

Flexibiliteit en controle in balans?

Een verkennend onderzoek naar de invloed van organisatorische aspecten van een bestuursdienst op de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel

Masterscriptie

Auteur: N. E. Slager (458105)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Master Bestuurskunde - Specialisatie: Publiek Management

Begeleider en eerste lezer: Prof. Dr. J.F.M. Koppenjan

Tweede Lezer: Dr. V.M.F. Homburg

Datum: 26 juni 2020

Contactpersoon gemeente Bergen op Zoom: Jan Sengers



Voorwoord

Beste lezer,

Dit is het dan: het sluitstuk van vier jaar hard studeren. Deze scriptie is geschreven voor het afronden van de master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. De scriptie is geschreven in samenwerking met en in opdracht van de gemeente Bergen op Zoom. Deze gemeente heeft mij de uitdagende opdracht gegeven om hun bestuursdienst onder de loep te nemen en te kijken naar de manier waarop deze afdeling het politiek-ambtelijk samenspel ter ondersteuning is.

Het begon als een spannend avontuur als Zeeuw in het Brabantse, maar eindigde in een bijzondere werksituatie; de uitbraak van Covid-19 maakte het vanaf half maart niet langer mogelijk om op kantoor te komen en mensen in het echt te spreken. Het schrijven van een scriptie ten tijde van een wereldwijde pandemie vergt goede communicatie met de organisatie. De gemeente en de Erasmus hebben mij de juiste begeleiding geboden en waar nodig een hart onder de riem gestoken. Ik ben dankbaar dat ik de mogelijkheid heb gehad om in deze tijd af te kunnen studeren.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken. Allereerst Jan Sengers en Carole van der Logt van de gemeente Bergen op Zoom, voor het aanbieden van deze uitdagende casus en de begeleiding tijdens de stage- en scriptieperiode. Ik kijk terug op een leerzame tijd bij de gemeente Bergen op Zoom en wil jullie bedanken voor de mogelijkheden en de vrijheid die jullie mij geboden hebben. Daarnaast wil ik Joop Koppenjan bedanken voor de (virtuele) spar-sessies en het vertrouwen in mijn onderzoek. Ten slotte wil ik alle respondenten bedanken voor de open en fijne gesprekken.

Graag wil ik afsluiten met de kreet van Bergen op Zoom:

Agge mar leut et!

Dat wens ik jullie bij het lezen van mijn onderzoek.

Neline Slager

Goes, 26 juni 2020

Samenvatting

De bestuursdienst is een gemeentelijke stafafdeling met een belangrijke taak: ondersteunen op het grensvlak van bestuur en organisatie. Er is niet één beste manier om een bestuursdienst te organiseren en gemeenten hebben hierin grote verschillen. In dit onderzoek wordt de bestuursdienst als afdeling onderzocht. Het doel van dit onderzoek is kennis vergaren over de invloed van de organisatorische aspecten van een bestuursdienst op de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel, door de bestuursdienst van een middelgrote gemeente empirisch te onderzoeken aan de hand van interviews en documentanalyse. De onderzochte casus is de bestuursdienst van de gemeente Bergen op Zoom (genaamd Concernstaf). Deze afdeling is in januari 2020 opnieuw ingericht en vraagt zich af of hun manier van organiseren zijn vruchten afwerpt, zowel voor de ondersteuning van bestuurders als voor de ondersteuning van de ambtelijke organisatie.

De gestelde onderzoeksvraag is: Hoe dragen de organisatorische aspecten van een gemeentelijke bestuursdienst bij aan de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel in de gemeente Bergen op Zoom? Een goed politiek-ambtelijk samenspel wordt gekenmerkt door gedeelde doelen, vertrouwen, informatie-uitwisseling, intensief contact en verschillende overlappende rollen. In de gemeente Bergen op Zoom is er een gedeeld doel en intensief contact. Informatie-uitwisseling, vertrouwen en rolvastheid zijn van mindere kwaliteit. Ondersteuning - door middel van verbinden, compenseren, vernieuwen en controleren – hebben een positieve invloed op het samenspel, voornamelijk op de informatie-uitwisseling en het contact. Als de ondersteunende rollen niet goed worden uitgevoerd, kunnen deze een negatieve uitwerking hebben op de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel.

De literatuur raadt een flexibele structuur aan, omdat de bestuursdienst zich in een veranderende omgeving bevindt. De onderzochte bestuursdienst heeft een flexibele inrichting. Deze heeft enerzijds als potentie dat er nauw samengewerkt kan worden, er gebruik gemaakt kan worden van elkaars competenties en makkelijker gestuurd kan worden op bepaalde doelstellingen. Ook kan de afdeling maatwerk bieden en snel inspringen op nieuwe zaken. Vrijheid in rolopvatting heeft daarentegen een minder positieve invloed op de eenduidigheid van de ondersteuning. Flexibiliteit kan ervoor zorgen dat de focus op de korte termijn ligt. Om te voorkomen dat flexibiliteit doorslaat in chaos, is er een basis van controle nodig, zoals een duidelijke koers en duidelijk omschreven taken en verantwoordelijkheden.

Naast structuur is het organiseren van mensen van groot belang. Leiderschap, strategie en het ontwikkelen naar een lerende organisatie kunnen hierin een rol spelen en samen worden ingezet om de ondersteuning van het samenspel te verbeteren. Vervolgonderzoek kan zich richten op het onderzoeken van één organisatorisch aspect of op verschillen in de ondersteuning tussen gemeenten. Daarvoor wordt een kwantitatieve *multiple case* aangeraden. Aan de gemeente Bergen op Zoom wordt aangeraden om meer te investeren in het lerend vermogen van de afdeling en het maken van een strategisch plan dat met belanghebbenden wordt besproken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.2 Focus van het onderzoek.....	8
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Doel- en vraagstelling.....	10
1.5 Relevantie.....	11
1.6 Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 Organisatorische aspecten van een bestuursdienst.....	12
2.1.1 De structuur van publieke organisaties.....	12
2.1.2 De structuur van een bestuursdienst	14
2.1.3 Overige organisatorische aspecten	14
2.1.4 Samenvatting en antwoord op de deelvraag	16
2.2 Ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel.....	17
2.2.1 Verbinden.....	17
2.2.2 Compenseren.....	18
2.2.3 Vernieuwen	19
2.2.4 Samenvatting en antwoord op de deelvraag	19
2.3 Het politiek-ambtelijk samenspel	20
2.3.1 Definitie en afbakening	20
2.3.2 Perspectieven op het politiek-ambtelijk samenspel.....	20
2.3.3 Samenvatting en antwoord op de deelvraag	22
2.4 Conceptueel model.....	23
3. Methodologie.....	24
3.1 Operationalisering	24
3.2 Onderzoeksonderwerp.....	24
3.3 Data-verzameling.....	25
3.3.1 Open-interview.....	25
3.3.2 Semigestructureerd interviews	25
3.3.3 Documentanalyse	26
3.4 Data-analyse	26
3.5 Kwaliteitscriteria	27
3.5.1 Interne validiteit	27
3.5.2 Generaliseerbaarheid	28
3.5.3 Betrouwbaarheid	28
4. De context van het onderzoek	29
4.1 De Nederlandse lokale overheid	29
4.2 Gemeente Bergen op Zoom (mei 2019- mei 2020).....	29
4.3 De bestuursdienst.....	30

5. Resultaten	31
5.1 <i>De organisatorische aspecten van de bestuursdienst.....</i>	31
5.1.1 Structuur.....	31
5.1.2 Overige organisatorische aspecten	33
5.2 <i>Ondersteuning.....</i>	36
5.2.1 Verbinden (17 respondenten).....	36
5.2.2 Compenseren (16 respondenten).....	38
5.2.3 Vernieuwen (10 respondenten)	39
5.2.4 Controleren (9 respondenten).....	39
5.2.5 Balans in de ondersteuning.....	40
5.3 <i>Het politiek-ambtelijk samenspel in Bergen op Zoom.....</i>	40
5.3.1 Gemeenschappelijk doel	40
5.3.2 Vertrouwen.....	41
5.3.3 Intensieve interactie.....	42
5.3.4 Informatie-uitwisseling	42
5.3.5 Verschillende overlappende rollen	42
6. Analyse.....	44
6.1 <i>Kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel.....</i>	44
6.2 <i>De ondersteuning van de bestuursdienst.....</i>	45
6.2.1 Invloed van verbinden op het samenspel.....	45
6.2.2 Invloed van compenseren op het samenspel.....	46
6.2.3 Invloed van vernieuwen op het samenspel	47
6.2.4 Invloed van controleren op het samenspel	47
6.2.5 Een evenwichtige ondersteuning?	47
6.3 <i>Organisatorische aspecten van de bestuursdienst</i>	48
6.3.1 De structuur van de bestuursdienst.....	48
6.3.2 Overige organisatorische aspecten	50
7. Conclusie en discussie	52
7.1 <i>Deelvragen en onderzoeksvraag</i>	52
7.1.1 Theoretische deelvragen.....	52
7.1.2 Empirische deelvragen	53
7.1.3 Antwoord op de onderzoeksvraag	54
7.2 <i>Reflectie op het onderzoek</i>	56
7.2.1 Opbrengsten van het onderzoek	56
7.2.2 Beperkingen van het onderzoek	56
7.3 <i>Aanbevelingen voor vervolgonderzoek</i>	57
7.4 <i>Aanbevelingen voor de praktijk</i>	58
7.4.1 Investeren in organisatie-leren	58
7.4.2 Het uitzetten van een koers en deze delen.....	59
8. Literatuur	60
Bijlage 1: Operationalisering.....	64
Bijlage 2: Respondentenlijst	67
Bijlage 3: Topicijst.....	68
Bijlage 4: Codeboom.....	71

Bijlage 5 Informed consent formulier..... 73

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De bestuursdienst is één van de meest omstreden organisatieonderdelen van een gemeente. Elke gemeente heeft een bestuursdienst, maar de invulling ervan is zelden hetzelfde (Van der Steen, Peeters, van Twist & Schulz, 2012). De samenstelling van de bestuursdienst en welke taken deze afdeling uitvoert verschilt per gemeente omdat de taken niet wettelijk zijn vastgelegd. Ondanks de verschillen in invulling vervult de bestuursdienst een belangrijke positie binnen de gemeente: de dienst is gepositioneerd tussen het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) en het ambtelijk apparaat en ‘boven’ de verschillende onderdelen van de ambtelijke organisatie (Van der Steen et al., 2012). Oftewel, op het grensvlak van bestuur en organisatie.

De gedachte van Woodrow Wilson (1989) dat politiek en ambtenarij twee volledig gescheiden entiteiten moeten zijn, is vandaag de dag geen realiteit meer (van Dooren, de Rynck, Vancoppenolle & Hondeghem, 2017, p.335). In de gemeente komen bestuurders en ambtenaren voortdurend met elkaar in contact en vormen samen één bestuur. De manier waarop ze samen dit bestuur vormen, wordt in dit onderzoek het politiek-ambtelijk samenspel genoemd. Te midden van dit politiek-ambtelijk samenspel hebben bestuursdiensten grofweg vijf taken: bestuurs-ondersteuning, beleidsinhoudelijke strategie, organisatiestrategie, communicatie en verantwoording en control (Van der Steen et al., 2012, p.5). De bestuursdienst is de spil van de organisatie en daardoor blootgesteld aan alle wezenlijke kwesties die zich daarin voordoen (Van der Steen et al., 2012, p.9).

Zoals eerder genoemd, is er geen *best practice* om een bestuursdienst in te richten. Dit geeft gemeenten enerzijds vrijheid om hun bestuursdienst in te richten, passend bij de context. Anderzijds kan het gebrek aan duidelijke richtlijnen, kaders en voorbeelden zorgen voor uitdagingen bij het inrichten van een bestuursdienst. Bestuursdiensten zijn vaak aan reorganisatie onderhevig en staan midden in de dynamiek van organisatorische en maatschappelijke kwesties (Van der Steen et al., 2012). Het is daarom niet eenvoudig voor een gemeente om een bestuursdienst in te richten.

1.2 Focus van het onderzoek

Dit onderzoek focust op de bestuursdienst als gemeentelijke afdeling. De casus die daarbij onderzocht wordt, is gemeente Bergen op Zoom; een middelgrote Brabantse gemeente. Deze gemeente heeft haar bestuursdienst, genaamd Concernstaf, in 2010 opnieuw ingericht met het doel om het bestuur, de directie, het managementteam en de vakafdelingen van de gemeentelijke organisatie te ondersteunen bij hun taken en om een bijdrage te leveren aan een goede wisselwerking tussen organisatie en bestuur (Sengers, 2009, p.9). Daarbij heeft de bestuursdienst gaandeweg drie kundigheden geïntegreerd, gebaseerd op onderzoek van Van der Steen et al. (2012):

- 1) Verbinden: het verbinden van bestuur en ambtelijke organisatie en het balanceren tussen specialistisch beleid en generieke opbrengsten (p.17);

- 2) Compenseren: een balans vinden tussen de prikkels uit de politiek, de samenleving en de organisatie (p.25);
- 3) Vernieuwen: het overbruggen van tijd door het verbinden van het heden met het verleden en de toekomst (p.33).

De bestuursdienst moet in zijn specifieke context over deze drie bekwaamheden beschikken. De gemeente Bergen op Zoom heeft zich sinds 2010 verder ontwikkeld. Aan de hand van een evaluatie in 2018 zijn er begin 2020 grote veranderingen aangebracht in de structuur van de bestuursdienst. De gedachte was om de afdeling flexibel in te richten, als een klein en wendbaar team dat snel kan schakelen, korte informatielijnen en een vanzelfsprekende onderlinge coördinatie kent. Hierdoor kan de bestuursdienst meebewegen met relevante ontwikkelingen en zich richten op strategische opgaven (Sengers & Schenk, 2018). De afdeling is verkleind van 27 naar afgerond twaalf fte (persoonlijke communicatie, 5 april 2020). Ook is meer expliciet gemaakt dat de taken van de bestuursdienst in het verlengde moeten liggen van de taken van de gemeentesecretaris.

1.3 Probleemstelling

Zoals eerder vermeld verschillen gemeenten in de manier waarop ze de bestuursdienst inrichten. De gemeente Bergen op Zoom heeft ervoor gekozen om de afdeling vanaf januari 2020 anders in te richten, met o.a. het doel om beter bij te dragen aan het ondersteunen van de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is eerste adviseur van het college, algemeen directeur en onderdeel van de driehoek met de burgemeester en de griffier en speelt daardoor een belangrijke rol in het politiek-ambtelijk samenspel. Het is de vraag of de richting die is ingezet goed heeft uitgepakt en een positieve bijdrage levert aan de ondersteuning van het samenspel van bestuur en organisatie.

Op dit moment heeft de gemeente nog onvoldoende zicht op het functioneren van de bestuursdienst. De manager van de bestuursdienst vraagt zich af welke invloed de organisatie van de bestuursdienst heeft op de ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel in de organisatie. Concreet vraagt de manager van de bestuursdienst zich allereerst af hoe de afdeling moet worden georganiseerd om een optimale ondersteuning te bieden voor het politiek-ambtelijk samenspel. Bestuursdiensten worden in de zoektocht naar zichzelf al snel heen en weer geslingerd tussen botsende verwachtingen en belangen van anderen (Van der Steen et al., 2012, p.9). Welke aspecten zijn voor de afdeling van belang en wat is hun invloed op het samenspel?

Het is de vraag of de inrichting van de bestuursdienst in de gemeente Bergen op Zoom gebaseerd is op principes die in de huidige (bestuurskundige) context nog actueel zijn en passen bij de specifieke omstandigheden. Het uitgangspunt van organisatieontwerp is dat er geen beste manier van organiseren is en dat organisaties niet even effectief en efficiënt zijn (Galbraith 1973, uit Burton & Obel, 2018). Dat er geen *best practice* is om organisaties in te richten, wil echter niet zeggen dat elk ontwerp effectief is en bijdraagt aan de organisatiedoelinden. De bestuursdienst bestaat uit een klein en wendbaar team; een verschil ten opzichte van andere gemeenten die meer taken onder de bestuursdienst hebben geplaatst

(zoals Kabinet, Communicatie, Veiligheid). Het is de vraag of deze manier van organiseren zijn vruchten afwerpt.

Ten tweede vraagt de manager van de bestuursdienst zich af of de afdeling voldoende ondersteuning biedt voor beide kanten van het politiek-ambtelijk samenspel. Het zou immers zo kunnen zijn dat één kant wordt gediend door de bestuursdienst, terwijl de ander niet voldoende ondersteund wordt. Het leunen naar één kant kan gevolgen hebben voor de organisatie, zoals bijvoorbeeld enerzijds het worden van een 'loopjongen' van bestuurders en anderzijds het bestuur overspoelen met advies over wat het ambtelijk apparaat wil (Van der Steen et al., 2012).

Hoewel er veel geschreven is over het politiek-ambtelijk samenspel, is er weinig onderzoek gedaan naar de rol van de gemeentelijke bestuursdienst in dit samenspel, met uitzondering van onderzoek in de vorm van een essay (o.a. Van der Steen et al., 2012) en onderzoek naar de rol van de ambtenaar die binnen de bestuursdienst valt (o.a. 't Hart, 2016 2018). Onderzoek naar de bestuursdienst als geheel is onderbelicht in de literatuur, wat valt te verklaren doordat bestuursdiensten per gemeente flink (kunnen) verschillen. Daarom zal in dit onderzoek literatuur gebruikt worden over publieke organisaties, waar veelvuldig onderzoek naar gedaan is.

1.4 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is kennis vergaren over de invloed van de organisatorische aspecten van de bestuursdienst op de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel, door de bestuursdienst van een middelgrote gemeente empirisch te onderzoeken aan de hand van interviews en documentanalyse. Deze kennis kan een aanzet geven tot theorievorming. Ook kan deze kennis in de praktijk gebruikt worden bij het organiseren van de afdeling in de gemeente Bergen op Zoom en met voorzichtigheid in andere (middelgrote) gemeenten. De onderzoeksvraag luidt: *Hoe dragen de organisatorische aspecten van een gemeentelijke bestuursdienst bij aan de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel in de gemeente Bergen op Zoom?*

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is een aantal deelvragen opgesteld:

Theoretische deelvragen:

1. Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot de organisatie van een bestuursdienst?
2. Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot de ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel in een gemeentelijke organisatie?
3. Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot het politiek-ambtelijk samenspel bij de lokale overheid?

Empirische deelvragen

4. Welke kenmerken van een goed politiek-ambtelijk samenspel zijn aanwezig in de gemeente Bergen op Zoom?

5. In hoeverre is er sprake van een goede ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel?
6. Hoe dragen organisatorische aspecten van de bestuursdienst van de gemeente Bergen op Zoom bij aan de ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van een kwalitatief (inductief) onderzoeksdesign. Data is verzameld middels zeventien diepte-interviews met bestuurders, ambtenaren en medewerkers van de bestuursdienst en vier interne documenten over het organiseren van de afdeling en de gemeente.

1.5 Relevantie

Dit onderzoek is van meerwaarde voor de (medewerkers van de) bestuursdienst, doordat in dit onderzoek kennis verzameld wordt over de organisatie van de afdeling en de ondersteuning die hij biedt. Ook is dit onderzoek van belang voor de ambtelijke organisatie en het bestuur, omdat de bestuursdienst een schakel is tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie en deze partijen ondersteunt. Verder is dit onderzoek van belang voor de gemeentesecretaris, aangezien hij zich omringt met een ondersteunende staf. Ten slotte heeft dit onderzoek een groter maatschappelijk belang, omdat de gemeente als overheidsorganisatie waarde creëert voor haar inwoners. Een betere ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel kan ervoor zorgen dat de gemeente haar taken beter kan uitvoeren en zo haar burgers beter kan dienen. Bovendien kunnen andere gemeenten dit onderzoek gebruiken in de zoektocht naar het organiseren van de bestuursdienst.

Ook kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan de wetenschap door kennis toe te voegen over de invloed van de organisatorische aspecten van een bestuursdienst op het politiek-ambtelijk samenspel in de context van de een gemeentelijke organisatie. Het inductieve karakter van het onderzoek biedt ruimte voor theorieontwikkeling. Dit onderzoek beoogt een stap te maken in het genereren van kennis over de bestuursdienst als geheel, in plaats van kennis te genereren over de individuele functies die reeds zijn onderzocht. Ook biedt dit onderzoek een nieuwe invalshoek door één case intensief te bestuderen, vanuit het perspectief van verschillende organisatieonderdelen; bestuur, organisatie en staf.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt ingedeeld: in hoofdstuk twee worden de theoretische concepten uit de onderzoeksvraag besproken. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie een verantwoording gegeven van de gebruikte onderzoeksmethoden. In hoofdstuk vier wordt de casus van dit onderzoek beschreven. Daarna worden in hoofdstuk vijf de resultaten beschreven, waarvan in hoofdstuk zes een analyse volgt. Ten slotte wordt in hoofdstuk zeven antwoord gegeven op de onderzoeksvragen en worden de beperkingen en opbrengsten van het onderzoek en aanbevelingen besproken.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de theoretische concepten uit de onderzoeksvraag door drie theoretische deelvragen te beantwoorden. In 2.1 wordt gekeken naar de onafhankelijke variabele: de organisatorische aspecten van een bestuursdienst. Vervolgens wordt in 2.2 ingegaan op de ondersteuning van de bestuursdienst. In 2.3 wordt gekeken naar het politiek-ambtelijk samenspel, de afhankelijke variabele. Elke paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting en het antwoord op de deelvraag. In 2.4 wordt het conceptueel model gepresenteerd.

2.1 Organisatorische aspecten van een bestuursdienst

Deze paragraaf gaat in op de deelvraag: Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot de organisatie van een bestuursdienst? Er wordt allereerst gekeken naar aspecten van de structuur. Vervolgens naar overige organisatorische aspecten. Omdat er beperkt wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de organisatie van een bestuursdienst, wordt er gekeken naar de inrichting van publieke organisaties.

2.1.1 De structuur van publieke organisaties

Organisatiestructuur is de formele configuratie tussen individuen en groepen met betrekking tot de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en autoriteit binnen organisaties (Galbraith, 1987; Greenberg, 2011 uit Lunenburg, 2012, p.1). Volgens Mintzberg (1980) heeft elke organisatie grofweg vijf basisonderdelen (figuur 1). De lijnorganisatie bestaat uit de *strategic apex*, het middenmanagement en de uitvoerende kern. De staforganisatie bestaat uit de technische en ondersteunende staf. Bij de technische staf horen specialisten, technici en analisten die processen standaardiseren en bestuderen. De ondersteunende staf voert taken uit die het werk van anderen in de (lijn)organisatie ondersteunen of vergemakkelijken (Bolman & Deal, 2017).

