

Op elkaar aangewezen

Onderzoek naar professionele kwetsbaarheden en de betrekkingen tussen topambtenaren en politieke bestuurders

A.F.A. Korsten

De betrekkingen tussen bestuurders en topambtenaren

Leefbaar Rotterdam behaalde in 2002 onder aanvoering van Fortuyn en Sörensen een grote verkiezingswinst. Die winst ging sterk ten koste van zittende partijen als de PvdA. De PvdA had jarenlang zitting gehad in het college en een sterk stempel gezet op het lokaal bestuur. De PvdA viel na maart 2002 in de coalitievorming uit de boot en trad dus niet toe tot het college van B&W. De politieke ommezwaai bracht daarop ook een crisis tussen het ambtelijk apparaat en het college. Het onderling wantrouwen was betrekkelijk groot. Aan de kant van de politieke bestuurders was dat begrijpelijk omdat diverse topambtenaren immers jarenlang de PvdA-wethouders hadden gesteund die het contact met de samenleving deels waren kwijtgeraakt, wat afgestraft was tijdens de verkiezingen. Na die crisis in de betrekkingen kwam er echter een dialoog op gang, waarna de lucht geklaard werd. Overigens bleek recent uit de affaire rond het Havenbedrijf dat directeur Scholten van dat bedrijf teveel zijn gang kon gaan. De wethouders hebben niet voorzien dat Scholten teveel onverantwoorde uitgaven zou doen en ambtelijk is ook niet genoeg de trom geroerd. Hier is sprake van falen op meerdere fronten hoewel rapporteur Lemstra 'bizarre' omstandigheden noemt. Voor nadere analyse hiervan verwijzen we naar het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer. Hoe dan ook, de betrekkingen tussen topambtenaren en leden van het dagelijks bestuur verdienen aandacht. Het samenspel kan verbeteren. In Amsterdam trad zo'n crisis als in Rotterdam niet op maar ook hier is wel discussie ontstaan.

Amsterdam

Amsterdam kende in het verleden enkele grote affaires, zoals rond de Bijlmermeer en Stopera. Marc Otten schreef er over. En er was het echec rond de GVB waarnaar onderzoek werd gedaan door een commissie onder leiding van Arie van der Zwan. Maar er was niet alleen kommer en kwel. De gemeente Amsterdam staat bekend als een voorloper op het vlak van de aanpak van integriteit. Aldus sprak de Amsterdamse hoogleraar bestuurskunde Leo Huberts, die veel onderzoek deed naar ambtelijke en bestuurlijke ethiek, in 2004 in een tv-uitzending van NOVA. Huberts deed zelf ook onderzoek in Amsterdam. Het gemeentebestuur ging niet over een nacht ijs en schakelde ook anderen in. Mark Bovens is daar een van. Bovens, in het dagelijks leven van 2004 eveneens hoogleraar bestuurskunde, en enkele van zijn medewerkers van de Utrechtse School voor Bestuurs- en organisatiewetenschap, verrichtten in 2004 een *onderzoek naar kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren* in opdracht van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam. Dit onderzoek trok landelijke aandacht toen het in november 2004 op de voorpagina van de NRC verscheen. Merkwaardig?

Bovens schreef me: 'Het was een betrekkelijk eenvoudig rapport dat al een half jaar geleden is afgerond maar in de toevallige politiek-publicitaire dynamiek opeens op de voorpagina belandde' (e-mail van 2 december 2004). Toch is het een opvallend rapport. Het is namelijk

een van de weinige pogingen om juist iets te zeggen over de politiek-bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen op *lokaal* niveau. Dergelijke studies komen niet vaak voor. Vaak zijn het juist de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen op *rijksniveau* die de aandacht trekken.

Denk maar aan de discussie tussen minister van Justitie Winnie Sorgdrager en super-procureur-generaal Arthur Docters van Leeuwen naar aanleiding van het in discussie geraken van een van zijn pg's. Docters moest het veld ruimen maar herstelde zich later. Een ander geval betreft secretaris-generaal Sweder van Wijnbergen die in botsing kwam met minister AnnemarieJorritsma van Economische Zaken en vrijwillig vertrok. En recenter kennen we de discussie tussen minister van Sociale Zaken De Geus en UWV-baas Tjibbe Joustra. Joustra kreeg een andere baan. Het is aan deze rijksproblematiek dat ook 't Hart c.s. aandacht schonken in hun boek 'Politiek- ambtelijke verhoudingen in beweging'.

Als ik zeg dat de verhouding tussen bestuurders en topambtenaren lokaal nog niet zoveel aandacht had, wil dat niet zeggen dat dit voor de hele bestuurskunde gold. Welnee. Deze betrekkingen zijn een klassiek leerstuk in de bestuurskunde.

Wat hield het onderzoek van professor Bovens c.s. in? We gaan daar uitvoerig op in.

De opdracht van de gemeente Amsterdam

De opdracht voor Bovens c.s. luidde:

1. Onderzoek aan de hand van praktijkervaringen en overige beschikbare kennis, de specifieke integriteitsrisico's van hoge ambtenaren bij de gemeente Amsterdam. Breng de dilemma's die hierbij een rol spelen in kaart. Betrek daarbij tevens de positie van het gemeentebestuur. Maak waar mogelijk gebruik van ervaringen in andere grote gemeenten.
2. Formuleer op basis van de onderzoeksresultaten aanbevelingen hoe deze integriteitsrisico's kunnen worden beperkt. Hoe kan met de dilemma's het beste worden omgegaan?

