

Ambtelijke invloed op coalitievormingsproces

Over de invloed van ambtenaren op het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg
in 2018 en de verklarende factoren voor deze ambtelijke invloed

18-10-2018

Kim van der Linden

482162

Erasmus Universiteit, Master Beleid en Politiek

Eerste lezer: A. van Sluis

Tweede lezer: J.F.M. Koppenjan

Voorwoord

Daar is hij dan, mijn masterthesis. De master Beleid en Politiek was een uitdaging, vooral omdat ik geen bestuurskundige bachelor-achtergrond heb. Deze thesis is echter de kers op de taart na een leuk en leerzaam jaar aan de Erasmus Universiteit. De thesis “Ambtelijke invloed op het coalitievormingsproces” is tot stand gekomen naar aanleiding van mijn stageperiode bij de gemeente Tilburg, op de afdeling Strategie & Control. Tijdens deze stage ben ik voornamelijk betrokken geweest bij de ambtelijke informatievoorziening tijdens het coalitievormingsproces. Deze masterthesis richt zich dan ook op het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen, waarbij ambtelijke invloed wordt onderzocht.

Tijdens het tot stand komen van deze thesis heb ik zowel inhoudelijke als morele steun ontvangen vanuit mijn omgeving. Hiervoor wil ik allereerst mijn collega's van de gemeente Tilburg bedanken. Zij hebben zowel geparticipeerd aan als meegedacht met het onderzoek. Het huidige onderwerp zou niet in mij op zijn gekomen zonder hen. Daarnaast wil ik mijn scriptiekring en -begeleider bedanken, voor de kritische inhoudelijke blik. Ook wil ik mijn lieve vrienden en familie bedanken voor hun vertrouwen in mij, ook wanneer ik geen vertrouwen meer had in mijzelf.

Ik hoop dat u deze thesis zal lezen met veel plezier en interesse.

Kim van der Linden

Inhoudsopgave

Inleiding	-	-	-	-	3
Theoretisch kader	-	-	-	-	6
Conceptueel model	-	-	-	-	18
Operationalisatie	-	-	-	-	19
Methoden	-	-	-	-	23
Casusbeschrijving	-	-	-	-	26
Bevindingen	-	-	-	-	30
Analyse	-	-	-	-	44
Conclusie	-	-	-	-	49
Aanbevelingen	-	-	-	-	54
Reflectie	-	-	-	-	55
Bijlagen	-	-	-	-	61

1. Inleiding

De groei van het aantal ambtenaren, hun toegenomen opleidingsniveau en de verruiming van hun beleidsvrijheid hebben in de afgelopen jaren regelmatig geleid tot publieke discussies over wie er in de moderne democratische rechtsstaat nu eigenlijk de dienst uitmaakt (Bovens et al., 2012). Ook in het internationale debat is de vraag over de invloed van de ambtenaar belangrijk, gebaseerd op de rol en positie van deze ambtenaar (Steen, 2012). De laatste jaren lijkt een overgang te hebben plaatsgevonden van ambtenaren als loyale uitvoerders naar mondige meedenkers (Bovens et al., 2012). Daarnaast zouden ambtenaren een belangrijke stempel op de besluitvorming drukken (Peters, 1999). “Het zijn de ambtenaren die beslissen, het is de politiek die eigenlijk alleen maar ‘ja’ kan zeggen” (Bovens, 2000). Op lokaal niveau lijkt de invloed van ambtenaren op politieke besluitvorming zelfs nog groter dan op landelijk niveau (Reussing, 1999). In hoeverre is deze invloed van ambtenaren wenselijk?

Op 21 maart 2018 vonden de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland plaats. Vervolgens vond een coalitievormingsproces plaats, waarbij vaak de winnende partij het initiatief neemt voor de onderhandelingen (van Ostaaijen, 2014). Deze onderhandelingen worden veelal ondersteund door een (in)formateur en ambtenaren van de gemeente. Het vormen van een coalitie wordt ingewikkelder, de politieke context kende na de gemeenteraadsverkiezingen een toenemende mate van versnippering: in de 335 gemeenten waar verkiezingen zijn gehouden, zijn er in totaal 251 fracties met minstens een zetel (NOS, 2018).

De ambtelijke organisatie is vaak nauw betrokken bij het coalitievormingsproces en de voorbereiding ervan (van Ostaaijen, 2014). Iedere ambtelijke organisatie heeft echter zijn eigen proces waar het gaat om de voorbereiding en ondersteuning van het coalitievormingsproces. In de gemeente Tilburg worden coalities al decennialang op dezelfde manier gevormd (Tilburgers.nl, 2014). Naast de versnippering van politieke partijen in deze gemeente, zorgt ook het coalitievormingsproces zelf voor ambtelijke complicaties ('t Hart, 2014). Het coalitievormingsproces en de deelnemende politieke partijen kunnen iedere gemeenteraadsverkiezing veranderen. Hierdoor staat het niet vast wat het proces inhoudt voor de ambtelijke organisatie en hoe de ambtenaren betrokken zijn bij dit proces.

1.1 Probleemstelling

De ambtelijke organisatie lijkt nauw betrokken bij het coalitievormingsproces en de voorbereiding hiervan. Welke rol de ambtenaren hebben binnen dit proces verschilt echter na iedere gemeenteraadsverkiezing. Daarnaast bestaat er geen documentatie binnen de gemeente Tilburg over de rol en voorbereiding van ambtenaren in het coalitievormingsproces. Kortom, er is geen inzicht in de invloed van ambtenaren op het coalitievormingsproces. Daarnaast is niet bekend of ambtelijke invloed binnen de gemeente als wenselijk of onwenselijk wordt gezien.

1.1.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om invloed van ambtenaren op het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg te analyseren en te verklaren. Het onderzoek geeft inzicht in verschillende factoren die bepalend zijn voor deze ambtelijke invloed.

1.1.2 Hoofdvraag

Naar aanleiding van de bovenstaande probleem- en doelstelling staat de vraag: “Welke invloed hebben ambtenaren op het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg in 2018 en welke factoren verklaren deze invloed?” centraal in het huidige onderzoek.

1.1.3 Deelvragen

Aan de hand van de volgende deelvragen zal de hoofdvraag beantwoord worden:

- Wat houdt het begrip ambtelijke invloed in?
- Welke factoren zijn mogelijk verklarend voor de ambtelijke invloed op een coalitievormingsproces?
- Hoe verliep het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg in 2018?
- Welke rol speelden ambtenaren bij het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg in 2018?
- Welke factoren verklaren de rol van ambtenaren bij het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg in 2018?
- Hoe zou de rol van ambtenaren in het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg er in de toekomst uit moeten zien?

1.2 Relevantie

1.2.1 Maatschappelijke relevantie

De politiek brengt verandering met zich mee, de ambtenaar stabiliteit (Aberbach & Rockman, 2006). De politieke verandering in de gemeente Tilburg is te zien in wisselende gemeenteraadsverkiezing uitslagen en een versnippering van de politieke partijen. Deze versnippering en het coalitievormingsproces zelf zorgen voor ambtelijke complicaties ('t Hart, 2014). De ambtenaar lijkt echter de enige stabiele factor in dit proces en brengt continuïteit in de stad (Aberbach & Rockman, 2006). Deze stabiliteit ontstaat door de ervaring, kennis en expertise van de ambtenaar (Bovens et al., 2012). Wanneer de invloed van ambtenaren op het coalitievormingsproces beter in kaart wordt gebracht kan dit leiden tot een meer open en transparant proces. Hiermee kunnen de ambtelijke complicaties afnemen, waardoor de stabiliteit in de stad toeneemt.

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Er is een verscheidenheid aan wetenschappelijke literatuur beschikbaar omtrent ambtelijke invloed (op gemeentelijk niveau) en welke factoren deze invloed mogelijk verklaren (Bovens et al., 2012; Möhring et al., 2002; Peters, 1999; Sporre, 1988). Er lijkt echter weinig tot geen literatuur beschikbaar over de relatie tussen deze ambtelijke invloed en het gemeentelijke coalitievormingsproces. Wel hebben verschillende Nederlandse gemeenten een onderzoek uitgevoerd naar het proces van de gemeenteraadsverkiezingen en coalitievorming binnen hun gemeente. De invloed van de ambtelijke organisatie is daarin echter niet betrokken. Dit onderzoek levert mogelijk een analytische bijdrage aan het onderwerp en biedt een basis voor vervolgonderzoek in andere gemeenten.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk is het theoretisch kader te vinden. Binnen dit theoretisch kader wordt het begrip ambtelijke invloed afgebakend en worden mogelijke verklarende factoren toegelicht. In hoofdstuk drie wordt vervolgens het conceptueel model aangereikt en uitgelegd, waarbinnen de factoren uit het theoretisch kader centraal staan. In de operationalisatie in hoofdstuk vier wordt duidelijk hoe de verschillende factoren uit het conceptueel model meetbaar zijn gemaakt aan de hand van indicatoren. In hoofdstuk vijf wordt de methodiek beschreven. Hierin wordt duidelijk welke keuzes er zijn gemaakt, waarom deze keuzes zijn gemaakt en wordt betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek besproken. De casusbeschrijving volgt hierop in hoofdstuk zes, waarin duidelijk wordt hoe het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg er in 2018 uit zag en welke informatie de ambtenaren hebben aangeleverd ter ondersteuning. Vervolgens worden de bevindingen gepresenteerd in hoofdstuk zeven en worden deze bevindingen teruggekoppeld naar het theoretisch kader in hoofdstuk acht. In hoofdstuk negen wordt de hoofdvraag beantwoord op basis van de deelvragen. In hoofdstuk tien volgen de aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie in Tilburg. Het onderzoek wordt afgesloten met een (persoonlijke) reflectie in hoofdstuk elf.

2. Theoretisch kader

2.1 Ambtelijke invloed

Ambtelijke invloed is de mogelijkheid voor een ambtenaar om vanuit zijn positionering binnen de organisatie richting te geven aan de uitkomsten van de politieke besluitvorming (Sporre, 1988). De politieke besluitvorming wordt hierin gezien als de uitkomst van de organisatie. Er kan pas van invloed gesproken worden wanneer de uitkomsten (gedeeltelijk) het belang of de doeleinden van de ambtenaar dienen (Bovens et al., 2012; Peters, 1999). Invloed is echter moeilijk traceerbaar (Bovens et al., 2012; Peters, 1999). Het gaat vaak om subjectieve en subtiele verschijnselen zoals interpersoonlijke waarneming en beoordeling, om anticiperend gedrag, en om zaken die zich deels in de beslotenheid manifesteren (Bovens et al., 2012). Om in het huidige onderzoek ambtelijke invloed te onderzoeken wordt gekeken naar een aantal factoren: de primaat van de politiek, de politiek-ambtelijke rolopvattingen en relatie en ambtelijke invloedsmiddelen (Bovens et al., 2012; Peters, 1999). Deze verschillende factoren staan volgens de literatuur in relatie tot ambtelijke invloed (Bovens, 2000; Bovens et al., 2012; Möhring et al., 2002; Peters, 1999).

2.2 Primaat van de politiek

In een democratie, waarin het Nederlandse overheidssysteem opereert, geldt het primaat van de politiek (Bovens et al., 2012). Daarmee wordt bedoeld dat de politieke actoren in strikte zin - de kiezers, volksvertegenwoordiging en bewindspersonen - het eerste en laatste woord dienen te hebben. Daarnaast vormt het primaat van de politiek het uitgangspunt van een normatief kader waarbinnen politiek-ambtelijke relaties in Nederland fungeren (Möhring, 2002). Dit normatief kader is een stelsel van (on)geschreven regels over hoe politici en ambtenaren met elkaar en met anderen omgaan. Het primaat van de politiek heeft in Nederland onder andere vorm en inhoud gekregen in de zogeheten doel-middelenscheiding (Bovens et al., 2012). Zowel in de theorie als in de praktijk komt vaak naar voren dat de politiek de doeleinden van het beleid moet vaststellen en dat de ambtenaren vervolgens de middelen moeten hanteren om die doelen te bereiken. Het politiek primaat bestaat vooral om te voorkomen dat ambtenaren te veel (ongecontroleerde) invloed en/of macht uitoefenen.

2.2.1 Klassieke competenties van de ambtenaar

Het primaat van de politiek brengt verschillende competenties van de ambtenaar met zich mee, hoe de ambtenaar zich zou moeten gedragen (Bovens et al., 2012; Möhring, 2002). Het politiek en bestuur zouden twee verschillende werelden zijn waarin totaal verschillende deugden en capaciteiten nodig zijn (Bovens et al., 2012). In het ambtelijke bestaan draait het om lijdelijkheid, om objectiviteit en om het vermogen zichzelf weg te cijferen. In de politiek daarentegen komt het aan op leidinggeven, op standpunten innemen en op keuzes maken. Het beginsel is daarnaast nauw verbonden met het leerstuk van ambtelijke loyaliteit. Van ambtenaren wordt loyaliteit aan hun politieke superieuren verwacht. Op het begrip loyaliteit zal in een volgende sectie nader worden ingegaan. Van de Vlugt (2005) vat de competenties van de ambtenaar, zoals de primaat van de politiek benoemt, samen:

De loyale ambtenaar	Volger: loyaal zijn aan superieur
De neutrale ambtenaar	Neutraal en waarde vrij: afwegingen van het algemeen belang
De zakelijke ambtenaar	Afstandelijk/naar binnen gericht
De bureaucratische ambtenaar	Bureaucraat: hiërarchische relatie, op regels gericht
De integere ambtenaar	Geen misbruik van ambt maken
De deskundige ambtenaar	Specialist, deskundig op één gebied

Weberiaanse competenties, Van de Vlugt (2005)

2.2.2 Veranderende competenties van de ambtenaar

In de praktijk van het moderne openbaar bestuur lijkt er echter nog hooguit sprake van een relatief onderscheid tussen de politicus en ambtenaar (Bovens et al., 2012). Steijn (2009) geeft als oorzaak voor dit vervaagde onderscheid de complexe probleemvraagstukken waar publieke organisaties op in moeten spelen. Een andere verklaring is dat zowel politieke als ambtelijke actoren leven in een wereld van politiek en zich bewust zijn van deze deelname (Aberbach & Rockman, 2006). Van de Vlugt (2005) voegt hieraan toe dat ambtenaren terecht komen in de politieke wereld van strijd, partijbelang, emotie, conflict en macht in plaats van de ambtelijke wereld van volgzaamheid, algemeen belang, ratio, loyaliteit en recht. Dit betekent echter niet dat ambtenaren zelf de politiek gaan bedrijven, maar dit veronderstelt wel dat ambtenaren beter dan in het verleden in staat zijn om politieke gevoeligheden in te schatten en ernaar te handelen (Steijn, 2009). Volgens Bovens et al. (2012) zijn er zelfs situaties waarin een strikte scheiding tussen politiek en ambt onwenselijk is, tegen het principe van de primaat van de politiek in. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer politieke gezagsdragers zich niet aan de democratische waarden en normen houden of zich schuldig maken aan onwettig gedrag. De loyale uitvoering zou dan de verkeerde kant op werken. De professionalisering van ambtenaren is hiermee, samen met de complexiteit van het openbaar bestuur, toegenomen (Bovens et al., 2012; Möhring et al., 2002). Professionalisering van de ambtenaar wijst vooral op de ambtenaar die met respect voor het politieke primaat en publieke debat een eigen verantwoordelijkheid opneemt naar de samenleving toe, en vanuit zijn of haar eigen ervaring en deskundigheid dit ook in concrete acties binnen de beleids- en beheerscyclus probeert te vertalen (Steen, 2012). Sommige ambtenaren worden hierbij echter loyaler aan hun kennis dan aan hun politiek bestuurder (Möhring et al., 2002).

De problemen worden dus complexer en de professionele ambtenaren bevinden zich steeds meer in een politieke wereld (Aberbach & Rockman, 2006; Steijn, 2009; Van de Vlugt, 2005). Deze “nieuwe” complexiteit van het openbaar bestuur zorgt voor nieuwe verwachtingen ten aanzien van (de competenties van) de ambtenaar (Steen, 2012; Steijn, 2009). De hedendaagse ambtenaar moet vooral over méér competenties beschikken dan in het verleden (Steijn, 2009). Veel van de oude klassiekers gelden nog steeds, hoewel de inhoud van de competenties enigszins is veranderd. Ambtelijke loyaliteit verandert in een kritische loyaliteit, waarbij ambtenaren kritisch mogen zijn naar hun collega's, superieuren en organisatie en politieke opdrachten op hun democratische gehalte mogen toetsen (Bovens et al., 2012; Möhring et al., 2002; Steijn, 2009). Integriteit was ook een eis in het primaat van de politiek, maar blijft een eis nu ambtenaren meer

“ondernemend” moeten zijn (Korsten & Janssen, 2002). Ambtenaren kunnen tegenwoordig worden gezien als experts die waarheid kunnen toevoegen aan politieke invloed, gebaseerd op deskundigheid en ervaring (Aberbach & Rockman, 2006). De tijd dat ambtenaren zich onder alle omstandigheden loyaal, discreet en neutraal van hun taken kweten, ligt dus ver achter ons (Bovens et al., 2012). Moderne ambtenaren wachten niet altijd lijdzaam af tot de gezagsdragers hebben gesproken, maar nemen zelf ook initiatieven. Naast loyale uitvoerders zijn het ook mondige meedenkers. De “nieuwe” competenties van de ambtenaar worden in het volgende schema samengevat:

De integere ambtenaar	Geen misbruik van ambt maken
De neutrale ambtenaar	Neutraal en waarde vrij: afwegingen van het algemeen belang
De deskundige ambtenaar	Deskundig op een of meerdere gebieden
De kritisch-loyale ambtenaar	Moet loyaal zijn aan de publieke zaak, maar bereid zijn kritiek te leveren
De publiek gemotiveerde ambtenaar	Moet de publieke zaak willen dienen
De politiek bewuste ambtenaar	Moet zich bewust zijn van de politieke implicaties van zijn handelen
De resultaatgerichte ambtenaar	Moet oog hebben voor effectiviteit en efficiency
De omgevingsbewuste ambtenaar	Moet een open oog hebben voor wat in de samenleving speelt
De flexibele ambtenaar	Moet in staat en bereid zijn zich aan te passen
De samenwerkende ambtenaar	Moet bereid zijn om, ook buiten de afdeling, de samenwerking te zoeken

Huidige competenties van de ambtenaar, Steijn (2009)

2.3 Politiek-ambtelijke rolopvattingen

Ongeacht het vraagstuk in hoeverre onderscheid bestaat tussen politici en ambtenaren, hebben zij noodzakelijkerwijs een samenwerkingsrelatie (Bovens et al., 2012; Möhring et al., 2002). In de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur kunnen zij niet zonder elkaar. Hun onderlinge verhoudingen zijn echter gecompliceerd en soms een bron van spanningen (Bovens et al., 2012). Möhring et al. (2002) stellen dat uitgangspunten over de politiek-ambtelijke rollen voortkomen uit opvattingen over de democratie. Het moderne democratiebegrip in Nederland kent twee perspectieven: het unicentrisch- en pluricentrisch perspectief. In het unicentrisch perspectief wordt democratie opgevat als het ten uitvoer brengen van de wil (van de meerderheid) van het volk. De politiek heeft hier het primaat. Het pluricentrisch perspectief streeft echter naar meerdere machtscentra die elkaar in evenwicht moeten houden. Iedere vorm van machtsuitoefening moet omgeven zijn met “checks and balances” en “countervailing powers”. Het is in dit perspectief dus belangrijk dat elke vorm van publieke besluitvorming en gezagsuitoefening gecontroleerd wordt door een onafhankelijk orgaan. Het soort politiek binnen deze twee democratische perspectieven verschilt dus en dit leidt tot onderling verschillende normenstelsels voor de politiek-ambtelijke rollen (Aberbach & Rockman, 2006; Möhring et al., 2002). Het unicentrisch perspectief komt overeen met het primaat van de politiek, het pluricentrisch perspectief stelt dat ambtenaren zelfstandig invloed kunnen uitoefenen, mits

omgeven met de nodige checks en balances. Binnen dit perspectief is er meer ruimte voor de eigen deskundigheid en invloed van de ambtenaar. In Nederland lijkt de nadruk te liggen op het unicentrisch perspectief, maar het pluricentrisch perspectief is steeds meer te zien binnen de huidige samenwerkingsrelatie tussen de politicus en ambtenaar (Bovens, 2000).

Politici en ambtenaren worden, ondanks de praktijk van het moderne openbaar bestuur, nog vaak gezien als twee verschillende actoren die de overheid en politieke issues op een andere manier benaderen (Aberbach & Rockman, 2006). Politici zouden meer gepolariseerd zijn (hebben een linkse- of rechtse overtuiging) ten opzichte van ambtenaren. Ambtenaren bevinden zich meer centraal. Politici lijken graag te zeggen wat er gedaan moet worden, ambtenaren moeten dit vervolgens uitvoeren en bedenken hoe. Aberbach & Rockman (2006) spreken zichzelf hier echter tegen: zij stellen dat het primaat van de politiek verdwijnt, maar de bovenstaande rollen laten de politiek-ambtelijke scheiding zien. De verschillende rollen leiden vervolgens tot verschillende perspectieven op problematiek (Aberbach & Rockman, 2006). Politici en ambtenaren zouden verschillende ideeën en belangen hebben. Politici geven voorkeur aan “het grote plaatje”, ideologie en de rol van ideeën. Ambtenaren hebben daarentegen te maken met belangen en moeten om kunnen gaan met beleidsimplementatie in een wereld waar verschillende groepen en individuen zich druk maken om het “wat” en “hoe” van hun beleid. Beide actoren zijn dus betrokken in functies die worden geassocieerd met politiek (Aberbach & Rockman, 2006; Van de Vlugt, 2005). Aberbach & Rockman (2006) concluderen dat politieke actoren energie leveren, dat zij verandering uitdragen en dat ambtenaren daar stabiliteit tegenin brengen, een balans vinden tussen verschillende belangen. Dat de rollen in de praktijk niet zo duidelijk zijn te onderscheiden, bevestigt Steen (2012). Er is een voortdurend verschuiven in posities, rolafbakening en onderhandelingen die politici en ambtenaren aangaan. Naast de uiteenlopende rollen en verantwoordelijkheden, blijven zij toch voor het boeken van resultaten sterk op elkaar aangewezen (Bovens et al., 2012).

2.4 De politiek-ambtelijke relatie

Gebaseerd op de twee democratische perspectieven (het unicentrisch- en pluricentrisch perspectief) onderscheiden Möhring et al. (2002) vier verschillende typen politiek-ambtelijke relaties. Hierbij maken zij onderscheid in de factoren: de soort hiërarchie, de sturing, het karakter van de relatie, de basis van interactie, de onderlinge waarden en de sanctie die kan volgen op een fout.