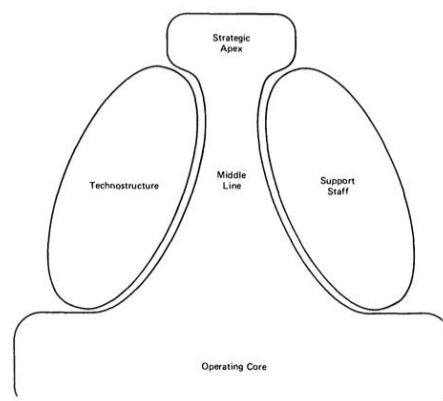


FIGURE 1. The Five Basic Parts of the Organization.

Figuur 1: de basisonderdelen van Mintzberg (1980, p.324)

Volgens Mintzberg (1980) zijn organisatiestructuren te beter begrijpen door configuraties. Hij noemt vijf structurele configuraties. In dit onderzoek wordt ingegaan op twee organisatiestructuren; de bureaucratische en de flexibele.

De bureaucratische structuur

Sommige onderzoekers vinden de publieke sector bureaucratischer dan de private sector, omdat deze sector formele procedures heeft voor het maken van beslissingen, minder flexibel is en meer risico-avers (Bozeman and Kingsley, 1998; Farnham and Horton, 1996, uit Boyne, 2002). Volgens Mintzberg (1980) zijn overheidsinstellingen met soortgelijk werk als postkantoren en afdelingen voor belastinginning typische voorbeelden van organisaties die neigen naar een machinebureaucratie. Bij de machinebureaucratie is de technische staf het sleutelonderdeel en standaardisatie van het werkproces het hoofdzakelijke coördinatiemechanisme. Er is beperkte horizontale decentralisatie en beslissingen zijn gecentraliseerd. De organisatie is groot en het werk is geformaliseerd en gespecialiseerd. De omgeving is over het algemeen stabiel en er is vaak een grote staf (Lunenburg, 2012, pp.4-5).

De traditionele *public administration* (PA) pleit voor een bestuur onder de formele controle van politiek leiderschap, gebaseerd op een strikt hiërarchisch model van bureaucratie. Dit model zou echter niet flexibel en efficiënt zijn en geen ruimte bieden voor maatwerk (Hughes, 2003). Hedendaagse modellen van bestuur en organisatie bieden daarom alternatieven voor de bureaucratie.

De flexibele structuur

In dit onderzoek wordt een alternatieve structuur gepresenteerd; namelijk de flexibele structuur. Burns en Stalker (1961) maken onderscheid tussen bureaucratische en flexibele organisaties door hun classificatie van mechanische en organistische organisaties. Ze gaan uit van de contingentiebenadering, waarbij organisaties zich aanpassen aan de omgeving. Mechanische organisaties tonen veel overeenkomst met de machinebureaucratie van Mintzberg (1980) en worden geassocieerd met eenvoudige en stabiele omgevingen. Deze organisaties worden o.a. gekarakteriseerd door differentiatie van nauwkeurig gedefinieerde taken, een hiërarchische structuur van controle, autoriteit en communicatie en verticale interactie (Burns & Stalker, 1961, p.120).

De organistische structuur past beter in een omgeving met veranderende condities die continu leiden tot nieuwe problemen en onvoorziene vereisten voor actie (Burns & Stalker, 1961, p.121), omdat deze structuur minder formeel is en zich daardoor beter kan aanpassen aan verandering (Freeman, 1969). Organische organisaties kenmerken zich o.a. door een netwerkstructuur van controle, autoriteit en communicatie, laterale communicatie, het continu aanpassen en herdefiniëren van taken door interactie met anderen en overleg in plaats van bevel vanaf bovenaf (Burns & Stalker, 1961, p.121). Deze classificatie is ook van toepassing op publieke organisaties, omdat zij soms ook opereren in complexe en veranderlijke omgevingen en moeten innoveren. Deze classificatie wordt daarom in dit onderzoek gebruikt. Ook uit ander onderzoek blijkt dat organisaties reageren op complexiteit en onzekerheid in

hun omgeving door meer complexe en flexibele structuren aan te nemen (o.a. Daft, 2010; Donaldson, 2001; Peters, 1987, uit Rainey, 2009).

2.1.2 De structuur van een bestuursdienst

De bestuursdienst is een stafdienst, omdat de bestuursdienst niet direct bijdraagt aan het leveren van producenten/diensten maar een ondersteunende rol heeft. Van der Steen et al. (2012) pleiten voor een flexibel ingerichte bestuursdienst, die continu aan verandering onderhevig is. De bestuursdienst moet zich veerkrachtig en robuust organiseren. Daarbij kunnen flexibiliteit en alertheid het uitgangspunt zijn van een professionaliseringsstrategie en organisatie-ontwerp, waarin verbinden, compenseren en vernieuwen als leidraad gelden. De bestuursdienst moet onderzoeken welke operationele capaciteit op korte en lange termijn nodig is. Ook moet de veranderlijkheid een plaats krijgen, omdat de afdeling moet mee-veranderen met de omgeving en daardoor geen vaste set van taken en rollen kan hebben (Van der Steen et al., 2012). Aan de hand van bovenstaande argumenten en de literatuur over bureaucratische en flexibele organisaties wordt verwacht dat een flexibele structuur passend is voor een bestuursdienst.

2.1.3 Overige organisatorische aspecten

In deze paragraaf wordt gekeken naar de overige organisatorische aspecten: strategie, de lerende organisatie en leiderschap. Voor deze concepten is gekozen omdat verwacht wordt dat de aanwezigheid en afwezigheid van deze concepten in een organisatie invloed heeft op het functioneren van organisaties en dus ook voor de bestuursdienst. Deze concepten zijn waarschijnlijk niet de enige die van invloed zijn. Overige relevante concepten kunnen vanuit de data naar voren komen.

Strategie

Strategie is een middel om korte- en lange termijn doelen van de organisatie te bereiken. Volgens Miles et al. (1978) moeten organisaties hun strategie en aanpassing aan de eisen van de omgeving voortdurend opnieuw bekijken (Nutt & Backoff, 1995). De strategie van een publieke organisatie verschilt van een private organisatie omdat beleidsdoelen worden opgesteld door politici en de organisatie afhankelijk is van de middelen die ze verkrijgt. In de publieke sector is strategische planning een populair instrument dat kan bijdragen aan positieve uitkomsten voor organisaties (George, 2017).

De strategie wordt afgeleid van het mandaat, de missie, visie en de waarden van de organisatie, waarin wordt vastgelegd welke doelstellingen de organisatie wil bereiken om haar visie te realiseren en de manier waarop ze dat beoogt te gaan doen. Dit is een concretiseringsproces, waarbij de abstracte strategische intenties worden vertaald naar actieschema's (Desmidt & Heene, 2013). Strategievorming betreft het maken van een concreet plan. Dit wil niet zeggen dat een strategisch planningsproces altijd zal zorgen voor betere prestaties. Of strategische planning werkt heeft bijvoorbeeld ook te maken met de manier waarop de strategische plannen door politici worden gebruikt, met de betrokkenheid van

interne en externe stakeholders en met de psychologische kenmerken van de teamleden en hun percepties ten opzichte van het strategische planningsproces (George, 2017, p.529).

In dit onderzoek wordt verwacht dat de aanwezigheid van een strategie ervoor zorgt dat mensen beter weten wat ze moeten doen omdat ze een plan hebben waarmee ze de beoogde doelen willen behalen. Ook wordt verwacht dat het vormen van een strategie beter lukt wanneer de teamleden, interne en externe stakeholders worden betrokken.

De lerende organisatie

Een andere manier om als organisatie in te spelen op een veranderende omgeving is de ontwikkeling naar een lerende organisatie. De lerende organisatie is een normatieve benadering die erop gericht is om het organisatieleren te bevorderen. Deze benadering ziet een organisatie als een systeem dat steeds in ontwikkeling is (Gerrichhauzen, Korsten & Fijen, 2002). Organisatie-leren is niet de optelsom van het leren van de individuen. Organisaties leren namelijk wanneer ontdekkingen, evaluaties en inzichten door individuen met succes zijn ingebed in de mentale modellen of cognitieve systemen en geheugens van de organisatie (Thomas & Allen, 2006, p.125). Daarbij wordt als organisatie gereflecteerd op huidige en toekomstige ontwikkelingen d.m.v. kennis, theorieën en strategieën (Gerrichhauzen et al., 2002).

Single loop leren, het corrigeren van acties, is niet voldoende om te overleven als organisatie. Een lerende organisatie moet ook in staat zijn om *double loop* te leren, wat wil zeggen dat ook de bedoelingen of vooronderstellingen die aan de acties voorafgaan ter discussie worden gesteld (Argyris, 1996, uit Gerrichhauzen et al., 2002). Zo kunnen organisaties een toekomst creëren en leren zichzelf te transformeren (Watkins and Marsick, 1993, uit Thomas & Allen, 2006). De organisatiecultuur is van grote betekenis voor organisatie-leren en deze kan zowel belemmerend of stimulerend werken voor de ontwikkeling binnen de organisatie. Cultuur is namelijk een sturingsmechanisme om de eenheid van de organisatie te bewaren (Gerrichhauzen et al., 2002).

Leiders hebben een bijzondere verantwoordelijkheid in het ontwikkelen van een lerende organisatie. Het ontwikkelen van een veld dat leren aanmoedigt, is de kerntaak van leiderschap en een manier waarop een leider anderen kan beïnvloeden of inspireren (Senge, Kleiner, Roberts, Ross & Smith, 2014). De ontwikkeling naar een lerende organisatie is een proces. Senge (1990:2006) onderscheidt vijf aspecten of 'disciplines' van de lerende organisatie. Wegens de focus van dit onderzoek wordt gekeken naar twee disciplines op teamniveau: gemeenschappelijke visie en teamleren. De andere drie zijn ook van belang, maar passen niet binnen de focus van dit onderzoek.

- 1) Teamleren: Als teams leren, levert dat buitengewone resultaten op en groeien teamleden sneller dan anders het geval zou zijn. Teamleren begint met het voeren van dialoog, waarmee inzichten worden verkregen die normaal niet ontdekt waren en patronen van interactie die leren ondermijnden (Senge, 2006, p.9-10).

- 2) **Gemeenschappelijke visie:** Het creëren van een gevoel van commitment in een groep, door het ontwikkelen van gedeelde toekomstbeelden en principes en leidende toepassingen waarmee men die toekomstbeelden hoopt te bereiken (Senge, 1990, p.6).

In dit onderzoek wordt verwacht dat lerende organisaties beter met veranderende omgevingskenmerken omgaan dan niet-lerende organisaties. Wanneer een bestuursdienst een lerend vermogen heeft, wordt verwacht dat deze afdeling zichzelf blijft verbeteren en aanpassen in een veranderende context en zo zijn functie goed blijven uitvoeren.

Leiderschap

Net als een strategie, kan leiderschap aanwezig zijn of afwezig. De afwezigheid van leiderschap wordt *laissez faire* leiderschap genoemd, waarbij leiders geen leiderschap uitoefenen en slechts ingrijpen bij problemen. De leider stelt lage doelen, heeft lage verwachtingen en motiveert weinig tot niet (van Wart, 2017). Aan de andere kant zijn er diverse verschillende theorieën en stijlen die de aanwezigheid van leiderschap duiden. Van Wart (2017) maakt onderscheid tussen leider-centrische soorten, waarbij de leider alle wijsheid in pacht heeft en vormen van leiderschap waarbij de leiderschapsfunctie gedeeld is. In de meest extreme vorm van gedeeld leiderschap ligt de leiderschapsfunctie bij de volger. Bij gedeeld leiderschap is van belang dat mensen bereid zijn leiderschap te delen en dat zij capabel zijn en de verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen (van Wart, 2017).

In dit onderzoek wordt verwacht dat de manier waarop leiderschap wordt uitgeoefend effect heeft op het functioneren van de organisatie en de afdeling bestuursdienst. Verwacht wordt ook dat het gebrek aan leiderschap een negatieve invloed heeft en dat gedeeld leiderschap werkt op basis van een aantal voorwaarden.

2.1.4 Samenvatting en antwoord op de deelvraag

Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot de organisatie van een bestuursdienst?

De bestuursdienst is onderdeel van de staforganisatie. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de flexibele (organische) en bureaucratische (mechanische) structuur. Flexibele structuren kenmerken zich door netwerken, laterale communicatie, veranderende taken en weinig hiërarchie. Deze organisaties presteren volgens aanhangers van de contingentiebenadering beter in een veranderende en/of onzekere omgeving waarin organisaties zich moeten aanpassen aan de omgeving. Dit is volgens Van der Steen et al. (2012) ook voor de bestuursdienst het geval, omdat verandering daar een constante is.

Om een koers uit te zetten waar de organisatie naar toe wil, kan een organisatie een strategie maken. Hierbij worden doelstellingen worden uitgezet, kijkend naar de interne en externe omgeving. Daarnaast zijn organisaties continu in ontwikkeling en kunnen ze investeren in hun lerend vermogen om zo toekomstbestendig te zijn, o.a. door middel van teamleren en gedeelde visie. Ten slotte kan leiderschap aanwezig, afwezig of gedeeld zijn binnen een organisatie. Verwacht wordt dat de

aanwezigheid van leiderschap, strategie en kenmerken van een lerende organisatie een positieve invloed kan hebben op het functioneren van organisaties.

In figuur 2 zijn de organisatorische aspecten samengevat.

Organisatorische aspecten van de bestuursdienst	Structuur: flexibel of bureaucratisch
	Strategie
	Lerende organisatie: gedeelde visie en teamleren
	Leiderschap: aanwezig, afwezig of gedeeld

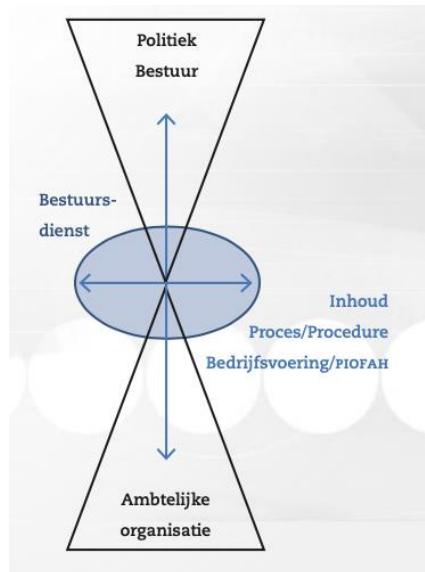
Figuur 2: Dimensies onafhankelijke variabele

2.2 Ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel

Deze paragraaf gaat in op de tweede deelvraag: Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot de ondersteuning van politiek-ambtelijk samenspel in een gemeentelijke organisatie? In dit onderzoek wordt verwacht dat de bestuursdienst invloed heeft op het politiek-ambtelijk samenspel via ondersteuning. De politieke en ambtelijke realiteit verschillen immers van elkaar, wat dilemma's kan opleveren. Van der Steen et al. (2012, p.3) vinden dat het de rol van de bestuursdienst is om bij te dragen aan het oplossen van deze dilemma's en om verbinding te maken tussen de verschillende rollen in de gemeente. De bestuursdienst kan daarin ondersteunen. In deze paragraaf wordt uitgelegd wat verstaan wordt onder ondersteuning, uitgaande van drie dimensies: verbinden, compenseren en vernieuwen.

2.2.1 Verbinden

De bestuursdienst is gepositioneerd op twee scheidslijnen (zie figuur 3). Allereerst is het gepositioneerd tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. Deze breuk gaat over "het overbrengen van politieke prioriteiten naar de ambtelijke bureaucratie en het voorbereiden van politieke besluitvorming door de ambtelijke dienst" (Van der Steen et al., 2012, p.18). De bestuursdienst kan ondersteunen deze twee 'werelden' met elkaar te verbinden. Daarnaast bevindt de bestuursdienst zich op de scheidslijn van specialisatie en integratie. Enerzijds zijn afdelingen bezig met hun eigen vakgebied, anderzijds moeten deze losse activiteiten op elkaar afgestemd worden. De bestuursdienst kan verbinden door overstijgend te werken en invulling te geven aan het belang van het geheel (Van der Steen et al., 2012, p.20).



Figuur 3: De scheidslijnen van de bestuursdienst (Van der Steen et al., 2012, p.17)

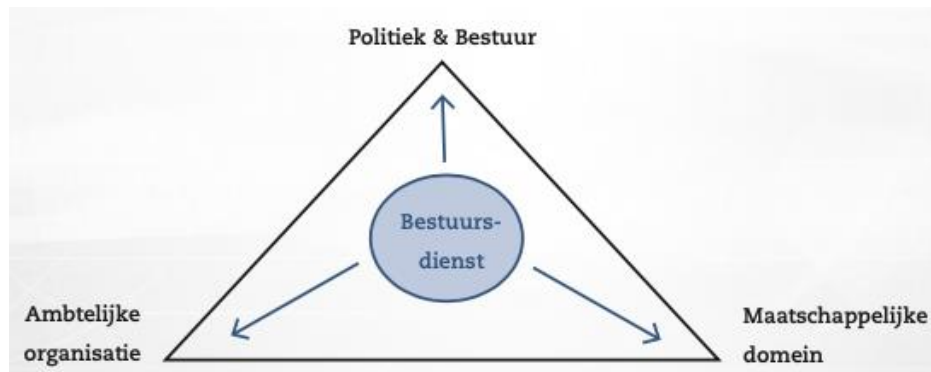
In dit onderzoek wordt de bestuursdienst door zijn centrale positie vergeleken met een communicatienetwerk. Rogers en Agarwala-Rogers (1976) onderscheiden vier rollen die mensen kunnen innemen binnen een communicatienetwerk: poortwachters, opinieleiders, liaisons en *boundary spanners*. Deze rollen worden in dit onderzoek gecategoriseerd als ‘verbindende ondersteuning’.

- 1) Een poortwachter is iemand die zich in een communicatiestructuur bevindt om de informatiestroom tussen eenheden en groepen te controleren met het doel om informatie-overbelasting te verminderen en minder belangrijke berichten er uit te filteren (Rogers & Agarwala-Rogers, 1976). Poortwachters bepalen welke informatie hun leider krijgt (Chance, 2009).
- 2) Opinieleiders zijn leiders die regelmatig andermans gedrag of houding beïnvloeden. Dit zijn vaak individuen die zich conformeren aan de normen van de organisatie. Dit zijn vaak informele leiders (Rogers & Agarwala-Rogers, 1976, p.138).
- 3) Liaisons verbinden (sub-)groepen binnen de organisatie zonder deel te zijn van deze groepen en geven informatie door (Rogers & Agarwala-Rogers, 1976). Ze spelen een strategische rol in de organisatie en kunnen het informatieproces versnellen of hierin een knelpunt vormen (Chance, 2009, p.160).
- 4) *Boundary spanners* hebben veel contacten en brengen externe informatie binnen in de organisatie (Rainey, 2009). Ze bevinden zich vaak in de top- of onderlaag in formele hiërarchie en communiceren met de buitenwereld (Langan-Fox, 2001).

2.2.2 Compenseren

De tweede vorm van ondersteuning gaat over het bewaken van het evenwicht in de organisatie. Van der Steen et al. (2012) omschrijven compenseren als “*het bewust bieden van tegenwicht aan eenzijdige*

oriëntaties in de organisatie” (p.25). Oftewel; het vinden van een productief midden tussen prikkels vanuit de politiek, samenleving en de ambtelijke organisatie. Overheidsbeleid wordt namelijk gedreven vanuit elk van deze domeinen en de bestuursdienst kan zorgen voor een balans door te compenseren voor overwaardering of onderwaardering van een van deze domeinen (Van der Steen et al., 2012).



Figuur 4: De oriëntaties van het openbaar bestuur (Van der Steen et al., 2012, p.25)

Compenserende ondersteuning is het vermogen om de balans te bewaken tussen deze domeinen door bewust tegenwicht te bieden aan eenzijdige oriëntaties in de organisatie. Dit kan bijvoorbeeld door de ambtelijke bureaucratie te wijzen op (financiële/juridische) beperkingen en de uitvoerbaarheid te onderzoeken (Van der Steen et al., 2012, p.25). De bestuursdienst kan ondersteunen door tegenwicht te bieden aan de oriëntatie die het overwicht heeft en degene die onderbelicht is naar voren te brengen.

2.2.3 Vernieuwen

De derde vorm van ondersteuning van de bestuursdienst is “het overbruggen van tijd en het verbinden van het heden met het verleden en de toekomst” (Van der Steen et al., 2012, p.33). Dit kan enerzijds door kritisch te kijken naar toekomstverhalen die door anderen worden geconstrueerd, bijvoorbeeld als ambitieuze bestuurders risico’s niet inschatten of langetermijneffecten niet inboeken (Van der Steen et al., 2012.). Anderzijds gaat het om het construeren van nieuwe verhalen: het vermogen tot inhoudelijke vernieuwing, bijvoorbeeld door beleid vanuit toekomstige ontwikkelingen te legitimeren of door een interpretatie van de geschiedenis te geven die de beleidsverandering logisch maakt (Van der Steen et al., 2012). Het vernieuwen gaat om het strategisch naar de toekomst én het verleden kijken en deze met elkaar te verbinden.

2.2.4 Samenvatting en antwoord op de deelvraag

Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot de ondersteuning van politiek-ambtelijk samenspel in een gemeentelijke organisatie?

Van der Steen et al. (2012) hebben in hun onderzoek naar de bestuursdienst drie soorten ondersteuning gevonden; verbinden, compenseren en vernieuwen. (1) Verbinden gaat over het

samenbrengen van de politieke en ambtelijke wereld en het integreren van de losse onderdelen van de organisatie. Ook kunnen de vier communicatierollen van Rogers en Agarwala-Rogers (1976) als verbindende ondersteuning worden gezien: poortwachter, liaison, opinieleider en *boundary spanner*. (2)

Compenseren gaat over het bewaken van het evenwicht in de organisatie door tegenwicht te bieden aan eenzijdige oriëntaties, die vanuit de bestuurder, de ambtelijke organisatie en/of de samenleving kunnen komen. Zo kunnen deze niet het overwicht krijgen. De bestuursdienst kan ook oriëntaties die weinig naar voren komen binnen organisatie/beleid naar voren brengen. (3) Vernieuwen gaat over het reflecteren op het verleden en het kijken naar strategische keuzes voor de toekomst, bijvoorbeeld door het kritisch kijken naar toekomstverhalen of het creëren van nieuwe toekomstverhalen. In figuur 5 zijn de dimensies samengevat.

Ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel	Verbinden
	<i>Poortwachter, liaison, opinieleider en boundary spanner.</i>
	Compenseren
	Vernieuwen

Figuur 5: Dimensies van ondersteuning

2.3 Het politiek-ambtelijk samenspel

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvraag: Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot het politiek-ambtelijk samenspel bij de lokale overheid?