In deze opdracht vallen een paar zaken op. Het woord kwetsbaarheid in professionele verantwoordelijkheid is vervangen door '*integriteitsrisico*'. En het ging om *dilemma's*. Het gaat niet louter om het functioneren van hoge ambtenaren sec maar om de betrekkingen tussen ambtenaren en B&W. Zouden ambtenaren wel eens opdrachten krijgen van politieke bestuurders die strijdig zijn met ethisch verantwoord handelen? Of zouden hoge ambtenaren altijd loyaal zijn?

Blijkbaar wringt er te vaak iets in de betrekkingen tussen B&W en topambtenaren, waardoor dit onderzoek nodig is.

Afbakening van het onderzoek

Wie onderzoek doet, moet het thema afbakenen.

Integriteit

Het onderzoek moet nader worden afgebakend omdat het begrip integriteit tal van betekenissen oproept. Het gaat hier om integriteit van topambtenaren en dus niet om integriteit van andere ambtenaren. Onder topambtenaren worden begrepen directeuren van gemeentelijke diensten, gemeentelijke bedrijven en projectdirecteuren die allemaal in direct

contact staan met het college of een wethouder. Het gaat derhalve om het centrale bestuur en het centrale ambtelijk apparaat van de gemeente Amsterdam. De stadsdeelsecretarissen zijn niet in het onderzoek betrokken. Er worden dus geen algemene uitspraken gedaan over de *feitelijke* integriteitsrisico's bij de gemeente in het algemeen.

De *klassieke* integriteitsrisico's zoals het aannemen van steekpenningen (corruptie) en fraude zijn niet in beschouwing genomen.

Integriteitsschendingen is een woord dat verwijst naar het schenden van normen op het vlak van integriteit.

Wat is een dilemma?

Een dilemma op het vlak van integriteit slaat op een tegenstelling tussen professionele waarden.

Is hiervan een voorbeeld te geven? Een voorbeeld betreft de spanning tussen ambtelijke loyaliteit aan de bestuurders versus de eigen ambtelijke professionaliteit. Dergelijke spanningen kunnen leiden tot integriteitsrisico's. Hoezo? Het is mogelijk dat tegenover de relevante fora – zoals de gemeenteraad of media – niet verantwoord kan worden dat professioneel is gehandeld of dat bij dergelijke fora de schijn ontstaat dat niet professioneel is gehandeld.

Kenschets van het onderzoek

Wat voor onderzoek is het onderzoek van Bovens c.s.? Is het een toetsend onderzoek, waarbij hypothesen worden getoetst? Is het een kwantitatief of meer kwalitatief onderzoek? Het is geen kwantitatief onderzoek. En evenmin een toetsend onderzoek. De kennis van dit terrein is te beperkt om onmiddellijk een toetsend onderzoek te doen. Bovendien was de opdrachtgever meer geïnteresseerd in aanbevelingen.

Het onderzoek van Bovens c.s. is een *exploratief en beschrijvend onderzoek*. Door middel van kwalitatieve onderzoeksmethoden is verkend *wat mogelijke kwetsbaarheden kunnen zijn*. De auteurs verrichtten daarvoor documentanalyses, voerden diepte-interviews en ze zetten een viertal focusgroepen op.

Een focusgroep is een maximaal twee uur durend groepsinterview met circa vier personen. Deze methode heeft als voordeel dat binnen korte tijd veel informatie kan worden verkregen. Langs deze weg wilden de onderzoekers een beeld krijgen van de perceptie van de situatie in Amsterdam.

De onderzoekers hebben citaten verzameld en de focusgroep-benadering aangevuld met het bestuderen van documenten en theoretische inzichten. Daarmee werd deze aanpak gekenschetst als '*grounded theory*' (Glaser en Strauss, 1967).

Het onderzoek is exploratief in de zin dat het een verkenning is van mogelijke dilemma's en integriteitsrisico's op basis van een aantal gesprekken. De verkenning bevat geen uitspraken over de feitelijke omvang van het aantal dilemma's en/of integriteitsrisico's voor topambtenaren.

Analysekader van Bovens c.s.

Bij de opzet van een onderzoek kun je wel onderzoeksvragen formuleren en hoe je daarop antwoord wilt vinden met een waarnemingsmethode maar dat is niet genoeg. Vaak wordt ook tevoren literatuurstudie aanbevolen. Waarom zou die nuttig zijn? Omdat het onderzoek verder gericht moet worden en de originaliteit ervan belicht moet worden.

Was er sprake van een kader voor analyse? Ja, dat was gewenst. Immers, wat zijn integriteitsrisico's?

Drie risicofactoren werden door Bovens c.s. onderkend.

- Ten eerste de mate waarin op een terrein sprake is van *verleidingen tot onprofessioneel gedrag*. Denk daarbij aan loslippigheid naar media of lekken. Ook is te denken aan grote politieke druk om resultaten te bereiken wat kan verleiden tot bijkleuring. In het algemeen geldt dat de risico's kleiner worden als de verleidingen minder zijn.
- Ten tweede is van belang of de *gedragsnormen voor betrokkenen duidelijk* zijn. Als de geldende normen duidelijk zijn, is de kans op integriteitsrisico's kleiner.
- Ten derde speelt een rol of normen worden *nageleefd* en daar toezicht op wordt gehouden. Naarmate de normen strikter worden nageleefd, is de kans op feitelijke integriteitsschendingen kleiner.

Het zijn niet echt deze risico's die zijn onderzocht maar spanningsvelden.

Drie spanningsvelden op het vlak van kwetsbaarheid voor integriteit

In het onderzoek zijn drie spanningsvelden op het vlak van kwetsbaarheid voor integriteit onder topambtenaren van de gemeente Amsterdam meegenomen:

- a) ambtelijke nevenactiviteiten;
- b) ambtelijk ondernemerschap;
- c) de relatie topambtenaar-dagelijks bestuur.

Ad a. Ambtelijke nevenactiviteiten.

