

INVLOED VAN POLITIEK- AMBTELIJKE VERHOUDINGEN



Onderzoek naar de invloed van
rolverdeling binnen politiek-
ambtelijke verhoudingen op de
kwaliteit van het
overheidsoptreden

Nyenrode Business Universiteit
November 2023

Thesis:
Executive MBA
Track: Public & Private

Auteurs:
mr. J. Kamphuis & ing. C. Jabaaij

Kerndocent:
prof. dr. R.J.M. Jeurissen

Academisch begeleider:
dr. M. Sanders

Praktijkbegeleider:
drs. I. Suárez



NYENRODE
BUSINESS UNIVERSITEIT

INVLOED VAN POLITIEK- AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

**Onderzoek naar de invloed van rolverdeling
binnen politiek-ambtelijke verhoudingen
op de kwaliteit van het overheidsoptreden**

Thesis: Executive MBA, Public & Private

Auteurs: mr. J. Kamphuis & ing. C. Jabaaij

Kerndocent: prof. dr. R.J.M. Jeurissen

Academisch begeleider: dr. M. Sanders

Praktijk begeleider: drs. I. Suárez

Nyenrode Business Universiteit, November 2023

Voorwoord

Terwijl wij op de drempel staan van het voltooiën van onze studie, nemen wij een moment om terug te blikken op de bijzondere reis die hieraan voorafging. Het was een reis langs de veelzijdige en uitdagende modules aangeboden door Nyenrode, een pad dat niet alleen onze kennis verrijkte, maar ook onze horizon verbreedde. Deze ervaring werd des te waardevoller door de mensen die we onderweg heb ontmoet; medereizigers in de wereld van academische ontwikkeling.

Het door ons gekozen onderwerp heeft van het begin tot het einde geboeid en dat is voor ons een belangrijke indicatie dat we de juiste snaar hebben geraakt in onze zoektocht naar academische verrijking en persoonlijke voldoening.

De totstandkoming van deze thesis was intensief, maar tegelijkertijd een buitengewoon boeiende queeste naar kennis en inzicht. Het was een periode waarin de dagen vaak vervaagden in nachten, terwijl wij, omringd door stapels literatuur en eindeloze data-analyses, op zoek gingen naar de antwoorden, verklaringen en verduidelijkingen die deze thesis nu bevat. Het was een tijd waarin we veel steun hebben gevraagd en hebben gekregen van Patty Casander en Sabrina Jabaaij-Latorre, die ons niet zelden toegewijd achter onze bureaus aantroffen.

Onze dankbaarheid gaat eveneens uit naar onze begeleiders Ronald Jeurissen, Maurits Sanders en Isabel Suárez, wiens expertise en inzichten onmisbaar waren in de vorming van dit werk. Hun constructieve feedback, kritische vragen en aanmoedigingen hebben geleid naar een dieper begrip en scherpere analyses van de materie.

Deze thesis was niet tot stand gekomen zonder de bereidheid van diverse politici, bestuurders en ambtenaren. Zij hebben ons openhartig voorzien van kennis, informatie, voorbeelden en inzichten die hebben geleid tot de gepresenteerde resultaten. Wij danken hen in het bijzonder voor het maken van tijd in de vaak drukke agenda's en hun bijdrages aan dit onderzoek.

Tot slot, terwijl wij deze thesis presenteren als een mijlpaal van onze academische reis, zien we het tevens als een beginpunt. Het markeert de start van nieuwe mogelijkheden waarbij de kennis en vaardigheden die zijn opgedaan, toegepast kunnen worden in onze dagelijkse praktijk.

Cor Jabaaij en Jarno Kamphuis

Managementsamenvatting

In deze thesis duiken we in de intrigerende wereld van politiek-ambtelijke verhoudingen, een onderwerp dat van cruciaal belang is voor de effectiviteit van overheidsbeleid en -besluitvorming. De centrale vraag die ons leidt door dit onderzoek luidt: "Op welke wijze beïnvloeden politiek-ambtelijke verhoudingen de kwaliteit van overheidsoptreden binnen verschillende beleids- en besluitvormingscontexten?" Het is een vraag die ons naar de kern van overheidsfunctioneren brengt en onthult hoe de dynamiek tussen politieke bestuurders en ambtenaren de effectiviteit van onze overheid bepaalt.

De bevindingen van dit onderzoek zijn zowel veelzijdig als verhelderend. We ontdekten dat de relaties tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren complex en gelaagd zijn, waarbij verschillende samenwerkingsmodellen naar voren komen. Deze modellen variëren van de duidelijke rolverdeling in 'dichotomie', waar taken en verantwoordelijkheden strikt gescheiden zijn, tot de meer interactieve 'netwerksturing', die ruimte biedt voor consensus en gezamenlijke probleemoplossing. Een derde model, 'coproductie', brengt politieke bestuurders en ambtenaren nog dichter bij elkaar, waarbij ze gezamenlijk werken aan beleidsvorming en uitvoering.

Interessant genoeg wijzen onze bevindingen erop dat politiek-ambtelijke relaties zelden de enige of zelfs de voornaamste factor zijn in de kwaliteit van overheidsprestaties. Andere factoren dan politiek-ambtelijke verhoudingen spelen vaak een grotere rol. Desalniettemin kunnen we op basis van dit onderzoek stellen dat politiek-ambtelijke verhoudingen belangrijk worden gevonden. Wanneer er sprake is van zwakke of zelfs slechte politiek-ambtelijke verhoudingen kan dit tot problematische situaties leiden.

De aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek richten zich op het versterken van de samenwerking tussen bestuurders en ambtenaren. We benadrukken het belang van open communicatie, zoals geïllustreerd door het concept van 'benen op tafel sessies', waarbij een open dialoog en het uitwisselen van ideeën centraal staan. Dergelijke sessies kunnen een belangrijk platform bieden voor het opbouwen van wederzijds begrip en het verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden. Verder stellen we voor om meer nadruk te leggen op training en ontwikkeling voor zowel bestuurders als ambtenaren, om hun vaardigheden en kennis te vergroten en zo betere overheidsprestaties te garanderen.

De inzichten uit dit onderzoek bieden belangrijke aanknopingspunten voor het verbeteren van de samenwerking en effectiviteit binnen overheidsinstellingen. De complexe dynamiek tussen beleidsmakers en uitvoerders, die in deze thesis uitvoerig is onderzocht, vormt de basis voor aanbevelingen die kunnen leiden tot een meer gestroomlijnde en doeltreffende beleids- en besluitvorming. Deze aanbevelingen zijn niet enkel theoretisch van aard, maar bieden ook praktische handvatten voor beleidsmakers en ambtenaren om de kwaliteit van hun samenwerking te verbeteren. Door deze inzichten toe te passen, kunnen overheidsinstellingen zich beter aanpassen aan de steeds veranderende eisen en verwachtingen van de moderne samenleving.

In het licht van deze bevindingen is het van cruciaal belang dat verder onderzoek en praktijkexperimenten worden uitgevoerd om de effectiviteit van de voorgestelde interventies en samenwerkingsmodellen te testen. Het begrip en de implementatie van deze concepten in de dagelijkse praktijk van het overheidsbeleid zullen niet alleen bijdragen aan een beter begrip van politiek-ambtelijke verhoudingen, maar ook aan de ontwikkeling van robuustere en meer responsieve overheidsstructuren. Daarmee streeft deze thesis ernaar om een waardevolle bijdrage te leveren aan de continue zoektocht naar optimalisatie en innovatie binnen het overheidsdomein.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	13
1.1 Dichotomie	13
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag.....	16
1.3 Relevantie van het onderzoek	21
1.3.1 Praktische Relevantie	21
1.3.2 Theoretische Relevantie	21
1.4 Leeswijzer.....	22
1.5 Samenvatting.....	22
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader.....	23
2.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen.....	23
2.2 Beleids- en besluitvormingscontexten	25
2.2.1 Traditionele rolverdeling (politiek-bestuurlijke dichotomie)	27
2.2.2 Netwerksturing	28
2.2.3 Coproductie.....	31
2.2.4 Overzicht samenwerkingsvormen	32
2.3 Maatstaven van goed bestuur.....	32
2.3.1 Drie pijlers van goed bestuur.....	34
2.3.1.1 Efficiëntie.....	34
2.3.1.2 Effectiviteit	35
2.3.1.3 Legitimiteit	36
2.3.2 Goed bestuur.....	38
2.4 Samenvatting.....	38

Hoofdstuk 3. Onderzoeksmethode	39
3.1 Onderzoeksmethode	39
3.2 Onderzoeksdesign.....	40
3.3 Dataverzamelmethode	41
3.3.1 Semigestructureerde interviews	41
3.3.2 Respondenten	42
3.4 Data-analyse	45
3.5 Coderingsproces.....	46
3.6 Kwaliteit onderzoek.....	46
3.6.1 Onderzoekers.....	48
3.6.2 Onderzoekssituatie.....	48
3.7 Samenvatting.....	49
Hoofdstuk 4. Onderzoeksresultaten	51
4.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen.....	51
4.2 Toegepaste modellen en rolverdeling binnen politiek-ambtelijke verhoudingen	53
4.3 Factoren die van invloed zijn op politiek-ambtelijke verhoudingen.....	55
4.4 Invloed van beleid- en besluitvormingscontexten op politiek-ambtelijke verhoudingen....	59
4.5 Invloed van politiek-ambtelijke verhoudingen op de kwaliteit van overheidsoptreden	60
4.5.1 Effectiviteit	61
4.5.2 Efficiëntie	61
4.5.3 Legitimiteit.....	62
4.6 Maatregelen die kunnen bijdragen aan verbetering van politiek-ambtelijke verhoudingen	63
4.7 Samenvatting.....	66
Hoofdstuk 5. Discussie	67
5.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen.....	67

5.1.1 Dichotomie.....	68
5.1.2 Netwerksturing	70
5.1.3 Coproductie.....	70
5.2 Kwaliteit overheidsoptreden	71
5.3 Rolzuiverheid.....	73
5.4 Tijdsdilemma	74
5.5 Samenvatting.....	75
Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen	77
6.1 Beantwoording onderzoeksvraag en deelvragen.....	77
6.2 Conclusie	82
6.3 Aanbevelingen	83
6.3.1 Aanbevelingen voor de praktijk	83
6.3.2 Vervolgonderzoek	85
Literatuurlijst	87
Bijlages.....	95
Bijlage I – Uitnodigingsbrief.....	97
Bijlage II – Toestemmingsverklaring	99
Bijlage III – Semigestructureerde vragenlijst.....	101
Bijlage IV – Codeboek.....	105
Bijlage V – De tien geboden binnen politiek ambtelijke verhoudingen	107

Hoofdstuk 1. Inleiding

“Ambtenaren keren zich tegen kabinetsreactie op Hamas-aanval” (Bhikhe, 2023), bericht de Volkskrant op 20 oktober 2023. *“Binnen de Rijksoverheid groeit onder ambtenaren het ongenoegen over de kabinetsreactie op de moordpartij van Hamas en de Israëlische vergelding”* (Bhikhe, 2023). Een reactie op de bedoelde steunbetuiging die door driehonderd ambtenaren van diverse ministeries werd ondertekend bleef niet lang uit. De minister reageerde dat ambtenaren privé een mening mogen hebben en die met haar kunnen bespreken. “Maar uiteindelijk bepaalt de politieke leiding de lijn en niet andersom”, aldus Yeşilgöz-Zegerius. Een paar dagen later, op 26 oktober, lezen we in het Parool “Amsterdamse ambtenaren willen dat college van B&W Israëlisch optreden in Gaza ‘scherp’ veroordeelt” (Hielkema, 2023). Deze acties van ambtenaren leiden in verschillende gremia tot de discussie of het hen past om vanuit hun functie als ambtenaar deze (of andere) eisen te stellen.

De verhoudingen tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren zijn in verschillende beleids- en besluitvormingscontexten al langer onderhevig aan een constante spanning, waarbij enerzijds politieke keuzes en anderzijds beleidsuitvoering centraal staan. Zo konden we in januari 2023 in ‘De Volkskrant’ lezen: *“Topambtenaren moeten steeds meer als politici opereren en de verhoudingen peilen in de Kamer. Het ‘naar de minister toewerken’ gaat ten koste van hun neutraliteit en ze lopen het risico dat ze mistasten.”* (Sommer, 2023) en *“Ministers worden steeds meer ambtenaar, ambtenaren meer minister.”* (Sommer, 2023) De dynamiek tussen volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren, traditioneel gevangen in het dichotomiemodel (Wilson, 1887; Overeem, 2005), staat al langere tijd onder druk door diverse ontwikkelingen. Het klassieke dichotomiemodel betekent dat gekozen volksvertegenwoordigers het beleid bepalen. Ambtenaren voeren dit uit. Dit hoofdstuk duidt de huidige uitdagingen en ontwikkelingen in politiek-ambtelijke relaties tussen ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers en introduceert het managementprobleem en de onderzoeksvraag die deze thesis centraal stelt.

1.1 Dichotomie

De dichotomie tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren is een eeuwenoud model dat bestaat sinds de late 19e eeuw (Wilson, 1887). Volksvertegenwoordigers, gekozen door de burgerij, zijn verantwoordelijk voor het vormgeven van beleid. Ambtenaren, met hun specialistische kennis, zijn belast met de uitvoering van dit beleid (Overeem, 2005). De theorie gaat ervan uit dat

ambtenaren politiek onafhankelijk zijn en loyaal aan de uitgezette koers van de politiek (Hondeghe, Dooren, Rynck, Verschuere, & Op de Beeck, 2017).

Dit dichotomie model, hoewel nuttig in normatieve zin, wordt echter steeds meer bekritiseerd als een te simplistisch raamwerk voor de complexe relaties tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren (Hondeghe et al., 2017). De dichotomie heeft in het verleden een dominante rol gespeeld (Weber, 1947; Wilson, 1887; Hood, 1991) en blijft relevant in situaties waarin het belangrijk is om de onafhankelijkheid en neutraliteit van ambtenaren te waarborgen en duidelijke verantwoordelijkheden tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren te behouden (Van der Meer & Raadschelders, 1999). In de huidige beleidscontext is het belang van deze traditionele benadering echter afgenomen ten gunste van andere samenwerkingsvormen, die zijn te herleiden tot de hoofdvormen netwerksturing en coproductie. De verschuiving van de dichotomiebenadering naar deze nieuwe samenwerkingsvormen kan worden verklaard door de toenemende complexiteit van beleidskwesties en de behoefte aan meer geïntegreerde en participatieve benaderingen van beleidsontwikkeling en -uitvoering (Peters & Pierre, 2001; Ansell & Gash, 2007).

Er zijn een aantal oorzaken waarom het klassieke dichotomie model van politiek-ambtelijke relaties tegenwoordig steeds minder goed functioneert. Deze kunnen gevonden worden in (Hondeghe et al., 2017):

1. Het feit dat overheidstaken veel complexer geworden zijn. Dit vereist een meer integrale benadering van vraagstukken. Ook is de scholingsgraad van ambtenaren hierdoor flink toegenomen. Samenwerking rondom complexe problemen met hooggeschoolde ambtenaren heeft invloed op de interactie met bestuurders en volksvertegenwoordigers.
2. Morfologische verandering van de overheid. Alleen al de omvang is enorm toegenomen, waardoor controle op het overheidsapparaat veel lastiger is geworden.
3. De overheid is meer hybride geworden. Naast de pure overheidsorganisaties zijn er ook diensten verzelfstandigd of is er sprake van publiek-private samenwerking.
4. Er zijn meer ambtenaren die rechtstreeks in contact staan met burgers zoals: wijkambtenaren, jeugdwerkers, ombudsmannen, enzovoorts. Dit is mede het resultaat van de technologische ontwikkelingen die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden.

Electoral belangen en de tijdsdruk die inherent zijn aan de politieke cyclus leiden tot verschillende vormen van druk op de ambtelijke organisatie. Bestuurders en volksvertegenwoordigers worden in veel gevallen voor vier jaar gekozen, dat betekent dat er binnen die periode tastbare resultaten moeten worden behaald die ze bij de volgende verkiezingen kunnen claimen voor nieuw politiek gewin. Zij hebben belang bij resultaten op korte termijn en zetten daarom druk op een snelle uitvoering. Door de hoge druk op operationele uitvoering ontstaat een risico qua rolverdeling.

De Lange, Leyenaar en De Jong (2014, p. 105) zeggen hierover:

Kritische kiezers die bereid zijn om bij volgende verkiezingen op een andere partij te stemmen vormen de 'stok achter de deur'. Als een partij toch wel kan rekenen op steun van de kiezer, zal zij minder gemotiveerd zijn om, althans om electorale redenen, tot beloftevervulling over te gaan. Toch schuilt er ook een gevaar in deze kritische houding van kiezers. Het kan namelijk leiden tot een vorm van hyperresponsiviteit waarbij politici hun gedrag zo veel mogelijk proberen af te stemmen op de wisselende voorkeuren van kiezers uit angst voor de electorale afrekening.

Daarentegen kunnen ambtenaren de kennis van zaken die zij hebben inzetten om invloed uit te oefenen op het beleid dat bestuurders en volksvertegenwoordigers graag uitgevoerd zouden willen zien. “Hoe korter het verblijf, hoe groter de macht en impact van de administratie. In politiek volatiele landen kunnen ambtenaren bovendien voor de stabiliteit zorgen die er op politiek vlak niet is”, (Hondeghe et al., 2017). Daarmee wordt gesuggereerd dat de ambtenarij in politiek volatiele tijden voor stabiliteit zorgt. In politiek stabiele tijden neemt de macht van ambtenaren weer af.

In deze thesis wordt ingegaan op de politiek-ambtelijke verhoudingen in verschillende beleids- en besluitvormingscontexten en hoe deze kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het overheidsoptreden. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de rollen die de verschillende actoren invullen en de mate waarin bestuurders en ambtenaren hun rol volgens de geldende normen en waarden uitoefenen en zich aan de afgesproken kaders houden. Dat kan zijn binnen het klassieke dichotomiemodel, maar ook binnen netwerksturing en coproductie, die uitgaan van verdergaande samenwerking in plaats van een strikte scheiding van rollen. Ook wordt er stilgestaan bij de invloed van politiek-ambtelijke verhoudingen op efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van overheidsoptreden.

Het onderwerp is op dit moment zeer actueel en wanneer de invulling van de rollen vanuit de politiek en de ambtenarij niet in balans zijn of wanneer bestuurders, ambtenaren en

volksvertegenwoordigers een ander beeld hebben van hoe de rollen zijn verdeeld, kan dit leiden tot problematische situaties, zoals die met regelmaat in de media tot uiting worden gebracht.

“Er worden met enige regelmaat irreële eisen aan ons gesteld” (Aharouay & Logtenberg, 2023), zo valt te lezen in de kop van een NRC-artikel van 16 januari 2023. In het artikel worden secretarissen-generaal Gert-Jan Buitendijk en Maarten Schurink aan het woord gelaten over de grote onrust onder de ambtelijke organisatie. Door hen wordt gesteld dat door lange formaties en dus kortere regeerperiodes alles in een crisistempo moet en steeds vaker onderdeel wordt gemaakt van het politieke spel. Het gaat kortom over politisering van de ambtelijke organisatie. Dit fenomeen werpt vragen op over de effectiviteit en legitimiteit van het overheidsbestuur.

Bestuurders en ambtenaren lijken soms in verschillende tijdvensters te werken waarbij de klok van bestuurders beduidend sneller loopt. Hierdoor wordt de samenwerking en de rolverdeling onder druk gezet. Stokmans en Witt Wijnen (2020) schrijven hierover: *“Juist die balans is zoek, zeggen veel geïnterviewde topambtenaren. Een consultant die veel voor ministeries werkt zag het gebeuren: bewindspersonen van nu hebben ongelooflijke haast en willen, opgejaagd door oppositie en media, morgen al scoren.”*

Politiek-ambtelijke verhoudingen zijn cruciaal voor de goede werking van onze democratie en de realisatie van publieke doelen. Deze verhoudingen worden gekenmerkt door samenwerking tussen bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers, waarbij de onderlinge afstemming van de rollen van betrokken partijen van groot belang is. Duidelijkheid over de vorm en mate van samenwerking en duidelijkheid omtrent de invulling van de rollen van bestuurders en ambtenaren zijn belangrijke factoren voor het goed functioneren van de overheid.

Deze thesis richt zich op het onderzoeken van de veranderende politiek-ambtelijke relaties en hun implicaties voor de kwaliteit van overheidsprestaties. Hierbij wordt zowel gekeken naar de theoretische achtergronden als de praktijkervaringen van hooggeplaatste bestuurders en ambtenaren. Het einddoel is om met deze inzichten bij te dragen aan een beter begrip van de huidige dynamieken en concrete aanbevelingen te bieden voor toekomstige samenwerking tussen beide partijen.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag

Hiervoor is kort uiteengezet dat de rolverdeling tussen ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers lijkt te veranderen. In het klassieke dichotomie model zijn bestuurders en

volksvertegenwoordigers verantwoordelijk voor politieke zaken, de ambtelijke top is verantwoordelijk voor het leiden van de ambtelijke organisatie, die de politieke besluiten tot uitvoering brengt. Veelal uitgelegd als: de politiek gaat over het wat, ambtenaren over het hoe. Als vertroebeld raakt wie welke rol vervult, ontstaat er onduidelijkheid in de samenwerking en komen politiek bestuurlijke verhoudingen onder druk te staan. Onder invloed van aspecten zoals: morfologische verandering van de overheid, een overheid die meer hybride is geworden, overheidstaken die veel complexer zijn geworden en de forse toename van het aantal ambtenaren, is ook de interactie tussen volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren veranderd (Hondeghe et al., 2017). Zo stellen 't Hart en Van der Steen (2012) dat in de nadagen van Paars, politieke gezagsdragers formeel de baas zijn, maar in de praktijk moeten zij niet alleen loyaliteit en prestaties van hun ambtenaren vragen, maar deze ook aan hen bieden.

In het kader van beleids- en besluitvorming kunnen verantwoordelijkheden van bestuurders en ambtenaren door elkaar gaan lopen, dit kan leiden tot verschillende problematische situaties (Pierre & Peters, 2012). Dit manifesteert zich in beide richtingen: wanneer bestuurders zich intensief bemoeien met operationele beslissingen, kunnen zij beleidsverwarring creëren, wat kan zorgen voor onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor welke besluiten. Dit heeft als neveneffect dat vertragingen in projecten kunnen ontstaan doordat beslissingen vaak worden uitgesteld totdat politieke leiders hun goedkeuring verlenen, wat de planning en uitvoering van projecten kan verstoren. Bovendien kan een overmatige bemoeienis van politieke leiders in operationele aangelegenheden leiden tot een verminderd vertrouwen in ambtenaren en hun professionele capaciteiten, wat op zijn beurt kan resulteren in een afnemende motivatie en loyaliteit jegens de overheid. Een ander gevolg is een gebrek aan continuïteit in beleid en projecten wanneer er een verandering van regering of ministers plaatsvindt, wat een belemmering kan vormen voor het bereiken van doelen. Bovendien kan een overmatige betrokkenheid van politieke leiders bij operationele beslissingen de efficiëntie in gevaar brengen, omdat zij doorgaans niet over dezelfde expertise en ervaring beschikken als ambtenaren, wat kan leiden tot besluitvorming die niet op optimale beschikbare informatie is gebaseerd (Bovens & Zouridis, 2002). Ten slotte kan dit leiden tot onnodige kosten, aangezien politieke leiders soms beslissingen nemen die niet gebaseerd zijn op kosteneffectiviteit (Van Thiel & Leeuw, 2002).

Het omgekeerde komt ook voor, wanneer ambtenaren zich te veel bemoeien met politieke besluitvorming. Ambtenaren dragen doorgaans geen politieke verantwoordelijkheid, wat kan leiden tot beleidsvorming die niet in lijn is met de politieke realiteit of de belangen van burgers (Bovens &

't Hart, 1996). Dit gebrek aan politieke verantwoordelijkheid kan resulteren in een gebrek aan transparantie en rekenschap, wat de legitimiteit van beslissingen kan ondermijnen (Ongaro & Van Thiel, 2018). Bovendien kan een overmatige inmenging van ambtenaren in politieke beslissingen leiden tot een gebrek aan beleidscontinuïteit wanneer er een wisseling van regering of ministers plaatsvindt, wat kan leiden tot discontinuïteit in beleid en projecten (Bovens & Zouridis, 2002). Een dergelijke betrokkenheid kan ook efficiëntieproblemen veroorzaken, omdat ambtenaren doorgaans niet dezelfde kennis en ervaring hebben als politieke leiders, wat kan resulteren in beslissingen die niet optimaal zijn geïnformeerd (Van Thiel & Leeuw, 2002). Daarnaast kan het leiden tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, wat inefficiëntie en een gebrek aan verantwoordelijkheid kan bevorderen (Bovens & 't Hart, 1996).