2.3.1 Definitie en afbakening

Het politiek-ambtelijk samenspel wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de manier waarop bestuurders en ambtenaren samen één geheel vormen in het democratisch bestuur. Deze definitie rijkt verder dan de formele relatie die in de Gemeentewet is vastgelegd en focust ook op de omgang tussen politici en ambtenaren in de praktijk. In de context van de Nederlandse lokale overheid bestaat het samenspel uit de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie, vertegenwoordigd in de driehoek, die bestaat uit burgemeester, gemeentesecretaris en griffier.

2.3.2 Perspectieven op het politiek-ambtelijk samenspel

Relaties, samenwerking en verhoudingen tussen politici en ambtenaren zijn veelvuldig onderzocht binnen de bestuurskunde. In dit onderzoek wordt gekozen voor twee perspectieven die in hoofdlijnen de ontwikkelingen rondom het politiek-ambtelijk samenspel weergeven; politiek-ambtelijke dichotomie en politiek-ambtelijke complementariteit. Vanuit het ene perspectief zijn politiek en ambtenarij twee

gescheiden entiteiten, vanuit het andere perspectief vormen politici en ambtenaren samen één geheel in het democratisch bestuur.

Politiek-ambtelijke dichotomie

Politiek-ambtelijke dichotomie is gebaseerd op het idee dat het openbaar bestuur gescheiden is van de politiek en er sprake is van een hiërarchische relatie (Demir & Nyhan, 2008, p.81). Wilson wordt gezien als een van de grondleggers, hoewel hij de term dichotomie niet gebruikte (Svara, 1999). Dichotomie verwijst naar de scheiding van politiek en ambtenarij in het ontwerp en de implementatie van beleid (Uwizeyimana, 2013, p.166). De politiek heeft als doel om richting te geven aan het openbaar bestuur. Het is een proces waarbij meningsverschillen en conflicten worden uitgewerkt en waarde-keuzes gemaakt worden. Ambtenaren hebben een neutrale rol in het beleidsproces en bieden deskundigheid. Zij vertalen de waarde-keuzes in concrete resultaten (Demir & Nyhan, 2008). Neutraliteit en politieke leiding staan centraal in deze benadering, uitgaande van een scheiding tussen ambtenarij en politiek.

Wilson (1886, uit Hughes, 2003) zegt dat de politiek zich moet richten op grote en universele dingen en de ambtenarij op kleine en individuele dingen. Hij gelooft dat het kwaad van het *spoils system* een gevolg was van het koppelen van ambtelijke vragen aan politieke vragen. Weber pleitte voor een effectieve politieke leiding van krachtige professionele bureaucratieën (van Dorp & 't Hart, 2019, p.878) en wilde de wetgevende functie verbeteren en de ambtenarij beschermen tegen politieke inmenging (Peters, 1989 uit Cameron, 2003). De dichotomie was vele jaren het dominante perspectief op politiek-ambtelijke verhoudingen (Jacobsen, 2006). Sommigen denken dat het *New Public Management* op dit perspectief is voortgebouwd, waarin politici verantwoordelijk zijn voor de strategie en ambtenaren die strategie uitvoeren als professionele managers (van Dooren et al., 2017).

Op de politiek-ambtelijke dichotomie kwam veelvuldig kritiek. Verschillende bestuurskundigen hebben vanuit een theoretisch perspectief beargumenteerd dat een strakke scheiding onmogelijk is (Svara, 1998, 2001; Campbell, 1983; Simon, 1976, uit Jacobsen, 2006, p.303). Daarnaast is er vanuit verschillende hoeken en contexten empirisch bewijs voor het overlappen van de twee sferen (o.a. Aberbach et al., 1981; Svara, 1985/1989 uit Jacobsen, 2006, p.303). De benadering heeft ondanks de kritiek haar kracht niet verloren en een belangrijke bijdrage geleverd aan de bestuurskunde. Door de dichotomie kon de bestuurskunde opkomen als een onderzoeksveld, die institutioneel onderscheiden is van de politiek (Stillman, 1991 uit Hughes, 2003, p.25). In de volgende alinea wordt een alternatief model geboden.

Politiek-ambtelijke complementariteit

Complementariteit is het nieuwe label geworden om de relaties tussen bestuurders en ambtenaren te karakteriseren. In tegenstelling tot de dichotomie staat een coöperatieve relatie centraal. De overkoepelende thema's van dit perspectief zijn interactie, invloed en teamwork, in een raamwerk van

wederzijds respect en steun (Demir & Nank, 2012, p.329). In de volgende alinea's worden de belangrijkste kenmerken toegelicht.

Samenwerking: vertrouwen en een gemeenschappelijk doel. Het complementariteitsmodel is gebaseerd op het idee dat verkozen bestuurders en ambtenaren een gemeenschappelijk doel voor ogen hebben – een goed bestuur - en samen een geheel vormen in het democratisch bestuur (Svara, 1999, p.696). Daarvoor zijn ze genoodzaakt om met elkaar samen te werken. In elke samenwerking is het van belang dat er vertrouwen is tussen de partijen, bijvoorbeeld om met de onzekerheid of het risico om te gaan die gepaard gaat met sociale interactie (Tanghe, Wisse & van der Flier, 2010). Er is overeenstemming in de literatuur dat aanwezigheid van vertrouwen een samenwerking kan bevorderen, terwijl een gebrek aan vertrouwen of wantrouwen een belemmering is in de samenwerking (Tanghe, et al., 2010).

Intensieve interactie en informatie-uitwisseling. De interactie tussen bestuurders en ambtenaren is zo uitgebreid dat hun gedrag noodzakelijkerwijs het politieke proces beïnvloedt en er is sprake van wederzijdse invloed en afhankelijkheid (Svara, 1999). Vanuit de complementariteitsbenadering vullen ambtenaren de verkozen bestuurders aan door hen te helpen bij het vormgeven van beleid en door inhoudelijke kennis en betekenis te geven tijdens het implementatieproces (Svara, 2001). De uitwisseling van kennis en informatie is hierbij van belang. De bestuurders complementeren de ambtenaren door toezicht te houden op de uitvoering van het beleid, specifieke klachten over slechte prestaties te onderzoeken en problemen met de prestaties te corrigeren (Svara, 2001, p.179). Er is een brede verantwoordelijkheid voor ambtenaren en een aanzienlijke betrokkenheid van verkozen bestuurders in de beleidsimplementatie (Demir, 2009, p.879). Beiden hebben een belangrijke rol in het beleidsproces en moeten hun informatie delen in de samenwerking, zodat goed beleid tot stand kan komen.

Verschillende overlappende rollen. In het complementariteitmodel accepteren ambtenaren de controle van de verkozen bestuurders en respecteren de verkozen bestuurders wat ambtenaren doen en hoe ze dat doen (Svara, 2006, p.1081). Ze tonen respect voor politieke suprematie, met toewijding om beleid vorm te geven en uit te voeren op manieren die het algemeen belang bevorderen, met eerbied voor gekozen gevestigde betrokken partijen, met naleving van de wet en ondersteuning voor eerlijke concurrentie en waardering voor politiek door het ondersteunen van professionele normen (Svara, 1999, pp.697-698). Bestuurders en ambtenaren hebben verschillende rollen, die in de praktijk overlap tonen (Svara, 1999). Een samenspel de bovengenoemde vijf aspecten aanwezig zijn, is een kwalitatief goed samenspel. Hoe minder deze aspecten aanwezig zijn, hoe minder de kwaliteit van het samenspel (zie bijlage 1: operationalisering).

2.3.3 Samenvatting en antwoord op de deelvraag

Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot het politiek-ambtelijk samenspel bij de lokale overheid?

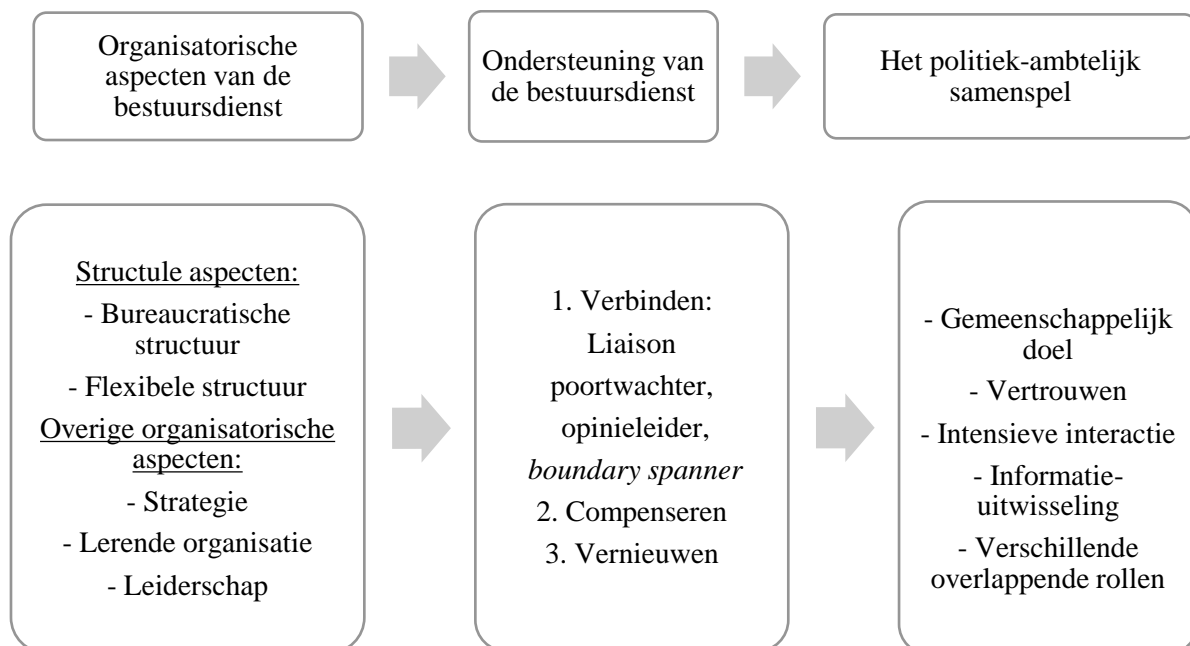
Het politiek-ambtelijk samenspel is de manier waarop ambtenaren en bestuurders samen één geheel vormen. Samenvattend zijn er twee stromingen in de literatuur die hun eigen kijk hierop hebben. Politiek-ambtelijke dichotomie gaat uit van een scheiding tussen politiek en ambtenarij, waarin hiërarchische relaties centraal staan. In de complementariteitsbenadering maken ambtenarij en politici samen het bestuur, waarbij een samenwerkingsrelatie gekenmerkt door vertrouwen en een gemeenschappelijk doel, intensieve interactie, informatie-uitwisseling en verschillende overlappende rollen centraal staan. In dit onderzoek wordt vanwege de kritiek op de politiek-ambtelijke dichotomie uitgegaan van de complementariteitsbenadering. Hoe meer kenmerken hiervan aanwezig zijn, hoe beter de kwaliteit van het samenspel. In onderstaand figuur zijn de dimensies samengevat.

Het politiek-ambtelijk samenspel	Een gemeenschappelijk doel: samen streven naar een goed bestuur
	Vertrouwen
	Intensieve interactie
	Informatie-uitwisseling
	Verschillende overlappende rollen

Figuur 6: Dimensies afhankelijke variabele

2.4 Conceptueel model

In dit hoofdstuk zijn drie concepten behandeld. In figuur 7 wordt het conceptueel model weergegeven. Verwacht wordt dat de organisatorische aspecten van de bestuursdienst (onafhankelijke variabele) d.m.v. ondersteuning invloed heeft op de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel (afhankelijke variabele).



Figuur 7: Conceptueel model

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt een verantwoording gegeven van de onderzoeksmethoden die zijn toegepast om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de operationalisering, in 3.2 op het onderzoeksontwerp, in 3.3 op de data-verzameling, in 3.4 op de data-analyse en tot slot in 3.5 op de kwaliteitscriteria.

3.1 Operationalisering

In dit onderzoek zijn drie concepten onderzocht; (1) de organisatorische aspecten van een bestuursdienst, (2) ondersteuning en (3) het politiek-ambtelijk samenspel. Deze drie concepten zijn onderverdeeld in variabelen en sub-variabelen met behorende indicatoren. Deze zijn weergegeven in bijlage 1: operationalisering.

3.2 Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek: een onderzoeksstrategie die gewoonlijk de nadruk legt op woorden in plaats van kwantificering bij het verzamelen en analyseren van gegevens (Bryman, 2012, p.380). Dit onderzoek heeft tevens een interpretatieve insteek. Dit wil zeggen dat de sociale wereld wordt geïnterpreteerd vanuit het perspectief van de mensen die worden bestudeerd (Bryman, 2012 p.399). In dit onderzoek is een specifieke afdeling van een gemeentelijke organisatie onderzocht. Er is relatief weinig wetenschappelijke onderzoek gedaan naar de invloed van deze afdeling. Hierdoor verleent dit onderzoek zich voor een inductieve manier van onderzoeken, waarbij theorie de uitkomst is van het onderzoek (Bryman, 2012), in plaats van het startpunt.

Daarnaast sluit een inductief karakter aan bij de doelstelling van het onderzoek. Het doel is om kennis te vergaren over de invloed van de organisatorische aspecten van de bestuursdienst op de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel en zo bij te dragen aan theorievorming. Een inductieve insteek wil niet zeggen dat theorie in eerdere fasen geen rol speelt. Er is 'geweven' tussen data en theorie (Bryman, 2012). De onderzoeker heeft ook theoretische sensitiviteit verkregen door het vooraf lezen van literatuur en het bekend raken met de theorie.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een casestudie, waarbij één casus intensief is bestudeerd. De context van de casus is de gemeente Bergen op Zoom. In de casus is ingezoomd op het samenspel tussen ambtelijk apparaat, de gemeenteraad en het college. De onderzoekseenheid is de bestuursdienst van de gemeente Bergen op Zoom (genaamd Concernstaf). Er is één meetmoment geweest. Dit onderzoek verleent zich voor een casestudie omdat een specifiek organisatieonderdeel centraal staat. Het gebruik van één casus heeft ook beperkingen, die in de discussie worden besproken (zie 7.2).

3.3 Data-verzameling

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is data verzameld door interviews en documentanalyse. De data-verzameling betreft desk- en veldonderzoek.

3.3.1 Open-interview

In de beginfase van het onderzoek heeft een open interview plaatsgevonden met de coördinator (leidinggevende) van de bestuursdienst van de gemeente Bergen op Zoom. Het doel van dit interview was om de probleemstelling scherper te krijgen.

3.3.2 Semigestructureerd interviews

Er zijn zeventien diepte-interviews afgenomen met ambtenaren, bestuurders en medewerkers van de bestuursdienst van de gemeente Bergen op Zoom. Kwalitatief onderzoek wordt gekenmerkt door een relatief kleine steekproef, omdat het er is erop gericht is om “betekenissen, interpretaties en gedragingen te beschrijven, interpreteren en mogelijk te verklaren”, waardoor de onderzoeker de diepte in moet gaan (Boeije, 2016, p.29). De interviews zijn semigestructureerd, wat wil zeggen dat de interviewvragen voornamelijk open gesteld waren en er ruimte was om de volgorde van de vragen aan te passen. Zo krijgt de interviewer ruimte om door te vragen op relevante onderwerpen, nieuwe kennis te ontdekken vanuit de data en diepgaande informatie te verzamelen. De interviewer heeft vanuit de interviews de betekenis geïnterpreteerd. Er zijn twee topiclijsten (bijlage 3): één voor de medewerkers van de bestuursdienst en één voor de bestuurders/ambtenaren. Alle interviews zijn telefonisch of via Microsoft Teams uitgevoerd. De reden hiervoor is de uitbraak van COVID-19.

Steekproeftrekking

De steekproeftrekking is doelgericht. Dit is het geval bij de meeste kwalitatieve onderzoeken (Maxwell, 2009). Bij deze manier van steekproeftrekking worden bepaalde omgevingen, personen of gebeurtenissen opzettelijk geselecteerd voor de belangrijke informatie die ze kunnen verstrekken (Maxwell, 2009). In dit onderzoek is bij het bepalen van de steekproef gekeken naar de periode mei 2019- mei 2020 en de formele positie van de respondenten tijdens deze periode. Allereerst is de gehele bestuursdienst (samenstelling januari 2020) benaderd.

Daarnaast zijn een aantal ambtenaren doelgericht geselecteerd, aangezien de ambtelijke organisatie van een middelgrote gemeente te groot is om met iedereen een interview te houden. Er is gekozen voor ambtenaren die zich in de ‘ambtelijke top’ van de gemeente bevinden, zoals managers en de directie. Ambtenaren met een hogere positie in de hiërarchie hebben namelijk meer interactie met de politieke sfeer (Jacobsen, 2006). Daarnaast is het volledige college benaderd. De gemeenteraadsleden zijn niet meegenomen in het onderzoek, omdat zij minder interacteren met de ambtelijke organisatie.

Ten slotte zijn de drie leden van de driehoek in het onderzoek meegenomen, omdat zij een belangrijke positie hebben in het politiek-ambtelijk samenspel.

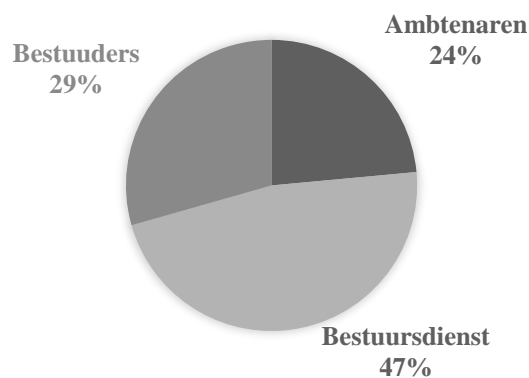
Benadering van de respondenten

Alle respondenten zijn via e-mail uitgenodigd voor een interview. Omdat de onderzoeker werkzaam was bij de organisatie als stagiair, was het mogelijk om zelf de respondenten te benaderen. De respondenten hebben voorafgaand aan het onderzoek een *informed consent* formulier ontvangen (bijlage 5), met daarin achtergrondinformatie van het onderzoek en een toestemmingsformulier over privacy. Dit formulier konden ze digitaal ondertekenen.

Samenstelling van de respondenten

Er zijn zeventien respondenten geïnterviewd. Allen waren afkomstig uit het college, de ambtelijke organisatie (m.u.v. de bestuursdienst) of de bestuursdienst. In onderstaand figuur worden de respondenten weergegeven aan de hand van hun functie.

VERDELING RESPONDENTEN



Figuur 8: Verdeling van respondenten

3.3.3 Documentanalyse

Naast de interviews zijn er vier documenten geanalyseerd. Deze documenten bieden informatie over de gemeente Bergen op Zoom en de bestuursdienst:

- Focusakkoord gemeente Bergen op Zoom (2020-2022)
- Inrichtingsplan Concernstaf (2009)
- Quick scan Concernstaf (2018)
- Sturingsconcept gemeente Bergen op Zoom (2019)

3.4 Data-analyse

De interviews zijn in woorden uitgetypt en opgestuurd naar de respondent om te controleren, woorden terug te nemen of antwoorden nader toe te lichten. Vijf respondenten hebben een wijziging aangebracht.

Ook zijn er vanuit de interviewer aan een aantal respondenten vervolgvragen gesteld. De uiteindelijke transcripten zijn vervolgens met methoden voor kwalitatieve analyse verwerkt. De gegevens zijn eerst kwalitatief gecodeerd met de hand (open coderen) en vervolgens met het programma Nvivo 12. Een basisprincipe van kwalitatief onderzoek is dat data-analyse gelijktijdig moet worden uitgevoerd met dataverzameling (Coffey & Atkinson, 1996).

Er is gecodeerd in drie fasen: open coderen, axiaal coderen en selectief coderen. Dit is een basistechniek van de gefundeerde theoriebenadering (Boeije, 2016). Open coderen is het proces van gegevens opsplitsen, onderzoeken, vergelijken, conceptualiseren en categoriseren. Hierbij zijn de verzamelde gegevens in fragmenten ingedeeld en kan de onderzoeker het veld exploreren (Boeije, 2016, p.112-113). Dit leidt tot een codeboom, bestaande uit een lijst met codes. De tweede stap is axiaal coderen. Bij axiaal coderen worden de gegevens op nieuwe manieren samengevoegd door verbindingen tussen de categorieën te maken. In deze fase is nagegaan hoe de codes met elkaar samenhangen en van elkaar verschillen en welke categorieën van belang zijn (Boeije, 2016, p.125).

Ten slotte zijn de gegevens selectief gecodeerd, waarbij de nadruk ligt op het integreren van bevindingen door verbanden te leggen tussen de categorieën. Bij selectief coderen wordt een kerncategorie aangewezen en worden andere thema's rond deze categorie gegroepeerd (Boeije, 2016, p.133-134). De codeboom is tijdens de drie fasen van coderen aangepast en te vinden in bijlage 4.

3.5 Kwaliteitscriteria

In de sociale wetenschappen zijn validiteit, generaliseerbaarheid en betrouwbaarheid de drie veelvoorkomende kwaliteitscriteria (Bryman, 2012). In deze paragraaf wordt beschreven hoe de onderzoeker de kwaliteit heeft gewaarborgd. In paragraaf 7.2 is een uitgebreide discussie over de kwaliteit van het onderzoek.

3.5.1 Interne validiteit

Validiteit refereert naar het observeren, identificeren of meten wat je wil meten (Mason, 1996, p.24 uit Bryman 2012). Om de validiteit van dit onderzoek te waarborgen, zijn verschillende strategieën toegepast. Allereerst is er gebruik gemaakt van triangulatie. Dit is het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier (van Thiel, 2015). In dit onderzoek zijn documenten bestudeerd en interviews afgenomen. Een derde methode (participatieve observatie) kon in verband met de Coronacrisis niet doorgaan. Wel zijn er verschillende 'groepen' geïnterviewd, waardoor vanuit verschillende invalshoeken informatie verzameld is. Daarnaast is er gebruik gemaakt van *member checks*, het vragen van feedback over iemands gegevens (Maxwell, 2009).

De respondenten ontvingen allen na hun interview het uitgewerkte transcript en konden binnen tien werkdagen zaken verwijderen, nader toelichten of aanpassen. Hierdoor kon worden voorkomen dat er een verkeerd beeld werd geschetst van de beleving van de respondent over wat er aan de hand is. Om de validiteit te verbeteren is ten slotte gebruik gemaakt van quasi statistieken. Dit is het gebruik van

eenvoudige numerieke resultaten die gemakkelijk uit de gegevens kunnen worden afgeleid, wat duidelijkheid geeft over de mate waarin conclusies getrokken kunnen worden (Becker 1970, uit Maxwell, 2009). In dit onderzoek zijn bepaalde resultaten/conclusies expliciet gemaakt waar dat een toegevoegde waarde had.