Ambtelijke nevenactiviteiten van topambtenaren zijn van belang om te bekijken. Immers, veel van die topambtenaren zijn uit hoofde van de functie of als privépersoon actief in organisaties of netwerken buiten de gemeentelijke organisatie. Dat is positief omdat ambtenaren hun voelhorens buiten de gemeente moeten uitsteken en niet te ver van de maatschappij moeten staan. Het kan bij dit extern functioneren gaan om een variëteit van activiteiten: bestuursfuncties, de vervulling van een commissariaat bij een bedrijf of een politieke nevenfunctie. Bepaalde nevenfuncties worden wellicht vervuld op verzoek of zelfs in opdracht van het dagelijks bestuur van de gemeente.

Mogelijke spanningsvelden op het vlak van nevenactiviteiten? Een mogelijkheid is dat vermenging van belangen ontstaat. Er bestaat ene kans dat een particuliere organisatie in een gunstiger positie komt door de relaties, voorkennis van beslissingsbevoegdheden van de ambtenaar of de belangen van de gemeente minder zwaar gewogen worden dan die van de particuliere organisatie. Ook bestaat er een kans dat de buitenwacht niet goed meer weet of en wanneer de betreffende ambtenaar uit hoofde van zijn functie handelt of als privépersoon. Onduidelijkheid kan de schijn met zich brengen van partijdigheid of belangenverstrengeling.

Ad b. Ambtelijk ondernemerschap.

Is ambtelijk ondernemerschap ook een bron van spanningen? Ambtelijk ondernemerschap is vooral iets van na de jaren negentig. De bedrijfsmatige overheid werd bepleit. Osborne & Gaebler kwamen met hun aandachttrekkende boek *'Reinventing government'*, waarin een pleidooi was opgenomen dat de overheid het over een andere boeg moet gooien. Meer ruimte voor creativiteit werd bepleit. En, de overheidsorganisaties moesten minder sturen met regels, en meer doen door middel van de publiek - private samenwerking. Meer innovatie en meer pro- actieve ambtenaren, waren nodig.

In Nederland sloeg dit denken ook aan. De aandacht voor projectmatig werken en pps steeg. De formatie van teams leidde tot de toekenning van ruimere bevoegdheden en middelen om de klus te klaren. Gemeenten gingen meer opereren via marktwerking door aan- en uit te besteden en verzelfstandiging van organisaties, waarvan sommige hybride waren (publicaties van Joice Sylvester). Vooral op het punt van het afleggen van verantwoordelijkheid zijn hybride organisaties (deels gefinancierd door de overheid, deels door de private sector) niet altijd sterk. Aan transparantie ontbreekt het wel.

Uit de literatuur is in het algemeen bekend dat ondernemende ambtenaren en ondernemende organisaties een bron zijn van integriteitsrisico's en politiek - ambtelijke spanningen (Bovens, 1996). Er dienen zich drie potentiële bronnen van integriteitsschendingen aan. Ten eerste gaat het dan om gemeentelijke bedrijven zoals het havenbedrijf, die eigen inkomsten hebben. Ten tweede gaat het om gemeentelijke organisaties die externe verzelfstandigd worden of geprivatiseerd. Ten derde gaat het om het werken in projectorganisaties, aldus Bovens c.s..

Ad c. De relatie topambtenaar-dagelijks bestuur.

De relatie tussen topambtenaren en leden van het dagelijks bestuur van een gemeente is eveneens een bron van dilemma's. Denk met name aan de werkrelatie tussen topambtenaar en wethouder. De ambtenaar denkt primair vanuit professionele rationaliteit en de wethouder vanuit politieke rationaliteit.

Waar zit de kern?

Welke van deze drie spanningsvelden zijn bepalend voor het ontstaan van kwetsbaarheden in de vorm van dilemma's en integriteitsrisico's? Bovens c.s. stellen dat niet zozeer de nevenwerkzaamheden of het bedrijfsmatig werken anno 2004 in de gemeente Amsterdam essentieel zijn, het belangrijkste zijn. Nee, het is de reguliere relatie tussen topambtenaar en wethouder die onder druk staat (Bovens c.s., 2004: 12). Dit spanningsveld duiden ze aan als *'overkoepelend'*. In geval van affaires op het vlak van bedrijfsmatig opereren van de gemeente komt immers vaak ook de positie van de wethouder ter discussie en de vraag of de topambtenaren hem of haar tijd en volledig hadden geïnformeerd over essentialia. Ook in geval van discussie over nevenwerkzaamheden die bijvoorbeeld leiden tot belangenverstrengeling is vaak de positie van de wethouder aan de orde.

Polaris: drie ringen

Hoe te komen tot een nadere analyse van de betrekkingen tussen bestuurders en ambtenaren?

Voor de nadere analyse van de betrekkingen tussen bestuurders en topambtenaren volstaat de driedeling in spanningen (nevenwerkzaamheden, bedrijfsmatigheid, relatie) nog niet. Hiervoor gebruiken Bovens c.s. het *Polaris-concept* van Roel Nieuwenkamp. Nieuwenkamp deed onderzoek naar de politiek-ambtelijke betrekkingen op rijksniveau, tussen ministers en topambtenaren. Hij gebruikt een indeling, die ook op lokaal niveau toepasbaar is. Een bestuurder opereert in meerdere krachtenvelden.

Recent is daar de dualisering (nevenschikking van raad en college) bij gekomen, als gevolg waarvan de afstand tussen wethouder en raad is vergroot. Wethouders maken sinds de invoering in maart 2002 van de dualisering geen deel meer uit van de raad. Wethouders kunnen dus niet langer zichzelf controleren. Het is de raad die de lang verwaarloosde taak van controleur moet versterken. De raad moet dat niet alleen doen. De gemeenteraad is het orgaan voor agendering, kaderstelling, budgettering, het opstellen van verordeningen en controle. Daar krijgt de raad meer instrumenten. B&W kregen iets meer ruimte om te besturen. De raad stuurt op hoofdlijnen, door middel van onder meer de programmabegroting.