Het veranderen van rolverdeling tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren is een proces dat al jaren geleden gestart is, maar een duidelijk startpunt is moeilijk aan te wijzen. 't Hart en Van der Steen (2012) noemt een vijftal trends, grofweg tussen 2002 en 2012, die van belang zijn geweest voor de ontwikkeling van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit zijn:

1. De komst van de value for money-samenleving. Recent behaalde resultaten worden steeds belangrijker. Dit is aangevuld met een 'audit society' die waakt over politiek en bureaucratie en controleactivisme door inspecties van Hoge Colleges van Staat.
2. Transparantie, waardoor publieke instellingen en gezagsdragers ervan uit moeten gaan dat elk aspect van hun functioneren permanent wordt beoordeeld.
3. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van de klassieke nadruk bij de input-zijde van de politiek (politieke partijen, stemverhoudingen, belangenbehartiging en participatie in de beleidsvorming) naar nadruk op de outcome-zijde: het ter verantwoording roepen en bijsturen van staatsmacht. Politiek en bestuur worden onophoudelijk gevolgd, geïnspecteerd, geëvalueerd en 'afgerekend'.
4. Het succes van populistische partijen zorgden er mede voor dat de tot dan toe dominante politieke stijl en mores op de tocht kwamen te staan.
5. Terugkeer van de herverdelingspolitiek. De overheid moet voor langere tijd 'sturen met minder', maar zonder een effectief mechanisme om de hoge verwachtingen van de publieke dienstverlening, en de onder de hierboven genoemde 'value for money'-samenleving, te temperen.

Achteraf bezien is de toeslagenaffaire misschien ook al een voorbeeld, waar het vervagen van de ambtelijke en politieke verantwoordelijkheden en de hiervoor genoemde trends een rol hebben gespeeld. De Algemene Bestuursdienst (hierna: ABD), met als doel het vakmanschap van topambtenaren te professionaliseren, steekt hiervoor ook de hand in eigen boezem. “Terwijl het krachtenveld complexer werd, is de ABD meer in stilte en achter de schermen gaan werken. Ook tijdens indringende illustraties van overheidsfalen – denk opnieuw aan de Toeslagenaffaire – en succes is het vooral stil gebleven.” (Noordegraaf & Van Dorp, 2022).

Dat veranderingen in de rolverdeling in de praktijk tot problemen kunnen leiden, zijn met enige regelmaat terug te zien in de media. In 2022 stapte de secretaris-generaal van Economische Zaken en Klimaat op vanwege opgelopen spanningen met de minister en stuurde een groep van vijftig ambtenaren een brandbrief, vier dagen na het opstappen van de ambtelijke top in de Tweede Kamer. Enerzijds lijken bestuurders zich steeds meer te bemoeien met de ambtelijke organisatie en andersom verpolitiseert de functie van (top)ambtenaren.

In een NRC-artikel van 10 januari 2023 luidt een kop: “Hoge ambtenaren bezorgd over samenwerking met politiek, topperleg bij Rutte” (Aharouay & Logtenberg, 2023). Het artikel beschrijft de waargenomen spanningen in de samenwerking tussen ambtenarij en de politieke leiding op alle twaalf ministeries.

In de literatuur is veel te vinden over de relatie tussen bestuurders en ambtenaren. Er is veel geschreven over de gevolgen van het vertroebelen van rolvastheid of het uit balans raken van de rolverdeling. In deze thesis wordt meer ingegaan op de wijze waarop politiek-ambtelijke verhoudingen de kwaliteit van overheidsoptreden beïnvloeden en het identificeren van factoren die kunnen bijdragen aan het ontstaan van deze situatie. Hoe kunnen deze beïnvloed worden om een problematische situatie te voorkomen of de ontstane situatie te herstellen. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag

Op welke wijze beïnvloeden politiek-ambtelijke verhoudingen de kwaliteit van overheidsoptreden binnen verschillende beleids- en besluitvormingscontexten?

Om antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag wordt ter ondersteuning een viertal deelvragen gebruikt.

In een goed functionerend bestuur is de synergie tussen bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers van essentieel belang. Echter, het gebrek aan duidelijke rolverdeling kan leiden tot inefficiënties en ineffectiviteiten in het bestuurlijke proces (Bovens, 't Hart, & Van Twist, 2007). De eerste deelvraag is gericht op het fundament van de centrale onderzoeksvraag: de optimalisatie van bestuurlijke samenwerking.

Deelvraag 1

Wat is het belang van een heldere rolverdeling tussen bestuurders en ambtenaren voor een efficiënte en effectieve bestuurlijke samenwerking?

Binnen de Nederlandse context worden diverse modellen van rolverdeling gehanteerd. De tweede deelvraag gaat dieper in op deze modellen en hoe ze invloed hebben op de bestuurlijke samenwerking, een cruciaal element van de centrale onderzoeksvraag.

Deelvraag 2

Welke modellen van rolverdeling tussen bestuurders en ambtenaren worden er gehanteerd en wat zijn de voor- en nadelen van deze modellen?

De dynamiek tussen bestuurders en ambtenaren is niet statisch en wordt beïnvloed door verschillende factoren (Bekkers, Dijkstra, Edwards, & Fenger, 2007). Dit speelt een directe rol in hoe efficiënt en effectief de samenwerking kan worden geoptimaliseerd, wat centraal staat in de hoofdvraag van dit onderzoek.

Deelvraag 3

Welke factoren beïnvloeden de alledaagse interactie en de rolverdeling tussen bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers in de praktijk?

Ondanks dat er veel kennis is over de interactie tussen bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers, is er relatief weinig bekend over welke interventies effectief zijn (Van der Meer & Raadschelders, 1999). Deze deelvraag richt zich op de praktische toepasbaarheid van theoretische inzichten, wat fundamenteel is voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag.

Deelvraag 4

Welke interventies kunnen worden toegepast om de rolverdeling en samenwerking tussen bestuurders en ambtenaren te verbeteren?

1.3 Relevantie van het onderzoek

De relevantie van dit onderzoek naar de dynamieken tussen de verschillende actoren kan worden geanalyseerd vanuit zowel een praktisch als een theoretisch perspectief, en elke dimensie is verankerd in de centrale onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen.

1.3.1 Praktische Relevantie

In de huidige tijd, waarin democratische instituties onder toenemende druk staan, biedt dit onderzoek inzichten in en voorbeelden van de optimalisatie van bestuurlijke processen. Door de rolverdeling en interacties tussen actoren te onderzoeken, reikt dit onderzoek praktische instrumenten aan om het besturen te verbeteren. Bestuurlijke inefficiënties zijn niet alleen kostbaar, maar kunnen ook het vertrouwen van het publiek in overheidsinstellingen verminderen. Het begrijpen van de modellen van rolverdeling in de Nederlandse context kan leiden tot beleidsaanbevelingen die zijn toegesneden op de specifieke behoeften en uitdagingen van het Nederlandse bestuursmodel. Het onderzoek naar de factoren die deze dynamieken beïnvloeden, biedt bovendien handvatten voor interventies en trainingen voor zowel bestuurders, ambtenaren als volksvertegenwoordigers.

1.3.2 Theoretische Relevantie

Vanuit een academisch oogpunt dient dit onderzoek als een uitgebreid kader voor het begrijpen van bestuurlijke dynamieken. Terwijl eerdere studies vaak een eenzijdige benadering hebben gehanteerd,

integreert dit onderzoek meerdere variabelen en factoren, en biedt zo een meer holistische kijk op de bestuurlijke samenwerking (centrale onderzoeksvraag). Dit heeft de potentie om de theoretische literatuur te verrijken en als basis te dienen voor verder interdisciplinair onderzoek. Door ook historische en actuele trends in de interactie tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren te betrekken, draagt het onderzoek bij aan de ontwikkeling van een dynamisch model dat zowel tijdgebonden variabelen als overkoepelende structurele elementen integreert.

De synthese van de praktische en theoretische implicaties leidt tot inzichten die zowel onmiddellijke als langetermijneffecten kunnen hebben op de bestuurlijke praktijk en het academische discours. Dit onderzoek kan worden aangepast en toegepast in verschillende bestuurlijke systemen, waardoor de relevantie en impact van dit onderzoek wordt versterkt.

1.4 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is het onderwerp samenwerking binnen politiek-ambtelijke verhoudingen geïntroduceerd en is de onderzoeksvraag geponeerd. In het hoofdstuk dat nu volgt wordt een theoretisch kader geschetst waarbij relevante literatuur uiteengezet wordt die kan bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. In het derde hoofdstuk wordt de gekozen onderzoeksoptzet uiteengezet aangevuld met een methodische verantwoording. De resultaten van het uitgevoerde onderzoek worden in hoofdstuk vier gepresenteerd. In hoofdstuk vijf worden de verkregen onderzoeksresultaten getoetst aan het theoretisch kader. Tot slot worden in het laatste hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

1.5 Samenvatting

Dit hoofdstuk heeft het onderwerp van de thesis geïntroduceerd, namelijk hoe bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers met elkaar omgaan in het beleids- en besluitvormingsproces. Dit is een belangrijk en actueel thema. Er is recent veel over in het nieuws is geweest. We kijken niet alleen naar oude modellen die deze relaties beschrijven, maar ook naar de ontwikkeling hiervan. Belangrijk doel van dit onderzoek is om te begrijpen welke factoren de politiek-ambtelijke verhoudingen beïnvloeden. Op basis daarvan kunnen we tips geven om de samenwerking te verbeteren. Een verbetering van politiek-ambtelijke verhoudingen kan van invloed zijn op de kwaliteit van overheidsoptreden. Dit onderzoek heeft implicaties die zowel praktisch van aard zijn, met betrekking tot governance, als theoretisch, door bij te dragen aan het bestaande academische discours.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het theoretisch kader. Er wordt allereerst ingegaan op het begrip politiek-ambtelijke verhoudingen. Vervolgens worden de beleids- en besluitvormingscontexten beschreven. Tot slot worden de maatstaven voor goed bestuur uiteengezet, waarbij efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit in het bijzonder worden toegelicht.

2.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen

Politiek-ambtelijke verhoudingen verwijzen naar de interacties, relaties en machtsdynamieken tussen politieke ambtsdragers (zoals ministers, staatssecretarissen en burgemeesters) en ambtenaren (de professionele medewerkers van overheidsorganisaties). Deze verhoudingen zijn complex en veelzijdig, en worden gekenmerkt door een voortdurende spanning tussen politieke sturing en ambtelijke autonomie.

Interacties in politiek-ambtelijke verhoudingen verwijzen naar de formele en informele communicatie tussen politieke ambtsdragers en ambtenaren. Deze kunnen variëren van gestructureerde vergaderingen tot informele gesprekken en zijn cruciaal voor beleidsvorming en -implementatie. Relaties duiden op de institutionele en persoonlijke banden tussen politieke en ambtelijke actoren. Deze verhoudingen zijn ingebed in een historische en institutionele context die het gedrag en de verwachtingen van beide partijen vormgeeft.

Machtsdynamieken in deze context beschrijven de ongelijke verdeling van autoriteit en invloed tussen politieke ambtsdragers en ambtenaren. Deze dynamieken zijn vaak complex en kunnen zowel formeel (via hiërarchie en regelgeving) als informeel (via netwerken en invloed) tot uiting komen.

Er wordt in deze thesis systematisch gebruik gemaakt van het begrip politiek-ambtelijke verhoudingen volgens de omschrijving zoals hierboven uiteengezet. Voor de scherpste is het wel goed om daar het begrip bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen naast te houden. Hieronder wordt verstaan de interacties, relaties en machtsdynamieken die bestaan tussen een bestuurder en de ambtenaren. Een bestuurder is dan iemand die, vaak namens een politieke partij, uitvoering geeft aan het realiseren van de partijpolitieke doelstellingen. Om deze reden verdwijnen in functies waarbij de onafhankelijkheid, het boven de partijen staan, belangrijk geacht wordt, de partijpolitieke standpunten meer naar de achtergrond. Te denken valt aan functies als die van een burgemeester en een commissaris van de Koning.

In het kader van politiek-ambtelijke verhoudingen hebben politieke ambtsdragers en ambtenaren verschillende rollen en verantwoordelijkheden. In deze context zijn politieke ambtsdragers de beleidsmakers die het publieke belang vertegenwoordigen en verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de beleidsrichting, terwijl ambtenaren veel meer technische deskundigen zijn die zorgen voor de uitvoering van het beleid en adviseren over beleidskwesties (Rhodes, Binder, & Rockman, 2008).

Politieke ambtsdragers zijn verantwoordelijk voor het bepalen van de beleidsrichting en het vertegenwoordigen van het publieke belang. Zij zijn politiek verantwoordelijk, wat betekent dat zij ter verantwoording kunnen worden geroepen door democratische organen zoals de gemeenteraad, Provinciale Staten of het parlement.

Ambtenaren, daarentegen, zijn technische deskundigen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid en het adviseren van politieke ambtsdragers over beleidskwesties. Zij zijn ambtelijk verantwoordelijk, wat betekent dat zij verantwoording schuldig zijn aan hun superieuren binnen de ambtelijke hiërarchie.

Hoewel politieke ambtsdragers en ambtenaren verschillende rollen en verantwoordelijkheden hebben, zijn ze in de praktijk nauw aan elkaar verbonden. De kwaliteit van het overheidsbeleid hangt af van hun vermogen om samen te werken, informatie uit te wisselen en gezamenlijke beslissingen te nemen. Deze samenwerkingsdynamiek is inherent aan politiek-ambtelijke verhoudingen en kan variëren afhankelijk van het institutionele en politieke klimaat (Bovens, 't Hart, & Yesilkagit, 2018).

Politiek-ambtelijke verhoudingen worden ook gekenmerkt door de machtsdynamiek en conflicten. Bestuurders en volksvertegenwoordigers proberen hun beleidsagenda's door te drukken, terwijl ambtenaren hun eigen professionele normen en waarden hebben en kunnen streven naar autonomie en invloed op beleidsvorming (Yesilkagit, 2008). Le Roy (1976) introduceerde voor ambtenaren de term 'de vierde macht' waarbij de ambtenaar niet meer als zuiver uitvoerend orgaan werd gezien, maar steeds meer als regel stellend orgaan werd gezien door de invloed die ambtenaren uitoefenen op de beleidsvorming. Het in balans krijgen van enerzijds de politieke sturing en anderzijds de ambtelijke autonomie onderkennen is een sleutelvraagstuk in politiek-ambtelijke verhoudingen.

Tot slot zijn politiek-ambtelijke verhoudingen geen statisch fenomeen, maar dynamisch en veranderlijk. Ze worden beïnvloed door veranderingen in de politieke, sociale en economische context, de persoonlijke relaties tussen bestuurders en ambtenaren, en institutionele veranderingen zoals administratieve hervormingen of decentralisatie (Bovens & 't Hart, 1996).

2.2 Beleids- en besluitvormingscontexten

De politiek-ambtelijke verhoudingen kunnen worden beschreven als het geheel van interacties, rolverdelingen, en besluitvormingsprocessen tussen politieke actoren (zoals ministers, gedeputeerden, wethouders, en raadsleden) en ambtelijke functionarissen (zoals secretarissen, beleidsadviseurs en uitvoerende medewerkers) binnen het openbaar bestuur. Deze interacties zijn niet statisch, maar onderhevig aan verandering door factoren als politieke verschuivingen, maatschappelijke trends en beleidsinitiatieven. Deze verhoudingen zijn grofweg in drie categorieën op te delen:

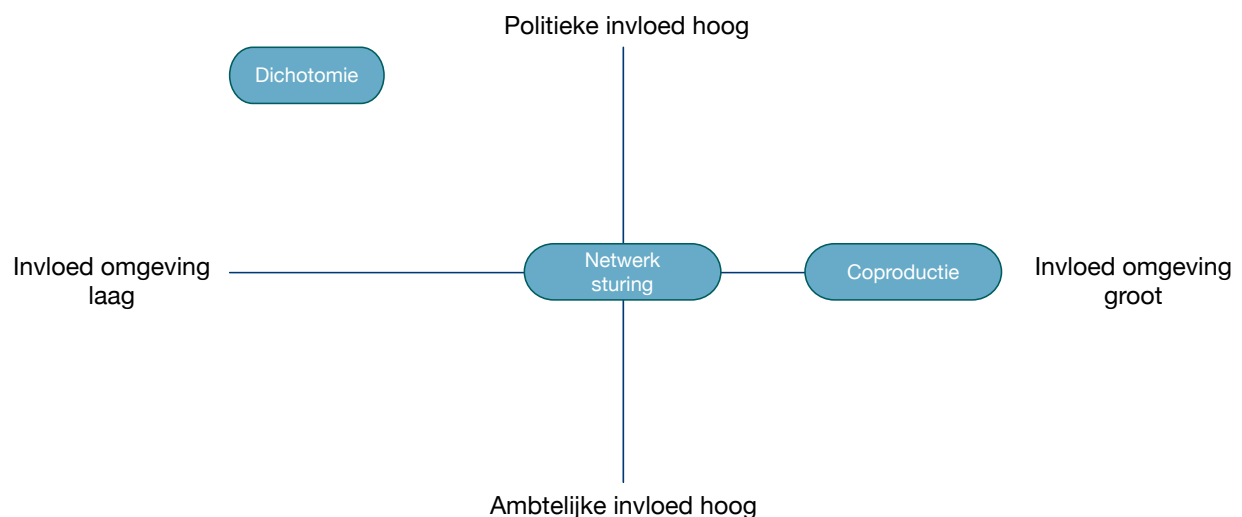
1. **Dichotomie.** In deze vorm is er een duidelijke scheiding van taken en verantwoordelijkheden. Bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn primair verantwoordelijk voor de beleidsvorming en nemen beslissingen op basis van de informatie en adviezen die door de ambtenaren zijn aangeleverd. Ambtenaren fungeren in deze context vooral als uitvoerders en adviseurs, zonder directe politieke inspraak (Hood & Lodge, 2006). Bij een dichotomie is er weinig ruimte voor zowel ambtenaren als de omgeving om invloed op de besluitvorming te hebben.
2. **Netwerksturing.** Dit model is flexibeler en ziet zowel bestuurders als ambtenaren als gelijkwaardige partners in een netwerk van besluitvorming. De rol van ambtenaren verschuift hier van pure uitvoering naar meer strategische en coördinerende functies. Er is meer onderlinge interactie, en beide groepen kunnen invloed uitoefenen op beleidsuitkomsten. Bovendien is er ruimte voor stakeholders, zoals inwoners en ondernemers op het bestuurlijke proces.
3. **Coproductie.** In dit model zijn de lijnen tussen politiek en ambtelijk nog verder vervaagd. Er is sprake van een gezamenlijke productie van beleid, waarbij bestuurders en ambtenaren continu in dialoog zijn en samen optrekken in zowel de beleidsvorming als de uitvoering ervan. De invloed van de omgeving is in deze context significant op de uiteindelijke besluitvorming.

De ordening van deze samenwerkingsvormen is hieronder in Figuur 2.1 schematisch weergegeven. In deze figuur zijn de aspecten politieke invloed, ambtelijke invloed en omgevingsinvloed, zoals hierboven beschreven, op de assen aangegeven. Op de verticale as is als uitersten hoge politieke invloed en hoge ambtelijke invloed aangegeven, terwijl op de horizontale as de invloed van de omgeving van laag tot hoog is weergegeven.

Belangrijk is te realiseren dat de groeiende trend van dichotomie richting netwerksturing en coproductie niet betekent dat er één dominante voorkeursvariant is voor de samenwerking tussen bestuurders en ambtenaren. Integendeel, een optimale samenwerking is afhankelijk van contextueel bewustzijn.

Figuur 2.1

Varianten politiek-ambtelijke verhoudingen



Hieronder wordt dieper ingegaan op de verschillende beleids- en besluitvormingscontexten die de politiek-ambtelijke verhoudingen vormgeven: traditionele rolverdeling, netwerksturing en coproductie. Per context volgt eerst een algemene beschrijving, waarna de specifieke relaties tussen bestuurders en ambtelijke functionarissen worden belicht. Elk onderdeel wordt afgerond met enkele aandachtspunten die de complexiteit en nuances van de betreffende verhoudingen verder verduidelijken.

2.2.1 Traditionele rolverdeling (politiek-bestuurlijke dichotomie)

De traditionele rolverdeling tussen bestuurders en ambtenaren, ook wel bekend als de politiek-bestuurlijke dichotomie, is een model waarin een duidelijke scheiding bestaat tussen de verantwoordelijkheden van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren (Wilson, 1887). De gedachte hierachter is dat volksvertegenwoordigers democratisch worden gekozen door het volk en daarmee hun voorstellen voor beleid zijn gelegitimeerd. Ambtenaren aan de andere kant zijn in dienst van de overheid en zorgen voor de uitvoering van het beleid. Zij moeten politiek neutraal zijn en loyaal zijn aan de democratisch gekozen politieke leiders, ongeacht hun persoonlijke opvattingen of partijvoorkeuren (Peters, 2010). Deze benadering beoogt belangenverstrengeling te voorkomen en ervoor te zorgen dat ambtenaren zich concentreren op hun technische en professionele expertise, in plaats van politieke overwegingen (Hood, 1991).

Een goed voorbeeld van deze scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering is te zien in het stelsel van de Nederlandse gemeenten. De bestuurders en volksvertegenwoordigers in dit stelsel, met name de gemeenteraadsleden, hebben de taak om het beleid te vormen en de richting van de gemeente te bepalen, terwijl de ambtenaren van de gemeente verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van dat beleid (Bovens et al., 2007).

In deze context zijn de gemeenteraadsleden, die door het volk worden gekozen, verantwoordelijk voor het vaststellen van het beleid en moeten zij verantwoording afleggen aan de burgers voor hun beslissingen. Ambtenaren daarentegen, die in dienst zijn van de gemeente, voeren het beleid uit onder toezicht en leiding van de gekozen gemeenteraadsleden (in vertegenwoordiging door het college van burgemeester en wethouders).

Relatie politici en ambtenaren

Kijkend naar de relatie tussen politici en ambtenaren in een dichotomie, dan past het principaal-agentmodel hier goed bij. Bestuurders en volksvertegenwoordigers als de 'principaal' die beleidsdoelen en prioriteiten vaststelt, terwijl ambtenaren als 'agenten' optreden die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van beleid op basis van de richtlijnen van de politici (Miller, 2005). Deze benadering benadrukt de noodzaak van monitoring en controlemechanismen om ervoor te zorgen dat ambtenaren handelen in het belang van hun politieke leiders en om mogelijke belangenconflicten of informatie-asymmetrieën aan te pakken (Waterman & Meier, 1998).

Aandachtspunten

Hoewel de traditionele rolverdeling in de literatuur nog steeds wordt besproken, is er ook kritiek op deze benadering. Sommige auteurs betogen dat de politiek-ambtelijke dichotomie in de praktijk moeilijk te handhaven is, aangezien ambtenaren vaak betrokken zijn bij beleidsvorming en bestuurders en volksvertegenwoordigers soms direct ingrijpen in de uitvoering van beleid (Svara, 1998). Bovendien is er een groeiend besef dat effectief bestuur vaak afhankelijk is van de samenwerking en coördinatie tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren (Ansell & Gash, 2007).

2.2.2 Netwerksturing

Naast de hierboven uiteengezette dichotomie, biedt netwerksturing een meer geïntegreerde en interactieve benadering van beleidsvorming en -uitvoering. In plaats van te focussen op afzonderlijke rollen en verantwoordelijkheden, legt netwerksturing de nadruk op samenwerking, interactie en onderhandeling tussen verschillende actoren om gezamenlijke doelen te bereiken. Hierbij kunnen bestuurders, volksvertegenwoordigers, ambtenaren en andere belanghebbenden zowel bijdragen aan de beleidsvorming als aan de beleidsuitvoering, afhankelijk van de specifieke context en dynamiek van het beleidsnetwerk.

Er is dus sprake van horizontale interactie, consensus gestuurde besluitvorming en gedeelde probleemoplossing vormen de basis van dit model (Sørensen & Torfing, 2009). Door de unieke combinatie van kennis en hulpmiddelen van de verschillende betrokken partijen, kan netwerksturing aanleiding geven tot innovatieve beleidsoplossingen (Provan & Kenis, 2008).

In dit licht wordt het concept van netwerksturing gezien als een onderdeel van het bredere beleidsveld, waar complexe en onderling afhankelijke relaties tussen diverse actoren, zoals bestuurders, volksvertegenwoordigers, ambtenaren en andere belanghebbenden zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, centraal staan (Rhodes, 1996). Het netwerksturing perspectief benadert samenwerking als een dynamisch en adaptief proces, waarbij actoren voortdurend onderhandelen en hun posities en strategieën herzien in het licht van de voortdurende inspanningen om collectieve doelen te realiseren (Klijn & Koppenjan, 2000). De focus ligt dus op het begrip en het beheer van de complexe interacties die zich voordoen tussen de verschillende betrokken partijen binnen een beleidsnetwerk (Sørensen & Torfing, 2005).

Relatie politici en ambtenaren

Kijkend naar de relatie tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren bij netwerksturing dan kunnen de volgende varianten hier onder worden geschaard: collaboratief bestuur, multi-level governance, publiek-private samenwerking en gedeeld bestuur. De varianten worden hieronder kort uiteengezet met een voorbeeld.