3.5.2 Generaliseerbaarheid

Externe validiteit betreft de vraag of de resultaten van een onderzoek kunnen worden gegeneraliseerd buiten de specifieke context van het onderzoek (Bryman, 2012, p.47). Sommige wetenschappers vinden dit criterium niet passend bij kwalitatief onderzoek, wat niet als doel heeft om te generaliseren maar om specifieke kennis op te helderen (Pinnegar & Daynes, 2006 uit Creswell, 2007, p.126). In dit onderzoek is terughoudendheid jegens het generaliseren van een casus naar een andere, vanwege verschillen in contexten. Om op de beste manier te generaliseren moet de onderzoeker representatieve gevallen selecteren (Creswell, 2007, p.74). In dit onderzoek wordt de doelgerichte selectie van respondenten en de casus uitgelegd in paragraaf 3.3.2. Ook is ervoor gezorgd dat de verschillende kanten van het samenspel voldoende vertegenwoordigd zijn.

3.5.3 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat over de vraag of de resultaten van een onderzoek herhaalbaar zijn (Bryman, 2012, p.46). Door het een uitgebreide methoden- en contexthoofdstuk kunnen andere onderzoekers het onderzoek op dezelfde manier uitvoeren. Daarnaast heeft de onderzoeker de interviews nauwkeurig teruggeluisterd, waardoor gereflecteerd kon worden op de eigen objectiviteit. De open vragen in de interviews hebben ook bijgedragen om open het interview in te gaan en het onderzoek te beschermen tegen vooroordelen van de onderzoeker.

4. De context van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de context van het onderzoek geschetst. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de context van de Nederlandse lokale overheid. In 4.2 wordt ingegaan op de context van de gemeente Bergen op Zoom en in 4.3 op de bestuursdienst van de gemeente.

4.1 De Nederlandse lokale overheid

De interne structuur van de Nederlandse lokale overheid is gebaseerd op de Gemeentewet (1851). De gemeenteraad is het hoofd van de lokale overheid, met het bestuur van burgemeester en wethouders als uitvoerend orgaan (Hendriks & Tops, 2002). Sinds 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking, wat inhoudt dat er een formele scheiding is tussen de gemeenteraad en het college (van der Meulen, Jansen & Karsten, 2019, p.36). De gemeenteraad vertegenwoordigt de gehele bevolking (art. 7 Gemeentewet) en het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren (art. 160 Gemeentewet). Daarnaast is ook de rol van de burgemeester, griffier en gemeentesecretaris wettelijk vastgelegd. De gemeentesecretaris, burgemeester en griffier vormen samen de lokale driehoek¹ ('t Hart, Braham & van Dorp, 2016).

4.2 Gemeente Bergen op Zoom (mei 2019- mei 2020)

Bergen op Zoom is een middelgrote gemeente in Noord-Brabant met ruim 66.000 inwoners (Gemeente Bergen op Zoom, 2019a). Op 1 januari 2020 bestond het college in de gemeente Bergen op Zoom uit vijf wethouders en een burgemeester. Tijdens het onderzoek was er sprake van een bestuurlijke crisis. Er is een motie van wantrouwen ingediend naar aanleiding van een dossier over zwembad de Schelp. Deze motie vond geen meerderheid in de gemeenteraad, maar heeft er wel toe geleid dat één van de wethouders haar functie heeft neergelegd (Verhoeven, 2020). In de tijd er na is er een reset proces in gang gezet, wat heeft geleid tot de installatie van een nieuw college in mei 2020. Dit college gaat een raads-breed focusakkoord uitvoeren in de periode 2020-2022 met drie prioriteiten: (1) cultuurverandering over de volle breedte (2) verbeteren kwaliteit organisatie breed en (3) schuldenlastreductie (Gemeente Bergen op Zoom, 2020, p.6).

De leiding van de ambtelijke organisatie ligt bij het concernteam, onder leiding van de gemeentesecretaris, die ook algemeen directeur is. Er is hoofdzakelijk een hiërarchische, verticale structuur. Met de organisatieontwikkeling wordt een deel van de top-down sturing vervangen door horizontale sturing, om te komen tot een meer platte organisatiestructuur. De gemeente heeft twee managementlagen: concern- en clustermanagers. In Bergen op Zoom zijn verschillende clusters, gevormd door strategisch / tactische / operationele taken of door expertise bijeen te brengen. De clusters worden aangestuurd door een resultaatmanager en een HR-manager (Gemeente Bergen op Zoom, 2019b).

¹ In sommige gemeenten is dit een vierhoek met de voorzitter van het Presidium

4.3 De bestuursdienst

De bestuursdienst van de gemeente heeft de taak om de gemeentesecretaris te ondersteunen in zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit, integraliteit en voorbereiding van de besluitvorming voor het college en voor de bestuurlijk-strategische communicatie. De resultaatmanager van de bestuursdienst valt direct onder de gemeentesecretaris (Gemeente Bergen op Zoom, 2019, p.14). In figuur 9 is de samenstelling van de afdeling weergegeven.

Samenstelling bestuursdienst van de gemeente Bergen op Zoom	1 Coördinator (gedeelde functie met strategisch adviseur)
	2 Strategisch adviseurs
	1 Adviseur <i>Public Affairs</i>
	1 Bestuursondersteuner
	1 Directieadviseur
	5 Bestuursadviseurs
	1 Human resource manager
	2 Communicatieadviseurs

Figuur 9: Samenstelling van de bestuursdienst (01-01-2020)

De medewerkers werken grotendeels op de tweede verdieping. De bestuursadviseurs en bestuursondersteuner werken dicht op het bestuur en de adviseurs *Public Affairs*, strategie en communicatie aan de andere kant van de verdieping. De directieadviseur werkt op de eerste verdieping. COVID-19 heeft ook Bergen op Zoom getroffen ten tijde van het onderzoek, waardoor alle medewerkers vanaf maart 2020 moesten thuiswerken.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven aan de hand van de drie centrale concepten uit dit onderzoek: In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de organisatorische aspecten van de bestuursdienst, in 5.2 op de ondersteuning en in 5.3 op het politiek-ambtelijk samenspel. De resultaten zijn verkregen uit zeventien diepte-interviews met ambtenaren en bestuurders en vier documenten.

5.1 De organisatorische aspecten van de bestuursdienst

Eerst wordt ingegaan op de structuur en vervolgens op de overige organisatorische aspecten.

5.1.1 Structuur

In 4.2 is de structuur van de gemeente vanuit de sturingsfilosofie toegelicht. Volgens vijf respondenten is de gemeente in de praktijk los georganiseerd en wordt er in tijden van druk/spanning teruggegrepen op hiërarchie. Drie respondenten hebben behoefte aan strakkere organisatie en drie respondenten hebben behoefte aan minder hiërarchie. Er zijn vijf sub-dimensies opgesteld voor de structuur van de bestuursdienst: centralisatie en sturing, flexibiliteit van de werkzaamheden, grootte en indeling van de werkplekken. Vanuit de data is de dimensie ‘potentie van de nieuwe structuur’ toegevoegd.

1. Centralisatie en sturing (6 respondenten)

Respondenten hebben verschillend geantwoord op de vraag wie de beslissingsmacht heeft over hun werkzaamheden. Formeel ligt de beslissingsmacht bij de resultaatmanager en coördinator, informeel ligt het volgens drie respondenten ook bij zichzelf. Twee respondenten noemen dat de collegeleden invloed uitoefenen op hun werkzaamheden en zo beslissingsmacht hebben. De respondenten geven aan hun werkzaamheden te overleggen met de coördinator.

2. Flexibiliteit werkzaamheden (8 respondenten)

Over het algemeen ervaren de respondenten veel vrijheid bij het invullen van hun werkzaamheden. Dit vinden ze prettig, maar ze missen duidelijkheid.

Ik ben geen voorstander van super hiërarchische toke waar je gestraft wordt wanneer je een beetje buiten de lijntjes kleurt. Maar dit is wel heel erg vrijblijvend. Ik denk dat je een enorm vrijblijvende organisatie kan hebben, als je duidelijk hebt waar je naartoe wil en wat je wil. En dat ontbreekt volledig. Maar we hebben wel een volledige vrijheid (R13).

Er zijn wel kaders waarbinnen de werknemers opereren: de agenda, lange-termijn planning, P&C cyclus, doelen uit het coalitieakkoord, richtlijnen voor overleggen, de kaders uit de sturingsfilosofie etc.

3. Grootte en indeling van de werkplekken

1 januari 2020 is de bestuursdienst verkleind naar twaalf fte door een aantal (uitvoerende) functies naar een andere afdeling te plaatsen. De werknemers hebben nog geen andere werkplek, onder andere door Covid-19. De aanleiding voor de herindeling wordt in onderstaand citaat uitgelegd:

De Concernstaf daarvoor had toch een beetje het karakter van allerlei taakjes waarvan we niet goed wisten waar die thuishoorden, die zetten we maar bij de Concernstaf. En dat leidt af. Dat leidt af voor de manager van de Concernstaf, dat leidt ook de gemeentesecretaris af om die Concernstaf de juiste focus te bieden. En dus heeft de gemeentesecretaris met de metafoor van ‘eigenlijk zijn jullie een soort bureau gemeentesecretaris’ dus je ondersteunt de gemeentesecretaris ook in die drie rollen (R11).

Die rollen zijn weergegeven in figuur 10.

Rollen van de gemeente- secretaris	Algemeen directeur
	<i>Leiding van de ambtelijke organisatie</i>
	Gemeentesecretaris
	<i>Eerste adviseur van het college van burgemeester en wethouders</i>
	Onderdeel van de driehoek
	<i>Verbinding met de burgemeester en griffier</i>

Figuur 10: Rollen van de gemeentesecretaris

4. Potentie van de nieuwe structuur (8 respondenten)

De nieuwe structuur kan de onderlinge samenwerking verbeteren (6 respondenten), meer focus aanbrengen op de rol van de bestuursdienst en de rollen daarbinnen (4 respondenten), zorgen voor minder aansturing (3 respondenten) en meer ondersteuning van de organisatie (2 respondenten). Drie respondenten geven aan dat de bestuursadviseurs zich sinds de nieuwe inrichting nadrukkelijker bezighouden met de ambtelijke kant van de ondersteuning door de aanwezigheid in vergaderingen. Hoewel de potentie wordt gezien, merken alle respondenten onvoldoende van de herindeling, bijvoorbeeld omdat er niets veranderd is aan de werkplekken en de samenwerking binnen het team.

Volgens mij gaat het er vooral om hoe de mensen binnen die structuur met elkaar samenwerken. Ik snap het idee van een kleinere Concernstaf wel. [...] Het zit ook gewoon in mensen uiteindelijk.. En dat de meerwaarde er dus niet altijd van ingezien werd, en dat verander je dus niet door een structuur aan te passen (R15).

De respondenten vinden een verandering in de structuur niet voldoende om de afdeling te veranderen.

Samenvatting

De bestuursdienst heeft een flexibele structuur: de medewerkers hebben beslissingsmacht over de werkzaamheden, wisselende werkopdrachten en ervaren vrijheid. Door de herindeling is de afdeling kleiner geworden (12fte). Er niets veranderd aan de werkplekken. Alle respondenten benoemen de potentie die de nieuwe structuur heeft, maar merken weinig verandering.

5.1.2 Overige organisatorische aspecten

In de literatuur zijn drie aspecten genoemd: strategie, lerende organisatie en leiderschap. Vanuit de data is rolopvatting als vierde naar voren gekomen.

1. Rolopvatting

Volgens acht respondenten is rolopvatting van belang is bij het vormgeven en invullen van de functie. De medewerkers van de bestuursdienst hebben hun eigen manier waarop ze hun rol invullen en beschouwen. Maatwerk is mogelijk omdat de functie deels afhangt van wie er in het bestuur of de directie zit en hoe die ondersteunt wil worden. Er zijn tussen de medewerkers verschillende beelden over hoe hun rol opgevat zou moeten worden. Acht respondenten geven aan meer duidelijkheid en eenduidigheid hierover te willen.

Dat klinkt nu een beetje negatief misschien, maar eigenlijk doe ik maar wat. Wat ik denk dat goed is zal ik maar zeggen. En we hebben bijvoorbeeld ook helemaal geen werkplan of doelen van het team, of dat soort dingen. Waardoor iedereen eigenlijk gewoon een eigen invulling geeft aan zijn werk. En dat doe ik dus ook. En af en toe wordt er natuurlijk wel gestuurd op, ja, is dit wel jouw rol, of komen er opdrachten vanuit het bestuur? (R15).

Dit citaat laat zien dat er veel vrijheid is in de invulling van de rol, wat kan leiden tot gebrek aan eenduidigheid.

2. Strategie

Sinds de herinrichting is nadrukkelijker gesproken over het doel van de bestuursdienst; een verlengstuk zijn van de gemeentesecretaris. Dit wordt 'bureau gemeentesecretaris' genoemd. Dit doel bestond al eerder maar is meer expliciet gemaakt, onder andere als reactie op het gewicht dat lag op de ondersteuning van het bestuur. Vanuit bureau gemeentesecretaris wordt meer gewicht gelegd bij de ondersteuning van alle kanten van het samenspel (organisatie, gemeenteraad en college). Opvallend is dat niet alle bestuurders bekend zijn met 'bureau gemeentesecretaris'. Bovendien is het binnen de afdeling ook niet voor iedereen duidelijk wie 'bureau gemeentesecretaris' moet zijn. Zo denkt één respondent dat het betrekking heeft op de bestuursadviseurs. Volgens de coördinator behelst het ook de andere adviseurs van de afdeling. De medewerkers onderschrijven en begrijpen deze richting over het algemeen.

Maar als je uitgaat van bureau gemeentesecretaris, dan ben je een beetje dubbel bezig. Want je bent aan de ene kant bestuursadviseur voor een wethouder en dat is een andere plek dan verlengstuk van een gemeentesecretaris. Dan zit je op het snijvlak van bestuur en organisatie. Dus dat blijft balanceren daar, maar dat hoort er bij een beetje (R10).

De respondent beschrijft de dubbelrol van bestuursadviseurs. Naast ‘bureau gemeentesecretaris’ speelt bij vier respondenten het onderzoek van Van der Steen et al. (2012) een rol bij het bepalen van werkzaamheden. Op het gebied van een afdelings-brede strategie is de bestuursdienst nog in ontwikkeling. Dit wordt verder vormgegeven door teamontwikkeling.

Allereerst begint zo’n strategie met een breder commitment, niet alleen binnen de Concernstaf maar ook in de relevante omgeving over waar dat met de Concernstaf naar toe zou moeten. [...] Om vervolgens ook met de mensen in de Concernstaf zelf te spreken over oké, dit is het beeld van waar het naartoe zou kunnen of naartoe zou moeten of wat dan ook, dit is de agenda, de inhoudelijke agenda van waar jullie van zijn (R11).

Deze respondent benadrukt het betrekken van anderen bij de strategieontwikkeling. Ook twee bestuurders hebben hier behoefte aan.

Ik merk dat het functioneren van de staf en wat we van de staf verlangen, dat dat eigenlijk nooit gethematiseerd is in het college (R2).

Bij verschillende respondenten is er onduidelijkheid over de nieuwe functies in de bestuursdienst en de manier waarop ze deze kunnen ‘gebruiken’.

3. Lerende organisatie

Zeven van de acht medewerkers hebben behoefte om te sparren over hun. In februari heeft de eerste teamontwikkelingsbijeenkomst plaatsgevonden. Alle respondenten kijken hier positief op terug en benadrukken het belang van meer teamontwikkeling op korte termijn.

Het zijn allemaal losse adviseurs als je niet uitkijkt, maar je moet ze juist op hun waarden, op hun professionaliteit sturen. Dus je kunt wel proberen in de structuur iets te vinden door groepjes te maken of.. Maar dat is altijd suboptimaal denk ik. Ze moeten elkaar juist opzoeken en het gesprek aangaan met elkaar en mekaar ook versterken in de rol die ze vervullen (R12).

Respondent twaalf benadrukt dat er meer moet veranderen dan een structuuraanpassing. Elf respondenten van binnen en buiten de bestuursdienst geven aan dat ze de bestuursdienst (nog) niet als

een team zien, hoewel dit beter is dan vroeger. Door tien respondenten zijn er verschillende sub-teams genoemd. Er is behoefte aan meer samenwerking met het gehele team:

We zijn een ondersteunings-cluppie. Ik denk ook dat we ondersteunen, maar ik weet niet of wij echt als cluppie ondersteunen. Dus ik zou veel meer een gezamenlijk doel, een gezamenlijke aanpak, en bedenken hoe we daar het beste handen en voeten aan geven. Dat zou al zoveel effect sorteren als we dat met elkaar aanpakken (R13).

Hoewel er nog geen sprake is van een teamgevoel, staan de respondenten open voor meer samenwerking. Voorbeelden daarvan zijn intervisie, meer focus op de ieders meerwaarde, gesprek over de omgang met de rol en feedback. Op dit moment wordt er weinig feedback gegeven binnen het team. Drie respondenten hebben zich hierover uitgesproken.

Er wordt soms feedback gegeven op elkaar binnen het team, maar niet heel vaak. Meestal gaat de feedback over inhoud en niet zozeer over gedrag. [...] Ik zou graag vaker feedback krijgen, maar het gebeurt bijna nooit. Feedback geven vind ik lastig, omdat het niet in de cultuur zit weet ik ook niet of mensen het kunnen waarderen (R15).

Ook buitenom de bestuursdienst is er volgens zes respondenten weinig feedback. Dit heeft volgens hen te maken met de organisatiecultuur, waarin mensen elkaar niet altijd (durven) aanspreken.

4. Leiderschap

Op de afdeling is sprake van zelfsturing/zelforganisatie met daarbij een coördinator in plaats van een afdelingshoofd of teammanager. De gemeentesecretaris is resultaatmanager, de coördinator gedelegeerd resultaatmanager. Na de herindeling van de bestuursdienst is de coördinator nadrukkelijker gaan sturen door meer werkoverleggen. Er is behoefte vanuit vijf respondenten aan meer sturing vanuit de coördinator en de resultaatmanager op het team als geheel en er wordt door vier respondenten de meerwaarde gezien van meer betrokkenheid van de resultaatmanager. Een tweetal respondenten geeft aan ook naast de teamontwikkeling meer contact en afstemming te willen met de resultaatmanager.

Samenvatting

Sinds de herindeling is de gewenste richting van de bestuursdienst meer expliciet gemaakt. De afdelingsbrede strategie is in ontwikkeling. Verder is er behoefte aan meer tijd en aandacht aan organisatie-leren op de afdeling, d.m.v. teamontwikkeling en sparren over de rol. Binnen het team bestaan verschillende sub-teams. Er is niet één gedeelde visie. De leiderschapsvorm is zelfsturing met een coördinator als leidinggevende. Uit de data is rolopvatting als nieuwe categorie naar voren gekomen, wat volgens de respondenten invloed heeft op de (verschillen in de) invulling van de rol.

5.2 Ondersteuning

Er zijn drie soorten ondersteuning onderscheiden: verbinden, compenseren en vernieuwen. In de data is een vierde soort gevonden; controleren. Over het algemeen is er tevredenheid over de ondersteuning die geboden wordt, hoewel deze tevredenheid veelal wordt toegespitst op de persoon. Niet alle respondenten waren bekend met de gehele afdeling. Bij de meerderheid van de bestuurders is de afdeling in het interview toegelicht. Alle bestuurders hebben voornamelijk over bestuursadviseurs gesproken, terwijl zij de helft van de bestuursdienst vertegenwoordigen. De verwachtingen van de bestuurders en ambtenaren zijn vooral gericht op de bestuursadviseurs. Er is onduidelijkheid over de verwachtingen van andere functies binnen de afdeling. Over het algemeen verwacht men dat de bestuursdienst vooral ondersteuning biedt aan het college.

5.2.1 Verbinden (17 respondenten)

Alle respondenten zijn het er over eens dat de bestuursdienst een belangrijke verbinding is tussen organisatie, gemeenteraad en het college. De bestuursdienst heeft drie verbindende rollen en een rol in het bewaken van integraliteit op de afdeling.

1. Liaison (14 respondenten)

Oliemannetje, spin in het web, smeerolie, *postillon d'amour*, *linking pins*; allemaal namen die duiden op de liaisonrol. De bestuursdienst heeft een rol in het stroomlijnen van het informatieproces tussen college, gemeenteraad en organisatie, zonder deel uit te maken van één van deze partijen². Twee soorten werkzaamheden zijn naar voren gekomen: het voorbereiden/leiden van vergaderingen (6 respondenten) en het ophalen/doorgeven van informatie (8 respondenten). Bij het voorbereiden van vergaderingen hebben met name de bestuursadviseurs een grote rol, door het maken van de agenda, het leiden van de vergadering en het maken van verslagen en aanspreken op afspraken. Daarnaast wordt ook door de andere medewerkers informatie doorgegeven naar verschillende kanten in het samenspel. Daarbij worden signalen doorgegeven van de ene naar de andere partij en wordt informatie opgehaald over prioriteiten en gevoeligheden.

2. Poortwachter (11 respondenten)

De poortwachtersrol is voornamelijk toegespitst op de bestuursadviseurs en een enkele keer op de communicatieadviseurs. De hele 'stukkenstroom' van bestuurlijke processen richting het college loopt via de bestuursadviseurs. Zij toetsen stukken marginaal. Richting het college heeft de bestuursdienst een ondersteunende rol door de communicatiestroom te filteren en te scheiden wat niet relevant is, zodat niet alles bij de bestuurder terecht komt. Ook richting de ambtelijke organisatie fungeert de bestuursdienst als filter:

² Als staf behoort de bestuursdienst wel tot de ambtelijke organisatie, maar niet tot de vak-afdelingen of directie.

Op een moment dat een Concernstaf er niet is dan haal je die hele laag er uit. Dan komen alle vragen en alle gevoelige dingen in een keer op het bordje van de afdelingen terecht. Zonder vorm en inhoud daaraan te kunnen geven. En ik denk dat heel veel afdelingen dan gewoon ook gek worden om het zo maar te zeggen. [...] en die krijgen dan ineens de hozen over zich heen van wat politiek of burgerij daar ook nog allemaal van vindt of vragen over heeft (R6).

Vijf respondenten geven aan dat de filterfunctie kan leiden tot een hindernis in de besluitvorming, bijvoorbeeld om dingen op de agenda te krijgen (R3) of door het zijn van een tweede lezer (R6). Een andere respondent geeft aan als bestuursdienst een ‘boeman’ functie te vervullen wat de besluitvorming soms tegenhoudt (R7). Het is mogelijk om buitenom de bestuursdienst informatie te delen.