Nieuwenkamp beschouwt de relatie tussen bestuurder en topambtenaar als een vorm van samenwerking. In die samenwerking is een reeks van succes- en faalfactoren te onderscheiden.

Deze succes- en faalfactoren zijn onder te brengen in *drie ringen* van belangrijkheid.

- Tot de eerste ring van succes- en faalfactoren die inwerken op de samenwerking behoren de factoren *wederzijds vertrouwen* en *wederzijdse loyaliteit*.
- Tot de tweede ring behoren de *bestuurscultuur* en *organisatiecultuur* (de collectieve mindset of programmering) en de structuur van de organisatie, en de *persoonlijke kwaliteiten* van de betrokkenen. Deze factoren hebben indirect invloed op de samenwerking.
- Deze samenwerking ondervindt ook nog invloed vanuit een derde ring, de sociaal-maatschappelijke omgeving, zeg de *externe context*.

Lokale samenwerking tussen bestuurders en topambtenaren: van belang?

Bovens c.s. werken dit uit. Tot de professionaliteit van lokale topambtenaren in de samenwerking met lokale bestuurders behoort vertrouwen en loyaliteit.

Deze ambtenaren erkennen vanzelfsprekend het *politiek primaat* van de lokale bestuurders en ze proberen dus de bestuurders te bedienen met nuttige, goede voorstellen die *prioriteit* voor de bestuurders hebben en op het goede moment verschijnen. De topambtenaren zullen willen sturen op *inhoud* en *proces* om het zover te krijgen. Daarbij kan het tot een *taakverdeling* tussen bestuurders en ambtenaren komen. De bestuurders stellen binnen de wettelijke kaders in het college de inhoudelijke prioriteiten en de topambtenaren werken die uit. Omgekeerd, soms reiken ambtenaren bestuurders keuzen aan. Agendering geschiedt ook vanuit het ambtelijk apparaat. Maar dat is niet genoeg.

Ambtenaren en bestuurders moeten *een relatie* hebben met elkaar en onderhouden. Niet alleen de taakverdeling is van belang maar ook *conversatie* over 'inhoud en proces' en het elkaar *aanvoelen*. Waarom? Omdat er bestuurders zijn die wel op inhoud willen sturen maar

niet zozeer op proces of omgekeerd of beide. Een topambtenaar moet ook de sterkten en zwakten van een wethouder of burgemeester kennen om deze voor 'uitglijders' te behoeden en een bestuurder zal zicht willen hebben op de sterkten en zwakten van de 'eigen' topambtenaren.

Samenwerking tussen leden van het college van B&W en topambtenaren van de gemeente Amsterdam uit zich in uitspraken die lokale bestuurders doen:

'Je hoeft niet op elkaars verjaardag te komen, maar je moet wel kunnen samenwerken'.

En: *'Je moet in elk geval met elkaar door één deur kunnen'.*

En: *'Het moet persoonlijk klikken, maar er is ook professionaliteit'.*

Als aan de samenwerkingseis niet helemaal voldaan is, kunnen lokale bestuurders dat ook benoemen. De volgende uitspraken illustreren dit:

'Die ambtenaren, je weet nooit wat je van ze kunt verwachten'.

Deze uitspraak wordt door bestuurders met name aan het begin van hun bestuurlijke ambtsperiode wel gedaan; later minder. In het begin zijn ze onzeker.

Als ze eenmaal een tijd functioneren, begrijpen lokale bestuurders dat ze niet zonder topambtenaren kunnen. Ze zeggen dan bijvoorbeeld:

'Je bent tot elkaar veroordeeld'.

Topambtenaren dienen op de hoogte te zijn van wat een lid van het college van B&W van groot gewicht acht en waarmee hij vooral naar buiten wil treden. Dat is niet genoeg. Topambtenaren willen ook weten hoe een bestuurder denkt en kijkt naar inhoud en proces. Het omgekeerde geldt ook. Een bestuurders zal zicht willen hebben op hoe een topambtenaar werkt, hoe hij de bestuurder bedient. Daarvoor is goed persoonlijk contact tussen topambtenaar en bestuurder nodig. Topambtenaren zeggen dus:

'Je moet als ambtenaar zorgen dat je goed in beeld bent'.

Maar bestuurder willen hun stijl niet altijd bespreken met topambtenaren of omgekeerd. Dat uit zich dan in een uitspraak als de volgende'

'Toen ik vroeg wat de wethouder van mij verwachtte, vond hij dat geen vraag'.

Lang niet alle wethouders wensen oog te hebben voor het verkeer tussen bestuurder en topambtenaar. Dat kan veroorzaakt worden door een wethouder het idee is toegedaan dan zich concentreren op de relatie met raadsleden van groot gewicht is.

De situatie in Amsterdam: vier kernelementen van de relatie tussen bestuurders en ambtenaren

Bovens e.a. geven aan dat vier aspecten, *kernelementen*, in de relatie tussen lokale bestuurders en ambtenaren vooral van belang waren in de gemeente Amsterdam: a) vertrouwen; b) openheid; c) veiligheid; d) respect.

Ad a) Vertrouwen.

Ook in de gemeente Amsterdam stond de vertrouwenseis hoog. Maar vertrouwen is er niet vanzelfsprekend. De volgende uitspraken illustreren dit.

'In de praktijk gebeurt veel langs de informele weg: "Joh, doe dit even". Maar als dat problemen oplevert, grijpt men terug naar de formele weg. Dat klopt dus niet'.