Collaboratief bestuur

Collaboratief bestuur benadrukt de rol van zowel bestuurders, volksvertegenwoordigers als ambtenaren in een proces van gezamenlijke besluitvorming (Ansell & Gash, 2007). Bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren werken samen met andere belanghebbenden om consensus te bereiken en beslissingen te nemen. De rolverdeling tussen bestuurders en ambtenaren is flexibel en kan afhankelijk zijn van de specifieke context en taken.

Het 'Rotterdamse Stadsmarinier Project' is een goed voorbeeld van collaboratief bestuur. In dit project worden stadsmariniers, die de brug vormen tussen ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers, ingezet om samen met verschillende belanghebbenden, zoals bewoners, bedrijven, en maatschappelijke organisaties, maatschappelijke problemen in specifieke wijken aan te pakken (Buurman, 2012). Deze aanpak kenmerkt zich door nauwe samenwerking en interactie tussen verschillende actoren op diverse bestuursniveaus.

Multi-level governance

In multi-level governance werken bestuurders en ambtenaren op verschillende bestuursniveaus samen, van lokaal tot internationaal (Cafruny & Rosenthal, 1993). De relatie kan complex zijn, met mogelijk overlappende bevoegdheden en doelstellingen. Bestuurders en volksvertegenwoordigers stellen vaak beleid en strategieën voor, terwijl ambtenaren betrokken zijn bij de implementatie en coördinatie tussen de verschillende niveaus.

Een sterk voorbeeld van multi-level governance is het Nederlandse waterbeheer, dat vanwege de unieke water-gerelateerde uitdagingen van het land historisch een hoge prioriteit heeft. Het omvat actoren en instanties op verschillende niveaus, waaronder lokale gemeenten, provincies, waterschappen en nationale ministeries, die samenwerken en gezamenlijk besluiten nemen over het beheer van waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit (Teisman & Klijn, 2008).

Publiek-private samenwerking

In modellen van publiek-private samenwerking (hierna: PPS) werken bestuurders en ambtenaren nauw samen met private entiteiten (Grimsey & Lewis, 2002). Bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn doorgaans betrokken bij het vaststellen van het kader en de doelstellingen van de samenwerking, terwijl ambtenaren de dagelijkse interacties en de coördinatie met de private partners beheren. PPS-projecten kunnen leiden tot efficiëntie, innovatie en risicodeling tussen de publieke en private sector (Hodge & Greve, 2007).

De constructie van de HSL-Zuid, een hogesnelheidslijn die Nederland verbindt met België en Frankrijk, is een sterk voorbeeld van een PPS in Nederland. Dit project, voltooid in 2009, was een samenwerkingsverband tussen de Nederlandse overheid en diverse private bedrijven, waaronder bouw- en ingenieursbedrijven, om gezamenlijk de financiering, bouw en exploitatie van de hogesnelheidslijn te regelen (Koppenjan, 2005).

Gedeeld bestuur

Bij gedeeld bestuur delen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren de besluitvorming met andere stakeholders, zoals burgers of maatschappelijke organisaties (Svara, 1998). Dit model erkent de wederzijdse afhankelijkheid tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren en benadrukt dat effectief bestuur een gedeelde verantwoordelijkheid is, waarbij beide partijen hun expertise en inzichten inbrengen om beleidsoplossingen vorm te geven en uit te voeren (Page, 2010).

Een goed voorbeeld van gedeeld bestuur is het beheer van de Waddenzee, waarbij overheidsinstanties, natuurorganisaties, lokale gemeenschappen en economische belanghebbenden gezamenlijk opereren om het unieke ecosysteem te behouden en op een duurzame wijze te ontwikkelen. Onder gedeeld bestuur delen deze verschillende partijen de verantwoordelijkheid voor het beheer en nemen ze gezamenlijk beslissingen over het gebruik en de bescherming van de Waddenzee. In dit licht kan ook de discussie gezien worden die de mogelijkheid biedt om rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan de Waddenzee, het neemt de gedeelde verantwoordelijkheden weg en zet daar een eenduidige vertegenwoordiging tegenover.

Aandachtspunten

Netwerksturing brengt enkele significante uitdagingen met zich mee (in al zijn empirische uitwerkingsvormen zoals hierboven uiteengezet). De twee belangrijkste uitdagingen bij

netwerksturing zijn ten eerste coördinatieproblemen, die zich voordoen wanneer verschillende entiteiten in het netwerk tegenstrijdige doelen en taken hebben.

Conflicterende belangen vormen de tweede uitdaging. In een gemeentelijke context kan dit zichtbaar worden wanneer een stadsontwikkelingsproject wordt voorgesteld. Lokale bedrijven kunnen streven naar economische groei en werkgelegenheid, terwijl buurtbewoners eerder gericht kunnen zijn op behoud van groene ruimte en gezonde leefomgeving en welzijn.

2.2.3 Coproductie

Coproductie wordt in de literatuur doorgaans gedefinieerd als een gezamenlijke productie door ambtenaren en burgers, waarbij burgers actief bijdragen aan het leveren van publieke diensten (Bovaird, 2007). Het model van coproductie is gebaseerd op de gedachte dat burgers niet alleen ontvangers van openbare diensten zijn, maar ook belangrijke actoren die kunnen bijdragen aan het verbeteren van deze diensten (Bovaird & Loeffler, 2012). Het wijst op een verschuiving van een 'top-down' benadering naar een meer 'bottom-up' benadering, waarbij burgers een actievere rol spelen in de beleidsvorming en -uitvoering. Een prominent voorbeeld van coproductie is het Buurtbudget-initiatief in Amsterdam, waarbij bewoners de mogelijkheid krijgen om te beslissen over een deel van het budget van de gemeente, en zo actief betrokken worden bij de besluitvorming en uitvoering van lokale projecten (Herian, Hamm, Tomkins, & PytlikZillig, 2012).

Relatie politici en ambtenaren

Coproductie introduceert een complexere dynamiek in de relatie tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren door de betrokkenheid van burgers, wat leidt tot zowel kansen als uitdagingen voor beide partijen. Terwijl bestuurders en volksvertegenwoordigers het model kunnen benutten voor grotere democratische legitimiteit, roept het vragen op over de effectiviteit en efficiëntie van beleid in een omgeving met meerdere betrokken actoren. Ambtenaren kunnen enerzijds profiteren van burgerparticipatie in de uitvoering van diensten, maar kunnen anderzijds te maken krijgen met complexiteitsuitdagingen die hun professionele autonomie kunnen ondermijnen (Osborne & Strokosch, 2013). Daarom vereist coproductie een heroverweging van bestaande institutionele structuren en processen om deze tripartiete relatiedynamiek effectief te navigeren.

Aandachtspunten

Er zijn echter enkele aandachtspunten in de toepassing van coproductie. Ten eerste moet er voldoende capaciteit zijn bij zowel de burgers als de overheid om actief deel te nemen aan het proces (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015). Daarnaast zijn de belangen en behoeften van verschillende groepen burgers niet altijd hetzelfde, wat kan leiden tot conflicten of ongelijkheid in de geleverde diensten (Bovaird, 2007).

2.2.4 Overzicht samenwerkingsvormen

De ordening van de samenwerkingsvormen is in Tabel 2.1 schematisch weergegeven:

Tabel 2.1

Schematische Weergave Samenwerkingsvormen

Hoofdvorm	Variant(en)
Dichotomie	Principaal-agentrelatie
Netwerksturing	Collaboratief bestuur Multi-level governance Publiek-private samenwerking Gedeeld bestuur
Coproductie	

2.3 Maatstaven van goed bestuur

Het concept van 'goed bestuur' speelt een cruciale rol in de interacties en dynamieken tussen politieke en ambtelijke actoren, hoewel het zich niet gemakkelijk laat definiëren. Het vormt een centraal thema in de literatuur over politieke wetenschappen en openbaar bestuur, maar het is uitdagend om een eenduidige definitie te hanteren. In deze context biedt het werk van Pollitt en Bouckaert (2011) een nuttig en meetbaar raamwerk door te focussen op effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit als de cruciale maatstaven voor goed bestuur.

Pollitt en Bouckaert geven ons concrete maatstaven om goed bestuur te meten, zoals effectiviteit en efficiëntie. Stone (1988) voegt hier iets extra's aan toe door te laten zien dat deze maatstaven kunnen veranderen afhankelijk van de situatie. Stone geeft aan dat het concept van goed bestuur vanuit een meer contextgevoelige en dialectische benadering. Stone wijst erop dat deze normatieve maatstaven,

hoe essentieel ook, vaak worden getemperd en gecompliceerd door paradoxen en tegenstrijdigheden in het beleidsvormingsproces.

Goed bestuur is meer dan enkel voldoen aan wetgeving en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Volgens Rosenbloom, Kravchuk en Clerkin (2022) is wetgeving de basis voor bestuur, maar 'goed bestuur' gaat verder en betreft ook de kwaliteit en efficiëntie van de dienstverlening, de mate van burgerparticipatie en inspraak, en de mate waarin het bestuur reageert op de behoeften en belangen van de samenleving.

De termen 'goed bestuur' en 'kwaliteit openbaar bestuur' worden vaak door elkaar gebruikt. Laatstgenoemde heeft wellicht een meer empirisch karakter dat betrekking heeft op de mate waarin een bestuurlijk systeem erin slaagt om zijn doelstellingen te bereiken en aan de behoeften en verwachtingen van de burgers te voldoen. Hoewel de kwaliteit iets over het algemene niveau van doeltreffendheid zegt, geeft dit een meer subjectief beeld, daarom wordt in deze thesis over 'goed bestuur' gesproken.

Bovens et al. (2007) wijdt in hun werk 'Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek' specifiek aandacht aan de relatie tussen ethiek en goed bestuur. In hun analyse ligt de focus op zowel juridische regels als op ethische normen die het functioneren van openbare instellingen en ambtenaren beïnvloeden. Benadrukt wordt dat het bij goed bestuur niet alleen gaat om het volgen van wetten en regels. Het gaat evenzeer om het handelen in de geest van de wet en het nastreven van het publieke belang. Ze stellen dat goed bestuur impliciet een morele verplichting van ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers inhoudt om hun macht en middelen verantwoordelijk en transparant te gebruiken in dienst van de samenleving. Deze ethische normen en waarden vormen een essentieel onderdeel van het bredere concept van goed bestuur.

Bovens et al. (2007) onderstreept ook dat de definitie van goed bestuur kan variëren, afhankelijk van de context en de betrokken actoren. Wat als 'goed' wordt beschouwd in één context, kan als 'niet zo goed' of zelfs als 'slecht' worden beschouwd in een andere. Dit benadrukt het belang van voortdurende dialoog, reflectie en aanpassing in het streven naar goed bestuur.

Daarnaast is volgens Osborne en Strokosch (2013) de rol van innovatie en continue verbetering in goed bestuur essentieel. Het betekent dus ook dat het bestuur bereid moet zijn om te leren en te

veranderen, en dat het proactief op zoek moet gaan naar betere manieren om publieke waarde te creëren.

Het concept van goed bestuur is dus complex en kent meerdere lagen. Het gaat niet alleen om het volgen van de regels, maar ook om het nastreven van ethische normen, het betrekken van burgers, het efficiënt leveren van diensten, en het proactief zoeken naar verbetering.

2.3.1 Drie pijlers van goed bestuur

Goed bestuur is een complex en veelzijdig concept dat verscheidene componenten omvat, waaronder efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit (Politt & Bouckaert, 2017). De componenten bieden een uitgebreid kader voor het evalueren van de kwaliteit van het openbaar bestuur en zijn bijzonder relevant voor het begrijpen van de dynamiek tussen topbestuurders en topambtenaren. Het zijn niet alleen indicatoren van goed bestuur, maar ook kritieke succesfactoren die de kwaliteit van de openbare dienstverlening en het algemene welzijn van de samenleving beïnvloeden. Ze bieden een holistisch kader dat rekening houdt met zowel de operationele als de sociale aspecten van openbaar bestuur en beleid. Elk van de drie pijlers speelt een cruciale rol in de kwaliteit van de openbare dienstverlening, maar brengt ook zijn eigen uitdagingen en risico's met zich mee. Hieronder worden deze begrippen uiteengezet.

2.3.1.1 Efficiëntie

Het streven naar efficiëntie vormt een cruciaal element binnen de context van goed bestuur, wat in essentie neerkomt op het optimaliseren van de resultaten door het minimaal inzetten van middelen (Bovens et al., 2007). Dit houdt in dat de toepassing van beschikbare middelen - zoals tijd, geld en menskracht - op een manier dient te gebeuren die zo doeltreffend mogelijk is in het bereiken van de gestelde doelen.

De Nederlandse overheid biedt een illustratief voorbeeld van hoe efficiëntie kan worden geïmplementeerd en bevorderd. Het proces van digitalisering van overheidsdiensten, een ontwikkeling die zowel op gemeentelijk als op rijksniveau plaatsvindt, heeft geleid tot een meer gestroomlijnde en versnelde dienstverlening aan burgers (Bekkers, Korteland, Müller, & Simons 2006). Deze evolutie toont aan dat een efficiënte overheid er één is die haar taken uitvoert zonder overbodige verspilling.

Desalniettemin is het van belang om te erkennen dat er inherente risico's zijn verbonden aan een overmatige nadruk op efficiëntie. Terwijl het nuttig en noodzakelijk is om middelen verstandig en doelmatig te gebruiken, mag deze focus niet ten koste gaan van andere belangrijke waarden binnen goed bestuur (Van Thiel & Leeuw, 2002). Zo moeten kwaliteit van dienstverlening en toegankelijkheid van diensten voor alle burgers centraal blijven staan.

De spanning tussen efficiëntie en toegankelijkheid wordt bijvoorbeeld duidelijk in het proces van digitalisering van overheidsdiensten. Hoewel dit leidt tot een versnelde en meer gestroomlijnde dienstverlening, kan het ook bepaalde bevolkingsgroepen uitsluiten, zoals ouderen of mensen met een lage digitale vaardigheid (Zouridis & Thaens, 2019). Hieruit volgt dat, hoewel digitalisering als instrument de efficiëntie kan verhogen, het ook kan leiden tot een vermindering van de toegankelijkheid van overheidsdiensten.

Evenzo is er een mogelijk spanningsveld tussen efficiëntie en de kwaliteit van de dienstverlening. Een eenzijdige focus op efficiëntie kan leiden tot een minimalistische benadering van de dienstverlening, waarbij snelheid boven kwaliteit wordt gesteld (Bovens et al., 2007). Het is daarom van cruciaal belang dat het streven naar efficiëntie binnen de overheid steeds wordt afgewogen tegen de noodzaak om een hoge kwaliteit van dienstverlening te handhaven.

2.3.1.2 Effectiviteit

In de context van goed bestuur staat effectiviteit gelijk aan de daadwerkelijke realisatie van de door de overheid gestelde doelen (Bouckaert, Van de Walle, & Kampen, 2005). Met andere woorden, een effectieve overheid is een entiteit die haar beoogde doelstellingen bereikt en maatschappelijke uitdagingen adequaat aanpakt.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid dient als een verhelderend voorbeeld van dergelijke effectiviteit. Door gerichte en doordachte beleidsmaatregelen en interventies is de overheid erin geslaagd het aantal werkloze jongeren substantieel te verlagen (Van der Velden & Bijlsma, 2016). Dit toont aan dat een effectief bestuur het vermogen heeft om daadwerkelijke en meetbare veranderingen te bewerkstelligen in maatschappelijke kwesties.

Desalniettemin, net zoals met het concept van efficiëntie, kunnen er inherente risico's kleven aan een overmatige nadruk op effectiviteit. Indien overheidsbeleid uitsluitend is gericht op het behalen

van meetbare resultaten, kan dit resulteren in kortetermijndenken en het verwaarlozen van andere, wellicht minder kwantificeerbare, maar niet minder belangrijke aspecten van maatschappelijke vraagstukken (Bovens et al., 2007).

Neem bijvoorbeeld de kwestie van jeugdwerkloosheid: hoewel het beleid succesvol was in het verlagen van de werkloosheidscijfers, kunnen er op de langere termijn onbedoelde consequenties ontstaan. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het beleid voornamelijk gericht is op het snel vinden van werk, zonder voldoende aandacht te besteden aan de kwaliteit van het werk of de duurzame arbeidsmarktpositie van de jongeren (Bouckaert et al., 2005).

Dit roept het besef op dat, hoewel effectiviteit een belangrijk principe is binnen goed bestuur, het cruciaal is om het in evenwicht te brengen met andere fundamentele waarden en doelstellingen. Bestuurders en beleidsmakers moeten dan ook een evenwichtige benadering hanteren, die effectiviteit bevordert, maar ook rekening houdt met bredere, minder tastbare aspecten van maatschappelijke vraagstukken (Bouckaert et al., 2005).

2.3.1.3 Legitimiteit

In de context van goed bestuur heeft legitimiteit betrekking op de erkenning en het vertrouwen dat burgers en andere stakeholders toekennen aan de autoriteit van de overheid (Bovens et al., 2007). Een legitieme overheid is er een die haar acties en beslissingen baseert op breed geaccepteerde normen en waarden, en die verantwoording aflegt aan haar burgers.

Een treffend voorbeeld van legitimiteit in de Nederlandse context is het poldermodel, een consensusgerichte benadering waarbij overheid, werkgevers en vakbonden samenwerken om tot overeenstemming te komen over belangrijke besluiten (Visser & Hemerijck, 1997). Door deze samenwerkings- en consultatieprocessen te omarmen, zorgt de overheid voor betrokkenheid van diverse stakeholders, wat de legitimiteit van haar beslissingen versterkt.

Niettemin gaat de zoektocht naar legitimiteit gepaard met inherente risico's en uitdagingen. Zo kan het streven naar consensus vertragingen in de besluitvorming veroorzaken en soms resulteren in compromissen die niet noodzakelijkerwijs het algemeen belang dienen (Bovens et al., 2007). Het is dus van essentieel belang dat de overheid een evenwicht vindt tussen het zoeken naar breed

gedragen overeenstemming en het handhaven van de efficiëntie en effectiviteit van haar besluitvormingsprocessen.

Een aanvullend aspect van legitimiteit dat aandacht verdient, is het risico van 'overlegmoetheid' onder burgers. Dit fenomeen kan optreden wanneer burgers het gevoel krijgen dat hun inspraak weinig tot geen invloed heeft op de uiteindelijke beslissingen van de overheid (Bekkers et al., 2007). Dit kan op zijn beurt leiden tot apathie of cynisme onder de bevolking, wat de legitimiteit van de overheid kan ondermijnen. Het is daarom cruciaal dat de overheid inspanningen levert om de inspraak van burgers betekenisvol en effectief te maken, en transparant communiceert over hoe deze bijdragen worden meegenomen in het besluitvormingsproces.

Nu deze concepten van efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit in detail zijn bekeken, kan een samenvatting van hun sterktes en zwaktes worden weergegeven in de volgende tabel:

Tabel 2.2

Sterktes en zwaktes bij efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit

	Sterktes	Zwaktes
Efficiëntie	• Optimaliseert het gebruik van middelen • Vermindert verspilling • Verbeterd de snelheid van dienstverlening	• Kan ten koste gaan van kwaliteit en toegankelijkheid • Kan de menselijke maat in dienstverlening negeren
Effectiviteit	• Zorgt voor het bereiken van doelstellingen • Lost maatschappelijke problemen op • Draagt bij aan het welzijn van de samenleving	• Kan leiden tot kortetermijndenken • Kan complexe, minder kwantificeerbare problemen negeren
Legitimiteit	• Bouwt vertrouwen bij burgers • Bevordert transparantie en verantwoording • Creëert breed draagvlak voor beslissingen	• Kan leiden tot vertraging in de besluitvorming • Overlegmoetheid

2.3.2 Goed bestuur

Goed bestuur, of good governance, is een concept dat gaat over de manier waarop openbare instellingen hun zaken regelen, hun middelen beheren en hun prestaties controleren (Bovens et al., 2007). Het gaat om principes zoals transparantie, verantwoording, participatie, en de rechtsstaat. Een voorbeeld van goed bestuur in Nederland is de Raad voor de Rechtspraak, die verantwoordelijk is voor de organisatie, administratie en begroting van de rechterlijke macht in Nederland. Dit orgaan werkt met een hoge mate van transparantie en verantwoording naar het publiek toe.

Goed bestuur draagt bij aan het bevorderen van eerlijkheid, het verzekeren van verantwoording en het bevorderen van de deelname van burgers. Het waarborgt dat de overheid haar macht op een verantwoorde manier uitoefent en dat zij handelt in het belang van de samenleving.

Echter, het najagen van goed bestuur brengt ook uitdagingen en risico's met zich mee. De poging om maximale transparantie en participatie te bereiken kan leiden tot bureaucratische vertragingen en tot ondoelmatige besluitvorming wanneer er te veel meningen en belangen in overweging moeten worden genomen (Bovens et al., 2007).

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader uiteengezet voor de verkenning van politiek-ambtelijke interacties. Allereerst is een grondige conceptualisering uiteengezet van wat onder politiek-ambtelijke verhoudingen wordt verstaan. Vervolgens zijn verscheidene modellen van beleids- en besluitvorming verkend, waaronder de concepten van dichotomie, netwerksturing en coproductie. Verder zijn de kernindicatoren voor goed bestuur, namelijk efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit besproken. Deze indicatoren geven een beeld over de kwaliteit van overheidsbestuur en bieden de fundamentele voor publieke waardecreatie.

In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode uiteengezet die voor het onderzoek gebruikt is.

Hoofdstuk 3. Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode uiteengezet die ten grondslag ligt aan het uitgevoerde onderzoek. Het begint met een toelichting op de gekozen onderzoeksmethode, waarbij de theoretische en praktische overwegingen die hebben geleid tot de selectie van deze specifieke methode worden belicht.

Daarna wordt stilgestaan bij de wijze van dataverzameling. Hierbij wordt uitleg gegeven bij de keuzes die zijn gemaakt in dit proces, met inbegrip van de selectie van de data, de gebruikte instrumenten en de procedures die zijn gevolgd om de betrouwbaarheid en validiteit van de verzamelde gegevens te waarborgen.

Tot slot wordt in dit hoofdstuk de methodologie voor de data-analyse uiteengezet. Dit omvat een beschrijving van de technieken en procedures die zijn toegepast om de verzamelde gegevens te interpreteren en te analyseren, evenals de stappen die zijn ondernomen om de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de resultaten te waarborgen. Deze systematische en gedetailleerde uiteenzetting van de methodologie stelt de lezer in staat om het onderzoeksproces te begrijpen en de geldigheid van de bevindingen te beoordelen.

3.1 Onderzoeksmethode

Het onderzoek richt zich op de complexe interacties tussen bestuurders en ambtenaren binnen de overheidssector. Uit de voorafgaande literatuurstudie is gebleken dat er al uitgebreid onderzoek is gedaan naar deze interacties. Echter, het onderscheidende aspect van dit onderzoek is de focus op hoe helderheid in rolverdeling kan bijdragen aan de kwaliteit van overheidsprestaties.

In deze thesis, die zich richt op de onderzoeksvraag: *Op welke wijze beïnvloeden politiek-ambtelijke verhoudingen de kwaliteit van overheidsoptreden binnen verschillende beleids- en besluitvormingscontexten?*, is het cruciaal om de methodologische keuzes inzichtelijk te maken, omdat deze significant de geldigheid en betrouwbaarheid van het onderzoek beïnvloeden.

Onderzoeksmethoden kunnen grofweg worden opgedeeld in twee categorieën: kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek focust zich op het verzamelen en analyseren van numerieke data, met als doel om statistisch significante relaties te ontdekken (Creswell & Poth, 2016). Het is vaak gericht op het opdoen van verdiepende kennis, die tot generaliseerbare conclusies

leidt. Kwalitatief onderzoek daarentegen is gericht op het begrijpen van sociale fenomenen in hun natuurlijke setting. Het doel is vaak het inventariseren, verkennen, en toetsen van concepten en theorieën, waarbij diepgaande inzichten worden verkregen door middel van niet-numerieke data zoals interviews, observaties, en tekstanalyses (Bryman, 2016). Gezien de noodzaak om diepgaand inzicht te krijgen in de ervaringen en percepties van zowel bestuurders als ambtenaren, is in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode.

Verder zijn enkele onderzoekstypen overwogen, waaronder beschrijvend, explorerend en toetsend onderzoek. Explorerend onderzoek werd als het meest geschikt beschouwd, vooral vanwege het doel om nieuwe inzichten en perspectieven te ontdekken. Het explorerend karakter van het onderzoek duidt op de behoefte om nieuwe fenomenen te identificeren of bestaande concepten in een nieuw licht te plaatsen. In het geval van politiek-ambtelijke verhoudingen, een gebied dat vatbaar is voor variabiliteit en subjectiviteit, biedt een explorerende aanpak de flexibiliteit om de invloedrijke factoren grondig te onderzoeken.

Kortom, de aard van de onderzoeksvraag en de doelen die gesteld zijn (het inventariseren, verkennen en toetsen van de invloedrijke factoren in politiek-ambtelijke verhoudingen) rechtvaardigen de keuze voor een kwalitatief explorerende methodologie. Deze benadering biedt de ruimte voor een gedetailleerd inzicht in de complexiteit en subtiliteiten van de onderzoekscontext, wat bijdraagt aan de academische waarde van dit onderzoek.