3. *Boundary spanner* (10 respondenten)

De ondersteuning vanuit de rol van *boundary spanner* bestaat uit het ophalen en vertalen van informatie (7 respondenten) en netwerken (8 respondenten). De bestuursdienst vertaalt informatie van het politiek-bestuurlijke naar de organisatie/samenleving, zoals het toelichten van collegebesluiten of het uitleggen van bestuurlijke processen. Daarnaast maakt de afdeling de vertaalslag van de organisatie naar het politiek-bestuurlijke, door bijvoorbeeld te kijken wat bepaalde informatie betekent voor de positie van de bestuurder of hoe iets ligt in de gemeenteraad. Ten slotte wordt volgens een enkeling nadrukkelijk de vertaalslag gemaakt vanuit de samenleving naar bestuur/organisatie. Netwerken doet de bestuursdienst beperkt, met uitzondering van de adviseur *Public Affairs*, die door vijf respondenten als de netwerker van de afdeling wordt aangehaald. Twee medewerkers van de bestuursdienst geven aan wel te netwerken, maar dit voornamelijk intern in te vullen. Twee respondenten hebben de behoefte om netwerken meer in de bestuursdienst te integreren.

4. Opinieleider (8 respondenten)

De respondenten hebben niet verteld over een informele leider op de afdeling.

5. Integraliteit bewaken (5 respondenten, 2 documenten)

Tot slot is het zorgen voor integraliteit en samenhang uit de data naar voren gekomen. Dit is verbindend en ondersteunend. Integraliteit bewaken gebeurt voornamelijk aan de ambtelijke kant van het samenspel. Aan de bestuurlijke kant zijn er twee respondenten die behoefte hebben aan meer ondersteuning van de samenhang in het college.

Je vormt een collegiaal bestuur. En je bent gezamenlijk ook verantwoordelijk voor de dingen die mis gaan. En toch zie je eigenlijk dat iedereen heel erg met zijn eigen dingetje bezig is (R16).

De respondent beschrijft dat de bestuursadviseurs gekoppeld zijn aan één portefeuillehouder en voornamelijk bezig zijn met het ondersteunen van deze portefeuillehouder.

5.2.2 Compenseren (16 respondenten)

De tweede vorm van ondersteuning is compenseren.

In een ideale wereld heb je geen bestuursadviseurs nodig, want dan doet die wethouder wat die moet doen, en dan doet de organisatie wat hij moet doen. [...] Maar die ideale wereld is er niet.

Comfort bieden aan bestuurder (9 respondenten)

Aan de bestuurder wordt comfort geboden of deze wordt 'ontzorgd'. Dit vinden de bestuurders prettig. In Bergen op Zoom is het zo ingericht, dat de bestuurder 'een eigen bestuursadviseur' heeft, bovenop de secretariële ondersteuning.

Ik denk als ik ook kijk naar collega's bij andere gemeenten, dat wij gezegend zijn met een bestuurs-ondersteuning waar we goed op terug kunnen vallen. Ik kan mijn vragen kwijt, dat wordt uitgezet, daar komen antwoorden op terug, ik hoef zelf niet na te denken van goh, is dat mailtje al beantwoord of wordt dat opgepakt (R9).

Vijf respondenten geven aan dat deze ondersteuning (te) ruim is ingericht. Respondent vijf geeft aan dat Bergen op Zoom niet meer zonder deze inrichting zou willen, maar wel zou kunnen. Twee respondenten geven aan dat er soms doorgesloten wordt in het *ontzorgen* van bestuurders, wat een mate van bestuurlijke luiheid kan creëren of ten koste gaan van de professionaliteit van de advisering.

Compenseren voor de ambtelijke organisatie (9 respondenten)

De bestuursdienst compenseert voor de organisatie door het aanpassen en controleren van stukken, om zo de kwaliteit te waarborgen. Ook heeft de bestuursdienst een rol in het compenseren voor een gebrek aan politiek-bestuurlijk inlevingsvermogen.

De bestuursadviseurs zijn van oorsprong ontstaan in Bergen op Zoom, als reactie ook op het te weinig bestuurlijk-politiek sensitief zijn van delen van de organisatie. [...] Maar je springt niet in dat gat om dat gat te laten bestaan, nee je springt in dat gat omdat je het wil dichten. [...] Eigenlijk, als ik het heel plat zeg, zouden ze zichzelf uiteindelijk overbodig moeten maken, en dat gaat niet gebeuren (R11).

De respondent noemt dat compenseren moet leiden tot een oplossing van het 'probleem'. Drie respondenten geven aan dat ze in hun werkzaamheden te veel compenseren voor de organisatie, door zaken op te pakken die binnen de organisatie niet worden opgepakt of door de integraliteit van de afdelingen te waarborgen.

Sparren en tegenwicht bieden

Door zeven respondenten is ondersteuning door middel van sparren genoemd, zowel met ambtenaren als bestuurders. Daarnaast is door tien respondenten genoemd dat er ondersteuning wordt geboden door het bieden van tegenwicht aan de bestuurders, door bijvoorbeeld “nee” te zeggen tegen de bestuurder en dingen af te raden, wat positief wordt ervaren door zowel bestuurders als de bestuursdienst.

5.2.3 Vernieuwen (10 respondenten)

Eén respondent heeft werkzaamheden benoemd waarbij nadrukkelijk naar het verleden gekeken wordt. De strategische vraagstukken over de toekomst zijn voornamelijk weggelegd bij de strategisch adviseurs, door een toekomstvisie, takendiscussie en het vernieuwen van bestuurlijke processen. De communicatieadviseurs zijn op dit moment in ontwikkeling om een meer strategische ondersteuning te bieden aan de bestuurders. Volgens vier respondenten is het vernieuwen in hun werk minder dan ze zouden willen. Ze houden zich veel bezig met de waan van de dag en ervaren onvoldoende ruimte om strategisch bezig te zijn.

5.2.4 Controleren (9 respondenten)

De vierde categorie is toegevoegd vanuit de data. Bij de oprichting van de afdeling was ‘control’ en het ontwikkelen van kaders een doelstelling (Sengers, 2009). Uit een evaluatie van de bestuursdienst (Sengers & Schenk, 2018) is gebleken dat er meer aandacht moest komen voor de inrichting van de controlefunctie en dat deze toentertijd ontbrak. Uit de data blijkt dat de controlefunctie nog verder uitgewerkt mag worden. De bestuursdienst is hiermee bezig is, door o.a.:

De bestuurlijke processen [...] die zijn we aan het beschrijven zodat het helder is wie waarvan is, welke informatie in welke processtap dat moet opleveren, dus dat we ook helder hebben van, iets moet binnen zoveel tijd afgedaan worden, die persoon is daarvoor verantwoordelijk, als dat niet tijdig geleverd wordt, wat gebeurt er dan [...]. Zodat we echt in control komen (R5).

De bestuursdienst heeft geen mandaat om af te dwingen wanneer niet aan afspraken wordt gehouden, maar kan wel escaleren (R5). Daarnaast worden stukken inhoudelijk gecontroleerd door de bestuursdienst. Twee respondenten hebben aangekaart dat stukken soms van onvoldoende kwaliteit zijn en wensen meer inhoudelijke controle. Ook is er ook meer behoefte aan controle op de doestellingen:

En ik weet niet eens of dat echt een taak is die op dit moment belegd is bij de Concernstaf. [...] Je bedenkt wat aan het begin van vier jaar coalitie en college programma. En dan wil je uiteindelijk die doelen ook bereiken. En wij doen dat met zijn allen. Volgens mij is er niemand echt die dat goed in de gaten houdt (R8).

Daarbij is er ook meer behoefte aan aansluiting op de lange termijn agenda van de gemeenteraad en meer samenwerking op het gebied van controle over processen en planning (R4).

5.2.5 Balans in de ondersteuning

Zeven respondenten geven aan dat de ondersteuning meer gericht is op het college dan op de ambtelijke organisatie of de gemeenteraad. Er zijn reeds stappen ondernomen om meer verbinding te maken naar de organisatie. Er mag volgens de respondenten nog meer focus op de ondersteuning van de gemeenteraad en organisatie.

Omdat je juist zo dichtbij de wethouder staat, is het makkelijk om op de tandem te zitten met de wethouder (R3).

Door negen respondenten wordt genoemd dat de bestuursadviseurs zich op een spannende positie begeven bij het ondersteunen.

Samenvatting

De bestuursdienst ondersteunt door te verbinden, vernieuwen, compenseren en controleren. Verbinden gebeurt veel, middels de rol van een liaison, poortwachter en *boundary spanner* en het bewaken van integraliteit. De bestuursdienst biedt compenserende ondersteuning door comfort te bieden aan bestuurders of te compenseren voor zaken die in de organisatie niet (goed) gedaan worden. Vernieuwen gebeurt niet veel, voornamelijk door de strategen. De bestuursdienst is de controlerende ondersteuning aan het ontwikkelen, waar behoefte aan is vanuit ambtenaren en bestuurders.

5.3 Het politiek-ambtelijk samenspel in Bergen op Zoom

Aan veertien respondenten is gevraagd wat zij onder een ideaal samenspel verstaan. Een enkeling heeft hierbij een lijst met kernmerken genoemd. De anderen hebben vanuit hun eigen situatie en ervaringen ingezoomd op één of een aantal aspecten van een ideaal samenspel. De helft heeft benadrukt dat rolvastheid van belang is in een goed samenspel en beschreven daarbij de rol van de ambtenaar en bestuurder. Daarnaast is door drie respondenten het belang van vertrouwen, door twee respondenten menselijk contact en professionaliteit en door een enkeling informatie-uitwisseling genoemd. Aan alle respondenten is gevraagd hoe het samenspel in de praktijk gaat. Vijf respondenten noemen het samenspel wisselend. Dit wordt gepresenteerd aan de hand van vijf dimensies.

5.3.1 Gemeenschappelijk doel

De organisatie is in ontwikkeling. De respondenten zijn het er over eens dat het niet één partij is die verantwoordelijk is voor (het verbeteren van) het samenspel. Dit is een organisatie-brede opgave, namelijk;

Als je allebei het probleem bent, ben je ook allebei de oplossing (R16).

Aan beide kanten van het samenspel ligt dus een opgave en is er een welwillendheid om het samenspel te verbeteren. Zes respondenten kaarten de integraliteit van de organisatie aan. Soms is er twijfel of de zaken die door de ambtelijke organisatie worden opgepakt wel bijdragen aan de doelen en de ‘grote lijn’ of aansluiten bij een bestuurlijke opdracht. Ook menen drie respondenten dat er nog te veel op eilanden wordt gewerkt in de ambtelijke organisatie. Daarnaast geven veertien respondenten aan dat er meer aandacht besteed mag worden aan de lange termijn en het bezighouden met strategische vraagstukken, zoals de toekomst van de gemeente, trends en ontwikkelingen en lange termijn doelstellingen. Dit is een uitdaging binnen de gemeente, omdat politici een korte horizon hebben (4 respondenten), er weinig controle is op de koers (2 respondenten) en er weinig ruimte wordt ervaren voor de lange termijn (3 respondenten). Er zijn stappen ondernomen om meer strategische keuzes te maken.

5.3.2 Vertrouwen

Binnen de gemeente Bergen op Zoom is er een bestuurscrisis geweest, wat heeft geleid tot een reset en nieuwe bestuurders die een raads-breed focusakkoord gaan uitvoeren in de periode 2020-2022. Op 19 mei 2020 is het focusakkoord gepresenteerd, met daarin drie prioriteiten: een cultuurverandering over de volle breedte, het verbeteren van de kwaliteit organisatie-breed en de schuldenlastreductie (Focusakkoord 2020-2022, p.6). Onderstaand citaat laat een van de aanleidingen zien:

Naar aanleiding van de verstoorde verhoudingen tussen en binnen de raad en college heeft de voorzitter van de raad in februari 2020 een inventarisatie laten uitvoeren onder alle fracties van de gemeenteraad. [...] Er is in de volle breedte (raad- college – organisatie) een laag vertrouwen.

Ook blijkt uit negen beschrijvingen van de bestuurscultuur dat deze bijdraagt aan het gebrek aan vertrouwen binnen het samenspel.

Ik zie dus ook dat nu de gemeenteraad die nog verder van de ambtelijke organisatie af staat, en eigenlijk best wel een negatief beeld heeft van de organisatie [...] dat ze collegeleden juist vanuit hun afhankelijkheid van de gemeenteraad, voor een deel de geluiden reproduceren die ze raad ontvangen zonder dat ze daar echt een heldere motivatie onder kunnen leggen (R11).

Vier respondenten beschrijven een vijandige cultuur, waarbij het college en de ambtenaren snel worden aangevallen, wat leidt tot een politieke, voorzichtige organisatie (R12). Twee respondenten geven aan dat er wél vertrouwen is in de andere partij van het samenspel. Echter, het is delicaat en kan verloren gaan, bijvoorbeeld door het maken van fouten door de ander (R13).

5.3.3 Intensieve interactie

Elf respondenten hebben zich uitgesproken over het contact. Uit de data komt een positief beeld naar voren over het contact tussen portefeuillehouder en ambtenaar. De bestuurders zijn goed te bereiken en het contact is gestructureerd. De uitwisseling van informatie tussen collegeleden en ambtenaren gaat grotendeels formeel via portefeuillehouders-overleggen, waarbij ambtenaren aan tafel komen met bestuurders. Daarnaast is het ook mogelijk om op een informele manier de bestuurder te bereiken, zonder tussenkomst van een bestuursadviseur. Twee respondenten vinden dat er te veel adviseurs en managers aanwezig zijn bij de overleggen en spreken van hiërarchie.

5.3.4 Informatie-uitwisseling

Twaalf respondenten hebben zich uitgesproken over de informatie-uitwisseling. Zes respondenten, zowel bestuurders als medewerkers van de bestuursdienst, voelen zich niet in control of vragen zich af of de organisatie wel in control is. In control zijn betekent dat:

De juiste discussie, met behulp van de juiste informatie, op het juiste moment, op het juiste niveau wordt gevoerd zodat de doelstellingen worden gerealiseerd en, indien nodig, tijdig kan worden bijgestuurd (Gemeente Bergen op Zoom, 2019b, p.5).

In control gaat voornamelijk over grip hebben op de processen in de organisatie. Door zeven respondenten is aangekaart dat er verbetering wenselijk is op de tijdigheid van informatie, de control op de stukkenstroom en bestuurlijke processen. Hierbij is aangegeven dat ze te beperkt grip hebben op het nakomen van afspraken en het bijsturen op de koers en doelen die er gesteld zijn. Door het tijdig voorzien van informatie en het controleren van afspraken, de stukkenstroom en de bestuurlijke processen kan er meer grip verkregen worden en kunnen personen beter in positie gezet worden. De kwaliteit van de informatie is wisselend. Door de respondenten zijn goede en minder goede voorbeelden genoemd. Er zit verschil in de kwaliteit van de ambtelijke clusters, o.a. afhankelijk van de mate van politiek-bestuurlijk inlevingsvermogen, wat soms wel of niet aanwezig is.

5.3.5 Verschillende overlappende rollen

Volgens tien respondenten is rolvastheid een aandachtspunt, voor zowel bestuurders als ambtenaren.

Ik merkte gewoon dat de bestuurders in Bergen op Zoom ook heel erg proberen managers te zijn, en dat ze daar ook de ruimte voor krijgen (R16).

Door zeven respondenten is aangekaart dat bestuurders de neiging hebben om te managen in plaats van te besturen, waarbij de bestuurder zich te veel in de inhoud/details bevindt. Ook kaarten drie

respondenten aan dat ambtenaren soms hun onafhankelijke rol verliezen door mee te gaan met de bestuurder. Respondent 12 denkt dat deze rolonvastheid voortkomt uit de Bergse cultuur:

Er wordt snel gekeken van “oh, die kan dat wel of die kan dat wel”. Maar is het zijn rol wel? Dat vragen we ons wat minder vaak af (R12).

Samenvatting

Uit de data blijkt dat de respondenten rolvastheid het meest van belang vinden in een ideaal samenspel. In de praktijk is er een laag vertrouwen, vooral vanuit de gemeenteraad richting de organisatie. Wel hebben ambtenaren en bestuurders het doel om het samenspel samen te verbeteren. De informatie-uitwisseling is nog niet optimaal, sommige respondenten voelen zich niet in control en twijfelen aan de kwaliteit van de informatie (tijdigheid/volledigheid). Het contact tussen bestuurders en ambtenaren is goed en gestructureerd.

6. Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten geanalyseerd. In paragraaf 6.1 wordt ingezoomd op het kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel in Bergen op Zoom. In 6.2 wordt gekeken naar de ondersteuning. In 6.3 worden organisatorische aspecten van de bestuursdienst geanalyseerd en wordt gekeken naar de invloed hiervan op het politiek-ambtelijk samenspel.

6.1 Kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel

Uit de data blijkt dat er in de gemeente Bergen op Zoom twee kenmerken aanwezig zijn van een goed politiek-ambtelijk samenspel en drie kenmerken afwezig. Dit betekent dat de kwaliteit van het samenspel van onvoldoende kwaliteit is. Vertrouwen, informatie-uitwisseling en rolvastheid zijn van mindere kwaliteit. Wel hebben de partijen een gemeenschappelijk doel en is het contact tussen collegeleden en ambtenaren van goede kwaliteit. Uit de data blijkt dat er vanuit de gemeenteraad een laag vertrouwen is in de organisatie. Het verbeteren van de kwaliteit van de ambtenaren is één van de focuspunten van de gemeenteraad.

Deze vorm van vertrouwen heet competentie gebaseerd vertrouwen; vertrouwen in de ervaring en kennis van een persoon/organisatie (Nootboom, 2002 uit Edelenbos & Eshuis, 2012). Dit wantrouwen wordt doorgegeven naar de collegeleden, waardoor zij gaan managen in plaats van besturen door ambtenaren te controleren op detailniveau. Controle kan in de plaats van vertrouwen komen, door het vertrouwen weg te jagen en een atmosfeer van wantrouwen te creëren (Edelenbos & Eshuis, 2012). Ook is er volgens de respondenten een vijandige bestuurscultuur, wat ervoor zorgt dat fouten maken lastiger is en de partijen in het samenspel voorzichtig worden. Dit uit zich bijvoorbeeld in de houding van collegeleden tegenover de gemeenteraad.

Bergen op Zoom is een gemeente met een forse omvang. Opvallend is dat zes respondenten twifelen of ze als persoon of organisatie in control zijn. Dit valt enerzijds te verklaren doordat informatie niet altijd volledig en tijdig wordt voorzien. Anderzijds hebben anderen ook de integraliteit aangekaart; door de omvang van de organisatie is het mogelijk om op eilanden te werken. Een bestuurder kan bijvoorbeeld niet de hele organisatie ‘in de gaten houden’, wat kan bijdragen aan het gevoel van niet in control zijn. Dit gevoel leidt bij sommigen tot een roep naar een *strakkere organisatie*, terwijl in de sturingsfilosofie staat dat de gemeente meer verantwoordelijkheid bij de medewerkers wil neerleggen door meer horizontale sturing (Gemeente Bergen op Zoom, 2019b, p.5). Dit lijkt tegenstrijdig en heeft te maken met een dilemma tussen controle en flexibiliteit (zie 6.3.1).

Om het samenspel te verbeteren is aan de hand van een focusakkoord (2020-2022) een plan gemaakt om de cultuur aan te pakken, de schuldenlast te reduceren en de kwaliteit van de ambtelijke organisatie te verbeteren. Uit de data is gebleken dat bestuurders en ambtenaren vinden dat verandering van beide kanten moeten komen en dat ze samen verantwoordelijk zijn en zorgen voor de kwaliteit van de gemeente. Ook wordt het contact tussen de partijen positief ervaren door zowel ambtenaren als

bestuurders. Bergen op Zoom heeft een familiecultuur waarin persoonsrelaties centraal staan. De persoonlijke cultuur draagt bij aan het fijne contact tussen de partijen. Ambtenaren en bestuurders kunnen elkaar makkelijk bereiken, zowel informeel, formeel, direct en indirect. Deze cultuur leidt ertoe dat mensen op een persoonlijke manier met elkaar omgaan.

6.2 De ondersteuning van de bestuursdienst

Zoals in 5.2 is beschreven, biedt de bestuursdienst een uitgebreide ondersteuning. Naast de drie categorieën die onderscheiden zijn in de literatuur - verbinden, compenseren en vernieuwen – is vanuit de data een vierde categorie ontdekt, namelijk controleren. In deze alinea wordt gekeken of de ondersteuning goed gegeven wordt en welke rol deze vormen van ondersteuning hebben in het samenspel.

6.2.1 Invloed van verbinden op het samenspel

De bestuursdienst heeft drie verbindende rollen; liaison, poortwachter en *boundary spanner* en zorgt daarnaast voor integratie. De liaison rol wordt door alle leden van de bestuursdienst goed uitgevoerd, door mensen met elkaar in contact te brengen, informatie vanuit verschillende hoeken te verzamelen en door te geven richting de besluitvorming. Bestuursadviseurs brengen bestuurders en ambtenaren samen via portefeuillehouders-overleggen. De liaisonrol heeft een positieve invloed op de informatie-uitwisseling en het contact binnen het samenspel.

De poortwachtersrol wordt voornamelijk door de bestuursadviseurs vervuld, omdat zij de informatiestroom binnen de organisatie controleren. Dit voorkomt informatie-overbelasting bij bestuurders en ambtenaren. Sommigen vinden de poortwachtersfunctie belemmerend voor de besluitvorming. Poortwachters hebben namelijk de positie om te bepalen wat er bij de besluitvormer terecht komt. Ook beschikken de bestuursadviseurs over veel informatiebronnen binnen de organisatie; kennis is macht. Het is van belang dat de adviseurs de relevante informatie delen, bijvoorbeeld met de gemeentesecretaris, zodat hij in positie kan blijven. De *poortwachtersrol* heeft een positieve invloed op de informatie-uitwisseling door het voorkomen van informatieoverbelasting binnen het samenspel, maar kan een negatieve invloed hebben wanneer deze niet goed wordt uitgevoerd, namelijk het tegenhouden van besluitvorming. Het feit dat vijf respondenten dit hebben aangekaart laat zien dat mensen twijfelen of de poortwachtersrol altijd goed wordt uitgevoerd.

De *boundary spannersrol* is vooral intern ingericht, in tegenstelling tot de manier waarop het in de literatuur beschreven is (zie 2.2.1). Deze rol kan van meerwaarde zijn in het samenspel door informatie tussen de bestuurlijke en ambtelijke wereld te vertalen. De samenleving speelt een kleinere rol in het ophalen van nieuwe informatie. Dit valt te verklaren doordat de organisatie naar binnen gericht is, wat voortkomt uit het verleden van de gemeente. De *boundary spannersrol* heeft positieve invloed

op de informatie-uitwisseling en contact in het samenspel. De opinieleidersrol wordt niet direct genoemd en heeft geen duidelijke invloed op het samenspel.

De laatste soort verbindende ondersteuning is integraliteit bewaken, wat enerzijds compenseren is voor de verbinding die binnen de organisatie niet wordt gemaakt en anderzijds de integraliteit van het college betreft. Dit eerste gebeurt volgens de respondenten te veel, dit laatste te weinig. Een verdeeld college kan zijn uitwerking hebben op de ambtelijke organisatie en ervoor zorgen dat de ambtenaren niet meer onafhankelijk adviseren, maar meegenomen worden in het spel van de portefeuillehouder en zo hun rolvastheid verliezen. Een gebrekkige ondersteuning van de integraliteit van het college heeft een negatieve invloed op het samenspel.