En: *'Onderling vertrouwen is niet vanzelfsprekend. Naast een positieve ontwikkeling van de formele kant via de "planning en control-cyclus" houdt je daarnaast het informele vertrouwenscircuit'.*

En: *'Bilateraal lukt het wel om een vertrouwensrelatie op te bouwen, maar collectief is het lastig'.*

Aan vertrouwensgroei moet gewerkt worden door zowel ambtenaren als bestuurders, zo bleek uit de interviews, gehouden in Amsterdam. Topambtenaren gaven aan zich niet altijd gedekt te weten door de lokale bestuurders. Als het erop aankomt, laten bestuurders je vallen, zo werd gehoord (Bovens e.a., 2004: 24).

Ad b) Openheid

Openheid verwijst bij Bovens c.s. naar elkaar tijdig informeren. Bestuurders moeten hun wensen tijdig kenbaar maken. Alleen zo kunnen topambtenaren de nodige *politieke gevoeligheid* ontwikkelen. De uitspraak die hierop duidt luist:

'Je moet elkaar niet verrassen'.

Er moet voor ambtenaren ook ruimte zijn om een bestuurder tegen te spreken. Opvallend is dat Amsterdamse bestuurders aangeven dat van topambtenaren nog wel eens te missen, terwijl ambtenaren op hun beurt zeggen dat bestuurders een tegengeluid niet willen horen (Bovens c.s., 2004: 25). Op dit punt is er dus nog wel wat verbeterbaar.

Ad c) Veiligheid.

Een topambtenaar is open als hij of zij zich veilig voelt. Een topambtenaar wil dat bestuurders dekking geve maar ook het omgekeerde geldt. Zie de uitspraken:

'Als de bestuurder me maar dekt'.

En: *'Je kunt er nooit zeker van zijn dat je steun krijgt'.*

Bovens c.s.: 'Een aantal ambtelijke respondenten geeft aan de gemeente Amsterdam een onveilige organisatie te vinden: de organisatie is niet transparant, besluiten lijken genomen te worden op basis van persoonlijke voorkeuren en er wordt bestuurd op basis van macht. Dit laatste wil zeggen dat bestuurders gebruik maken van hun bevoegdheden om beslissingen te nemen in plaats van zich te bedienen van valide argumenten. Het organiseren van veiligheid via een bestuurder is volgens respondenten lastig. Dat leidt volgens hen tot een parafencultuur en vorming van schaduw dossiers'.

Ad d) Respect.

Respect heeft te maken met het erkennen van elkaars rol (2004: 25). Respect betekent dat je als topambtenaar begrip kunt opbrengen voor de druk waaronder een bestuurder opereert. Dat blijkt uit de volgende citaten:

'Je moet de ander z'n rol gunnen'.

En: *'Wethouders voelen zich verplicht om bepaalde groepen tevreden te houden. Verder zijn ze gebonden aan een partijprogramma en een collegeprogramma. Dan leiden ze nog een grote*

organisatie met ambtenaren die er al jaren zitten. Voor die ingewikkelde situatie moet je als ambtenaar begrip kunnen opbrengen'.

Wederzijds respect is weliswaar subjectief maar van groot belang (Möhring e.a., 2002: 30). In Amsterdam blijft het teveel impliciet.

Dilemma's in de (samenwerkings) relatie bestuurders -topambtenaren

We hebben nu vier kernelementen in de relatie tussen bestuurders en topambtenaren benoemd. Wat zijn nu dilemma's en risico's?

Dilemma's en risico's

Bovens c.a. zien er drie:

- A) de verhouding ambtelijke –politieke rationaliteit;
- B) de loyaliteit aan de ambtelijke organisatie en de politiek;
- C) de korte termijn agenda's en de agenda's voor de lange termijn.

Ad A) Politieke rationaliteit versus ambtelijke rationaliteit

De politiek heeft het primaat en daarmee de bestuurder. Maar het is mogelijk dat een bestuurder iets wil dat tegen een eerdere uitspraak van het college of de raad ingaat of strijdig is met wettelijke regels. Dan kan een ambtenaar in problemen komen, als hij/zij hierin meegaat. Dan ontstaat spanning tussen de bestuurlijke wil en de principes van en achter de bureaucratie zoals opereren binnen de wet, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid.

Casus: 'Ik was betrokken bij de Europese aanbesteding van een bepaald contract. De bestuurder heeft mij op een gegeven moment gevraagd bepaalde financiële risico's die hier aan kleefden, niet te vermelden in een notitie aan de gemeenteraad. Ik heb geweigerd deze informatie niet op te nemen omdat het in strijd was met mijn ambtelijke professionaliteit. Ik behoor te zorgen dat de Raad goed geïnformeerd is, zodat zij het goede besluit kan nemen. De bestuurder was niet blij met mij en heeft vervolgens een andere ambtenaar gevonden die wel loyaal was aan zijn wensen. Ik ben toen naar de burgemeester en de gemeentesecretaris gestapt en heb de situatie uitgelegd. De bestuurder is toen teruggefloten en de Raad uiteindelijk goed geïnformeerd'.

Ad B) Loyaliteit aan de politiek versus loyaliteit aan de ambtelijke organisatie.

De topambtenaar moet dienstbaar zijn aan de politieke bestuurders uit het college. Maar de topambtenaar geeft ook leiding aan een ambtelijke dienst, waarbinnen hij/zij geloofwaardig moet zijn. Als de koers ingevolge een besluit van het politiek bestuur 180 graden omgegooid wordt, kan de leidinggevende topambtenaar in een moeilijk parket belanden in de ogen van de ambtenaren uit de eigen dienst.