3.2 Onderzoeksdesign

Binnen de wetenschappelijke methodologie zijn er verscheidene onderzoeksdesigns die kunnen worden toegepast, zoals experimentele studies, casestudies, etnografische studies en surveys. Elk van deze designs heeft zijn eigen voor- en nadelen en is specifiek geschikt voor bepaalde typen vragen en contexten (Baarda & De Goede, 2006). Een casestudy is bijvoorbeeld optimaal voor het genereren van inzicht in een bepaald fenomeen binnen een specifieke context. Het is door zijn diepgaande en contextuele karakter, een waardevol instrument om complexe fenomenen te verkennen en te begrijpen (Swanborn, 2010). Dit soort onderzoek is uitermate geschikt voor situaties waarbij het fenomeen niet los kan worden gezien van zijn context, waardoor het diepgaande inzichten verschaft die in een meer oppervlakkig onderzoek verloren zouden gaan. Etnografisch onderzoek ziet juist op het begrijpen van culturele praktijken.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is gekozen voor een kwalitatieve survey. Dit design is gekozen omdat het een efficiënte manier biedt om een breed scala aan percepties, houdingen en ervaringen van meerdere respondenten te verzamelen en te analyseren (Baarda & De Goede, 2006). Kwalitatieve surveys zijn met name geschikt voor onderzoeksvragen die exploratief van aard zijn en waarbij het doel is om inzicht te krijgen in complexe sociale fenomenen, zoals de politiek-ambtelijke verhoudingen (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Het gebruik van kwalitatieve surveys maakt het mogelijk om diepte en nuance te geven aan de verschillende factoren die de dynamiek van de politiek-ambtelijke verhoudingen kunnen beïnvloeden, van institutionele structuren tot persoonlijke overtuigingen en waarden.

3.3 Dataverzamelmethode

In deze paragraaf wordt de methode van dataverzameling behandeld en op welke wijze respondenten zijn geselecteerd via wie de data is verzameld.

3.3.1 Semigestructureerde interviews

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews om recht te doen aan de complexiteit van het onderzoeksgebied en de behoefte aan diepgaande, contextuele gegevens. Een semigestructureerd interview is een veelzijdige onderzoeksmethode die zowel vooraf bepaalde vragen als open exploratie integreert. Aan de ene kant zijn bepaalde vragen en analysekaders vooraf vastgesteld, gebaseerd op bestaande literatuur en theoretische inzichten. Dit zorgt voor een deductieve basis in het onderzoek. Aan de andere kant zijn sommige vragen bewust opengelaten om ruimte te bieden voor het verkennen van nieuwe thema's en inzichten die tijdens het interview naar voren kunnen komen, wat bijdraagt aan een inductieve benadering.

Semigestructureerde interviews boden daarom een flexibel kader dat zowel gestructureerde als open vragen omvat, waardoor mogelijkheden ontstonden om dieper in te gaan op specifieke onderwerpen die tijdens het interview naar voren kwamen (Brinkmann, 2013). Dit is met name nuttig in onderzoek naar rolverdeling bij bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen, een gebied dat wordt gekenmerkt door complexe en dynamische interacties die vaak niet volledig kunnen worden vastgelegd door middel van kwantitatieve methoden (Van Thiel & Leeuw, 2002).

Bovendien kunnen semigestructureerde interviews waardevolle contextuele informatie opleveren die kan helpen bij het interpreteren van de bevindingen. Zoals Van Thiel en Leeuw (2002) opmerkt, zijn bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen sterk contextafhankelijk, en kunnen ze worden beïnvloed door een reeks factoren zoals de politieke cultuur, de institutionele setting en de persoonlijke relaties tussen bestuurders en ambtenaren. Door gebruik te maken van semigestructureerde interviews, zijn deze contextuele factoren in kaart gebracht en geanalyseerd.

Voor het semigestructureerde interview is gebruikgemaakt van een vragenlijst om een gestructureerde verzameling van gegevens te bevorderen. De vragenlijst dient als een raamwerk waarbinnen de onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen als leidraad functioneren. Door dit uitgangspunt te hanteren, wordt er gezorgd voor een coherent en gericht gesprek dat recht doet aan de complexiteit van het onderwerp. De vragenlijst is opgenomen in Bijlage III op pagina 101.

De interviews zijn allemaal opgenomen en woordelijk getranscribeerd. In deze woordelijke transcriptie zijn herhalingen, tussenwerpsels en stotteren weggelaten. Op vier interviews na zijn alle interviews door de onderzoekers getranscribeerd. De overige vier, ingegeven door de tijdsdruk, zijn door een extern bureau uitgewerkt. Voor de analyse zijn de transcripten geanonimiseerd.

3.3.2 Respondenten

De respondenten voor het onderzoek zijn geselecteerd uit de drie verschillende bestuurslagen: rijksoverheid, provincie en gemeenten. Deze keuze voor een diversiteit aan bestuurslagen was bedoeld om een meer genuanceerd en holistisch beeld te krijgen van de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen. Het is in overeenstemming met de aanbevelingen van Patton (2002), die stelt dat het gebruik van een dergelijke strategie kan bijdragen aan de rijkdom en diepte van de verzamelde gegevens.

Verder is bij de selectie van gemeentelijke respondenten een specifieke focus gelegd op gemeenten met een bevolking van meer dan 100.000 inwoners. Deze beperking werd opgelegd om de dynamiek in de politiek-ambtelijke verhoudingen zoveel mogelijk vergelijkbaar te houden. Het is een benadering die wordt ondersteund door de literatuur, die aangeeft dat de omvang van een gemeente een belangrijke invloed kan hebben op de bestuurlijke en administratieve processen (Dollery, Garcea, & LeSage, 2008).

In dit onderzoek zijn interviews afgenomen bij sleutelfiguren op verschillende bestuurlijke niveaus om een diepgaand inzicht te krijgen in de politiek-ambtelijke dynamiek. Op gemeentelijk niveau zijn burgemeesters en gemeentesecretarissen geïnterviewd vanwege hun centrale rol in de lokale bestuurlijke context. Op provinciaal niveau zijn er enkele uitnodigingen voor een interview verstuurd, zowel aan provinciesecretarissen als commissarissen van de Koning. Eén vertegenwoordiger namens de provincie heeft medewerking verleend aan het onderzoek, het betrof een commissaris van de Koning. Op ministerieel niveau focuste het onderzoek zich op gesprekken met twee directeuren-generaal als ambtelijke en twee staatssecretarissen als politiek vertegenwoordigers, aangezien ministers niet beschikbaar waren voor interviews.

Er zijn in totaal twintig semigestructureerde interviews afgenomen voor het onderzoek. Hierbij is een evenwichtige verdeling van politieke en ambtelijke respondenten nagestreefd. Aan de politieke kant zijn er negen interviews afgenomen en aan de ambtelijke kant elf.

Elke respondent ontving een gedetailleerde informatiebrief (Bijlage I op pagina 97) en heeft een 'informed consent'-formulier (Bijlage II op pagina 99) getekend alvorens deel te nemen aan het onderzoek. Dit houdt in dat zij uitgebreid geïnformeerd zijn over het doel van het onderzoek, de wijze waarop hun gegevens zullen worden gebruikt, en hun rechten met betrekking tot anonimiteit en terugtrekking uit het onderzoek. Dit waarborgt de ethische integriteit van het onderzoek en beschermt de rechten en privacy van de deelnemers.

Hoewel de voorkeur uitging naar fysieke interviews, vonden de meeste gesprekken (60%) digitaal plaats. De oorzaak hiervoor kan worden gevonden in de bepalende drukte in de agenda van de respondent, die mede gelet op de reistijd voor onderzoekers, ertoe heeft geleid dat een digitale afspraak veelal praktisch gezien de ene mogelijkheid bleek. Een nadeel hiervan is dat non-verbale communicatie via een digitale afspraak lastiger op te pikken is door de onderzoekers.

In onderstaande tabel is het overzicht van de geïnterviewde respondenten met specificaties weergegeven. De tabel is op volgorde van de gehouden interviews gezet (Tabel 3.1).

Tabel 3.1

Geïnterviewde respondenten met specificaties

#	Bestuurslaag	Functie respondent	Datum interview	Duur (minuten)	Fysiek of digitaal
1	Provincie	Commissaris van de Koning	04-07-2023	42	Digitaal
2	Gemeente	Gemeentesecretaris	12-07-2023	50	Fysiek
3	Rijk	Staatssecretaris	18-07-2023	54	Fysiek
4	Gemeente	Burgemeester	18-07-2023	49	Digitaal
5	Gemeente	Gemeentesecretaris	21-07-2023	56	Digitaal
6	Gemeente	Gemeentesecretaris	22-07-2023	61	Fysiek
7	Rijk	Directeur-generaal	26-07-2023	55	Fysiek
8	Gemeente	Gemeentesecretaris	26-07-2023	83	Digitaal
9	Gemeente	Burgemeester	31-07-2023	77	Digitaal
10	Gemeente	Gemeentesecretaris	07-08-2023	55	Fysiek
11	Gemeente	Gemeentesecretaris	23-08-2023	82	Digitaal
12	Gemeente	Gemeentesecretaris	28-08-2023	59	Fysiek
13	Gemeente	Burgemeester	30-08-2023	50	Digitaal
14	Rijk	Directeur-generaal	05-09-2023	65	Fysiek
15	Gemeente	Gemeentesecretaris	21-09-2023	50	Digitaal
16	Gemeente	Burgemeester	22-09-2023	43	Digitaal
17	Rijk	Staatssecretaris	27-09-2023	38	Digitaal
18	Gemeente	Gemeentesecretaris	29-09-2023	67	Fysiek
19	Gemeente	Burgemeester	13-10-2023	48	Digitaal
20	Gemeente	Burgemeester	20-10-2023	47	Digitaal

Na ongeveer acht interviews aan zowel de bestuurlijke als ambtelijke kant werd saturatie bereikt, wat betekent dat er weinig nieuwe inzichten werden verkregen. Ook nadat saturatie werd bereikt zijn er nog interviews gehouden, de reden hiervoor is dat die gesprekken al gepland stonden.

3.4 Data-analyse

Verder is er in dit onderzoek gekozen voor een cross-sectionele benadering. Een cross-sectionele benadering is een onderzoeksdesign waarbij data worden verzameld op een specifiek tijdstip, in plaats van meerdere keren over een langere periode. Hiervoor is gekozen om diverse redenen. Allereerst dient het onderzoek een exploratief doel en richt het zich op het identificeren van factoren die politiek-ambtelijke verhoudingen beïnvloeden; een cross-sectioneel design leent zich uitstekend voor een momentopname van deze complexe relaties (De Vaus, 2014). Verder was de tijdsefficiëntie van dit design een praktische overweging, gezien de beschikbare tijd voor het onderzoek beperkt was. Ten slotte biedt deze aanpak een meer gecontroleerd beeld van de onderzochte variabelen, waardoor oorzaak-gevolgrelaties gesuggereerd kunnen worden, zonder de variabiliteit en complexiteit die een longitudinaal design met zich mee zou brengen.

Het onderzoek is op een fenomenologische wijze gedaan omdat het zich richt op het begrijpen van de ervaringen en percepties van individuen met betrekking tot een bepaald fenomeen, in dit geval rolverdeling bij bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen (Creswell & Poth, 2016). De beleving, indrukken en gevoelens van de geïnterviewde personen staan centraal, wat zorgt voor een subjectieve betekenisverlening. Dit type onderzoek zou waardevolle inzichten kunnen bieden in hoe bestuurders en ambtenaren hun onderlinge relaties ervaren en begrijpen. Het kan ook helpen bij het ontwikkelen van een dieper en rijker begrip van deze verhoudingen.

In dit onderzoek is gekozen voor kwalitatieve data-analysemethoden, met name thematische analyse en inhoudsanalyse, om de verzamelde gegevens uit semigestructureerde interviews te verwerken en analyseren. De keuze voor deze methoden is ingegeven door de complexiteit en contextgevoeligheid van het onderzoeksobject. Thematische analyse maakt het mogelijk om patronen of thema's binnen de data te identificeren. Aan de andere kant stelt inhoudsanalyse ons in staat om de frequentie en aard van bepaalde woorden of concepten binnen het tekstuele materiaal te bestuderen, waardoor een meer systematische en objectieve interpretatie van de data mogelijk wordt. Deze methoden zijn gebruikt om patronen in de gegevens te identificeren en te interpreteren, en om diepgaande inzichten te verkrijgen in de rolverdeling in politiek-ambtelijke verhoudingen (Baarda & De Goede, 2006).

3.5 Coderingsproces

Het onderzoeksproces begon met het opstellen van een vooraf bepaalde template, gestoeld op bestaande theorieën, om het coderen te faciliteren. Echter, naarmate de analyse vorderde, werd het evident dat deze vooraf bepaalde structuur niet voldeed aan de complexiteit van de verzamelde data. Hoewel er een moment was waarop het herzien van de template-analyse volgens King & Brooks (2017) werd overwogen, hebben we ervoor gekozen om een meer flexibele en organische coderingsbenadering te hanteren.

Tijdens deze open coderingsfase hebben we eerst gebruik gemaakt van 'in vivo' codering, de codes zijn, met andere woorden, ontleend aan input van de respondenten. Dit proces hielp om een fundament te leggen voor de latere groepering van data, een stap die cruciaal is in kwalitatief onderzoek (Strauss & Corbin, 1990). Door het dynamische karakter van 'in vivo' codering kwamen we voortdurend nieuwe inzichten tegen. Dit vereiste een terugkerende blik op eerder geanalyseerde interviews om zo de nuances beter te vangen. Het in vivo coderen leverde 1027 quotes op waarvan 143 unieke codes toegekend zijn. Analyse van deze codes heeft ertoe geleid dat we meerdere codes hebben samengevoegd, omdat deze grote overeenkomst hadden qua betekenis. Dit heeft het aantal codes gereduceerd tot 53.

Hierop voortbouwend hebben we met axiale codering de relaties tussen codes verder verkend en verdiept. Axiale codering heeft tot doel om relaties tussen categorieën in de data te identificeren en te begrijpen. Het axiaal coderen leverde 6 hoofdcategorieën op, waar 31 codes in toegepast zijn. De gebruikte codes per codegroep zijn opgenomen in de tabel in Bijlage IV op pagina 105.

Het hoogtepunt van deze analytische reis werd bereikt met selectieve codering, waarbij de interconnecties tussen de diverse concepten werden onderzocht, wat uiteindelijk leidde tot onze onderzoeksresultaten en daaropvolgende discussies.

3.6 Kwaliteit onderzoek

De waarde van wetenschappelijk onderzoek hangt in grote mate af van de kwaliteit ervan. Om de integriteit en relevantie van de bevindingen te waarborgen, moeten we bepaalde kwaliteitscriteria in acht nemen. Hierbij baseren we ons op het werk van zowel Van Thiel (2021) als Tracy (2010).

Validiteit staat centraal in elk onderzoek en betreft de vraag of een meetinstrument daadwerkelijk meet wat het beoogt te meten. Specifiek voor dit onderzoek moeten de interviewvragen de rolverdeling binnen politiek-ambtelijke verhoudingen nauwkeurig in kaart brengen (Van Thiel, 2021). In dit onderzoek is de validiteit van de interviewvragen gewaarborgd door ze te toetsen aan bestaande theoretische kaders omtrent de rolverdeling in politiek-ambtelijke verhoudingen. Daarnaast zijn de vragen verfijnd om ervoor te zorgen dat ze daadwerkelijk meten wat ze beogen te meten, namelijk de complexe dynamiek binnen politiek-ambtelijke relaties.

Credibility heeft betrekking op de mate waarin onderzoeksresultaten overeenkomen met de werkelijkheid. Door het gebruik van betrouwbare instrumenten, zoals semigestructureerde interviews, wordt getracht de geloofwaardigheid van de resultaten te verhogen. Het belangrijkste is dat de bevindingen reproduceerbaar zijn onder vergelijkbare omstandigheden (Van Thiel, 2021; Tracy, 2010). Om de credibility van dit onderzoek te waarborgen, is er gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews als betrouwbaar instrument om de onderzoeksresultaten te toetsen aan de werkelijkheid. Bovendien zijn de onderzoeksmethoden gedetailleerd gedocumenteerd om de reproduceerbaarheid van de bevindingen onder vergelijkbare omstandigheden te garanderen.

Transferability (overdraagbaarheid), ook wel aangeduid als ‘resonance’ door Tracy (2010), refereert naar de mogelijkheid om de onderzoeksresultaten toe te passen op andere situaties. Ondanks de specifieke focus van dit onderzoek, is het de intentie dat de bevindingen relevant blijven voor diverse bestuurslagen. De geselecteerde steekproef en gedetailleerde beschrijving van de onderzoekscontext dragen hieraan bij (Tracy, 2010; Van Thiel, 2021). De transferability van de onderzoeksresultaten naar andere contexten is versterkt door een zorgvuldig gekozen steekproef en een grondige beschrijving van de onderzoekscontext, waardoor de bevindingen breder toepasbaar zijn. Bovendien zijn de interviews met vertegenwoordigers van 100.000+ gemeenten, willekeurig gekozen wat de representativiteit voor alle 100.000+ gemeenten vergroot.

Om de integriteit van de resultaten te waarborgen, is het essentieel dat het onderzoek wordt uitgevoerd zonder externe invloeden en zo onafhankelijk mogelijk is. Transparantie in rapportage en een duidelijke afbakening tussen onderzoekers en respondenten zijn hierbij cruciaal (Van Thiel, 2021).

3.6.1 Onderzoekers

Het is cruciaal om te erkennen dat onderzoekers, hoewel ze streven naar objectiviteit, ook subjectieve wezens zijn. Hun interpretaties, achtergronden en overtuigingen kunnen invloed hebben op het onderzoeksproces. Daarom is zelfreflectie een belangrijk onderdeel van het onderzoeksproces, waarbij we stilstaan bij onze eigen rol en invloed binnen de studie.

De nabijheid van de onderzoeker tot het onderwerp en de deelnemers kan zowel een kracht als een beperking zijn. Terwijl deze nabijheid diepgaande inzichten en nuances kan opleveren, kan het ook leiden tot vooringenomenheid (Creswell & Poth, 2016). Door onderling overleg, het interviewen op basis van vooraf opgestelde vragen is getracht de data zoveel mogelijk te objectiveren en een bias zo min mogelijk een plek te geven.

3.6.2 Onderzoekssituatie

In dit onderzoek is gekozen voor een mix van fysieke en virtuele onderzoekssettings. Fysieke interviews zijn afgenomen in kantooromgevingen, dus in een formele context, terwijl virtuele gesprekken via beveiligde online platforms zijn gevoerd om toegankelijkheid te garanderen.

In dit onderzoek zijn uitsluitend bestuurders en ambtenaren met eindverantwoordelijkheid op verschillende bestuurslagen betrokken. De selectie is gebaseerd op hun cruciale rol en relevante ervaring in de context van politiek-ambtelijke verhoudingen. Voorafgaand aan de interviews is van elke deelnemer een informed consent verkregen om de ethische integriteit te waarborgen en hun vrijwillige deelname te bevestigen.

De rol van de onderzoeker is er een van neutrale waarnemer en facilitator. Om eventuele bias te minimaliseren, zijn de interviews uitgevoerd volgens een semigestructureerd format. Dit onderzoek is uitgevoerd met een hoge mate van transparantie en alle data en methodologieën zijn beschikbaar gesteld.

Ten slotte is het belangrijk om de beperkingen van deze onderzoekssetting te erkennen. Hoewel de diversiteit van de deelnemers en de gebruikte methoden robuustheid bieden, blijft het onderzoek context-specifiek. Hierdoor kunnen de resultaten niet zonder meer worden gegeneraliseerd naar andere settings of tijdsperioden. Het bewustzijn van deze beperkingen heeft invloed gehad op de interpretatie van de bevindingen en draagt bij aan de kritische evaluatie van dit onderzoek.

3.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de onderzoeksmethode, die is gebruikt om de invloed van politiek-ambtelijke verhoudingen op overheidsprestaties te onderzoeken, uiteengezet. Er is gekozen voor een kwalitatief, explorerend design, waarbij semigestructureerde interviews met sleutelfiguren op diverse bestuurslagen de primaire dataverzamelmethode vormden. Deze interviews boden diepgaand inzicht in de complexe interacties tussen bestuurders en ambtenaren. De data-analyse omvatte thematische en inhoudsanalyse, gebruikmakend van in vivo en axiale codering om patronen te identificeren. Kwaliteit en integriteit van het onderzoek werden gewaarborgd door aandacht te besteden aan validiteit, credibility, en transferability.

In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek besproken, gericht op de rolverdeling binnen politiek-ambtelijke verhoudingen en hun impact op overheidsprestaties.

In de meeste gevallen zijn wel procedures beschreven hoe beleid- en besluitvorming tot stand komt, bestaan er afspraken over de beslissingsbevoegdheden van directeuren en wat meer thuishoort bij een wethouder. Er zijn meerdere voorbeelden gegeven van interne regels, gedragscodes, richtlijnen omtrent integriteit, et cetera. Zo kent de Rijksoverheid ‘Het blauwe boek, Handboek voor bewindspersonen’ en kennen een aantal gemeentes een ‘Handboek wethouders’ een ‘Protocol collegeleden’ of bestaat er een document voor gemeenteraadsleden. Deze documenten gaan vooral over een aantal formele afspraken, waarbij politiek-ambtelijke verhoudingen onderbelicht blijven.

Wat betreft de formele afspraken is in een aantal gevallen aangegeven dat er duidelijke spelregels zijn vastgelegd over welke contacten er wel, of juist niet, zijn toegestaan tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren. In bijna alle gevallen is aangegeven dat politieke onderwerpen niet rechtstreeks worden besproken tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren (waar het niet de ‘eigen’ minister of wethouder betreft). Het verloopt dan doorgaans via een vastgestelde route, zijnde een minister, wethouder, commissaris van de Koning of de griffier. Technische vragen mogen bij meerdere respondenten rechtstreeks met ambtenaren worden besproken, terwijl andere respondenten aangaven dat ook de technische vragen via de vastgestelde route verlopen. Beide groepen gaven aan dat het toestaan van rechtstreeks stellen van technische vragen aan ambtenaren makkelijk kan leiden tot vragen die niet sec technisch van aard zijn. Daar waar het wel wordt toegestaan probeert de gemeentesecretaris of griffier dit te monitoren en grijpt in waar nodig.

Op dit moment zie je dat er in Nederland een verschuiving optreedt naar een meer technisch debat. En als je een technisch debat hebt, dan ga je discussiëren over de feiten en dan kom je niet meer aan de oplossing toe. Dat doe je in het politieke debat. Het is dus juist fijn als je dat in zekere zin kunt ondervangen door technische vragen op een goede manier te reguleren.

De meest gehoorde verklaring dat het beschrijven van politiek-ambtelijke verhoudingen zich beperkt tot een aantal formele procedures en processen, is dat verhoudingen tussen mensen zich slecht laten voorschrijven. Bij meerdere respondenten zijn politiek-ambtelijke verhoudingen daarom wel vaker onderwerp van gesprek. Variërend van incidenteel bij de aantreding van een nieuwe coalitie, tot wanneer daar aanleiding toe is, of tot structureel ingeplande sessies waarbij politiek-ambtelijke verhoudingen op de agenda staan.

Vanuit de ambtelijke top wordt in veel gevallen aangegeven dat politiek-ambtelijke verhoudingen regelmatig onderwerp van gesprek zijn. Vaak met de ambtelijke organisatie, maar er is ook een aantal keer aangegeven dat de politieke portefeuillehouder daarbij aansluit. Er zijn voorbeelden van de

ambtelijke top die als linking pin fungeert richting politiek, maar ook voorbeelden waar bestuurders, ambtelijke top en ambtenaren met elkaar praten over de politiek-ambtelijke verhoudingen. Ook gaf een respondent een voorbeeld van het jaarlijks organiseren van een raadsdag, waarbij ook wethouders en verschillende ambtenaren worden uitgenodigd.

Vanuit bestuurders is aangegeven dat in het college de politiek-ambtelijke verhoudingen regelmatig worden besproken verschillend van wekelijks tot wanneer er een aanleiding voor is. Een beperkt aantal respondenten gaf ook aan periodiek een ‘benen op tafel’-sessie te organiseren samen met ambtenaren. Soms beperkt tot de ambtelijke top, maar ook wel met de ambtenaren die een bepaald dossier oppakken om over te adviseren. Voorafgaand vindt dan een sessie plaats waarbij de deelnemers ideeën of gedachtegangen kunnen delen met als doel wederzijds begrip voor gemaakte afwegingen, zicht te krijgen op het speelveld, wat je met elkaar wilt bereiken of de politiek-ambtelijke verhoudingen te bespreken. Wat door anderen werd genoemd, is dat met name bij het aantreden er gesprekken zijn waar politiek-ambtelijke verhoudingen als onderwerp worden besproken. Dat is dan meer in het kader van wennen aan elkaar en komen tot een werkwijze waarbij zowel ambtenaren als bestuurders zich prettig voelen.