6.2.2 Invloed van compenseren op het samenspel

Compenseren uit zich in het bieden van comfort aan bestuurders en het oppakken van werk wat in de organisatie niet of onvoldoende wordt gedaan. Dit is een andere invalshoek dan de invalshoek van Van der Steen et al. (2012, p.25), die compenseren beschrijven als het bieden van tegenwicht aan eenzijdige oriëntaties, van zowel politiek, ambtelijke bureaucratie of samenleving. Binnen de gemeente Bergen op Zoom is compenseren anders ingericht door te compenseren voor de ‘tekortkomingen’ van een specifieke actor of afdeling. Kijkend vanuit de literatuur wordt er niet op een goede manier gecompenseerd.

Compenseren (op de manier van de bestuursdienst) kan wel een positieve bijdrage leveren aan het samenspel door de kwaliteit van de informatie-uitwisseling te verbeteren, door het verbeteren van fouten, integraliteit en politiek-bestuurlijke sensitiviteit te waarborgen. Ook kan compenseren de rolvastheid bevorderen door tegenwicht te bieden aan personen die uit hun rol gaan. Het gevaar van compenseren is ‘overcompenseren’, wat een negatieve invloed heeft op de informatie-uitwisseling en rolvastheid in samenspel. Actoren kunnen namelijk ‘gebruik maken’ van de compenserende ondersteuning, waardoor laksheid op de loer ligt.

Ook kan compenseren ten koste gaan van de kwaliteit, wanneer de bestuursdienst compenseert voor fouten, zonder dat daarvan geleerd wordt of zaken opgelost worden. Wanneer fouten in stand worden gehouden door overcompenseren kan dit mogelijk leiden tot een afname van vertrouwen. Daarnaast kan de bestuursdienst de rol van de ander overnemen, door te compenseren voor werkzaamheden die niet horen bij de bestuursdienst maar niet in de organisatie worden opgepakt. Zoals verschillende respondenten benadrukten, zou de afdeling zichzelf overbodig moeten maken. Compenseren geeft comfort én zorgt er voor dat het systeem in stand gehouden wordt als het bij compenseren blijft en er niet wordt geïnvesteerd in het oplossen van hetgeen waarvoor gecompenseerd wordt.

6.2.3 Invloed van vernieuwen op het samenspel

Vernieuwende ondersteuning wordt beperkt gegeven. Het wordt voornamelijk door de strategisch adviseurs opgepakt en ontwikkeld door de communicatieadviseurs. Er is behoefte aan meer vernieuwende ondersteuning. Als de afdeling meer wil vernieuwen, zal deze vorm van ondersteuning ook in de andere functies geïntegreerd moeten worden. Dat vernieuwen weinig terugkomt is enerzijds te verklaren doordat dit in de breedte van de organisatie te zien is: er is veel aan de hand in de context waardoor de focus op de waan van de dag ligt. Anderzijds is het te verklaren doordat de bestuursdienst dicht op het bestuur zit. Politiek en lange termijn is lastig te combineren.

6.2.4 Invloed van controleren op het samenspel

Controlerende ondersteuning is toegevoegd vanuit de data. Zoals genoemd wil de organisatie meer in control zijn. Er is een behoefte aan het ontwikkelen van de controlerende ondersteuning. Controlerende ondersteuning kan een positieve invloed hebben op het samenspel door de kwaliteit en tijdigheid van de informatie-uitwisseling te verbeteren. Ook kan het indirect bijdragen aan het vertrouwen in de competenties van de ander, omdat de kwaliteit van de organisatie omhoog kan gaan. Controleren wordt goed uitgevoerd wanneer deze taken bij de bestuursdienst horen. Net als bij compenseren, heeft 'overcontroleren' zijn gevaren: dubbel werk doen, laksheid of de rol van een ander overnemen.

6.2.5 Een evenwichtige ondersteuning?

De ondersteuning heeft voornamelijk invloed op de informatie-uitwisseling en het contact binnen het samenspel. Dit is te verklaren doordat de bestuursdienst controle heeft over de communicatie- en informatiestroom en verschillende communicatierollen inneemt. Verbinden en compenseren zijn de meest voorkomende vormen van ondersteuning, hoewel deze ook hun gevaren met zich meebrengen en niet altijd goed worden uitgevoerd. Het algemene beeld bij de ondersteuning neigt naar de kant van het college in het samenspel. De bestuursdienst is inmiddels bezig om de gemeenteraad en organisatie meer te ondersteunen.

Het algemene beeld is enerzijds te verklaren omdat de bestuursdienst in het verlengde van de gemeentesecretaris een belangrijke rol heeft in het adviseren en ondersteunen van het college. Anderzijds is het te verklaren door de inrichting van de bestuurs-advisering. Doordat elke portefeuillehouder een persoonlijke adviseur heeft, ligt de nadruk ook op het adviseren van een portefeuillehouder in plaats van het college in de breedte. Bestuurs-advisering is diepgeworteld in de organisatie en de bestuursadviseurs vormen de romp van de afdeling. De bestuursdienst wordt soms gezien als zijnde bestuursadviseurs, die de 'rechterhand van de portefeuillehouders' zijn. De bestuursdienst bestaat uit meer functies. Sommige respondenten weten niet goed wat deze functies inhouden.

6.3 Organisatorische aspecten van de bestuursdienst

In deze paragraaf worden de organisatorische aspecten geanalyseerd en wordt gekeken wat deze betekenen voor het politiek-ambtelijk samenspel.

6.3.1 De structuur van de bestuursdienst

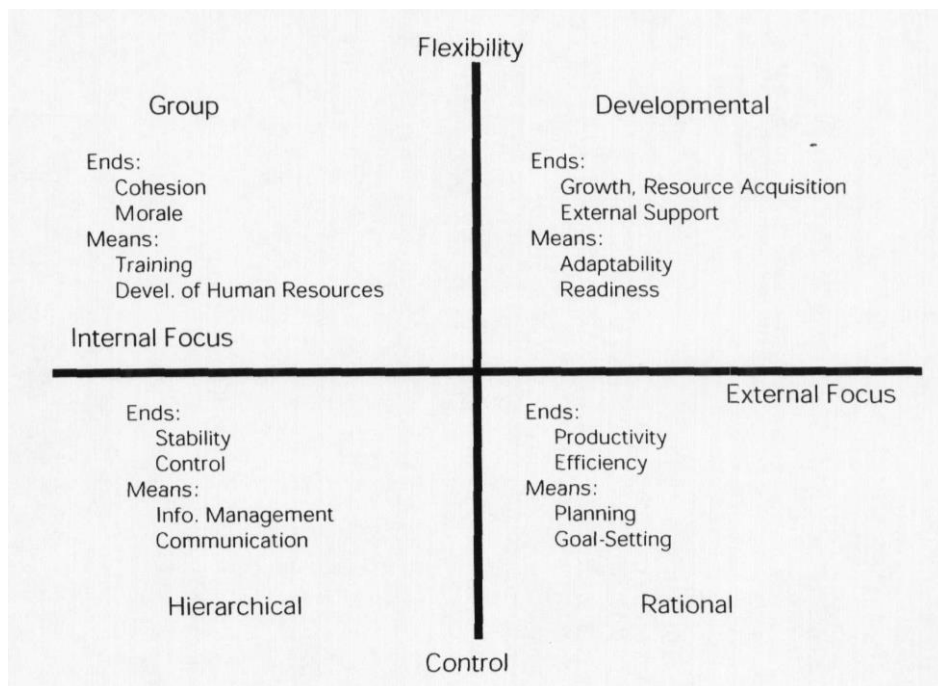
De bestuursdienst heeft een flexibele structuur, gekenmerkt door een klein team (twaalf fte), vrijheid bij het oppakken van werkzaamheden en door wisselende werkzaamheden die beperkt geformaliseerd zijn. Hoewel de afdeling verkleind is, zijn er nog geen veranderingen geweest in de werkplekken van de medewerkers, die bijna allemaal op de tweede verdieping zijn (zie 4.3). De respondenten hebben weinig gemerkt van de structuraanpassing. Dit kan komen doordat de ‘nieuwe structuur’ vrij recent is veranderd (vier maanden voor de interviews) of omdat er nog geen aanpassingen in de werkplekken mogelijk waren. De Coronacrisis heeft ervoor gezorgd dat de gebruikelijke manier van werken is voortgezet.

De structuur heeft een positieve invloed op het samenspel omdat een flexibele structuur het mogelijk maakt om snel in te springen op nieuwe gebeurtenissen. De medewerkers hebben veel vrijheid om zaken op te pakken en kunnen maatwerk leveren. Zo kan de juiste ondersteuning geboden worden aan het samenspel, bijvoorbeeld door een bestuurder te ondersteunen op de manier die bij hem/haar past en deze zo beter in zijn/haar rol komt te zitten. De grootte van de afdeling biedt potentie voor een evenwichtige ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel, doordat er meer gefocust en gestuurd kan worden op het zijn van een ‘bureau gemeentesecretaris’ (zie 5.1). De coördinator heeft al meer gestuurd op de aanwezigheid bij bepaalde vergaderingen aan de organisatiekant van het samenspel.

Andere potenties van een kleine flexibele afdeling zijn het verbeteren van de samenwerking binnen het team en het gebruik maken van andermans competenties. Dit kan de kwaliteit van het samenspel ten goede komen doordat de bestuursdienst beter zijn ondersteunende taken kan uitvoeren. De structuur biedt dus een potentie voor het verbeteren van de ondersteuning van het samenspel, maar heeft in directe zin een beperkte invloed gehad. Het menselijke aspect, wat minder beheersbaar is, bleek minstens zo belangrijk. Daar wordt in 6.3.2 op ingegaan. Een flexibele structuur heeft ook een negatieve invloed op de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel. Op de afdeling is er veel ruimte voor de waan van de dag. Dit maakt het lastig om met de lange termijn bezig te zijn en vernieuwende ondersteuning te bieden. Respondenten willen wel vernieuwen, maar ervaren onvoldoende ruimte daarvoor. Dit is te verklaren doordat zij dicht op de politiek opereren.

In de resultaten is een dilemma van twee tegenstrijdige waarden naar voren gekomen. Aan de ene kant zijn de gemeente en de bestuursdienst flexibel ingericht. Aan de andere kant is er een behoefte aan ‘in control zijn’ en strakker organiseren en wordt er soms teruggegrepen op hiërarchie in tijden van druk. De medewerkers zijn niet voor een hiërarchie maar hebben wel de neiging om strakker te organiseren. Het dilemma flexibiliteit versus controle is een bekend dilemma in de organisatieliteratuur en weergegeven in het concurrerende waardenmodel van Quinn en Rohrbaugh (1981). Het model is

oorspronkelijk ontwikkeld om verschillen in de onderliggende waarden van verschillende organisatie effectiviteitsmodellen uit te leggen (Denison & Spreitzer, 1991).



Figuur 11: Concurrerende waarde model (Goodman, Zammuto & Gifford, 2001)

Het model wordt in dit onderzoek gebruikt om dilemma's in waarden en de organisatiecultuur (6.3.2) inzichtelijk te maken. Het model heeft twee assen: (1) veranderbaarheid (flexibiliteit) versus stabiliteit (controle) en (2) conflicterende eisen gecreëerd door de interne en de externe omgeving. Als één kwadrant te veel het overwicht heeft kan een organisatie disfunctioneel worden en kunnen de sterkten zwakten worden, zoals flexibiliteit kan leiden tot chaos (Denison & Spreitzer, 1991). Daarom is balans tussen de assen van belang. In de casus wordt te veel flexibiliteit soms als chaos ervaren, waardoor men geen zicht meer heeft op de koers. Ook ervaren sommigen dat de organisatie soms doorlaat in de andere kant, wanneer een strakke controle leidt tot hiërarchie. De gemeente heeft voornamelijk een interne focus, waardoor de waarden aan de linkerkant van het model dominant zijn.

Ook heeft de manier waarop de bestuurs-advisering is ingericht invloed op het politiek-ambtelijk samenspel. De indeling van de werkplekken van de bestuursadviseurs heeft een positieve invloed op het politiek-ambtelijk samenspel, doordat ze zich dicht op de bestuurders, de informatie- en communicatiestroom bevindt. Deze positie is met name voor de poortwachters- en liaisonrol van meerwaarde. Ook kan het een negatieve invloed hebben op de dimensie 'verbinden'. Als persoonlijk adviseur van een portefeuillehouder kan het lastig zijn om de integraliteit van het hele college te ondersteunen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een bestuurder van een adviseur vraagt om mee te adviseren in het 'politieke spel' van de bestuurder. Dit kan voor het samenspel consequenties hebben en leiden tot verdeeldheid.

6.3.2 Overige organisatorische aspecten

In deze paragraaf wordt gekeken wat de overige organisatorische aspecten betekenen voor de ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel. In de theorie zijn strategie, de lerende organisatie en leiderschap onderscheiden. De bestuursdienst is zoekende naar een gezamenlijke invulling van de strategie. Er wordt gereflecteerd op de afdeling, maar de respondenten hebben nog geen eenduidig toekomstbeeld. Leiderschap wordt uitgevoerd door zelfsturing in combinatie met een coördinator. Vanuit hun professionaliteit wordt verwacht dat zij zelfstandig hun taken kunnen uitvoeren. Vanuit de empirie kwam rolopvatting als vierde categorie naar voren. Roloopvatting bleek van belang voor de invulling en de eenduidigheid van de ondersteuning.

Leiderschap, strategie en rolopvatting

De organisatorische aspecten van de bestuursdienst hebben invloed op de ondersteuning van het samenspel, namelijk op de eenduidigheid van de ondersteuning. De combinatie van de aspecten (1) zelf-leiderschap, (2) het ontbreken van een afdelings-brede strategie en (3) vrijheid in de rolopvatting zijn hierbij van invloed. Hoewel de medewerkers vrijheid in de functie waarderen, is er uit de data naar voren gekomen dat ze meer behoefte hebben aan richting. Medewerkers missen duidelijke doelen, een gezamenlijke aanpak en een duidelijke invulling van hetgeen waar de afdeling voor staat. Dit zijn aspecten die in een strategie kunnen staan.

De combinatie van het ontbreken van gezamenlijke doelen en zelfsturing zorgt ervoor dat sommige medewerkers onduidelijkheid ervaren over hun rol. Dit heet rolambigüiteit, waarbij bepaalde informatie ontbreekt voor een organisatiepositie. Dit heeft nadelige gevolgen voor de medewerker en de organisatie (Rizzo, House & Lirtzman, 1970). Een aantal medewerkers in de nieuwe functies vindt dat er onvoldoende duidelijkheid is over de specifieke invulling van zijn/haar rol. Er is meer behoefte aan duiding van 'bureau gemeentesecretaris'. De manier waarop de strategievorming nu plaatsvindt - aan de hand van een gezamenlijke teamontwikkeling - kan enerzijds zorgen voor draagkracht en draagvlak, maar is anderzijds een langdurig proces.

De uitvoering van de ondersteuning hangt deels af van hoe de medewerkers hun rol zien en invullen en hoe anderen uit het samenspel in hun rol blijven. Uit de data is gebleken dat rolopvatting een uitdaging kan zijn. Dit is te verklaren door twee rolconflicten: intra- en inter-rolconflicten. Een inter-rolconflict is een conflict tussen verschillende rollen voor dezelfde persoon die ander of onverenigbaar gedrag vereisen, of gedragsveranderingen als functie van de situatie. Daarbij wordt door een persoon meer dan één positie in het rolsysteem vervuld (Rizzo et al., 1970). Deze vorm is terug te zien bij de bestuursadviseurs, doordat ze aan de ene kant een rol tegenover de gemeentesecretaris moeten innemen en aan de andere kant een rol tegenover een portefeuillehouder. Het zijn van 'bureau gemeentesecretaris' en het zijn van een persoonlijke adviseur van een wethouder kan onverenigbaar lijken. Daarnaast is er een intra-rolconflict te herkennen; tegenstrijdige verwachtingen en organisatorische eisen in de vorm van onverenigbaar beleid of vereisten of onverenigbare beoordelingsnormen (Rizzo, et al., 1970).

Ambtenaren en bestuurders hebben allebei verwachtingen van de bestuursdienst, die niet altijd overeen lijken te komen. Doordat er vanuit de gemeentesecretaris niet stevig wordt gestuurd, is er ruimte voor anderen om te sturen op de werkzaamheden, bijvoorbeeld door de medewerkers zelf of door bestuurders. Bij de bestuursdienst is er dus geen ‘eenheid van bevel’, doordat vanuit verschillende hoeken van het samenspel opdrachten komen.

Lerende organisatie

Zoals in 5.1 besproken, is er een aantal keer gereflecteerd op de afdeling en wordt er inhoudelijk feedback gegeven, maar niet op het proces of de samenwerking. Dit is opmerkelijk, omdat men zou verwachten dat in een cultuur waar persoonsrelaties centraal staan, er ook voldoende aandacht is voor het reflecteren op en verbeteren van deze relaties. In de literatuur wordt een persoonlijke cultuur of ‘groeps cultuur’ omschreven als een cultuur waarin flexibiliteit en menselijke relaties centraal staan, met een focus op de interne organisatie en het ontwikkelen van groepen en menselijk kapitaal (Denison & Spreitzer, 1991). In de gemeente Bergen op Zoom is cohesie zó belangrijk is dat conflicten of wrijvingen worden vermeden en ‘het echte gesprek’ uit de weg wordt gegaan. Wel staan alle medewerkers van de bestuursdienst uit dit onderzoek positief tegenover het voortzetten van de teamontwikkeling. Ook is uit de gesprekken gebleken dat zij in staat zijn om feedback te geven en open gesprekken te voeren. Het kan dus wel, maar het wordt onvoldoende georganiseerd.

7. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. In paragraaf 7.1 worden de deelvragen en de onderzoeksvraag beantwoord. Vervolgens wordt in 7.2 gereflecteerd op de resultaten van het onderzoek. Tot slot worden in 7.3 aanbevelingen geformuleerd voor vervolgonderzoek en voor de praktijk.

7.1 Deelvragen en onderzoeksvraag

In dit onderzoek is de bestuursdienst onderzocht. De bestuursdienst is een stafafdeling die gepositioneerd is te midden van het politiek-ambtelijk samenspel. Gemeenten verschillen in het organiseren van hun bestuursdienst. Het is de vraag hoe een bestuursdienst kan worden georganiseerd zodat deze kan bijdragen aan de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel, waarbij alle kanten gelijke ondersteuning wordt geboden. Het doel van dit onderzoek is kennis vergaren over de invloed van organisatorische aspecten van de bestuursdienst op de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel. De deelvragen en onderzoeksvraag zullen achtereenvolgens beantwoord worden.

7.1.1 Theoretische deelvragen

1. *Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot de organisatie van een bestuursdienst?*

In dit onderzoek is ingegaan op de bureaucratische en de flexibele organisatiestructuur. Flexibele organisaties hebben een minder formele structuur en kunnen zich daardoor beter aanpassen aan verandering in de omgeving. Zij kenmerken zich door een wisselende taken, laterale communicatie en netwerken. Een bestuursdienst kan flexibel of bureaucratisch worden ingericht. Vanuit de literatuur wordt een flexibele structuur aanbevolen, omdat de bestuursdienst zich in een veranderende omgeving bevindt en zichzelf continu moet aanpassen aan die omgeving. Verder zijn er drie organisatorische concepten gepresenteerd. Een organisatie kan zich ontwikkelen naar een lerende organisatie, waardoor deze beter presteert in een dynamische omgeving. Organisaties kunnen middels een strategie een plan maken om de korte en lange termijndoelen van de organisatie te behalen, waarbij de omgeving wordt betrokken. Tot slot kan een leiderschapsfunctie aanwezig of afwezig zijn en belegd zijn bij één leider of gedeeld zijn over de afdeling. Omdat de bestuursdienst een ondersteunende staf is, wordt verwacht dat een betere organisatie van de bestuursdienst leidt tot een betere ondersteuning van het samenspel.

2. *Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot de ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel in een gemeentelijke organisatie?*

In dit onderzoek werd verwacht dat de bestuursdienst invloed heeft op het politiek-ambtelijk samenspel via drie soorten ondersteuning (Van der Steen et al., 2012): verbinden, compenseren en vernieuwen. Verbinden gaat over het samenbrengen van de bestuurlijke en ambtelijke wereld en invulling geven aan het belang van het geheel door (afdeling)overstijgend te werken. De bestuursdienst kan ondersteunen

door verschillende communicatierollen in te nemen. Compenseren gaat over het bewaken van het evenwicht in de organisatie, door tegenwicht te bieden aan eenzijdige oriëntaties vanuit de bestuurder, ambtelijke organisatie of de samenleving en door degene die onderbelicht is naar voren te brengen. Verbinden gaat over het kijken naar het verleden, het heden en de toekomst en deze met elkaar verbinden.

3. *Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot het politiek-ambtelijk samenspel bij de lokale overheid?*

Het politiek-ambtelijk samenspel is de manier waarop bestuurders en ambtenaren samen één geheel vormen in het democratisch bestuur. In dit onderzoek zijn twee perspectieven uitgewerkt; de politiek-ambtelijke dichotomie en de politiek-ambtelijke complementariteit. Vanuit het ene perspectief zijn politiek en ambtenarij twee gescheiden entiteiten. Vanuit het andere perspectief staat een coöperatieve relatie centraal tussen ambtenaren en bestuurders, gekenmerkt door een samenwerking met (1) een gemeenschappelijk doel (2) vertrouwen, (3) intensief contact, (4) informatie-uitwisseling en (5) verschillende overlappende rollen. Dit kenmerkt een kwalitatief goed politiek-ambtelijk samenspel.

7.1.2 Empirische deelvragen

4. *Welke kenmerken van een goed politiek-ambtelijk samenspel zijn aanwezig in de gemeente Bergen op Zoom?*

In Bergen op Zoom zijn twee van de vijf kenmerken van een goed samenspel aanwezig. Volgens de respondenten is het contact tussen bestuurders en ambtenaren positief en hebben ze een gemeenschappelijk doel; het streven naar een goed bestuur. Minder positief is de mate van competentie gebaseerd vertrouwen dat de gemeenteraad heeft in de ambtelijke organisatie. Ook is de informatie-uitwisseling niet vlekkeloos. Zes respondenten twijfelen of ze als persoon/organisatie in control zijn en hebben de tijdigheid en kwaliteit van de informatie aangekaart. Daarnaast is rolvastheid volgens tien respondenten een uitdaging, omdat bestuurders de neiging kunnen hebben om te managen en ambtenaren om mee te adviseren met de bestuurder. Om het samenspel te verbeteren is door de gemeenteraad een focusakkoord (2020-2022) gemaakt.