Casus: 'Een kantoorgebouw moest wijken voor woningen. De grond was eigendom van de ondernemers en die moesten dus uitgekocht worden. De ondernemers wilden niet en geld was er ook niet. De wethouder organiseert een meeting, houdt een speech en de ondernemers worden enthousiast. Ik blij verrast, want dit was een stap in de goede richting. Zwaait de wethouder achteraf ineens honderdtachtig graden om. Dat is niet uit te leggen aan de achterban en gaat dus ten koste van je geloofwaardigheid. Hoog opspelen kan echter niet, want dan zet je jezelf buiten spel'.

Ad C) De korte versus de lange termijn.

Wethouders hebben te maken met de politieke cyclus. Zitten ze eenmaal, dan zijn er over vier jaar weer verkiezingen. Binnen vier jaar willen wethouders dus iets neerzetten. Dan moeten de media bereikt worden en dan is profiel gewenst. Ambtenaren werken juist in de luwte; hun populariteit is niet gerelateerd aan verkiezingen maar aan professionaliteit. Zijn de wethouders meer gericht op de korte termijn, ambtenaren hebben meer oog voor de korte en de lange termijn.

Casus: 'Ik heb wel eens tegen mijn bestuurder gezegd: "Als je alles morgen wilt hebben, dan heb je over vier jaar helemaal niets. Maar ja, hij voelt natuurlijk de hete adem van de pers in de nek"'

Vanzelfsprekende dilemma's en risico's

Ambtelijke dilemma's en daarmee mogelijke integriteitsrisico's vormen een onvermijdelijk onderdeel van het werken in een complexe omgeving met verschillende belangen en soms tegengestelde belangen, aldus Bovens e.a. (2004: 44). Er bestaat eigenlijk een voortdurend spanningsveld tussen politieke en bestuurlijke rationaliteit van de wethouder en de ambtelijke, professionele rationaliteit. Dit wordt beïnvloed door interne factoren en door de externe omgeving, de maatschappij. Aan welke interne factoren moeten we denken?

Interne factoren die inwerken op dilemma's

Tot de interne factoren die inwerken op het spanningsveld tussen wethouders en topambtenaren en daarmee tot dilemma's en risico's in de verantwoordelijkheden van topambtenaren behoort de interne *ambtelijke verkokering* en *de organisatiecultuur*. 'De organisatiecultuur wordt getypeerd als *informeel*, hetgeen het risico met zich brengt dat ambtenaren niet volgens de regels of procedures handelen waardoor ze zich achteraf niet kunnen verantwoorden. Verder wordt de bestuurscultuur getypeerd als *een machtscultuur* waarin het presteren en resultaat boeken centraal staan. Ook dit vergroot de druk op topambtenaren om snel, en mogelijk buiten de regels om, te handelen' (2004: 45).

Diagnose voor Amsterdam

Volgens de respondenten waren de betrekkingen tussen college en ambtelijke top het *belangrijkste* spanningsveld. De politiek-ambtelijke relatie is 'de *voornaamste* bron van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid bij topambtenaren. Dilemma's en risico's kunnen binnen die relatie ontstaan, opgelost en voorkomen worden. Daarmee is de politiek-ambtelijke relatie zowel *een bron* van dilemma's en integriteitsrisico's als *een sleutel* voor het beperken van of omgaan ermee' (Bovens e.a., 2004: 44). Het opbouwen en onderhouden van de relatie zou om die reden structureel deel moeten uitmaken van de ambtelijke en bestuurlijke professionaliteit. Een goede samenwerkingsrelatie moet geen toevalstreffer zijn. *Aan deze relatie wordt volgens 'ambtelijke respondenten (te) weinig aandacht besteed'* (2004: 44). Dat wil niet zeggen dat er niets aan wordt gedaan.

'Het gaat hierbij niet alleen om de relatie tussen de wethouder en de topambtenaar, maar vooral ook om de relatie binnen het bestuur en tussen het bestuur en de ambtelijke top. Zowel de ambtelijke top als het college vormen *geen collectief* en dat leidt volgens respondenten tot spanningen en dilemma's. Zij geven aan dat ze door verschillende

bestuurders *tegen elkaar uitgespeeld* worden of voor moeilijke afwegingen worden geplaatst' (2004: 44).

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn te relateren aan de drie typen spanningsvelden die zijn genoemd: nevenactiviteiten van topambtenaren; ondernemerschap van de gemeente en van ambtenaren; de relatie B&W-topambtenaren. Van deze drie is de derde het belangrijkste.

Bovens c.s. merken op dat het beleid inzake nevenactiviteiten en ondernemerschap nog wel valt aan te scherpen. Melding van privé-nevenactiviteiten is in Rotterdam verplicht en zou ook voor Amsterdamse topambtenaren kunnen gelden, hoewel er geen wezenlijke problemen in Amsterdam op dit vlak zijn gebleken. Voor het ondernemen met commercieel doel en het werken in projecten geldt hetzelfde (2004: 45). Er moet daarentegen nadrukkelijk wel geïnvesteerd worden in de politiek-ambtelijke relatie. Met name *de proceskant* in de relatie vraagt aandacht, dat wil zeggen dat het gaat om hoe men met elkaar omgaat. De relatie moet op zowel individueel als op collectief niveau bespreekbaar worden. Vragen zijn: Wat is de aard van de relatie? Wat voor relatiepatronen zijn er in de relatie? Wat is ieders rol? Wat voor gedrag verwachten we op welk moment van de ander en van mijzelf? Elkaar feedback geven zou normaal moeten zijn.

De bestuurlijke professionaliteit kan toenemen. Hier valt nog het een en ander te winnen. Met name onervaren bestuurders veroorzaken door onzekerheid spanningen binnen de politiek-ambtelijke relatie. De oorzaak ligt in het gebrek aan bestuurlijke ervaring. Politieke partijen dienen ertoe bij te dragen dat wethouders gekozen worden met enige ervaring. Zijn ze eenmaal op het pluche beland, dan is een uitgekiend inwerkprogramma nodig, een uitgebreide kennismaking met ambtenaren en collegiale coaching is ook geen overbodigheid.