4.2 Toegepaste modellen en rolverdeling binnen politiek-ambtelijke verhoudingen

Bij geen van de respondenten is vastgesteld dat er slechts één van de modellen wordt toegepast. Uit de gesprekken komt naar voren dat in de meeste gevallen alle drie de besproken modellen (dichotomie, netwerksturing en coproductie) voorkomen. In enkele gevallen beperkt zich dat tot twee. Wel is het vaker zo dat één model wat dominanter is dan de anderen.

De meeste respondenten geven aan dat de keuze voor een model doorgaans geen bewuste keuze is. Het toepassen van een dichotomie of netwerksturing model ontstaat vaak organisch. Als er meerdere partijen duidelijke belangen hebben bij beleids- of besluitvorming, worden deze veelal betrokken omdat het anders niet werkt. Alleen bij coproductie werd vaker aangegeven dat er bewust voor gekozen werd. Een belangrijke reden hiervoor is dat het vraagt om meer organisatie en kadering vooraf.

Uit de reacties van respondenten blijkt het dichotomie model vooral toegepast te worden bij onderwerpen waar niet veel aandacht voor is in de media of bij burgers, bij zaken die niet al te ingewikkeld zijn, of waarvan eigenlijk iedereen wel vindt of weet dat het op een bepaalde manier

uitgevoerd moet worden. Een ander voorbeeld dat respondenten noemden was het coalitieakkoord. Wanneer daar harde afspraken in staan en er weinig speelruimte is, dan wordt het dichotomie model wat vaker gebruikt. Wanneer volksvertegenwoordigers of bestuurders top-down een opdracht geven, dan gaat het gewoon gebeuren is de strekking van enkele respondenten. In die gevallen wordt er vanuit volksvertegenwoordigers of bestuurders om voor hen moverende redenen geen ruimte geboden om meer vanuit samenwerking tot een oplossing te komen. Volksvertegenwoordigers bepalen het beleid en ambtenaren voeren dit uit, waarbij weinig of geen wisselwerking plaats vindt zoals in adviseringstrajecten.

In de meeste organisaties van respondenten is netwerksturing het meest dominante model. Eén van de respondenten gaf ook aan dat dit model soms wel moet worden toegepast, omdat je het anders simpelweg niets voor elkaar krijgt. Meerdere gemeenten kiezen ervoor om de deskundige medewerkers zo direct mogelijk met bestuurders aan tafel te zetten. Op het moment dat een wethouder over een bepaald onderwerp geadviseerd moet worden, gaat niet het management alleen, maar gaat de betreffende projectleider of beleidsadviseur ook mee. Dit model biedt meer ruimte voor bestuurders en ambtenaren om hun rol breder in te vullen. De ambtenaar kan veel meer vanuit zijn of haar expertise adviseren aan het bestuur. Ambtenaren hebben ook steeds meer contact met inwoners in dit model. Andersom gebruikt de bestuurder veel meer de kennis en ervaring van ambtenaren. Dit borgt ook een zekere continuïteit in beleidsdossiers bij wisseling van bestuurders. Verder wordt aangegeven dat de belangen van meerdere partijen een grote rol spelen in de keuze voor dit model. Beleid- en besluitvorming zou niet mogelijk zijn zonder de verschillende partijen bij dit traject te betrekken. Eén van de respondenten noemde een grootstedelijk belang een reden om juist niet te kiezen voor het netwerkmodel. De uitkomst wordt dan te onzeker door invloed van derden, is lastig te sturen en daarmee potentieel een probleem voor coalitie en raad. Verder werd ook aangegeven dat niet alle politieke stromingen voorstander zijn van deze trajecten. Daarbij speelt het argument dat de volksvertegenwoordigers democratisch gekozen zijn een grote rol. Zij vertegenwoordigen immers al de bewoners, waardoor een verdergaande participatie niet nodig zou zijn.

Je kunt het simpel vormgeven door te zeggen politici gaan over het wat en ambtenaren over het hoe, maar de werkelijkheid is natuurlijk anders, want die lijnen lopen door elkaar. Wij adviseren ook in het voortraject en zijn dus ook de adviseur van het bestuur. Hechte samenwerking, elkaar goed begrijpen, open verhoudingen, transparant zijn, dat is allemaal natuurlijk heel erg belangrijk.

Een nadeel dat werd genoemd is dat participanten vaak niet het gevoel hebben veel invloed te hebben gehad op de uitkomst. Soms onterecht. Daarbij werd de metafoor gebruikt van een groot schip waarvan je de koers bij de start maar een paar graden hebt weten te verleggen. Dat lijkt ogenschijnlijk weinig, maar zorgt wel voor een totaal andere aankomst aan de overkant van de oceaan. Een aantal andere respondenten noemde bij dit model ook een nadeel dat er vaak een stapeling van eisen en wensen optreedt. Daardoor wordt een relatief eenvoudig beleidsvoornemen of besluit complex doordat er veel aan toegevoegd wordt in de loop der tijd. Bijvoorbeeld het idee van een groen dak op een openbaar gebouw, waarvoor iemand dan toevoegt dat het misschien beter is om er een moestuin van te maken en weer iemand anders vindt dat die dan ook openbaar toegankelijk moet zijn voor iedereen. Daarmee wordt een eenvoudig idee uiteindelijk onuitvoerbaar.

Meerdere respondenten gaven aan dat bestuurders zich in een aantal gevallen te veel als manager gaan gedragen. Dit lijkt vaker voor te komen wanneer gekozen is voor het netwerksturingsmodel. Dit belemmert dan de positie van de ambtenaar als adviseur of als deskundige en brengt deze in een lastige positie.

Het coproductie model wordt binnen deze driedeling onder de respondenten nog weinig toegepast. Het is niet geschikt als er veel verschillende belangen spelen. In die situatie een stuk budget uit handen geven aan een selecte groep burgers kan leiden tot een eenzijdig afgewogen uitkomst. Het model leent zich voor kleinschaliger projecten, zoals het inrichten van de openbare ruimte in een straat of wijk, het inrichten van een speelplaats of andere lokale voorzieningen. Als er een voorziening in een wijk moet komen die meer dan de wijk zelf bedient wordt dit model als minder geschikt bestempeld.

4.3 Factoren die van invloed zijn op politiek-ambtelijke verhoudingen

Een dominante factor binnen politiek-ambtelijke verhoudingen zijn de persoonlijke kenmerken van zowel bestuurder als ambtenaar. Zoals in vele werkrelaties gaat het om menselijke verhoudingen. Zoals respondenten aangeven gaat het er uiteindelijk om hoe goed mensen met elkaar om kunnen gaan, soms klikt het gewoon niet. Dat kan natuurlijk ook binnen een team voorkomen. Binnen deze verhoudingen speelt het aspect vertrouwen een belangrijke rol. Het gaat binnen politiek-ambtelijke verhoudingen regelmatig om gevoelige onderwerpen. Gevoeligheden waar ook de politiek door geraakt kan worden of waar een bestuurder in zijn functie consequenties van ondervindt. In dat kader wordt ook genoemd dat er een gedeeld begrip moet ontstaan of bestaan over elkaars positie.

Gevoelige onderwerpen krijgen veel media-aandacht. Wanneer er iets misgaat kan de media, maar ook de raad of oppositie, erg fel reageren. Enkele respondenten menen dat dit in toenemende mate een factor is waardoor bestuurders onder druk komen te staan. Dat werkt soms ook door op de ambtelijke organisatie. De wereld om ons heen, de druk die er is vanuit de media, vanuit de raad, vanuit het maatschappelijke middenveld, landelijke politiek, dat zijn allemaal zaken die meespelen in waar een bestuurder aan wordt blootgesteld. Dat werkt veelal door naar ambtenaren. Een gemeente zit ook nog eens dicht op de burgers, die kunnen bij wijze van spreken heel makkelijk het gemeentehuis binnenlopen. Dat kan soms ook extra druk leggen op een wethouder. Als die druk wordt doorgegeven aan de ambtelijke organisatie kan dat van invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Respondenten geven aan dat het belangrijk is om duidelijke consequente lijnen uit te zetten en dat er mensen in de organisatie zijn die bereid zijn grenzen te bewaken. Een belangrijke speler daarbij is een stevige gemeentesecretaris. Het is van belang zaken niet op haar beloop te laten, maar met elkaar in gesprek te gaan waarom iets zo spannend is.

Een factor die ook door meerdere respondenten is benoemd is kennis. Zowel bij ambtenaren als bij bestuurders. Er zijn in de huidige tijdgeest veel nieuwe complexe vraagstukken. Zo worstelen veel gemeenten met netcongestie. Een vraagstuk dat zeer actueel is en liefst snel opgelost moet worden.

Dan zijn er mensen nodig die daar verstand van hebben. Niet iedere gemeente beschikt daarover. Dat geeft druk, want in die gedeelde onmacht worden mensen niet persé vriendelijker naar elkaar. Het is in gevallen waar

“Het is best ingewikkeld om met iemand een gesprek te voeren die niet goed begrijpt waar je het over hebt, en of dat nou een medewerker is, of het bestuur is, dat maakt niet uit.”

kennis ontbreekt in ieder geval belangrijk om in gesprek te gaan met de betreffende sector of deskundigen. Zeker voor nieuwe bestuurders die niet thuis zijn in alle portefeuilles waar ze ineens verantwoordelijk voor zijn. Algemene kennis wordt ook genoemd als factor. Zo besteden de meeste overheden veel aandacht aan de opleiding van ambtenaren. Heel praktische zaken, zoals het schrijven van nota's tot politiek bestuurlijke sensitiviteit of het ontwikkelen van persoonlijk leiderschap. Ervaring van ambtenaren is ook een veelgenoemde factor. Respondenten gaven verder aan, dat bestuurders niet snel gebruik maken van opleidingen en trainingen die worden aangeboden. De Wethoudersvereniging organiseert trainingen, maar lang niet iedere wethouder vindt het nodig hier gebruik van te maken.

Meerdere respondenten gaven aan dat de termijn van vier jaar voor sommige bestuurders en volksvertegenwoordigers een rol speelt. Het komt voor dat bestuurders en volksvertegenwoordigers

niet een besluit willen nemen dat niet goed valt bij inwoners, terwijl de impact pas over tien of vijftien jaar zichtbaar wordt. Ambtenaren zijn daarentegen meer genegen om rekening te houden met de langere termijn. Andersom is er wel drang voor bestuurders en volksvertegenwoordigers om binnen de zittingstermijn zichtbare resultaten te boeken met het oog op de eerstvolgende verkiezingen.

Meerdere respondenten gaven aan dat ambtenaren zich moeten kunnen inleven in wat de bestuurder beweegt. Iedere bestuurder heeft zijn eigen 'handleiding', dus in het begin is het altijd een beetje zoeken hoe daarop in te spelen. Meerdere respondenten geven aan dat er wel sprake moet zijn van professionele distantie. Een ambtenaar moet zich niet heel erg verbonden voelen aan de bestuurder. Zijn taak is zo goed mogelijk adviseren en dat kan ook wel eens een ander advies zijn dan de bestuurder graag zou krijgen. Andersom is het ook zo dat de politieke voorkeur van een ambtenaar niet dezelfde is als die van de bestuurder. Dan moet de ambtenaar wel loyaal blijven aan wat de wethouder wil of wat in het coalitieakkoord staat. Als een advies niet overgenomen wordt door een wethouder, college en/of raad, dan hoort een ambtenaar het besluit uit te voeren zoals het genomen is. Wat kan bijdragen aan een gedeeld begrip is dat de ambtelijke top de opsteller van een stuk veel meer betreft bij de gesprekken met de bestuurder. Er ontstaat dan meer inzicht in de dynamiek waarin de bestuurder moet opereren en het geeft meer ruimte om wederzijds begrip van elkaars rollen op te bouwen. Er is tevens aangegeven dat een tegengesteld advies een duidelijke plek geven in college- en/of raadstukken helpt om de rol van onafhankelijk adviseur vorm te geven.

Meerdere respondenten gaven aan dat het lastiger wordt binnen politiek-ambtelijke verhoudingen wanneer bestuurders zich gaan gedragen als managers. Bestuurders die manager, consultant of adviseur zijn geweest vinden de rol van bestuurder vaker lastig en gaan zelf managen. Wat ook voorkomt is dat iemand op bestuurlijk niveau onvoldoende in staat is om te sturen en dan gaat managen in de hoop op die manier bij te kunnen sturen. Wat in die situaties eveneens werd genoemd is dat ambtenaren in deze situatie geneigd zijn om meer op de bestuurdersstoel te gaan zitten. Respondenten geven aan dat het helpt om politiek-ambtelijke verhoudingen goed te houden wanneer iedereen op zijn eigen stoel blijft zitten. Politieke discussies horen in het college en in de raad, maar niet de uitvoeringsdiscussies.

Een aantal respondenten geven aan dat bestuurders of bewindspersonen die van buiten de politieke wereld komen, niet altijd beseffen in wat voor krachtenveld ze terechtkomen. Het concept van politiek bestuurlijke verhoudingen moet soms nog geleerd worden. Bestuurders die nog een politieke

carrière willen maken houden in sommige gevallen vast aan de beginselen van hun politieke partij. Dan sneeuwt het belang van de inwoners onder. Een soortgelijk iets kan ook gebeuren wanneer een bestuurder een coalitieakkoord heel rigide aanhoudt en niet de ruimte zoekt om zo goed mogelijk beleid te maken.

Respondenten geven aan dat het belangrijk is dat een bestuurder zich inleeft in hoe een ambtelijke organisatie werkt en hoe mensen daar werken. Soms krijgt een wethouder nota's die een paar hiërarchische lagen doorgegaan zijn. Wat is er dan nog over van de oorspronkelijke scherpte van het advies. Een aantal politieke respondenten gaf daarom ook aan dat ze regelmatig contact zoeken met de primaire opsteller van de nota. Dat werkt meestal ook positief op de politiek-ambtelijke verhoudingen en bereid een politicus beter voor op het debat wat wellicht nog volgt. Respondenten geven ook aan dat nieuwe wethouders in enkele gevallen meer geneigd zijn om toezeggingen te doen in de raad. Iemand die al tien jaar wethouder is, weet dat zijn ambtenaren met die toezeggingen het druk gaan krijgen en dus andere dingen aan het doen zijn, dan werken aan zijn doel. Prioritering is voor een wethouder belangrijk om niet het ambtenarenapparaat te overbelasten.

Wat van belang geacht wordt is dat bestuurders voldoende vertrouwen moeten hebben in ambtenaren, vertrouwen dat ze objectief en kwalitatief goed adviseren. Inhoudelijke adviezen moeten niet gekoppeld worden aan de persoon. Het is een deskundig advies, niet de mening van een ambtenaar. Veel bestuurders zeggen tegen ambtenaren dat ze van hen graag tegenargumenten krijgen of alternatieve oplossingen. Het is daarbij dan van belang dat een bestuurder ook laat merken dat te appreciëren. Tegenwicht op een moment dat het spannend wordt is heel wat anders dan wanneer vrijwel zeker is dat het voorstel er wel komt. Anderzijds zijn er bestuurders die al lang denken te weten wat de beste oplossing is en van zijn ambtenaren verwacht dat ze een stuk schrijven wat daarbij hoort. Dat zijn de momenten waarop een bestuurder al snel op de stoel van de manager gaat zitten. Er worden ook voorbeelden gegeven van bestuurders die vervolgens proberen invloed uit te oefenen op het aannemen of ontslaan van ambtenaren. In dit soort situaties wordt de rol van de ambtelijke leiding van groot belang. Bestuurders gaan niet over de personele aangelegenheden binnen de ambtelijke organisatie.

Respondenten gaven aan dat de afstand tussen beleid en uitvoering niet te groot moet zijn. Het gaat mis als bestuurders en volksvertegenwoordigers zich te weinig aantrekken van problemen in de uitvoering en ambtenaren dit niet durven te agenderen. Als voorbeelden werden genoemd de gaswinning in Groningen of de toeslagenaffaire.

Startende bestuurders worden soms met een opdracht op pad gestuurd door hun partij of vanuit het coalitieakkoord, terwijl ze zelf onvoldoende weten van het domein. Dat is bijna niet te voorkomen, omdat veel wethouders veel portefeuilles onder zich krijgen en het onwaarschijnlijk is dat iemand op al die domeinen voldoende thuis is. Ambtenaren werken er echter vaak al jaren aan. Dan is er sprake van een onevenredige positie. In die situatie is het van belang dat een wethouder niet direct gaat sturen, maar vooral luistert en zich verdiept in wat er in dat domein speelt. Praten met mensen en organisaties die binnen het domein vallen.

Een factor die ook genoemd werd, is dat er veel nieuwe politieke partijen ontstaan, die soms snel opkomen en kandidaten leveren die niet altijd goed begeleid of opgeleid zijn. Andere kant van de medaille is dat een politicus die ook echt buiten de overheid heeft gefunctioneerd beter beseft hoe de rest van de wereld tegen de overheid aankijkt. Als zo iemand zich het politiek bestuurlijk krachtenveld snel eigen maakt kan dat ook een voordeel zijn. Begeleiding van bestuurders vanuit de politieke partijen wordt over het algemeen slecht beoordeeld. Elke partij heeft weer ambities die ze willen waarmaken. Groei van het aantal politieke partijen maakt het speelveld complexer.

4.4 Invloed van beleid- en besluitvormingscontexten op politiek-ambtelijke verhoudingen

Respondenten geven aan dat de wijziging van een coalitie altijd van invloed is op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Er komen geheel of gedeeltelijk andere spelers binnen het politiek spectrum. Dat doet wat met de dynamiek binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen. Ook een wijziging van een coalitieprogramma kan van invloed zijn op politiek-ambtelijke verhoudingen, zeker als de accenten heel erg schuiven. Ambtelijk is de neiging vaak om het effectiever te maken, terwijl politiek er vaker voor wordt gekozen om binnen de lijnen van het coalitieakkoord te blijven. Ook gaf één van de respondenten aan een afspraak in het coalitieakkoord uitgevoerd te hebben, terwijl zijn persoonlijke voorkeur een andere was. Het ging om een compromis tussen twee partijen. Een compromis waar ook ambtenaren niet achter konden staan. In het coalitieakkoord zat verder geen ruimte om het anders uit te voeren. Dit soort contexten kunnen van invloed zijn op politiek-ambtelijke verhoudingen. Zeker als in een coalitieakkoord al staat opgenomen hoe iets moet gebeuren i.p.v. wat men zou willen bereiken. Eén van de respondenten gaf een voorbeeld van een groot infrastructureel project waar ambtenaren jaren aan gewerkt hadden. Dat werd met een nieuwe coalitie per direct beëindigd. Dat leidt tot zeer veel onbegrip bij ambtenaren en doet dan wat met de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Er zijn steden waar een coalitieakkoord eigenlijk zonder ambtelijke ondersteuning tot stand komt door onderhandeling tussen (toekomstige) bestuurders en volksvertegenwoordigers. In andere steden is dat onvoorstelbaar. Wanneer ambtenaren worden betrokken bij deze fase zorgt dat voor een akkoord waarbij professionele adviezen zijn meegenomen. Een andere respondent gaf ook aan dat grote beleidswijzigingen eigenlijk altijd worden voorbereid door in gesprek te gaan met de direct betrokken ambtenaren. Ook om te bepalen wie er nodig is om de wijziging dadelijk tot stand te brengen en waar, vanuit de ervaring van ambtenaren, de valkuilen kunnen zitten. Eén van de respondenten gaf aan dat de ambtelijke organisatie alle politieke partijen een document meegeeft met bouwstenen ter voorbereiding op het opstellen van een verkiezingsprogramma.

Een aantal respondenten geeft aan dat college en raad meer op de kortere termijn denken en liever geen besluiten nemen waar bewoners vandaag last van hebben en de voordelen pas over een paar jaar merken. Ambtenaren proberen dat vaak wel te beïnvloeden, omdat zij geen ‘last’ hebben van verkiezingen die er op de kortere termijn weer aankomen. Bestuurders en volksvertegenwoordigers besteden geld daarom bij voorkeur aan beleid dat zich ook snel uitbetaald. Deze situatie kan van invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen, doordat bestuurders graag veel tempo op dossiers willen om de resultaten op tijd te kunnen oogsten.

Bestuurders stuiten ambtelijk wel eens op onbegrip door stapeling van eisen en wensen. Iedereen weet hoe een riolering de grond in moet, maar dan moet ook meteen de straat ‘vergroend’ worden. Een ander wil ook gelijk de verduurzaming energie meenemen en laadpalen voor auto’s plaatsen en weer een ander wil dan wel dat bewoners mee mogen participeren. Zo ontstaat een vraagstuk dat nauwelijks nog te plannen of te sturen valt. Een respondent merkte in dit kader op dat ambtenaren graag zorgvuldigheid willen en nog tijd willen besteden aan het beter voorbereiden van een advies, terwijl de bestuurder graag nu antwoord wil.

4.5 Invloed van politiek-ambtelijke verhoudingen op de kwaliteit van overheidsoptreden

De kwaliteit van overheidsoptreden is hieronder uitgesplitst in effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit. De resultaten uit de interviews voor deze drie aspecten zullen in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld worden.

4.5.1 Effectiviteit

Effectiviteit gaat volgens meerdere respondenten vooral over uitvoeringskracht. De mate waarin de overheid in staat is te voldoen aan eisen en wensen of wat is beloofd. Ook de mate waarin de overheid kan anticiperen op vraagstukken wordt genoemd. Als burgers de overheid nodig hebben moeten ze een reëel antwoord krijgen. Binnen politiek bestuurlijke verhoudingen wordt het van belang geacht om elkaar scherp te houden, welk doel wil men bereiken en welk middel is dan het meest effectief.

Respondenten gaven aan dat de politieke stapeling van eisen en wensen de uitvoeringskracht raakt. Binnen de kaders van de politieke agenda proberen ambtenaren te realiseren dat zij de goede dingen doen en dat zij ze goed doen. Er werd ook aangegeven dat bijvoorbeeld de gemeenteraad denkt vanuit een maakbaarheidsgedachte waar verschillende woordvoerders ook nog verschillende ideeën bij hebben. Hoe effectief kun je dan zijn als ambtenarenapparaat.

Politiek gezien wordt er gewerkt met een coalitieakkoord, maar er is nog niet bekend of dat tot de meest effectieve oplossing leidt. Het is wel een politiek geaccepteerde opdracht. Ambtelijk bestaat de neiging om het effectiever te maken, maar politiek is vooral de neiging om binnen de lijnen van het coalitieakkoord te blijven. Daar zit immers de steun in de gemeenteraad. Politiek leidt dit niet altijd tot het meest effectieve beleid. Hierbij werd aangegeven dat de kwaliteit van het overheidsoptreden misschien meer van invloed is op de politiek-ambtelijke verhoudingen dan andersom. Bewoners hebben hoge verwachtingen van de overheid. In praktijk lukt dat niet altijd, waardoor een bestuurder onder druk komt te staan. Dat kan invloed hebben op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Ook gaven respondenten aan dat de effectiviteit van de overheid afhankelijk is van heel veel factoren. Politiek-ambtelijke verhoudingen zijn daar één onderdeel van. In welke mate hebben politiek-ambtelijke factoren dan bijgedragen aan het meer of minder effectief zijn van overheidsbeleid is lastig vast te stellen. Er wordt ook een voorbeeld gegeven van een ketting waarvan de zwakste schakel de kracht van de ketting bepaald. Als politiek-ambtelijke verhoudingen de zwakste schakel in de ketting zijn, kan het van invloed zijn. Meestal is het iets anders.

4.5.2 Efficiëntie

Meerdere respondenten vragen zich af of overheidsoptreden überhaupt efficiënt is. Over het algemeen wordt aangegeven dat efficiëntie over geld gaat en dat dit zo goed mogelijk besteed moet

worden. Hoe kunnen middelen het beste ingezet worden om het doel te bereiken. Het hele proces van het opstellen van beleid, waar een college wat van wil vinden, en dan uiteindelijk door een gemeenteraad of Tweede Kamer moet worden goedgekeurd, tot aan het daadwerkelijk starten met de uitvoering van dat beleid is een proces wat niet altijd efficiënt verloopt.

Regelgeving of wetgeving die van bovenaf wordt opgelegd, waaraan niet veel meer veranderd of ingevuld hoeft te worden kan efficiënt uitgevoerd worden. Meerdere respondenten geven aan dat bij grote complexe opdrachten efficiëntie geen rol van betekenis speelt. Ook een crisissituatie vergt van een overheid dat ze effectief is, maar daarmee wellicht inboet aan efficiëntie. Het uitkeren van een bedrag om burgers te compenseren voor de energiekosten is een voorbeeld in een crisissituatie waarbij niet voldaan kon worden aan het minimaal inzetten van middelen. Als er een keuze was gemaakt om alleen die burgers te compenseren die het nodig hadden, had de uitkering niet op zo'n korte termijn gedaan kunnen worden. Dat vergde een afwegingen tussen efficiëntie en effectiviteit. De politieke omstandigheden zijn in veel gevallen van groter belang dan efficiëntie. Het gaat dan om het creëren van draagvlak of het überhaupt uitvinden hoe een complex probleem aangepakt zou kunnen worden. Uiteindelijk is de invloed van politiek-ambtelijke verhoudingen op efficiëntie van overheidsoptreden volgens de meeste respondenten laag te noemen.