<i>Soort relatie/ Kenmerken</i>	<i>Hiërarchisch</i>	<i>Contract</i>	<i>Geschenk</i>	<i>Netwerk</i>
<i>Hiërarchie</i>	Boven- en onderschikking	Nevenschikking	Nevenschikking	Nevenschikking
<i>Sturing</i>	Bevelen en directieven	Vrijwillig van karakter	Vrijwillig van karakter, maar verplichting van tegengescenk	Functioneel (zowel contract als geschenk mogelijk)
<i>Karakter relatie</i>	Gehoorzaamheid en loyaliteit, verantwoordelijkheid en zorgzaamheid	Wederkerig karakter expliciet gemaakt; prestatie gekoppeld aan tegenprestatie, vastgelegd in contract	Wederkerige karakter blijft impliciet, relatie complex en lastig grijpbaar	Meerzijdige relatie, meer dan twee actoren betrokken met consequenties voor gehele netwerk
<i>Interactie</i>	Basis van interactie ligt in formele positie die bovengeschiedte en ondergeschiedte innemen	Basis van interactie ligt in binding beperkt tot inhoud van contract	Basis van interactie ligt in wederzijdse afhankelijkheid, gekoppeld aan persoonlijke binding	Basis van interactie ligt in meervoudige afhankelijkheid
<i>Waarden</i>	-	Betrouwbaarheid, nakomen contract	Proportionaliteit, verplichtendheid	Empathie
<i>Sanctie</i>	Ontslag	Beëindiging contract en schadeloosstelling	Einde relatie	Waardedaling van keten

De hiërarchische relatie komt het best overeen met de primaat van de politiek en het unicentrisch perspectief. Binnen deze strakke bestuursstijl hebben ambtenaren nauwelijks de mogelijkheid om besluitvorming te beïnvloeden (Bovens et al., 2012). Binnen de contractrelatie, geschenkre relatie en netwerkrelatie wordt een lossere bestuursstijl gehanteerd op basis van nevenschikking (Möhring et al., 2002). Het wederkerige karakter van de relatie staat centraal. Binnen deze relaties zullen ambtenaren dus niet worden belemmerd in hun pogingen besluitvorming te beïnvloeden, maar alleen binnen de netwerkrelatie wordt sturing compleet losgelaten. Een vorm van sturing en controle blijft bestaan binnen de contract- en geschenkre relatie. Actoren in het openbaar bestuur zijn onderling echter op meerdere manieren verbonden, vele bewegen zich dan ook in elk van de vier relatiepatronen.

2.4.1 Vertrouwen, loyaliteit en het afleggen van verantwoording

In een politiek-ambtelijke samenwerkingsrelatie staan, ongeacht het soort relatie en de rollen, de begrippen vertrouwen en loyaliteit centraal (Möhring et al., 2002). In de politiek duiden deze begrippen vaak op een serieuze kwestie. Ze staan in verband met opvattingen en overtuigingen. Vertrouwen heeft te maken met de verwachting dat een ander het meest gunstige alternatief voor jou kiest (Möhring et al., 2002). Er is dus sprake van vertrouwen, wanneer wordt verwacht dat de ander handelt in jouw voordeel. Daarnaast is vertrouwen gekoppeld aan de verschillende persoonlijke en professionele belangen. Als er sprake is van tegengestelde belangen zal de vertrouwensrelatie slechter zijn dan andersom. Het vertrouwensbeginsel is op landelijk niveau steeds vaker terug te zien in politiek-ambtelijke verhoudingen. Wanneer een bestuurder geen vertrouwen meer heeft in zijn/haar ambtenaar, is de laatste min of meer gedwongen om terug te treden. Wanneer er wel vertrouwen bestaat in een samenwerkingsrelatie, kan dit leiden tot meer betrokkenheid van de ambtenaar in het besluitvormingsproces (Peters, 1999).

Loyaliteit betekent dat ambtenaren gewetensvol hun werk doen, maar tegelijkertijd in de geest van de zittende politieke bestuurders handelen (Bovens et al., 2012). Loyaliteit is echter een minder duidelijke kwestie dan vertrouwen en is afhankelijk van de organisationele context. Het gaat gepaard met (publieke) verantwoording. Het uitgangspunt van publieke verantwoording is steeds dat er een centraal punt moet zijn waar publieke verantwoording over de bureaucratie wordt afgelegd (Bovens, 2000). Het is een verticaal stelsel, de centrale verantwoordingsfora hierin zijn politieke instituties zoals het kabinet en kiezers. In beginsel zijn de politieke gezagsdragers uitsluitend en volledig verantwoordelijk voor al het doen en laten van de aan hen ondergeschikte ambtenaren (Bovens et al., 2012). In Nederland geldt over het algemeen een meer beperkte opvatting: bewindspersonen zijn alleen verantwoordelijk voor de fouten van hun ambtenaren wanneer zij de feitelijke mogelijkheid om die fouten te voorkomen niet hebben benut en wanneer hen dat persoonlijk te verwijten valt. Deze verticale verantwoording werkt echter alleen wanneer de organisatie strikt hiërarchisch is georganiseerd (Bovens, 2000).

Organisaties zijn daarentegen verzelfstandigd en bevatten steeds meer netwerken dan voorheen. De woorden achter het verticale model (zoals loyaliteit) blijven van belang, maar een horizontaal model van publieke verantwoording kan een aanvulling bieden op het dominante verticale model. Het afleggen van verantwoording geschiedt hierin op basis van nevenschikking en onderlinge afhankelijkheid. Er is geen sprake van hiërarchische bevelsrelaties, maar van wederzijdse plichten en bevoegdheden. Deze nieuwe vormen van publieke verantwoording met een meer horizontaal karakter hebben zich al aangediend (Bovens et al., 2012). Het nieuwe model zal invloed hebben op de politiek-ambtelijke relaties (Bovens, 2000; Steen, 2012). Het verticale model van verantwoording komt namelijk overeen met de hiërarchische relatie zoals beschreven door Möhring et al. (2002). Het horizontale model van verantwoording komt overeen met de contract-, geschenk- en netwerkrelatie. Binnen de opkomende horizontale vormen van publieke verantwoording kan de ambtenaar meer invloed uitoefenen (Bovens, 2000).

2.5 Ambtelijke invloedsmiddelen

Naast de verschillende factoren die mogelijk verklarend zijn voor de ambtelijke invloed, kunnen ambtenaren zelf ook invloedsmiddelen inzetten om een hogere mate van invloed te verkrijgen (Bovens et al., 2012). Hiermee zijn de ambtelijke invloedsmiddelen ook mogelijke verklarende factoren. Deze verschillende invloedsmiddelen zijn de gezagspositie van de ambtenaar, de toegang van de ambtenaar tot de politiek bestuurder, de informatie en deskundigheid van de ambtenaar en het benutten van bureaupolitiek (Bovens et al., 2012; Möhring et al., 2002; Korsten, 2007; Peters, 1999).

2.5.1 Gezagspositie van de ambtenaar

De gezagspositie van de ambtenaar is een belangrijk ambtelijk invloedsmiddel (Bovens et al., 2012). Dit is de formele positie die een persoon in het proces aanneemt. Ambtenaren in het openbaar bestuur zijn namelijk verbonden met bepaalde taken en bevoegdheden. Een begrip wat hieraan is gekoppeld is zeggenschap. Zeggenschap is de participatie van werknemers op onderdelen van besluitvorming in de organisatie (Sporre, 1988). Wanneer de ambtenaar meer zeggenschap heeft binnen de organisatie, zal dit leiden tot meer invloed. Er is echter ook invloed nodig binnen het proces van besluitvorming, omdat er diverse spelers zijn betrokken met eigen belangen en pogingen om de besluitvorming te beïnvloeden. Bovens et al. (2012) stellen dat de formele positie en bevoegdheden van een ambtenaar leiden tot meer of minder zeggenschap. Daarmee zal de gezagspositie van de ambtenaar indirect leiden tot meer of minder invloed.

2.5.2 Toegang van de ambtenaar tot de politiek bestuurder

De toegang die de ambtenaar heeft tot zijn politiek bestuurder is een tweede ambtelijk invloedsmiddel (Peters, 1999) en afhankelijk van de ambtelijke gezagspositie. Een hogere ambtenaar heeft in principe vaker en regelmatigere toegang tot de politiek bestuurder. Een invloedspoging is uitdrukkelijk bedoeld om de politiek bestuurder ertoe te brengen een beslissing te nemen die in overeenstemming is met de wens van de betreffende ambtenaar. De factor toegang, de toegang die een ambtenaar heeft tot de gezagsdrager, is bruikbaar om een onderscheid te maken tussen potentieel invloedrijke of niet-invloedrijke ambtenaren. Een ambtenaar die, bij zijn pogingen om invloed uit te oefenen op de gezagsdrager, in ruime mate toegang tot de gezagsdrager heeft, zal meer invloed kunnen uitoefenen. De toegang is afhankelijk van twee zaken. Het gaat in eerste instantie om de wijze waarop het contact plaatsvindt. Wanneer er direct contact is, dat wil zeggen persoonlijk en niet via de media, heeft de ambtenaar de meeste toegang. Behalve de wijze van contact, is ook de frequentie van het contact van belang. Hoe hoger de frequentie van contact, des te meer toegang er is.

2.5.3 Informatie en deskundigheid van de ambtenaar

Informatie en deskundigheid van de ambtenaar is ook een belangrijk invloedsmiddel (Bovens et al., 2012). In een politiek proces is er gespecialiseerde kennis en expertise nodig, alleen dan is het mogelijk de eigen visies en belangen overtuigend uit te dragen en argumentatie van andere partijen op haar waarde te schatten en desnoods te ontkrachten. Een ambtenaar ontleent dus veel invloed aan zijn kennispositie en geprivilegieerde

toegang tot de verantwoordelijke bestuurders. De ambtenaar informeert de bestuurder met zijn kennis. Hierbij wordt wel verondersteld dat de politiek bestuurder het laatste woord houdt binnen politieke discussies.

2.5.4 Bureaupolitiek

Bureaupolitiek is het verschijnsel van politieke strijd, concurrentie en rivaliteit tussen verschillende onderdelen van het openbaar bestuur, of binnen een ambtelijke organisatie tussen afdelingen (Peters, 1999). Korsten (2007) voegt hieraan toe dat bepaalde bureaus iets willen, of juist willen tegenhouden. Het zorgt voor de nodige checks en balances in het ambtelijk apparaat (Möhring et al., 2002; Peters, 1999). De ambtenaar zou de bureaupolitiek niet moeten vermijden (Rosenthal, 2000). De kwaliteit van besluitvorming zou namelijk toenemen. Daarnaast kunnen individuele ambtenaren bureaupolitiek benutten om hun invloed te vergroten (Peters, 1999). Wanneer strijd tussen ambtelijke onderdelen plaatsvindt zouden externe politieke actoren geen inspraak meer hebben. De ambtenaren hebben dan alleen focus op hun eigen belangen. Wanneer ambtenaren de bureaupolitiek dus benutten, zal dit leiden tot minder inspraak van politieke actoren en worden eigen belangen sneller behartigd (Korsten, 2007; Peters, 1999). Dit betekent echter niet dat de feitelijke invloed van ambtenaren als groep ook toeneemt. Invloed voor de een kan leiden tot minder invloed voor de ander. Korsten (2007) bevestigt dit en stelt dat bureaupolitiek niet altijd een goed invloedsmiddel is, het kan ook leiden tot fragmentatie binnen de ambtelijke organisatie.

2.6 Grenzen van ambtelijke invloed

Het vraagstuk of de ambtelijke invloed wenselijk is, staat centraal binnen de term “vierde macht”. Volgens Bovens (2000) heeft de term vierde macht meerdere betekenissen: de invloed van ambtenaren op de besluitvorming, dat ambtenaren een overheersende rol hebben in de besluitvorming, of dat ambtenaren overmatig ongecontroleerd invloed uitoefenen. Het gaat van een feitelijke betekenis naar een normatieve betekenis. Peters (1999) bevestigt deze betekenissen, maar voegt hieraan toe dat de term vierde macht met name in normatieve zin wordt gebruikt, om commentaar te leveren op de veranderende ambtelijke rol. Hierbij gaat het dus niet om de feitelijke invloed van de ambtenaar, maar om het vraagstuk van wenselijkheid. Ook vanuit de primaat van de politiek heerst de vrees dat het ambtelijk apparaat zich zou kunnen ontwikkelen tot een zelfstandige macht, waarop de politiek slechts matig tegenspel zou kunnen bieden (Sporre, 1988). Ambtelijke invloed wordt in deze normatieve betekenis bestempeld als tekortkoming of bedreiging van ons democratische stelsel. Tot op heden wordt zeer verschillend gedacht over de mate van invloed die aan ambtenaren kan worden toegestaan (Bovens, 2000; Peters, 1999; Sporre, 1988). Ondanks deze discussie over de mate van invloed die aan ambtenaren kan worden toegestaan, hebben zij nog steeds een grote invloed op besluitvorming in Nederland (Bovens, 2000). Tegenover klassieke politieke actoren zoals het kabinet en de kamer, lijkt de invloed in de afgelopen dertig jaar eerder toegenomen dan afgenomen (Bovens, 2000; Peters, 1999). Ook Sporre (1988) bevestigt dat ambtenaren een dagelijkse factor van betekenis zijn gaan vormen binnen het overheidssysteem en dat zij zodoende invloed kunnen uitoefenen op dit systeem. Daarin wordt nogmaals bevestigd dat ambtenaren niet altijd loyale uitvoerders zijn zonder zelfstandige invloed (Peters, 1999).

Op gemeentelijk niveau blijken ambtenaren nog sterker betrokken te zijn bij politieke besluitvorming (Peters, 1999; Sporre, 1988). Het onderzoek van Peters (1999) toont aan dat, bij beslissingen op gemeentelijk niveau, bijna alle onderzochte beslissingen in meer of mindere mate door een ambtenaar zijn beïnvloed. Ook Sporre (1988) bevestigt dat ambtenaren in de dagelijkse gemeentelijke bestuurspraktijk over mogelijkheden beschikken om invloed uit te oefenen, zonder hier direct verantwoording over hoeven af te staan. Er heerst echter de verwachting dat ambtenaren binnen het onderhandelingsproces na een verkiezing machteloos moeten toezien hoe belangrijke zaken worden vastgelegd zonder dat zij hier grip op hebben (Peters, 1999). Het gevolg hiervan zou zijn dat de politiek zich ook in de daaropvolgende jaren kan beroepen op de gemaakte afspraken, zonder dat ambtenaren hier iets aan kunnen veranderen. Peters (1999) toont daarentegen aan dat ambtenaren tijdens de coalitievorming wel minder invloed hebben gehad op beslissingen dan in de dagelijkse praktijk, maar dat zij zeker niet machteloos waren. Op meer dan de helft van de onderzochte beslissingen tijdens de coalitievorming heeft de ambtenaar invloed gehad.

De beslistmacht is echter altijd verdeeld over meerdere partijen en forums (Bovens et al., 2012). In eerste plaats lijkt er in ons land dus geen sprake van een homogene vierde macht, dat wil zeggen dat de ambtenaren niet uit zijn op uitbreiding of consolidatie van hun machtspositie (Bovens, 2000). Bureaupolitieke, professionele of sectorale loyaliteiten lijken belangrijker. Noordegraaf (2000) laat zelfs zien hoezeer ambtenaren het primaat van de politiek hebben geïnternaliseerd door het woord en de politiek van de minister als leidraad te hanteren. Dat ambtenaren zich in de politieke context bevinden is duidelijk, maar zij lijken dit te doen in nauwe samenspraak met hun politiek bestuurder (Bovens, 2000). De scheidslijn tussen een doeltreffend optredende ambtenaar en een te invloedrijke overheidsdienaar blijft echter onduidelijk (Sporre, 1988). De “zero-sum” benadering, dat meer invloed voor de één minder invloed voor de ander betekent, doet weinig recht aan de politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland (Peters, 1999; Sporre, 1988).

Kortom, de invloed van ambtenaren op politieke besluitvorming is aanwezig (Bovens, 2000; Peters, 1999). Dit geldt zowel op landelijk- als gemeentelijk niveau. Binnen een coalitievormingsproces lijkt de invloed van ambtenaren echter kleiner dan binnen de dagelijkse gemeentelijke bestuurspraktijk (Peters, 1999). Toch lijken ambtenaren in nauwe samenspraak te werken met hun politiek bestuurder. De scheidslijn tussen een doeltreffend optredende ambtenaar en een te invloedrijke overheidsdienaar blijft echter onduidelijk (Sporre, 1988). De grens van een geschikte (wenselijke) hoeveelheid ambtelijke invloed lijkt hierin te worden bepaald door persoonlijke opvattingen (Bovens, 2000; Peters, 1999).

2.7 Het coalitievormingsproces

Verkiezingen spelen een centrale rol in het proces van democratie (Blockmans et al., 2016). Verkiezingen geven niet alleen kiezers de mogelijkheid om politieke partijen verantwoordelijk te stellen voor beleidskeuzes uit het vorige termijn, ze bepalen ook de invloed van politieke partijen voor het volgende termijn. Door de verkiezingen ontstaat vaak een verbrokkeld politiek landschap van verschillende politieke partijen (Camps & van der Woude, 2012). Gecombineerd met de noodzaak van het generen van een meerderheidssteun, brengt

dit als vanzelf het sluiten van coalities met zich mee (Blockmans et al., 2016; Camps & Van der Woude, 2012). Centraal in het coalitievormingsproces (en andere besluitvormingsprocessen) staat het verdelen van een bepaalde opbrengst onder deze politieke partijen (Browne & Rice, 1979). Een coalitievormingsproces kan dan ook frustrerend zijn: in Nederland gaat het vaak gepaard met langdurige onderhandelingen die doorgaans plaatsvinden achter gesloten deuren (Camps & van der Woude, 2012). Deze onderhandelingen worden gevoerd door politieke partijen die elkaar tot de verkiezingsdag nog bestreden hebben. In de uitruil die vervolgens plaatsvindt tussen deze politieke partijen zullen lang niet alle kiezers zich even goed herkennen. Het begrijpen van het coalitievormingsproces op lokaal niveau is echter anders dan het begrijpen van het coalitievormingsproces op landelijk niveau (Blockmans et al., 2016). Het aannemen van een lokaal perspectief geeft de mogelijkheid om het coalitievormingsproces beter te begrijpen wanneer het politieke landschap niet volledig wordt bepaald door principes van een overheid met president en parlement en waar niet een enkele politieke partij de meerderheid kan hebben (Gross & Debus, 2018). In de rest van het onderzoek zal van zo'n coalitievormingsproces op lokaal niveau worden gesproken.

2.7.2 Course, content, outcome

Een coalitievormingsproces kan worden opgedeeld in drie verschillende dimensies waarop de ambtenaar invloed zou kunnen uitoefenen. Deze dimensies zijn de “course, content en outcome” (Moody, 2010). De course is de perceptie over het verloop van een proces. In dit geval dus het verloop van het coalitievormingsproces. Het verloop van het coalitievormingsproces zal nader worden beschreven in hoofdstuk zes, maar bestaat normaliter uit een informatie- en formatieproces welke worden ondersteund door een (in)formateur en ambtenaren (van Ostaaijen, 2014). De vraag is dus welke invloed de ambtenaren hebben op het verloop van het coalitievormingsproces, in het specifiek de invloed op de tijdsplanning van het proces.

De volgende dimensie, de content, is de perceptie over de inhoud van een proces (Moody, 2010). Hier betreft het de inhoud van het coalitievormingsproces, de inhoudelijke thema's die worden besproken tijdens de onderhandelingen. De vraag is dus welke invloed de ambtenaren hebben op de inhoud van het coalitievormingsproces, in het specifiek de invloed op de inhoudelijk besproken thema's. Op basis van de eerder besproken invloedsmiddelen kan worden verwacht dat de informatie en deskundigheid van de ambtenaar van belang is voor de dimensie content.

De laatste dimensie, de outcome, is de perceptie over de uitkomst van een proces (Moody, 2010). De uitkomst van een coalitievormingsproces zijn de politiek genomen besluiten en het coalitieakkoord. Dit coalitieakkoord wordt geschreven door een ambtenaar. Hierin kan worden verwacht dat aan deze ambtenaar op basis van de formele rol (gezagsgoed) in het coalitievormingsproces een bepaalde mate van invloed kan worden ontleend. Daarnaast worden de coalitieonderhandelaren in het proces geadviseerd door de ambtenaren. Het is mogelijk dat deze informatie aangeleverd door de ambtelijke organisatie terug te zien is binnen het coalitieakkoord.

2.8 Samengevat: factoren van ambtelijke invloed op het coalitievormingsproces

De literatuur biedt dus verschillende factoren die mogelijk verklarend zijn voor ambtelijke invloed. In de huidige sectie zullen deze factoren worden bekeken in relatie tot het coalitievormingsproces. Allereerst zorgt het primaat van de politiek voor bepaalde opvattingen waarin de competenties van de ambtenaar en politiek-ambtelijke relaties worden vastgelegd (Möhring, 2002). Afhankelijk van zowel deze klassieke ambtelijke competenties als de veranderende ambtelijke competenties kan worden verwacht dat de ambtenaar een bepaalde rol krijgt toegewezen binnen het coalitievormingsproces. Deze rollen en competenties staan echter niet vast, er blijft een voortdurend verschuiven plaatsvinden in posities, rolafbakening en in de onderhandelingen die politici en ambtenaren aangaan (Steen, 2012). Ook binnen het coalitievormingsproces (Sporre, 1988).

Deze rolopvattingen komen volgens Möhring et al. (2002) niet alleen voort uit het primaat van de politiek, maar ook uit opvattingen over de democratie. Hierbij maken zij een onderscheid tussen het unicentrisch- en pluricentrisch perspectief. Zij zien deze twee perspectieven als een factor voor ambtelijke invloed. Binnen het pluricentrisch perspectief zou de ambtenaar meer ruimte krijgen om zelfstandig invloed uit te oefenen. Er lijkt echter in Nederlandse gemeenten meer nadruk te liggen op het unicentrisch perspectief (Bovens, 2000). Möhring et al. (2002) hanteren vier verschillende politiek-ambtelijke relaties op basis van deze democratische perspectieven. Ambtenaren zullen de minste invloed kunnen uitoefenen wanneer zij een hiërarchische relatie hebben met hun politiek bestuurder of andere gezagsdrager. Een strakke bestuursstijl laat ambtenaren nauwelijks de mogelijkheid om besluitvorming te beïnvloeden (Bovens et al., 2012). Binnen de contract-, geschenk- en netwerkrelatie vindt er minder directe sturing en controle plaats, binnen deze nevenschikkende relaties heeft de ambtenaar meer ruimte om de politieke besluitvorming te beïnvloeden. Enkel binnen de netwerkrelatie vindt er helemaal geen directe sturing plaats. De hiërarchische relatie komt overeen met een verticaal model van verantwoording, waarin politieke gezagsdragers verantwoordelijk zijn voor hun ambtenaren (Bovens et al., 2012). De contract-, geschenk- en netwerkrelatie passen beter binnen een horizontaal model van verantwoording, waarin een ambtenaar meer invloed kan uitoefenen (Bovens, 2000). In de literatuur is niets bekend over het verantwoordingsstelsel en typen relaties tijdens een coalitievormingsproces. In het huidige onderzoek zullen deze verschillende factoren worden onderzocht.

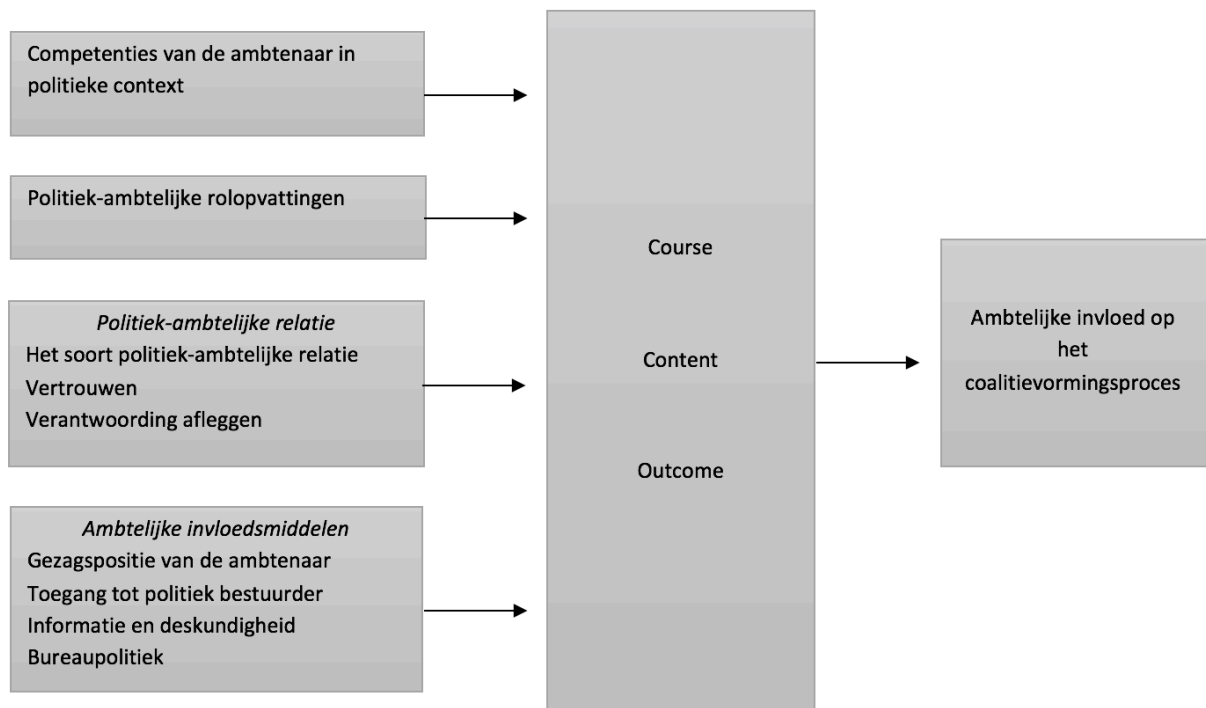
Ongeacht de verschillende rolopvattingen en het soort relatie waarin de ambtenaar zich bevindt, staat vertrouwen centraal in iedere samenwerkingsrelatie (Möhring et al., 2002). Ook binnen een coalitievormingsproces is vertrouwen van belang (Peters, 1999). Tijdens dit proces worden namelijk belangrijke zaken vastgelegd door de politiek, waar de ambtenaren niets aan zouden kunnen veranderen de komende vier jaar. Wanneer er sprake is van meer vertrouwen binnen dit politieke proces, kan dit leiden tot meer betrokkenheid van de ambtenaar in het coalitievormingsproces.

Er zijn verschillende ambtelijke invloedsmiddelen in te zetten door een ambtenaar tijdens een coalitievormingsproces. Allereerst de gezagspositie van de ambtenaar, waarin de ambtenaar een formele

positie in het proces aanneemt (Bovens et al., 2012). De formele posities binnen een coalitievormingsproces staan niet vast. In de meeste gevallen lijken ambtenaren met een hogere gezagspositie binnen de dagelijkse bestuurspraktijk echter een hogere gezagspositie te krijgen binnen het coalitievormingsproces. Een ambtenaar met een hogere positie binnen het proces heeft in principe vaker en regelmatigere toegang tot de politiek bestuurder (Peters, 1999). Deze verwachting moet nader onderzocht worden. Naast de gezagspositie kan een ambtenaar informatie en deskundigheid inzetten om invloed uit te oefenen (Bovens et al., 2012). Binnen een coalitievormingsproces zijn ambtenaren betrokken in het leveren van informatie, zowel in de voorbereiding als tijdens het proces (van Ostaaijen, 2014). Of een ambtenaar echter net zo veel invloed ontleent aan zijn kennis in het coalitievormingsproces als in de dagelijkse bestuurspraktijk, is nog niet bekend. Een laatste ambtelijk invloedsmiddel is bureaupolitiek (Peters, 1999). Wanneer individuele ambtenaren bureaupolitiek benutten om de focus te leggen op hun eigen belangen, zal dit de politiek buiten spel zetten. De invloed van ambtenaren wordt hiermee vergroot. Het is echter een moeilijk in te zetten middel: bureaupolitiek kan leiden tot fragmentatie binnen de ambtelijke organisatie waarbij invloed voor de een kan leiden tot minder invloed voor de ander (Korsten, 2007; Peters, 1999).

Er zijn dus verschillende mogelijke verklarende factoren voor ambtelijke invloed. In enkele gevallen kunnen deze factoren worden bekeken in relatie tot het gemeentelijk coalitievormingsproces. Daarentegen zijn er ook factoren waarin de literatuur niets zegt over gemeentelijke politieke processen waarin de ambtenaar is betrokken. In het huidige onderzoek zullen deze factoren nader worden onderzocht.

3. Conceptueel model



In het conceptueel model staat de afhankelijke variabele, de ambtelijke invloed op het coalitievormingsproces, centraal. Het coalitievormingsproces kan worden opgedeeld in drie dimensies naar aanleiding van de literatuur: de course, de content en de outcome. Er is onderzocht welke invloed de ambtenaren hebben op deze verschillende dimensies van het coalitievormingsproces. De onafhankelijke variabelen zijn factoren welke op basis voor de literatuur verklarend lijken te zijn voor de mate van ambtelijke invloed. De ambtelijke invloed wordt gemeten aan de hand van deze verklarende factoren. De eerste factor is de competenties van de ambtenaar, waarin een onderscheid gemaakt kan worden tussen de klassieke competenties en de veranderende competenties in een complexe politieke context. De tweede factor is de politiek-ambtelijke rolopvattingen. Deze factor bevat zowel de feitelijke rol van een ambtenaar in de dagelijkse praktijk en het coalitievormingsproces als de meest wenselijke rol van een ambtenaar. Daarnaast wordt onderzocht of deze opvattingen bestaan in een unicentrisch- of pluricentrisch democratie perspectief. De volgende factoren vallen onder de politiek-ambtelijke relatie: het soort politiek-ambtelijke relatie (de vier typen uit het theoretisch kader), vertrouwen en het afleggen van verantwoording door de ambtenaar. Het afleggen van verantwoording vindt plaats in een verticaal- of horizontaal stelsel. De laatste factoren vallen onder ambtelijke invloedsmiddelen: de gezagspositie van de ambtenaar, de toegang van de ambtenaar tot de politiek bestuurder, de informatie en deskundigheid van de ambtenaar en de bureaupolitiek. Binnen het huidige onderzoek worden deze onafhankelijke variabelen onderzocht in relatie tot de ambtelijke invloed op het coalitievormingsproces. Ook worden mogelijke nieuwe verklaringen onderzocht.

4. Operationalisatie

<i>Begrip</i>	<i>Dimensies</i>	<i>Indicatoren</i>
Competenties van de ambtenaar	- Ambtenaren met klassieke competenties - Ambtenaren met veranderende competenties in politieke context	Klassieke competenties: - Loyaliteit, neutraliteit, zakelijkheid, bureaucratisch, integriteit, deskundigheid Veranderende competenties in politieke context: - Integriteit, neutraliteit, deskundigheid, kritische loyaliteit, politiek bewustzijn, resultaatgerichtheid, omgevingsbewustzijn, flexibiliteit, samenwerking
Politiek-ambtelijke rolopvattingen	- Gevraagde rol als ambtenaar in het coalitievormingsproces - Ongevraagde rol als ambtenaar in het coalitievormingsproces - Constante rol als ambtenaar in het coalitievormingsproces	- Ervaring van de huidige rollen binnen de organisatie - Percepties van hoe rollen zouden moeten zijn in een ideale politiek-ambtelijke verhouding - De formele rollen zoals vastgesteld door de (in)formateur
Het soort politiek-ambtelijke relatie	- Hiërarchische relatie - Contractrelatie - Geschenkre relatie - Netwerkre relatie	- Hiërarchische relatie wanneer: hiërarchie boven- en onderschikkend is, sturing plaatsvindt met bevelen en directieven, gehoorzaamheid en loyaliteit centraal staat in het karakter, sanctie ontslag is - Contractrelatie wanneer: hiërarchie nevenschikkend is, sturing vrijwillig is, prestatie en tegenprestatie centraal staat in het karakter, waarde nakomen van contract is, sanctie beëindiging van contract is - Geschenkre relatie wanneer: hiërarchie nevenschikkend is, sturing vrijwillig is met verplichting van tegengeschenk, wederkerig karakter impliciet blijft, waarde proportionaliteit en verplichting is, sanctie einde relatie is - Netwerkre relatie wanneer: hiërarchie nevenschikkend is, sturing functioneel is, het karakter van de relatie meerzijdig is, meervoudige afhankelijkheid en empathie

		centraal staat en sanctie de waardedaling van de keten is
Vertrouwen	- Aanwezigheid van vertrouwen binnen de politiek-ambtelijke relatie - Afwezigheid van vertrouwen binnen de politiek-ambtelijke relatie	- Perceptie van het belang van vertrouwen in een politiek-ambtelijke relatie - Ervaring van vertrouwen binnen politiek-ambtelijke relaties - Gevolg van vertrouwen binnen politiek-ambtelijke relaties
Verantwoording afleggen	- Verticaal stelsel - Horizontaal stelsel	- Organisationele structuur op basis van het organogram - Organisationele structuur op basis van de perceptie van sturing en hiërarchie in de organisatie - Ervaring van de participant over het afleggen van verantwoording - Hogere mate van hiërarchie en directe sturing betekent meer verticaal stelsel - Hogere mate van nevenschikking en vrijwillig karakter betekent meer horizontaal stelsel
Gezagspositie van de ambtenaar	- Hoge gezagspositie in de ambtelijke organisatie, veel zeggenschap - Lage gezagspositie in de ambtelijke organisatie, weinig zeggenschap	- Welke formele positie de participant heeft in de ambtelijke organisatie - Om zeggenschap te meten: - De participatie van de participant in een politiek besluitvormingsproces - De informatievoorziening van de participant binnen dit besluitvormingsproces - Een hoge mate van participatie en hoge informatievoorziening betekent meer zeggenschap - Een lage mate van participatie en geen informatievoorziening betekent minder zeggenschap
Toegang tot politiek bestuurder	- Invloedrijke ambtenaren - Niet-invloedrijke ambtenaren	- De wijze waarop het contact plaatsvindt (direct/indirect) - De frequentie van het contact

		- Direct contact en een hoge frequentie van het contact betekent invloedrijker - Indirect contact en een lage frequentie van contact betekent minder invloedrijk
Informatie en deskundigheid	- Ambtelijke informatievoorziening met invloed op de politieke besluitvorming - Ambtelijke informatievoorziening zonder invloed op de politieke besluitvorming	- Ervaring van ambtenaren over de aangeboden informatie - Ervaring van politieke actoren over de aangeboden informatie - Vergelijking van aangeboden ambtelijke informatie met besluitvorming in coalitieakkoord - Positieve ervaring en >50% van de besluitvorming komt overeen met de aangeboden ambtelijke informatie betekent meer invloed - Negatieve ervaring en <50% van de besluitvorming komt overeen met de aangeboden ambtelijke informatie betekent minder invloed
Bureaupolitiek	- Ambtenaren met invloed ontleend aan bureaupolitiek - Ambtenaren met invloed weggenomen door bureaupolitiek	- Ervaring van strijd en concurrentie binnen de ambtelijke organisatie tijdens het coalitievormingsproces - Benutten van de strijd en concurrentie door ambtenaren waarbij de focus ligt op ambtelijke belangen - Het buiten spel zetten van de politieke actoren door de ambtenaren tijdens deze strijd en concurrentie - Of er ambtelijke fragmentatie plaatsvindt naar aanleiding van deze strijd en concurrentie

<i>Begrip</i>	<i>Dimensies</i>	<i>Indicatoren</i>
Ambtelijke invloed op het coalitievormingsproces	- De "course" - De "content" - De "outcome"	Ambtelijke invloed wordt gemeten aan de hand van bovenstaande begrippen met bijbehorende indicatoren, in de volgende dimensies: De "course": - De invloed van ambtenaren op het verloop van het coalitievormingsproces, dus de inrichting van het proces De "content": - De invloed van ambtenaren op de inhoud van het coalitievormingsproces, dus de besproken thema's De "outcome": - De invloed van ambtenaren op de uitkomst van het coalitievormingsproces, dus het coalitieakkoord Er is sprake van een hogere mate van invloed wanneer: - Ambtenaren een hogere mate van betrokkenheid hebben in het coalitievormingsproces - Ambtenaren een formele rol hebben in het coalitievormingsproces - Er sprake is van een contract-, geschenk- of netwerkrelatie - Er sprake is van een horizontaal stelsel van verantwoording - De ambtenaar een hogere gezagspositie heeft met meer zeggenschap - De ambtenaar een hogere mate van toegang heeft tot de politiek bestuurder - De ambtelijke informatievoorziening van invloed is geweest op de politieke besluitvorming - Ambtelijke bureaupolitiek heeft geleid tot een sterkere positie van de ambtenaar in het politieke proces

5. Methoden

5.1 Onderzoeksdesign

Het onderzoek is een kwalitatief onderzoek naar de invloed van ambtenaren op het coalitievormingsproces binnen de gemeente Tilburg in 2018. Door middel van het interpreteren van data kan worden bepaald welke invloed de ambtenaar heeft en welke factoren deze invloed verklaren. Het onderzoek heeft zowel een beschrijvende als verklarende component. Binnen de beschrijvende component wordt de rol van de ambtenaren bij het coalitievormingsproces beschreven en wordt het verloop van het coalitievormingsproces zelf beschreven. Daarnaast wordt bepaald welke invloed de ambtenaar heeft binnen dit proces. Binnen de verklarende component wordt vervolgens getracht te onderzoeken welke factoren verklarend zijn voor de ambtelijke invloed. Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek omdat de percepties en ervaringen van de participanten centraal staan binnen dit onderzoek (Boeije, 2010). Er is namelijk weinig bekend over de relatie tussen ambtelijke invloed en het coalitievormingsproces. Kwalitatief onderzoek biedt hierin de ruimte om nieuwe inzichten op te doen, aanvullend op het theoretisch kader (Boeije, 2010). De indicatoren uit de operationalisatie worden gebruikt om de data te analyseren en interpreteren. Hiermee wordt ambtelijke invloed gemeten. Feitelijke invloed blijft echter moeilijk objectief meetbaar (Bovens et al., 2012; Peters, 1999).

Om de data van dit kwalitatieve onderzoek te verzamelen is allereerst gebruik gemaakt van 16 semigestructureerde interviews. Er is aan de hand van een topiclijst (zie bijlage 3) gevraagd naar de participanten hun percepties en ervaringen met betrekking tot het coalitievormingsproces en ambtelijke betrokkenheid in dit proces. De topiclijst is gebaseerd op kennis uit de wetenschappelijke literatuur, om zo de theorie aan te kunnen vullen met de percepties en ervaringen van de participanten. Naast deze topiclijst is als reactie op de participant doorgevraagd zodat er zoveel mogelijk informatie beschikbaar is omtrent de ambtenaar in het coalitievormingsproces. Er is dus gekozen voor semigestructureerde interviews om zowel de informatie over theoretische begrippen als de persoonlijke percepties en ervaringen te combineren. De interviews hebben plaatsgevonden op het stadskantoor van de gemeente Tilburg, bekend terrein voor alle participanten. De interviews zijn, na toestemming van de participant, opgenomen met een mobiele telefoon. Naast de interviews heeft ook een documentanalyse plaatsgevonden van het coalitieakkoord "Samen sterk en gezond in Tilburg". De informatie aangeleverd vanuit de ambtelijke organisatie ter ondersteuning van de coalitieonderhandelingen is vergeleken met het coalitieakkoord, om een beter beeld te krijgen van de ambtelijke informatievoorziening en het gebruik van de ambtelijke informatie tijdens de onderhandelingen. Er is gekozen voor een documentanalyse omdat deze vergelijking een objectief beeld kan vormen van de gebruikte ambtelijke informatie. Dit beeld biedt een aanvulling op de data verkregen uit de interviews.

5.2 Participanten

De interviews zijn afgenomen onder verschillende actoren die betrokken waren bij het coalitievormingsproces. De functies van de participanten zijn in enkele gevallen sterk vervaagd, om anonimiteit te waarborgen. De participanten zijn te verdelen in ambtenaren, topambtenaren, politieke actoren, politiek bestuurder, burgemeester, (in)formateur en onderzoeker (zie bijlage 2). De ambtenaren boden de informatie aan tijdens de

voorbereiding van het coalitievormingsproces. De ambtenaren hebben daarnaast informatieve presentaties gegeven tijdens de coalitieonderhandelingen. Een enkele ambtenaar, participant 1, trad op als procesondersteuner. De topambtenaren traden ook op als procesondersteuners. De geïnterviewde politieke actoren hebben als onderhandelaar deelgenomen aan het proces, evenals de politiek bestuurder. De burgemeester heeft een verbindende rol gehad binnen het proces, om de relatie tussen de nieuwe politieke bestuurders en coalitieonderhandelaars te versterken. In de eerste informatiefase trad de eerste informateur op. Binnen de tweede informatiefase met de daaropvolgende formatiefase heeft de tweede (in)formateur de leiding gehad. Er is ook met een onderzoeker van de Universiteit Tilburg gesproken, om te sparren over het begrip invloed en de rol van de ambtenaar (binnen het coalitievormingsproces).

De participanten zijn selectief gekozen op basis van hun betrokkenheid bij het coalitievormingsproces en hun kennis en ervaring met een coalitievormingsproces. Er is gekozen voor participanten met verschillende rollen in zowel de dagelijkse bestuurspraktijk als het coalitievormingsproces, om een zo uitgebreid mogelijk beeld te creëren. Hiermee kunnen verschillende percepties en ervaringen worden getoond in de bevindingen. Om aan de juiste participanten te komen is gebruik gemaakt van het persoonlijke netwerk wat ik heb opgebouwd tijdens mijn stage bij de gemeente Tilburg. De participanten zijn per mail of via de telefoon benaderd met de vraag of zij deel wilden nemen aan een onderzoek over de betrokkenheid van ambtenaren in het coalitievormingsproces.

5.3 Analyse

Nadat de interviews plaats hebben gevonden zijn deze letterlijk getranscribeerd aan de hand van de mobiele opnames. Vervolgens heeft open codering plaatsgevonden, waarbij codes op basis van de begrippen uit het conceptueel model werden toegekend aan fragmenten uit de interviewtranscripties. Wanneer bepaalde bevindingen niet tussen deze begrippen pasten, is er een nieuwe code aan verbonden. Axiale codering vond hierna plaats, waarbij de interviewtranscripties met elkaar zijn vergeleken en de codes hierop zijn afgestemd. Alle fragmenten zijn opgedeeld in specifieke citaten en toegewezen aan de definitieve codes, om een goed overzicht te krijgen van de resultaten. In de documentanalyse is gebruik gemaakt van de factsheets aangeleverd door de ambtelijke organisatie. Deze factsheets boden informatie voor de onderhandelaars, een overzicht in alle begrotings-onderwerpen. In het volgende hoofdstuk worden de factsheets nader toegelicht. De factsheets zijn naast het coalitieakkoord gelegd. Hierbij is letterlijk gekeken welke informatie uit de factsheets terug te zien is binnen het coalitieakkoord. Hierdoor kon indirect maar objectief geanalyseerd worden in hoeverre de ambtelijke informatie is gebruikt tijdens de coalitieonderhandelingen.

5.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Er zijn drie mogelijke betrouwbaarheidsproblemen binnen het huidige kwalitatieve onderzoek. Het eerste risico betreft de reproduceerbaarheid van de semigestructureerde interviews (Boeije, 2010). Binnen deze interviews is gebruik gemaakt van een topiclijst, maar zijn ook ter plekke nieuwe vragen gesteld op basis van de gegeven informatie. De participanten geven hierin hun percepties en ervaringen omtrent het proces, het betreft niet

alleen feitelijke en objectieve informatie. Ten tweede heeft een merendeel van de interviews na de coalitieonderhandelingen plaatsgevonden. Hierdoor kunnen de participanten specifieke gebeurtenissen vergeten zijn. Dit maakt het onderzoek moeilijk reproduceerbaar, omdat de informatie van participanten gegeven in de interviews tijdsafhankelijk kan zijn. Het laatste risico is dat anonimiteit is gewaarborgd binnen het onderzoek, onder andere vanwege de topfuncties van participanten. Ook hierin komt de reproduceerbaarheid van het onderzoek in het geding.

Er zijn meerdere stappen ondernomen om deze betrouwbaarheidsproblemen zo klein mogelijk te maken. De topiclijst is gebaseerd op kennis uit de wetenschappelijke literatuur en deze kennis is omgezet in meetbare begrippen en indicatoren binnen de operationalisatie (Boeije, 2010). Op basis van deze topiclijst, en de operationalisatie, kan het meten van invloed op dezelfde manier gereproduceerd worden. De antwoorden van participanten blijven echter persoonsgebonden en kunnen subjectief zijn. Om enkel tijdsgebonden antwoorden te voorkomen is naast de percepties en ervaringen rondom het coalitievormingsproces ook gevraagd naar de dagelijkse bestuurspraktijk. Er zijn ook normatieve vragen gesteld over hoe zaken er idealiter uit zouden moeten zien. Daarnaast heeft de vergelijking van het coalitieakkoord met de factsheets plaatsgevonden, welke herhaald kan worden. Om het laatste betrouwbaarheidsprobleem op te lossen, is gevraagd aan de participanten of hun persoonlijke gegevens wel gedeeld mogen worden met andere onderzoekers. Om deze reden zijn enkele persoonlijke quotes niet gebruikt binnen het huidige onderzoek.

Om validiteit binnen het huidige onderzoek te waarborgen zijn begrippen en indicatoren uit de operationalisatie gebaseerd op kennis uit de wetenschappelijke literatuur. Deze begrippen en indicatoren maken ambtelijke invloed meetbaar, maar zijn objectief. Er zit echter ook een subjectieve component in de analyse, namelijk de nieuwe informatie gegeven door participanten. Deze informatie is aanvullend gebruikt op de meetbare indicatoren uit de theorie. Wel zijn de participanten specifiek geselecteerd vanwege hun betrokkenheid bij het coalitievormingsproces en hun rol in de dagelijkse praktijk. Hierdoor ontstaan bevindingen uit verschillende oogpunten en is het niet een enkele subjectieve mening.

6. Casusbeschrijving

6.1 De gemeente Tilburg

Op 1 januari 2018 had de gemeente Tilburg 215.579 inwoners (Gemeente Tilburg, 2018). Hiermee is Tilburg de 6^e grootste stad van Nederland. Het college van B&W bestond van 2014-2018 uit een burgemeester en vijf wethouders. Van 2018-2022 zal het college van B&W bestaan uit een burgemeester en zes wethouders. De burgemeester is Theo Weterings. De gemeenteraad heeft 45 raadsleden, verdeeld over 10 politieke partijen. In de onderstaande tabel staan de politieke partijen na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018.

<i>Politieke partij</i>	<i>Aantal zetels</i>
Lijst Smolders Tilburg (LST)	10
D66	9
GroenLinks	6
VVD	6
CDA	4
SP	4
PvdA	2
50Plus	2
Voor Tilburg	1
Lokaal Tilburg	1

Politieke partijen gemeenteraad Tilburg 2018-2022

De ambtelijke organisatie wordt aangestuurd door de algemeen directeur/gemeentesecretaris, Marcel Meijs. De directie bestaat uit vier leden, verdeeld over de thema's Bedrijfsvoering, Vitale stad, Inclusieve stad en Duurzame stad. De primaire afdelingen zijn de afdelingen Ruimte, Sociaal, Veiligheid & Wijken en Economie & Arbeidsmarkt. De afdeling Strategie & Control staat tussen de directie en de primaire afdelingen in. De ondersteunende afdelingen en bedrijfsmatige afdelingen staan in het organogram in de buitenste twee cirkels (zie bijlage 1). De directie staat in de binnenste cirkel, omringd door de primaire afdelingen.