Conclusie

In dit verkennend onderzoek zijn drie spanningsvelden naar voren gekomen: het ondernemen van nevenactiviteiten; het bedrijfsmatig werken van de gemeente en het optreden van ondernemende ambtenaren; de reguliere betrekkingen tussen ambtenaren en collegeleden.

Op het vlak van nevenactiviteiten is niet noemenswaardig sprake van problemen. In formele zin zijn de zaken voldoende geregeld. Dat wil niet zeggen dat hier geen dilemma's en integriteitsrisico's spelen. Uit interviews blijkt dat het gemeentebestuur op dit vlak alert moet blijven.

Op het vlak van ondernemerschap van de gemeente is gebleken dat over deelnemingen het een en ander geregeld is. 'Gemeentebrede normen op het gebied van het ondernemen van commerciële activiteiten in een gemeentelijk bedrijf of projectmatig werken zijn er, voor zover bekend, niet. Over de kwetsbaarheden die het ondernemerschap mogelijk met zich meebrengt, lopen de meningen uiteen. De respondenten in de focusgroepen geven aan dat zij niet het idee hebben dat het ondernemen van commerciële activiteiten of het werken in projecten extra risico's met zich meebrengt. Het maakt volgens hen niet uit of je directeur bent van een gemeentelijke dienst, een gemeentelijk bedrijf of een gemeentelijk project'. In

Rotterdam denken ze daar na de affaire-Scholten (directeur van het verzelfstandigd Havenbedrijf) ongetwijfeld anders over.

Volgens de respondenten waren de betrekkingen tussen college en ambtelijke top het *belangrijkste* spanningsveld. De politiek-ambtelijke relatie is 'de *voornaamste* bron van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid bij topambtenaren. Dilemma's en risico's kunnen binnen die relatie ontstaan, opgelost en voorkomen worden. Daarmee is de politiek-ambtelijke relatie zowel *een bron* van dilemma's en integriteitsrisico's als *een sleutel* voor het beperken van of omgaan ermee' (Bovens e.a., 2004: 44). Het opbouwen en onderhouden van de relatie zou om die reden structureel deel moeten uitmaken van de ambtelijke en bestuurlijke professionaliteit. Een goede samenwerkingsrelatie moet geen toevalstreffer zijn. *Aan deze relatie wordt volgens 'ambtelijke respondenten (te) weinig aandacht besteed'* (2004: 44). Dat wil niet zeggen dat er niets aan wordt gedaan.

'Het gaat hierbij niet alleen om de relatie tussen de wethouder en de topambtenaar, maar vooral ook om de relatie binnen het bestuur en tussen het bestuur en de ambtelijke top. Zowel de ambtelijke top als het college vormen *geen collectief* en dat leidt volgens respondenten tot spanningen en dilemma's. Zij geven aan dat ze door verschillende bestuurders *tegen elkaar uitgespeeld* worden of voor moeilijke afwegingen worden geplaatst' (2004: 44).

De reactie in de pers

Het onderzoeksverslag van Bovens c.s. belandt in 2004 in de landelijke pers. NRC Handelsblad kopt op 27 nov. 2004: *Wantrouwen in bestuur Amsterdam*.

De toelichting:

Kritiek op bestuurders? Ja. 'De gemeente Amsterdam is in de ogen van hoge ambtenaren een "onveilige organisatie" waar besluiten lijken te worden genomen op basis van persoonlijke voorkeuren van gekozen stadsbestuurders'. (...) 'Amsterdam wordt bestuurd op basis van macht en wantrouwen, menen de hoge ambtenaren. Stadsbestuurders drukken volgens hen besluiten door met behulp van hun bevoegdheden zonder zich te bedienen van valide argumenten'.

Gevolgen voor de ambtelijke organisatie? Ja. 'Dat (gedrag van stadsbestuurders) leidt in de top van de ambtelijke organisatie tot onzekerheid, een parafencultuur en de vorming van schaduw dossiers om achteraf ingedekt te zijn'.

Kritiek over en weer? 'Wethouders op hun beurt vinden dat er onder topambtenaren te veel ontzag is voor de bestuurders. Maar de ambtenaren zeggen dat het niet makkelijk is om tegenspel te bieden: "Sommige bestuurders zeggen dat ze 'nee' willen horen. Maar als ze 'nee' horen, heb je de poppen aan het dansen", aldus een van de ondervraagde personen in het onderzoek'. (...) 'Amsterdamse topambtenaren hebben vooral te kampen met onervaren, onvoldoende voor hun taak toegeruste stadsbestuurders, zo gaven ze tegenover de onderzoekers aan. Bovendien zijn dit politici die snel willen scoren, niet alleen om verkiezingsbeloftes uit te voeren, maar "ook (of vooral) om de persoonlijke behoefte van bestuurders om in de schijnwerpers te staan"'. Het ontbreekt stadsbestuurders uit het college aan realiteitszin. Daardoor komen topambtenaren bij tijd en wijle in een onmogelijke situatie.

Vergrote kans

Neemt de kans op onvoldoende samenwerking tussen collegeleden en topambtenaren in het algemeen in gemeenten toe? Ja, menen informanten (Bovens e.a., 2004: 45). 'De verwachting is dat de druk van de media en de beweeglijkheid van de kiezers de komende jaren zullen toenemen'.