Voor wat betreft de efficiëntie van het ambtenarenapparaat zelf wordt opgemerkt dat er regelmatig wordt aangegeven dat het met minder ambtenaren kan. De onderbouwing daarvoor ontbreekt meestal. Daarbij wordt ook aangegeven dat bestuurders invloed hebben op de werkdruk van ambtenaren. Er is aangegeven dat nieuwe wethouders meer geneigd zijn om toezeggingen te doen in de raad. Iemand die al tien jaar volksvertegenwoordiger is, weet dat zijn ambtenaren met die toezeggingen het druk gaan krijgen en dus andere dingen niet of niet volledig kunnen uitvoeren. Dat is dus van invloed hoe efficiënt ambtenaren kunnen werken. Vanuit de politiek is er regelmatig een wens om 'iedereen tevreden te houden', dat leidt niet altijd tot een efficiënte aanpak.

4.5.3 Legitimiteit

Respondenten vinden legitimiteit belangrijk. Ambtelijke adviezen over wat legitiem is en wat in vergaande gevallen zelfs tegen de wet is, wegen erg zwaar. Deze zijn daarom regelmatig van doorslaggevende betekenis. Anderen geven aan dat juridische adviezen niet altijd zo zwart wit zijn. Soms beweren drie verschillende juristen, drie verschillende standpunten. Daar moet je dan als bestuurder een besluit op baseren. Legitimiteit draait

ook niet alleen om juridisch juist of onjuist. Er werd aan toegevoegd, dat moraliteit in sommige gevallen van doorslaggevende betekenis kan zijn. Strikte

“Moraliteit staat mogelijk nog wel boven legitimiteit want iets kan legitiem zijn, maar toch nog moreel verwerpelijk”

toepassing van de regels kan tot onvoorziene omstandigheden leiden die het probleem alleen maar groter maken. Er werd aangegeven dat het gene wat de meerderheid wil doorgaans legitiem genoemd mag worden, daar wordt een relatie gelegd met democratie. De overheid heeft de macht gekregen om allerlei beslissingen te nemen die voor bewoners consequenties kunnen hebben. Dat moet je dus goed uit kunnen leggen.

Een aantal respondenten gaf ook een voorbeeld van een bestuurder die zich bemoeide met de benoeming van ambtenaren. Dat hoort niet bij de functie van een bestuurder en wordt niet beschouwd als legitiem. Verder is ook opgemerkt dat bij het schouwen van topambtenaren legitimiteit vaak een vast onderdeel is. Daarmee wordt aangegeven dat legitimiteit een rol speelt en van invloed is op politiek-ambtelijke verhoudingen als het interne aangelegenheden betreft, maar daarbuiten wordt de invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen niet hoog ingeschat.

4.6 Maatregelen die kunnen bijdragen aan verbetering van politiek-ambtelijke verhoudingen

Enkele respondenten refereren aan een wekelijkse bijeenkomst met de collegeleden, directie en primair verantwoordelijke ambtenaren. Ambtenaren kunnen presenteren waar ze mee bezig zijn of stellen dilemma's aan de orde waar ze tegenaan lopen. Andersom kunnen bestuurders ook onderwerpen ter bespreking inbrengen om ongedwongen te toetsen welke meningen er allemaal zijn. Iedereen moet zich in zo'n sessie vrij voelen om te kunnen zeggen wat die vindt. Aangegeven werd dat het mooie van een benen op tafel-sessie is, dat iedereen gewoon kan vragen wat anderen vinden van het onderwerp. Daar vrijuit, zonder dat het gelijk iets betekent of gevolgen heeft, van gedachten over wisselen helpt. Zo'n sessie kan ook met een beleidsstuk op tafel, mits het vrijblijvend is. Wat vinden de aanwezigen van een onderwerp, waar lopen ze tegenaan, wat denken inwoners ervan? Het met elkaar in gesprek zijn is volgens respondenten de kracht om begrip en sensitiviteit wederzijds te verbeteren. Ook de achterliggende gedachten kunnen aan bod komen. Maak een wandeling, als er even tijd voor is, om het even over andere dingen te hebben werd aangegeven. Het gaat voor een groot deel gewoon over menselijke verhoudingen. Als dat goed zit helpt het op momenten dat het even spannend wordt. Door respondenten werd aangegeven dat het je rijker maakt en het helpt in het politieke debat.

Anderen gaven aan periodiek een overzicht te maken met directieleden wat er op dit moment actueel is. Daar kunnen de politiek-ambtelijke verhoudingen onderdeel van zijn. Het helpt collegeleden om overzicht te houden waar ‘hun’ ambtenaren op dat moment aan werken. Dat kan helpen om inzicht te krijgen in de belasting van ambtenaren. Er zijn een aantal meer formele momenten om met elkaar in gesprek te gaan. Dat kan zijn een kadernota, de voor- of najaarsnota. Dan zijn er vaak genoeg onderwerpen om inhoudelijk te bespreken. In dit kader werd aangegeven dat er goede ervaringen zijn opgedaan door de agenda te delen, zodat het voor het college duidelijk is wat ze de komende periode op de tafel gaan krijgen. Van belang is om de grote trajecten en projecten te prioriteren. Daar is durf voor nodig, maar is belangrijk om stappen te kunnen zetten.

Aangegeven werd om onderscheid te maken tussen bestuurlijke onderwerpen en onderwerpen waar je ambtenaren voor kunt

“Probeer de scheefliggende stoeptegels weg te houden van bestuurstafel”

mandateren. Met goede afspraken en processen om verantwoording af te leggen blijf je als bestuurder betrokken, maar is het niet nodig dit aan de bestuurstafel te bespreken.

Een respondent gaf aan dat die probeert om politiek gevoelige stukken vooraf met de primair betrokken ambtenaar te bespreken, dus voordat die naar de wethouder gaat. Daarbij is het goed om te onderstrepen dat het inhoudelijk een goed advies is, maar dat er politieke gevoeligheden liggen die losstaan van de kwaliteit van het stuk. Bestuurders moeten rekening houden met die gevoeligheden en daarop anticiperen, waardoor het inhoudelijk advies niet altijd wordt gevolgd. Afhankelijk van de ervaring van de ambtenaar helpt het om daar ambtenaren op voor te bereiden. Door een andere respondent werd aangegeven dat beleidsambtenaren ook wel eens uitgenodigd werden om een collegevergadering bij te wonen. Gewoon om te begrijpen wat daar gebeurt en hoe dat gebeurt. Kortom in welke krachtenveld moet een wethouder opereren.

Behalve vooruitkijken werd ook aangegeven dat periodiek terugkijken belangrijk is. Bespreek de dingen die niet goed zijn gegaan, daar kan vaak het meeste van geleerd worden. Dus medewerkers niet wijzen op wat ze fout doen of hebben gedaan, maar juist wat kan ervan geleerd worden. Hierbij werd aangegeven om vooral zelf het goede voorbeeld te geven. Durf te zeggen dat iets niet goed is gegaan en wat je daarvan kan leren, of wat anderen daarvan kunnen leren. Daarnaast is het natuurlijk altijd goed om de successen te vieren, dat motiveert.

Er is vanuit respondenten aangegeven dat meer transparantie met betrekking tot de ambtelijke adviezen, in stukken die naar het college of de raad gaan, is ingevoerd. Dat betekent als er een tegengesteld advies is dit een expliciete plek krijgt in bijvoorbeeld een nota en niet tussen de regels

door gelezen hoeft te worden. Dat helpt om de politieke functie en de ambtelijke functie gescheiden te houden.

Meerdere respondenten gaven aan dat de beleidsambtenaar of projectleider die primair voor een stuk verantwoordelijk is, wordt betrokken bij de gesprekken met de bestuurder. Dat helpt om het wederzijds begrip te vergroten en maakt de terugkoppeling meer begrijpelijk voor een ambtenaar. Andersom kunnen vragen van bestuurders vaak ter plekke beantwoord worden. Bestuurders vinden dit vaak heel prettig. Het geeft ze meer begrip en inzicht in wat ambtenaren allemaal doen. Dit gesprek leent zich goed om van gedachten te wisselen over hoe iets valt in de maatschappij, dat hoort ook bij de sensitiviteit die bestuurders, maar ook ambtenaren moeten dat hebben.

Als gemeentesecretaris is het van belang periodiek een bilateraal overleg te houden met de leden van het college van burgemeester en wethouders, waar dan juist die politiek-ambtelijke verhoudingen besproken worden en niet zozeer de inhoud. Ambtenaren zijn voor de inhoud. Als je dat periodiek doet dan is het gesprek erover veel makkelijker dan wanneer je dat incident gedreven oppakt. Dan kom je gelijk met iets wat niet goed gaat, dat is dan echt een ander gesprek.

Opleiden van ambtenaren is in veel gemeenten georganiseerd. Wat niet altijd gebeurt is dat periodiek wordt nagegaan of het aanbod nog aansluit bij de koers die de organisatie volgt. Het kan zijn dat een bepaalde training met een bepaalde inhoud een paar jaar geleden een goed idee was, maar niet meer past bij wat nu speelt. Het stoppen met bepaalde trainingen kan daarom net zo belangrijk zijn als nieuw aanbod creëren. Veel overheidslagen kennen een inwerkprogramma. Het kan helpen als daar politiek-ambtelijke verhoudingen expliciet onderdeel van zijn voor een eerste kennismaking met het onderwerp. Dat is een goed moment om kennis te kunnen maken met de gemeentesecretaris en één of meer wethouders. Ook de opleiding of training van bestuurders wordt belangrijk gevonden. Daar is de bereidheid om trainingen of cursussen te volgen minder. Voor wethouders zijn er trainingen via de Wethoudersvereniging. Bijkomend voordeel kan zijn dat hun netwerk daarmee uitbreidt of het de mogelijkheid biedt om met collega's van andere gemeenten een intervisiegroepje te starten. Ook voor raadsleden kunnen dergelijke opleidingen interessant zijn.

Er is aangegeven dat het belangrijk is om als college niet alleen over de inhoud te praten, maar bijvoorbeeld ook met regelmaat over onderwerpen als 'hoe verhoudt het college zich tot de samenleving?' en 'Hoe vervult het college haar rol binnen de gemeentelijke organisatie?' Dat soort onderwerpen kunnen aan de orde gesteld worden via intervisie trajecten. Er is verder aangegeven dat

het juist bij de start van een nieuw college belangrijk is om te investeren in de onderlinge relatie in de vorm van teambuilding sessies. Enkele respondenten gaven aan in ieder geval aan het begin van een nieuwe raadsperiode of bijvoorbeeld jaarlijks een rondje te maken langs de fracties om te horen wat hun waarnemingen zijn met betrekking tot de ambtelijke organisatie. Dat is gelijk weer een moment om het over de politiek-ambtelijke verhoudingen te kunnen hebben.

In periodes van verkiezingen kan de ambtelijke organisatie politieke partijen helpen door een document op te stellen met mogelijke onderwerpen voor het verkiezingsprogramma. Stel dat beschikbaar voor alle partijen. In dit document kunnen keuzes voor oplossingsrichtingen worden opgenomen, wat daarmee niet direct sturend is, maar wel oplossingsrichtingen biedt. Dat voorkomt de situatie dat er een politieke ambitie wordt opgeschreven, waarvan de ambtelijke organisatie eigenlijk al weet dat die niet haalbaar is.

4.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van interviews over politiek-ambtelijke verhoudingen geanalyseerd, geïllustreerd door een woordwolk van veelgebruikte termen. Het belang van deze verhoudingen wordt onderstreept, met aandacht voor zowel formele richtlijnen als de praktische interactie tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Diverse modellen van interactie, zoals dichotomie, netwerksturing en coproductie, zijn besproken, waarbij persoonlijke kenmerken, vertrouwen, kennis en de termijn van politieke ambtsdragers als invloedrijke factoren worden geïdentificeerd. De impact van beleids- en besluitvormingscontexten op deze relaties is belicht, evenals de effecten op de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van overheidsoptreden. Tot slot zijn er maatregelen voorgesteld om deze verhoudingen te verbeteren, waaronder regelmatige interacties en gerichte trainingen.

In het volgende hoofdstuk worden deze bevindingen verder uitgediept en de bredere implicaties ervan verkend.

Hoofdstuk 5. Discussie

In het voorafgaande hoofdstuk zijn de empirische resultaten van dit onderzoek uitvoerig besproken. Het verschaft inzicht in de complexe dynamiek van politiek-ambtelijke verhoudingen en hoe deze de kwaliteit van beleidsbesluitvorming beïnvloedt.

In dit hoofdstuk richten we ons op het samenvoegen van de resultaten door ze in de context van bestaande literatuur te plaatsen. Onderzocht wordt hoe de bevindingen zich verhouden tot de literatuurstudie en in welke mate ze bijdragen aan een verdiept begrip van politiek-ambtelijke verhoudingen in verschillende beleidscontexten.

5.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen

De meest opvallende bevinding van de interviews is dat alle respondenten de politiek-ambtelijke verhoudingen als een cruciale factor zien in de kwaliteit van besluitvorming. Dit onderstreept de onontkoombare relevantie van een optimale inrichting van deze relaties. Opvallend is echter dat, ondanks het erkende belang van deze relaties, er weinig expliciete aandacht lijkt te zijn voor de inrichting ervan. Dit kan een breed scala aan oorzaken hebben, variërend van gebrek aan bewustzijn tot institutionele belemmeringen.

Wat vooral opvalt, is dat dit gebrek aan expliciete aandacht in lijn is met de algemene tendens dat besturen vaak resulteert in het vervagen van lange termijn doelstellingen ten gunste van korte termijn resultaten. De algemene neiging naar korte termijn denken kan een verklarende factor zijn in de geringe aandacht voor de structurele vormgeving van politiek-ambtelijke verhoudingen.

In een omgeving waar de focus vaak op onmiddellijke uitkomsten ligt, kunnen aspecten zoals de inrichting van politiek-ambtelijke verhoudingen, die potentieel meer impact hebben op de lange termijn, naar de achtergrond verschuiven. Deze bevinding roept vragen op over de mate waarin bestuurlijke instellingen en actoren daadwerkelijk geëquipeerd zijn om hun eigen functioneren te optimaliseren en dit ten gunste komt aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Respondenten geven in dit kader aan dat het belangrijk is om met enige regelmaat sessies te organiseren waarin alle beleids- en besluitvormingstrajecten de revue passeren, evenals wat reeds in uitvoering is. Dit schept wederzijds begrip, biedt inzicht aan de betrokkenen en geeft mogelijkheid tot prioritering.

De respondenten merken verder op dat de keuze voor een model, of het nu dichotomie, netwerksturing of coproductie is, vaak geen bewuste keuze betreft. Dit is opvallend, aangezien de literatuur juist het belang van bewuste en weloverwogen keuzes in bestuurlijke modellen benadrukt voor effectieve besluitvorming (Pollitt & Bouckaert, 2017). Het lijkt erop dat de realiteit van het bestuurlijke handelen vaak meer organisch is, wat op zijn beurt kan bijdragen aan het ontstaan van inefficiënties of het ontbreken van een gerichte aanpak.

In het licht van de bovenstaande constatering zullen we eerst de aandacht vestigen op de in hoofdstuk 2 genoemde samenwerkingsvormen binnen politiek-ambtelijke relaties. De empirische resultaten van de interviews worden hieronder per samenwerkingsvorm geanalyseerd.

5.1.1 Dichotomie

Uit de gesprekken blijkt de samenwerking tussen bestuurders en ambtenaren in dichotomie-vorm in een aantal situaties sterk terug te komen. Zo blijkt in het domein van regelgeving door hogere overheden, het concept van dichotomie duidelijk naar voren te komen. Op het moment dat er door de centrale overheid regelgeving of maatregelen worden afgekondigd, zie je dat de lagere overheden minder geneigd zijn om de vraag te stellen of dat nu wel verstandig is, maar wordt er feitelijk uitgevoerd. Uit de gesprekken blijkt dat er geen verschil van opvatting hierover is tussen bestuurders en ambtenaren. Feitelijk acteert de lagere overheid als een principaal ten opzichte van de agent (de centrale overheid). Dit valt te plaatsen binnen de principaal-agent theorie (Bovens et al., 2007). De grotere neiging tot dichotomie in hogere bestuurslagen kan worden geïnterpreteerd als een mechanisme om met de toenemende complexiteit en pluraliteit om te gaan die kenmerkend zijn voor dergelijke bestuursniveaus. Hiermee zou een stabiliserende factor kunnen worden ingebracht, waardoor onvoorspelbaarheid en inconsistentie van beleid worden geminimaliseerd.

In de interacties met de respondenten werd een patroon zichtbaar bij de behandeling van relatief eenvoudige taken, zoals de uitgifte van paspoorten. Het blijkt dat bij dergelijke routinematige taken er een neiging is tot het creëren van een dichotomie tussen de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden. In deze gevallen lijken ambtenaren en bestuurders hun rollen strikt te scheiden: ambtenaren voeren het beleid uit en bestuurders en/of volksvertegenwoordigers nemen de besluiten. Deze scheiding kan gezien worden als een vorm van hiërarchische samenwerking, waarbij taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn afgebakend, en macht en controle centraal staan (Bovens et al., 2007). Ook sluit dit aan bij de bureaucratietheorie van Weber, waarin efficiëntie vooropstaat en gestandaardiseerde procedures bijdragen aan een snellere en foutloze uitvoering

(Weber, 1947). Dit aspect van dichotomie fungeert in deze context als een katalysator voor efficiëntie, maar kan mogelijk ook de beleidsruimte voor ambtenaren inperken en daarmee innovatie stagneren.

Hoewel relatief eenvoudige taken zich in de praktijk blijken te lenen voor een dichotomie, zien we ook uitzonderingen op dit vlak. In situaties waar kwesties onder de aandacht van de media komen, is uit de interviews met de respondenten gebleken dat de neiging tot een strikte scheiding tussen politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden juist afneemt. Dit fenomeen, waarbij een bestuurder sneller meestuurt bij operationele zaken, kan worden verklaard door het feit dat media-aandacht vaak een grotere publieke druk en politieke verantwoording met zich meebrengt, wat leidt tot een veranderende dynamiek tussen bestuurders en ambtenaren. De 'issue salience' theorie (Van Aelst & Walgrave, 2016) stelt dat verhoogde media-aandacht het voor bestuurders aantrekkelijk maakt om meer operationele bewegingsruimte te creëren. Dit zou kunnen duiden op een strategische verschuiving in bestuurlijke benadering, waarbij de behoefte aan flexibiliteit en adaptief vermogen de behoefte aan structurele afbakening overstijgt.

Een ander resultaat van dit onderzoek is de vaststelling dat er een overtuiging lijkt te zijn dat dichotomie in politiek-ambtelijke verhoudingen essentieel is voor een efficiënte beleidsuitvoering. Deze opvatting legt nadruk op de noodzaak van structurele afbakening tussen politieke en ambtelijke rollen en taken. Dit onderzoeksresultaat kan geïnterpreteerd worden als een erkenning van het belang van zekere, structurele grenzen om een effectief bestuur te garanderen. Echter, wanneer we deze bevinding toetsen aan de literatuur omtrent met name de netwerkbenadering in bestuurlijke contexten, zien we een genuanceerder beeld ontstaan. Ansell en Gash (2007) geven aan dat binnen netwerksamenwerking, waarin de rollen en verantwoordelijkheden niet strikt zijn afgebakend, wel degelijk effectieve resultaten kunnen worden behaald. De aanname dat een strikte scheiding of dichotomie onontbeerlijk zou zijn voor effectief bestuur, kan dus als een drogreden worden beschouwd. In veel gevallen kunnen flexibele, adaptieve netwerkstructuren net zo goed, zo niet beter, bijdragen aan doelmatige en effectieve beleidsuitvoering.

De laatste bevinding op het punt van dichotomie in dit onderzoek betreft de versterking van dichotomie in politiek-ambtelijke verhoudingen in situaties waar coalitieakkoorden strikter geformuleerd zijn. Dit lijkt een mechanisme te zijn dat ingezet wordt om politieke stabiliteit te bewerkstelligen, vooral in een context waar het politieke landschap gekenmerkt wordt door polarisatie en mogelijke tegenstrijdige visies. Deze observatie sluit aan bij literatuur over

gepolariseerde politieke landschappen, waarin wordt gesteld dat strakke coalitieakkoorden vaak een reactie zijn op de behoefte om politieke onzekerheid te minimaliseren en governance effectief te laten verlopen (Andeweg, Irwin, & Louwerse, 2020).

5.1.2 Netwerksturing

Alle respondenten gaven aan dat netwerksturing een belangrijke rol speelt in het besluitvormingsproces. In een bestuurlijk landschap van toenemende complexiteit en pluriformiteit blijken hiërarchische modellen steeds minder toereikend. De ambtenaren nemen geen eenzijdige rol in, maar functioneren op een spectrum tussen uitvoerende en adviserende taken.

Verder gaven meerdere respondenten die een politieke functie hebben aan dat het de voorkeur heeft om ambtenaren aan tafel bij de bestuurder te krijgen om zaken af te stemmen. Dit bevestigt het idee dat de ambtelijke macht niet louter uitvoerend is, maar ook een adviserende capaciteit heeft. Dit verschijnsel kan worden begrepen in het licht van de toenemende complexiteit van beleidsvraagstukken, waarbij expertise en inzicht vanuit het ambtelijke apparaat onontbeerlijk zijn (Bovens et al., 2007).

De complexiteit van relaties en rollen brengt een eigen set van uitdagingen met zich mee, met name op het vlak van coördinatie. Het efficiënt afstemmen van verschillende partijen vereist andere vaardigheden, zoals het vermogen om over organisatorische grenzen heen te kijken en te werken. Deze ontwikkeling is in lijn met de in de literatuurstudie geconstateerde verschuiving van hiërarchische modellen naar meer flexibele en adaptieve netwerkmodellen in de hedendaagse bestuurskunde. Een aantal respondenten geeft aan goede ervaringen te hebben met het houden van een informele- of benen op tafel sessie bij de start van een nieuw beleids- of besluitvormingstraject. Alle ‘spelers’ kunnen hun beeld of mening op het onderwerp geven, maar ook van gedachten wisselen over het vormgeven van deze politiek-ambtelijke verhoudingen.

5.1.3 Coproductie

Een duidelijke conclusie uit de interviews is dat het coproductiemodel voornamelijk wordt toegepast bij kleinschalige, lokale contexten waar de verscheidenheid aan belangen relatief beperkt is. Dit is in lijn met literatuur die aangeeft dat coproductie vooral effectief is bij lokale vraagstukken, waarbij de direct betrokken burgers gemakkelijker kunnen worden geïdentificeerd en betrokken (Bouckaert et al., 2005).

Zoals hierboven aangegeven, lijkt het bestuurlijk handelen vaak meer organisch te zijn, wat kan bijdragen aan het ontstaan van inefficiënties of het ontbreken van een gerichte aanpak. Het coproductiemodel vormt hier een uitzondering op. Respondenten gaven aan dat voor dit model wel bewust wordt gekozen, vanwege de vereiste voorafgaande organisatie en kadering. Dit kan gezien worden als een afspiegeling van het meer complexe karakter van dit model, dat nauwere samenwerking en meer voorbereiding vergt dan meer traditionele bestuursmodellen (Bovens et al., 2007).

5.2 Kwaliteit overheidsoptreden

Pollitt en Bouckaert (2017) bieden een nuttig en meetbaar raamwerk door te focussen op effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit als de cruciale maatstaven voor goed bestuur. Respondenten zijn vragen gesteld over deze drie maatstaven om een beeld te krijgen in hoeverre politiek-ambtelijke verhoudingen van invloed zijn op de kwaliteit van het overheidsoptreden.

In de context van goed bestuur staat effectiviteit gelijk aan de daadwerkelijke realisatie van de door de overheid gestelde doelen (Bouckaert et al., 2005). De definitie van respondenten komt hiermee overeen, waarbij het door de overheid kunnen anticiperen op vraagstukken wordt gezien als een gesteld doel.

Respondenten gaven aan dat een stapeling van politieke eisen en wensen zowel effectiviteit als efficiëntie van overheidsoptreden wel eens bedreigt. Er wordt regelmatig gedacht vanuit een maakbaarheidsgedachte waarbij woordvoerders van politieke partijen verschillende ideeën hebben met mogelijk nadelige effecten voor effectiviteit of efficiëntie. Dat onderstreept het belang uit de literatuur dat bestuurders en beleidsmakers een evenwichtige benadering moeten hanteren, die effectiviteit bevordert, maar ook rekening houdt met bredere, minder tastbare aspecten van maatschappelijke vraagstukken (Bouckaert et al., 2005). Dit speelt ook een rol wanneer in een coalitieakkoord maatregelen zijn opgenomen waarvan ambtenaren aangeven dat dit wellicht niet de meest effectieve of efficiënte oplossing is. Terwijl ambtenaren de neiging hebben om het beleid effectiever te maken zoeken bestuurders naar de noodzakelijke politieke steun. Bestuurders en beleidsmakers moeten een evenwichtige benadering hanteren, die effectiviteit bevordert, maar ook rekening houdt met bredere, minder tastbare aspecten van maatschappelijke vraagstukken (Bouckaert et al., 2005). Daaruit blijkt dat politiek-ambtelijke verhoudingen niet alleen van invloed

zijn op de kwaliteit van het overheidsoptreden, maar dat de kwaliteit van het overheidsoptreden ook van invloed kan zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Efficiëntie komt in essentie neer op het optimaliseren van de resultaten door het minimaal inzetten van middelen (Bovens et al., 2007). Respondenten geven aan dat efficiënt overheidsoptreden vooral betekent dat middelen (meestal geld en inzet van ambtenaren) zo goed mogelijk ingezet moeten worden om het doel te bereiken. Een groot deel van de respondenten merkt ook op dat bij overheidsoptreden de efficiëntie regelmatig geen rol van betekenis speelt. Het creëren van draagvlak bijvoorbeeld wordt belangrijker geacht.