6.2 Verloop coalitievormingsproces

Op 21 maart 2018 vonden de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland plaats, zo ook in de gemeente Tilburg. De afgelopen vier jaar (van 2014-2018) bestond de coalitie in de gemeenteraad uit de D66, het CDA, GroenLinks en de SP, met de D66 als grootste partij in de gemeenteraad. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 blijkt de LST (Lijst Smolders Tilburg) de grootste partij met tien zetels, gevolgd door de D66 met 9 zetels. Zoals eerdergenoemd in de inleiding neemt vaak de grootste partij het initiatief voor de onderhandelingen. Ook na de verkiezingen in 2018 werd deze gewoonte voortgezet. De LST had vooraf al contact opgenomen met Philip Eijlander en daar de vraag neergelegd of Philip Eijlander informateur zou willen zijn bij winst van de LST.

Na overleg met de raadsgriffier Gerard Vrenken heeft Philip Eijlander deze positie als informateur aangenomen.

Deze eerste informatiefase ging gepaard met strijd binnen de gemeenteraad, met name tussen de D66 en de LST. De LST stelde dat de D66 hen op voorhand al had uitgesloten van een coalitie. De informateur heeft echter met alle partijen gesproken om de mogelijkheden van een coalitie met de LST te verkennen. Na een aantal weken bleek een meerderheidscoalitie met de LST niet mogelijk te zijn en de informateur heeft hierover een bericht uitgebracht. Er volgde een raadsvergadering op 16 april 2018 waarbij de strijd tussen de LST en andere (grote) partijen duidelijk zichtbaar werd. In deze raadsvergadering werd een motie ondertekend om een zo'n raadsbreed mogelijk akkoord op te stellen, waarbij ook de stad betrokken moest worden. Alle partijen hebben deze motie ondertekend. Ook is in deze raadsvergadering het besluit genomen dat de tweede grote partij, de D66, de leiding kreeg in de volgende (in)formatiefase, na het falen van de eerste informatiefase.

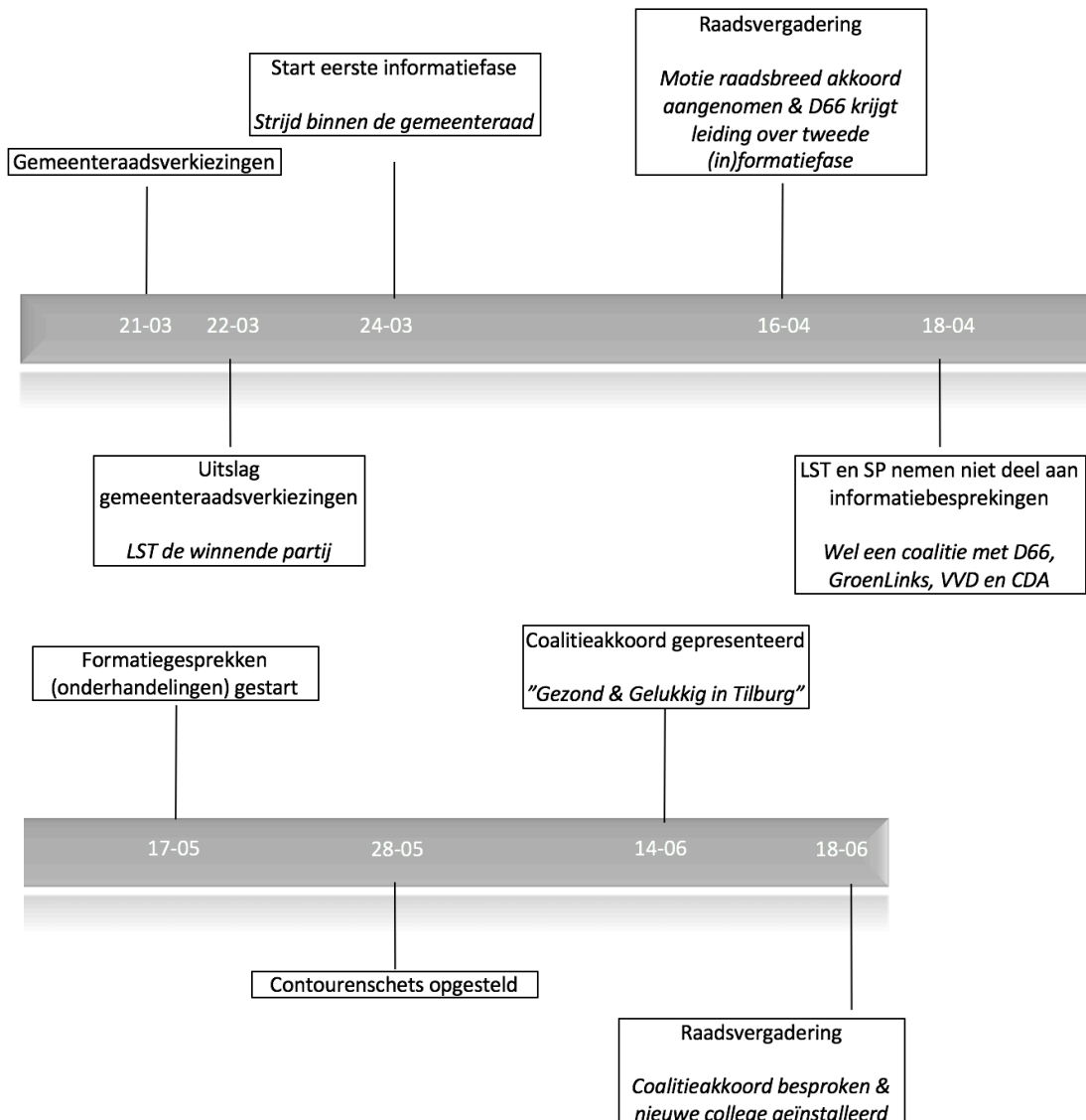
D66 koos Hans Dieteren als (in)formateur, net als vier jaar geleden toen zij de grootste partij was. Zij heeft de opdracht gegeven onderzoek te doen naar een nieuw stadsbestuur dat kan rekenen op een werkbare en stabiele meerderheid in de raad, met een zo breed mogelijk gedragen akkoord als specifiek onderdeel. Ook viel onder deze opdracht de verkenning of partijen bereid zijn partners uit de stad te betrekken bij een te sluiten akkoord. Op 18 april heeft de LST laten weten niet aan de informatiebesprekingen deel te nemen, ondanks een verzoek van Hans Dieteren om zich daar wel voor open te stellen. Ook de SP wil geen coalitie waarin zij getalsmatig niet nodig is. Uit de informatiefase is een coalitie gekomen met de partijen D66, GroenLinks, VVD en het CDA. Daarnaast is besloten om deze periode (de komende vier jaar) met zes wethouders aan de slag te gaan. Dit is er een meer dan de afgelopen vier jaar.

In de daaropvolgende fase hebben de formatiegesprekken plaatsgevonden, onder leiding van (in)formateur Hans Dieteren. Deze gesprekken vonden meerdere keren per week plaats. Van iedere partij waren twee onderhandelaars aanwezig: een kandidaat wethouder en een (nieuwe) fractievoorzitter. Voor beide onderhandelaars van de VVD, een onderhandelaar van het CDA en een onderhandelaar van GroenLinks waren de formatiegesprekken nieuw terrein. Er is naar aanleiding van deze gesprekken een contourenschets opgesteld door de vier coalitiepartijen, als voorbereiding op het coalitieakkoord. De andere partijen werden uitgenodigd om hun mening te geven (in dialoog) over deze contourenschets. Alleen de LST en de SP hebben hier niet aan deelgenomen. De partijen 50Plus, Lokaal Tilburg, PvdA en Groep Oerlemans waren kritischer over de contourenschets en vonden het te algemeen. De coalitiepartijen zelf (exclusief de onderhandelaars) hadden ook nog wensen.

Op 14 juni 2018 is uiteindelijk het coalitieakkoord "Gezond & Gelukkig in Tilburg" gepresenteerd in de stad. De (in)formateur benadrukt hierbij dat het coalitieakkoord van alle partijen - exclusief de LST en SP - is. In het coalitieakkoord staan enkel doelen, waarden en uitgangspunten. Hierdoor is er nog genoeg ruimte voor de uitvoering en de "hoe-vraag". Ook blijft er ruimte over voor de oppositiepartijen om oplossingen en ideeën in

te brengen. Op maandag 18 juni werd het coalitieakkoord besproken tijdens een extra raadsvergadering en is het nieuwe college geïnstalleerd. De wethouders zijn: Berend de Vries (D66), Erik de Ridder (CDA), Mario Jacobs (GroenLinks), Marcelle Hendrickx (D66), Oscar Dusschooten (VVD) en Esmah Lahlah (partijloos). De laatste twee genoemden gaan hun eerste periode als wethouder tegemoet, de anderen hebben al ervaring.

6.3 Tijdlijn coalitevormingsproces gemeente Tilburg 2018



6.4 Informatie aangeleverd door ambtelijke organisatie

In Tilburg wordt vanuit de ambtelijke organisatie iedere vier jaar informatie aangeleverd richting de coalitieonderhandelaars. De manier waarop deze informatiedeling plaatsvindt en hoe deze informatie eruit ziet verschilt echter iedere coalitieperiode. De aangeleverde informatie bestond dit jaar uit factsheets, een financieel beeld en presentaties tijdens de onderhandelingen. Deze factsheets zijn van A2 formaat waarop per begrotingsonderwerp de verschillende feiten staan waaronder kwantitatieve data omtrent het onderwerp, een

korte kijk op de financiën, maar ook een kopje met trends en ontwikkelingen welke de ambtenaar belangrijk acht. Er zijn 31 factsheets geproduceerd met de onderwerpen: onderwijs, armoede, zelfredzaamheid, zorg, jeugdhulp, mobiliteit, wonen, groen, cultuurhistorie en archeologie, stedelijke ontwikkeling, kernwinkelgebied, cultuur, veiligheid, wijkgericht werken, sport, klimaat, energietransitie, openbare ruimte, parkeren, samenwerking, agenda sociaal, omgevingswet en participatie. Het financieel beeld bestaat uit structurele en incidentele dekkingen en geeft aan welke financiële dekkingen zullen aflopen in de komende regeerperiode. Het financieel beeld is gekoppeld aan de factsheets en heeft dezelfde begrotingsonderwerpen. Tijdens de coalitieonderhandelingen werd door de onderhandelaars gevraagd om verdiepende informatie op basis van deze factsheets en het financieel beeld. Als reactie hierop hebben de directeuren een two-pager geschreven, dit zijn twee pagina's met informatie over hun afdeling en welke onderwerpen zij het belangrijkste achten. Daarnaast hebben verschillende ambtenaren verdiepende presentaties gegeven tijdens de onderhandelingen. Kortom, de factsheets vormden de leidraad van de ambtelijke informatie.

Daarnaast is er nagedacht over het verspreiden van de informatie. De informatie is dit jaar zowel digitaal als op papier verspreid. Alleen de coalitieonderhandelaars ontvingen echter de factsheets en het financieel beeld zowel schriftelijk als digitaal. Hiermee wilden de ambtenaren het gebruik van de factsheets tijdens de onderhandelingen stimuleren. De ambtelijke organisatie en gemeenteraad ontvingen de factsheets en het financieel beeld enkel digitaal. In het begin van het proces was het echter niet zeker of de informatie verder verspreid zou worden dan aan de coalitieonderhandelaars en fractievoorzitters, maar om transparantie te bieden is ervoor gekozen de informatie openbaar te stellen aan zowel de gehele raad als de ambtelijke organisatie.

7. Bevindingen

De bevindingen uit zowel de interviews als de documentanalyse zijn opgebouwd uit een beschrijvend deel en een verklarend deel. In het beschrijvende deel komen de politiek-ambtelijke verhoudingen aan bod. Hierin wordt eerst de rol van de ambtenaar in het coalitievormingsproces beschreven, samen met competenties die binnen deze rol als wenselijk worden gezien. Vervolgens wordt beschreven hoe de politiek-ambtelijke relaties in de gemeente Tilburg eruitzien. Hierbij komt zowel het afleggen van verantwoording door de ambtenaar aan bod als het soort relatie. In het verklarende deel komen de ambtelijke invloedsmiddelen aan bod. Hierin wordt eerst de ambtelijke informatievoorziening beschreven. Vervolgens komen de andere invloedsmiddelen aan bod, namelijk: de gezagspositie van de ambtenaar, de toegang van de ambtenaar tot de politiek bestuurder en het gebruik van bureaupolitiek. De bevindingen worden afgesloten met verbeterpunten rondom het coalitievormingsproces voor de ambtelijke organisatie.

7.1 Rollen en competenties van de ambtenaar

Aan de hand van verschillende ambtelijke rollen en competenties in de dagelijkse bestuurspraktijk is een ambtenaar wel of niet betrokken bij het coalitievormingsproces. Allereerst wordt besproken welke rollen en competenties een ambtenaar zou moeten aannemen, vervolgens wordt de rol van de ambtenaar in het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg beschreven.

7.1.1 Wenselijke ambtelijke rollen

Uit een meerderheid van de interviews blijkt dat er in de rol van de ambtenaar een duidelijke politieke grens moet worden getrokken. Deze grens is dan het moment van politieke besluitvorming. De besluitvorming moet volgens alle participanten bij de politiek blijven liggen:

“Wij kunnen aanleveren en aanbieden wat we willen, en je zou dit en dit moeten doen, maar zij moeten, zij zijn degenen die daar de keuzes in moeten maken en zij zijn degenen die het tegen de raad moeten verdedigen.”

(Participant 2)

Dit moment van politieke besluitvorming lijkt de meest wenselijke rol van een ambtenaar te bepalen. De ideale rol van de ambtenaar lijkt te zijn dat het bestuur op basis van professionele kennis en expertise wordt geïnformeerd en geadviseerd om een keuze te maken. Wanneer het besluit echter is genomen door het bestuur moet de ambtenaar dit besluit zo loyaal mogelijk uitvoeren, ongeacht de uitkomst. De ambtelijke rollen zijn dan informeren, adviseren en loyaal uitvoeren. Twee topambtenaren voegen hieraan het begrip “civil servant” toe. Dit begrip houdt in dat een ambtenaar de samenleving dient, dat de ambtenaar bestaat ten behoeve van de publieke zaak en het politiek gelegitimeerde bestuur.

“Dat is iemand die vanuit de betrokkenheid bij de samenleving, bij de betrokkenheid wat er buiten gebeurt, als professional zijn rol heel sterk pakt en als het gaat over de advisering naar het college dat die heel zeg maar duidelijk adviseert over wat kan of wat wenselijk is vanuit zijn professie. Maar op het moment dat het college het besluit genomen heeft, voert hij het loyaal uit.” (Participant 15)

Er zijn nog wel kleine verschillen tussen de percepties van beleidsambtenaren en topambtenaren. Meerdere beleidsambtenaren geven aan dat zij te bang zijn om de politieke grens van besluitvorming te overschrijden. Hierdoor zouden sommige ambtenaren terughoudend handelen en niet voldoende adviseren waar het wel nodig is. In het interview met de (in)formateur wordt deze perceptie bevestigd en hij voegt eraan toe dat ambtenaren meer lef kunnen tonen in hun ambtelijke rol:

“Ik vind dat, oeh die voorzichtigheid die er af en toe tentoon wordt gesteld, die valt mij tegen. Dus mij valt eigenlijk eerder bij een aantal tegen dat ze zich zo terughoudend opstellen omdat ik eigenlijk zou verwachten dat het level waarmee je te maken hebt van de organisatie, dat die gewoon ongegeneerd hun rol pakken en ook gewoon durven.” (Participant 8)

Verschillende topambtenaren geven daarentegen aan dat een ambtenaar alleen mag adviseren wanneer hierom wordt gevraagd door de politiek bestuurders. Hierin komt de angst van beleidsambtenaren om de politieke grens te overschrijden terug. Dit geldt met name binnen een coalitievormingsproces, omdat dit volgens de participanten een politiek proces is waarin de ambtenaar faciliterend handelt. Deze participanten maken dus een onderscheid tussen de dagelijkse bestuurspraktijk en de rol van de ambtenaar tijdens een coalitievormingsproces, waarbij de ambtenaar zich terughoudender zou moeten opstellen tijdens een coalitievormingsproces. De (in)formateurs spreken elkaar daar in tegen. Ten opzichte van de (in)formateur die vindt dat ambtenaren meer lef moeten tonen, vindt de andere (in)formateur ook dat een ambtenaar meer faciliterend moet zijn:

“Ik heb helemaal niks tegen ambtelijke inbreng, alleen inderdaad wel op het goede moment en meer op verzoek zeg maar. Faciliterend.” (Participant 5)

7.1.2 Wenselijke ambtelijke competenties

Bij deze wenselijke rol van de ambtenaar komen verschillende wenselijke competenties kijken. In de interviews worden namelijk veel verschillende competenties genoemd. De competenties welke belangrijk worden geacht door de participanten zijn met name persoonlijke vaardigheden. De competenties bestuurlijke sensitiviteit, het hebben van een politieke antenne en communicatief vaardig zijn komen binnen ieder interview terug. Bestuurlijke sensitiviteit en het hebben van een politieke antenne houdt volgens de participanten in dat er rekening wordt gehouden met de politieke omgeving van een bestuurder binnen de informatievoorziening en advisering. Er moet namelijk een politiek draagvlak zijn voor deze informatie, als ambtenaar is het een competentie om hier rekening mee te houden. Communicatief vaardig zijn heeft vooral betrekking op het

adequaat schrijven van schriftelijke nota's en de communicatie met zowel collega's als de bestuurders en de burgers. Deze competenties lijken het meest wenselijk te zijn in een politieke context. Een andere competentie die regelmatig wordt genoemd en lijkt te gelden in zowel de dagelijkse beleidspraktijk als een politieke context is het zoeken van verbinding. Dit betekent dat een ambtenaar in staat moet zijn om te netwerken en deze competentie lijkt de afgelopen jaren belangrijker te zijn geworden. Hiermee wordt bedoeld dat de stad met haar inwoners centraal staat en niet alleen de kwantitatieve informatie:

“Het is minder blauw he, waar je vroeger, de werkelijkheid is niet alleen de gemeente, dus het moet als competentie ook hebben dat je aan de politiek kunt laten zien wat van de stad is... Het is belangrijk wat je als stad zou willen, wat de stad heeft aangegeven.” (Participant 10)

Een andere competentie slaat terug naar de wenselijke rol van de ambtenaar waarbij politieke besluitvorming als de grens wordt gezien. Volgens meerdere participanten, zowel ambtenaren als politieke actoren, moet een ambtenaar de competentie hebben om kritisch te zijn en een bepaald lef te tonen voordat een besluit is genomen. Dit spreekt echter eerdere bevindingen tegen, waarin ambtenaren aangeven terughoudend te zijn in ongevraagd advies. De rol die een ambtenaar werkelijk aanneemt, lijkt dus te verschillen van de competenties waarover een ambtenaar wil bezitten. Wanneer het besluit is genomen, moet de competentie lef plaatsmaken voor loyaliteit, wat overeenkomt met de perceptie van een wenselijke ambtelijke rol. In beide competenties lijkt het echter weleens fout te gaan:

“Daar zie je het weleens mis gaan. Dat als een besluit niet een besluit is wat de ambtenaar heeft geadviseerd dat dan de loyale uitvoering gaat stokken noem ik het maar even... Maar voor het besluit tegenkracht bieden gaat het nog vaker mis, want vaak begint de bestuurder met zijn wens te uiten en wat je vaak ziet is dat de wens van de bestuurder nog maar het enige scenario is waaraan gewerkt wordt.” (Participant 14)

Geen enkele participant geeft aan dat een ambtenaar binnen het coalitievormingsproces andere competenties nodig heeft. Wel geven enkele ambtenaren aan dat je, wanneer je betrokken bent bij het coalitievormingsproces, intensiever samenwerkt met zowel collega's als bestuurders en hierbij dus meer bestuurlijke sensitiviteit en communicatieve vaardigheden nodig hebt. Verschillende politieke actoren geven in de interviews aan dat ambtenaren ook een sterkere politieke antenne nodig hebben binnen het coalitievormingsproces. Deze politieke antenne werd eerder genoemd als belangrijke competentie in de dagelijkse politieke context, maar het coalitievormingsproces wordt gezien als een sterker politiek spel. De burgemeester zegt hierover:

“Tijdens een coalitievormingsproces zit natuurlijk wel de top van de ambtelijke dienst aan tafel... Die zijn er gepopt in en in gemazeld om te laten zien of goed te luisteren waar politiek bestuur mee bezig is... De beste spelers staan dan wel in het veld.” (Participant 16)

Enkele topambtenaren bevestigen dit en stellen dat alleen ambtenaren met deze bestuurlijke sensitiviteit en politieke antenne een rol krijgen bij het proces.

7.1.3 Feitelijke rol van de ambtenaar in het coalitievormingsproces

“De ambtenaar heeft geen rol in de coalitieonderhandelingen tenzij hij gevraagd wordt om iets aan te leveren.

Want de coalitie is natuurlijk van de politiek. Hij is 0, tenzij. Heel overdreven gezegd, hij is 0, tenzij.”

(Participant 15)

Volgens deze topambtenaar heeft een ambtenaar alleen een rol bij het coalitievormingsproces wanneer de coalitieonderhandelaars om informatie en/of advisering vragen. Of een ambtenaar betrokken is bij het coalitievormingsproces en hoe deze rol eruitziet, lijkt dus erg afhankelijk van zowel de dagelijkse positie van de ambtenaar als de vraag vanuit coalitieonderhandelaars. Toch zijn er drie ambtenaren het gehele politieke onderhandelingsproces betrokken: de gemeentesecretaris, de assistent gemeentesecretaris en de schrijfster van het coalitieakkoord. Daarnaast zit de corporate controller vaak aan tafel betreft de financiële mogelijkheden. De vraag die in de interviews naar voren komt is dan ook of de coalitieonderhandelaars het wel zouden kunnen zonder de ambtenaren:

“Ik vind het me eigenlijk moeilijk voor te stellen dat je (als ambtenaar) een passievere rol zou hebben, tenzij je allemaal geniale volledig belezen van alles op de hoogte zijnde coalitieonderhandelaars hebt.” (Participant 3)

Naast de drie ambtelijke procesondersteuners die het gehele onderhandelingsproces hebben begeleid, zijn andere ambtenaren op verschillende manieren betrokken geweest: als procesondersteuners binnen de ambtelijke organisatie of inhoudsdeskundigen. Deze procesondersteuners zijn niet constant aanwezig bij de coalitieonderhandelingen, maar zorgen ervoor dat de vragen vanuit de onderhandelaars in de ambtelijke organisatie worden uitgezet en ook op een adequate manier terug worden gecommuniceerd. De inhoudsdeskundigen bieden de beschikbare informatie en advisering omtrent hun vakgebied. Dit heeft zowel schriftelijk (onder andere in de factsheets) als via presentaties plaatsgevonden. Deze informatievoorziening komt uitgebreid terug binnen de sectie ambtelijke invloedsmiddelen.

De procesondersteunende rol van ambtenaren bij het coalitievormingsproces heeft maar een relatief kleine groep ambtenaren op zich gekregen. De inhoudsdeskundigen hebben namelijk geen inzicht in het politieke proces, zij leveren alleen informatie en advies aan waar vanuit de procesondersteuners om wordt gevraagd:

“Maar je ziet in het onderhandelingsproces zelf zie je dat eigenlijk maar een relatief klein clubje continue van alles op de hoogte is en die continue aanwezig is bij de onderhandelaars. En natuurlijk worden er wel vragen uitgezet in de organisatie en teruggegeven, maar dat kleine clubje bepaalt weer op welke manier dat antwoord wordt teruggegeven aan de onderhandelaars en hoe we dat op waarde schatten.” (Participant 14)

Deze relatief kleine groep procesondersteuners zijn gekozen op basis van hun rol en competenties in de dagelijkse bestuurspraktijk. De gemeentesecretaris, assistent gemeentesecretaris en de schrijfster van het coalitieakkoord zijn strategische (top)ambtenaren met zowel een sterke bestuurlijke sensitiviteit als politieke antenne. De andere procesondersteuners zijn ook afkomstig van deze strategische afdeling die in de dagelijkse bestuurspraktijk de directie en het college ondersteunt. Alle ambtenaren met een rol binnen het coalitievormingsproces hebben dus ervaring in het politieke spel.

Ondanks sommige percepties over de meest wenselijke rol van een ambtenaar, waarbij de ambtenaar in het coalitievormingsproces terughoudend zou moeten zijn of zelfs geen rol zou moeten krijgen, lijkt een kleine groep ambtenaren zeer betrokken. De politieke actoren zijn in de interviews positief over deze betrokkenheid en een bestuurder geeft zelfs aan dat de corporate controller (een procesondersteuner) ook deel zou mogen uitmaken van de dagelijkse ondersteuning:

“Je hebt de ambtenaren die continu aanwezig waren, de gemeentesecretaris en de assistent gemeentesecretaris en de strateeg die schrijft. Dat is in een goede verhouding gebeurd. Het tweede is dat de controller af en toe aanschuift, dat is goed, die kijkt naar het realisme van wat er wordt gezegd in financieel perspectief... Wat mij betreft had hij continu aanwezig mogen zijn.” (Participant 12)

7.2 Politiek-ambtelijke relaties

Binnen de ambtelijke organisatie bestaat een organogram met een netwerkstructuur (zie bijlage 1), zo blijkt ook uit de casusbeschrijving. In de interviews komt echter naar voren dat participanten verschillende percepties hebben van de organisatiestructuur binnen de gemeente. Enerzijds wordt de netwerkstructuur genoemd, waarin verschillende afdelingen samenwerken. Er is in dit netwerk sprake van ketens waarin een bepaalde afdeling de opdrachtgever en eindverantwoordelijke is, maar samenwerkt met andere afdelingen of samenwerkt met partijen vanuit de stad. Meerdere ambtenaren geven echter aan dat deze nieuwe manier van werken vaak nog onduidelijk is en dat er wordt teruggegrepen op de hiërarchie wanneer er discussie plaatsvindt over verantwoordelijkheid:

“Dat is dan toch weer een soort hiërarchische structuur, als we er niet helemaal met elkaar uitkomen of er is stront aan de knikker dat er dan een iemand is waarvan we zeggen, nou die zou het moeten doen.”

(Participant 3)

De topambtenaren geven daarentegen in de interviews aan dat er wel degelijk sprake is van een netwerkstructuur. Deze netwerkstructuur uit zich volgens deze participanten in onderling afhankelijke afdelingen welke niet zelfstandig kunnen functioneren. Toch stellen zij ook dat er nog wel hiërarchische componenten binnen dit netwerk te vinden zijn. Met name binnen de afdelingen bestaan er nog afdelingshoofden die teammanagers aansturen en teammanagers die medewerkers aansturen. Een enkele

topambtenaar bevestigt de perceptie dat er wordt teruggegrepen op deze hiërarchie wanneer problemen zich voordoen:

“Kijk, een netwerkorganisatie is heel mooi, die werkt op het moment dat je medewerkers maximaal professioneel zijn, dan geloof ik er echt in. Zolang ze dat niet zijn, en dat is ook helaas altijd het geval, zal je aansturing moeten hebben. En dan komt toch hiërarchie om de hoek. De ideale wereld is een vrij vlakke wereld waarin het netwerk goed marcheert, soms zie je dat het niet zo is en dan ontstaat de neiging tot sturing en dus tot hiërarchie.” (Participant 4)

Een politiek bestuurder voegt hieraan toe:

“Wat mij verbaast is, we zijn een netwerkorganisatie maar er zit een zware hiërarchische component in. Hoe vaak ik van medewerkers hoor: dit moet eerst langs het managementteam. Dat verbaast mij. Want het managementteam is niet de baas, dat zijn wij.” (Participant 12)

Kortom, het lijkt erop dat de ambtelijke organisatie graag een netwerkstructuur wil hanteren en hiervoor opdrachten uitvoert in ketens waarbinnen samenwerking wordt gestimuleerd. Er zitten echter nog veel hiërarchische componenten binnen deze netwerkstructuur, waarop met name wordt teruggegrepen als er zich onduidelijkheid voordoet over verantwoordelijkheid.

Binnen deze organisatiestructuur lijkt iedere ambtenaar verantwoording af te leggen. Uit de interviews blijkt echter dat niet iedere ambtenaar dit op dezelfde manier doet. Wanneer en aan wie er precies verantwoording moet worden afgelegd, waar je als ambtenaar zelf verantwoordelijk voor bent en hoeveel ruimte er is voor eigen inbreng, is onduidelijk. Participanten geven aan dat zij verantwoording af moeten leggen aan hun teammanager, afdelingshoofd of directeur. Wel geven alle participanten aan dat zij altijd vrij zijn om informatie in te brengen binnen de afdeling, maar uiteindelijk beslist het managementteam of deze informatie wordt doorgezet naar de bestuurder. Dit komt overeen met de hiërarchische component binnen de netwerkstructuur. Er lijkt een directe vorm van inhoudelijke sturing plaats te vinden binnen een ambtelijke afdeling. Een politiek bestuurder vindt dat er meer transparantie moet plaatsvinden binnen zo'n informatieproces, omdat nu het managementteam beslissingen lijkt te nemen, niet de bestuurder zelf:

“Ze (de ambtenaren) kunnen niet direct naar mij toekomen, dat is een. En ik weet dus niet wat er zich in het managementteam afspeelt. In hoeverre is de informatie wel of niet gefilterd richting ons. Dat is niet transparant.” (Participant 12)

Het vraagstuk wanneer en aan wie er verantwoording moet worden afgelegd over de inhoud blijkt een lastige zaak. Enerzijds willen de ambtenaren en bestuurder dat er meer ruimte ontstaat voor de ambtenaar om zonder inhoudelijke aanpassingen van het management advies en informatie te leveren aan het bestuur. Anderzijds

lijkt het niet mogelijk om de directe sturing binnen de ambtelijke organisatie weg te halen, omdat er dan te veel informatie richting het bestuur gaat.

Tijdens het coalitievormingsproces ziet de structuur binnen de ambtelijke organisatie er anders uit dan in de dagelijkse bestuurspraktijk. Het samenwerken in ketens lijkt niet plaats te vinden. Volgens een meerderheid van de participanten heeft, zoals eerdergenoemd, alleen een kleine groep ambtenaren de leiding in het proces. Zij sturen zowel op het proces als op de inhoud. Ook binnen een afdeling wordt informatie tijdens het coalitievormingsproces strenger gecontroleerd door het managementteam. De ambtenaar lijkt sterk afhankelijk van zowel het managementteam als de procesondersteuners.

7.3 Ambtelijke invloedsmiddelen

Uit de interviews komen verschillende ambtelijke invloedsmiddelen naar voren waaruit blijkt welke invloed een ambtenaar heeft op het coalitievormingsproces. Deze invloedsmiddelen staan niet los van elkaar. Allereerst wordt de informatievoorziening door de ambtelijke organisatie besproken. Vervolgens komen de andere invloedsmiddelen aan bod.

7.3.1 Informatievoorziening door de ambtelijke organisatie

Welke informatie de ambtenaren feitelijk hebben aangeleverd is terug te vinden binnen de casusbeschrijving. Er komt echter ook een subjectieve component terug binnen deze informatievoorziening, namelijk het doel van de ambtenaren en de ontvangst door de politieke actoren. Ook wordt beschreven welke ambtelijke informatie gebruikt lijkt te zijn in het coalitieakkoord, op basis van de documentanalyse. Vervolgens wordt ambtelijke informatie en deskundigheid als invloedsmiddel beschreven.

7.3.1.1 Doel van de ambtelijke informatievoorziening

De ambtenaren lijken met hun informatievoorziening betrokkenheid bij het coalitievormingsproces te willen bereiken. Meerdere ambtenaren geven aan dat er belangrijke beslissingen worden gemaakt voor de komende vier jaar. Zij willen hun eigen onderwerpen op de agenda krijgen. Toch lijkt het doel om de factsheets en het financieel beeld zo objectief mogelijk te presenteren, om de vertrouwensrelatie met de coalitieonderhandelaars op te bouwen of in stand te houden:

“Een factsheet is een soort document wat we hebben gemaakt, waar zij (de onderhandelaars) op kunnen terugvallen zonder dat er elke keer op beducht te zijn of er ambtenaren zitten te sturen.” (Participant 1)

Met het aanleveren van de factsheets en het financieel beeld willen de ambtenaren dus laten zien wat er speelt in Tilburg en met welke onderwerpen zij op het moment bezig zijn. Het lijkt hierin te gaan om een professionele ambtelijke visie, geen persoonlijke mening. Alle participanten geven aan, net als bij de wenselijke rol van de ambtenaar, dat de besluitvorming altijd bij de politieke actoren blijft liggen.

7.3.1.2 Ontvangst van de informatie bij de coalitieonderhandelaars

Tijdens het ontwikkelen van de factsheets en het financieel beeld is al rekening gehouden met het draagvlak onder de coalitieonderhandelaars, zo blijkt uit de interviews met procesondersteuners. Verschillende politieke actoren hadden voor de gemeenteraadsverkiezingen al aangegeven graag ambtelijke informatie te ontvangen. Dit geldt met name voor de nieuwe coalitieonderhandelaars. Zij wilden over dezelfde kennis beschikken als de onderhandelaars met meer ervaring.

Uit de interviews met zowel topambtenaren als politieke actoren blijkt dat de informatie vanuit de ambtelijke organisatie zeer positief is ontvangen bij de coalitieonderhandelaars:

“Al die factsheets zijn allemaal voorbijgekomen en wat ik ook heel fijn vond waren, ik noemde ze dan de placemats he, maar dat waren dan echt per onderwerp overzichten waar dat er dan echt heel fijn aan de hand daarvan het gesprek konden hebben... Dat was wel echt heel fijn, en ik gebruik ze nu nog eigenlijk, dat is mooi.”

(Participant 11)

Wel wordt een kritische kanttekening geplaatst bij sommige presentaties gegeven door de ambtenaren. Hierin zouden, volgens enkele politieke actoren, de ambtenaren te veel proberen te sturen op inhoud en op het belang van een onderwerp. De professionele ambtelijke visie lijkt hierin te worden overschaduwed door een persoonlijke wens. Een voorbeeld hiervan, welke in meerdere interviews wordt genoemd, is een presentatie waarin een ambtenaar letterlijk zegt dat er geld nodig is voor een bepaald project. Deze ambtenaar kon zijn visie niet onderbouwen en verloor zijn professionele geloofwaardigheid. De ambtenaar zelf geeft echter aan deze stelling te hebben gebaseerd op een bestaand probleem in de samenleving, welke is geobserveerd via zijn professionele rol. Het blijkt lastig om te bepalen of er daadwerkelijk persoonlijke meningen zijn gegeven in de ambtelijke presentaties. Een onderzoeker van de universiteit Tilburg zegt hierover:

“Is het inderdaad de ambtenaar die over de schreef gaat, of is het de bestuurder die te krampachtig is?... Misschien hebben die raadsleden wel een onduidelijk beeld van wat een professionele en persoonlijke mening is.” (Participant 13)

Alle participanten waaronder de ambtenaren geven namelijk aan dat de coalitieonderhandelingen een politiek proces zijn waarin er geen persoonlijke meningen gegeven mogen worden, enkel professionele feiten en adviezen. De percepties van de politieke actoren en de percepties van de (top)ambtenaren lijken hierin dus te verschillen. Uit de interviews blijkt dat niet iedere ambtenaar en politieke actor een concreet beeld kan schetsen van de grens tussen een persoonlijke mening en professionele visie.

7.3.1.3 Gebruikte ambtelijke informatie in het coalitieakkoord

Uit de documentanalyse blijkt dat een overgroot deel van de plannen zoals beschreven in het coalitieakkoord, overeenkomt met informatie uit de ambtelijke factsheets. In het coalitieakkoord staan 38 uitvoeringsplannen

beschreven. Hiervan komen 27 plannen overeen met de informatie uit de factsheets (71%). Het coalitieakkoord is opgedeeld in drie onderdelen: de inclusieve stad, de duurzame stad en de vitale stad. Een figuur in het document laat vervolgens zien hoe de aanpak en ambities samenhangen, in een cirkel, verdeeld over deze drie onderdelen. Deze cirkel is ontwikkeld door een procesondersteuner, in de volgende sectie wordt de ambtelijke invloed met deze cirkel verder beschreven.

Er moet echter wel een kanttekening geplaatst worden bij de 71% van de overeenkomende uitvoeringsplannen. Deze plannen zijn direct af te leiden uit de factsheets, waarin ambtenaren de huidige problematiek laten zien en mogelijke oplossingen. Andere uitvoeringsplannen uit het coalitieakkoord zijn ook ontwikkeld om bepaalde problemen in Tilburg aan te pakken. Deze problemen worden in bijna alle gevallen wel benoemd in een factsheet, maar de aanpak uit het coalitieakkoord is niet direct objectief af te leiden uit deze factsheets. Het is dus mogelijk dat de ambtelijke informatie nog meer is gebruikt tijdens de coalitieonderhandelingen dan blijkt uit deze documentanalyse.

7.3.1.4 Informatie en deskundigheid als invloedsmiddel

In de interviews geven alle participanten aan zo objectief mogelijk te willen informeren en adviseren, gebaseerd op een professionele visie. Het blijkt uit de interviews dat juist deze professionele visie de ruimte biedt voor beïnvloeding van een bestuurder. Ambtenaren worden door alle participanten gezien als professionals met expertise in hun vakgebied. Bestuurders lijken daarentegen te beschikken over oppervlakkige kennis vanuit hun ervaring, maar missen vaak deze expertise van een specifiek vakgebied. Ambtenaren kunnen invloed uitoefenen met hun informatie en deskundigheid wanneer zij bestuurders overtuigen van de geschikte oplossing:

“Want je kunt, juist door jouw kennis en jouw overtuigingskracht, kun je wel invloed uitoefenen. Dus dat je het als ambtenaar in een breder perspectief kunt zetten waardoor dan de bestuurder gaat denken van, het is misschien toch niet zo’n heel goed besluit, dat moet ik herzien. Dus die invloed kan een ambtenaar hebben.”

(Participant 7)

Een goed voorbeeld voor de invloed die is uitgeoefend met informatie en deskundigheid is de basis van het coalitieakkoord welke is opgesteld door de schrijfster, een ambtelijke procesondersteuner. De (in)formateur geeft aan dat de schrijfster thuis een “krabbeltje” had gemaakt met verschillende doelstellingen en onderwerpen. Dit zou een rode draad kunnen zijn voor het coalitieakkoord. De schrijfster zelf was echter terughoudend, zij was bang om de politieke grens te overschrijden. De (in)formateur heeft vervolgens samen met de schrijfster het verhaal ingebracht tijdens de coalitieonderhandelingen. Het coalitieakkoord is geschreven op basis van dit ambtelijke verhaal.

Een ander voorbeeld wordt gegeven door een ambtenaar. Deze ambtenaar adviseert over de mogelijkheden omtrent financiering. De participant geeft aan dat hij zelf bedenkt hoe de verschillende onderwerpen ingevuld

kunnen worden, op basis van zijn ervaring, kennis en de wens van de coalitieonderhandelaars. Uiteindelijk zijn alle financiële besluiten van de coalitieonderhandelaars genomen naar het advies van deze participant. De (in)formateur bevestigt deze invloed:

“Als daar (in het financiële advies van de ambtenaar) was geweest van no way dat dit gaat passen, dan was dat cruciaal geweest voor het verdere verloop van het proces... Dus ik vind die invloed van zeg maar de financiële mensen, zowel naar de onderhandelaars als ook naar de andere ambtenaren toe, die is wel heel groot geweest.” (Participant 8)

Binnen deze voorbeelden geven de ambtenaren in kwestie wel aan dat zij op basis van objectieve informatie en hun professionele visie hebben geadviseerd. Zij stellen hun persoonlijke mening daarbij achterwegen te hebben gelaten. Uit verschillende interviews blijkt dan ook dat ambtenaren het vertrouwen van de coalitieonderhandelaars verliezen wanneer zij duidelijk proberen te sturen of hun persoonlijke mening ongevraagd laten zien. Een politieke actor geeft aan dat hij ambtelijke informatie en advies slecht vindt wanneer de ambtenaar al een keuze heeft gemaakt over het belang van een onderwerp:

“Nou je merkt, en daar zie je de kleuring, dat projecten die ik belangrijk vind blijkbaar ambtelijk minder belangrijk worden gevonden en daardoor op een bepaalde manier gepresenteerd worden dat ik er chagrijnig van word... Als informatie niet volledig wordt gepresenteerd dan wordt het ook niet goed meegenomen in de onderhandelingen... En daar zie je hoe belangrijk het is hoe het ambtelijk wordt gebracht.” (Participant 12)

In de interviews van twee topambtenaren wordt hieraan toegevoegd dat objectieve, feitelijke informatie centraal staat. Wanneer een ambtenaar namelijk gegevens verzint of informatie weglaat, wordt dit altijd ontdekt. Wanneer informatie ontbreekt of cijfers niet kloppen tijdens het coalitievormingsproces kan dit leiden tot grote problemen voor de komende vier jaar. Toch geeft iedere participant aan dat er weleens informatie wordt weggelaten in de dagelijkse praktijk, maar of dit tijdens het coalitievormingsproces ook is gebeurd wordt niet benoemd.

7.3.2 Gezagspositie van de ambtenaar

Of een ambtenaar op basis van informatie en deskundigheid invloed kan uitoefenen heeft niet alleen te maken met het aanleveren van de geschikte informatie waar de coalitieonderhandelaars blij mee zijn. Invloed wordt ook ontleend aan de gezagspositie van de ambtenaar. Het kleine team bestaande uit de gemeentesecretaris, assistent-gemeentesecretaris, schrijfster en procesondersteuners hebben de meeste invloed kunnen uitoefenen, zo blijkt uit de interviews. Een topambtenaar bevestigt dit:

“We hebben een soort van kernteam nu dat met de onderhandelingen bezig is. Die zijn er heel diep bij betrokken. De overige mensen in de afdeling is dat iets minder het geval... Die hebben dan minder inzicht en minder invloed dus op hetgeen wat er gebeurt, dat klopt, ja.” (Participant 4)

Ambtenaren met een gezagspositie zouden meer vertrouwen krijgen van de coalitieonderhandelaars, omdat deze ambtenaren ervaring hebben met het coalitievormingsproces en een goede bestuurlijke sensitiviteit en politieke antenne hebben, zoals eerder beschreven. Ook is het kleine team continu aanwezig bij de coalitieonderhandelingen waardoor de relatie met de coalitieonderhandelaars versterkt. De gehele communicatie tussen de coalitieonderhandelaars en de ambtelijke organisatie verloopt vervolgens via het team procesondersteuners. Ook dit vergroot hun invloed, omdat zij op basis van hun rol bepalen welke informatie er richting de coalitieonderhandelaars gaat en hoe deze informatie wordt aangeleverd. De ambtelijke informatie welke wordt aangeleverd door de inhoudsdeskundigen, wordt dus gefilterd door de procesondersteuners. De procesondersteuners beslissen hierin welke informatie het meest van belang is, zodat deze thema's richting de coalitieonderhandelaars gaan. Deze informatie wordt, waar nodig geacht, herschreven en/of ingekort. De groep procesondersteuners stuurt dus zowel op het proces als de inhoud. Hiermee lijkt deze groep dus op basis van haar gezagspositie belangrijke keuzes te maken.

Daarnaast heeft de (in)formateur een grote rol gehad. Uit meerdere interviews blijkt dat ondersteuning van de (in)formateur bij bepaalde ambtelijke informatie of advisering leidde tot vertrouwen bij de coalitieonderhandelaars. Dit vertrouwen vond al plaats tussen de ambtenaar en onderhandelaar, maar de (in)formateur leek op te treden als een versterkende moderator binnen deze politiek-ambtelijke relatie. De (in)formateur trok namelijk nauw op met zowel de coalitieonderhandelaars als het kleine team ambtenaren tijdens het proces. Wanneer de (in)formateur dus positief spreekt over een ambtenaar tegen de coalitieonderhandelaars, lijkt dit de invloed van een ambtenaar te vergroten:

“En de rol van de formateur is ook wel, de manier waarop hij jou positioneert aan die tafel, dat zegt natuurlijk ook veel over... Dus volgens mij ligt het er ook een beetje aan hoe zo'n formateur jou daar positioneert, dat zegt natuurlijk ook wel veel.” (Participant 14)

7.3.3 Toegang van de ambtenaar tot de politiek bestuurder

De procesondersteuners lijken op basis van hun rol in het coalitievormingsproces meer contact te hebben met de politiek bestuurders dan de andere ambtenaren. De toegang van de andere ambtenaren tot hun politiek bestuurder lijkt namelijk minder toegankelijk tijdens het coalitievormingsproces. In de dagelijkse bestuurspraktijk geven ambtenaren aan gemiddeld twee keer per week contact te hebben met de bestuurder, waarvan een keer direct aan tafel. Topambtenaren geven zelfs aan meerdere keren per week op een directe wijze contact te hebben met een bestuurder. Een participant geeft aan dat zij de bestuurder nauwelijks benadert tijdens het coalitievormingsproces omdat de drempel hoger ligt:

“En als ze gaan onderhandelen dan sta je er nog wat verder vanaf... Dus nee, de relatie wordt dan wel anders ja. Het is gewoon dat er, er ontstaat gewoon wat meer afstand, gewoon omdat zij tijd nodig hebben om dit goed op papier te krijgen.” (Participant 2)

Naast de frequentie van het contact tijdens het coalitievormingsproces lijkt ook de manier van communicatie te verschillen. In de dagelijkse bestuurspraktijk geven ambtenaren aan dat zij aan tafel schuiven of een WhatsApp-bericht sturen naar de bestuurder. Tijdens het coalitievormingsproces vinden besluiten daarentegen sneller plaats en wordt informatie veelal mondeling gedeeld:

“Daar gaan geen grote stukken over en weer, dat is veel meer mondeling, dat is veel meer heel snel, dus het karakter van de informatieoverdracht en het karakter van de dialoog tussen de medewerker en de onderhandelaar is totaal anders dan wanneer je in de normale situatie zit van medewerker en bestuurder in een bestaand college. Dat maakt een groot verschil, ja.” (Participant 4)

Dit contact tussen de ambtenaar en politiek bestuurder lijkt dus directer, maar het contact vindt minder frequent plaats en blijft beperkt binnen de kleine groep procesondersteuners met een rol in het coalitievormingsproces.

Uit de interviews blijkt daarnaast dat de deelname van zittende wethouders (bestuurders) aan de coalitieonderhandelingen van belang is voor de toegang. Dit blijkt zowel uit interviews met een ambtenaar, (in)formateur en politieke actor. De huidige relatie tussen een ambtenaar en zijn of haar bestuurder is belangrijk. De zittende wethouders hebben als coalitieonderhandelaar ervaring in het nauw samenwerken met ambtenaren. Daarnaast blijkt uit de interviews dat er meer vertrouwen bestaat binnen een bestaande politiek-ambtelijke relatie. De (in)formateur zegt hierover dat verschillende ambtenaren tijdens hun presentatie goedkeuring leken te zoeken bij de bestuurder op basis van het onderwerp waarover zij presenteerden. Het lijkt hierbij alsof van de ambtenaren wordt verwacht dat zij de portefeuille van de zittende wethouder loyaal ondersteunen:

“De zittende wethouders die zien ook hun huidige ambtenaren voorbijtrekken. En dan zie je van nou ja oké, die zitten normaalgesproken in een soort werkrelatie met elkaar he. En dan zie je ambtenaren ook af en toe wat zoekend kijken naar van, zit ik nog wel een klein beetje in de hoek waarin jij mij wil hebben. Dat is natuurlijk impliciet in dat proces.” (Participant 12)

Ondanks het vertrouwen binnen een bestaande samenwerkingsrelatie, kijken de zittende wethouders over het algemeen kritischer naar de informatie die wordt aangeleverd door de ambtenaren. Zij hebben namelijk als coalitieonderhandelaar een kennisvoorsprong op de nieuwe coalitieonderhandelaars. De nieuwe coalitieonderhandelaars lijken voor alle informatie open te staan, terwijl de zittende wethouders meer vragen stellen en sommige cijfers in twijfel trekken:

“En ik (zittende wethouder) zie dat omdat ik alle projecten ken. Maar een nieuw iemand ziet dat niet en geeft dan minder lading aan een project omdat het slecht gepresenteerd is. Want zij weten vaak niet dat het slecht gepresenteerd is, omdat zij niet weten hoe een project in elkaar zit... Af en toe, omdat ik weet hoe het werkt, heb ik af en toe mijn vraagtekens gehad bij sommige informatie... Omdat ik mijn vinger opstak en zei, dat is raar, dit kan niet, en toen kwam er een nieuw voorstel.” (Participant 12)

Toch lijkt deze kritische houding niet op te wegen tegen de hogere mate van toegang binnen een bestaande bestuurlijk-ambtelijke samenwerkingsrelatie. De zittende wethouder als coalitieonderhandelaar is ontvankelijker tegenover de informatie en het advies van een ambtenaar binnen zo’n relatie. De ambtenaar lijkt hiermee meer invloed te kunnen uitoefenen.

7.3.4 Bureaupolitiek

Uit de interviews blijkt dat er regelmatig onderlinge strijd heeft plaatsgevonden binnen de ambtelijke organisatie. Deze strijd heeft met name plaatsgevonden tijdens het ontwikkelen van de factsheets. Verschillende procesondersteuners geven aan dat de inhoudelijke afdelingen binnen de ambtelijke organisatie allemaal hun eigen standpunten naar voren wilden brengen, waardoor het moeilijk was de factsheets te ontwikkelen. Een topambtenaar zegt hierover:

“Want dat is heel moeilijk, ik weet niet of dat nou typisch Tilburg is of dat dat bij alle gemeenten is, maar het is heel moeilijk om iedereen achter zo’n, keurslijf mag je niet zeggen, maar toch achter zo’n zelfde product te krijgen. Want meestal wil elke afdeling toch zijn eigen ding kunnen doen als het even kan.” (Participant 1)

De inhoudsdeskundigen hebben hier echter een andere mening over. Zij moesten de inhoudelijke informatie aanleveren voor de factsheets, en geven aan dat de communicatie vanuit de procesondersteuners moeizaam verliep. Een goed voorbeeld hiervan wordt gegeven door een van de ambtenaren zelf:

“Als jij van zo veel mensen vraagt om je beschikbaar te stellen voor dit proces, waar ik helemaal in kan komen, dat vind ik helemaal prima, dat dat leidt tot een product en dat je daarna maanden niks hoort wat er nou met dat product gebeurd is en hoe dan dat gevolg eruit ziet. Ja, daar had ik wel wat meer van verwacht, laat ik het zo zeggen. Het voelt nu een beetje alsof je die twee dagen voor niks hebt zitten doen.” (Participant 2)

Naast de moeizame communicatie twijfelen de inhoudsdeskundigen aan het werk van de procesondersteuners in het filteren van de aangeleverde informatie. De inhoudsdeskundigen geven aan dat zij de informatie hebben opgesteld op basis van hun expertise in een vakgebied, niet op basis van persoonlijke standpunten. De procesondersteuners lijken in deze inhoudelijke strijd met de inhoudsdeskundigen echter het laatste woord te hebben op basis van hun gezagspositie.

Kortom, het lijkt binnen de ambtelijke organisatie een gewoonte dat er af en toe strijd plaatsvindt over inhoudelijke thema's. De participanten geven echter aan dat dit geen belemmering vormt voor hun werk en tijdsbesteding. Tijdens het coalitievormingsproces lijkt er meer sprake te zijn van strijd omtrent zowel het proces als de inhoud van de ambtelijke informatievoorziening. Dit lijkt ervoor te zorgen dat de procesondersteuners de definitieve keuzes maken, waarbij de belangen van de inhoudsdeskundigen niet voorop staan.

7.4 Verbeterpunten voor de ambtelijke organisatie

Uit de interviews komen verschillende verbeterpunten naar voren met betrekking tot de rol van de ambtenaar in het coalitievormingsproces. Iedere ambtenaar geeft aan dat de communicatie binnen de ambtelijke organisatie verbeterd moet worden over vier jaar. Dit geldt met name voor het proces tijdens het ontwikkelen van de factsheets. Verschillende betrokkenen wisten tijdens het proces niet wat er gebeurde met de aangeleverde informatie, maar geven aan daar hard voor te hebben gewerkt. De communicatie lijkt vooral met meer regelmaat plaats te moeten vinden. De inhoud daarentegen hoeft niet volledig te worden gedeeld, omdat de participanten begrijpen dat het een politiek proces is waarin maar een kleine groep ambtenaren een directe rol heeft. Een ambtenaar zegt hierover:

“Dan kun je toch een beetje kijken wat er gebeurt en zus en zo. Dat zou eigenlijk wel fijn zijn dat je dat ook rondom de coalitieonderhandelingen hebt. Dat je als organisatie weet wat er gebeurt, waar ze staan... Ja, zonder dat dan de inhoud prijs gegeven hoeft te worden he... Dan wordt dat proces ook wat transparanter.”

(Participant 7)

Ook de timing lijkt een verbeterpunt te zijn. Meerdere ambtenaren geven aan dat zij al hun werk op korte termijn neer moesten leggen om de informatie te kunnen leveren waar vanuit de procesondersteuners om werd gevraagd. De procesondersteuners zelf geven ook aan te laat te zijn begonnen met het ontwikkelen van zowel de factsheets als het financieel beeld. De burgemeester zegt hierover:

“Nou, het enige wat tegenviel is van, we zijn laat begonnen... Maar wat mij zeer verbaasd heeft en voor een deel ook in de voorbereiding van het traject van de informatie, we zijn er te laat mee begonnen en kwamen in erge tijdnood. Maar dan denk ik, dat weten we toch elke vier jaar, dus dan moeten we eerder beginnen.”

(Participant 16)

Een verbeterpunt zou dus zijn om de informatie op voorhand al klaar te hebben, zodat de informatie tijdig kan worden aangeboden aan de politieke actoren in het coalitievormingsproces. Toch geven de politieke actoren aan niets gemerkt te hebben van deze tijdsnood. Wel geven de politieke actoren een laatste (positief) verbeterpunt aan. De corporate controller, welke adviseert over de financiële mogelijkheden, moet aanschuiven bij iedere coalitieonderhandeling. De politieke actoren hebben zijn rol als erg wenselijk en nuttig ervaren.

8. Analyse

In het huidige hoofdstuk worden de bevindingen teruggekoppeld naar het theoretisch kader. Allereerst worden de verschillende bevindingen doorlopen, vervolgens wordt op basis van de analyse bepaald welke invloed de ambtenaren hebben op de course, content en outcome.

8.1 Rollen en competenties van de ambtenaar

Binnen de ambtelijke organisatie komen de wenselijke ambtelijke rollen met bijbehorende competenties overeen met het denkbeeld van de primaat van de politiek en daarbij de Weberiaanse competenties. De competenties zoals genoemd door de participanten zijn echter persoonlijke vaardigheden en komen niet precies overeen met de competenties zoals beschreven door Van de Vlugt (2005) en Steijn (2009). Toch lijken, op basis van de wenselijke rol zoals beschreven in de bevindingen, loyaliteit in uitvoering, objectiviteit van informatie, integriteit en deskundigheid van de ambtenaar overeenkomende competenties te zijn (Van de Vlugt, 2005). De participanten zien daarnaast een strikte scheidslijn tussen de politiek en het ambt, waarbij de besluitvorming altijd bij de politiek blijft liggen. Dit komt overeen met het belangrijkste uitgangspunt van de primaat van de politiek: de politieke actoren dienen het eerste en laatste woord te hebben (Bovens et al., 2012). De literatuur stelt echter dat ambtenaren zich ook in een politieke wereld bevinden waarin zij politieke gevoeligheden moeten inschatten (Steijn, 2009). Ook dit blijkt uit de aangegeven wenselijke rollen en competenties, waarin participanten stellen dat het coalitievormingsproces een politiek proces is waarin ambtenaren bestuurlijke sensitiviteit en een politieke antenne nodig hebben. De vaardigheden om een bestuurlijke sensitiviteit en een politieke antenne te hebben komen overeen met de “politiek bewuste” ambtenaar zoals beschreven door Steijn (2009). Ook het zoeken van verbinding met de stad is een vaardigheid welke overeenkomt met de “omgevingsbewuste” ambtenaar.

Hiermee komen deze competenties, welke participanten belangrijk vinden in een politieke context, overeen met de veranderende competenties zoals beschreven door Steijn (2009). De literatuur stelt daarentegen dat de competenties zijn veranderd vanwege complexer wordende problemen. In de interviews komt dit niet naar voren. Wel blijkt uit de interviews dat het zoeken naar verbinding binnen de organisatie en met de stad belangrijker wordt. Daarmee lijkt dus een deel van de “oude” competenties te gelden en een deel van de veranderende competenties (Steijn, 2009; Van de Vlugt, 2005). Kortom, het coalitievormingsproces is een politiek proces waarbinnen de ambtenaren in de gemeente Tilburg de besluitvorming laten liggen bij de politiek. Dit spreekt de literatuur tegen waarin wordt gesteld dat ambtenaren loyaler worden aan hun eigen kennis en expertise.

Ook bij de feitelijke rol van de ambtenaar in het coalitievormingsproces lijkt de politiek-ambtelijke grens te worden bewaakt. Wel is er een kleine groep ambtenaren, de procesondersteuners, met een constante rol in het politieke proces. Uit de interviews kwam de vraag naar voren of de coalitieonderhandelaars hun werk wel zouden kunnen doen zonder de ambtenaren. Deze vraag komt ook terug in de literatuur, waarin Bovens et al. (2012) concluderen dat zowel politici als ambtenaren sterk op elkaar zijn aangewezen voor het boeken van

resultaten. Dit kan mogelijk verklaren waarom de coalitieonderhandelaars blij waren met de ambtelijke ondersteuning. Toch blijkt hieruit dat ambtenaren niet alleen het beleid uitvoeren wat de politici hebben bedacht, zoals Aberbach & Rockman (2006) stellen. De ambtenaar heeft zeker een rol in het coalitievormingsproces, ook voordat de besluiten worden genomen.

Kortom, het primaat van de politiek lijkt te worden bewaakt binnen de gemeente Tilburg. De besluitvorming blijft in het coalitievormingsproces liggen bij de coalitieonderhandelaars. Wel worden de “politiek bewuste” en “omgevingsbewuste” ambtenaar als belangrijke competenties gezien. Ambtenaren met deze competenties lijken een formele rol te krijgen binnen het coalitievormingsproces als procesondersteuners.

8.2 Politiek-ambtelijke relaties

In de bevindingen werd geconcludeerd dat er in Tilburg tijdens het coalitievormingsproces sprake lijkt te zijn van een hiërarchische organisatiestructuur, waarbij inhoud wordt bepaald door het managementteam. Het unicentrisch perspectief van Möhring et al. (2002) lijkt de leidende democratische opvatting te zijn. Alle participanten geven aan dat de ambtenaren werken ten behoeve van de samenleving en dit legitimeert de politiek om keuzes te maken, als representanten van deze samenleving. In een hiërarchisch, unicentrisch perspectief zou een ambtenaar minder ruimte hebben om invloed uit te oefenen (Bovens, 2000; Möhring et al., 2002). Er wordt namelijk direct (inhoudelijke) verantwoording afgelegd aan het managementteam en de bestuurders.

Ook de relaties binnen de ambtelijke organisatie lijken tijdens het coalitievormingsproces hiërarchisch van aard te zijn, wanneer de bevindingen worden vergeleken met de soorten relaties en kenmerken zoals Möhring et al. (2002) deze beschrijven. Medewerkers zijn ondergeschikt aan een teammanager, de teammanager is ondergeschikt aan het afdelingshoofd en het afdelingshoofd is ondergeschikt aan de directeur. Het managementteam lijkt redelijk direct op inhoud te sturen, dit is aangegeven door meerdere participanten. Daarnaast denkt een meerderheid van de participanten dat zij worden ontslagen wanneer zij informatie opzettelijk zouden achterhouden. Er zijn echter enkele uitzonderingen op deze hiërarchische relaties, maar dan lijkt het te gaan om ambtenaren die al lange tijd bij de gemeente in dienst zijn of een bepaalde gezagspositie hebben, zoals de procesondersteuners. Er lijkt weinig ruimte te zijn voor ambtelijke invloed in de politiek-ambtelijke relaties tijdens het coalitievormingsproces. Binnen hiërarchische relaties is er namelijk minder invloed mogelijk (Möhring et al., 2002). Tussen de verschillende afdelingen lijkt echter wel sprake te zijn van een netwerkrelatie, waarbij uit de interviews blijkt dat de afdelingen nevenschikt aan elkaar zijn maar ook wederzijds afhankelijk. Wat dit betekent voor de invloed van een ambtenaar is niet duidelijk.

Kortom, het unicentrisch perspectief van Möhring et al. (2002) lijkt de leidende democratische opvatting te zijn in de gemeente Tilburg. Binnen dit perspectief is er sprake van hiërarchische relaties, zowel binnen de ambtelijke organisatie als politiek-ambtelijk. Hierdoor is er minder ruimte voor de ambtenaar om invloed uit te

oefenen (Möhring et al., 2002). De procesondersteuners worden echter minder direct aangestuurd en krijgen meer ruimte voor eigen inbreng.

8.3 Ambtelijke invloedsmiddelen

Een eerste belangrijk invloedsmiddel wat naar voren komt uit de bevindingen is de ambtelijke informatie en deskundigheid. Dit komt overeen met de visie van Bovens et al. (2012). De interviews komen overeen met de literatuur waarin wordt gesteld dat een ambtenaar kennis en deskundigheid nodig heeft waarmee geargumenteed en overtuigd kan worden. De ambtenaar ontleent invloed aan zijn kennispositie. De literatuur zegt echter niets over de aard van deze informatie. Uit de interviews blijkt daarentegen dat een ambtenaar meer invloed kan ontleenen aan de informatie en kennis wanneer de informatie objectief wordt gepresenteerd vanuit een professionele visie. Wanneer een ambtenaar een persoonlijke mening geeft, lijkt dit de kans op invloed te schaden.

Een tweede invloedsmiddel lijkt de gezagspositie van de ambtenaar. Dit komt overeen met de literatuur, waaruit blijkt dat de formele positie van een ambtenaar kan leiden tot zeggenschap, wat leidt tot invloed (Bovens et al., 2012; Sporre, 1988). Uit de interviews blijkt dat alleen een kleine groep ambtenaren met een constante rol in het coalitievormingsproces zeggenschap heeft in dit proces. Deze kleine groep procesondersteuners zal hierdoor, volgens de literatuur, dus meer invloed hebben op zowel het proces als de inhoud (Bovens et al., 2012; Sporre, 1988). De literatuur zegt echter niets over de rol van de (in)formateur in relatie tot ambtelijke invloed. Daarnaast ziet de literatuur de gezagspositie van een ambtenaar als een opzichzelfstaand invloedsmiddel. Uit de bevindingen blijkt echter dat de gezagspositie van een ambtenaar bekeken moet worden in relatie tot de ambtelijke informatievoorziening.

De toegang van de ambtenaar tot de politiek bestuurder is een derde invloedsmiddel. Deze toegang is echter wel afhankelijk van de gezagspositie van de ambtenaar. Dit komt overeen met de definitie welke Peters (1999) geeft aan het begrip toegang. De procesondersteuners hebben namelijk tijdens het coalitievormingsproces regelmatig contact met de bestuurders, vooral mondeling. Volgens de literatuur is er dan een hoge mate van toegang waarin de ambtenaar veel ruimte heeft om invloed uit te oefenen (Peters, 1999). De rest van de ambtelijke organisatie heeft echter minder frequent contact met de bestuurder tijdens het coalitievormingsproces. Er is dan een lage mate van toegang waarin de ambtenaar weinig ruimte heeft om invloed uit te oefenen (Peters, 1999). De mate van invloed die kan worden toegekend aan de factor toegang is dus sterk afhankelijk van de formele rol van de ambtenaar in het coalitievormingsproces. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de deelname van zittende wethouders (bestuurders) aan de coalitieonderhandelingen van belang is voor toegang. Hierin is de zittende wethouder ontvankelijker voor ambtelijke informatie binnen een bestaande samenwerkingsrelatie. Dit komt niet terug in de literatuur.

Een laatste ambtelijk invloedsmiddel is de bureaupolitiek. Volgens de literatuur is bureaupolitiek het verschijnsel van politieke strijd, concurrentie en rivaliteit (Peters, 1999). Uit de interviews blijkt dat er strijd

heeft plaatsgevonden binnen de ambtelijke organisatie tijdens het coalitievormingsproces, met name over het verloop van het proces. Deze strijd vond plaats tussen de procesondersteuners en inhoudsdeskundigen. Zoals Peters (1999) aangeeft hebben de ambtenaren binnen deze strijd focus op hun eigen belangen. Deze strijd vond echter plaats tijdens de voorbereiding van het coalitievormingsproces, de politieke actoren hadden hier geen rol in en zijn dus niet buiten spel gezet (Peters, 1999). Toch lijkt hiermee de invloed van de procesondersteuners te zijn toegenomen. Dit is echter ten koste gegaan van de invloed van de inhoudsdeskundigen. Hun aangeleverde informatie is inhoudelijk gefilterd door de procesondersteuners, waarbij procesondersteuners op basis van hun formele positie de keuze hebben gemaakt welke informatie het belangrijkste is. Bureaupolitiek lijkt binnen het coalitievormingsproces te leiden tot meer invloed bij de procesondersteuners en daarmee fragmentatie in de ambtelijke organisatie (Korsten, 2007).

Kortom, er zijn verschillende invloedsmiddelen waarmee de ambtelijke invloed kan worden verklaard. Een eerste invloedsmiddel is de ambtelijke informatie en deskundigheid, waarbij de ambtenaar meer invloed kan uitoefenen wanneer de informatie objectief wordt gepresenteerd. De gezagspositie van de ambtenaar is een tweede invloedsmiddel. De kleine groep procesondersteuners zal op basis van hun gezagspositie meer invloed kunnen uitoefenen dan de inhoudsdeskundigen (Bovens et al., 2012; Sporre, 1988). De toegang van de ambtenaar tot de politiek bestuurder is een derde invloedsmiddel. De procesondersteuners hebben een hogere mate van toegang tot hun bestuurder tijdens het coalitievormingsproces dan de inhoudsdeskundigen, waardoor zij meer ruimte hebben om invloed uit te oefenen (Peters, 1999). Het benutten van bureaupolitiek is een laatste invloedsmiddel. Er heeft strijd plaatsgevonden binnen de ambtelijke organisatie. Binnen deze strijd hebben de procesondersteuners hun belangen benadrukt en op basis van hun gezagspositie de definitieve keuzes gemaakt. Hiermee vergroot de invloed van de procesondersteuners, maar dit gaat ten koste van de invloed van de inhoudsdeskundigen.

8.4 Ambtelijke invloed op de course, content en outcome

Op basis van de bovenstaande analyse lijken de ambtenaren, afhankelijk van hun gezagspositie in het coalitievormingsproces, een hoge mate van invloed uit te oefenen op de course, content en outcome van het politieke proces. De course, het verloop van het proces, lijkt met name te worden beïnvloed door de procesondersteuners. De kleine groep ambtenaren die aanwezig was bij elke coalitieonderhandeling heeft nauw samengewerkt met de (in)formateur, zoals blijkt uit de bevindingen. De procesondersteuners droegen thema's aan op basis van de factsheets en bepaalden vervolgens wanneer inhoudsdeskundigen mochten presenteren. De agenda werd hierin vastgesteld samen met de (in)formateur. De coalitieonderhandelaars konden op basis van deze agenda verdiepende informatie vragen bij de thema's. De procesondersteuners hebben dus zeker invloed gehad op het verloop van het proces, maar de coalitieonderhandelaars konden de definitieve beslissingen maken. Deze beslissingen zijn wel genomen op basis van de ambtelijke advisering omtrent de belangrijke thema's.

De content, de inhoud van het proces, lijkt te worden bepaald door alle ambtenaren met een rol in het coalitievormingsproces, ongeacht de gezagspositie. Deze ambtenaren hebben waar nodig informatie aangeleverd en inhoudelijke presentaties gegeven. De aangeleverde informatie door de inhoudsdeskundigen werd echter wel inhoudelijk gefilterd door de procesondersteuners. Hiermee bepalen de procesondersteuners uiteindelijk welke informatie wordt besproken door de coalitieonderhandelaars. De inhoudsdeskundigen hebben dus invloed op de inhoud van het proces met hun aangeleverde informatie, maar de procesondersteuners hebben een hogere mate van invloed omdat zij de definitieve besluiten nemen. De inhoudelijke belangen van de procesondersteuners wegen hierin zwaarder dan de belangen van de inhoudsdeskundigen. De coalitieonderhandelaars lijken in deze dimensie de ontvangers van de informatie.

In de outcome, de uitkomst van het proces, lijken dezelfde ambtenaren invloed te hebben. Uit de vergelijking van de factsheets met het coalitieakkoord blijkt dat 27/38 van de politieke uitvoeringsplannen overeenkomen met informatie aangeleverd door ambtenaren. Deze informatie is, zoals eerder beschreven, bepaald door de procesondersteuners, dus zij hebben de grootste invloed op het coalitieakkoord. Dit geldt met name voor de schrijfster, zij heeft de richtlijnen (de eerder besproken cirkel) opgesteld. Op basis van deze cirkel is het coalitieakkoord geschreven. Zoals eerder benoemd bleef de politieke besluitvorming het gehele proces bij de politiek liggen, maar deze besluitvorming lijkt sterk gebaseerd op de ambtelijke informatievoorziening en advisering over zowel het proces (de agenda) als de inhoud (de besproken thema's op basis van de factsheets).

9. Conclusie

Om te concluderen welke invloed de ambtenaren hebben gehad op het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg in 2018 en welke factoren verklarend zijn voor deze invloed, zullen allereerst de deelvragen worden beantwoord. Deze beantwoording vindt plaats door zowel de bevindingen als de analyse samen te brengen.

9.1 Beantwoording deelvragen

De literatuur geeft verschillende definities aan het begrip ambtelijke invloed. Uit het combineren van de verschillende definities is een enkele definitie ontstaan welke wordt gehanteerd in het huidige onderzoek. Ambtelijke invloed is de mogelijkheid voor een ambtenaar om vanuit zijn positionering binnen de organisatie richting te geven aan de uitkomsten van de politieke besluitvorming, waarbij invloed plaatsvindt wanneer de uitkomsten (gedeeltelijk) het belang of doeleinden van de ambtenaar dienen (Bovens et al., 2012; Peters, 1999; Sporre, 1988).

De literatuur biedt verschillende verklarende factoren voor ambtelijke invloed. Deze factoren maken ambtelijke invloed meetbaar. Allereerst zorgt het primaat van de politiek voor bepaalde opvattingen waarin de politiek-ambtelijke rollen en bijbehorende competenties worden vastgelegd (Möhring, 2002; Van de Vlugt, 2005). Afhankelijk van deze rollen en competenties kan worden verwacht dat de ambtenaar een bepaalde rol krijgt toegewezen in het coalitievormingsproces. Een rol in het proces lijkt een voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van invloed. Daarnaast kan een bepaalde organisationele context zorgen voor meer of minder invloed. In een unicentrisch democratisch perspectief is er minder ruimte voor de ambtenaar om zelfstandig invloed uit te oefenen dan in een pluricentrisch perspectief (Möhring et al., 2002). Binnen zo'n organisationele context is er sprake van een bepaald soort politiek-ambtelijke relatie. In de hiërarchische relaties met een strakke bestuursstijl hebben ambtenaren nauwelijks de mogelijkheid om besluitvorming te beïnvloeden (Bovens et al., 2012; Möhring et al., 2002). Ongeacht het soort relatie en de organisationele context waarin deze relatie zich bevindt staat vertrouwen centraal in iedere samenwerkingsrelatie (Möhring et al., 2002). Ook binnen een coalitievormingsproces (Peters, 1999). Wanneer er sprake is van meer vertrouwen binnen dit politieke proces, kan dit leiden tot meer betrokkenheid van de ambtenaar in het coalitievormingsproces.

Er zijn ook invloedsmiddelen in te zetten door de ambtenaar tijdens een coalitievormingsproces. Een eerste invloedsmiddel is de gezagspositie van de ambtenaar, waarin de ambtenaar een formele positie in het proces aanneemt (Bovens et al., 2012). De formele posities binnen een coalitievormingsproces staan niet vast, maar ambtenaren met een hogere gezagspositie in de dagelijkse bestuurspraktijk lijken een hogere gezagspositie te krijgen binnen het coalitievormingsproces. Een tweede invloedsmiddel is toegang, de toegang van de ambtenaar tot de politiek bestuurder (Peters, 1999). De toegang lijkt in relatie te staan tot de gezagspositie van een ambtenaar: een ambtenaar met een hogere positie binnen het proces heeft in principe vaker en regelmatigere toegang tot de politiek bestuurder. Een ambtenaar met meer toegang, zal meer ruimte hebben om invloed uit te oefenen. Een derde invloedsmiddel is de informatie en deskundigheid van de ambtenaar (Bovens et al., 2012). Een ambtenaar zou veel invloed ontleen aan zijn kennispositie en expertise. Een laatste

invloedsmiddel is bureaupolitiek. Wanneer een besluitvormingsproces wordt gedomineerd door strijd zouden externe factoren geen inspraak meer hebben. Er is dan alleen focus op eigen belangen. De individuele ambtenaren kunnen hiermee bureaupolitiek benutten om hun invloed te vergroten en eigen belangen te behartigen (Peters, 1999). Ze zetten hiermee de politieke actoren buiten spel. Dit betekent echter niet dat de feitelijke invloed van ambtenaren als groep ook toeneemt. Invloed voor de een kan leiden tot minder invloed voor de ander, er kan fragmentatie ontstaan binnen de ambtelijke organisatie (Korsten, 2007; Peters, 1999).

Het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg in 2018 werd allereerst gekenmerkt door strijd en vertraging. Na de gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart 2018 blijkt de LST de grootste politieke partij met tien zetels, gevolgd door de D66. De grootste partij neemt vaak het initiatief voor de onderhandelingen, zo ook na de verkiezingen van 2018. De eerste informatiefase onder de leiding van informateur Philip Eijlander ging van start. Na een aantal weken bleek een meerderheidscoalitie met de LST niet mogelijk te zijn. In een volgende raadsvergadering werd een motie ondertekend om een zo'n raadsbreed mogelijk coalitieakkoord op te stellen. Deze motie is ondertekend door alle partijen. Vervolgens kreeg de D66 de leiding over de (in)formatiefase, met (in)formateur Hans Dieteren. Uit deze informatiefase is een coalitie gekomen met de partijen D66, GroenLinks, VVD en het CDA. In de daaropvolgende formatiegesprekken zijn inhoudelijke thema's besproken en keuzes gemaakt door de coalitieonderhandelaars. Uiteindelijk is het coalitieakkoord "Gezond & Gelukkig in Tilburg" gepresenteerd in de stad op 14 juni 2018. Hierbij is er nog genoeg ruimte voor de ambtelijke uitvoering.

In dit coalitievormingsproces hebben ambtenaren een belangrijke rol gespeeld in zowel de procesondersteuning als informatievoorziening. Als voorbereiding op het proces heeft de ambtelijke organisatie 31 factsheets en een financieel beeld aangeleverd bij de politieke actoren, verdeeld over de begrotingsonderwerpen. Tijdens de coalitieonderhandelingen werd door de onderhandelaars gevraagd om verdiepende informatie op basis van deze factsheets en het financieel beeld. Verschillende ambtenaren hebben presentaties gegeven tijdens de onderhandelingen. Daarnaast hebben de directeurs een two-pager geschreven, twee pagina's met informatie over hun afdeling en onderwerpen welke zij het belangrijkste achten. Naast deze inhoudsdeskundigen hebben met name de procesondersteuners een formele rol gehad in het coalitievormingsproces. De gemeentesecretaris, de assistent gemeentesecretaris en de schrijfster van het coalitieakkoord waren zelfs aanwezig gedurende alle coalitieonderhandelingen. De andere procesondersteuners zorgden ervoor dat de vragen vanuit de onderhandelaars in de ambtelijke organisatie werden uitgezet en op een adequate manier terug werden gecommuniceerd.

Uit de bevindingen en analyse komen verschillende factoren naar voren welke de rol van ambtenaren bij het coalitievormingsproces lijken te verklaren. Allereerst lijkt de rol van een ambtenaar in het coalitievormingsproces afhankelijk van de competenties van deze ambtenaar. De procesondersteuners zijn in de dagelijkse bestuurspraktijk strategische (top)ambtenaren met zowel een sterke bestuurlijke sensitiviteit als politieke antenne, zo blijkt uit de interviews. Uit de bevindingen blijkt dat deze vaardigheden als zeer wenselijk

worden gezien binnen een politiek proces. Deze vaardigheden komen overeen met de veranderende competenties zoals beschreven door Steijn (2009) in de literatuur. Naast de competenties is ook de formele rol van de ambtenaar in de dagelijkse praktijk van belang (gezagspositie). De procesondersteuners in het coalitievormingsproces hebben in de dagelijkse bestuurspraktijk grotendeels een hogere gezagspositie dan de inhoudsdeskundigen. Daarnaast hebben zij ervaring in het politieke spel vanwege hun functie in de dagelijkse bestuurspraktijk. De meeste procesondersteuners zijn afkomstig van de strategische afdeling welke de directie en wethouders dagelijks ondersteunt. De inhoudsdeskundigen ontleen hun rol in het coalitievormingsproces aan informatie (kennis) en deskundigheid. Deze inhoudsdeskundigen bieden de informatie aan welke is gevraagd door de coalitieonderhandelaars. Hiermee adviseren zij de onderhandelaars op basis van hun kennis en deskundigheid. Ook de literatuur stelt dat een ambtenaar betrokkenheid ontleent aan zijn kennis en expertise (Bovens et al., 2012). Wel wordt deze informatie gefilterd door de procesondersteuners. De procesondersteuners ontleen dus een hogere mate van invloed aan deze informatievoorziening.

Uit de bevindingen komen enkele verbeterpunten naar voren met betrekking tot de rol van de ambtenaar in het coalitievormingsproces. Allereerst lijkt de communicatie binnen de ambtelijke organisatie verbeterd te moeten worden over vier jaar. Dit geldt met name voor het proces tijdens het ontwikkelen van de factsheets. Meerdere ambtenaren voelden zich hier buitengesloten, ondanks hun harde werk. De procesondersteuners hadden meer transparantie moeten bieden tijdens de voorbereiding van het coalitievormingsproces, zo blijkt uit de interviews. Een tweede verbeterpunt lijkt de timing van de ambtelijke organisatie. De procesondersteuners lijken te laat begonnen, waardoor de inhoudsdeskundigen al hun werk neer moesten leggen om aan de informatievoorziening te kunnen voldoen op korte termijn. De procesondersteuners zelf geven ook aan dat zij te laat zijn begonnen met het ontwikkelen van zowel de factsheets als het financieel beeld. Toch zijn de politieke actoren positief over de informatievoorziening vanuit de ambtelijke organisatie en zij hebben niets gemerkt van de tijdsnood. In het volgende hoofdstuk, de aanbevelingen, volgen nog aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie in Tilburg.

9.2 Beantwoording hoofdvraag

Op basis van de bevindingen en de analyse lijken de ambtenaren een hoge mate van invloed uit te oefenen op het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg in 2018. Deze mate van invloed is echter wel afhankelijk van hun formele rol in het coalitievormingsproces: als procesondersteuner of inhoudsdeskundige. De course, het verloop van het proces, wordt beïnvloed door de procesondersteuners. De procesondersteuners droegen thema's aan en bepaalden vervolgens wanneer inhoudsdeskundigen mochten presenteren. Daarnaast werkten zij nauw samen met de (in)formateur tijdens de coalitieonderhandelingen om de agenda vast te stellen. De onderhandelaars konden vervolgens verdiepende informatie aanvragen over thema's die zij als belangrijk zagen. De onderhandelaars hebben hierin dus de definitieve beslissingen genomen. Deze beslissingen omtrent het vaststellen van de inhoudelijke agenda lijken wel te zijn gemaakt op basis van de ambtelijke advisering. De ambtelijke invloed lijkt niet af te nemen door de politieke besluitvorming.

De content, de inhoud van het proces, wordt daarentegen beïnvloed door alle betrokken ambtenaren. Deze ambtenaren hebben waar nodig informatie aangeleverd en inhoudelijke presentaties gegeven. De coalitieonderhandelaars lijken in deze dimensie eerder ontvangers van de informatie, waarin de ambtenaren de leiding nemen. De procesondersteuners hebben een hogere mate van invloed uitgeoefend met deze informatievoorziening dan de inhoudsdeskundigen, omdat zij de informatie inhoudelijk hebben gefilterd en de besluiten hebben genomen. Hierbij gaat de invloed van de procesondersteuners dus ten koste van de inhoudelijke inbreng en invloed van de inhoudsdeskundigen.

De outcome, de uitkomst van het proces, is ook beïnvloed door zowel de inhoudsdeskundigen als procesondersteuners. Uit de vergelijking van de factsheets met het coalitieakkoord blijkt dat 27/38 van de politieke uitvoeringsplannen overeenkomen met informatie aangeleverd door de ambtenaren. De inhoudsdeskundigen oefenen dus invloed uit met hun informatie, maar de procesondersteuners hebben deze informatie, zoals eerder beschreven, samengebracht en gefilterd. Daarnaast heeft de schrijfster de richtlijnen van het coalitieakkoord opgesteld. Op basis van deze richtlijnen is het coalitieakkoord uiteindelijk geschreven. De procesondersteuners hebben dus de grootste invloed op de uitkomst van het proces. De inhoudelijke politieke besluitvorming bleef wel het gehele proces bij de coalitieonderhandelaars liggen, maar deze besluitvorming is sterk gebaseerd op de ambtelijke ondersteuning, informatievoorziening en advisering, zoals blijkt uit zowel de interviews als de documentanalyse.

Er kan dus geconcludeerd worden dat de ambtenaren een hoge mate van invloed hebben uitgeoefend op het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg in 2018, waarin de procesondersteuners meer invloed hebben dan de inhoudsdeskundigen.

Er zijn verschillende factoren verklarend voor deze ambtelijke invloed. Zoals eerder in de conclusie wordt beschreven, is een rol in het coalitievormingsproces een voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van ambtelijke invloed. Ook zijn de politiek-ambtelijke relaties van belang. In de gemeente Tilburg lijkt er sprake te zijn van een hiërarchische organisatiestructuur, met een unicentrisch democratisch perspectief (Möhring et al., 2002). Binnen dit perspectief zou een ambtenaar minder ruimte hebben om invloed uit te oefenen (Bovens, 2000; Möhring et al., 2002). Daarnaast lijken de relaties binnen de ambtelijke organisatie ook hiërarchisch van aard. Dit komt overeen met de bevindingen, waaruit blijkt dat de inhoudsdeskundigen invloed ontleen aan hun informatie en deskundigheid, maar wel worden gestuurd en inhoudelijk gefilterd door de procesondersteuners. De procesondersteuners zijn dan ook een uitzondering, op basis van hun gezagspositie in de dagelijkse bestuurspraktijk hebben zij meer ruimte om invloed uit te oefenen dan de inhoudsdeskundigen (Bovens et al., 2012; Sporre, 1988). Toch ontleen de inhoudsdeskundigen een bepaalde mate van invloed aan hun informatie en deskundigheid, wat overeenkomt met de literatuur waarin dit een belangrijk invloedsmiddel is (Bovens et al., 2012). De toegang van de ambtenaar tot de politiek bestuurder is ook een invloedsmiddel. Deze toegang is echter wel afhankelijk van de gezagspositie van de ambtenaar (Peters, 1999). De procesondersteuners hebben namelijk regelmatig direct contact met de bestuurders tijdens het

coalitievormingsproces. De inhoudsdeskundigen hebben daarentegen minder contact met de bestuurders dan in de dagelijkse bestuurspraktijk. Ook hieruit blijkt dat de procesondersteuners meer ruimte hebben voor invloed dan de inhoudsdeskundigen (Peters, 1999). Een laatste verklarende factor is het invloedsmiddel bureaupolitiek. Er heeft in het proces strijd plaatsgevonden tussen de procesondersteuners en inhoudsdeskundigen. De belangen van de procesondersteuners lijken behartigd. Zij hebben bepaald welke informatie van de inhoudsdeskundigen door werd gezet naar de onderhandelaars en hebben deze informatie aangepast. Hiermee lijkt de invloed van de procesondersteuners te zijn toegenomen, maar dit is ten koste gegaan van de invloed van de inhoudsdeskundigen. De bureaupolitiek lijkt te leiden tot meer invloed van de procesondersteuners en daarmee fragmentatie binnen de ambtelijke organisatie (Korsten, 2007).

10. Aanbevelingen

Op basis van zowel het theoretisch kader, de bevindingen en mijn stageperiode binnen de gemeente Tilburg heb ik een aantal concrete aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie opgesteld betreft de voorbereiding van het coalitievormingsproces en de rol van de ambtenaar hierin. In deze aanbevelingen is rekening gehouden met de kosten en mogelijkheden voor de organisatie.

Allereerst is het belangrijk om voort te bouwen op het informatiepakket wat neer is gezet tijdens het afgelopen coalitievormingsproces. Deze factsheets en het financieel beeld zijn positief ontvangen bij de politieke actoren. Daarnaast is er vanuit de ambtelijke organisatie veel tijd en inspanning geleverd om deze informatievoorziening neer te zetten.

- Bouw voort op zowel het financieel beeld als de factsheets door deze binnen de afdelingen eens per halfjaar up-to-date te houden. Op deze manier kost de voorbereiding op het coalitievormingsproces aanzienlijk minder tijd bij de komende gemeenteraadsverkiezingen.
- Daarnaast kunnen de factsheets worden gebruikt in de dagelijkse bestuurspraktijk, als overzicht of als kennisgever voor nieuwe werknemers en werknemers van andere afdelingen.

In een volgend coalitievormingsproces moet ook de communicatie binnen de ambtelijke organisatie worden verbeterd. De communicatie was een struikelblok voor meerdere participanten.

- Overleg eerst binnen het team van coalitie-ondersteuners welke informatie uitgevraagd moet worden en welk format hiervoor gebruikt zal worden. Hierdoor ontstaat er geen onduidelijkheid binnen de ambtelijke organisatie en ligt er een vast format.
- Communiceer het format en de gewenste informatie richting alle afdelingshoofden, zodat geen enkele afdeling zich voelt buitengesloten.
- Stel binnen iedere afdeling een verantwoordelijke aan. De communicatie verloopt alleen via deze verantwoordelijke. Dit voorkomt onjuiste en ongewenste informatiedeling tussen en binnen afdelingen.

Een laatste aanbeveling is om ieder coalitievormingsproces een vaste groep ambtenaren aanwezig te laten zijn bij de coalitieonderhandelingen, wanneer dit als wenselijk gezien wordt door de politieke actoren en (in)formateur. De politiek-ambtelijke communicatie en de informatievraag vanuit de coalitieonderhandelaars verloopt efficiënter.

- Laat de corporate controller aanwezig zijn bij iedere coalitieonderhandeling. Deze ondersteuning werd als positief ervaren door de politieke actoren. Daarnaast verbetert dit de communicatie binnen de ambtelijke organisatie omtrent financiën.
- Deze groep ambtenaren kan op basis van hun ervaring en professionaliteit een afweging maken in de ambtelijke informatie die wordt getoond aan de onderhandelaars. Ongewenste invloedspogingen kunnen gefilterd worden.

11. Reflectie

11.1 Wenselijkheid van ambtelijke invloed

Na het huidige onderzoek heb ik een visie gevormd op het thema “vierde macht” van ambtenaren in het coalitievormingsproces. Vanuit de primaat van de politiek heerst nog de vrees dat het ambtelijk apparaat zich zou kunnen ontwikkelen tot een zelfstandige macht, waarop de politiek slechts matig tegenspel zou kunnen bieden (Sporre, 1988). Ambtelijke invloed wordt in deze normatieve betekenis bestempeld als tekortkoming of bedreiging van ons democratisch stelsel. In het huidige onderzoek is geconcludeerd dat de ambtenaren, met name de procesondersteuners, een hoge mate van invloed hebben op het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg in 2018. Is deze invloed wenselijk, en wordt de politiek hierin buiten spel gezet?

De rol van de ambtenaren in het coalitievormingsproces werd als positief ervaren door zowel de (top)ambtenaren als de politieke actoren, zo blijkt uit de interviews. Daarnaast blijkt uit zowel de interviews en de terugkoppeling naar het theoretisch kader dat de politieke actoren misschien niet over genoeg informatie en kennis beschikken zonder de informatievoorziening vanuit de ambtelijke organisatie. De politiek-ambtelijke samenwerking lijkt van groot belang in het coalitievormingsproces. Toch is de politieke besluitvorming het gehele proces blijven liggen bij de coalitieonderhandelaars. Deze besluitvorming is grotendeels gebaseerd op de informatievoorziening en advisering vanuit de procesondersteuners. Daarentegen lijkt meer invloed voor de procesondersteuners niet te leiden tot minder invloed van de coalitieonderhandelaars. De onderhandelaars hebben de ruimte en gezagspositie om hun eigen keuzes te maken, ongeacht de ambtelijke informatievoorziening en advisering.

Kortom, het principe van de primaat van de politiek wordt gehanteerd in het coalitievormingsproces waarbij de besluitvorming blijft liggen bij de coalitieonderhandelaars. Daarentegen ontnemen de ambtenaren een hoge mate van invloed aan de informatievoorziening en advisering, waarop de politieke keuzes zijn gebaseerd. De “zero-sum” benadering, dat meer invloed voor de één minder invloed voor de ander betekent, lijkt niet te gelden tijdens het coalitievormingsproces in de gemeente Tilburg. Persoonlijk ervaar ik de ambtelijke invloed, met name vanuit de procesondersteuners, als positief tijdens het coalitievormingsproces. De politiek-ambtelijke samenwerking is van belang voor het resultaat.

11.2 Op het literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek is het gedeelte van de thesis waar ik het meest tegenaan ben gelopen. Zoals ik eerder al beschrijf in de inleiding, is er genoeg wetenschappelijke literatuur beschikbaar omtrent ambtelijke invloed. Dit valt op te delen in politiek-ambtelijke rolopvattingen/relaties en ambtelijke invloedsmiddelen. In eerste instantie had ik dan ook het gevoel een uitgebreid theoretisch kader te schrijven. Het verband tussen deze factoren vond ik echter heel moeilijk te ontdekken en op te schrijven. In de literatuur blijft ambtelijke invloed naar mijn idee een subjectief begrip, iets wat lastig meetbaar is. In mijn huidige onderzoek had ik wel het doel voor ogen om ambtelijke invloed concreet te beschrijven. Om dit op te lossen ben ik op zoek gegaan naar andere Nederlandse onderzoeken waarin ambtelijke invloed is gemeten op gemeentelijk niveau. Met name uit

het onderzoek van Bovens et al. (2012) en Peters (1999) heb ik verschillende factoren achterhaald welke direct in verband leken te staan met ambtelijke invloed.

Hiermee kom ik tot een eerste probleem binnen mijn literatuuronderzoek. De literatuur omtrent ambtelijke invloed betreft met name Nederlandse literatuur, niet altijd wetenschappelijk. Ik heb hier echter bewust voor gekozen, met de reden dat deze literatuur mijn onderzoek het best dekt. In het theoretisch kader wilde ik enkel en alleen verbanden leggen die ook daadwerkelijk in de literatuur staan. Daarnaast heb ik geprobeerd de basis van het theoretisch kader aan te vullen met een aantal Engelstalige wetenschappelijke bronnen, om wel op een masterthesis-waardig niveau te komen. Een tweede probleem in mijn literatuuronderzoek is het ontbreken van concrete verbanden tussen de factoren van invloed en het coalitievormingsproces. Ik heb zo veel mogelijk van deze verbanden proberen te ontdekken in de literatuur, maar op de beschreven factoren na is dit mij niet gelukt. Een derde probleem is dat enkele bronnen als oud bestempeld kunnen worden, met name het onderzoek van Sporre (1988). Ik heb dit boek dan ook met een kritische blik gelezen, met de kennis van mijn opleiding en andere bronnen in mijn achterhoofd. Toch heeft Sporre (1988) ambtelijke invloed op gemeentelijk niveau duidelijk beschreven, waarin het vraagstuk van de vierde macht nog actueel is in de dagelijkse bestuurspraktijk. De bron is dan ook vooral gebruikt in samenspraak met andere bronnen en om het vraagstuk van de wenselijkheid van ambtelijke invloed te verduidelijken. Hiermee vind ik persoonlijk dat de bron, ondanks het jaar 1988, bijdraagt aan mijn theoretisch kader.

Het is lastig om deze problemen toe te geven. Het literatuuronderzoek is voor mij een erg intensief en tijdrovend proces geweest, waarin ik als perfectionist niet mijn schrijfdoelen heb behaald. Toch vind ik dat er ook goede kanten aan mijn literatuuronderzoek zitten. Allereerst de focus. Het gehele literatuuronderzoek draait om de ambtelijke invloed en waar mogelijk is het gespecialiseerd op het coalitievormingsproces. Daarnaast is de literatuur representatief voor de Nederlandse ambtelijke organisatie. Ondanks het lastige proces, ben ik toch gekomen tot een aantal (meetbare) factoren waarmee ambtelijke invloed onderzocht kan worden. Hiermee biedt het theoretisch kader genoeg handvatten voor de topiclijsten waarmee de interviews zijn uitgevoerd. De literatuur heeft mij geïnspireerd tijdens zowel mijn werk binnen de gemeente Tilburg als de interviews. Deze inspiratie was terug te zien in mijn kritische blik en enthousiasme.

11.3 Op de onderzoeksmethodologie

De onderzoeksmethodologie met betrouwbaarheid en validiteit is uitgebreid beschreven in het hoofdstuk methoden. Voorafgaand aan het onderzoek heb ik erg goed nagedacht over het kiezen van de juiste onderzoeksmethodologie, ook op basis van mijn eerdere verslagen en bachelorthesis. De kwalitatieve semigestructureerde interviews kwamen direct in mij op, juist vanwege het belang van ervaringen en percepties als het gaat om ambtelijke invloed. Uit het literatuuronderzoek bleek al dat ambtelijke invloed niet altijd objectief meetbaar is, maar ook draait om persoonlijke opvattingen. In semigestructureerde interviews heb je de kans om zowel deze persoonlijke opvattingen als op theorie gebaseerde feiten te onderzoeken. Toch wilde ik nog een objectieve component toevoegen aan het onderzoek. Hiermee wilde ik proberen ambtelijke

invloed minder subjectief te maken, en masterthesis waardig. Na overleg met mijn collega's binnen de gemeente Tilburg heb ik besloten om een documentanalyse uit te voeren. Deze documentanalyse is objectief en hiermee reproduceerbaar. Toch lijkt de documentanalyse veel te zeggen over de informatievoorziening vanuit de ambtelijke organisatie.

In het benaderen van de participanten en de planning van de interviews ben ik echter wel tegen problemen aan gelopen. In eerste instantie gaven participanten aan graag mee te werken en de eerste interviews verliepen spoedig. Na een aantal weken kreeg ik daarentegen meerdere afzeggingen. Ik probeer altijd het hoofd koel te houden, maar ik moest rekening houden met de start van de zomervakantie. Uiteindelijk heb ik minder politieke actoren kunnen spreken dan ik wilde, zij hebben niet gereageerd op mijn deelnameverzoeken. Dit heb ik wel proberen op te lossen door een onderzoeker van de Universiteit Tilburg te spreken en de burgemeester te spreken, beide met een meer objectieve blik op het proces. In een volgend onderzoek is het goed om rekening te houden met tegenslag als het gaat om het plannen van interviews. Ik was misschien té positief. Daarnaast is het een leerpunt om vooraf al een concreet beeld te hebben van de participanten die je wil spreken. Nu wist ik welke "rollen" ik wilde spreken, maar nog niet de bijbehorende personen.

De betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek zijn al besproken in de methoden. In een volgend onderzoek zou ik meer rekening houden met het subjectieve aspect en meer objectief meetbare aspecten toevoegen. Hiermee kan het onderzoek concreter worden en kunnen verbanden gemakkelijker worden gelegd. Op het gebied van validiteit kan ik met name pluspunten noemen. Het enige leerpunt voor mij hierin is het benaderen van participanten waarmee je niet al een goede band hebt. In het onderzoek heb ik uiteraard participanten gesproken waarmee ik nog onbekend was, maar ik wist van deze participanten wel dat zij graag mee wilden werken en zij hadden een goede band met collega's binnen de gemeente. Een volgende keer zou het interessant zijn om ook participanten te benaderen met betrokkenheid in het coalitievormingsproces, zonder goede relaties met de ambtelijke organisatie.

11.4 Op de uitkomsten

Op de uitkomsten van mijn onderzoek, zowel de bevindingen als analyse, ben ik trots. Juist na de problemen met mijn literatuuronderzoek had ik het vertrouwen verloren op een resultatensectie waarin ambtelijke invloed duidelijk naar voren komt. Toch heb ik op basis van het theoretisch kader en de interviews verschillende factoren kunnen onderzoeken waaruit blijkt of de ambtenaar invloed heeft uitgeoefend op het coalitievormingsproces. Deze bevindingen kwamen grotendeels overeen met het literatuuronderzoek, maar ook ben ik tot nieuwe inzichten gekomen. Juist dit komen tot nieuwe inzichten maakt onderzoek interessant. De uitkomsten laten daarnaast zien dat zowel het literatuuronderzoek als de gekozen onderzoeksmethodologie hebben geleid tot het meten van ambtelijke invloed op het coalitievormingsproces, mijn onderzoeksvraag. Er kan wel een kanttekening worden geplaatst bij het meten van ambtelijke invloed tijdens een coalitievormingsproces. Zowel de procesondersteuners van de ambtelijke organisatie en de coalitieonderhandelaars lijken hetzelfde doel te hanteren binnen de onderhandelingen: het verbeteren van de

stad Tilburg. Hierin worden verschillende inhoudelijke standpunten gehanteerd, maar de ambtenaren beseffen ook dat zij nog moeten samenwerken met de nieuwe coalitie gedurende vier jaar. Zoals blijkt uit de bevindingen, lijken sommige inhoudsdeskundigen rekening te houden met de wensen van de coalitieonderhandelaars. De procesondersteuners daarentegen lijken hun professionele mening te hebben vastgehouden en hebben kritisch samengewerkt met de coalitieonderhandelaars. Deze gelijk gerichtheid van doelen en de samenwerking met de onderhandelaars als toekomstig wethouders bemoeilijkt het meten van invloed, maar laat ook zien dat een politiek-ambtelijke samenwerking van belang is.

Kortom, het proces van de masterthesis is een proces geweest met zowel uitdagingen als lichtpuntjes. Het literatuuronderzoek was een grote (mentale) uitdaging, maar de uitkomsten brachten licht aan het eind van de lange intensieve tunnel. Er zijn verschillende verbeterpunten maar ook sterke punten aan deze masterthesis. Vervolgonderzoek is nodig om de rol van de ambtenaar in het coalitievormingsproces duidelijker in beeld te krijgen, in verschillende jaren in verschillende gemeenten. Wel biedt deze masterthesis inzicht in de ambtelijke invloed op het coalitievormingsproces. Hopelijk heeft de gemeente Tilburg steun aan deze thesis en de aanbevelingen over vier jaar.

Literatuur

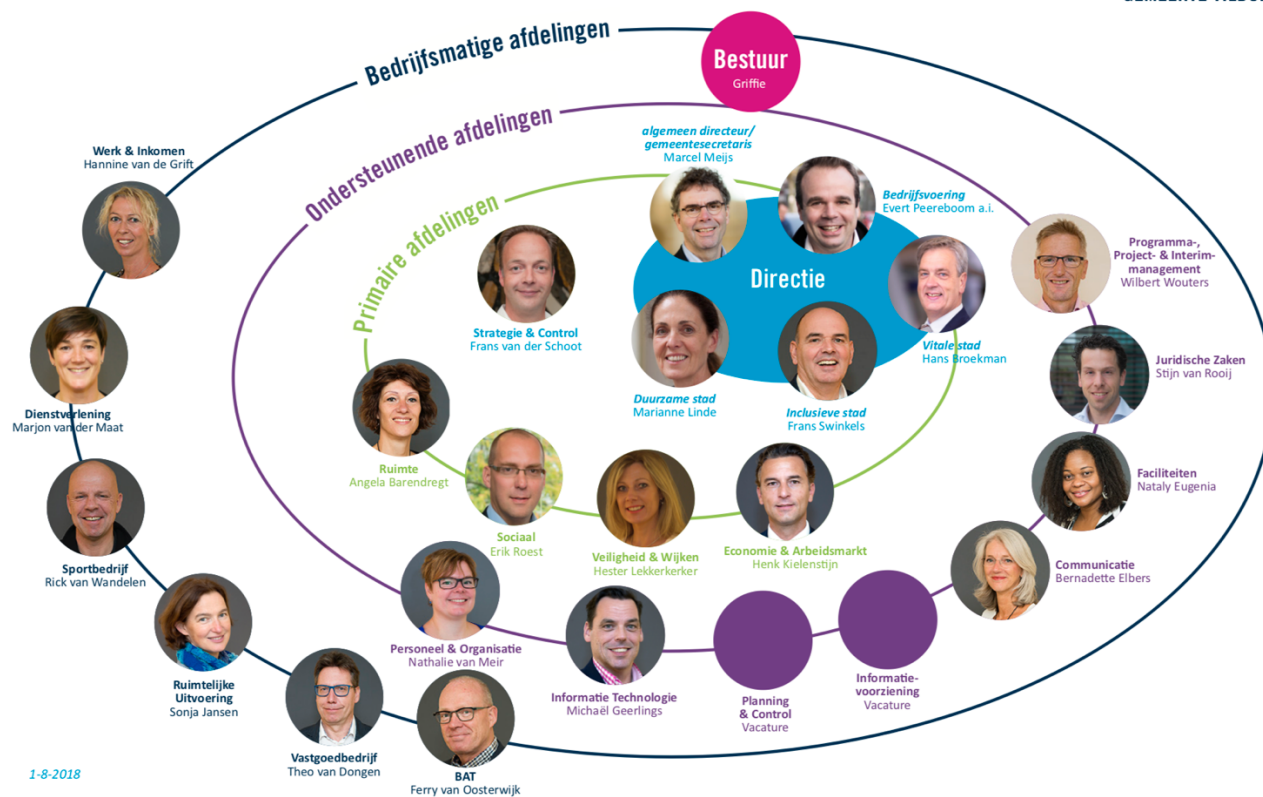
- Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (2006). The past and future of political-administrative relations: Research from bureaucrats and politicians to in the web of politics and beyond. *Journal of Public Administration*, 29, 977-995. doi:10.1080/01900690600854589
- Blockmans, T., Geys, B., Heyndels, B., & Mahieu, B. (2016). Bargaining complexity and the duration of government formation: Evidence from Flemish municipalities. *Public Choice*, 167, 131-143. doi:10.1007/s11127-016-0333-8
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. London: Sage Publications
- Bovens, M. A. P. (2000). De vierde macht revisited: Over ambtelijke macht en publieke verantwoording. Utrecht: Universiteit Utrecht
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., van Twist, M. J. W., van den Berg, C. F., van der Steen, M. A. & Tummers, L. G. (2012). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Wolters Kluwer
- Brabants Dagblad (2018). D66 Tilburg: niet met Smolders in een coalitie. Retrieved from <https://www.bd.nl/tilburg/d66-tilburg-niet-met-smolders-in-een-coalitie~aa5c2d6b/>
- Browne, E. C., & Rice, P. (1979). A bargaining theory of coalition formation. *British Journal of Political Science*, 9, 67-87. Retrieved from: <http://www.jstor.org/stable/193292>
- Gross, M., & Debus, M. (2018). Gaining new insights by going local: Determinants of coalition formation in mixed democratic polities. *Public Choice*, 174, 61-80. doi:10.1007/s11127-017-0489-x
- Korsten, A. F. A. (2007). *Gezocht: een goede ambtenaar. Stabiliteit en dynamiek in functie-eisen*. Retrieved from <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Personeelsvraagstukken/Wat%20is%20een%20goede%20ambtenaar.pdf>, geraadpleegd op 03-10-2018
- Korsten, A. F. A., & Janssen, J. I. H. (2002). Integriteit van ambtenaren. In A. Bestebreur (Ed.), *Management in overheidsorganisaties* (pp. 1-46). Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Möhring, H., Gehrels, C., Plug, P., & in 't Veld, R. (2002). *Beladen begrippen: Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*. Assen: van Gorcum
- Monnikhof, R., Edelenbos, J., & Krouwel, A. (2012) Power to the people? Rule configurations and power games in interactive governance. In Torfing, B. J., Peters, G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001

- Moody, R., (2010) *Mapping Power, Geographical Information Systems, Agenda-Setting and Policy Design*.
Rotterdam: Erasmus University
- Noordegraaf, M. (2000). *"Attention!": Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*, dissertatie
EUR. Delft: Eburon Publishers.
- NOS (2018). Gemeenten overwegen wethouders met kennis van zaken. Retrieved from
<https://nos.nl/artikel/2224448-gemeenten-overwegen-wethouders-met-kennis-van-zaken.html>,
geraadpleegd op 29-03-2018
- Omroep Brabant (2018). Hans Smolders wil coalitie met D66: "We hebben vier jaar hartstikke goed
samengewerkt". Retrieved from
<http://www.omroepbrabant.nl/?news/2762791313/Hans+Smolders+wil+coalitie+met+D66+We+hebb+en+vier+jaar+hartstikke+goed+samengewerkt.aspx>, geraadpleegd op 27-03-2018
- Peters, K. (1999). *Verdeelde macht: Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*.
Amsterdam: Boom Uitgevers
- Reussing, G. H. (1996). *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding*. Twente:
Twente University Press
- Rosenthal, U. (2000). *Ambtelijke vertellingen*. Utrecht: Lemma.
- Sporre, G. L. (1988). *Ambtelijke invloed (v)erkend: De verhouding tussen politiek bestuur en ambtelijke
organisatie nader beschouwd*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Steen, T. (2012). Een andere overheid... een andere ambtenaar. *OM*, 1, 38-44. Retrieved from
<https://core.ac.uk/download/pdf/34557513.pdf>
- Steijn, B. (2009). Over de competenties van de "nieuwe" ambtenaar. *Ministerie van BKZ: Rijksambtenaren van
de toekomst*, 30-45. Den Haag.
- 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den
Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Tilburgers.nl (2014). Nieuwe coalitie: het spel om de meerderheid wordt nu anders gespeeld. Retrieved from
<https://www.tilburgers.nl/nieuwe-coalitie-het-spel-om-de-meerderheid-wordt-nu-anders-gespeeld/>
- Gemeente Tilburg (2018). <https://www.tilburg.nl/stad-bestuur/>, geraadpleegd op 27-07-2018
- Van Ostaaijen, J. J. (2014). *Bevlogen en begrensd: Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van
2014*. Tilburg: Tilburg University

Bijlagen

1. Organogram ambtelijke organisatie Tilburg

GEMEENTE TILBURG



2. Participanten (geanonimiseerd)

Participant	Functie	Rol tijdens coalitievormingsproces
[1]	Ambtenaar	Procesondersteuner
[2]	Ambtenaar	Informatie leveren
[3]	Ambtenaar	Informatie leveren
[4]	Topambtenaar	Procesondersteuner
[5]	(In)formateur	Informateur
[6]	Topambtenaar	Procesondersteuner
[7]	Ambtenaar	Informatie leveren
[8]	(In)formateur	(In)formateur
[9]	Politieke actor	Onderhandelaar
[10]	Ambtenaar	Informatie leveren
[11]	Politieke actor	Onderhandelaar
[12]	Politiek bestuurder	Onderhandelaar
[13]	Onderzoeker	-
[14]	Ambtenaar	Informatie leveren
[15]	Topambtenaar	Procesondersteuner
[16]	Burgemeester	Aanspreekpunt raad en college

3. Topiclijsten

Topiclijst (top)ambtenaar

- Persoonlijk
 - Dagelijkse rol
 - Rol bij de voorbereiding van het coalitievormingsproces
 - Rol tijdens het coalitievormingsproces
 - Aanpak
 - Wenselijkheid van deze rol
- Ervaring algemeen
 - Ervaring van het coalitievormingsproces
 - Ervaring van betrokkenheid van ambtenaren
- Rol en competenties van de ambtenaar
 - Noodzakelijke competenties ambtenaar 2018
 - Verandering competenties afgelopen jaren
 - Competenties tijdens coalitievormingsproces
 - Beschrijven ambtelijke rol
 - Beschrijven politieke rol
 - Beschrijven ambtelijke rol tijdens het coalitievormingsproces
- Politiek-ambtelijke relatie
 - Verhoudingen binnen de ambtelijke organisatie
 - Aansturing
 - Regels en waarden omtrent gedrag
 - Sanctie bij een niet-integere actie
 - Of deze verhoudingen anders zijn tijdens het coalitievormingsproces
- Vertrouwen
 - Vertrouwen binnen de relatie met een bestuurder
 - Vertrouwen tussen collega's
- Verantwoording
 - Afleggen van verantwoording voor bepaalde keuzes en informatie
 - Of dit hetzelfde is tijdens het coalitievormingsproces
- Ambtelijke invloed
 - Beschrijven van ambtelijke deskundigheid
 - Tot op welke hoogte betrokkenheid van ambtenaren wenselijk is
 - Tot op welke hoogte ambtelijke advisering wenselijk is (gevraagd, ongevraagd)
 - Strijd en concurrentie
 - Betrokkenheid bij besluitvorming
 - De grens tussen de politiek en het ambt
 - Toegang tot politiek bestuurder

- Op welke wijze contact plaatsvindt
 - Met welke frequentie dit plaatsvindt
 - Bestuursstijl van politiek bestuurder
 - Of dit anders is tijdens het coalitievormingsproces
- Toekomstbeeld
 - Wenselijke betrokkenheid van ambtenaren in de toekomst
 - Verbeterpunten voor het coalitievormingsproces

Topiclijst Gemeentesecretaris

- Persoonlijk
 - Dagelijkse rol
 - Rol bij de voorbereiding van het coalitievormingsproces
 - Rol tijdens het coalitievormingsproces
 - Aanpak
 - Wenselijkheid van deze rol
- Ervaring algemeen
 - Ervaring van het coalitievormingsproces
 - Ervaring van betrokkenheid van ambtenaren
 - Ervaring van ambtelijke presentaties
 - Ervaring van (kritische) houding onderhandelaars
- Rol en competenties van de ambtenaar
 - Noodzakelijke competenties ambtenaar 2018
 - Verandering competenties afgelopen jaren
 - Competenties tijdens coalitievormingsproces
 - Beschrijven ambtelijke rol
 - Beschrijven politieke rol
 - Beschrijven ambtelijke rol tijdens het coalitievormingsproces
- Politiek-ambtelijke relatie
 - Verhoudingen binnen de ambtelijke organisatie
 - Verhoudingen tussen ambtelijke organisatie en politiek
 - Verhoudingen binnen de politiek
 - Aansturing
 - Regels en waarden omtrent gedrag
 - Sanctie bij een niet-integere actie
 - Of deze verhoudingen anders zijn tijdens het coalitievormingsproces
- Vertrouwen
 - Vertrouwen binnen de relatie met bestuurders
 - Vertrouwen in ambtenaren

- Verantwoording
 - Afleggen van verantwoording voor bepaalde keuzes en informatie
 - Of dit hetzelfde is tijdens het coalitievormingsproces
- Ambtelijke invloed
 - Beschrijven van ambtelijke deskundigheid
 - Tot op welke hoogte betrokkenheid van ambtenaren wenselijk is
 - Tot op welke hoogte ambtelijke advisering wenselijk is (gevraagd, ongevraagd)
 - Strijd en concurrentie
 - Betrokkenheid bij besluitvorming
 - De grens tussen de politiek en het ambt
- Toekomstbeeld
 - Wenselijke betrokkenheid van ambtenaren in de toekomst
 - Verbeterpunten voor het coalitievormingsproces

Topiclijst bestuurder/politieke actor

- Dagelijkse rol
- Rol bij de voorbereiding van het coalitievormingsproces
- Rol tijdens het coalitievormingsproces
- Aanpak
- Wenselijkheid van deze rol
- Ervaring algemeen
 - Ervaring van het coalitievormingsproces, onderhandelingen in het specifiek
 - Ervaring van betrokkenheid van ambtenaren
 - Ervaring van de presentaties van ambtenaren
- Rol en competenties van de ambtenaar
 - Noodzakelijke competenties ambtenaar 2018
 - Verandering competenties afgelopen jaren
 - Competenties tijdens coalitievormingsproces
 - Beschrijven ambtelijke rol
 - Beschrijven politieke rol
 - Beschrijven ambtelijke rol tijdens het coalitievormingsproces
- Politiek-ambtelijke relatie
 - Verhoudingen binnen de politiek
 - Aansturing van ambtenaren
 - Regels en waarden betreft gedrag binnen gemeenteraad
 - Verhoudingen tussen ambtenaren en politiek
 - Of deze verhoudingen anders zijn tijdens het coalitievormingsproces

- Vertrouwen
 - Vertrouwen tussen politiek en ambtenaar
 - Vertrouwen binnen politiek
- Ambtelijke invloed
 - Beschrijven van ambtelijke deskundigheid
 - Tot op welke hoogte betrokkenheid van ambtenaren wenselijk is
 - Tot op welke hoogte ambtelijke advisering wenselijk is (gevraagd, ongevraagd)
 - Strijd en concurrentie
 - Betrokkenheid bij besluitvorming
 - De grens tussen de politiek en het ambt
- Toekomstbeeld
 - Wenselijke betrokkenheid van ambtenaren in de toekomst
 - Verbeterpunten voor het coalitievormingsproces

Topiclijst Burgemeester

- Persoonlijk
 - Dagelijkse rol
 - Rol bij de voorbereiding van het coalitievormingsproces
 - Rol tijdens het coalitievormingsproces
 - Aanpak
 - Wenselijkheid van deze rol
 - Eerdere rol tijdens coalitievormingsproces
- Ervaring
 - Ervaring van het coalitievormingsproces
 - Ervaring van betrokkenheid van ambtenaren
 - Ervaring van (kritische) houding onderhandelaars
- Rol en competenties van de ambtenaar
 - Noodzakelijke competenties ambtenaar 2018
 - Verandering competenties afgelopen jaren
 - Competenties tijdens coalitievormingsproces
 - Beschrijven ambtelijke rol
 - Beschrijven politieke rol
 - Beschrijven ambtelijke rol tijdens het coalitievormingsproces
- Politiek-ambtelijke relatie
 - Verhoudingen binnen de ambtelijke organisatie
 - Verhoudingen binnen de politiek
 - Verhoudingen tussen de ambtenaren en politiek
 - Aansturing

- Regels en waarden betreft gedrag
- Of deze verhoudingen anders zijn tijdens het coalitievormingsproces
- Ambtelijke invloed
 - Beschrijven van ambtelijke deskundigheid
 - Tot op welke hoogte betrokkenheid van ambtenaren wenselijk is
 - Tot op welke hoogte ambtelijke advisering wenselijk is (gevraagd, ongevraagd)
 - Strijd en concurrentie
 - De grens tussen de politiek en het ambt
- Toekomstbeeld
 - Wenselijke betrokkenheid van ambtenaren in de toekomst
 - Verbeterpunten voor het coalitievormingsproces

Topiclijst (in)formateur

- Persoonlijk
 - Dagelijkse rol
 - Rol bij de voorbereiding van het coalitievormingsproces
 - Rol tijdens het coalitievormingsproces
 - Aanpak
 - Wenselijkheid van deze rol
- Ervaring algemeen
 - Ervaring van het coalitievormingsproces
 - Ervaring van betrokkenheid van ambtenaren
 - Ervaring van ambtelijke presentaties
 - Ervaring van (kritische) houding onderhandelaars
- Rol en competenties van de ambtenaar
 - Noodzakelijke competenties ambtenaar 2018
 - Verandering competenties afgelopen jaren
 - Competenties tijdens coalitievormingsproces
 - Beschrijven ambtelijke rol
 - Beschrijven politieke rol
 - Beschrijven ambtelijke rol tijdens het coalitievormingsproces
- Politiek-ambtelijke relatie
 - Verhoudingen binnen de ambtelijke organisatie
 - Verhoudingen binnen de politiek
 - Verhoudingen tussen de ambtenaren en politiek
 - Aansturing
- Vertrouwen
 - Vertrouwen tussen ambt en politiek

- Vertrouwen tijdens het coalitievormingsproces
- Ambtelijke invloed
 - Vraagstuk vierde macht
 - Vierde macht in Tilburg
 - Betrokkenheid ambtenaar in coalitievormingsproces
 - Ondersteuning van ambtenaren
 - Wenselijkheid van de ambtelijke betrokkenheid
 - Wenselijkheid van ambtelijke advisering (gevraagd, ongevraagd)
 - Strijd en concurrentie
 - Factoren verklarend voor invloed
 - De grens tussen de politiek en het ambt
- Toekomstbeeld
 - Wenselijke betrokkenheid van ambtenaren in de toekomst
 - Verbeterpunten voor het coalitievormingsproces