'De gemeentelijke organisatie moet er dus rekening mee houden dat de druk op de wethouders om te presteren en zich politiek te profileren navenant zal toenemen. Ook door de dualisering is de afstand tussen de raad en de wethouder groter geworden, waardoor de druk op de wethouder om te presteren waarschijnlijk ook groter wordt. De *politieke rationaliteit* lijkt dus aan belang te winnen ten koste van de bestuurlijke en professionele rationaliteit. Het effect hiervan is waarschijnlijk dat ook *de relatie met de ambtelijke top meer onder druk komt te staan*. Dit effect zou gematigd kunnen worden doordat de dualisering aan politieke partijen de mogelijkheid biedt om wethouders van buiten de raad aan te trekken. Dit maakt het mogelijk een balans te vinden tussen de noodzakelijke politiek en bestuurlijke professionaliteit die van een wethouder verwacht mag worden'.

Eindconclusie

De samenwerking tussen bestuurders en topambtenaren valt in Amsterdam te verbeteren.

Literatuur

- Berveling, J., Stempel op de besluitvorming, Thesis, Amsterdam 1995.
- Bovens, M. e.a., Op elkaar aangewezen, Utrecht, 2004.
- Bovens, M., De integriteit van de bedrijfsmatige overheid, in: Bovens, M. & A. Hemerijck (red.), Het verhaal van de moraal, Boom, Meppel, 1996.
- Brouwer, Ph., De val van een gemeentebestuur, Hazewinkel, 1996.
- Bureau integriteit, Gemeente Amsterdam, Handreiking straftoepassing bij integriteitsschendingen, Amsterdam, 1 februari 2002.
- Bureau integriteit, Gemeente Amsterdam, Notitie beleidslijn nevenwerkzaamheden gemeente Amsterdam, Amsterdam, 14 mei 2003.
- Commissie-Franssen, Het onvermijdelijke debacle van de Groninger Kredietbank, Groningen, 30 maart 1992.
- Commissie-Van der Zwan, Onderzoekscommissie GVB, Erop of eronder, Amsterdam, 1997.
- Exworthy, M. & S. Halford (eds.), Professionals and the New Managerialism in the Public Sector, Open University Press, Buckingham, 1999.
- Gemeente Amsterdam - Bureau integriteit, Notitie risicobeheersing ambtelijke integriteit topambtenaren, 1^e concept, Amsterdam, 18 febr. 2003.
- Gemeente Amsterdam, De stijl van Amsterdam: zo zijn onze manieren, Stadsdrukkerij Amsterdam, ongedateerd.
- Gemeente Amsterdam, Gedragscode gemeente Amsterdam, Amsterdam, 21 juni 2001.
- Gemeente Rotterdam – Directie Personeel en organisatie, Evaluatie bureau integer handelen 17 april 2001.
- Glaser, B & A. Strauss, the discovery of grounded theory, Aldine, Chicago, 1967.
- Hart, P. 't, e.a., Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging, Boom, Amsterdam, 2002.
- Herweijer, M., Effecten van zelfbeheer; het debacle van de Groninger Kredietbank, in: Beleidswetenschap, jrg. 6, 1992, pp. 228-248.

- Heuvel, J. van den, en L. Huberts, *Onderzoek onderzocht: beoordeling van het rapport van het Bureau Integriteit van de Bestuursdienst*, VU, Amsterdam, 25 sept. 2002.
- Möhring, H. e.a., *Beladen begrippen: vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*, Van Gorcum, Assen, 2002.
- Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politieke primaat: wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft, 2001.
- Otten, M., *Balanceren tussen bestuurlijk vakmanschap en roekeloosheid: de bouw van de Stopera*, in: Hart, P. 't, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*, Vuga, Den Haag, 1995, pp. 331-358.
- Otten, M., *De Stopera- Een prototype van verstrikking?*, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 3, pp. 86-95.
- Otten, M., *Verstrikt in grote projecten: hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Otto, M.M., *Strategisch veranderen in politiek bestuurd organisaties*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Pröpper, I., *Samen of autonomie in beleidsnetwerken*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 9, mei 2000, nr. 3.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica*, RMO Advies 26, Den Haag, 2003.
- Rhodes, R.A.W. & P. Weller (eds.), *The Changing World of Top Officials*, Open University Press, Buckingham, 2001.
- Sylvester, J.J., *Externe verzelfstandiging en privatisering beoordeeld- Opvattingen van politici, ambtenaren en ex-ambtenaren*, in: *Bestuurskunde*, 1997, nr. 2.
- Sylvester, J.J., *Externe verzelfstandiging en privatisering beoordeeld - Ook van publieke taken?*, in: *Openbaar Bestuur*, mei 2000, nr. 6/7, pp. 14-17.
- Sylvester, J.J., *Overheid wil invloed houden op hoofdlijnen, betrokkenheid bij de geprivatiseerde instellingen nodig*, in: *Binnenlands Bestuur*, 24 nov. 1995a, nr. 47, pp. 28-29.
- Sylvester, J.J., *Privatiseren in Nederland: bij grote gemeenten gaat het meer om extern verzelfstandigen*, in: *Beleidsanalyse*, 1995b, nr. 1, pp. 14-22.
- Swaak, K., *De hete adem - Dagboek van een wethouder 1997-1998*, Boekhandel Godaert Walter, 2002 (ISBN 90-805725-3-5).
- Verschuren, P., *De probleemstelling voor een onderzoek*, Het Spectrum, Utrecht, 1995.
- Verschuren, P. en H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Lemma, Utrecht, 1995.
- Wesseling, H. en M.M. Otto, *Rationaliteiten van politiek en bestuur- De case Zwijndrecht*, Van Gorcum, Assen, 1997.
- Zwan, A. van der, en M. Noordegraaf, *De optocht van verantwoordelijken - Aansturing van het Amsterdamse GVB*, in: *Bestuurskunde*, 1997, nr. 6.