5. *In hoeverre is er sprake van een goede ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel?*

De bestuursdienst van de gemeente Bergen op Zoom biedt een goede (1) verbindende ondersteuning door het aannemen van de liaisonrol, poortwachtersrol en *boundary spannersrol* en door integraliteit te bewaken. De verbindende rol wordt over het algemeen goed uitgevoerd volgens de respondenten, maar de poortwachtersrol kan volgens vijf respondenten de besluitvorming belemmeren en de *boundary spannersrol* is intern gericht. Compenserende ondersteuning (2) wordt positief ervaren door bestuurders en ambtenaren, maar minder door de bestuursdienst zelf. Ook verschilt de uitvoering met de definitie in de literatuur. Compenseren kan leiden tot overcompenseren, wat nadelig is voor de kwaliteit van het

samenspel. Vernieuwende ondersteuning (3) wordt beperkt gegeven, met uitzondering van een aantal functies binnen de bestuursdienst. In andere functies wordt weinig ruimte ervaren om te vernieuwen.

Controleren (4) is vanuit de data naar voren gekomen. De bestuursdienst is deze vorm van ondersteuning aan het ontwikkelen. Dit wordt prettig ervaren vanuit bestuurders en ambtenaren omdat zij graag meer in control komen op de bestuurlijke processen. De ondersteuning neigt over het algemeen meer naar de kant van het college binnen het samenspel, omdat de bestuursdienst soms gezien wordt als ‘verlengstuk van de portefeuillehouders’ door zowel bestuurders als ambtenaren. De ondersteuning heeft vooral een positieve invloed op de kwaliteit van het contact en de informatie-uitwisseling in het samenspel.

6. Hoe dragen organisatorische aspecten van de bestuursdienst van de gemeente Bergen op Zoom bij aan de ondersteuning van het politiek-ambtelijk samenspel?

De bestuursdienst heeft een flexibele structuur. Flexibiliteit kan zorgen voor maatwerk en zorgt dat de medewerkers snel kunnen inspringen op gebeurtenissen. Echter, flexibiliteit kan doorslaan en leiden tot onduidelijkheid of chaos. In januari 2020 is de structuur aangepast door de afdeling te verkleinen en het doel van de bestuursdienst meer expliciet te maken. De reorganisatie heeft tot weinig verandering geleid, maar biedt potentie voor het verbeteren van de ondersteuning. De inrichting van de bestuursadviseurs als adviseur van een portefeuillehouder biedt verschillende mogelijkheden en gevaren voor het samenspel.

De afdeling heeft kenmerken van een lerende organisatie, maar de mate waarin feedback en intervisie plaatsvindt vinden medewerkers te weinig. De strategie van de nieuwe bestuursdienst wordt uitgewerkt middels teamontwikkeling, welke momenteel stil ligt vanwege de Coronacrisis. De leiderschapsfunctie ligt voornamelijk bij de professionals, die zelfsturend zijn en daar goed mee omgaan. Ondanks dat de organisatorische aspecten vrijheid bieden, die als prettig wordt ervaren, er is behoefte aan meer sturing op de richting van de bestuursdienst met daarbij de betrokkenheid van coördinator en resultaatmanager. Rolopvatting is naar voren gekomen als aspect dat invloed heeft op eenduidigheid van de ondersteuning. Daarbij zijn twee rolconflicten naar voren gekomen die de uitvoering van de ondersteunende rol kunnen belemmeren.

7.1.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

Hoe dragen de organisatorische aspecten van een gemeentelijke bestuursdienst bij aan de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel in de gemeente Bergen op Zoom?

In dit onderzoek zijn een aantal organisatorische aspecten naar voren gekomen die invloed hebben op de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel. Vanuit de wetenschap wordt vanwege de veranderende omgeving van de bestuursdienst een flexibel organisatieontwerp aangeraden. De onderzochte bestuursdienst heeft een flexibele inrichting. Dit biedt een aantal potenties en kan een positieve invloed hebben op de kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel. Medewerkers kunnen

hierdoor in springen op zaken die zich op dat moment voordoen en kunnen maatwerk leveren. Zo is de ondersteuning passend bij de context.

Daarnaast heeft een kleine afdeling als potentie dat er nauw samengewerkt kan worden, er gebruik gemaakt kan worden van elkaars competenties en makkelijker gestuurd kan worden op bepaalde doelstellingen. Om deze potenties er uit te laten komen, is er meer nodig dan een structuurverandering: het organiseren van mensen. Dit is lastig, omdat mensen minder beheersbaar zijn dan structuren. Er moet dus ook aandacht besteed worden aan de ‘zachte’ organisatorische aspecten. Dit geldt zeker in een flexibele organisatie waarbij beperkt geformaliseerd is. Flexibiliteit vereist een basis van controle, zoals een duidelijke koers, taken en verantwoordelijkheden. Wanneer flexibiliteit doorslaat kan dit leiden tot chaos en een behoefte aan een strakke organisatie en controle.

Balanceren tussen flexibiliteit en controle is een dilemma wat zowel in de theorie als empirie te herkennen is. Wanneer er niet voldoende wordt gebalanceerd tussen flexibiliteit, controle, de interne en externe omgeving, kan één aspect dominant worden en een zwakte worden. Organisaties hebben verschillende manieren om die balans te bewaren. In dit onderzoek is gekeken naar strategie, leiderschap en de lerende organisatie, die in combinatie met elkaar kunnen worden ingezet om de afdeling- en zo ook de ondersteuning van het samenspel- te verbeteren. Strategie kan helpen om de koers te bewaken en doelstellingen uit te zetten voor de afdeling. Echter, omdat er verschillende professionals werken in de bestuursdienst is het niet gemakkelijk om gedeelde doelen te stellen. Belangrijk is om teamleden en belanghebbenden te betrekken bij het vormen van een strategie.

Het ontwikkelen naar een lerende organisatie is positief voor de prestaties van een flexibele organisatie. Hierbij kan leiderschap een rol spelen en theorie en empirie laten zien dat de organisatiecultuur hierin belemmerend kan zijn. Een flexibele organisatie kan ook de nodige valkuilen/negatieve invloeden hebben. Vrijheid in rolopvatting kan zorgen voor verschillen in de ondersteuning. Ook kunnen flexibele werkzaamheden te veel ruimte geven voor de waan van de dag, waardoor de ondersteuning op de koers van de organisatie ondermaats kan worden.

In dit onderzoek is gekeken naar vier soorten ondersteuning (verbinden, compenseren, vernieuwen, controleren), die allen hun eigen invloed hebben op het samenspel. Via ondersteuning kan de bestuursdienst een positieve invloed hebben op contact, rolvastheid, gemeenschappelijke doelen en informatie-uitwisseling binnen het samenspel. De ondersteuning kan indirect zorgen voor meer vertrouwen tussen de partijen van het samenspel. Van belang is dat er zorgvuldig wordt omgegaan met deze ondersteunende rollen; ook zij hebben hun valkuilen en moeten goed worden uitgevoerd, zodat ze niet leiden tot een afname van de kwaliteit van het samenspel. Er is tussen de theorie en empirie een verschil gevonden in de interpretatie van compenserende ondersteuning. Dit laat zien dat ondersteuning ook op een ‘verkeerde’ of andere manier gegeven kan worden.

Kortom, flexibele organisatorische aspecten kunnen bijdragen aan het verbeteren van het samenspel en kennen hun valkuilen, maar daarmee is de bestuursdienst er nog niet. Mensen geven

invulling aan de bestuursdienst en kunnen hun ondersteunende rol op een bepaalde manier uitvoeren. En ook dat moet georganiseerd worden.

7.2 Reflectie op het onderzoek

7.2.1 Opbrengsten van het onderzoek

Dit onderzoek heeft de invloed van de organisatorische aspecten van een gemeentelijke bestuursdienst verkend. Zoals in de inleiding genoemd, heeft weinig onderzoek zich gericht op de bestuursdienst als gemeentelijke afdeling. Dit onderzoek heeft meerwaarde doordat er vanuit data verschillende aspecten naar voren zijn gekomen die bij het inrichten van bestuursdiensten van belang zijn. Een belangrijke bevinding is dat een flexibele structuur wenselijk is in veranderende omgevingen, maar dat deze ook zijn valkuilen kent. Flexibele organisaties moeten duidelijk hebben waar ze naar toe willen, wat ieders rol en verantwoordelijkheid is zodat de flexibiliteit niet doorslaat en een zwakte wordt.

Omdat dit onderzoek indicatief is, kon vanuit de data nieuwe kennis opgedaan worden en ruimte worden geboden voor theorieontwikkeling en het begrijpen van de ondersteunende rol van de bestuursdienst in relatie tot een politiek-ambtelijk samenspel. Zo bleek bijvoorbeeld rolopvatting van groot belang voor de eenduidigheid van de ondersteuning die geboden wordt. Ook is er een nieuwe categorie ondersteuning ontdekt, aanvullend op het onderzoek van Van der Steen et al. (2012). Verder heeft de invalshoek van drie organisatorische concepten - strategie, leiderschap en lerende organisatie - nieuwe verbanden onderzocht in relatie tot de ondersteuning van een politiek-ambtelijk samenspel.

Het onderzoeken van één casus heeft ervoor gezorgd dat er diepgaande informatie verzameld kon worden over de afdeling bestuursdienst en de ondersteuning die deze afdeling biedt voor het politiek-ambtelijk samenspel. Hoe meer casussen worden bestudeerd in één onderzoek, hoe minder diepte in elke casus (Creswell, 2007, p.76). Oftewel; één casus biedt de mogelijkheid om diepgaande informatie te genereren, bijvoorbeeld over de afdeling als geheel. In de probleemstelling is genoemd dat er relatief weinig onderzoek toegewijd is aan de bestuursdienst als afdeling. Bovendien heeft het onderzoek brede inzichten kunnen geven in de afdeling door drie groepen respondenten te interviewen. Zo is data verzameld vanuit het perspectief van degene die ondersteunen en degenen die ondersteund (zouden moeten) worden.

7.2.2 Beperkingen van het onderzoek

Het gebruik van één casus is zowel een sterkte als een valkuil van dit onderzoek. Eén casus maakt het lastig om conclusies te generaliseren. Het trekken van conclusies en het gebruiken hiervan in een andere context vereist voorzichtigheid. Het is daarom aan te raden de context goed te bestuderen (zie hoofdstuk 1, 4 en 5). Een andere valkuil van dit onderzoek is de veranderende onderzoeksituatie. Er is met verschillende bestuurders en ambtenaren gesproken. De manier waarop mensen ondersteund willen worden is persoonlijk. Het opnieuw uitvoeren van dit onderzoek levert daarom mogelijk andere

resultaten op. Daarnaast is het onderzoek uitgevoerd in een drukke periode: de organisatie en de afdeling waren ten tijde van het onderzoek in ontwikkeling, er is een bestuurlijke reset in gang gezet met een nieuw college én er is een wereldwijde pandemie. Dit heeft ervoor gezorgd dat de onderzoeksperiode tijdens het onderzoek wijzigde omdat belangrijke documenten over deze ontwikkelingen uitkwamen aan het einde van de data-verzameling en analyse.

Verder is de theorie is niet overal behulpzaam geweest. De uitgebreide literatuur over politiek-ambtelijke dichotomie bleek achteraf niet van toepassing voor het onderzoek en diende vooral als achtergrondinformatie. Ook heeft de grote hoeveelheid (sub)dimensies en de overlap tussen de organisatorische dimensies het lastig gemaakt om directe verbanden te vinden. Achteraf gezien had het meer houvast kunnen geven om één model met organisatorische aspecten te gebruiken, in plaats van drie losse concepten (strategie, leiderschap en lerende organisatie). Tot slot is er in de interviews meer gefocust op het college in plaats van op de gemeenteraad. Hierdoor hebben de respondenten minder aandacht besteed aan de rol van de gemeenteraad, die ook van belang is in het politiek-ambtelijk samenspel. De conclusies over het politiek-ambtelijk samenspel zijn vooral gebaseerd op het samenspel tussen college en ambtelijke organisatie.

7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Bovenstaande beperkingen leiden tot een vraag naar vervolgonderzoek. Allereest is het interessant om in toekomstig onderzoek het onderzoeksontwerp volledig om te keren; een kwantitatief onderzoek met meerdere casussen, waarbij één specifiek verband wordt onderzocht. Dit onderzoek kan bijvoorbeeld focussen op één aspect, zoals de structuur van de afdeling. Door verschillende casussen te onderzoeken kan gekeken worden naar verschillen tussen organisaties. Hebben bestuursdiensten in grote gemeenten een andere structuur dan bestuursdiensten van kleinere gemeenten? Ook is het interessant om te kijken naar de verschillen in ondersteuning die geboden wordt. Uit dit onderzoek zijn vier soorten ondersteuning naar voren gekomen. Hoe zit dat bij andere gemeenten?

Tot slot is het interessant om in de toekomst verder onderzoek te doen naar de functie van de bestuursadviseur. De bestuursadviseur is een ambtenaar die zich dicht op de bestuurder begeeft en deze moet ondersteunen en adviseren. Uit dit onderzoek is gebleken dat zij zich op een spannende positie bevinden: ze hebben veel invloed op de informatie en communicatiestroom en zij kunnen gezien worden als de ‘rechterhand van de portefeuillehouder’ en mogelijk belanden in het politieke spel. Het is bijvoorbeeld interessant om te onderzoeken welke vorm van leiderschap het beste bij deze bestuursadviseurs gebruikt kan worden. Zij zijn namelijk zelfstandig maar moeten mogelijk beschermd worden tegen de invloeden vanuit de politiek. In de context van de nationale overheid is veelvuldig onderzoek gedaan naar topambtenaren. In de gemeentelijke organisatie is dit minder en vervullen zij een andere rol.

7.4 Aanbevelingen voor de praktijk

Als laatste een aantal aanbevelingen voor de praktijk.

7.4.1 Investeren in organisatie-leren

Verandering is een constante voor de bestuursdienst: de afdeling bevindt zich in een omgeving met veranderende eisen en ontwikkelingen en moet zichzelf blijven aanpassen om daarmee om te gaan. Zoals in dit onderzoek besproken, staan lerende organisaties standvastig in een dynamische omgeving. In de resultaten is naar voren gekomen dat er in de gemeente Bergen op Zoom potenties zijn om het lerend vermogen te verbeteren. Dit begint met het bewustzijn dat organisaties in ontwikkeling zijn en dat organisatie-leren kan bijdragen aan positieve prestaties. Om organisatie-leren meer in de afdeling te integreren, zijn een aantal concrete aanbevelingen.

Er is behoefte aan meer teamontwikkeling: organiseer het!

Teamlernen is één van de onderdelen van de lerende organisatie. Uit de resultaten blijkt dat er behoefte aan is. Omdat niet zeker is hoelang de Coronacrisis gaat duren, is het aan te raden om zo snel mogelijk door te gaan met de teamontwikkeling, bijvoorbeeld via een digitale werkvorm of het huren van een grote (buiten)ruimte. Dit vereist creativiteit en het gebruik van 1.5-meter werkvormen. De medewerkers zijn gemotiveerd om hieraan mee te doen als dit georganiseerd wordt. De aangewezen persoon om de teamontwikkeling te organiseren en in te vullen is de coördinator, in samenwerking met de resultaatmanager.

In de teamontwikkelingsbijeenkomsten kan aandacht worden besteed aan de competenties binnen de groep. De bestuursdienst is een diverse groep met verschillende talenten. Als de leden bekend zijn met elkaars competenties en talenten, kunnen deze meer gebruikt worden, wat de samenwerking kan bevorderen. Ook is aan te raden om rolopvatting onder de aandacht te brengen. Hoe kijken de medewerkers tegen hun eigen rol aan en hoe doen anderen dat? Ook hier zijn werkvormen voor, zoals het ‘naspelen’ van andermans rol of het spelen van de ‘tegenrol’. Het is aan de coördinator om te sturen op eenduidigheid en duidelijke kaders te formuleren waarbinnen de medewerkers hun rol kunnen opvatten (zie punt 2).

Vaste momenten van feedback en reflectie op de afdeling

Uit de resultaten is gebleken dat de medewerkers van de bestuursdienst in staat zijn om te reflecteren op hun rol en de afdeling, maar dat er hiervoor weinig gelegenheid wordt gecreëerd en de organisatiecultuur niet bevorderend werkt. In dit onderzoek is gereflecteerd op de afdeling. Hoe mooi zou het zijn om de medewerkers zelf te laten reflecteren, met elkaar? Dit kan bijvoorbeeld in de eerdergenoemde teamontwikkelingsbijeenkomst, maar ook buitenom de teamontwikkeling door het inplannen van vaste momenten van feedback en reflectie, bijvoorbeeld met de coördinator. Daarvoor is het belangrijk dat er een sfeer is waarin mensen zich durven uitspreken. Het is aan te raden om de afdeling te verdelen in

kleine diverse groepen. Deze feedback en reflectie is vooral gericht op het proces van samenwerken en hoe de medewerkers met hun rol omgaan.

De ervaring leert dat in een drukke tijd de waan van de dag een grote rol kan spelen en de teamontwikkeling en feedbackmomenten op pauze gezet kunnen worden, terwijl dit juist in zulke tijden van belang kan zijn. Om te voorkomen dat het schip vaker vertrekt dan hij aankomt³, is doorzettingsvermogen en discipline nodig vanuit de leidinggevende en de medewerkers. De leidinggevende kan daarin een belangrijke rol spelen door de medewerkers te betrekken en door prioriteit te stellen op de teamontwikkeling en deze momenten te initiëren.

7.4.2 Het uitzetten van een koers en deze delen

De tweede aanbeveling is om een strategisch plan op te stellen en ‘bureau gemeentesecretaris’ daarmee verder te concretiseren. De verwachting is dat de bestuursdienst dit plan nog vaak zal moeten bijstellen in de toekomst. Het maken van een ‘strategie’ is lastig omdat er verschillende professionals werken op de afdeling en zij niet aan een specifiek product of dienst werken, maar niet onmogelijk. Het kan behulpzaam zijn om de kant waar de afdeling op wil concreet te maken. Dit geeft bijvoorbeeld zin aan het handelen en kan energie bundelen (Gerrichhauzen et al., 2012).

Het is aan te raden om de aanzet tot deze ‘strategie’ vanuit het leiderschap te laten komen. Het is wenselijk dat de gemeentesecretaris in gesprek gaat met de afdeling om meer duiding te geven aan bureau gemeentesecretaris en wat hij daarin van elke rol verwacht. Als de koers niet duidelijk is, is het ook niet mogelijk om daarop bij te sturen. Een manier waarop deze koers uitgewerkt kan worden is d.m.v. een ‘discussiestuk’, die de coördinator uitwerkt (of delegeert). Dit discussiestuk kan met de afdeling worden besproken, bijvoorbeeld in een teamontwikkelingsbijeenkomst. Zo kan een gedragen beeld ontstaan, waarna het document kan worden bijgeschaafd. In dit document kunnen korte en lange doelstellingen staan van de afdeling, afgeleid van de richting die de bestuursdienst kiest. Belangrijk is dat deze SMART geformuleerd worden. Maak daarbij ook duidelijk wat van wie verwacht wordt.

Aanbevolen wordt om bovenstaand ‘discussiestuk’ te bespreken met de belanghebbenden. Denk hierbij aan de bestuurders, de directie en het managementteam. Zo krijgen zij een beeld van de bestuursdienst en kan middels discussie het stuk worden bijgeschaafd. Het ‘definitieve’ stuk kan uiteindelijk naar de organisatie worden gecommuniceerd, zodat zij weten wie er in de bestuursdienst zitten, waar ze voor staan en wat ze wel en niet doen. Door sommigen wordt de bestuursdienst gezien als ‘rechterhand van de portefeuillehouder’. Door de bestuursdienst te presenteren als ‘rechterhand van de gemeentesecretaris’ met de nodige uitleg, kan een ander beeld ontstaan van de afdeling.

³ Een uitspraak die door meerdere respondenten is genoemd om de Bergse cultuur te duiden

8. Literatuur

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom/Lemma
- Bolman, L. G. & Deal, T. E. (2017). *Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership* (6th Ed.). San Francisco: John Wiley & Sons Inc.
- Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th Ed). Oxford: Oxford University Press.
- Burns, T & Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock Publications.
- Burton, R. M., & Obel, B. (2018). The science of Organizational Design: Fit Between Structure and Coordination. *Journal of Organizational Design*, 7(5), 1-13.
- Cameron, R. (2003). Politics–Administration Interface: The Case of the City of Cape Town. *International Review of Administrative Sciences*, 69(1), 51-66.
- Chance, P. L. (2009). *Introduction to Educational Leadership and Organizational Behavior: Theory into Practice* (2nd Ed.). New York: Routledge.
- Coffey, A., & Atkinson, P. (1996). *Making sense of qualitative data: Complementary research strategies*. London: Sage Publications Inc.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (2nd Ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Demir, T. (2009). The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations. *Public Administration Review*, 69(5), 876-888.
- Demir, T., & Nank, R. (2012). Interaction Quality in Political- Administrative Relations in the United States: Testing a Multi-Dimensional Model. *International Journal of Public Administration* 35(5), 329-339.
- Demir, T., & Nyhan, R. C. (2008). The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice. *Public Administration Review*, 68(1), 81-96.
- Denison, D. R. & Spreitzer, G. M. (1991). Organizational Culture and Organizational Development: a Competing Values Approach. *Research in Organizational Change and Development*, 5(1), 1-21.
- Desmidt, S. & Heene, A. (2013). *Strategisch Management: een handboek voor de publieke sector*. Leuven: Uitgeverij LannooCampus.
- Dooren, van W., Rynck, de F., Vancoppenolle, D., & Hondeghem, A. (2017). Politiek-ambtelijke verhoudingen. In Hondeghem, A., van Dooren, W., Rynck, de F., Verschuere B., & Op de Beeck, S. (Red.), *Handboek bestuurskunde: Organisatie en werking van het openbaar bestuur*. (2nd Ed.) (pp. 331-366). Brugge: Uitgeverij Van den Broele.