Het streven naar efficiëntie vormt een cruciaal element binnen de context van goed bestuur, wat in essentie neerkomt op het optimaliseren van de resultaten door het minimaal inzetten van middelen (Bovens et al., 2007). Het voorbeeld van respondenten omtrent het uitkeren van een bedrag om burgers te compenseren voor de energiekosten is een voorbeeld in een crisissituatie waarbij niet voldaan kon worden aan het minimaal inzetten van middelen. Als er een keuze was gemaakt om alleen die burgers te compenseren die het nodig hadden, had de uitkering niet op zo'n korte termijn gedaan kunnen worden. Dat vergde een afweging tussen efficiëntie en effectiviteit. Dit is ook een voorbeeld van een eenzijdige focus op efficiëntie die kan leiden tot een minimalistische benadering van de dienstverlening, waarbij snelheid boven kwaliteit wordt gesteld (Bovens et al., 2007). In dit voorbeeld is veel geld terechtgekomen bij burgers die het niet nodig hadden, waardoor het bedrag voor burgers die het wel nodig hadden lager bleef.

In de context van goed bestuur heeft legitimiteit betrekking op de erkenning en het vertrouwen dat burgers en andere stakeholders toekennen aan de autoriteit van de overheid (Bovens et al., 2007). Dit sluit aan bij wat de meeste respondenten aangeven over legitimiteit. Zo werd onder andere een relatie gelegd met democratie, waarmee de overheid de macht krijgt om allerlei beslissingen te nemen voor burgers waar consequenties aan verbonden kunnen zijn. De overheid moet beschikken over het vertrouwen dat zij het juiste doet.

Bovens et al. (2007) onderstreept ook dat de definitie van goed bestuur kan variëren, afhankelijk van de context en de betrokken actoren. Wat als 'goed' wordt beschouwd in één context, kan als 'niet zo goed' of zelfs als 'slecht' worden beschouwd in een andere. Door één van de respondenten werd als voorbeeld gegeven het ontruimen en het uit huis plaatsen van de bewoners in het geval er bijvoorbeeld drugs in een pand gevonden wordt. Dat is legitiem en maatschappelijk geaccepteerd.

Echter wanneer de bewoners bestaan uit een ouder met kinderen kan het zijn dat het juridisch juist is om ze uit huis te plaatsen, maar ethisch niet verantwoord is.

Over het algemeen werd door respondenten aangegeven dat politiek-ambtelijke verhoudingen wel van invloed zijn op de kwaliteit van het overheidsoptreden, maar we kunnen ook vaststellen dat dit niet als een prominente factor gezien moet worden. Er zijn vele factoren die de kwaliteit van overheidsoptreden bepalen. De zwakste schakel bepaalt de sterkte van de ketting spreekt wellicht het meest tot de verbeelding. Politiek-ambtelijke verhoudingen zijn een schakel in de ketting. Wanneer het de zwakste schakel is, zijn deze verhoudingen van doorslaggevende betekenis, maar uit de antwoorden op de vraag of politiek-ambtelijke verhoudingen van invloed zijn op de kwaliteit van overheidsoptreden (effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit) blijkt dit niet vaak het geval. De invloed ten opzichte van vele andere factoren die de kwaliteit van overheidsoptreden beïnvloeden is doorgaans klein.

5.3 Rolzuiverheid

Uit de interviews komt naar voren dat er onder respondenten een gedeelde zorg bestaat over de vervaging van rollen tussen bestuurders en ambtenaren. Specifiek wijzen zij op de problematiek die ontstaat wanneer bestuurders zich als managers gaan gedragen. Dit gedrag lijkt vaker voor te komen bij bestuurders die voorheen in rollen als manager, consultant of adviseur hebben gewerkt. Het is van belang dat bestuurders ruimte geven aan ambtenaren om hun adviesrol in te kunnen vullen. Rolverwarring kan ook de andere kant op werken, waarbij ambtenaren geneigd zijn een meer bestuurlijke rol op zich te nemen. Dergelijke verschuivingen in rolgedrag leiden volgens de respondenten tot inefficiënties en complicaties. De respondenten zijn het erover eens dat een duidelijke afbakening van rollen en verantwoordelijkheden bevorderlijk is voor de functionaliteit van het bestuurlijk-ambtelijk apparaat.

Deze bevindingen zijn in lijn met de academische literatuur die het concept van 'rolzuiverheid' binnen bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen onderstreept. Met name in werken over 'principaal-agent'-relaties binnen de publieke sector wordt het belang van heldere rollen en verantwoordelijkheden benadrukt (Waterman & Meier, 1998). Een duidelijke rolafbakening tussen bestuurders en ambtenaren draagt bij aan een efficiënte en effectieve organisatie. Daarmee ondersteunen deze academische werken impliciet de waarnemingen en zorgen van de respondenten. Als interventie gaven respondenten aan dat een gedegen inwerkprogramma en trainingen of

cursussen over dit onderwerp kunnen bijdragen aan een betere afbakening van de rol die ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers vervullen. Verhoudingen laten zich niet leiden door trainingen alleen, waardoor het van belang is om politiek-ambtelijke verhoudingen periodiek onderwerp van gesprek te maken.

5.4 Tijdsdilemma

De dynamiek rondom de vierjarige termijn van bestuurders en volksvertegenwoordigers, zoals naar voren komt uit de interviews, illustreert een belangrijk tijdsdilemma in bestuurlijke besluitvorming. Bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn voorzichtig met beslissingen die hun korte-termijnpopulariteit in gevaar kunnen brengen. Ambtenaren, wiens carrières minder onderhevig zijn aan electorale cycli, lijken meer bereid om besluitvorming te bekijken vanuit een langetermijnperspectief. Deze haast van bestuurders om binnen hun ambtstermijn concrete resultaten te boeken, creëert een intrinsieke focus op de korte termijn. Zoals één van de respondenten aangeeft is het de taak van de ambtelijke organisatie om de bestuurlijke ambities aan de taaie werkelijkheid te verbinden. De kern van het tijdsdilemma werd door een andere respondent treffend verwoord:

Ik denk dat wat je vaak ziet, dat je in een verschillende tijdlijn zit. Dus dat je politiek-bestuurlijk denkt: oké, maar ik moet wel nu een standpunt hebben, ik moet wel nu weten hoe het zit. En dat men ambtelijk zoiets heeft van: ja, maar dit kan ik nu nog niet geven, want ik moet dit nog uitzoeken. Dus het is zorgvuldigheid versus de korte klap.

Deze empirische bevindingen worden ondersteund door bestaande literatuur over bestuurlijke coördinatie en sturing. Er is eerder vastgesteld dat een te eenzijdige focus op effectiviteit, gemeten in direct kwantificeerbare resultaten, risico's kan inhouden voor duurzaam en kwalitatief hoogwaardig beleid (Bovens et al., 2007). Het feit dat bestuurders en volksvertegenwoordigers zich laten leiden door de nabijheid van verkiezingen sluit aan bij deze bredere academische discussie en bevestigt de relevantie ervan voor de actuele beleidscontext.

Samenvattend is er een duidelijke lijn te trekken tussen de empirische resultaten van dit onderzoek en bestaande academische literatuur. Beide benadrukken het inherente spanningsveld tussen korte termijn doelen en lange termijnvisie in politiek-ambtelijke besluitvorming. Dit versterkt de stelling dat een genuanceerd begrip van dit tijdsdilemma essentieel is voor het verbeteren van de kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming.

5.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk werd de complexe dynamiek van politiek-ambtelijke verhoudingen en hun impact op de kwaliteit van beleid- en besluitvorming uitgelicht. Het hoofdstuk onderstreept de kritische, maar vaak ondergewaardeerde rol van deze verhoudingen in bestuurlijke processen, met een nadrukkelijke neiging tot kortetermijndenken. Drie centrale samenwerkingsvormen - dichotomie, netwerksturing en coproductie - werden geanalyseerd in termen van hun invloed op besluitvormingsprocessen. Verder werd de kwaliteit van overheidsprestaties beoordeeld met betrekking tot effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit. Er werd specifiek aandacht besteed aan de noodzaak van heldere rolverdeling en het tijdsdilemma binnen politiek-ambtelijke relaties, met een pleidooi voor een evenwicht tussen korte- en langetermijnperspectieven.

In het volgende en laatste hoofdstuk, worden de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek samengebracht in een alomvattende conclusie. Daarnaast zullen aanbevelingen worden gedaan om de geïdentificeerde uitdagingen aan te pakken en de kwaliteit van beleid- en besluitvorming in het licht van politiek-ambtelijke verhoudingen te verbeteren. Dit zal essentiële inzichten bieden voor zowel beleidsmakers als academici die zich bezighouden met de dynamiek van bestuurlijke processen.

Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 4 zijn de empirische resultaten besproken die zijn verkregen uit de semigestructureerde interviews. In hoofdstuk 5 zijn deze in de context geplaatst van de bestaande literatuur. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvraag en de deelvragen behandeld, worden conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan voor toepassing in de praktijk of voor nader onderzoek.

6.1 Beantwoording onderzoeksvraag en deelvragen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de onderzoeksvraag zoals geponeerd in hoofdstuk 1. Dit wordt gedaan door eerst de ondersteunende deelvragen te beantwoorden.

Deelvraag 1

Wat is het belang van een heldere rolverdeling tussen bestuurders en ambtenaren voor een efficiënte en effectieve bestuurlijke samenwerking?

Het belang van een heldere rolverdeling tussen bestuurders en ambtenaren kan niet onderschat worden in het kader van efficiënte en effectieve bestuurlijke samenwerking. Deze scheiding van rollen waarborgt dat politieke ambtsdragers, die verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de beleidsrichting en het vertegenwoordigen van het publieke belang, gefocust blijven op hun kerntaken zonder verstrikt te raken in de technische aspecten van beleidsuitvoering. Daarnaast is deze rolverdeling fundamenteel voor de integriteit van het bestuur. Het voorkomt dat ambtenaren betrokken raken bij politieke besluitvorming, waardoor hun neutraliteit en objectiviteit behouden blijven. Deze taak is weggelegd voor ambtenaren, die als technische deskundigen niet alleen zorgen voor de uitvoering van het beleid, maar ook voor professioneel advies over beleidskwesties (Rhodes et al., 2008). Deze duidelijke scheiding helpt bij het behouden van een objectieve en onpartijdige overheidsdienst, essentieel voor het handhaven van vertrouwen in het openbaar bestuur.

Wanneer deze rollen echter gaan vervagen, ontstaan er significante problemen. Als politiek bestuurders op de stoel van ambtenaren gaan zitten en/of ambtenaren de rol van politiek bestuurder oppakken, ontstaan er onduidelijkheden in de professionele adviserende rol die een ambtenaar heeft. Hun objectiviteit en onafhankelijkheid kan in het geding komen, wat de kwaliteit en het vertrouwen in het overheidsadvies kan ondermijnen. Andersom geldt dat als politiek bestuurders zich te veel

gaan bemoeien met de uitvoering van het beleid, dit kan leiden tot een verlies aan efficiëntie door dubbel werk of conflicterende richtlijnen, wat uiteindelijk ten koste gaat van de dienstverlening aan de burger (Rhodes et al., 2008).

In conclusie, een heldere rolverdeling tussen bestuurders en ambtenaren is van cruciaal belang voor een efficiënte en effectieve bestuurlijke samenwerking. Het zorgt voor een heldere scheiding van verantwoordelijkheden, bevordert professionele integriteit en draagt bij aan het behoud van publiek vertrouwen in het openbaar bestuur.

Deelvraag 2

Welke modellen van rolverdeling tussen bestuurders en ambtenaren worden er gehanteerd en wat zijn de voor- en nadelen van deze modellen?

De tweede deelvraag, die focust op de toepassing van dichotomie, netwerksturing, en coproductie in de praktijk, onthult belangrijke inzichten in de dynamiek van bestuurlijke processen. Dichotomie, vaak gebruikt bij eenvoudigere onderwerpen, biedt een heldere scheiding van politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden door hiërarchische samenwerking, wat efficiëntie en effectiviteit in dergelijke situaties kan verhogen (Bovens et al., 2007). Dit model is echter minder geschikt voor complexere vraagstukken die een bredere betrokkenheid en meer flexibiliteit vereisen.

Netwerksturing, daarentegen, wordt vaker toegepast bij complexere onderwerpen waarbij meerdere partijen nodig zijn. Deze benadering bevordert horizontale interactie en consensusgestuurde besluitvorming, wat leidt tot gedeelde probleemoplossing (Sørensen & Torfing, 2009). Door de betrokkenheid van meerdere partijen, inclusief burgers en organisaties, wordt de rol van de ambtenaar uitgebreid naar die van een onafhankelijk professioneel adviseur binnen een breder netwerk. Echter, de toegenomen complexiteit van deze vorm brengt uitdagingen met zich mee in coördinatie en samenwerking, met het risico van minder duidelijke rolverdeling.

Coproductie, hoewel minder vaak aangetroffen in de praktijk, vertegenwoordigt een model van intensieve samenwerking, vooral op kleinere schaal. Dit model vereist nauwere betrokkenheid en meer voorbereiding dan traditionele bestuursmodellen, waardoor het minder geschikt is voor grote, complexe vraagstukken. Het wordt voornamelijk toegepast in lokale contexten zoals wijken of

straten, waar de directe betrokkenheid van inwoners meer haalbaar en effectief is (Bovens et al., 2007).

Samenvattend illustreert de analyse dat de keuze voor een bepaald bestuursmodel sterk afhankelijk is van de aard van het vraagstuk. Terwijl dichotomie efficiënt is voor eenvoudige vraagstukken, vereisen complexere kwesties vaak een netwerksturing aanpak. Coproductie, hoewel waardevol in bepaalde contexten, wordt beperkt door zijn complexiteit en voorbereidingstijd. Het belang van een duidelijke en aangepaste benadering in bestuurlijke samenwerking is hiermee onmiskenbaar.

Deelvraag 3

Welke factoren beïnvloeden de alledaagse interactie en de rolverdeling tussen bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers in de praktijk?

De derde deelvraag belicht cruciale factoren die de politiek-ambtelijke verhoudingen beïnvloeden. Uit de interviews blijkt dat algemene interactiefactoren zoals persoonlijke kenmerken, kennis, ervaring, vertrouwen en gedeeld begrip een rol spelen in de samenwerking, hoewel deze niet specifiek gebonden zijn aan politiek-ambtelijke relaties. Deze algemene factoren beïnvloeden hoe individuen samenwerken en communiceren, wat indirect de kwaliteit en effectiviteit van politiek-ambtelijke samenwerking kan beïnvloeden.

Specifieke factoren die directer invloed hebben op politiek-ambtelijke verhoudingen omvatten de rol van sleutelfiguren zoals de gemeentesecretaris en professionele adviseurs. Deze actoren spelen een cruciale rol in het overbruggen van de kloof tussen beleid en uitvoering. Hun vermogen om effectief te navigeren tussen de eisen van bestuur en management is essentieel voor het faciliteren van een productieve interactie tussen politieke leiders en ambtelijke medewerkers. Het onderscheid tussen besturen en managen, en de noodzaak om een balans te vinden tussen beleidsontwikkeling en uitvoeringsrealiteit, zijn ook belangrijke factoren in deze dynamiek. Tijdsdilemma's, zoals de druk van korte-termijn politieke cycli versus de lange-termijn aard van ambtelijke processen, vormen een bijkomende uitdaging.

Externe factoren zoals media-aandacht, de nabijheid van burgers, en de versnippering van politieke partijen zijn eveneens van belang. Deze factoren kunnen de politiek-ambtelijke verhoudingen beïnvloeden door het creëren van externe druk of het veranderen van de publieke perceptie, wat de samenwerking en besluitvorming kan compliceren.

Deze analyse onthult dat een effectieve politiek-ambtelijke samenwerking afhankelijk is van zowel de interpersoonlijke dynamiek en de competenties van individuele actoren, als van de bredere institutionele en maatschappelijke context. Het managen van deze diverse factoren is cruciaal voor het handhaven van een gezonde en productieve politiek-ambtelijke relatie, wat op zijn beurt essentieel is voor het bereiken van een efficiënt en effectief openbaar bestuur.

Deelvraag 4

Welke interventies kunnen worden toegepast om de rolverdeling en samenwerking tussen bestuurders en ambtenaren te verbeteren?

De laatste deelvraag richt zich op interventies ter verbetering van de rolverdeling en samenwerking tussen bestuurders en ambtenaren. De eerder geïdentificeerde factoren uit deelvraag 3 bieden een basis voor het ontwikkelen van deze interventies. Deze interventies kunnen als volgt worden gecategoriseerd:

Interventies gericht op samenwerking

Maatregelen die de algemene mate van samenwerking beïnvloeden, kunnen variëren van teambuildingactiviteiten tot formele samenwerkingsprotocollen. Dergelijke interventies versterken de interpersoonlijke relaties en verbeteren de communicatie tussen bestuurders en ambtenaren, wat essentieel is voor een effectieve samenwerking.

Ontwikkeling van vaardigheden en kennis

Trainingen en professionele ontwikkelingsprogramma's kunnen de vaardigheden en kennis van zowel bestuurders als ambtenaren vergroten. Dit kan betrekking hebben op zaken als beleidsanalyse, projectmanagement, en communicatieve vaardigheden, waardoor beide partijen beter toegerust zijn om hun respectievelijke rollen effectief uit te voeren.

Verduidelijking en borging van rollen

Het ontwikkelen van duidelijke richtlijnen en procedures voor rolverdeling helpt bij het voorkomen van rolervaging en conflicten. Dit kan worden bereikt door het definiëren van verantwoordelijkheden, het instellen van duidelijke communicatiekanalen, en het regelmatig evalueren van de rolverdeling.

Strategische afstemming van politiek-ambtelijke verhoudingen

Het is belangrijk om voor elk vraagstuk te overwegen welk model van politiek-ambtelijke verhoudingen het meest geschikt is. Dit vereist een proactieve benadering, waarbij vooraf wordt nagedacht over de meest effectieve manier van samenwerken, afhankelijk van de aard en complexiteit van het vraagstuk.

Coördinatie en prioritering

Effectieve coördinatie en prioritering van werkzaamheden en beleid zijn essentieel om overlap te voorkomen en te zorgen dat zowel bestuurlijke als ambtelijke inspanningen gericht blijven op gemeenschappelijke doelen. Dit kan worden bereikt door gezamenlijke planningssessies, regelmatige voortgangscontroles, en duidelijke afspraken over prioriteiten en doelstellingen.

Deze interventies, zowel individueel als in samenhang toegepast, kunnen de politiek-ambtelijke verhoudingen aanzienlijk verbeteren. Het is van cruciaal belang dat zowel bestuurders als ambtenaren zich inzetten voor deze interventies en zich bewust zijn van het belang van hun rollen en de impact die deze hebben op de effectiviteit van het openbaar bestuur.

De deelvragen zijn hiermee beantwoord en daarmee kan de onderzoeksvraag nu beantwoord worden.

Onderzoeksvraag

Op welke wijze beïnvloeden politiek-ambtelijke verhoudingen de kwaliteit van overheidsoptreden binnen verschillende beleids- en besluitvormingscontexten?

Het antwoord op de onderzoeksvraag benadrukt dat de invloed van politiek-ambtelijke verhoudingen op de kwaliteit van overheidsoptreden relatief beperkt is, vooral wanneer men kijkt naar de verscheidenheid aan factoren die hierop van invloed zijn. Politiek-ambtelijke verhoudingen spelen weliswaar een rol, maar zijn zelden de doorslaggevende factor in het bepalen van de kwaliteit van overheidsoptreden. Dit inzicht wijst op het belang van een holistische benadering bij het evalueren van overheidsprestaties, waarbij rekening gehouden moet worden met een breed scala aan invloeden.

Desalniettemin, in situaties waar politiek-ambtelijke verhoudingen de 'zwakste schakel' zijn, kunnen zij een significante impact hebben. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in situaties waarin een gebrek aan duidelijke communicatie, samenwerking of vertrouwen tussen politieke leiders en ambtenaren leidt tot inefficiëntie of ineffectiviteit in beleidsvorming of -uitvoering. Echter, in de meeste gevallen zijn het andere factoren of een combinatie daarvan die de grootste invloed hebben op de kwaliteit van het overheidsoptreden.

Het is daarom belangrijk om bij het beoordelen en verbeteren van overheidsprestaties niet alleen te focussen op politiek-ambtelijke verhoudingen, maar ook op andere kritieke factoren zoals organisatorische structuren, externe invloeden, en de bredere maatschappelijke en economische context. Door een meer geïntegreerde en uitgebreide benadering te hanteren, kunnen beleidsmakers en overheidsfunctionarissen een beter inzicht krijgen in de dynamieken die de kwaliteit van overheidsoptreden beïnvloeden en dienovereenkomstig handelen om de effectiviteit van hun werk te maximaliseren.

6.2 Conclusie

De conclusie van dit onderzoek illustreert een intrigerend contrast: hoewel politiek-ambtelijke verhoudingen als zeer belangrijk worden beschouwd door de geïnterviewden, blijkt er in de praktijk een gebrek aan systematische interventies om deze verhoudingen te onderhouden of zelfs te verbeteren. Deze bevinding suggereert dat er een kloof bestaat tussen de erkende waarde van

politiek-ambtelijke relaties en de daadwerkelijke inspanningen om deze te versterken. Het feit dat veel wordt overgelaten aan situationele en normatieve percepties en dat er voornamelijk incident gedreven aandacht voor politiek-ambtelijke verhoudingen is, wijst op een reactieve benadering in plaats van een proactieve strategie om deze relaties te beheren.

Deze situatie benadrukt de noodzaak voor een meer gestructureerde en intentionele benadering van politiek-ambtelijke interacties. De neiging om te leunen op algemene factoren van samenwerking, zonder specifieke aandacht voor de unieke dynamiek van politiek-ambtelijke relaties, kan leiden tot gemiste kansen voor verbetering en innovatie in het bestuur. Gezien deze bevindingen is het van belang dat beleidsmakers en overheidsinstanties gerichte strategieën ontwikkelen om de politiek-ambtelijke interacties te verbeteren en zo de kwaliteit van het overheidsoptreden te verhogen.

De geïdentificeerde negatieve invloed van politieke bestuurders die zich gedragen als managers, wat de ruimte voor ambtenaren om onafhankelijk professioneel advies te geven beperkt, is een cruciaal punt. Deze bevinding wijst op de noodzaak van duidelijke grenzen en wederzijds respect voor de rollen en verantwoordelijkheden binnen het bestuur. Het illustreert hoe de vervaging van rollen niet alleen de effectiviteit van individuele actoren kan ondermijnen, maar ook de algehele efficiëntie en integriteit van het bestuurlijke proces kan aantasten.

6.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden allereerst aanbevelingen gegeven voor de praktijk. Vervolgens worden een tweetal aanbevelingen voor eventueel vervolgonderzoek gegeven.

6.3.1 Aanbevelingen voor de praktijk

In hoofdstukken 4 'Onderzoeksresultaten' en 5 'Discussie' zijn cruciale aspecten naar voren gekomen die van groot belang zijn voor het versterken van politiek-ambtelijke verhoudingen. Deze inzichten, afkomstig uit de ervaringen van de respondenten, vormen de basis voor een aantal gedetailleerde praktijk aanbevelingen gericht op het verbeteren van deze relaties binnen de beleids- en besluitvormingscontexten: dichotomie, netwerksturing en coproductie. In Bijlage V op pagina 107 is een handzaam overzicht opgenomen wat gebruikt kan worden om deze punten toe te passen in de praktijk.

Duidelijkheid over rollen en structuur

Het is essentieel om duidelijkheid te bieden over de context waarbinnen beleidsbeslissingen plaatsvinden. Dit betekent dat het voor bestuurders en ambtenaren van belang is om te weten of hun werkzaamheden zich afspelen in een setting van dichotomie, netwerksturing of coproductie. De keuze voor een specifieke aanpak in deze context heeft diepgaande gevolgen voor de wijze waarop wordt samengewerkt met elkaar en de omgeving.

Rolvastheid

Daarnaast is het belangrijk om de specifieke rollen van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren te erkennen en te respecteren. Bestuurders dienen te beseffen dat zij geen managers zijn, terwijl ambtenaren zich moeten realiseren dat zij geen politieke functie bekleden. Dit onderscheid is essentieel voor een effectieve samenwerking. Kortom, welke rol je ook hebt, of hebt afgesproken, blijf op de goede stoel zitten.

'Benen-op-tafel' sessies

Aan het begin van elk beleids- of besluitvormingstraject is het aan te bevelen om een 'benen-op-tafel' sessie te organiseren. Deze sessies moeten gericht zijn op het gezamenlijk verkennen van mogelijkheden en uitdagingen, zonder dat bestuurders of ambtenaren een overheersende rol spelen. Het doel is het creëren van een platform voor het uitwisselen van ideeën en het bevorderen van samenwerking.

Stapel van eisen en wensen

Het stapelen van eisen en wensen kan leiden tot onnodige complexiteit in projecten. Het is daarom van belang om realistische verwachtingen te stellen en de haalbaarheid van deze eisen en wensen te bewaken. Dit vereist een nauwe samenwerking en duidelijke communicatie tussen alle betrokken partijen.

Wederzijds begrip en communicatie

Het bevorderen van wederzijds begrip tussen bestuurders en ambtenaren is cruciaal. Dit kan bereikt worden door regelmatige dialogen en interacties die gericht zijn op het bespreken van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het is belangrijk dat deze gesprekken plaatsvinden in een setting die bevorderlijk is voor openheid en transparantie.

Overzicht creëren en prioriteren

Het behouden van overzicht op lopende projecten en het stellen van prioriteiten is essentieel. Dit overzicht helpt bij het managen van de werkdruk en het scheppen van duidelijkheid over de politieke agenda. Anderzijds geeft het inzicht aan bestuurders omtrent de activiteiten en werkdruk van het team ambtenaren. Het is aan te raden om dit periodiek, zoals per kwartaal, te evalueren en te bespreken.

Transparante advisering

Transparantie in tegengesteld advies binnen de organisatie is een belangrijk aspect. Het bevordert het wederzijds begrip en vertrouwen, en zorgt ervoor dat alle betrokkenen op de hoogte zijn van de verschillende standpunten tussen ambtenaren en bestuurders en hun overwegingen die tot besluitvorming hebben geleid. Evident is dat er ruimte en een veilige werksfeer moet worden geboden die professionele advisering toelaat.

Inwerkprogramma's en trainingen

Een systematische benadering van politiek-ambtelijke verhoudingen begint bij uitgebreide inwerkprogramma's en trainingen. Deze programma's moeten specifieke onderwerpen over politiek-ambtelijke verhoudingen bevatten en gericht zijn op zowel beleidsambtenaren als bestuurders. Het is essentieel dat deze programma's inzicht verschaffen in verschillende vormen van beleidsvorming en de complexiteit van de politiek-ambtelijke dynamiek. Daarnaast is het belangrijk om politiek-ambtelijke verhoudingen periodiek terug te laten komen in de bewustwording en dit niet als een eenmalige investering te benaderen.

6.3.2 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft enkele beperkingen die de interpretatie van de resultaten kunnen beïnvloeden. Zo kunnen de specifieke context en de selectie van de respondenten de generaliseerbaarheid van de resultaten beperken. Toekomstig onderzoek zou kunnen focussen op een breder en meer gevarieerd respondentenbestand om de bevindingen verder te onderzoeken.

Tijdens een aantal interviews is aan bod gekomen dat druk vanuit media en maatschappij van invloed zijn op de wijze waarop volksvertegenwoordigers en bestuurders handelen. Vanuit dit gezichtspunt zijn meerdere onderzoeken mogelijk. Er kan gedacht worden aan welke invloed druk vanuit media of maatschappij heeft op de handelwijze van volksvertegenwoordigers en bestuurders. Meer in het kader van deze thesis zou het interessant kunnen zijn om te onderzoeken wat de invloed

is van druk vanuit maatschappij en/of media op politiek-ambtelijke verhoudingen en in hoeverre dit de kwaliteit van overheidsoptreden beïnvloed.

Een tweede aanbeveling voor vervolgonderzoek richt zich op de rol van de griffier in politiek-ambtelijke verhoudingen. De griffier, als schakel tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, speelt een unieke en potentieel invloedrijke rol in de lokale politiek. Onderzoek naar de invloed van de griffier op de dynamiek tussen politieke bestuurders en ambtenaren kan nieuwe inzichten bieden in hoe deze driehoeksverhouding functioneert en geoptimaliseerd kan worden. Belangrijke vragen die hierbij aan bod kunnen komen, zijn hoe de griffier bijdraagt aan het balanceren van belangen, het faciliteren van communicatie en het smeden van consensus tussen verschillende partijen.

Literatuurlijst

Aharouay, L., & Logtenberg, H. (2023, 10 januari). Hoge ambtenaren bezorgd over samenwerking met politiek, topperleg bij Rutte. *NRC*. Geraadpleegd op 19 november 2023, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/10/hoge-ambtenaren-bezorgd-over-samenwerking-met-politiek-topoverleg-bij-rutte-a4153855>

Aharouay, L., & Logtenberg, H. (2023, 16 januari). Topambtenaren kritisch over politiek: 'Er worden met enige regelmaat irreële eisen aan ons gesteld'. *NRC*. Geraadpleegd op 19 november 2023, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/16/topambtenaren-kritisch-over-politiek-er-worden-met-enige-regelmaat-irrele-eisen-aan-ons-gesteld-2-a4154343?t=1699193505>

Andeweg, R. B., Irwin, G. A., & Louwerse, T. (2020). *Governance and Politics of the Netherlands*. Bloomsbury Publishing.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Baarda, D. B., & De Goede, M. P. M. (2006). Basisboek methoden en technieken. *Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff.

Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., & Fenger, M. (2007). *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Aldershot, UK: Ashgate.

Bekkers, V. J. J. M., Korteland, E. H., Müller, E. I., & Simons, M. E. (2006). Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector. *Center for Public Innovation*.

Bhikie, A. (2023, 20 oktober). Ambtenaren keren zich tegen kabinetsreactie op Hamas-aanval. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 19 november 2023, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ambtenaren-keren-zich-tegen-kabinetsreactie-op-hamas-aanval~bb291722/?referrer=https://www.google.nl/>

- Bouckaert, G., Van de Walle, S., & Kampen, J.K. (2005). Potential for comparative public opinion research in public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 229-240.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas*, 23(4), 1119-1138.
- Bovens, M., & 't Hart, P. (1996). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (2007). *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer.
- Bovens, M., 't Hart, P., & Yesilkagit, K. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. London: Routledge.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public administration review*, 62(2), 174-184.
- Brinkmann, S. (2013). *Qualitative interviewing: Understanding Qualitative Research*. New York: Oxford University Press.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. New York: Oxford University Press.
- Buurman, J. (2012). De Rotterdamse aanpak van veiligheid. *Bestuurskunde*, 21(3), 63-72.
- Cafruny, W., & Rosenthal, G. (1993). The State of the European Community (Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond). *Boulder: Lynne Rienner*.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2016). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications.
- De Vaus, D. (2014). *Surveys in social research*. Routledge.

- Dollery, B., Garcea, J., & LeSage, E. C. (2008). *Local government reform: a comparative analysis of advanced Anglo-American countries*. Edward Elgar Publishing.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International journal of project management*, 20(2), 107-118.
- Herian, M. N., Hamm, J. A., Tomkins, A. J., & PytlikZillig, L. M. (2012). Public participation, procedural fairness, and evaluations of local governance: The moderating role of uncertainty. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), 815-840.
- Hielkema, D. (2023, 26 oktober). Amsterdamse ambtenaren willen dat college van B&W Israëlisch optreden in Gaza 'scherp' veroordeelt. *Het Parool*. Geraadpleegd op 19 november 2023, van <https://www.parool.nl/amsterdam/amsterdamse-ambtenaren-willen-dat-college-van-b-w-israelisch-optreden-in-gaza-scherp-veroordeelt~b47d34bd/>
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public administration review*, 67(3), 545-558.
- Hondeghem, A., Dooren, W. van, Rynck, F. d., Verschuere, B., & Beeck, S. op de (2017). *Handboek bestuurskunde, Organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Brugge: Vanden Broele
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C., & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: Reward, competency, loyalty-and blame*. OUP Oxford.
- King, N., & Brooks, J. (2017). *Template Analysis for Business and Management Students*. SAGE Publications Ltd.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158.

- Koppenjan, J. F. M. (2005). The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration*, 83(1), 135-157.
- Lange, S. de, Leyenaar, M., & Jong, P. de (2014). *Politieke partijen: overbodig of nodig?* Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Le Roy, R. C. (1976). *De vierde macht: een hernieuwde kennismaking*. Den Haag: Vuga Boekerij.
- Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203-225.
- Noordegraaf, M., & van Dorp, E. J. (2022). Vernieuwing van vakmanschap: Een kritische analyse van de professionaliseringsactiviteiten van de Algemene Bestuursdienst (ABD). *Bestuurskunde*, 31(2).
- Ongaro, E., & Van Thiel, S. (Eds.). (2018). *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Osborne, S. P., & Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management*, 24, S31-S47.
- Overeem, P. 2005. The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27 (2): 311–329.
- Page, S. (2010). Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 246-263.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration*. Routledge.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics*, 29(2), 131.

- Pierre, J., & Peters, B. G. (2012). *The SAGE Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Continuity and change in public policy and management*. Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. A. W., Binder, S.A., & Rockman, B.A. (2008). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2022). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. Routledge.
- Sommer M., (2023, 20 januari). Graag betere politici, en daar horen ook stoerdere ambtenaren bij. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 19 november 2023, van <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/graag-betere-politici-en-daar-horen-ook-stoerdere-ambtenaren-bij~b1fa8833/?>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.
- Stokmans, D., & Witt Wijnen, P. de (2020, 21 februari). Topambtenaren zijn vooral bezig hun minister uit de wind te houden. *NRC*. Geraadpleegd op 19 november 2023, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/02/21/een-kaste-van-loyale-probleemverwijderaars-a3991281>

- Stone, D. (1988). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Strauss, A., & Corbin, J. M. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Sage Publications, Inc.
- Svara, J. H. (1998). The politics-administration dichotomy model as aberration. *Public Administration Review*, 58(1), 51-58.
- Swanborn, P. (2010). Case study research: What, why and how?. *Case study research*, 1-192.
- ‘t Hart, P., & van der Steen, M. (2012). Politiek-ambtelijke verhoudingen in de 2.0-wereld: Nieuwe uitdagingen en overzeese lessen. *Bestuurskunde*, 21(1), 71-82.
- Teisman, G. R., & Klijn, E. H. (2008). Complexity theory and public management. *Public Management Review*, 10(3), 287-297.
- Tracy, S. J. (2010). Qualitative Quality: Eight “Big-Tent” Criteria for Excellent Qualitative Research. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 837–851.
- Van Aelst, P., & Walgrave, S. (2016). Information and arena: The dual function of the news media for political elites. *Journal of Communication*, 66(3), 496-518.
- Van der Meer, F. M., & Raadschelders, J. C. (1999). The senior civil service in the Netherlands: A quest for unity. *Bureaucratic Elites in Western European States*, 205-229.
- Van der Velden, R., & Bijlsma, I. (2016). Flexibilisering van de arbeidsmarkt en de gevolgen voor jongeren: een onderzoek naar de transitie van school naar werk in vijf Europese landen. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(3), 262-281.
- Van Thiel, S. (2021). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.

Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. 4e druk Den Haag: Lemma.

Visser, J., & Hemerijck, A. (1997). *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public management review*, 17(9), 1333-1357.

Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. The Free Press.

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Yesilkagit, K. (2008). *Bureaucratic Autonomy and the Politics of Administrative Reform*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zouridis, S., & Thaens, M. (2019). *Digitale transformatie in het openbaar bestuur*. Deventer: Kluwer.

Bijlages

Bijlage I – Uitnodigingsbrief



Epe, 4 juli 2023

Cor Jabaaij en Jarno Kamphuis

jarnokamphuis@gmail.com cor@jabaaij.nl

Nyenrode Business Universiteit - Executive MBA

Onderwerp: Interview t.b.v. MBA-thesis

Beste deelnemer,

Als eerste willen wij u bedanken voor uw medewerking aan het onderzoek dat wij uitvoeren ter afronding van onze MBA aan de Nyenrode Business Universiteit. Deze brief informeert u over het onderzoek dat wij uitvoeren en over het interview dat wij met u zouden willen houden.

In deze thesis wordt ingegaan op de politiek ambtelijke verhoudingen en hoe deze kunnen bijdragen aan een efficiënte overheid. Rolvastheid verwijst naar de mate waarin bestuurders en ambtenaren hun rol volgens de geldende normen en waarden uitoefenen en zich aan de afgesproken kaders houden. Dat kan zijn het klassieke dichotomiemodel, maar er zijn ook modellen die uitgaan van vergaande samenwerking i.p.v. een strikte scheiding van rollen. Het onderwerp is actueel en wanneer de invulling van de rollen vanuit politiek en ambtenarij niet in balans zijn of wanneer politici en bestuurders niet vanuit dezelfde uitgangspunten werken kan dit leiden tot problematische situaties.

Ons onderzoek richt zich op de interactie tussen politici en ambtenaren die werken bij de overheid. De verbijzondering van dit onderzoek ziet toe op de vraag hoe rolvastheid kan helpen bij een effectief en efficiënt overheidsoptreden. Het is voor dit onderzoek daarom van belang om de ervaringen en percepties van hen te exploreren, precies daar waar deze bij elkaar komen.

Wij zullen aan de start van het interview u om toestemming vragen om een geluidsopname van het gesprek te maken. Hiervoor gebruiken wij een recorder. Wij hebben iemand anders gevraagd om van het interview een woordelijke weergave te maken (transcriberen). In deze transcriptie worden uw gegevens geanonimiseerd. Als het interview is uitgeschreven zal deze ter goedkeuring aan u worden voorgelegd. Hierbij heeft u de mogelijkheid om zaken aan te vullen en/of te verduidelijken. Pas hierna zullen wij starten met de analyse van de data. De geluidsopnames en de transcripties zullen alleen door ons gebruikt worden en ook alleen voor dit onderzoek. De geluidsopnames worden na het afronden van het onderzoek vernietigd. De geanonimiseerde transcripties worden 10 jaar bewaard en zullen daarna vernietigd worden. Zij zullen niet worden meegenomen in een bijlage van het onderzoek.

Het interview is vertrouwelijk en deelname is geheel vrijwillig. Op elk moment kunt u voor, tijdens of na het interview, zonder opgave van redenen, besluiten om niet meer deel te nemen aan het onderzoek.

U heeft het recht om zorgvuldig en voldoende geïnformeerd te zijn. Als u daarom na het lezen van deze brief nog vragen heeft, kunt u ons altijd bellen of mailen.

Wij willen u nogmaals bedanken voor uw belangrijke bijdrage aan ons onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Cor Jabaaij

Jarno Kamphuis

Bijlage II – Toestemmingsverklaring



Toestemmingsverklaring

Voor deelname aan het onderzoek: rolvastheid politiek-ambtelijke verhoudingen

Ik ben over het onderzoek geïnformeerd en weet wat het doel, de opzet en de procedure van het onderzoek zijn. Ik heb tijd gehad om aanvullende vragen over het onderzoek te stellen en mijn vragen zijn naar tevredenheid beantwoord. Ik had genoeg tijd om over deelname te beslissen. Ik weet dat mijn deelname vrijwillig is en dat ik het recht heb mijn toestemming op ieder moment in te trekken, zonder dat ik daarvoor een reden hoeft te geven en zonder dat dit gevolgen heeft voor mij. Ik weet wie er bij mijn gegevens kunnen komen. Ik weet dat mijn gegevens veilig worden opgeslagen voor minstens 10 jaar, zoals verplicht bij onderzoek.

Mijn deelname aan dit onderzoek is geanonimiseerd met een code. Dit houdt in dat mijn gegevens anoniem zijn gemaakt en alleen met bijzondere moeite zijn te herleiden naar mij. Mijn naam (of herleidbare informatie) is niet terug te vinden in rapporten, presentaties of wetenschappelijke publicaties. Mijn leidinggevende en collega's worden niet op de hoogte gebracht van mijn persoonlijke antwoorden.

Ik stem toe met deelname aan het onderzoek, en geef hierbij tevens toestemming voor de verwerking en opslag van mijn onderzoeksgegevens, zoals beschreven in de meegestuurde informatiebrief.

Als de onderzoekers op anonieme wijze een quote van mij wil gebruiken in een rapportage of wetenschappelijke publicatie over dit onderzoek, dan:

- geef ik hier nu toestemming voor;
- wil ik dat hierover contact wordt opgenomen;
- geef ik hier geen toestemming voor.

Ik wil wel / niet* geïnformeerd worden over de groepsresultaten van het onderzoek.

Ik wens wel / niet* benaderd te worden voor deelname aan eventueel vervolgonderzoek.

**S.v.p. doorhalen wat niet van toepassing is*

Ik ben hiervoor te bereiken via:

Naam deelnemer onderzoek:

Handtekening:

Datum:

Ik verklaar dat de hierboven genoemde persoon zowel schriftelijk als mondeling over het bovengenoemde onderzoek is geïnformeerd. Ik verklaar tevens dat een vroegtijdige beëindiging van de deelname door bovengenoemde persoon geen gevolgen voor deze persoon zal hebben. Als er tijdens het onderzoek informatie bekend wordt die de toestemming van de geïnterviewde zou kunnen beïnvloeden, dan breng ik hem / haar daarvan tijdig op de hoogte.

Naam onderzoekers: Jarno Kamphuis en Cor Jabaaij
 Functie: student executive MBA Nyenrode Universiteit
 Datum:
 Handtekeningen:

Bijlage III – Semigestructureerde vragenlijst

Inleiding t.b.v. interviews

Hartelijk dank dat u tijd maakt om mij/ons in de gelegenheid te stellen u te interviewen. Dit doen wij voor het schrijven van een thesis ter afronding van onze opleiding MBA Public & Private aan Nyenrode. Het onderwerp van ons onderzoek zijn politiek-ambtelijke verhoudingen. We willen graag onderzoeken welke factoren hierbij een rol spelen en welke maatregelen politici en/of ambtenaren kunnen nemen om de samenwerking goed te laten verlopen. Dit is relevant, omdat de afgelopen decennia de politiek-ambtelijke verhoudingen aan verandering onderhevig zijn en wij via dit onderzoek willen proberen factoren te identificeren die gebruikt kunnen worden om de politiek-ambtelijke verhoudingen positief te beïnvloeden. In dit kader interviewen we een aantal topambtenaren en politici van lokale en landelijke overheden.

Om dit gesprek goed te kunnen analyseren nemen we het gesprek op. De geluidsopnames en de transcripties zullen alleen door ons gebruikt worden en ook alleen voor dit onderzoek. De geluidsopnames worden na het afronden van het onderzoek vernietigd. We transcriberen de interviews en anonimiseren deze. We verwerken verder alle gegevens anoniem en niet herleidbaar tot individuen. De geanonimiseerde transcripties worden tien jaar bewaard en zullen daarna vernietigd worden. Zij zullen niet worden meegenomen in een bijlage van het onderzoek.

U bent altijd vrij om geen antwoord te geven op een vraag of zelfs om het interview te beëindigen. Deze afspraken leggen we vast in het formulier dat ik u met deze vragenlijst had opgestuurd. Is het akkoord om deze te ondertekenen?

Zijn er voordat we het interview starten en de opname wordt gestart nog vragen?

Politiek-ambtelijke verhoudingen

1. In hoeverre worden politiek-ambtelijke verhoudingen belangrijk gevonden binnen uw organisatie?
2. Zijn politiek-ambtelijke verhoudingen regelmatig onderwerp van gesprek binnen uw organisatie?
3. Wat verstaat u onder politiek bestuurlijke sensitiviteit?

4. Zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen omschreven en zo ja is dat in vaste patronen of gaat het meer over gedrag?
5. Wat zijn de uitdagingen die u tegenkomt bij het balanceren tussen de behoeften van politieke leiders en die van ambtenaren?
6. Welke factoren dragen volgens u het meest bij aan het versterken of verzwakken van de politiek-ambtelijke verhoudingen?
7. Op welke manier kunnen politici en ambtenaren zorgen voor een gedeeld begrip van de verwachtingen en verantwoordelijkheden binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen?

Beleid- en besluitvormingscontexten

1. Kunt u omschrijven hoe de interactie tussen politici, ambtenaren (en eventuele andere partijen) verloopt (dichotomie, netwerksturing, coproductie)?
2. Hoe wordt met de verschillende beleids- en besluitvormingscontexten rekening gehouden met de politiek-ambtelijke verhoudingen?
3. Welke afspraken zijn daarover binnen uw organisatie gemaakt (formeel, ad-hoc)?
4. Welke factoren worden betrokken bij het inrichten van de politiek-ambtelijke verhoudingen (interactie, omvang projecten, ideologie)?
5. Hoe wordt er binnen uw organisatie omgegaan met beleidsveranderingen en hoe beïnvloedt dit de politiek-ambtelijke verhoudingen?
6. Hoe wordt de scheiding van verantwoordelijkheden tussen politici en ambtenaren gehandhaafd en gewaarborgd in uw organisatie?

Kwaliteit van overheidsoptreden

1. Wat verstaat u onder effectiviteit van overheidsoptreden?
2. Op welke wijze hebben politiek-ambtelijke verhoudingen invloed op de effectiviteit van overheidsoptreden?
3. Wat verstaat u onder efficiëntie van overheidsoptreden?
4. In hoeverre hebben politiek-ambtelijke verhoudingen invloed op de efficiëntie van overheidsoptreden?
5. Wat verstaat u onder legitimiteit van overheidsoptreden?
6. Hoe werkt de inrichting van politiek-ambtelijke verhoudingen door op de legitimiteit van overheidsoptreden?
7. Hoe wordt binnen uw organisatie (of door uzelf) rekening gehouden met de inrichting van politiek-ambtelijke verhoudingen in de context van verschillende beleidsvraagstukken.

8. Kunt u voorbeelden geven van hoe daar mee omgegaan is?
9. Hoe werken politiek-ambtelijke verhoudingen door op maatstaven van goed bestuur (leiderschap)
10. Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waar er uitdagingen of zelfs problemen ontstonden doordat er onduidelijkheden waren m.b.t. de rolverdeling binnen politiek-ambtelijke verhoudingen?
11. Wat zou u anders doen als u opnieuw in precies dezelfde situatie zou belanden.
12. Vind u dat uw ambtenaren/politiek leider zich anders zou moeten opstellen binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen? Waarom en hoe?
13. Hoe wordt de professionele ontwikkeling van ambtenaren in uw organisatie bevorderd en hoe draagt dit bij aan politiek-ambtelijke verhoudingen?

Tot slot

1. Kunt u ons nog documenten aanreiken ten aanzien van het inrichten van politiek-ambtelijke verhoudingen die wij gelezen moeten hebben?
2. Zijn er mensen waarvan u vindt dat we die echt gesproken moeten hebben m.b.t. politiek-ambtelijke verhoudingen?
3. Zijn er nog onderwerpen met betrekking tot politiek-ambtelijke verhoudingen en de invloed daarvan op overheidsfunctioneren die onbesproken zijn gebleven of die u gemist hebt in dit interview?

Bijlage IV – Codeboek

	Beleids- en besluitvormings- contexten	Factoren van invloed op PAV	Kwaliteit	Maatregelen ter verbetering	Toegepaste modellen en rolverdeling	Worden PAV belangrijk gevonden
Afstand overheid burgers						
Belangrijke speler PAV						
Beleidswijzigingen						
Beschreven PAV						
Co-productie						
Dichotomie						
Effectiviteit						
Efficiëntie						
Ervaring politici						
Ervaring topambtenaren						
Factor PAV						
Invloed coalitieakkoord						
Legitimiteit						
Maatregel bevorderen PAV						
Modellen						
Network governance						
Onbeschreven PAV						
Ongelijke positie						
Opleiden ambtenaren						
Opleiding politici						
PAV belangrijk						
PAV onderwerp van gesprek						
Persoonlijke kenmerken						
Politiek bestuurlijke sensitiviteit						
Rolverdeling						
Startpositie politici						
Uitdaging in PAV						
Vertrouwen						
Voorbeeld invloed media						
Voorbeeld slechte PAV						
Voorbeeld uitdaging						

Bijlage V – De tien geboden binnen politiek ambtelijke verhoudingen

De tien geboden binnen politiek ambtelijke verhoudingen		
Bestuurders/ ambtenaren	1	Gij zult het inwerkprogramma heiligen met onderwerpen over politiek-ambtelijke verhoudingen.
	2	Gij zult streven naar wederzijds begrip tussen politici en ambtenaren
	3	Gij zult periodiek politiek-ambtelijke verhoudingen bespreken.
	4	Gij zult elk nieuw beleid- of besluitvormingstraject aanvangen met een 'benen-op-tafel sessie.
	5	Gij zult uw overzicht behouden en uw prioriteiten stellen.
	6	Gij zult transparant zijn over tegengesteld advies binnen het College, de Gemeenteraad of Tweede Kamer.
Bestuurders	7	Gij zult erkennen: een politicus is geen manager.
	8	Gij zult de stapeling van wensen en eisen vermijden.
	9	Gij zult ambtenaren de ruimte en veiligheid bieden om te adviseren.
Ambtenaren	10	Gij zult onthouden: een ambtenaar is geen politicus.