- Dorp, van E.-J., & Hart, 't P. (2019). Navigating the dichotomy: The top public servant's craft. *Public Administration*, 97(4), 877-891.
- Edelenbos, J & Eshuis, J. (2012). The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes: A Conceptual and Empirical Investigation. *Administration & Society*, 44(6), 647-674.
- Freeman, C. (1969). Reviewed Work: The Management of Innovation by T Burns and G M Stalker. *The Economic Journal*, 79(314), 403-405.
- Gemeente Bergen op Zoom. (2019a). *Bergen op Zoom in cijfers*. Geraadpleegd van <https://bergenopzoom.incijfers.nl/>
- George, B. (2017). Does strategic planning 'work' in public organizations? Insights from Flemish municipalities. *Public Money & Management*, 37(7), 527-530.
- Gerrichhauzen, J., Korsten, A., & Fijen, H. J. (2002). De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur. *Bestuurswetenschappen*, 56(3), 221-236.
- Goodman, E. A., Zammuto, R. F., & Gifford, B. D. (2001). The Competing Values Framework: Understanding the Impact of Organizational Culture on the Quality of Work Life. *Organization Development Journal*, 19(3), 58-68.
- Hart, 't P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hart, 't P. (2018). *Dienen en beïnvloeden: Verhalen over ambtelijk vakmanschap*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hart, 't P., Braham, N., & Dorp, van E.-J. (2016). *Verbinders zonder script. Het topambtelijk vakmanschap van gemeentesecretarissen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hendriks, F., & Tops, P. (2002). Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany. *Public Administration*, 77(1), 133-153.
- Hughes, O. E. (2003). The Traditional Model of Public Administration. In *Public Management and Administration: an introduction* (pp. 17–32). New York: Palgrave Macmillan.
- Jacobsen, D. I. (2006). The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19(2), 303-323.
- Langan-Fox, J. (2001). Communication in Organizations: Speed, Diversity, Networks and Influence on Organizational Effectiveness, Human Health and Relationships. In Anderson, N., Ones, D. S., Sinangil, H. K., & Viswesvaran, C. (Eds.). *Handbook of Industrial, Work & Organizational Psychology: Organizational Psychology* (2nd Ed.) (pp. 188-205). London: SAGE publications Ltd.
- Lunenburg, F. C. (2012). Organizational Structure: Mintzberg's Framework. *International Journal of Scholarly, Academic, Intellectual Diversity*, 14(1), 1-8.
- Maxwell, J. (2009). Designing a Qualitative Study. In Bickman, L., & Rog, D. J. (Eds.), *The SAGE*

- Handbook of Applied Social Research Methods* (2nd Ed.) (pp. 214-253). Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Meulen, van der C., Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeentesecretaris: Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer en VGS.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341.
- Nutt, P. C. & Backoff, R. W. (1995). Strategy for Public and Third-Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 189-211.
- Quinn, R. E. & Rohrbaugh, J. (1981). A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness. *Public Productivity Review*, 5(2), 122-140.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations* (4th Ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Rizzo, J. R. , House, R. J., & Lirtzman, S. I. (1970). Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 15(2), 150-163.
- Rogers, E. M., & Agarwala-Rogers, R. (1976). *Communication in Organizations*. New York: Free Press.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.
- Senge, P. M. (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization* (2nd Ed.). New York: Doubleday.
- Senge, P. M., Kleiner, A. Roberts, C., Ross, R.B. & Smith, B. (2014). *The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and Tools for Building a Learning Organization*. New York: Doubleday.
- Steen, van der M., Peeters, R., Twist, van M., & Schulz, M. (2012). *Bestuursondersteuning tussen voorhoede en achtervang: een essay over de compensatie van de onvolkomen organisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Svara, J. H. (1999). Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model. *Administration and Society*, 30(6), 676-705.
- Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176-183.
- Svara, J. H. (2006). The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 1065-1090.
- Tanghe, J., Wisse, B., & Flier, van der H. (2010). The Role of Group Member Affect in the Relationship between Trust and Cooperation. *British Journal of Management*, 21(2), 359-374.
- Thiel, van S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. (3rd Ed.). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Thomas, K. & Allen, S. (2006). The Learning Organisation: A Meta-Analysis of Themes In Literature. *The Learning Organization*, 13(2), 123-139.
- Uwizeyimana, D. (2013). The Politics-Administration Dichotomy: Was Woodrow Wilson

Misunderstood or Misquoted? *Journal of US-China Public Administration*, 10(2), 165-173.

Verhoeven, B. (2020, 24 januari). College van Bergen op Zoom overleeft motie van wantrouwen na soap rondom zwembad De Schelp. *Omroep Brabant*. Geraadpleegd van <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/3143460/college-van-bergen-op-zoom-overleeft-motie-van-wantrouwen-na-soap-rondom-zwembad-de-schelp>

Wart, van M. (2017). *Leadership in Public Organizations. An Introduction* (3rd Ed.). New York: Routledge.

Interne documenten

Gemeente Bergen op Zoom. (2019b). *Sturing in de gemeente Bergen op Zoom. Actief, betrouwbaar en dienstverlenend*.

Gemeente Bergen op Zoom. (2020). *Focusakkoord 2020-2022*.

Sengers, J. (2009). *Inrichtingsplan Concernstaf*.

Sengers, J., & Schenk, S. (2018). *Quick Scan advies Concernstaf*.

Bijlage 1: Operationalisering

Variabele 1: Organisatorische aspecten van de bestuursdienst

Dimensie	Sub-dimensie	Indicator
Structurele aspecten	Centralisatie	Wie heeft de beslissingsmacht op de afdeling?
	Flexibiliteit werkzaamheden	Vrijheid invulling werkzaamheden: <ul style="list-style-type: none"> - Formeel vastgelegd - Wisselende werkopdrachten
	Omvang bestuursdienst	Aantal fte
	Werkplekken	De vaste werkplek van de medewerkers
	Sturing	<i>Top down</i> (vanuit de leidinggevende naar ‘beneden’) of <i>Bottum up</i> (vanuit het team)
Overige organisatorische aspecten	Strategie	Bestaan van een strategie
		Bekendheid medewerkers met de strategie
		Bekendheid belanghebbenden met de strategie
		Sturing op de strategie
	Leiderschap	Aanwezigheid/afwezigheid leiderschap
		Formele leiderschapsfunctie
		Informele leiderschapsfunctie
		Manier waarop leiderschap wordt uitgeoefend
	Lerende organisatie	Aanwezigheid/afwezigheid intervisie en feedback binnen de afdeling (ja/nee)
		Intensiteit feedback/intervisie binnen de afdeling (hoe vaak)
	Aanwezigheid / afwezigheid gedeeld toekomstbeeld op de afdeling	

Variabele 2: Ondersteuning

Dimensie	Sub-dimensie	Indicator
Verbindende ondersteuning	Poortwachter	Aanwezigheid/afwezigheid werkzaamheden gericht op: <ul style="list-style-type: none"> - Berichten filteren die naar de bestuurders/organisatie/samenleving gaan
	Opinieleiders	Aanwezigheid/afwezigheid informele leiders met een sterke visie op de afdeling bestuursdienst
	Boundary spanner	Aanwezigheid/afwezigheid werkzaamheden gericht op: <ul style="list-style-type: none"> - Leggen nieuwe contacten - Vertalen van informatie - Het halen van informatie van buiten de organisatie
	Liaison	Aanwezigheid/afwezigheid werkzaamheden op het gebied van: <ul style="list-style-type: none"> - Informatie doorgeven tussen bestuur en ambtelijke organisatie - Voorbereiden besluitvorming
	Integratie	Overstijgend werken: de activiteiten van de ambtelijke afdelingen/ collegeleden tot een geheel maken
Compenserende ondersteuning		Werkzaamheden oppakken die in de organisatie niet opgepakt worden Tegenwicht bieden aan een overwicht van een bestuurlijke, ambtelijke of maatschappelijke oriëntatie

Vernieuwende ondersteuning		Aanwezigheid/afwezigheid werkzaamheden gericht op <ul style="list-style-type: none"> - Strategische vraagstukken over de toekomst - Reflecteren op het verleden
----------------------------	--	--

Variabele 3: Kwaliteit van het politiek-ambtelijk samenspel

Het politiek-ambtelijk samenspel is van goede kwaliteit als minstens vier van de vijf dimensies van een goed samenspel aanwezig zijn, van voldoende kwaliteit als drie dimensies aanwezig zijn en van onvoldoende kwaliteit als er twee of minder dimensies aanwezig zijn.

Dimensie	Sub-dimensie	Indicator
Vertrouwen		Het geloof in de goede bedoelingen van de ander Het geloof in de competenties van de ander
Doelstellingen		Beide partijen streven een gemeenschappelijk doel na: een goed openbaar bestuur
Informatie-uitwisseling		Tijdigheid: informatie wordt op tijd geleverd Kwaliteit: de informatie is van voldoende inhoudelijke kwaliteit
Interactie		Intensiteit: hoe vaak Formaliteit: hoe (formeel/ informeel, direct/indirect) Bereikbaarheid: de partijen kunnen elkaar niet/wel vinden binnen de organisatie
Verskillende overlappende rollen		Mate waarin de respondent in zijn/haar eigen rol blijft en de ander in zijn/haar rol laat

Bijlage 2: Respondentenlijst

Respondent	Functie	
Ad van der Wegen	Projectleider Plan en Projecten	Ambtenaar
Andrew Harijgens	Wethouder	Bestuurder
Anja Frankort	Bestuursadviseur	Bestuursdienst
Barry Jacobs	Wethouder	Bestuurder
Carole van der Logt	Strategisch adviseur	Bestuursdienst
Evert Weys	Wethouder	Bestuurder
Frank Petter	Burgemeester	Bestuurder
Joella Dees	Bestuursadviseur	Bestuursdienst
Jan Sengers	Coördinator bestuursdienst / strategisch adviseur	Bestuursdienst
Jacqueline van de Werfhorst	Bestuursadviseur	Bestuursdienst
Kees Terstappen	Raadsgriffier	Ambtenaar
Marius Verhage	Adviseur Public Affairs	Bestuursdienst
Monique van Bavel	Concernmanager	Ambtenaar
Patrick van der Velden	Wethouder	Bestuurder
Peter van der Graaf	Communicatieadviseur	Bestuursdienst
Stan Schenk	Directieadviseur	Bestuursdienst
Theo Wingens	Gemeentesecretaris / Algemeen directeur	Ambtenaar

Bijlage 3: Topiclijst

Er zijn twee verschillende topiclijsten: voor de bestuurder/ambtenaar en voor de bestuursdienst.

Inleiding

- Respondent bedanken voor het interview en onderzoek introduceren
- Herhalen van afspraken uit het informatieblad en toestemmingsformulier en de mogelijkheid tot vragen over de privacy van het onderzoek
- Kennismaken met de respondent: beschrijving van de functie en afdeling van de respondent

Topics bestuurders / ambtenaren

Topic	Interviewvragen
Samenwerking	Wat is volgens u goede politiek-ambtelijke samenwerking?
	Wat verwacht u van de ander in de samenwerking?
	Hoe is de samenwerking in de praktijk?
	Verdiepende vragen: <ul style="list-style-type: none">- Streven jullie hetzelfde doel na?- Heeft u vertrouwen in de andere partij?
Interactie	Hoe is de communicatie met de ander in de samenwerking?
	Verdiepende vragen: <ul style="list-style-type: none">- Hoeveel contact heeft u met de voor u relevante ambtelijke diensten?- Hoe gaat dat?- Kunt u de ander goed bereiken?
Informatie-uitwisseling	Hoe gaat de uitwisseling van informatie?
Rollen	Welke rol neemt de ander in, in de samenwerking?
Ondersteuning	Welke ondersteuning verwacht u van een bestuursdienst?
	Wat doet de bestuursdienst in de praktijk om u te ondersteunen in deze samenwerking?
	Verdiepende vragen: Wat doet de bestuursdienst op het gebied van: <ul style="list-style-type: none">- Netwerken, informatie, het bieden van tegenwicht, het voorbereiden van de besluitvorming, innoveren, integratie?- Wat nog meer?
	Bent u tevreden over de ondersteuning die de bestuursdienst biedt? <ul style="list-style-type: none">- Wat gaat er goed?

	- Wat kan er beter?
	Wanneer gaat u met een probleem naar de bestuursdienst?
	Heeft u het idee dat zowel de ambtelijke organisatie als de bestuurders baat hebben bij het bestaan van de bestuursdienst?
Structuur	Bent u bekend met de inrichting van de bestuursdienst sinds 01-01-2020?
	Verdiepende vragen: Wat vindt u van de nieuwe inrichting? Merkt u verandering met de nieuwe inrichting? Bent u bekend met de rollen binnen de nieuwe inrichting? Wat vindt u van de indeling van de werkplekken?
Overige organisatorische aspecten	Bent u bekend met een strategie van de bestuursdienst?
	Heeft u het idee dat er een gedeelde visie is bij de bestuursdienst?
	Zou u de bestuursdienst als team omschrijven?
	Heeft u aanbevelingen omtrent het verbeteren van de bestuursdienst?

Topics bestuursdienst

Topic	Vragen
Samenwerking	Hoe vindt u de samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en de bestuurders?
	Hoe vind u de communicatie tussen de ambtelijke organisatie en de bestuurders?
Ondersteuning	Wat doet u om dit samenspel te ondersteunen?
Verbinden	Verdiepende vragen: - Heeft u werkzaamheden op het gebied van netwerken, informatie, het voorbereiden van de besluitvorming, integratie? - Wat nog meer?
Compenseren	Heeft u werkzaamheden gericht op het bieden van tegenwicht aan oriëntaties uit de politiek, ambtelijke organisatie of maatschappij?
Vernieuwen	Heeft u werkzaamheden gericht op: - Het toetsen van beleid, cijfers en verhalen uit het verleden.

	- Innoveren
	Heeft u het idee dat zowel de ambtelijke organisatie het college baat heeft bij het bestaan van de bestuursdienst?
Structuur	Wie heeft beslissingsmacht over uw werkzaamheden?
	In hoeverre moet u bepaalde regels en richtlijnen volgen in uw werkzaamheden?
	Hoe veranderlijk zijn de taken en rollen die u moet uitvoeren?
	Wat vindt u van de nieuwe inrichting van de bestuursdienst? Merkt u verschil sinds de nieuwe inrichting?
	Wat vindt u van de indeling van de werkplekken?
Overige organisatorische aspecten	Is er een strategie gericht op het ondersteunen van het college en ambtelijke organisatie?
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> - Wie heeft deze bedacht? - Waar gaat deze over? - Onderschrijft u deze?
	Zo niet: is er een andere strategie?
Leiderschap	<p>Wordt er leiderschap uitgeoefend op de afdeling?</p> <p>In hoeverre wordt er gestuurd op uw werkzaamheden?</p> <p>Is er een informele leider?</p>
Lerende organisatie	Vindt u de bestuursdienst een team?
	Is er een gedeelde visie op de afdeling?
	Wat wordt er gedaan aan teamontwikkeling?
	Wordt er feedback gegeven binnen en buiten het team?
	Heeft u aanbevelingen omtrent het verbeteren van de bestuursdienst?

Slot

- Afrondende vragen
- Afspraken uit het informatieblad en toestemmingsformulier herhalen

Bijlage 4: Codeboom

Bestuursdienst

- Structuur gemeente BOZ
- Structuur bestuursdienst
 - o Indeling van de werkplekken
 - o Flexibiliteit werkzaamheden
 - o Grootte
 - o Potenties nieuwe indeling
 - Meer focus op rol
 - Minder aansturing
 - Ondersteuning ambtelijke organisatie
 - Samenwerking binnen het team
- Overige organisatie aspecten
 - o Strategie
 - Bureau gemeentesecretaris
 - Doel
 - NSOB
 - Strategiebepaling
 - Waan van de dag
 - o Rolopvatting
 - Eenduidigheid rol
 - Maatwerk
 - Sparren over rol bestuursdienst
 - o Leiderschap
 - Beslissingsmacht
 - Sturing door leiderschap
 - Zelfsturing
 - o Lerende organisatie
 - Feedback binnen team
 - Sub-team
 - Teamontwikkeling

Ondersteuning

- Bekendheid bestuursdienst
 - o Beeldvorming organisatie
 - o Verwachting college
- Compenseren
 - o Comfort bieden
 - o Compenseren voor organisatie
 - In stand houden problematiek
 - o Sparren
 - o Tegenwicht bieden bestuurder
- Controleren
 - o Bewaken afspraken planning
 - o Bewaken koers
 - o Controleren stukken
- Verbinden
 - o *Boundary spanner*
 - o Poortwachter
 - Hindernis besluitvorming
 - o Integraliteit bewaken
 - o Liaison
- Vernieuwen

- Kijken naar het verleden
- Kijken naar de toekomst
- Ondersteuning samenspel
 - Ondersteuning ambtelijke organisatie
 - Ondersteuning gemeenteraad
 - Ondersteuning college
 - Onevenwichtige ondersteuning
- Tevredenheid bestuursdienst

Politiek-ambtelijk samenspel

- PAS ideaal
 - Gemeenschappelijk doel
 - Informatie-uitwisseling
 - Professionaliteit
 - Rolvastheid
 - Rol ambtelijke organisatie
 - Rol college
 - Rol gemeenteraad
 - Vertrouwen
- PAS praktijk
 - Contact
 - Gemeenschappelijk doel
 - Gedeelde verantwoordelijkheid
 - Korte termijn denken
 - Lange termijn denken
 - Integraliteit
 - Rolvastheid
 - Managen in plaats van besturen
 - Onafhankelijkheid advisering
 - Raad op uitvoeringsniveau
 - Organisatiecultuur
 - Bestuurscultuur
 - Informatie-uitwisseling
 - In control
 - Kwaliteit
 - Vertrouwen

Bijlage 5 Informed consent formulier

Informatieblad en Toestemmingsformulier voor het onderzoek naar de inrichting en het functioneren van de Concernstaf in de gemeente Bergen op Zoom

Erasmus Universiteit Rotterdam

Informatieblad voor onderzoek naar de Concernstaf

Doel van het onderzoek

Dit onderzoek wordt geleid door Neline Slager, onder begeleiding van Joop Koppenjan (hoogleraar bestuurskunde). Het doel van dit onderzoek is om kennis te verzamelen over de invloed van de Concernstaf op het ondersteunen van het samenspel van het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie. Deze kennis kan worden gebruikt bij de inrichting en het organiseren van de Concernstaf. Dit onderzoek beoogt inzichtelijk te maken hoe de Concernstaf het beste ingericht kan worden, zodat hij het college en de ambtelijke organisatie zo goed mogelijk kan ondersteunen.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit de Erasmus Universiteit. De onderzoeksgegevens worden gebruikt voor een scriptie voor de afronding van de master Publiek Management (Bestuurskunde) en voor een adviesrapport voor de gemeente Bergen op Zoom. Het onderzoek heeft de vorm van een kwalitatieve casestudie.

Hoe wordt er te werk gegaan?

U neemt deel aan een onderzoek waarbij informatie vergaard zal worden door u te interviewen en uw antwoorden te noteren/op te nemen via een audio-opname. Er zal ook een transcript worden uitgewerkt van het interview. Het interview is semigestructureerd. Dit wil zeggen dat de interviewer aan de hand van een topiclijst een aantal open vragen zal stellen. Daarnaast is er ruimte om door te vragen. Mocht u daar behoefte aan hebben, dan kan de onderzoeker van te voren de topiclijst opsturen. Na het interview krijgt u binnen 10 dagen uw transcript toegestuurd. U heeft de mogelijkheid om binnen 10 dagen na ontvangst van het transcript elementen nader toe te lichten of te wijzigen.

Vertrouwelijkheid van gegevens

Uw privacy zal zo goed mogelijk worden beschermd. Naast de student zal alleen de scriptiebegeleider en de tweede lezer van de studenten toegang krijgen tot alle door u verstrekte gegevens.

Er wordt op geen enkele wijze vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens van of over u naar buiten gebracht, waardoor iemand u zal kunnen herkennen. Voordat de onderzoeksgegevens naar buiten

gebracht worden, worden uw gegevens zoveel mogelijk geanonimiseerd, tenzij u expliciet toestemming heeft gegeven voor het vermelden van uw naam of functie binnen de gemeente (politicus / ambtenaar), bijvoorbeeld bij een quote.

In de scriptie zullen anonieme gegevens of pseudoniemen worden gebruikt (respondent nr.). De audio-opnamen, formulieren en/of andere documenten die in het kader van deze scriptie worden gemaakt of verzameld, worden beveiligd opgeslagen. De onderzoeksgegevens worden bewaard voor een periode van tien jaar. Uiterlijk na het verstrijken van deze termijn zullen de gegevens worden verwijderd.

Vrijwilligheid en risico's

Er zijn geen fysieke, juridische of economische risico's verbonden aan uw deelname aan deze studie. U hoeft geen vragen te beantwoorden die u niet wilt beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en u kunt uw deelname op elk gewenst moment stoppen. Ook kunt u weigeren dat uw gegevens voor het onderzoek mogen worden gebruikt, zonder opgave van redenen. Als u tijdens het onderzoek besluit om uw medewerking te staken, zullen de gegevens die u reeds hebt verstrekt niet worden gebruikt. Als u wilt stoppen met het onderzoek, kunt u contact op nemen met Neline via n.e.slager@bergenopzoom.nl.

Vergoeding

U ontvangt voor deelname aan dit onderzoek geen vergoeding.

Vragen of klachten

Als u vragen heeft over het onderzoek en de omgang met uw gegevens, kunt u contact opnemen met Neline Slager (n.e.slager@bergenopzoom.nl / 06-14149536). U heeft het recht om een klacht in te dienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens, als u denkt dat er niet juist wordt omgegaan met uw persoonsgegevens.

Door dit toestemmingsformulier te ondertekenen erken ik het volgende:

- | | JA | NEE |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 1 Ik ben voldoende geïnformeerd over het onderzoek. Ik heb het informatieblad gelezen en heb daarna de mogelijkheid gehad vragen te stellen. Deze vragen zijn voldoende beantwoord en ik heb voldoende tijd gehad om over mijn deelname te beslissen. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2 Ik neem vrijwillig deel aan dit onderzoek. Het is mij duidelijk dat ik deelname aan het onderzoek op elk moment, zonder opgave van reden, kan beëindigen. Ik hoef een vraag niet te beantwoorden als ik dat niet wil. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Voor deelname aan het onderzoek is het bovendien nodig dat u voor verschillende onderdelen specifiek toestemming geeft. Let wel, als je jonger dan achttien jaar bent, dient een van je ouders/verzorgers dit formulier ook te ondertekenen.

3 Ik geef toestemming om de gegevens die tijdens dit onderzoek over mij worden verzameld te verwerken zoals is uitgelegd in het bijgevoegde informatieblad.

4 Ik geef toestemming om tijdens het gesprek geluidopnames te maken en mijn antwoorden uit te werken in een transcript.

5 Ik geef toestemming om mijn antwoorden te gebruiken voor quotes in de scriptie van de student en eventuele promotietrajecten.

6 Ik geef toestemming om de bij mij verzamelde gegevens te bewaren en in gepseudonimiseerde vorm te gebruiken voor al het verdere onderzoek dat er later mee gedaan kan worden.

7 Ik geef toestemming om mijn echte naam te vermelden bij de bij punt 5 bedoelde quotes.

Ik geef toestemming om mijn functie binnen de gemeente (politici-ambtenaar) vermelden bij de bij punt 5 bedoelde quotes.

Naam deelnemer

Naam student: Neline Slager

Handtekening:

Handtekeningen:

Datum:

Datum: