

Op elkaar aangewezen

Een verkenning van kwetsbaarheden in de
professionele verantwoordelijkheden van
topambtenaren

eindrapportage

in opdracht van het college van Burgemeester en Wethouders
van gemeente Amsterdam

juni 2004

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Universiteit Utrecht

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding

- 1.1 Aanleiding en opdracht
- 1.2 Afbakening
- 1.3 Exploratief onderzoek
- 1.4 Aanpak
- 1.5 Analyse kader
- 1.6 Opbouw rapportage

Hoofdstuk 2 Spanningsvelden: nevenactiviteiten en ondernemerschap

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Aard beleidsterrein
- 2.3 Ambtelijke nevenactiviteiten
 - 2.3.1 Nevenactiviteitenbeleid Amsterdam
 - 2.3.2 Perceptie risico's nevenactiviteiten
- 2.4 Ondernemerschap
 - 2.4.1 Deelnemingenbeleid Amsterdam
 - 2.4.2 Perceptie risico's ondernemerschap
- 2.5 Tussenconclusie

Hoofdstuk 3 Spanningsveld: politiek-ambtelijke relatie

- 3.1 Inleiding
- 3.2 De politiek-ambtelijke relatie als vorm van samenwerking
- 3.3 Kernelementen
- 3.4 Dilemma's en risico's
- 3.5 Tussenconclusie

Hoofdstuk 4 Interne context: politiek-bestuurlijke omgeving

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Professionaliteit bestuurder
- 4.3 Professionaliteit ambtenaar
- 4.4 Bestuursmodel en structuur gemeentelijke organisatie
- 4.5 Cultuur gemeentelijke organisatie en bestuurscultuur
- 4.6 Invloed interne context

Hoofdstuk 5 Externe context: politiek-maatschappelijk omgeving

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Kritische media
- 5.3 Beweeglijke kiezers
- 5.4 Druk dualisering
- 5.5 Invloed externe context

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Conclusies
 - 6.2.1 Op elkaar aangewezen
 - 6.2.2 Druk op politiek-ambtelijke relatie neemt toe
- 6.3 Aanbevelingen
 - 6.3.1 Aanscherpen beleid nevenactiviteiten en ondernemerschap
 - 6.3.2 Investeren in politiek-ambtelijke relatie
 - 6.3.3 Verder ontwikkelen bestuurlijke professionaliteit
 - 6.3.4 Verder ontwikkelen ambtelijke professionaliteit
 - 6.3.5 Verhelderen rollen en verantwoordelijkheden

Bijlage I Literatuur

Bijlage II Respondenten

Bijlage III Itemlijsten

Bijlage IV Leden begeleidingscommissie

Woord vooraf

Deze rapportage is een weerslag van een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren in gemeente Amsterdam, die is uitgevoerd in opdracht van het College van Burgemeester en Wethouders van gemeente Amsterdam.

Een woord van dank past aan alle respondenten die aan deze verkenning hebben meegewerkt en die hun kennis en eigen ervaringen over kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid van topambtenaren met de onderzoekers hebben gedeeld. Deze dank geldt ook de leden van de begeleidingscommissie: mevrouw Vos en de heren Patijn, Borghouts, Fernandez-Mendes en Strik, en de onderzoeksbegeleiders van Bureau Integriteit die allen de voorlopige onderzoeksresultaten en conceptversies van opbouwende kritiek hebben voorzien.

De resultaten van deze verkenning komen voor rekening van de auteurs van dit rapport. De uitvoering van de verkenning heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2003 tot en met maart 2004. Het rapport is op 4 juni 2004 in een laatste bespreking met de begeleidingscommissie afgerond.

Prof. dr. Mark Bovens
Drs. Gerolf Pikker
Drs. Annemiek Harreman

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Universiteit Utrecht
Bijlhouwerstraat 6
3511 ZC Utrecht

tel. 030-253 8101

www.usg.uu.nl

Samenvatting

In de periode oktober 2003 tot en met maart 2004 is, in opdracht van het college van Burgemeester en Wethouders van gemeente Amsterdam, een verkennend onderzoek uitgevoerd naar kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren. De aanleiding voor deze verkenning waren enkele affaires binnen gemeente Amsterdam waar topambtenaren bij betrokken waren. In de oriëntatiefase is in acht oriënterende gesprekken naar voren gekomen dat in een drietal spanningsvelden kwetsbaarheden te verwachten zijn:

- ambtelijke nevenactiviteiten
- ondernemerschap
- politiek-ambtelijke relatie

Deze spanningsvelden zijn door middel van vijf diepte-interviews en vier focusgroepen bestaande uit topambtenaren van gemeente Amsterdam nader onderzocht.

Ambtelijke nevenactiviteiten

Het nevenactiviteiten- en vertegenwoordigingenbeleid van gemeente Amsterdam is in formele zin voldoende geregeld. Dit geldt zowel voor nevenactiviteiten uit hoofde van de functie als voor privé-nevenwerkzaamheden. In de ogen van respondenten vormt dit in ieder geval geen bijzonder spanningsveld. Dit wil niet zeggen dat op dit gebied geen dilemma's en integriteitrisico's spelen. Respondenten geven aan dat het van belang is dat de gemeente alert blijft op de risico's die het ondernemen van nevenactiviteiten met zich mee brengt. Het invoeren van een verplichte melding van alle nevenactiviteiten voor topambtenaren, zoals reeds het geval is voor bestuurders en raadsleden, kan hierbij een hulpmiddel zijn.

Ondernemerschap

Voor het opzetten van deelnemingen is in gemeente Amsterdam reeds het een en ander in beleid en afspraken vastgelegd. 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 het ontstaan van 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. Enkele respondenten in de oriëntatiefase maken evenwel de kanttekening dat toch risico's worden genomen in de ondernemende houding van de gemeente en dat alertheid geboden is. Ook uit de literatuur is bekend dat de opkomst van ondernemende ambtenaren en bedrijfsmatig werkende overheidsorganisaties een bron van integriteitrisico's en politiek-ambtelijke spanningen kunnen zijn. De resultaten van deze verkenning geven echter geen inzicht in het daadwerkelijk voorkomen van deze risico's.

Politiek-ambtelijke relatie

De politiek-ambtelijke relatie is hier gedefinieerd als een samenwerkingsrelatie en volgens de respondenten zijn de volgende kernelementen essentieel voor een succesvolle samenwerkingsrelatie: vertrouwen, openheid, veiligheid en respect. De ambtelijke respondenten geven aan dat de politiek-ambtelijke relatie binnen gemeente Amsterdam niet altijd voldoet aan deze kernelementen en dat ze veelal onbesproken en impliciet blijven. Verder is een aantal factoren uit de politiek-bestuurlijke omgeving van invloed op de samenwerking. Deze factoren kunnen volgens respondenten leiden tot kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren binnen gemeente Amsterdam. Het

gaat hier om: ten eerste hiaten in de professionaliteit van de bestuurder en die van de ambtenaar, om de versnipperde structuur en de informele cultuur van de gemeentelijke organisatie, om het bestuursmodel, waarin wethouders zich opstellen als eindverantwoordelijk van gemeentelijke diensten en de bestuurscultuur, die door respondenten wordt omschreven als machtsgericht.

Daarnaast is een aantal factoren uit de politiek-maatschappelijke omgeving relevant voor de samenwerking, namelijk de media, het kiezersgedrag en de dualisering van het gemeentelijk bestel. De toenemende aanwezigheid en invloed van de media zet bestuurders en daarmee indirect de politiek-ambtelijke relatie onder druk. De druk op de bestuurder wordt verder vergroot door de toegenomen beweeglijkheid van de kiezer. De invoering van dualisering speelt volgens respondenten op dit moment nog geen grote rol binnen gemeente Amsterdam. Zij hopen echter dat met de nieuwe wervingsprocedure van bestuurders meer ervaren bestuurders gekozen worden, hetgeen mogelijk bijdraagt aan een verbetering van de politiek-ambtelijke verhoudingen.

De hoofdconclusie van deze verkenning is dat vooral de politiek-ambtelijke relatie in de ogen van de respondenten een belangrijke bron van dilemma's en integriteitsrisico's vormt. Gegeven het feit dat bestuurders en topambtenaren sterk op elkaar aangewezen zijn, wordt aanbevolen de samenwerkingsrelatie tussen hen beiden bespreekbaar te maken, zowel op individueel als op collectief niveau. Daarnaast wordt aanbevolen aandacht te besteden aan het verder ontwikkelen van de bestuurlijke en de ambtelijke professionaliteit. Tot slot wordt, gezien de invloed van het huidige bestuursmodel en de bestuurscultuur op het ontstaan van kwetsbaarheden, aanbevolen rollen en verantwoordelijkheden van bestuurders en topambtenaren te expliciteren en transparant te maken.

H1 Inleiding

1.1 Aanleiding en opdracht

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam heeft de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht gevraagd een verkennend onderzoek te doen naar mogelijke kwetsbaarheden in de integriteit van topambtenaren.

Het beleid rond integriteit in de gemeente Amsterdam is sterk in ontwikkeling. Het College van Burgemeester en Wethouders, de gemeentelijke diensten en stadsdelen besteden hier veel aandacht aan en het Bureau Integriteit van de Bestuursdienst ondersteunt en adviseert hen daarbij. Eén van de aanleidingen voor deze verkenning is het Arena-onderzoek dat door het Bureau Integriteit is uitgevoerd en de evaluatie daarvan door de Vrije Universiteit. Daarnaast is het onderwerp ‘politiek-ambtelijke verantwoordelijkheden’ uitgebreid aan de orde geweest in een conferentie van het topmanagement en de bestuurders van de gemeente Amsterdam in 2002. In het verlengde hiervan ontstond bij de gemeente Amsterdam de behoefte om in kaart te brengen wat de specifieke kwetsbaarheden in de sfeer van integriteit zouden kunnen zijn waar hoge ambtenaren bij de gemeente mee te maken hebben. De vraag is in hoeverre de specifieke positie van hoge ambtenaren, als spil tussen het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie, hen voor bijzondere professionele dilemma's stelt. De indruk bestaat dat het opereren in een politiek-ambtelijk krachtenveld specifieke spanningen kan oproepen die zowel het gemeentebestuur als topambtenaren kwetsbaar kunnen maken voor verwijten van onprofessioneel of onzuiver handelen.

De opdracht van de verkenning luidt:

1. *Onderzoek aan de hand van praktijkervaringen en overige beschikbare kennis, de specifieke integriteitrisico'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 daarbij waar mogelijk gebruik van ervaringen in andere grote gemeenten.*
2. *Formuleer op basis van de onderzoeksresultaten aanbevelingen hoe deze integriteitrisico's kunnen worden beperkt. Hoe kan met de dilemma's het beste worden omgegaan?*

1.2 Afbakening

Omdat integriteit een begrip is dat veel betekenissen heeft en tal van associaties oproept, is het onderzoek nader afgebakend. Zoals in de vraagstelling is aangegeven gaat het alleen om integriteitrisico's die specifiek zijn voor topambtenaren. Onder ‘topambtenaren’ worden in dit verband verstaan directeuren van gemeentelijke diensten, gemeentelijke bedrijven en projectdirecteuren die in direct contact staan met het college of een wethouder. Het gaat daarbij dus om de gang van zaken in het centrale bestuur en centrale ambtelijke apparaat van gemeente Amsterdam. De stadsdeelsecretarissen zijn derhalve niet in de verkenning betrokken. Daarnaast zijn dilemma's of spanningen, die niet uitsluitend van toepassing zijn op deze categorie ambtenaren, in deze verkenning niet nadrukkelijk meegenomen.

Dat betekent in de eerste plaats dat geen uitspraken worden gedaan over algemene integriteitrisico's bij de gemeente Amsterdam. Wie daarover meer wil weten, kan terecht in de rapporten en verslagen van het Bureau Integriteit. Ook is niet onderzocht of enkele algemene schendingen van de ambtelijke integriteit, zoals het aannemen van steekpenningen of het onjuist invullen van declaraties, zich ook onder topambtenaren voordoen of zouden kunnen voordoen. Het begrip integriteit is bovendien breed gedefinieerd. Het gaat in deze verkenning derhalve niet zozeer om de klassieke integriteitrisico's, zoals steekpenningen, corruptie of fraude, maar veel meer om integriteit in de brede betekenis van professionele verantwoordelijkheid.¹ Onder een dilemma wordt een tegenstelling tussen professionele waarden verstaan. Een voorbeeld hiervan is een spanning tussen ambtelijke loyaliteit aan de bestuurder versus de eigen ambtelijke professionaliteit. Dergelijke spanningen kunnen leiden tot integriteitrisico's. Met een integriteitrisico wordt bedoeld op de mogelijkheid dat tegenover relevante fora, zoals de gemeenteraad en de media, niet verantwoord kan worden dat professioneel is gehandeld, of dat de schijn ontstaat bij dergelijke fora dat niet professioneel is gehandeld.

1.3 Exploratief onderzoek

Deze verkenning heeft een explorerend en beschrijvend karakter. Door middel van kwalitatieve onderzoeksmethoden als documentanalyse, diepte-interviews en focusgroepen is verkend wat mogelijke kwetsbaarheden kunnen zijn. Er is geen gebruik gemaakt van kwantitatieve onderzoeksmethoden, maar er is gewerkt met een viertal focusgroepen. Een focusgroep is een, maximaal twee uur durend, groepsinterview met circa vier personen. Deze methode heeft als praktisch voordeel dat binnen een relatief kort tijdsbestek veel informatie kon worden verzameld. Verder heeft deze werkwijze het mogelijk gemaakt om dóór te kunnen vragen en ruimte te creëren voor aanvullende op- of aanmerkingen van de respondenten. De resultaten van de verkenning dienen ook in dit licht begrepen te worden. Dit wil zeggen dat de resultaten van de focusgroepen een beeld geven van de perceptie van de respondenten van de situatie in gemeente Amsterdam. Dit beeld komt tot uitdrukking in citaten van respondenten die in het rapport zijn opgenomen. De resultaten zijn aangevuld met analyses door de onderzoekers van diverse theoretische inzichten en beleidsdocumenten. Deze methode van onderzoek staat bekend als 'grounded theory'.²

Het onderzoek is exploratief in de zin dat het een kwalitatieve verkenning betreft van de mogelijke dilemma's en integriteitrisico's op basis van een aantal gesprekken en interviews. De verkenning doet geen uitspraken over de feitelijke omvang van het aantal dilemma's en/of integriteitrisico's voor topambtenaren binnen gemeente Amsterdam. Wel doet deze verkenning op basis van de resultaten uitspraken over de vraag op welke gebieden integriteitrisico's en dilemma's te verwachten zijn, wat de mogelijke oorzaken daarvan zijn, en hoe deze risico's kunnen worden beperkt.

¹ Professionele verantwoordelijkheid is gedrag dat voldoet aan de competentie-eisen die binnen de beroepsgroep worden gehanteerd. In gemeente Amsterdam is dit begrip bijvoorbeeld ingevuld door middel van de basiswaarden actief, open en integer: "*De bestuurders en medewerkers van de gemeente Amsterdam zetten zich actief in voor de stad en voor de mensen die er leven. Zij werken op een open en respectvolle manier, ze zijn toegankelijk en flexibel. Ieder van hen draagt door integer gedrag bij aan de betrouwbaarheid van de gemeente Amsterdam.*" Gemeente Amsterdam, *De stijl van Amsterdam: zo zijn onze manieren*, Stadsdrukkerij Amsterdam, Amsterdam, p. 4.

² Glaser, B.G. en A.L. Strauss, *The discovery of grounded theory*, Aldine, Chicago, 1967.

1.4 Aanpak

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam is opgetreden als opdrachtgever van de verkenning. Namens de opdrachtgever is een begeleidingscommissie gevormd (zie voor een overzicht van de leden bijlage IV). De begeleidingscommissie heeft tot taak te fungeren als klankbord bij de opzet, tussentijdse resultaten en afronding van het onderzoek. Het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam heeft de onderzoekers gedurende het traject ondersteund en begeleid. Dit wil zeggen: de voortgang van het onderzoek bewaakt, de onderzoekers geïntroduceerd bij interne en externe gesprekspartners en bestaand schriftelijk materiaal ter beschikking gesteld. De eindverantwoordelijkheid voor de verkenning berust bij de USBO.

De verkenning is uitgevoerd in de volgende fasen:

- *fase 1: oriëntatie*

Het doel van deze fase was het inventariseren van zowel dilemma's als van casus om dilemma's te illustreren. Hiertoe is schriftelijk materiaal bestudeerd en zijn enkele sleutelfiguren binnen en buiten de gemeentelijke organisatie geïnterviewd (zie voor een overzicht van de respondenten bijlage II). De resultaten van deze fase zijn besproken in een werkoverleg met een aantal betrokkenen vanuit de USBO en Bureau Integriteit.

Op basis van de inzichten uit de literatuur, eerste bevindingen uit de interviews en de input uit het werkoverleg is een drietal spanningsvelden naar voren gekomen. Deze selectie van spanningsvelden is voorgelegd aan en besproken met de begeleidingscommissie.

- *fase 2: focusgroepen en documentanalyse*

In deze fase is een viertal focusgroepen gehouden met in totaal veertien topambtenaren, werkzaam op centraal niveau binnen gemeente Amsterdam. In deze focusgroepen is inzicht verkregen in de kwetsbare gebieden en de wijze waarop ambtenaren binnen de geldende politiek-ambtelijke verhoudingen hun afwegingen maken.

De focusgroepen bestonden uit directeurs van diensten en bedrijven en uit enkele projectdirecteurs die over hun project direct rapporteren aan het college of een wethouder (zie voor een overzicht van respondenten van de focusgroepen bijlage II). De selectie van respondenten heeft plaatsgevonden op basis van beschikbaarheid. Bij de selectie is zo veel mogelijk gepoogd een evenwichtige samenstelling te krijgen naar geslacht en beleidsterrein. De bevindingen uit de focusgroepen zijn aangevuld met een analyse van beleidsstukken over onder andere de deelnemingen- en nevenactiviteitenregeling van gemeente Amsterdam.

Daarnaast is in deze fase het personeel en organisatiebeleid en dan met name het aanname- en beloningsbeleid van de gemeente Amsterdam verkend door middel van documentanalyse en een interview met de directeur Personeel en Organisatie. Tevens is gesproken met de directeurs Personeel en Organisatie van Den Haag en Rotterdam

om een beeld te krijgen van de mogelijke spanningen in de politiek - ambtelijke verhoudingen in deze, andere grote steden.

Halverwege de uitvoering van deze fase is een tussenrapportage uitgebracht aan de begeleidingscommissie.

- *fase 3: analyse en rapportage*

De bevindingen zijn samengevoegd in onderhavige rapportage. Hierin zijn de verschillende kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid en de achterliggende bronnen beschreven. Op basis van een analyse van deze kwetsbaarheden zijn conclusies en concrete aanbevelingen geformuleerd.

In de rapportage is gebruik gemaakt van de casus die zijn ingebracht door de respondenten in de verschillende fasen van de verkenning. Deze casus zijn geanonimiseerd en hebben zich niet altijd in gemeente Amsterdam afgespeeld. De respondenten is namelijk de mogelijkheid geboden ook casus in te brengen uit eerdere ambtelijke functies.

Het concept van het eindrapport is besproken met de begeleidingscommissie.

1.5 Analyse kader

Uit de oriëntatiefase is naar voren gekomen dat voor topambtenaren in de gemeente Amsterdam tenminste drie gebieden risico's zouden kunnen opleveren. Deze gebieden zijn gedefinieerd als spanningsvelden. Spanningsvelden vormen dus bronnen voor mogelijke dilemma's en integriteitsrisico's in de professionele verantwoordelijkheid van ambtenaren. Door de respondenten zijn de volgende drie spanningsvelden onderscheiden: het vervullen van ambtelijke nevenactiviteiten, ondernemerschap binnen de gemeente en de politiek-ambtelijke relatie. De focus van deze verkenning heeft derhalve op deze drie velden gelegen. Dit wil niet zeggen dat zich op andere gebieden geen dilemma's en integriteitsrisico's voordoen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de professionele verantwoordelijkheid van topambtenaren in het geding komt door integriteitschendingen van onderschikten. In de oriëntatiefase is dit soort risico's echter niet als kwetsbaar naar voren gekomen. Daaruit is gebleken dat met name de hier onderzochte gebieden expliciet aandacht verdienen.

Voor de mate waarin zich binnen een spanningsveld integriteitsrisico's voordoen, spelen tenminste drie risicofactoren een rol:

1. Allereerst is dat de mate waarin op een terrein sprake is van verleidingen tot onprofessioneel gedrag. De aard van die verleidingen kan verschillen per beleidsterrein of activiteit. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan grote aandacht van de media die kan verleiden tot loslippigheid of lekken, grote politieke druk om resultaten te behalen die kan verleiden tot onzorgvuldigheid, of het circuleren van grote geldbedragen, wat altijd al een klassiek integriteitsrisico is. In het algemeen mag verwacht worden dat integriteitsrisico's kleiner worden naarmate de verleidingen minder zijn.

2. Vervolgens speelt een rol in hoeverre de gedragsnormen voor betrokkenen duidelijk zijn. De kans op integriteitsrisico's wordt kleiner naarmate duidelijker is wat de geldende normen zijn.
3. Tot slot speelt een rol in hoeverre de normen worden nageleefd en er toezicht is op de naleving. De kans op feitelijke integriteitschendingen wordt kleiner naarmate de normen strikter worden nageleefd.

Per spanningsveld wordt in deze rapportage aangegeven in hoeverre de drie factoren volgens respondenten aan de orde zijn. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de risico's die gemeente Amsterdam loopt, hetgeen vervolgens mogelijkheden biedt deze risico's in te dammen. Wanneer namelijk de verleidingen gering zijn, de normen helder zijn en ze ook gehandhaafd worden, neemt ook de kans op integriteitschendingen af.

De drie spanningsvelden die in de verkenning centraal staan zijn:

1. Ambtelijke nevenactiviteiten

Naast het opereren in de hiërarchie van het gemeentelijk apparaat is het voor topambtenaren niet ongebruikelijk om uit hoofde van hun functie of als privé-persoon actief te zijn in netwerken buiten de gemeentelijke organisatie. De gedachte hierachter is dat de gemeentelijke overheid en haar medewerkers niet te ver van de maatschappij af moeten staan. Het kan daarbij gaan om een grote variëteit aan activiteiten, zoals bestuurslidmaatschappen van verenigingen, stichtingen en andere ideële organisaties, het vervullen van bestuursfuncties of commissariaten bij bedrijven of ook politieke nevenfuncties. Deze nevenfuncties kunnen zowel in opdracht van het gemeentebestuur, of in samenhang met de ambtelijke taak worden vervuld, als ook een privé karakter hebben.

Het vervullen van nevenactiviteiten is hier als spanningsveld aangemerkt, omdat bij het vervullen van bestuursfuncties naast de officiële functie altijd een risico aanwezig is dat een vermenging van belangen ontstaat. Er is een kans dat de particuliere organisatie in een gunstige positie komt door de relaties, voorkennis of beslissingsbevoegdheden van de ambtenaar, of dat de belangen van de gemeente minder zwaar worden gewogen dan die van de particuliere organisatie. Ook bestaat een kans dat bij de buitenwacht onduidelijkheid ontstaat over de vraag of de ambtenaar nu uit hoofde van zijn functie handelt of mede als privé-persoon. Deze onduidelijkheid alleen al kan leiden tot een schijn van partijdigheid of belangenverstrengeling. Hierdoor kunnen zowel de ambtenaar als de gemeente in een lastig parket verzeild raken.

2. Ambtelijk ondernemerschap

Binnen de gemeentelijke overheid is de laatste jaren veel aandacht voor bedrijfsmatige vormen van werken. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan projectmatig werken, waarbij teams worden geformeerd die gedurende enige tijd los van de formele hiërarchie opereren en daarbij ruime middelen en bevoegdheden krijgen om een specifieke klus te klaren. Ook betekent het dat gemeenten meer opereren op de markt, bijvoorbeeld doordat zij publieke taken extern aan- en uitbesteden, of omdat zij zelf als commerciële speler hun diensten op de markt aanbieden. Hierdoor ontstaan hybride organisaties die niet volledig privaat, maar ook niet volledig publiek zijn. Vooral op het punt van het afleggen van verantwoordelijkheid zijn dit soort constructies vaak niet transparant. Uit de literatuur is bekend dat de opkomst van ondernemende ambtenaren en bedrijfsmatig werkende

overheidsorganisaties een bron van integriteitrisico's en politiek-ambtelijke spanningen kan zijn.³

Respondenten hebben in de oriëntatiefase aangegeven dat ondernemerschap binnen de gemeente op drie punten wellicht een bron vormt voor integriteitrisico's. Het gaat ten eerste om gemeentelijke bedrijven. Dit zijn gemeentelijke organisaties die per saldo geld binnenkrijgen en veelal op de markt opereren, zoals het waterleiding- en havenbedrijf. Ten tweede gaat het om verzelfstandigingen en privatiseringen van overheidsdiensten. Ten derde gaat het om werken in een projectorganisatie. Dit heeft volgens de respondenten een aantal kenmerken, zoals een grote tijdsdruk en het werken buiten de 'normale' hiërarchie van de gemeentelijke organisatie, dat mogelijk een verhoogde kans geeft op integriteitrisico's.

3. Relatie ambtenaar - bestuurder

Ook de relatie tussen de ambtenaar en de bestuurder is een mogelijke bron van dilemma's. Dit spanningsveld betreft de professionele (en soms persoonlijke) werkrelatie tussen de ambtenaar en de eigen portefeuillehouder. Centraal staat hier de spanning tussen de politieke rationaliteit van de bestuurder en de professionele rationaliteit van de ambtenaar. In alle oriënterende gesprekken werd aangegeven dat met name deze relatie met de bestuurder bepalend is voor het ontstaan van kwetsbaarheden in de vorm van dilemma's en integriteitrisico's. Dit spanningsveld is in zekere zin overkoepelend, omdat specifiek bij topambtenaren de relatie met de wethouder ook in de andere spanningsvelden een belangrijke rol speelt, hetzij omdat de wethouder zelf om ondernemerschap of nevenactiviteiten vraagt, hetzij omdat de positie van wethouder in geval van affaires mede in het geding kan zijn.

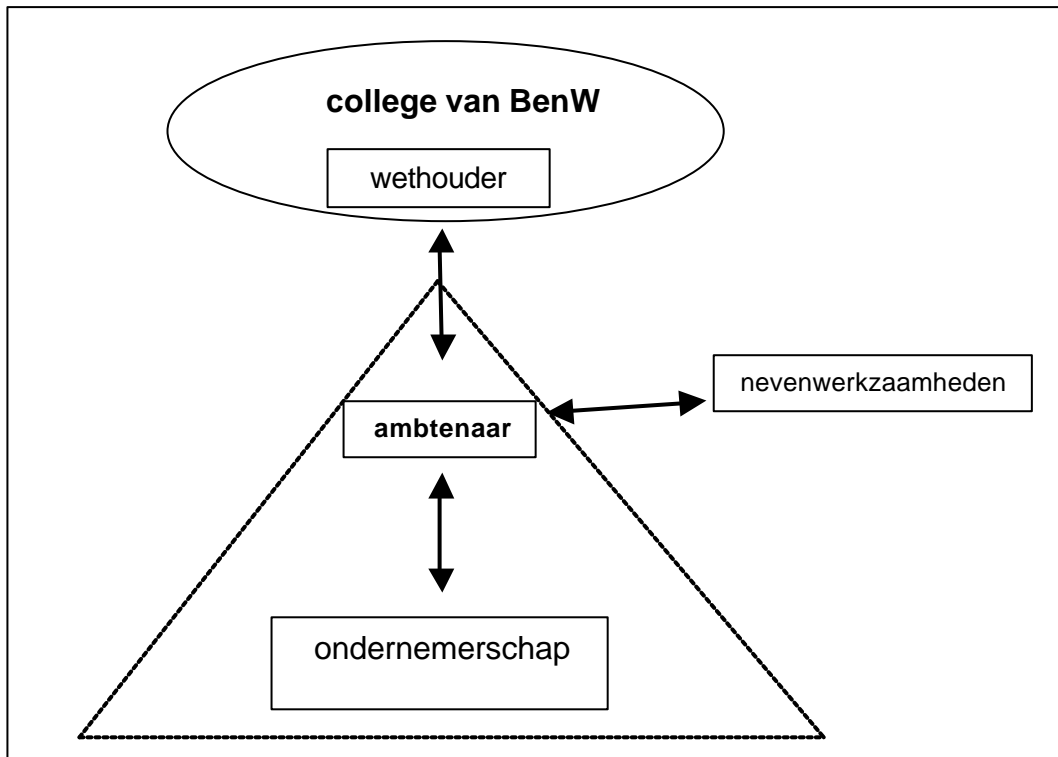
Bij de uitwerking van dit spanningsveld wordt gebruik gemaakt van een aantal inzichten uit de wetenschappelijke literatuur op het gebied van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Zo hebben 't Hart e.a.⁴ en Nieuwenkamp⁵ onderzoek gedaan naar politiek-ambtelijke verhoudingen op rijksniveau, dat wil zeggen tussen ministers en hun topambtenaren. De resultaten en analyses uit deze onderzoeken zijn bruikbaar gebleken voor deze verkenning, aangezien bepaalde kenmerken van topambtenaren bij de rijksoverheid tot op zekere hoogte vergelijkbaar zijn met die op gemeentelijk niveau. Zo gaat het in beide gevallen om een verantwoordelijke functie waarin binnen een complex en dynamisch krachtenveld nauw samengewerkt dient te worden met een gekozen bestuurder. Deze vergelijkbaarheid wordt door de invoering van de dualisering in het gemeentebestel mogelijk vergroot, nu de verhouding tussen de Raad en de wethouders net als tussen de Tweede Kamer en de ministers een meer dualistisch karakter heeft gekregen.

³ Bovens, M. 'De integriteit van de bedrijfsmatige overheid', in Bovens, M. & A. Hemerijck (red.), *Het verhaal van de moraal*, Amsterdam, 1996; Hart, P. 't e.a., *Politiek ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam, 2002, p. 30-41.

⁴ Hart, P. 't e.a. *Politiek ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam, 2002.

⁵ Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politieke primaat: wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft, 2001.

In figuur 1.1 zijn de hiervoor beschreven spanningsvelden weergegeven.



figuur 1.1 Spanningsvelden

1.6 Opbouw rapportage

Na dit eerste inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 en 3 nader ingegaan op de verschillende spanningsvelden. Hoofdstuk 2 beschrijft in hoeverre het vervullen van ambtelijke nevenactiviteiten en het ambtelijk ondernemerschap binnen gemeente Amsterdam integriteitrisico's en dilemma's opleveren voor topambtenaren. Hiertoe worden enkele dilemma's beschreven en geïllustreerd aan de hand van casus die door de respondenten zijn ingebracht. In hoofdstuk 3 ligt de focus op de politiek-ambtelijke relatie. Allereerst worden de belangrijkste elementen van die relatie beschreven. Ook dit spanningsveld wordt in kaart gebracht aan de hand van voorbeelden van dilemma's. Vervolgens wordt inzichtelijk gemaakt waarom juist dit gebied belangrijk is voor het beperken van integriteitrisico's en het omgaan met dilemma's in de professionele verantwoordelijkheid.

De hoofdstukken 4 en 5 beschrijven factoren die het politiek-ambtelijke spanningsveld beïnvloeden. Allereerst wordt in hoofdstuk 4 een overzicht gegeven van enkele factoren die kenmerkend zijn voor de Amsterdamse, gemeentelijke organisatie. De externe context, dat wil zeggen een aantal politiek maatschappelijke ontwikkelingen buiten de gemeentelijke organisatie, worden in hoofdstuk 5 beschreven. In hoofdstuk 6 tenslotte worden de belangrijkste conclusies van deze verkenning weergegeven. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen om de kwetsbaarheden te beperken en de professionele omgang met dilemma's en integriteitrisico's te versterken.

H2 Spanningsvelden: nevenactiviteiten en ondernemerschap

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee spanningsvelden beschreven, namelijk het vervullen van ambtelijke nevenactiviteiten en ondernemerschap dat binnen de gemeente Amsterdam wordt ontplooid. Per veld wordt, op basis van de resultaten van de focusgroepen en aanvullende documentanalyse, bezien welke dilemma's en integriteitrisico's zich kunnen voordoen. Vervolgens worden de geldende normen in beleid over nevenactiviteiten en ondernemerschap beschreven. Tot slot wordt een schets gegeven van de mate waarin dit spanningsveld in de perceptie van de respondenten kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid oplevert. De spanningsvelden worden waar mogelijk geïllustreerd aan de hand van dilemma's en concrete voorbeelden die in de focusgroepen zijn genoemd.

2.2 Aard beleidsterrein

Alvorens in te gaan op de kwetsbare gebieden verdient de aard van het beleidsterrein expliciet aandacht. In zowel de oriëntatiefase als de focusgroepen is naar voren gekomen dat het beleidsterrein waarop een topambtenaar werkzaam is, steeds een bron van risico's kan zijn. Vooral wanneer het een beladen terrein is. In de verschillende interviews is aangegeven dat de gevoeligheid voor spanningen en integriteitrisico's toeneemt, wanneer er in het beleidsterrein veel geld omgaat of als het een hot item betreft in de publieke opinie. Zoals de respondenten het formuleren wordt dan de kans op "*gedoe*" groter geacht. Het maakt volgens de respondenten bijvoorbeeld nogal een verschil of je directeur bent van de belastingen of van de openbare orde en veiligheid.

Steeds spelen de verleidingen van een specifiek beleidsterrein een grote rol in de kans op integriteitrisico's. Verleidingen – of risicoverhogende factoren - zijn bijvoorbeeld, naast grootte van het budget, de aanwezigheid van veel regels en veel of private partners. Ook worden terreinen genoemd waar vergunningen een rol spelen, zoals milieuzaken en de bouw. Verder speelt de identificatie met het belang van de cliënten een rol. Wanneer het belang van de cliënt - of dit nu een projectontwikkelaar is of een ondernemer die betaalt voor een marktplaats - door nieuw beleid in het gedrang komt, kan dit leiden tot een lastige situatie voor de topambtenaar. Er ontstaat dan mogelijk een discrepantie tussen de loyaliteit aan de bestuurder en de loyaliteit aan de eigen maatschappelijke partners.⁶

2.3 Ambtelijke nevenactiviteiten

Het eerste spanningsveld dat hier aan de orde komt is het ondernemen van ambtelijke nevenactiviteiten. Er worden twee soorten nevenactiviteiten onderscheiden. Dat zijn ten eerste de 'qualitate qua'-activiteiten. Dit zijn posities die worden ingenomen buiten de gemeentelijke organisatie uit hoofde van de ambtelijke functie. Een voorbeeld van een dilemma op dit gebied is het volgende:

⁶ Dit wordt op nationaal niveau ook gesignaleerd door Nieuwenkamp (2001), p. 307–308.

“Een topambtenaar is door de bestuurder gevraagd penningmeester te worden van een stichting. De dienst waar de ambtenaar werkzaam is, is verantwoordelijk voor de subsidiëring van die stichting. Op een gegeven moment blijkt de directeur van de stichting gefraudeerd te hebben met subsidiegelden van de stichting. De ambtenaar raakt vervolgens verstrikt in een web van beschuldigingen van fraude en belangenverstrengeling. Zijn naam is uiteindelijk van alle blaam gezuiverd, maar hij is niet langer werkzaam in zijn toenmalige functie.”

Met name ten aanzien van deze ‘qualitate qua’-nevenfuncties geven de respondenten aan dat de verleidingen groot zijn. Het vervullen van dit soort nevenfuncties werkt volgens hen “statusverhogend” en het is daarom moeilijk om hier ‘nee’ tegen te zeggen.

Ten tweede gaat het om werkzaamheden die een ambtenaar als burger in zijn privé-leven onderneemt, zoals bijvoorbeeld het lidmaatschap van een politieke partij of het doen van vrijwilligerswerk bij een maatschappelijk organisatie. Ook hier geldt de mogelijke spanning tussen maatschappelijke participatie van de persoon van de ambtenaar versus (de schijn van) partijdigheid.

“Het is handig om niet lid te zijn van een politieke partij of uit te komen voor je politieke voorkeur. Je krijgt anders toch snel te maken met vooroordelen van bestuurders dat ambtenaren in Amsterdam allemaal van die linkse types zijn.”

2.3.1 Nevenactiviteitenbeleid Amsterdam

De afgelopen jaren is in Amsterdam veel aandacht besteed aan het maken van afspraken omtrent nevenactiviteiten, zodat voor zowel de bestuurder als de ambtenaar duidelijk is wat al dan niet geoorloofd is. Deze afspraken zijn neergelegd in diverse regelingen en beleid.⁷

Allereerst geldt voor nevenactiviteiten uit hoofde van de functie de zogenaamde ‘qualitate qua’-nevenfuncties het ‘Neen, tenzij’ – principe. Dit betekent dat de gemeente Amsterdam in principe geen vertegenwoordigingen⁸ kent, tenzij er een publiek belang gediend wordt dat niet op andere wijze behartigd kan worden dan door een privaatrechtelijke rechtspersoon.⁹ Gemeentelijke vertegenwoordigingen zijn niet toegestaan wanneer sprake is van een representatieve of financiële relatie met de desbetreffende rechtspersoon. Ook wordt geen gemeentelijke vertegenwoordiger aangesteld als de nevenfunctie uitsluitend een representatief karakter heeft. De reden voor dit beleid is dat de rollen van betrokken partijen duidelijk gescheiden blijven en dat functievermenging wordt voorkomen. De gemeente acht voldoende andere instrumenten aanwezig om haar belangen te behartigen, zoals bijvoorbeeld het opnemen van extra subsidievoorwaarden.¹⁰

Voor privé-nevenactiviteiten, in de Amsterdamse context aangeduid als ‘nevenwerkzaamheden’, geldt het volgende. Uit de rechtspositieregeling en het

⁷ Notitie beleidslijn nevenwerkzaamheden gemeente Amsterdam d.d. 14 mei 2003. Besluit nevenwerkzaamheden, regeling ter uitvoering van art. 805, tweede lid ARA. Rechtspositie gemeente Amsterdam deel 1, ambtenarenreglement Amsterdam, Hoofdstuk VIII.

⁸ Onder een gemeentelijke vertegenwoordiging wordt verstaan de vertegenwoordiging van de gemeente in het bestuur, een toezichthoudend of een adviserend orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon door een bestuurder, een ambtenaar of een door het gemeentebestuur aan te wijzen derde, www.deelnemingen.amsterdam, geraadpleegd 3 april 2004.

⁹ www.deelnemingen.amsterdam.nl, geraadpleegd 21 oktober 2003.

¹⁰ Ibidem.

Ambtenarenreglement van gemeente Amsterdam vloeit voort dat een ambtenaar toestemming moet hebben voor het ondernemen van nevenwerkzaamheden, wanneer een juiste vervulling van zijn betrekking in het geding kan komen, dan wel waardoor de belangen van de gemeente kunnen worden geschaad, voor zover deze in verband staan met de functie vervulling. Deze toestemming wordt geweigerd wanneer het risico bestaat op: belangenverstrengeling, ongewenste binding aan derden, fraude en corruptie, schade aan het aanzien van het ambt, schade aan de belangen van de gemeente of van de diensttak waar de ambtenaar is tewerkgesteld en onduidelijk over de hoedanigheid van de betrokkene in zijn optreden naar derden. Toestemming kan bovendien geweigerd worden wanneer het risico bestaat op onder meer het tijdsbeslag en de gezondheid en veiligheid van de ambtenaar.¹¹

De ambtenaar is zelf gehouden de afweging te maken of toestemming vereist is. Daarbij staat de vraag voorop of er bij de nevenwerkzaamheden een financiële of beleidsinhoudelijke relatie tussen de gemeente en de private organisatie bestaat. Wanneer de ambtenaar dit niet het geval acht, behoeft hij geen toestemming te vragen. Wanneer dit wel het geval is, is toestemming nodig.¹² De procedure voor ambtenaren is dat ze toestemming vragen aan het diensthoofd. Voor directeuren geldt dat toestemming nodig is van de portefeuillehouder. De directeur Personeel en Organisatie beoordeelt deze aanvragen en beziet of advies van Bureau Integriteit wenselijk is. De stadsdeelsecretarissen doen het verzoek tot toestemming bij het Dagelijks Bestuur, die mogelijk een advies vragen van Bureau Integriteit.¹³

2.3.2 Perceptie risico's nevenactiviteiten

De respondenten geven aan dat zij het beeld hebben dat dit beleid voor zowel de nevenfuncties als de nevenwerkzaamheden voldoende functioneert. Aangezien het beleid redelijk nieuw is, is de aandacht ervoor groot. Een respondent geeft het volgende voorbeeld om te illustreren hoe goed het is dat het 'Neen, tenzij' – principe voor vertegenwoordigingen is ingevoerd:

“Vroeger kreeg een oudgediende van de gemeente vaak een commissariaat als beloning voor jarenlange inzet. Het goed invullen van een commissariaat is echter niet iets dat je zo maar even doet. Een commissaris is eindverantwoordelijk voor de onderneming en dient wel degelijk ervaring en kennis van zaken te hebben.”

Enkele respondenten merken op dat het wel zaak is om ook de komende jaren oog te houden voor het belang van een heldere scheiding van functies en belangen. Een enkeling pleit voor openbaarmaking van alle nevenfuncties en het verplicht opgeven van alle nevenwerkzaamheden door ambtenaren. Deze ideeën vinden weinig tot geen draagvlak onder de andere respondenten.

De normen aangaande nevenactiviteiten lijken in Amsterdam helder omschreven en ook bij de respondenten is helder wat de norm is. Over de mate waarin deze normen ook daadwerkelijk uitgevoerd worden, kan op basis van deze verkenning geen uitspraak worden gedaan. Wel blijkt bij de directeuren die wij hebben gesproken het beeld te bestaan dat er voldoende aandacht is voor de risico's die nevenactiviteiten mogelijk met zich mee brengen. Overigens

¹¹ Bureau Integriteit, gemeente Amsterdam, *Notitie beleidslijn nevenwerkzaamheden gemeente Amsterdam*, Amsterdam 14 mei 2003, p. 2.

¹² Ibidem, p. 8.

¹³ Ibidem, p. 6-7.

geven zij wel aan dat het van belang is deze aandacht te behouden, zodat het beleid niet verwordt tot een papieren norm waar in de praktijk niets mee gedaan wordt.

2.4 Ondernemerschap

Een tweede spanningsveld dat in de oriëntatiefase als kwetsbaar naar voren is gekomen is het ondernemerschap dat binnen de gemeente Amsterdam ontplooit. De laatste jaren worden andere eisen gesteld aan de werkwijze van het openbaar bestuur. Bedrijfsmatig werken en commerciële nevenactiviteiten zijn aan de orde van de dag. De eisen die dit ondernemerschap aan de ambtelijke organisatie stelt, wijken veelal af van de eisen van de bureaucratische organisatie, zoals comptabiliteit, legaliteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

In de verkenning naar het ondernemerschap van gemeente Amsterdam is uitgegaan van de reacties van de respondenten in de oriëntatiefase dat meer commerciële activiteiten tot meer kwetsbaarheden leiden. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen een drietal verschillende vormen van ondernemerschap. Het gaat ten eerste om gemeentelijke bedrijven. Dit zijn gemeentelijke organisaties die per saldo geld binnenkrijgen en dus veelal op de markt opereren, zoals het waterleiding- en havenbedrijf. De kwetsbaarheden in een gemeentelijk bedrijf kunnen zich voordoen, doordat de aard van de werkzaamheden soms anders is dan die in een 'normale' ambtelijke dienst. Zo is een bedrijf voor de inkomsten afhankelijk van de betalende klanten hetgeen bij een gemeentelijke dienst niet het geval is. Verder gelden voor het voeren van een bedrijf andere privaatrechtelijke regels dan voor een publieke organisatie. Een andere spanning die hier kan spelen is de spanning tussen het belang van het verdienen van middelen en het belang van het voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur.

Ten tweede gaat het om deelnemingen.¹⁴ Dit zijn verzelfstandigingen en privatiseringen van overheidsdiensten. Een belangrijk verschil tussen een gemeentelijk bedrijf en een deelneming is dat het gemeentelijk bedrijf een publieke organisatie is, terwijl een deelneming een privaatrechtelijke rechtspersoon is. De kwetsbaarheid zit hier in het gegeven dat voor een private organisatie vaak andere regels gelden dan voor een publieke organisatie. Alleen al ten aanzien van de financiële huishouding is er een verschil tussen de boekhoudkundige vereisten binnen een bedrijf en die binnen de gemeentelijke organisatie. Leidinggevende ambtenaren uit een publieke context zijn niet altijd voldoende ingevoerd in de eisen die het werken in een bedrijf aan hen (en de organisatie) stelt.

Ten derde gaat het om werken in een projectorganisatie. Dit heeft volgens de respondenten in de oriëntatiefase een aantal kenmerken dat mogelijk kwetsbaarheden oplevert. Zo heeft een project een duidelijk omschreven doelstelling binnen een bepaald budget en een einddatum, waardoor de werkdruk veelal groot is. Verder valt een projectorganisatie vaak buiten de bestaande structuren van de gemeentelijke organisatie, hetgeen mogelijk van invloed is op de positie van de ambtenaar die als projectleider is aangesteld. Zo heeft een projectleider, net als veel directeuren van diensten, vaak niet één portefeuillehouder, maar meerdere. Een project is dus veelal een manier van werken die afwijkt van de normale gang van zaken. Een respondent die van mening is dat het werken in projecten kwetsbaarheden met zich mee brengt, omschrijft dit als volgt:

¹⁴ Deelnemingen zijn privaatrechtelijke rechtspersonen waar de gemeente risicodragend in participeert. De gemeente is aandeelhouder. Een vertegenwoordiging is de deelname van een bestuurder, ambtenaar of door het gemeentebestuur aangewezen derde in een bestuur, een toezichthoudend of adviserend orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon. www.deelnemingen.amsterdam.nl. geraadpleegd 21 oktober 2003.

“Wanneer je afwijkt van het normale kan dat een bron zijn van integriteitrisico’s. Wat dat betreft zou je alles ‘betonmatig’ moeten regelen.”

De respondenten zien als grootste verleiding bij het ondernemerschap dat een te grote focus op het resultaat – en dan vooral het resultaat dat de wethouder graag zou zien - gevaar op kan leveren voor de zorgvuldigheid. Ambtenaren die rücksichtslos de wensen van de bestuurders uitvoeren, ongeacht de eisen die vanuit hun professie aan hen gesteld worden, lopen het gevaar integriteitrisico’s en affaires te veroorzaken. In hoofdstuk 4 wordt hierop verder ingegaan aan de hand van een beschrijving van de bestuurscultuur in gemeente Amsterdam.

2.4.1 Deelnemingenbeleid Amsterdam

Ten aanzien van ondernemerschap is dus binnen de gemeente Amsterdam ten eerste gekeken naar gemeentelijke bedrijven, ten tweede naar deelnemingen en ten derde naar projecten die binnen de gemeentelijke organisatie vallen. Beleid voor gemeentelijke bedrijven of het werken in projecten is er, voor zover bekend, niet op centraal niveau. De ruimtelijke sector vormt hierop een uitzondering. Deze kent het zogenaamde Plaberum, een handboek projectmatig werken. Er bestaan binnen gemeente Amsterdam met uitzondering van de ruimtelijke sector dus geen algemene normen en afspraken over hoe gehandeld moet worden wanneer geld inverdiend wordt of aan welke eisen het werken in projecten dient te voldoen.

Op het gebied van deelnemingen en vertegenwoordigingen is wel beleid ontwikkeld. Het vertegenwoordigingenbeleid is in de vorige paragraaf beschreven bij de ‘qualitatie qua’-nevenfuncties. Hier wordt verder ingegaan op het deelnemingenbeleid. Een deelneming kan opgezet worden als het nodig is voor de uitvoering van beleid, wanneer uitvoering door middel van wet- en regelgeving of overeenkomsten niet mogelijk is. Verder is een deelneming een optie wanneer extern verzelfstandigd dient te worden in het kader van privatisering, zoals bijvoorbeeld het geval was bij de oprichting van de Stadsdrukkerij NV. Ten derde is het een mogelijkheid wanneer sprake is van publiekprivate samenwerking. De samenwerking met private rechtspersonen wordt dan vormgegeven in een deelneming. Het is niet toegestaan een deelneming op te richten enkel en alleen omwille van koerswinst.¹⁵

De deelnemingen zijn niet langer onderdeel van de gemeentelijke organisatie en vallen dus niet direct onder de wethouder. Het zijn eigenstandige rechtspersonen die verantwoording afleggen aan hun aandeelhouders of stichtingbestuur. Het College van Burgemeester en Wethouders vervult namens de gemeente het aandeelhouderschap. De Gemeenteraad kan vooraf adviseren en achteraf controleren. Verder geldt in het College de volgende taakverdeling, namelijk dat de vakwethouder verantwoordelijk is voor de behartiging van het publieke belang en de realisatie daarvan door middel van de deelneming. De wethouder Deelnemingen is verantwoordelijk voor de behartiging van het private belang van de deelneming. Het gaat hierbij om continuïteit, waarde van het aandelenpakket en financiële risico's. Het College besluit gezamenlijk welke standpunten als aandeelhouder worden ingenomen.¹⁶

2.4.2 Perceptie risico’s ondernemerschap

¹⁵ www.deelnemingen.amsterdam.nl. geraadpleegd 21 oktober 2003.

¹⁶ Ibidem.

Voor de terreinen waar geen expliciete normen zijn, is het in het kader van deze verkenning niet vast te stellen wat de - dus impliciete - normen zijn en in hoeverre deze worden nageleefd. Wel is het mogelijk op basis van de focusgroepen te beschrijven in hoeverre bij de respondenten het beeld bestaat of het ondernemerschap al dan niet kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid oplevert.

Veel respondenten hebben aangegeven dat het werken in een gemeentelijk bedrijf in hun perceptie niet leidt tot kwetsbaarheden. Het verschil tussen een bedrijf en een dienst is volgens hen alleen dat er bij de eerste per saldo geld binnenkomt en bij de tweede per saldo geld uit gaat. Aanwijzingen dat een grotere mate van commercialiteit leidt tot meer spanningen in de professionele verantwoordelijkheid zijn in de focusgroepen niet naar voren gekomen. Ook de stelling dat projectmanagers mogelijk eerder te maken krijgen met spanningen wordt door de respondenten niet bevestigd. Gelet op het beperkt aantal projectmanagers dat is gesproken is het echter niet uitgesloten dat nader en uitgebreider onderzoek een feitelijk ander beeld oplevert.

Respondenten geven aan dat het werken in deelnemingen wel kwetsbaarheden kan veroorzaken. Vooral bestuurders moeten volgens hen wennen aan hun beperkte invloed op de deelnemingen. De gemeente kan alleen via de formele weg, dus via het College en de Raad, invloed uitoefenen op de richting van de verzelfstandigde organisaties. Eén van de respondenten heeft een qualitate qua nevenfunctie in een gemeentelijk NV en meldt hierover:

“Ik voer dit soort directieven van de wethouder of het college niet uit, omdat ik als directeur alleen verantwoording hoef af te leggen aan de Raad van Commissarissen en de aandeelhouders.”

Het op afstand en niet onder directe invloed opereren van de bestuurder vergt dus van de ambtenaar dat hij deze afstand ook respecteert en de belangen van de deelneming en de gemeente c.q. bestuurder helder weet te scheiden.

Verder is lastig aan deze constructies dat wanneer er iets mis gaat in een dergelijk bedrijf of stichting de gemeente er toch op wordt aangesproken in de publieke opinie en media. Dit is één van de redenen dat overheidsorganisaties, waaronder ook gemeente Amsterdam - zo blijkt uit een interview-, zich steeds vaker terugtrekken uit deelnemingen waar ze één van de aandeelhouders zijn, maar feitelijk weinig invloed kunnen uitoefenen. In dezelfde lijn past ook het reeds genoemde beleid ten aanzien van vertegenwoordigingen dat uitgaat van het ‘Neen, tenzij’-principe.

Enkele respondenten zijn overigens niet van mening dat het ondernemerschap van de gemeente Amsterdam geen extra risico's oplevert. Deze respondenten hebben de indruk dat het een en ander verbeterd kan worden in het gezamenlijk afspreken van duidelijke normen en in de naleving daarvan. Zeker op nieuwe gebieden of in nieuwe aanpakken – hier wordt dan vooral bedoeld op projecten en het oprichten van deelnemingen - is volgens hen veelal nog te weinig specifieke expertise aanwezig om de werkzaamheden in goede banen te leiden.

2.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal in hoeverre het ondernemen van nevenactiviteiten en het ondernemerschap binnen gemeente Amsterdam bronnen van integriteitsrisico's en dilemma's vormen. Allereerst is naast het spanningsveld steeds de aard van het beleidsterrein

van belang. Uit de verkenning blijkt dat bepaalde beleidsterreinen aandacht verdienen. Dit zijn beleidsterreinen met grote budgetten, veel regels (vergunningen), veel (externe) partners en veel aandacht in de media. Voorbeelden hiervan zijn openbare orde en veiligheid, bouw en milieu.

Wat betreft het ondernemen van nevenactiviteiten door ambtenaren lijkt een en ander goed geregeld. Het beleid omtrent nevenactiviteiten uit hoofde van de functie en privé-nevenwerkzaamheden is volgens de respondenten helder. Over de effectiviteit van dit beleid en dus over de naleving van de hierin gestelde normen kan op basis van deze verkenning geen uitspraak worden gedaan. Wel geven respondenten aan dat het van belang is dat de gemeente alert blijft op de risico's die het ondernemen van nevenactiviteiten met zich mee brengt. Zeker gelet op de toenemende aandacht in de media voor de privé-aangelegenheden van hoge functionarissen.

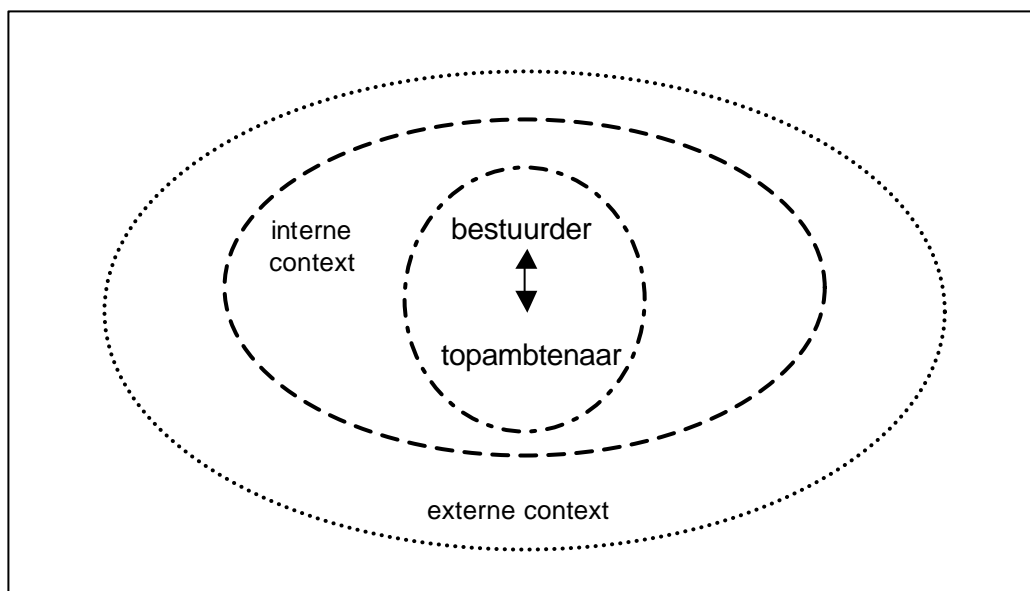
Op het gebied van het ondernemerschap van de gemeente is over deelnemingen reeds het een en ander in beleid en afspraken vastgelegd. Gemeentebrede normen op het gebied van het ondernemen van commerciële activiteiten in een gemeentelijk bedrijf of projectmatig werken zijn er, voor zover bekend, niet. Over het ontstaan van kwetsbaarheden die het ondernemerschap mogelijk met zich mee brengen, 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. Zij erkennen wel dat werken in andere structuren dan de bestaande binnen een gemeentelijke dienst mogelijk iets andere dilemma's oplevert. Enkele respondenten in de oriëntatiefase maken hierbij echter de kanttekening dat er toch risico's worden genomen in de ondernemende houding van de gemeente en dat alertheid geboden is. Nader onderzoek op dit gebied biedt mogelijk meer en gedetailleerder inzicht in de feitelijke, precieze stand van zaken.

H3 Spanningsveld: politiek-ambtelijke relatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de relatie tussen wethouder en topambtenaar een bron vormt van professionele ambtelijke dilemma's. Dilemma's in de politiek-ambtelijke relatie komen veelal voort uit een discrepantie tussen de politieke en ambtelijke rationaliteit. Zo kunnen vragen of opdrachten van een wethouder bij een topambtenaar leiden tot moeilijke afwegingen in relatie tot de eigen professie en/of andere gemeentelijke belangen. Daarnaast kan de vraag over het al dan niet informeren van een wethouder bij een topambtenaar tot een moeilijke afweging leiden. Zo kan een topambtenaar uit angst voor de negatieve reactie van een wethouder overwegen slecht nieuws voor zich te houden. In beide gevallen bestaat de kans dat deze afweging leidt tot een risico van het achteraf niet kunnen verantwoorden van bepaalde handelingen.

In de volgende paragrafen wordt op basis van het POLARIS-model van Nieuwenkamp de politiek-ambtelijke relatie beschouwd als een vorm van samenwerking tussen de bestuurder en de topambtenaar.¹⁷ Volgens dit model is een aantal kritische succes- en faalfactoren in die samenwerking tussen de bestuurder en de ambtenaar te onderscheiden. Deze zijn onder te brengen in drie ringen van belangrijkheid (zie figuur 3.1). Tot de eerste ring behoren volgens dit model de factoren wederzijds vertrouwen en wederzijdse loyaliteit.¹⁸ Tot de tweede ring behoren cultuur en structuur van de organisatie, en persoonlijke kwaliteiten van de betrokkenen. Deze factoren oefenen indirect invloed uit op de samenwerking. Volgens dit model wordt de samenwerking tussen bewindspersoon en topambtenaar tevens beïnvloed door factoren uit de sociaal-maatschappelijke omgeving. Deze omgeving wordt beschouwd als de derde ring.



figuur 3.1 Analysemodel politiek-ambtelijke relatie op basis van POLARIS-model Nieuwenkamp

¹⁷ Nieuwenkamp, R. (2001), p. 157.

¹⁸ Ook Möhring e.a. beschouwen vertrouwen en loyaliteit als centrale begrippen in de samenwerking tussen politici en topambtenaren. Möhring, H., C. Gehrels, P. Plug, R. in 't Veld, *Beladen begrippen: vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*, Koninklijke van Gorcum, Assen, 2002, p. 11.

De factoren uit de eerste ring komen aan de orde in paragraaf 3.3 in de vorm van een aantal door respondenten genoemde kernelementen van de politiek-ambtelijke relatie. De tweede ring komt aan de orde in hoofdstuk 4 in de vorm van een aantal factoren die behoren tot de interne context van de politiek-ambtelijke relatie. De factoren die behoren tot de externe context komen aan de orde in hoofdstuk 5.

Gestart wordt met een beschrijving van de politiek-ambtelijke relatie als vorm van samenwerking in paragraaf 3.2. Daarna volgt in paragraaf 3.3 een beschrijving van de kernelementen van die samenwerking. In paragraaf 3.4 wordt een aantal dilemma's en risico's beschreven dat zich in de politiek-ambtelijke relatie kan voordoen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie over de mate waarin de politiek-ambtelijke relatie een bron vormt van dilemma's en risico's in gemeente Amsterdam.

3.2 De politiek-ambtelijke relatie als vorm van samenwerking

De relatie tussen de bestuurder en de topambtenaar wordt in de literatuur omschreven als een samenwerkingsrelatie.¹⁹ Samenwerken is het bewust afstemmen van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Er is sprake van een bewuste bundeling van krachten in het kader van een gemeenschappelijk doel.²⁰ Binnen die samenwerking heeft iedere actor zijn eigen rol, belangen en verantwoordelijkheden.

Iedere topambtenaar onderkent het belang van een goede samenwerkingsrelatie met een bestuurder. De respondenten geven aan daar heel bewust mee om te gaan. Zij zijn dan ook erg gebrand op een goede zakelijke relatie. Een persoonlijke 'klik' met een wethouder is daarbij niet direct noodzakelijk, maar wel mooi meegenomen.

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

“Je moet in ieder geval met elkaar door één deur kunnen.”

“Het moet persoonlijk klikken, maar er is ook professionaliteit.”

Omgekeerd heeft in de ogen van veel respondenten niet iedere bestuurder oog voor het belang van die professionele samenwerkingsrelatie. Sommige bestuurders zijn volgens respondenten vooral in het begin van de ambtsperiode uit onervarenheid zelfs wantrouwend tegenover ambtenaren. De respondenten geven aan dat onduidelijkheid van wederzijdse verwachtingen hier aan ten grondslag ligt. Een uitspraak van een bestuurder volgens een van de ambtelijke respondenten:

“Die ambtenaren, je weet nooit wat je van ze kan verwachten.”

Uit de interviews komt verder het beeld naar voren dat een goede relatie een kwestie van toeval zou zijn: je kunt het treffen of niet. Gezien het belang van die relatie zou dit echter niet

¹⁹ Nieuwenkamp, R. (2001), p. 2; Möhring, H., C. Gehrels, P. Plug, R. in 't Veld (2002), p. 10.

²⁰ Pröpper, I.M.A.M., 'Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken', *Bestuurskunde*, jaargang 9, nummer 3, mei 2000.

het geval mogen zijn. Bestuurder en topambtenaar zijn voor het bereiken van resultaten immers van elkaar afhankelijk, aldus meerdere respondenten:

“Je bent tot elkaar veroordeeld.”

Het persoonlijk contact met een bestuurder is voor de topambtenaren van groot belang. Het is voor een ambtenaar niet alleen nodig te weten welke inhoudelijke wensen een bestuurder heeft, maar ook en vooral *hoe* een bestuurder over die inhoud praat en denkt. Dat betekent, zo geven dat ambtenaren aan, dat ze proberen een zo goed mogelijk persoonlijk contact te houden met een bestuurder:

“Je moet als ambtenaar regelmatig in beeld blijven.”

Een onderdeel van de professionaliteit van ambtenaren vormt dus het zoeken naar een goede samenwerking met een bestuurder, met name aan het begin van de bestuurstermijn. Het expliciet op de agenda plaatsen van die samenwerking, en daarmee werken aan het ontwikkelen van die relatie, vindt volgens de ambtelijke respondenten echter nog (te) weinig plaats. Voor veel bestuurders is dat volgens hen ook nieuw en ongewoon. Een ambtelijke respondent geeft als voorbeeld dat hij de samenwerking met zijn bestuurder wilde bespreken en dat de bestuurder vervolgens aangaf dat hij dit geen relevant onderwerp vond:

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

Er lijkt in de samenwerking wel aandacht voor de taken, met andere woorden voor de vraag wie doet wat, maar niet voor de onderlinge relatie. In communicatietermen heet dit dat vooral op inhoudsniveau wordt gesproken, en niet op betrekkingniveau.²¹ Dit wil zeggen dat er niet of weinig gecommuniceerd wordt *over* de communicatie.²² Zo onderschrijft een respondent:

“Er is weinig aandacht voor het proces.”

De respondenten geven voorts aan dat het hierbij niet alleen gaat om de relatie tussen de wethouder en de topambtenaar, maar ook (of juist) om de relatie tussen het gemeentebestuur en de ambtelijke top als geheel.

“Het gaat om de relatie, maar niet alleen één-op-één.”

²¹ Iedere vorm van communicatie kent een inhouds- en een betrekkingniveau. Het inhoudsniveau heeft betrekking op het informatieve aspect van de communicatie. Het betrekkingniveau heeft betrekking op de manier waarop de communicerende personen in relatie staan tot elkaar. Iedere vorm van communicatie zegt dus ook iets over de onderlinge verhoudingen. Watzlawick, P., J.H. Beavin, D.D. Jackson, *De pragmatische aspecten van de menselijke communicatie*, 1991, p. 42.

²² Dit komt overeen met ervaringen op rijksniveau: ‘Het is opvallend dat in de entreefase nauwelijks ‘metacommunicatie’ plaatsvindt tussen ambtenaren en bewindspersonen. Bewindspersonen krijgen de procedures uitgelegd, ze werken zich inhoudelijk in op de dossiers en ze maken langs die wegen kennis met de ambtelijke *inner circle* op het departement. De vraag naar de essentiële ongeschreven regels voor het onderlinge verkeer – ‘hoe gaan wij met elkaar om’ - wordt niet expliciet aan de orde gesteld. Daar zegt men het in de beginfase te druk voor te hebben. Verwachtingen die over en weer leven over elkaars functioneren, worden bij de entree derhalve zelden of nooit geëxpliciteerd. Als het nadien een paar keer stevig fout gaat, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten, komt alsnog de metacommunicatie op gang, maar dan wel in een beladen sfeer die eerst met veel moeite moet worden gerepareerd.’ Hart, P. ‘t e.a (2002), p. 68.

Ook in collectief verband is volgens respondenten weinig aandacht voor het belang van een goede relatie. De bijeenkomst in de ambtswoning over de politiek-ambtelijke verhoudingen in de zomer van 2003 vormt daarop een uitzondering en wordt door respondenten gezien als een eerste begin.

“Nieuwe colleges besteden te weinig aandacht aan de politiek-ambtelijke verhoudingen. Er is te weinig aandacht voor het collectief.”

Nu is het ontbreken van aandacht voor de relatie wellicht niet zo vreemd in een omgeving die gestuurd wordt door besluitvorming op inhoud, zoals het geval is binnen een gemeentelijke organisatie. In veel gevallen zijn het echter de onderlinge verhoudingen die tot risico's kunnen leiden, of deze risico's juist kunnen voorkomen. Zo kan een bestuurder die van een ambtenaar loyaliteit eist deze in een lastig parket brengen als de loyaliteit tot gevolg heeft dat de betreffende ambtenaar handelingen gaat verrichten die in strijd zijn met de professionele verantwoordelijkheid. Het bespreken van wederzijdse verwachtingen en van de grenzen van loyaliteit en professionaliteit kunnen dilemma's, en daarmee risico's, voorkomen. Het (nagenoeg) ontbreken van het bespreken van die onderlinge verhoudingen kan worden opgevat als een omissie in de professionaliteit binnen de relatie tussen de wethouder en de topambtenaar, dan wel de relatie tussen het college en de ambtelijke top.

3.3 Kernelementen

Door de respondenten, dat wil zeggen door zowel (ex-)bestuurders als topambtenaren, is een aantal elementen genoemd dat in hun ogen onderdeel zou moeten uitmaken van de politiek-ambtelijke relatie. Deze elementen worden hieronder kort toegelicht.

- **Vertrouwen**

Hoog op het lijstje staat het hebben van vertrouwen, dat wil zeggen van elkaar op aan kunnen. Daaraan ontbreekt het volgens de ambtelijke respondenten binnen gemeente Amsterdam nog wel eens.

“Onderling vertrouwen is niet vanzelfsprekend. Naast een positieve ontwikkeling van de formele kant via de ‘planning en control’-cyclus houd je daarnaast het informele vertrouwenscircuit.”

“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.”

“Bilateraal lukt het wel om een vertrouwensrelatie op te bouwen, maar collectief is het lastig.”

De ambtelijke respondenten geven aan dat vertrouwen opgebouwd dient te worden en dat dit ook een investering vraagt van de bestuurders. Verder geven zij aan zich niet altijd door hun bestuurder gedekt te voelen. Het is hun ervaring dat bestuurders als het er op aan komt hun topambtenaren wel eens laten vallen.

- **Openheid**

Met openheid wordt bedoeld op het 'elkaar tijdig informeren'. Bestuurders moeten in de ogen van de ambtelijke respondenten hun wensen duidelijk kenbaar maken. Zij geven aan dat dit nodig is om de benodigde politieke gevoeligheid te ontwikkelen.

“Je moet elkaar niet verrassen.”

Daarnaast dient er ruimte te zijn om 'nee' te zeggen en te accepteren. Het is opmerkelijk dat de bestuurlijke respondenten aangeven dit nog wel eens te missen bij topambtenaren en dat de ambtelijke respondenten op hun beurt aangeven dat bestuurders dit vaak niet willen horen.²³

- Veiligheid

Het zich niet altijd in de handelingen gedekt voelen door een bestuurder leidt bij ambtenaren tot gevoelens van onveiligheid. Uitspraken van respondenten die dit illustreren zijn:

“Als de bestuurder me maar dekt.”

“Je kunt er nooit zeker van zijn dat je steun krijgt.”

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. Dit leidt volgens hen tot een parafencultuur en vorming van schaduw dossiers.

- Respect

Respect heeft te maken met het erkennen van elkaars rol. Ambtelijke respondenten geven aan dat dat ook betekent dat je begrip kunt opbrengen voor de druk waaronder een bestuurder opereert.

“Je moet de ander z'n rol gunnen.”

“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 hebben.”

Uit de verkenning blijkt dat deze kernelementen veelal subjectief zijn en tussen de bestuurder en de ambtenaar onbesproken, en dus impliciet, blijven.²⁴ Wanneer deze waarden worden aangetast, gaat dit vaak gepaard met hevige reacties. De paradox is dat juist deze waarden die zo belangrijk zijn, niet geëxpliciteerd en besproken worden.²⁵

3.4 Dilemma's en risico's

²³ Zie ook de paragrafen 4.2 en 4.3.

²⁴ Möhring, H., C. Gehrels, P. Plug, R. in 't Veld, (2002), p. 30.

²⁵ Ibidem.

Uit de literatuur is een aantal (algemene) dilemma's en risico's bekend dat kenmerkend is voor de politiek-ambtelijke relatie.²⁶ Deze dilemma's zijn ook in de focusgroepen met ambtelijke respondenten naar voren gekomen. Het betreffen dilemma's tussen de politieke en de ambtelijke rationaliteit, tussen loyaliteit aan de politiek en loyaliteit aan de ambtelijke organisatie, en tussen korte termijn agenda's en lange termijn beleid. Deze dilemma's worden door de ambtelijke respondenten ervaren als spanningen die inherent zijn aan het werk. Over de mate waarin deze spanningen zich voordoen lopen de meningen uiteen. Sommige respondenten spreken over losse incidenten, anderen hebben de indruk dat deze spanningen zich binnen gemeente Amsterdam meer structureel voordoen. De genoemde dilemma's worden hieronder kort toegelicht.

- Politieke rationaliteit – ambtelijke rationaliteit

In beginsel hebben bestuurders, op basis van het democratisch mandaat, het primaat en heeft de ambtelijke organisatie te doen wat de politiek vraagt.²⁷ Een bestuurder wil iets, terwijl dit naar de professionele mening van de ambtenaar niet mogelijk is binnen het tijdsbestek of binnen de geldende wettelijke kaders. Hierdoor ontstaat spanning tussen hetgeen de bestuurder wil (primaat van de politiek) en hetgeen volgende principes van de bureaucratie, zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, mogelijk en wenselijk is.

“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 behoort 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.”

- Loyaliteit aan politiek – loyaliteit aan ambtelijke organisatie

Deze spanning vloeit tevens voort uit het beginsel van het primaat van de politiek. De topambtenaar moet een dienstbare houding hebben tegenover zijn politieke bestuurders. Tegelijkertijd is hij leidinggevende van een ambtelijke dienst, waarbinnen hij zijn geloofwaardigheid dient te waarborgen. Het kan spanningen oproepen voor een topambtenaar wanneer deze ineens de koers honderdtachtig graden om moet gooien. Daarbij spelen nadrukkelijk ook de professionele verantwoordelijkheid en betrouwbaarheid richting de eigen mensen een rol.

“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 die wethouder achteraf ineens honderdtachtig graden om. Dat is niet

²⁶ Hart, P. t e.a. (2001).

²⁷ Nieuwenkamp, R. (2001), p. 15.

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.”

- Korte termijn agenda's – lange termijn beleid

Een wethouder wordt afgerekend op hetgeen hij in de vier jaar die hij wethouder is, al dan niet heeft kunnen bewerkstelligen. Gedurende die vier jaar staat de wethouder continu in de belangstelling van de media en het publiek en dient hij adequaat te reageren op tal van issues en incidenten. Ambtenaren werken meer in de luwte en zijn daarbij meer gefocust op structurele oplossingen. Niet hun publieke populariteit staat op het spel, maar hun professionele reputatie.²⁸ Bestuurders hebben een korte termijn scope en daardoor veelal behoefte aan ad hoc oplossingen, terwijl de ambtelijke organisatie meer naar de lange termijn kijkt.²⁹

“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 zijn nek.”

“De bestuurder wil scoren, en wij moeten dat maar mogelijk zien te maken.”

3.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal in hoeverre de politiek-ambtelijke relatie een bron van integriteitrisico's en dilemma's vormt. Zoals beschreven in paragraaf 1.4 is dat afhankelijk van een drietal risicofactoren, namelijk de aanwezigheid van verleidingen, de aanwezigheid van heldere normen, en de naleving van die normen, dan wel van het toezicht op de naleving van die normen. Om te beginnen geldt ook voor dit spanningsveld dat de aard van het beleidsterrein kan bijdragen aan het ontstaan van dilemma's en integriteitrisico's. Dit hangt samen met de aanwezigheid van verleidingen. Binnen dit spanningsveld vormt de grootste verleiding wellicht de politieke druk en aandacht vanuit de media waar bestuurders mee te maken hebben. Die bestuurlijke druk kan, zo wordt door de respondenten bevestigd, leiden tot ambtelijke dilemma's en dus risico's.

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 is de politiek-ambtelijke relatie het toneel van soms botsende en soms tegengestelde normen en belangen. Deze zijn inherent aan de relatie.³⁰ Ook kan sprake zijn van botsende normensystemen. Zo signaleert een aantal auteurs dat naast het traditionele loyaliteitsdenken zich het contractdenken heeft genesteld.³¹ Binnen dit laatste normensysteem hebben topambtenaren hun dienstbare instelling verloren, werken zij actief aan publieke steun voor de diensten waaraan zij leiding geven en profileren zij zich soms bewust als publieke ondernemers.³² Uit uitspraken van bestuurlijke en ambtelijke respondenten valt af te leiden dat beide normensystemen ook binnen gemeente Amsterdam - impliciet - worden gehanteerd. Naast inhoudelijke verschillen van mening zijn voor bestuurder en topambtenaar dus ook de 'spelregels' niet altijd even duidelijk. Daar komt bij dat het toezicht op de naleving

²⁸ Hart, P. 't e.a. (2002), p. 31.

²⁹ Nieuwenkamp, R. (2001), p. 4.

³⁰ Hart, P. 't e.a. (2002), p. 30 e.v.

³¹ Möhring, H., C. Gehrels, P. Plug, R. in 't Veld, (2002), p. 35. Hart, P. 't e.a. (2002), p. 27.

³² Hart, P. 't e.a. (2002), p. 27.

van die normen voor een belangrijk deel ligt bij de bestuurder en de topambtenaar dat ze zelden onderwerp zijn van gesprek tussen hen beiden.

Gezien de inherente tegenstellingen, de mogelijke onduidelijkheid over de veelal impliciete normen én het gepercipieerde relatieve belang van de overige twee besproken spanningsvelden, kan het spanningsveld van de politiek-ambtelijke relatie worden aangemerkt als voornaamste bron van dilemma's en integriteitrisico's. Deze conclusie wordt bevestigd door de respondenten. Dit spanningsveld is daarmee tevens het gebied waar met het oog op het beperken van dilemma's en integriteitrisico's de grootste winst kan worden behaald.

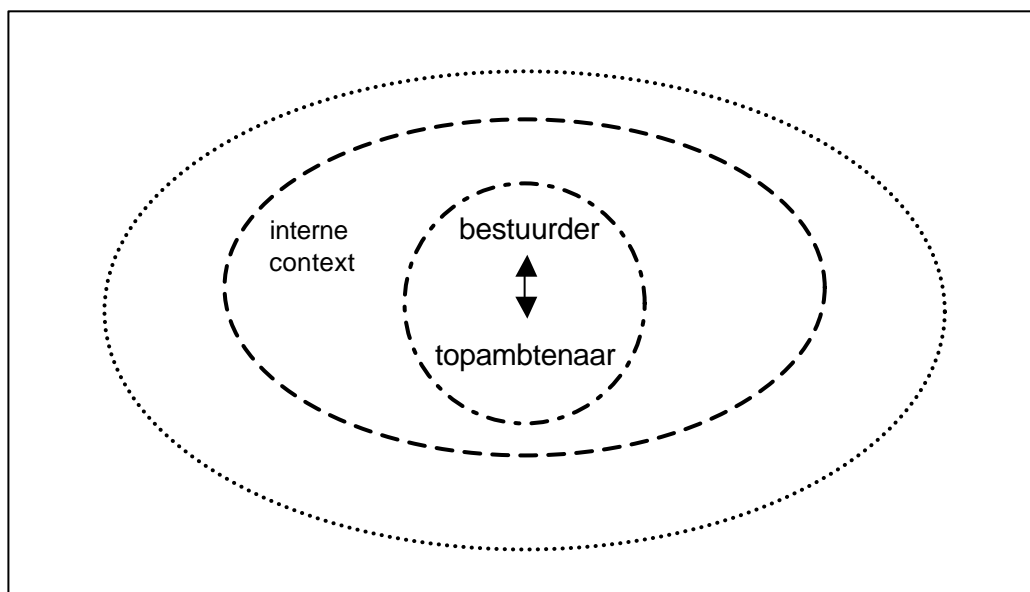
Op deze relatie is een aantal interne en externe factoren van invloed dat ambtelijke dilemma's kan versterken en daarmee risico's kan vergroten. Deze factoren worden in de volgende twee hoofdstukken uitgewerkt.

H4 Interne context: politiek-bestuurlijke omgeving

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat met name de politiek-ambtelijke verhouding bepalend is voor het ontstaan van en de omgang met dilemma's in de professionele verantwoordelijkheid van ambtenaren. De vraag die nu voorligt is welke factoren, anders dan de genoemde kernelementen, deze relatie beïnvloeden. Daartoe wordt een onderscheid gemaakt tussen de interne en externe context. Hiermee wordt het verschil aangeduid tussen factoren binnen en buiten de gemeentelijke organisatie.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de factoren die volgens het POLARIS-model tot de tweede ring behoren, hier dus interne factoren genoemd (zie figuur 4.1). Deze factoren zijn indirect van invloed op het succes van de samenwerking tussen een bewindspersoon en een topambtenaar.³³ Deze factoren zijn tevens naar voren gekomen in de focusgroepen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen factoren die te maken hebben met de gemeentelijke organisatie en factoren die te maken hebben met de betrokken personen.. Bij de organisatie gaat het daarbij om de bestuursstructuur en -cultuur en bij de betrokken personen om de bestuurlijke dan wel ambtelijke professionaliteit.



figuur 4.1 Tweede ring van factoren

4.2 Professionaliteit bestuurder

Bestuurders dienen te besturen. Daarvoor dienen zij te beschikken over inhoudelijke expertise en een drietal vaardigheden: communicatieve vaardigheden, politieke vaardigheden en managementvaardigheden.³⁴ Voor het vak van wethouder bestaat geen opleiding. Het wordt in de praktijk, *on the job*, geleerd. Daarnaast worden wethouders in tegenstelling tot

³³ Nieuwenkamp, R. (2001), p. 158.

³⁴ Ibidem, p. 59 e.v.

topambtenaren niet geselecteerd, maar gekozen.³⁵ Het is gezien de omvang en complexiteit van de gemeentelijke organisatie een zware en verantwoordelijke functie. Dit komt onder andere doordat de wethouder opereert in een tweetal rationaliteiten die verschillende dingen van hem verlangen. Aan de ene kant heeft de bestuurder aan vele partijen verantwoording af te leggen. Dit is de politieke rationaliteit waarin de fractie, de burgers en andere belanghebbenden, veelal op korte termijn en liever gisteren dan vandaag, bepaalde resultaten willen zien. Aan de andere kant is er de bestuurlijke rationaliteit waarin van de wethouder verwacht wordt dat hij de stad ‘mede’-bestuurt en een lange termijn visie heeft op wat goed is voor de stad en voor de eigen beleidsveld(en). Daarnaast treedt de wethouder in gemeente Amsterdam de facto op als bestuurder van verschillende ambtelijke diensten. Dit brengt een managementrationaliteit met zich mee die erop gericht is zaken daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen.

De taken die de wethouder vervult binnen de bestuurlijke rationaliteit vereisen een bepaalde mate en verschillende vormen van bestuurlijke professionaliteit. Deze is volgens de respondenten van grote invloed op de relatie tussen wethouder en topambtenaar. Dit betekent volgens een van de bestuurlijke respondenten in de eerste plaats dat een wethouder zich bewust moet zijn van en moet kunnen omgaan met zijn bestuurlijke macht:

“Je moet als bestuurder de macht van het bestuurlijke woord kennen.”

Vanuit loyaliteit zijn ambtenaren geneigd te doen wat een wethouder zegt. Doordat de wethouder zich veelal niet bewust is van deze invloed, kunnen bij ambtenaren (onnodige) dilemma’s ontstaan. Zo kan een kleine kanttekening van een wethouder bij een notitie tot onbedoelde en ongewenste aanpassingen leiden.

Ambtelijke respondenten geven aan de laatste tijd regelmatig te maken hebben met onervaren bestuurders. Daar komt bij dat van het inwerken van bestuurders weinig terecht komt en dat er over het algemeen geen vorm van begeleiding of coaching van bestuurders plaatsvindt gedurende de bestuurstermijn. Deze situatie wordt volgens hen versterkt door de vele tussentijdse wisselingen van bestuurders die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Dit gebrek aan continuïteit en bestuurlijke professionaliteit kan volgens respondenten leiden tot ambtelijke dilemma’s en risico’s.

“Hoe onzekerder een bestuurder, hoe beroerder hij is in de menselijke relaties.”

Een eigenschap of kenmerk van bestuurders die door ambtelijke respondenten genoemd wordt vormt de drang om aantoonbare resultaten te boeken, om te scoren. Daarbij gaat het in de ogen van deze respondenten niet alleen om het nakomen van verkiezingsbeloften, maar ook (of vooral) om de persoonlijke behoefte van bestuurders in de schijnwerpers te staan.

Dit wordt mogelijk versterkt door de toegenomen beweeglijkheid van de kiezer en de dualisering van het gemeentebestuur (zie hoofdstuk 5). Die druk kan volgens de respondenten leiden tot het ontbreken van realiteitszin bij bestuurders over het bereiken van resultaten. Dit kan leiden tot een situatie waarin het doel de middelen heiligt waardoor de ambtenaar voor moeilijke afwegingen wordt geplaatst.

³⁵ Selectie vindt natuurlijk wel plaats door de partij namens wie de wethouder in het college zit. De criteria van die selectie zijn vaak niet openbaar en verschillen per partij. De werving in de vorm van een publiekelijke vacature zoals bij de nieuwe wethouder voor veiligheid voor Leefbaar Rotterdam in maart 2004 vormt hierop een uitzondering.

“Sommige bestuurders zeggen dat ze nee willen horen, maar als ze nee horen dan heb je de poppen aan het dansen.”

In een dergelijke situatie kan een ambtenaar uit vrees voor persoonlijke consequenties overwegen geen ‘nee’ te verkopen. Dit kan leiden tot dilemma’s en het lopen van integriteitrisico’s voor zowel ambtenaar als wethouder, en daarmee tot risico’s op affaires.

4.3 Professionaliteit ambtenaar

Ambtenaren behoren de bestuurder te dienen. Zo hoort een ambtenaar wel eens van zijn bestuurder:

“Jullie zijn er om het mij makkelijker te maken.”

Competenties waarover topambtenaren dienen te beschikken zijn (net als bij de bestuurder) inhoudelijke expertise en een drietal vaardigheden: communicatieve vaardigheden, politieke vaardigheden en managementvaardigheden.³⁶ Ambtenaren worden hiertoe opgeleid en geselecteerd, en volgen gedurende hun loopbaan managementdevelopmentprogramma’s.

Topambtenaren zijn volgens de ambtelijke respondenten in principe heel loyaal en willen graag voor een college of wethouder werken. Zij zien loyaliteit als een belangrijk aspect van hun professionaliteit.

“Wanneer het college een besluit heeft genomen, heb ik weinig keus. Het is dan onderdeel van mijn professionaliteit om het collegebesluit uit te voeren.”

Volgens ambtelijke respondenten wordt van topambtenaren in gemeente Amsterdam een grote mate van loyaliteit gevraagd.

“Bestuurders eisen loyaliteit. Krijgen ze die niet, dan komt er een vechtsituatie en wordt het een vertrouwenskwesitie.”

Dit kan ook leiden tot een té loyale ambtelijke houding, waarbij de bestuurder iets vraagt van een ambtenaar wat niet strookt met zijn ambtelijke professionaliteit, aldus een respondent:

“Je moet je als ambtenaar niet voor het verkeerde karretje laten spannen.”

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 kan een dergelijke situatie leiden tot ambtelijke dilemma’s en dus tot integriteitrisico’s. Volgens de bestuurlijke respondenten is bij topambtenaren veelal sprake van een doorgeschoten loyaliteit en zijn ze weinig kritisch.

“Er is onnodig veel ontzag bij ambtenaren voor bestuurders.”

“Een ambtenaar moet de ‘guts’ hebben om nee te zeggen.”

³⁶ Nieuwenkamp, R. (2001), p. 59 e.v.

“Er is te weinig lef bij ambtenaren. Zeker waar wethouders en ambtenaren lang op dezelfde plek zitten.”

De reden waarom topambtenaren weinig kritisch zijn heeft volgens de ambtelijke respondenten te maken met de negatieve consequenties van het leveren van kritiek of het brengen van slecht nieuws. Bestuurders willen dit volgens hen vaak niet horen of accepteren. Zonder aan te willen geven wie hier gelijk heeft kan geconstateerd worden dat hier van verschillende verwachtingen sprake is. Een bestuurlijke respondent:

“Je moet van goede huize komen om als ambtenaar te weigeren. Maar dat mag je aan de andere kant wel verwachten van mensen in schaal 18.”

Uit de gesprekken met respondenten komt een grove typering van drie typen topambtenaar naar voren: de bevlogen ritselaar, de bange bureaucraat en de creatieve professional. De bevlogen ritselaar zet zich in voor de goede zaak, is weinig kritisch naar de bestuurder (die immers de opdracht heeft gegeven) en hanteert het hogere doel als legitimatie om zich achteraf te verantwoorden voor gelopen risico's. De bange bureaucraat loopt ook risico's door doorgesloten loyaliteit aan de wethouder, en verricht uit vrees voor het verliezen van zijn of haar baan handelingen die achteraf niet te verantwoorden zijn. De creatieve professional ten slotte kent de grenzen van de eigen professionaliteit en is best bereid risico's te lopen, maar zal de bestuurder wijzen op de mogelijke consequenties daarvan. Kenmerk van deze professionals is dat zij minder afhankelijk zijn van een 'goede' relatie met een bestuurder en zich om die reden onafhankelijker (kunnen) opstellen.

4.4 Bestuursmodel en structuur gemeentelijke organisatie

In Amsterdam is formeel sprake van collegiaal bestuur, hetgeen inhoudt dat de gemeentelijke diensten in principe voor het gehele college van Burgermeester en Wethouders werkzaam zijn en niet uitsluitend voor de eigen portefeuillehouder. Dit betekent dat een directeur van een gemeentelijke dienst te maken kan hebben met meerdere wethouders.

In de praktijk blijkt echter dat het Amsterdamse bestuursmodel omschreven kan worden als een wethoudersmodel. Hierin treden wethouders op als eindverantwoordelijken van de verschillende diensten. Dit leidt in het algemeen tot verkokering. Uit de literatuur is bekend dat verkokering leidt tot verenging van beleidsvoorstellen en tot het geven van verschillende adviezen, terwijl de bewindspersoon integraal geadviseerd moet worden.³⁷ Verkokering lokt strategisch gedrag uit en kan leiden tot slijtage in de vertrouwensrelatie tussen bestuurder en ambtelijke top. Op deze manier kan verkokering dus leiden tot ambtelijke dilemma's en integriteitrisico's.

Opvallend punt hierbij is verder dat wethouders binnen gemeente Amsterdam meebeslissen over de (extra) beloning van topambtenaren op basis van functioneringsgesprekken. Dit kan leiden tot ongewenste afhankelijkheden tussen wethouder en topambtenaar en dus bijdragen aan het ontstaan van kwetsbaarheden.

Een ander kenmerk van dit model is dat onderlinge samenwerking tussen wethouders zwak ontwikkeld is. Een bestuurlijke respondent:

³⁷ Nieuwenkamp, R. (2001), p. 303.

“Je bent geen team; je bent elkaars concurrent.”

Dit concurrentiedenken tussen bestuurders werkt door op de samenwerking op ambtelijk niveau: deze wordt hierdoor lastiger. Zo geven ambtelijke respondenten aan dat het voor de inhoud van hun werk bijvoorbeeld soms belangrijk is om zaken af te stemmen met andere directeuren. Dit wordt door de concurrentie tussen hun portefeuillehouders lastig, omdat dan de ene bestuurder een informatieachterstand kan krijgen ten opzichte van de andere bestuurder, hetgeen de positie van de eerstgenoemde verzwakt. Dit heeft weer zijn weerslag op de directeur werkzaam voor die bestuurder. Het komt volgens respondenten ook voor dat bestuurders informatie exclusief opeisen en verbieden deze te delen met directeuren van andere diensten. Al met al is dit soort processen niet bevorderlijk voor de samenwerking tussen ambtelijke diensten. De kwaliteit en de integraliteit van beleid komen hiermee mogelijk in het geding.

De structuur van de gemeentelijke organisatie wordt door een respondent omschreven als een lappendeken. Er zijn zo'n vijftig grote en kleine diensten die elk een relatie onderhouden met een of meerdere wethouders.

“Het is houtje-touwtje: veel verschillende diensten, veel relaties. Het is allemaal een beetje schimmig.”

Deze structuur kent geen overkoepelend managementteam. Wel vindt volgens respondenten binnen informele ambtelijke clusters afstemming plaats tussen diensten op inhoudelijke gronden. De rol van de gemeentesecretaris binnen dit geheel is niet voor iedere respondent duidelijk. Respondenten geven aan dat in deze situatie directeuren van gemeentelijke diensten door toedoen van bestuurders tegenover elkaar, en daarmee voor moeilijke afwegingen kunnen komen te staan. Daarnaast geven ambtelijke respondenten aan dat de gemeente is georganiseerd op bevoegdheden en niet op het proces. Dat wil zeggen dat bestuurders verantwoordelijk kunnen zijn voor verschillende onderdelen van een keten van activiteiten. Dit maakt integraliteit en regie op dat proces lastig, hetgeen bij directeuren kan leiden tot moeilijke afwegingen, en dus tot dilemma's. Een ambtelijke respondent:

“Het proces is niet transparant. De eigen positie van de wethouder prevaleert boven het maatschappelijk belang.”

4.5 Cultuur gemeentelijke organisatie en bestuurscultuur

De beschrijving die hier wordt gegeven van de cultuur van de gemeentelijke organisatie en het bestuur is gebaseerd op de opmerkingen die respondenten hierover in de focusgroepen en de interviews hebben gemaakt. Er is dus geen zelfstandig onderzoek gedaan naar de cultuur binnen de gemeente Amsterdam.

De versnipperde structuur van de gemeentelijke organisatie gaat, zo geven de respondenten aan, gepaard met een informele cultuur. Dit wil zeggen dat zaken niet altijd volgens de regels worden vastgelegd en dat veel onderling wordt geregeld. De kracht daarvan is dat er makkelijk veel te regelen is en er resultaten geboekt worden, maar de zwakte is volgens respondenten dat vaak onvoldoende transparant is hoe zaken geregeld worden.

“Laten we het zo maar doen.”

Een dergelijke manier van handelen brengt risico's met zich mee van het achteraf niet kunnen verantwoorden. Dit wordt versterkt door een weinig zakelijke houding binnen de gemeentelijke organisatie, al geven respondenten aan dat dat de laatste jaren aan het veranderen is.

“In de oude cultuur werd Amsterdam vanuit de kroeg bestuurd: ‘Moskou aan de Amstel’, vooral op het gebied van de ruimtelijke sector. Ambtenaren die kletsten met de pers, vage normen en rollen. Dat is nu anders.”

In de literatuur wordt een viertal organisatielculturen onderscheiden: taakcultuur, persoonscultuur, rolcultuur en machtscultuur.³⁸ De bestuurscultuur in gemeente Amsterdam wordt door een aantal respondenten omschreven als een machtscultuur. Dat wil zeggen een cultuur waarin besluiten genomen worden op basis van macht en die georganiseerd is om de doelen van de bestuurder te realiseren. Dit draagt in hun ogen bij aan het ontstaan van kwetsbaarheden. Verder is volgens respondenten veelal sprake van onderling wantrouwen tussen het college en de ambtelijke top.

“Amsterdam wordt bestuurd op basis van macht en wantrouwen. De bestuurlijke complexiteit is enorm, en scoren belangrijk. Dit wekt bij bestuurders wantrouwen naar ambtenaren, want het college is geen collectief.”

“Niemand zegt tegen een bestuurder wat hij eerlijk vindt. Bestuurders krijgen hijgers om zich heen.”

“Er doen veel verhalen de ronde en er wordt flink geroddeld, vooral op het stadhuis. Ook wethouders onderling vallen elkaar af.”

Daarnaast wordt door veel respondenten aangegeven dat informatie veelal gelekt wordt (zie ook hoofdstuk 5). Zij geven aan dat ook bestuurders lekken zelfs voordat een collegebesluit is genomen.

“Het stadhuis is zo lek als een zeef.”

“Er wordt zwaar gelekt vanuit de politiek, maar ook vanuit het ambtelijk apparaat.”

“Lekken is een kwestie van je straatje schoonvegen en de bal ergens neerleggen.”

Dit leidt bij ambtenaren tot een onveilige en onzekere situatie. Respondenten geven aan soms niet meer te weten wie te vertrouwen is en volgens hen leidt dit tot een ambtelijke indekultuur. Uit de literatuur is bekend dat dit onder andere tot uiting komt in intensivering van ambtelijk overleg, schriftelijke waarschuwingen naar de bewindspersoon en het aanleggen van schaduwdoossiers.³⁹

“Ik zeg drie keer tegen de bestuurder dat het een niet haalbaar of onverstandig besluit is en als hij dan nog niet luistert, ga ik het toch uitvoeren. Ik leg dan wel altijd vast dat ik het niet eens ben geweest met de genomen beslissing.”

³⁸ Harrison, R. (1972), p. 119 e.v.

³⁹ Hart, P. t e.a. (2002), p. 218 e.v.; Nieuwenkamp, R. (2001), p. 135 e.v.

4.6 Invloed interne context

Hiaten in de bestuurlijke professionaliteit zijn van negatieve invloed op de politiek-ambtelijke relatie en kunnen bijdragen aan het ontstaan van ambtelijke dilemma's en integriteitrisico's. Ambtelijke respondenten geven aan dat het bestuurders in gemeente Amsterdam nog wel eens ontbreekt aan communicatieve en managementvaardigheden. Dit wordt in hun ogen veroorzaakt door de komst van onervaren bestuurders en versterkt door de vele tussentijdse wisselingen van bestuurders die zich binnen gemeente Amsterdam de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

Ook het ontbreken van professionaliteit bij topambtenaren kan bijdragen aan het ontstaan van dilemma's en integriteitrisico's. Respondenten geven aan dat topambtenaren soms te loyaal zijn, en een bestuurder niet snel tegenspreken. Hierdoor brengen zij zichzelf (en uiteindelijk ook hun bestuurder!) af en toe in een lastig parket.

De verkokerde structuur van de gemeentelijke organisatie, gekoppeld aan wethouders die zich opstellen als eindverantwoordelijken van de ambtelijke diensten, dragen volgens respondenten bij aan het ontstaan van dilemma's en integriteitrisico's. De verkokering veroorzaakt in hun ogen namelijk tegenstellingen tussen wethouders en daarmee ook tussen diensten. Overigens is uit de literatuur bekend dat de invloed van de structuur van de organisatie op de politiek-ambtelijke relatie beperkt is en ondergeschikt is aan de invloed van de cultuur en de betrokken personen.⁴⁰

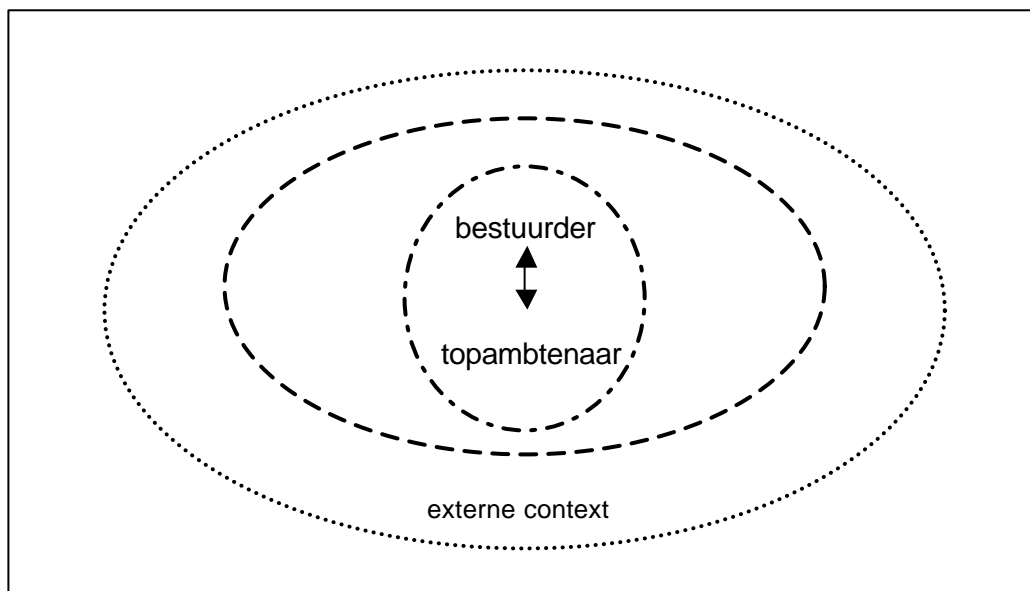
De cultuur van de gemeentelijke organisatie wordt door ambtelijke respondenten omschreven als informeel, alhoewel deze de laatste jaren wel aan het veranderen is richting een meer zakelijke. Deze informele cultuur draagt volgens respondenten bij aan het ontstaan van dilemma's en integriteitrisico's. Dit wordt versterkt door de machtsgerichte bestuurscultuur waarmee Amsterdam in hun ogen wordt bestuurd.

⁴⁰ De invloed van structuurfactoren is indirect. Het gaat om de juiste man op de juiste plaats op het juiste moment. Nieuwenkamp, R. (2001), 261 e.v.

H5 Externe context: politiek-maatschappelijk omgeving

5.1 Inleiding

In deze paragraaf staan de politiek-maatschappelijke ontwikkelingen uit de derde ring van het onderstaande model centraal. Met de externe context wordt hier bedoeld op politiek-maatschappelijke ontwikkelingen die zich buiten de gemeentelijke organisatie afspelen en die van invloed zijn op de politiek-ambtelijke relatie. In de eerste paragraaf komt de groter wordende rol van de media aan de orde, gevolgd door de toegenomen beweeglijkheid van de kiezers in de tweede paragraaf. De derde paragraaf geeft een beschrijving van de invoering van het dualisme. Naast deze drie ontwikkelingen zijn er andere ontwikkelingen in de context die het werk van zowel de ambtenaar als de bestuurder complex maken.⁴¹ Dit zijn bijvoorbeeld de toenemende internationalisering en complexiteit van maatschappelijke problematiek.⁴² Deze laatste factoren zijn evenwel niet naar voren gekomen in de focusgroepen en worden hier om die reden niet nader uitgewerkt. In de laatste paragraaf wordt bezien hoe de verschillende factoren de politiek-ambtelijke relatie beïnvloeden.



figuur 5.1 Analysemodel op basis van het POLARIS- model van Nieuwenkamp

5.2 Kritische media

Een belangrijke ontwikkeling in de politiek-maatschappelijke omgeving is de steeds groter wordende rol van de media in het publieke domein. In Nederland is sprake van een proces van mediatisering. Door deze zogenaamde 'medialogica' wordt het publieke debat steeds meer bepaald door de mogelijkheden en begrenzings van de media.⁴³ Wanneer de media ter sprake komen in de focusgroepen en interviews valt op dat de respondenten de omgang met

⁴¹ In termen van het POLARIS-model gaat het hierbij om factoren die behoren tot de politiek-ambtelijke omgeving. Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politieke primaat: wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft, 2001, p. 103 e.v.

⁴² Hart, P. 't e.a. (2002), p. 25 e.v.

⁴³ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica*, RMO Advies 26, Den Haag, 2003, p. 7.

de media een lastig punt vinden. In Amsterdam zijn in vergelijking tot de andere grote steden veel media aanwezig, zoals de plaatselijke media AT5 en het Parool, die alle gemeentelijke activiteiten met argusogen volgen. Bovendien is in Amsterdam een aantal landelijke dagbladen gevestigd en aangezien het de hoofdstad is, heeft ook deze landelijke pers veelal meer aandacht voor de gebeurtenissen aldaar. Dit proces van mediatisering heeft zowel een positieve als een negatieve weerslag op de wijze waarop het openbaar bestuur functioneert.

Aan de ene kant hebben de media een belangrijke rol als 'waakhond van de democratie'. Daarnaast kunnen de media een positief effect hebben op de politiek-ambtelijke samenwerking. Zo bieden de media kansen aan zowel de bestuurder als de ambtenaar om een bepaald onderwerp voor het voetlicht te brengen. Een respondent die in haar werk veelvuldig te maken heeft met media onderschrijft dit als volgt:

“Het is een proces van geven en nemen en een kwestie van goede afspraken maken, dan kunnen de media ook een heel nuttig instrument zijn.”

Een ander positief effect kan zijn dat een aanval van de media op een bepaald onderwerp de saamhorigheid tussen een bestuurder en ambtenaar vergroot.⁴⁴ Voorbeelden van dit effect zijn in de focusgroepen overigens niet naar voren gekomen.

Naast de positieve kanten kent de mediatisering ook een aantal negatieve effecten. Een eerste negatief effect is dat de druk op de bestuurders toeneemt. Het publieke debat wordt *“door haast en concurrentie slordig [...] en fixeert zich op schandalen en de korte termijn. Zo kan maatschappelijk cynisme ontstaan en een verlies aan maatschappelijk vertrouwen.”*⁴⁵

Politici hebben hierdoor het gevoel 'op eieren te moeten lopen' aangezien een kleine 'fout' zomaar uitvergroet kan worden en kan leiden tot negatieve publiciteit.⁴⁶

Verder beïnvloeden de media de politieke cultuur bij zowel de raad als de bestuurder.⁴⁷ De druk op bestuurders om goed over te komen in de media is groot. Politici moeten eerder steracteurs zijn die het grote publiek aanspreken, dan inhoudelijke experts op een bepaald beleidsterrein.⁴⁸ Zoals een van de Amsterdamse respondenten het beschrijft:

“Het gaat steeds minder om de inhoud en steeds meer om de poppetjes.”

Er is bovendien vanuit het bestuur een sterke focus op korte termijn resultaten - op 'scoren' - hetgeen in contrast kan staan met de ambtelijke en bureaucratische rationaliteit. Dit betekent dan ook dat de druk op de politiek-ambtelijke relatie toeneemt. Het is aan de ambtenaar om duidelijk te maken wanneer een bepaald resultaat op korte termijn niet realiseerbaar is.

Een tweede negatief effect dat zich in Amsterdam lijkt voor te doen, naast de toegenomen druk op de bestuurder om te presteren, is het lekken van informatie door ambtenaren en bestuurders. Hierover merken de respondenten op dat dit in hun ogen structureel gebeurt. Als mogelijke oorzaak wordt met name de overvloedige aanwezigheid van media genoemd die de verleiding groot maakt om informatie door te spelen:

⁴⁴ Nieuwenkamp, R. (2001), p. 311.

⁴⁵ Ibidem, p. 8.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld het recente aftreden van wethouder Oudkerk na ophef in de media over zijn privé-leven.

⁴⁷ Ibidem, p. 312.

⁴⁸ Hart, P. 't e.a. (2002), p. 32.

“Alles ligt hier in Amsterdam heel snel op straat.”

Overigens waarderen respondenten dit fenomeen verschillend. Een aantal respondenten geeft aan dat deze openheid juist goed is vanuit democratisch perspectief. Andere respondenten vinden dat het niet aan de ambtenaar is om informatie buiten de gemeentelijke organisatie te brengen. Zij zijn van mening dat het onderdeel van de professionaliteit van een ambtenaar is om via procedures te werken, en niet anders. Alle respondenten zijn overigens van mening dat het lekken onderdeel is van het ‘Amsterdamse’ en dat er niet veel aan te doen is.

Tot slot is een negatief effect van de mediatisering dat bestuurders in de media, en niet rechtstreeks in een persoonlijk gesprek, kritiek op ambtenaren uiten en vice versa. De respondenten zijn van mening dat het ‘not done’ is voor een ambtenaar om over een bepaalde gang van zaken in de media te reageren. Tegelijkertijd is er begrip voor een ambtenaar die in het nauw zit en zich publiekelijk verdedigt. In elk geval zijn alle respondenten het erover eens dat het over en weer reageren in de media bij een conflict tussen een bestuurder en een ambtenaar niet bevorderlijk is voor de relatie en vaak alleen maar leidt tot meer ‘gedoe’. Nieuwenkamp komt in zijn onderzoek tot soortgelijke bevindingen. Hij geeft aan dat incidenten in de media kunnen leiden tot een vertrouwensbreuk tussen de bestuurder en de ambtenaar. Zeker wanneer tussen beide al geen open vertrouwensrelatie bestaat, wordt het risico gelopen dat over en weer wordt gereageerd op beelden die de werkelijk niet juist weergeven, waardoor de relatie alleen nog maar verder verslechtert.⁴⁹

Enkele respondenten geven aan dat zij met hun bestuurder en binnen de eigen afdeling duidelijke afspraken hebben over de omgang met de media. Deze afspraken zijn steeds gebaseerd op het niet in de openbaarheid spreken van de ambtenaren. Een respondent geeft aan:

“Ik heb met mijn bestuurder de afspraak dat ik voor hem door het vuur ga en nooit naar buiten treedt en dat hij zowel het goede als het slechte nieuws naar buiten brengt. Hij is de publieke figuur, ik werk achter de schermen.”

Een algemeen Amsterdams beleid voor het omgaan met de media is bij de respondenten niet bekend.

Kortom, de grote getale waarin de media in Amsterdam aanwezig zijn, dragen nogal eens bij aan het ontstaan van een affaire. Bovendien is de verleiding voor zowel bestuurders als ambtenaren groot om te reageren in de media. Dit kan in de vorm van het lekken van informatie en/of het publiekelijk ventileren van de mening in bijvoorbeeld een interview. De invloed van de media op de politiek-ambtelijke verhoudingen is groot. Met name wanneer reeds sprake is van een spanning in de politiek-ambtelijke relatie, is een openbaar gevecht in de media funest en de schade moeilijk te herstellen. Het is zeer waarschijnlijk dat het proces van mediatisering zich de komende jaren verder zal voortzetten.

5.3 Beweeglijke kiezers

⁴⁹ Ibidem, p. 313.

Eén van de meest opmerkelijke ontwikkelingen in het Nederlandse politieke landschap van het afgelopen decennium is de sterk toegenomen beweeglijkheid van de kiezers. De trouw van de kiezer aan politieke partijen is in zeer hoog tempo afgenomen. Waar burgers voorheen hun leven lang op dezelfde partij stemden, is het nu per verkiezing afwachten waar de politieke voorkeur van de kiezers naar uit gaat. Het is hierdoor minder vanzelfsprekend voor een wethouder dat hij na een ambtstermijn van vier jaar zijn werkzaamheden kan voortzetten.

In Nederland is in de loop van de twintigste eeuw de electorale instabiliteit enorm gestegen.⁵⁰ De onderstaande tabel afkomstig uit onderzoek van Mair geeft een beeld van de mate waarin de beweeglijkheid van de Nederlandse kiezers de afgelopen twintig jaar is toegenomen.⁵¹

1981 - 1982	9,4
1982 - 1986	10,2
1986 - 1989	4,7
1989 - 1994	21,5
1994 - 1998	16,6
1998 - 2002	30,7
2002 - 2003	16,0
[1998 - 2003]	[19,1]

figuur 5.2 Beweeglijkheid van de kiezers in Nederland 1981-2003

Nederland is in Europa inmiddels het land met de meest beweeglijke kiezer.⁵² Dat heeft grote consequenties voor politici. Een politieke meerderheid is geen rustig bezit meer. De gunst van de kiezers moet telkens opnieuw worden veilig gesteld.

Deze toegenomen beweeglijkheid is tot nu toe alleen op landelijk niveau vastgesteld, maar er zijn geen aanwijzingen dat het op lokaal niveau anders ligt. Een voorbeeld hiervan is de politieke ommezwaai in Rotterdam. Na decennia lang bestuurd te zijn door de PvdA, is nu Leefbaar Rotterdam vanuit het niets de grootste partij. Deze verandering heeft met name aan het begin van de bestuurstermijn voor grote spanningen in de politiek-ambtelijke verhoudingen gezorgd. Er bestond tussen bestuurders en ambtenaren veel wantrouwen over en weer. Een crisis tussen het college en het ambtelijk apparaat was nodig om de dialoog op gang te brengen en heldere afspraken te maken over wat gerealiseerd zal worden in de komende bestuursperiode en hoe met elkaar omgegaan zal worden.⁵³ Inmiddels lijkt Leefbaar Rotterdam overigens alweer uit de gratie te zijn bij de kiezers en heeft de PvdA volgens recente peilingen zijn oude positie herwonnen.

De topambtenaren geven in de focusgroepen aan dat ook in Amsterdam de druk om op korte termijn resultaten te leveren, is toegenomen, maar dit wordt niet direct gerelateerd aan de beweeglijkheid van de kiezers. De respondenten erkennen wel dat dit mogelijk een achterliggende oorzaak is voor de toegenomen prestatiedruk. Door de gemeentesecretaris wordt dit als volgt omschreven:

⁵⁰ Mair, P. *De eigenaardigheden van de Nederlanders: de verkiezingen van 2002 in een vergelijkend perspectief*, in: *Beleid en Maatschappij*, 2002, jaargang 29, nummer 3, p. 162.

⁵¹ Mair, P. *Hoe gewoon is gewoon?*, in: *Beleid en Maatschappij*, 2003, jaargang 30, nummer 2, p. 144.

⁵² Mair, P. *De eigenaardigheden van de Nederlanders: de verkiezingen van 2002 in een vergelijkend perspectief*, in: *Beleid en Maatschappij*, 2002, jaargang 29, nummer 3, p. 161.

⁵³ Zo blijkt uit het interview met de respondent in Rotterdam.

“De roep om ‘nieuwe politiek’ die sinds ruim een jaar in den lande klinkt, heeft de druk op het gemeentelijke apparaat behoorlijk verzwaaard..... Door de leefbaarheidgolf is er een wijdverbreid gevoel ontstaan dat het niet gaat in de maatschappij...Of het nou terecht is of niet, het is een ontwikkeling waar we niet omheen kunnen.”⁵⁴

Het is dus nog niet duidelijk in hoeverre de toegenomen beweeglijkheid van kiezers ook een grote rol in Amsterdam speelt. Bij de vorige gemeenteraadsverkiezingen heeft niet zo’n hevige ommezwaai plaatsgevonden als in andere grote steden, zoals bijvoorbeeld in Rotterdam en in Utrecht vier jaar daarvoor. Uit de verkenning is wel naar voren gekomen dat respondenten de beweeglijkheid van de kiezers herkennen in de toegenomen druk op de wethouders. Er moet sneller dan vroeger resultaat geboekt worden, hetgeen de spanning op de politiek-ambtelijke verhouding vergroot.

5.4 Druk dualisering

Een derde relevante ontwikkeling is de invoering van de dualisering in het gemeentelijk (en provinciaal) bestel. Sinds 2002 geldt de wet Dualisering Gemeentebestuur, welke hier om twee redenen van belang is. Ten eerst is een belangrijke wijziging met de oude Gemeentewet dat de bevoegdheden van het College van Burgermeester en Wethouders en de Gemeenteraad zijn gescheiden. Het idee achter deze scheiding van functies is dat het de kwaliteit, doeltreffendheid en efficiëntie van de gemeenten verbetert.⁵⁵ De kern van de dualisering is de ontvlechting van het raadlidmaatschap en het wethouderschap: wethouders zijn niet langer onderdeel van de Gemeenteraad en van Raadscommissies. Dit laatste geeft direct het tweede belang van dualisering voor de politiek-ambtelijke relatie en dat is dat ook personen van buiten de raad wethouder kunnen worden.

Uit onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat in 25 % van de gemeenten wethouders van buiten de raad zijn aangetrokken.⁵⁶ In Amsterdam is dit niet gebeurd tot de recente aanstelling van wethouder Aboutaleb als opvolger van wethouder Dales. Een effect van de dualisering wat dit betreft is dus in Amsterdam nog niet merkbaar. Wel merken de respondenten op dat door de dualisering de afstand tussen de raad en de wethouder is vergroot, waardoor de laatste meer energie moet steken in het onderhouden van een goede band met zijn fractie in de raad. De steun van de raad is minder vanzelfsprekend, waardoor de druk op de wethouder nog iets groter is dan voor de dualisering.

Uit het onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt verder niet hoe de dualisering doorwerkt op de gemeentelijke organisatie en in hoeverre de effecten die beoogd zijn met de dualisering (efficiëntie, doeltreffendheid en kwaliteit van de gemeente) worden bewerkstelligd. Ook volgens de respondenten is het te vroeg om hier uitspraken over te doen. De respondenten geven evenwel aan dat de dualisering de mogelijkheid biedt om ervaren bestuurders van organisaties met een publiek karakter aan te trekken, hetgeen de politiek-ambtelijke samenwerking positief kan beïnvloeden. Ze spreken

⁵⁴ *Investeren in de omgang, Samenwerken is het sleutelwoord*, interview met Erik Gerritse, in: In vogelvlucht, Amsterdam, mei 2003, p. 2.

⁵⁵ <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/>, geraadpleegd 22 maart 2004.

⁵⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De eerste klap is een daalder waard! Evaluatie eerste fase invoering Wet dualisering gemeente bestuur*, Den Haag, oktober 2002, p. 16.

de hoop uit dat dit in de toekomst ook gaat gebeuren. Over de bestuurlijke kwaliteiten van de bestuurders worden nader ingegaan in de slotconclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

De effecten van de invoering van de dualisering zijn dus nog niet uitgekristalliseerd. Veel zal afhangen van hoe de verhouding tussen bestuurders en raad zich de komende tijd gaat ontwikkelen. Het is dan ook niet mogelijk om concreet aan te geven welke invloed deze verandering in de structuur van de gemeentelijke organisatie heeft op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Uit de focusgroepen is gebleken dat door de afstand tussen de raad en de bestuurders de druk op de bestuurder, om de steun van zijn fractie te behouden, is toegenomen. Verder spreekt een aantal respondenten de hoop uit dat met de nieuwe wervingsprocedure van bestuurders, meer ervaren bestuurders gekozen worden, hetgeen de spanning tussen politieke en ambtelijke rationaliteit wellicht zal verminderen. Wat de rekrutering en daarmee de mogelijkheid om te selecteren op bestuurlijke kwaliteiten en ervaring, van wethouders betreft biedt het dualiseringsproces dus mogelijkheden om de politiek-ambtelijke verhoudingen te verbeteren.

5.5 Invloed externe context op politiek-ambtelijke relatie

In dit hoofdstuk is een drietal politiek-maatschappelijk ontwikkelingen beschreven die, zo is gebleken uit deze verkenning, van invloed zijn op de politiek-ambtelijke relatie. 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 de door de dualisering ontstane, grotere afstand tussen de raad en de wethouder draagt hier aan bij.

De toegenomen druk heeft als concreet effect dat wethouders het risico lopen hun positie niet langer dan vier jaar of mogelijk zelfs korter te bekleden. Door de mediatisering worden werkzaamheden van de bestuurders met een vergrootglas belicht, staat hij als persoon continu in de aandacht en moet hij voortdurend laten zien dat hij presteert. Een negatieve publiciteitsspiraal kan leiden tot de noodzaak dat een wethouder af moet treden. Ook de toegenomen beweeglijkheid van de kiezer maakt dat een verlenging van de ambtstermijn onzeker is. Ten derde brengt ook de afstand tussen de raad en de wethouder als gevolg van de dualisering met zich mee dat de bestuurder zich continu moet bewijzen en niet zeker is van politieke steun. Uit onderzoek blijkt dat dit reeds heeft geleid tot het vaker aftreden van wethouders dan in het monistische bestel.⁵⁷

De politieke rationaliteit lijkt dus aan belang te winnen ten kosten van de professionele rationaliteit. Het effect hiervan is waarschijnlijk dat ook de relatie met de ambtelijke top meer onder druk komt te staan. Een van de respondenten geeft aan dat hij reeds een verandering in die richting waarneemt:

“Amsterdam heeft weinig bestuurders, maar vooral politici.”

Dit effect zou gematigd kunnen worden doordat dualisering de mogelijkheid biedt om wethouders van buiten de raad aan te trekken. Dit maakt het mogelijk een balans te vinden

⁵⁷ *Lokaal dualisme holt ambt wethouder steeds meer uit*, in: Volkskrant, 2 februari 2004.

tussen de noodzakelijke politieke en bestuurlijke professionaliteit die van een wethouder verwacht mag worden.

H6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraagstelling van deze verkenning, namelijk de vraag naar het in kaart brengen van de kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid van topambtenaren binnen gemeente Amsterdam, hoe deze kwetsbaarheden te beperken, en hoe de professionele omgang ermee te versterken. Aan de hand van diepte-interviews, documentanalyse en groepsinterviews is deze vraag onderzocht en in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk worden de conclusies van deze verkenning uitgewerkt. Eén van de belangrijkste conclusies is dat met name in de relatie tussen topambtenaar en bestuurder winst behaald kan worden in het beperken van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid van topambtenaren. Op basis van deze conclusie staan in de derde en laatste paragraaf aanbevelingen geformuleerd hoe de kwaliteit van deze relatie verbeterd kan worden.

6.2 Conclusies

Uit deze verkenning is allereerst naar voren gekomen dat bij kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid van topambtenaren steeds de aard van het beleidsterrein waarop hij werkzaam is, van belang is. Bepaalde beleidsterreinen verdienen meer aandacht dan andere. Dit zijn beleidsterreinen met grote budgetten, veel regels (vergunningen), veel (externe) partners en veel aandacht in de media.

Daarnaast zijn in de eerste oriënterende fase van deze verkenning drie spanningsvelden naar voren gekomen die nader zijn onderzocht. Het eerste spanningsveld is het ondernemen van nevenactiviteiten door topambtenaren. Het nevenactiviteiten- en vertegenwoordigingenbeleid van gemeente Amsterdam is in formele zin voldoende geregeld. Dit geldt zowel voor nevenactiviteiten uit hoofde van de functie als voor privé-nevenwerkzaamheden. In de ogen van respondenten vormt dit in ieder geval geen bijzonder spanningsveld. Dit wil niet zeggen dat op dit gebied geen dilemma's en integriteitrisico's spelen. Respondenten geven aan dat het van belang is dat de gemeente alert blijft op de risico's die het ondernemen van nevenactiviteiten met zich mee brengt.

Op het gebied van het ondernemerschap van de gemeente, het tweede onderzochte spanningsveld, is over deelnemingen reeds het een en ander in beleid en afspraken vastgelegd. 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.

Enkele respondenten in de oriëntatiefase maken evenwel de kanttekening dat toch risico's zijn verbonden aan het ondernemerschap van de gemeente en dat alertheid geboden is. Ook uit de literatuur is bekend dat de opkomst van ondernemende ambtenaren en bedrijfsmatig werkende overheidsorganisaties een bron van integriteitrisico's en politiek-ambtelijke spanningen

kunnen zijn.⁵⁸ De resultaten van deze verkenning geven geen inzicht in het daadwerkelijk voorkomen van deze risico's. Nader onderzoek op dit gebied biedt mogelijk meer en gedetailleerder inzicht in de feitelijke, precieze stand van zaken.

Het derde, en in de ogen van de respondenten belangrijkste, spanningsveld is de politiek-ambtelijke relatie. De conclusies over de politiek-ambtelijke relatie wordt in de volgende twee paragrafen verder uitgewerkt.

6.2.1 Op elkaar aangewezen

De politiek-ambtelijke relatie is dus, volgens de respondenten, binnen gemeente Amsterdam 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 integriteitrisico's als een sleutel voor het beperken van of het omgaan ermee.

Het opbouwen en onderhouden van de relatie tussen bestuurder en topambtenaar zou om die reden structureel deel moeten uitmaken van de ambtelijke en bestuurlijke professionaliteit. Een goede samenwerkingsrelatie zou met andere woorden geen toevalstreffer mogen zijn. Aan deze relatie wordt volgens ambtelijke respondenten (te) weinig aandacht besteed. Dit wil overigens niet zeggen dat momenteel niets op dit gebied wordt gedaan in gemeente Amsterdam. De conferentie in de Ambtswoning in de zomer van 2003 is een voorbeeld van een poging om de politiek-ambtelijke verhoudingen op de kaart te zetten.

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.

6.2.2 Druk op politiek-ambtelijke relatie neemt toe

Uit de verkenning is naar voren gekomen dat ambtelijke dilemma's, en daarmee mogelijke integriteitrisico's, een onvermijdelijk onderdeel vormen van het werken in een complexe omgeving met verschillende (soms tegengestelde) belangen. De topambtenaar bevindt zich continu in een spanningsveld tussen de politieke en bestuurlijke rationaliteit van de wethouder en de eigen ambtelijke, professionele rationaliteit. Dit spanningsveld wordt beïnvloed door een aantal interne factoren, dat wil zeggen binnen de gemeentelijke organisatie, en een aantal externe factoren, dat wil zeggen ontwikkelingen in de maatschappij.

Ten aanzien van de interne context geven respondenten aan dat hiaten in de bestuurlijke én de ambtelijke professionaliteit in gemeente Amsterdam tot spanningen kunnen leiden. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de verkokerde structuur van de gemeentelijke organisatie een bijdrage levert aan het ontstaan van spanningen en kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren. Ook wordt volgens de respondenten de politiek-ambtelijke relatie in gemeente Amsterdam negatief beïnvloed door de cultuur van het ambtelijk apparaat. Deze wordt door hen gekenschetst als informeel, hetgeen het risico met zich mee brengt dat ambtenaren niet volgens de geldende regels of procedures handelen,

⁵⁸ Zie ook paragraaf 1.5 Analyse kader, p. 11-12.

waardoor ze zich achteraf niet kunnen verantwoorden. Verder wordt de bestuurscultuur getypeerd als een machtscultuur waarin het presteren en resultaten boeken centraal staan. Ook dit vergroot de druk op topambtenaren om snel, en mogelijk buiten de regels om, te handelen.

Naast de interne context is een drietal politiek-maatschappelijk ontwikkelingen in de externe context aan de orde gekomen. 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 politieke en bestuurlijke professionaliteit die van een wethouder verwacht mag worden.⁵⁹

6.3 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies van deze verkenning worden hier enkele aanbevelingen gedaan die tot doel hebben de kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren te beperken of effectief met deze kwetsbaarheden om te gaan. De aanbevelingen hebben betrekking op de drie hier onderzochte spanningsvelden, namelijk nevenactiviteiten, ondernemerschap en de relatie tussen de bestuurder en de ambtenaar. Het laatste spanningsveld wordt verder uitgewerkt naar de professionaliteit van ambtenaar en de bestuurder en naar de bestuurlijke en organisatorische context waarin de relatie tussen beiden zich afspeelt.

6.3.1 Aanscherpen beleid nevenactiviteiten en ondernemerschap

De meeste respondenten hebben niet de indruk dat het ondernemen van privé-nevenwerkzaamheden risico's met zich meebrengt. In andere gemeenten en op rijksniveau ligt dit echter anders. Binnen de gemeente Rotterdam is melding van privé-nevenwerkzaamheden verplicht voor directeuren en hun adjuncten en voor het uitvoeren daarvan dient expliciet toestemming verkregen te worden. Ook op rijksniveau is melding van privé-nevenwerkzaamheden voor topambtenaren verplicht. Alhoewel uit deze verkenning dus niet direct is gebleken dat zich op het gebied van nevenactiviteiten veel problemen voordoen, is het mogelijk het nevenactiviteitenbeleid aan te scherpen. Zo kan de invoering van verplichte melding van alle privé-nevenwerkzaamheden voor topambtenaren, die overigens ook voor raadsleden en bestuurders binnen gemeente Amsterdam al bestaat, de kans op kwetsbaarheden verkleinen.

Voor het ondernemen van commerciële activiteiten en het werken in projecten geldt dezelfde redenering. Door de respondenten worden niet veel risico's gezien. Uit de literatuur blijkt echter dat zich toch risico's kunnen voordoen. Het is dus mogelijk van belang het bewustzijn bij topambtenaren te vergroten dat dit soort activiteiten tot risico's of dilemma's kan leiden.

⁵⁹ Mocht overigens blijken dat de gekozen burgemeester in Nederland een realiteit wordt, dan zou ook de positie van de wethouders weer kunnen veranderen.

Dit kan onder andere door het ontwikkelen van heldere normen, zoals reeds het geval is bij het nevenactiviteiten-, het deelnemingen- en vertegenwoordigingenbeleid. Vervolgens is het zaak om te zorgen dat deze normen in de organisatie ingebed raken en nageleefd worden. Daarbij kan geleerd worden van de ervaringen met projectmanagement in de ruimtelijk sector binnen gemeente Amsterdam.

6.3.2 Investeren in politiek-ambtelijke relatie

Een tweede aanbeveling vormt het investeren in de politiek-ambtelijke relatie, en dan met name in de proceskant van die relatie. Het gaat daarbij om de vraag hoe betrokken actoren in die samenwerking met elkaar omgaan. Ten aanzien van de politiek-ambtelijke relatie kan onderscheid gemaakt worden naar individueel en collectief niveau. Het verdient aanbeveling op beide niveaus te zoeken naar productieve manieren om de relatie tussen bestuurder en topambtenaar bespreekbaar te maken.

Op *individueel* niveau gaat het om het investeren in de relatie tussen de bestuurder als portefeuillehouder en de topambtenaar. Het verdient aanbeveling deze relatie expliciet en periodiek te bespreken. Het gaat daarbij om onder andere de volgende vragen: wat is de aard van deze relatie? Wat voor relatiepatronen zijn er in deze relatie? Wat is ieders rol? Wat voor gedrag verwachten we op welk moment van de ander? Welk gedrag kan de ander van mij verwachten?⁶⁰ In het verlengde hiervan verdient het aanbeveling feedback te (leren) geven op elkaars gedrag.

Op *collectief* niveau gaat het om het bespreekbaar maken van wederzijdse verwachtingen tussen het college en de ambtelijke top. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten waar onder meer de samenwerking tussen het college en de ambtelijke top op de agenda staat. De bijeenkomst in de ambtswoning in de zomer van 2003 vormt daarvan een voorbeeld en een dergelijke aanpak verdient mogelijk navolging. Met name aan het begin van een nieuwe bestuurstermijn verdient het aanbeveling de samenwerkingsrelatie expliciet te bespreken.

6.3.3 Verder ontwikkelen bestuurlijke professionaliteit

Uit de verkenning is verder naar voren gekomen dat aan de kant van de bestuurders aan bestuurlijke professionaliteit gewonnen kan worden. De respondenten geven aan dat met name onervaren, onzekere bestuurders spanningen binnen de politiek-ambtelijke relatie kunnen veroorzaken. De oorzaak is hier veelal een gebrek aan bestuurlijke ervaring. Bij de rekrutering van bestuurders zou om die reden een balans gevonden moeten worden tussen de gewenste politieke en bestuurlijke kwaliteiten. Hiertoe dient een beroep gedaan te worden op de politieke partijen. Het is aan hen om bij de rekrutering van bestuurders rekening te houden met de veelheid aan verschillende soorten taken die de bestuurder dient te vervullen. Een zorgvuldige omgang van bestuurders met het politiek primaat staat daarbij centraal. De dualisering biedt de mogelijkheid om ervaren bestuurders van buiten aan te trekken en vergroot daarmee de ‘vijver’ waaruit door de politieke partijen ‘gevist’ kan worden.

Nu wil het feit dat bestuurders gerekruteerd worden door politieke partijen en uiteindelijk gekozen worden echter niet zeggen dat een gemeentelijke organisatie maar af dient te wachten met wie ze te maken krijgt. Een gericht inwerkprogramma, een uitgebreide persoonlijke

⁶⁰ Möhring, H., C. Gehrels, P. Plug, R. in 't Veld (2002), p. 87.

kennismaking met de ambtelijke staf, en mogelijk een vorm van collegiale coaching kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van bestuurlijke kwaliteiten. Respondenten, zowel bestuurders als ambtenaren, geven echter aan dat hiervoor binnen het huidige college weinig animo lijkt te bestaan.

6.3.4 Verder ontwikkelen ambtelijke professionaliteit

Zoals aangegeven in de inleiding van deze verkenning is het beleid rond integriteit in de gemeente Amsterdam sterk in ontwikkeling. Daarbij is veel aandacht voor de ambtelijke professionaliteit. Uit deze verkenning blijkt dat in de ogen van bestuurlijke én ambtelijke respondenten een aantal vaardigheden als onderdeel van de professionaliteit nog verder ontwikkeld kan worden. Het gaat daarbij ten eerste om het tegenspreken van bestuurders door ambtenaren. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn wanneer de bestuurder een idee heeft voor een beleidsontwikkeling die vanuit beleidsinhoudelijk, professioneel oogpunt van de ambtenaar niet haalbaar of niet realistisch is. Ten tweede gaat het om het tijdig informeren van bestuurders, ook bij slecht nieuws, en tot slot om het nemen van verantwoordelijkheid voor de integraliteit van vraagstukken. In de woorden van een bestuurder:

“Het gaat om het ontwikkelen van ‘ambtelijk lef’.”

Een ander aandachtspunt vormt de omgang van de ambtenaren met de toenemende druk waaronder bestuurders moeten opereren. De omgang met de politieke beweeglijkheid en rationaliteit dient nadrukkelijk onderdeel te zijn van de ambtelijke professionaliteit. Dit vraagt in de eerste plaats om begrip van ambtenaren voor de positie van een bestuurder als eindverantwoordelijke.

“Hij zit daar uiteindelijk wel in z'n eentje in de spotlights.”

Door werving en selectie, managementdevelopment en periodieke roulatie van functie kan binnen de gemeente Amsterdam de ontwikkeling van topambtenaren tot creatieve professionals worden versterkt. Daarmee kan een bijdrage worden geleverd aan een effectieve omgang met kwetsbaarheden. Daarnaast verdient het aanbeveling het concernerdenken, zoals dat onder andere is ingezet in de notitie *Agenda 2006*, verder te bevorderen. Binnen dit denken staat het belang van de stad voorop, en niet het belang van een individuele bestuurder of een dienst. Het benadrukken van het gezamenlijk belang van de stad kan interne tegenstellingen mogelijk overbruggen.

6.3.5 Verhelderen rollen en verantwoordelijkheden

In deze verkenning is geconcludeerd dat het wethoudersmodel en de machtgerichte bestuurscultuur kunnen leiden tot kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid van topambtenaren binnen gemeente Amsterdam. Wethouders zijn echter in principe geen managers van de gemeentelijke diensten en bedrijven. Om die reden verdient het aanbeveling de rollen en verantwoordelijkheden van bestuurders en topambtenaren te verhelderen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een discussie over de ethiek van de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van een gezamenlijke bijeenkomst met bestuurders en de top van het ambtelijk apparaat. Het expliciteren en respecteren van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden kan leiden tot meer veiligheid en onderling vertrouwen in de relatie tussen bestuurder en ambtenaar, zowel op individueel als op collectief niveau.

Om de relatie tussen de bestuurder en de topambtenaar zuiver te houden verdient het tot slot aanbeveling de bestuurder niet langer mee te laten beslissen over de (extra) beloning van topambtenaren op basis van functioneringsgesprekken. Deze zeggenschap kan leiden tot een onbedoelde en ongewenste afhankelijkheid tussen de betrokken topambtenaar en de bestuurder, en daarmee tot dilemma's en integriteitsrisico's.

Bijlage I Literatuur

- *primaire bronnen*

Bureau Integriteit, gemeente Amsterdam, *Handreiking straftoepassing bij integriteit-schendingen*, Amsterdam, 1 februari 2002.

Bureau Integriteit, gemeente Amsterdam, *Notitie beleidslijn nevenwerkzaamheden gemeente Amsterdam*, Amsterdam 14 mei 2003.

Bureau Integriteit, gemeente Amsterdam, *Notitie risicobeheersing ambtelijke integriteit topambtenaren*, 1e concept, 18 februari 2003.

Directie Personeel en Organisatie, gemeente Rotterdam, *Beleidsprogramma Integriteit 2002-2003*, Rotterdam.

Gemeente Amsterdam, *Agenda 2006 – deel I (concern)*, Amsterdam, 19 februari 2004.

Gemeente Amsterdam, *Agenda 2006 – deel II (Bestuursdienst)*, Amsterdam 20 februari 2004.

Gemeente Amsterdam, *Rechtspositie gemeente Amsterdam deel 1 en deel 2*, Amsterdam, www.amsterdam.nl, geraadpleegd 14 oktober 2003.

Gemeente Amsterdam, *De stijl van Amsterdam: zo zijn onze manieren*, Stadsdrukkerij Amsterdam, Amsterdam.

Gemeente Amsterdam, *Gedragscode gemeente Amsterdam*, Amsterdam, 21 juni 2001.

Gemeente Rotterdam, *Uitnodigingstekst Centrale introductiebijeenkomst nieuwe medewerkers*, Rotterdam, versie 29 januari 2004.

Gemeente Rotterdam, *Informatiesheet: Introductieprogramma nieuwe medewerkers*, versie 29 januari 2004.

Gemeente Rotterdam, *Klokkenluideregeling*, concept-gemeentebblad 2002.

Gemeente Rotterdam, *Toelichting Klokkenluideregeling*.

Gemeente Rotterdam, *Evaluatie Bureau Integer Handelen*, directie Personeel en Organisatie, 17 april 2001.

Investeren in de omgang, Samenwerken is het sleutelwoord, interview met Erik Gerritsen, in: *In vogelvlucht*, Amsterdam, mei 2003, p. 2, 4.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *De eerste klap is een daalder waard! Evaluatie eerste fase invoering Wet dualisering gemeente bestuur*, Den Haag, oktober 2002.

SGBO, *De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur*, Verkenning ten behoeve van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Den Haag, oktober 1999.

Zwever bepaalt, in: P.M.denHaag, Nieuwsbrief voor professionals in de politieke besluitvorming, 16 januari 2003, tweede jaargang, nr. 3.

- *secundaire bronnen*

Bovens, M. *De integriteit van de bedrijfsmatige overheid*, in Bovens, M. en A. Hemerijck (red.), *Het verhaal van de moraal*, Amsterdam, 1996.

Bovens, M., *Kentering en continuïteit in de Nederlandse politiek*, column in *Staatscourant*, www.bestuurskunde.nl, geraadpleegd 25 maart 2004.

Bovens, M., *Nederlandse politiek na Fortuyn*, column in *Staatscourant*, www.bestuurskunde.nl, geraadpleegd 25 maart 2004.

Glaser, B.G. en A.L. Strauss, *The discovery of grounded theory*, Aldine, Chicago, 1967.

Harrison, R., *Understanding our organisation's character*, Harvard Business Review, 1972, jaargang 50, nummer 3, p. 119-128.

Hart, P. 't e.a., *Politiek ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002.

Heuvel, J.H.J. en L.W.J.C. Huberts, *Onderzoek onderzocht: beoordeling van het rapport van Bureau Integriteit van de Bestuursdienst*, Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam, 25 september 2002.

Lokaal dualisme holt ambt wethouder steeds meer uit, in: Volkskrant, 2 februari 2004.

Mair, P. *De eigenaardigheden van de Nederlanders: de verkiezingen van 2002 in een vergelijkend perspectief*, in: *Beleid en Maatschappij*, 2002, jaargang 29, nummer 3, p. 160-163.

Mair, P. *Hoe gewoon is gewoon?*, in: *Beleid en Maatschappij*, 2003, jaargang 30, nummer 2, p. 142-144.

Möhring, H., C. Gehrels, P. Plug, R. in't Veld, *Beladen begrippen: vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*, Koninklijke van Gorcum, Assen, 2002.

Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politieke primaat: wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Eburon, Delft, 2001.

Pröpper, I.M.A.M., *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*, in: *Bestuurskunde*, 2000, jaargang 9, nummer 3, p.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica*, RMO Advies 26, Den Haag, 2003.

Watzlawick, P., J.H. Beavin, D.D. Jackson, *De pragmatische aspecten van de menselijke communicatie*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, 1991.

Bijlage II Respondenten

- oriëntatiefase

J. van der Aa, oud-wethouder Amsterdam, 18 september 2003, Almere

G. Dales, wethouder sector Financiën, 7 oktober 2003, Amsterdam

E. Gerritsen, gemeentesecretaris, 10 oktober 2003, Amsterdam

P. 't Hart, hoogleraar Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht, 25 september 2003, Utrecht

Mw. D. ten Hoorn-Boer, directeur Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling, 14 oktober 2003, Amsterdam

F. Ossel, voormalig directeur Maatschappelijke, Economische en Culturele Ontwikkeling, directeur ad interim Amsterdams Fonds voor de Kunsten, 30 september 2003, Amsterdam

Mw. M. Otten, hoofd Bestuursvoorlichting, directie Concerncommunicatie, 1 oktober 2003, Amsterdam

H. Wals, cursusleider Publiek Domein en voormalig directeur DSB, 9 september 2003, Amsterdam

- tweede fase en focusgroepen

R. Bakker, projectmanager handhaving, sector algemeen bestuur, 19 januari 2004, Amsterdam

D. Beekhuis, directie Bedrijven, Bestuursdienst Amsterdam, 25 november 2003, Amsterdam

C.L. Berg, directeur Middelen en Control, 19 januari 2004, Rotterdam

B. Bertelkamp, beleidsadviseur integriteitbeleid DWR, 3 februari 2004, Amsterdam

C. te Boekhorst, commandant Brandweer, 3 februari 2004, Amsterdam

M. Egmond, directeur Dienst Wonen, 3 februari 2004, Amsterdam

Mw. H. Groensmit, stadsdeelsecretaris Amsterdam Centrum, 23 maart 2004, Amsterdam

J. Hagendoorn, directeur Ingenieursbureau Amsterdam, 23 maart 2004, Amsterdam

E. ten Hulsen, directeur P en O, 21 november 2003, Amsterdam

Mw. H. Koek, sectordirecteur ROIB, 3 februari 2004, Amsterdam

F. Kohlrautz, directeur Belastingen, 3 februari 2004, Amsterdam

Mw. I. van Laar, directeur Marktwezen, 20 januari 2004, Amsterdam

J.M. Mensink, vervanger directeur OGA, 20 januari 2004, Amsterdam

Mw. M.R. Sarucco, directeur OOV, 3 februari 2004, Amsterdam

A.van Schendel, projectdirecteur concernontwikkeling, 23 maart 2004, Amsterdam

Mw. H.L.G. Seuren, directeur Personeel en Organisatie, 6 januari 2004, Den Haag

W.H.A. Vehmeyer, directeur Economische Zaken, 3 februari 2004, Amsterdam

Mw. C.M. van de Wiel, directeur Waterleidingbedrijf, 20 januari 2004, Amsterdam

Bijlage III Itemlijsten

Itemlijst oriëntatiefase

I Introductie

- Toelichting aanleiding verkenning: aantal affaires.
- Doel van de verkenning: in kaart brengen van integriteitrisico's en kerndilemma's in de relatie tussen topambtenaren en politieke bestuurders en doen van aanbevelingen teneinde deze integriteitrisico's te beperken.
Het gaat om integriteit in de zin van professionele verantwoordelijkheid.
- Aanpak: eerst oriënteren, daarna uitdiepen. Het gaat niet om specifieke affaires, maar om algemeen geldende dilemma's.
- Open interview van circa 1 uur.
- De onderzoeksgegevens worden vertrouwelijk behandeld en voor citeren geldt: Nee, tenzij uitdrukkelijk toestemming respondent.

II Politiek-ambtelijke kwetsbaarheden

- Zijn er bepaalde beleidsterreinen en/of thema's waar de politiek-ambtelijke kwetsbaarheden zich met name voordoen?
- Welke dilemma's spelen met name een rol (zie bijlage)? Voorbeelden?
- Welke dilemma's zijn het belangrijkste en komen vaker of minder vaak voor?
- Zijn daar verschuivingen in opgetreden in de afgelopen jaren?

III Oorzaken van kwetsbaarheden

- Wat zijn naar uw idee de oorzaken van hierboven besproken kerndilemma's?
- Welke rol speelt persoonlijkheid/karakter/stijl van topambtenaar?
- Hoe belangrijk is de relatie met de wethouder(s)?
- Welke rol kunnen zij spelen? En, welke rol speelt persoonlijkheid/karakter/stijl van de wethouder?
- Wat is de invloed van de organisatiecultuur op integriteit?
- Zijn de kerndilemma's en daaruit voortvloeiende kwetsbaarheden in de integriteit bespreekbaar?
- Welke rol spelen de media?

IV Aanbevelingen

- Op welke wijze kan omgegaan worden met de kerndilemma's?
- Wat vraagt dit van een topambtenaar?
- En wat vraagt dit van een wethouder?

V Afsluiting

- Samenvatten.
- Vragen, opmerkingen?
- Schetsen vervolg.
- Bedanken medewerking.

Bijlage bij itemlijst oriëntatiefase: beknopte weergave kerndilemma's

In deze bijlage wordt een eerste inventarisatie gegeven van mogelijke kerndilemma's waar topambtenaren en/of wethouders mee te kampen hebben in de dagelijkse praktijk. In het interview worden deze en mogelijk andere dilemma's besproken aan de hand van de kennis en ervaringen van de respondent.

- Politiek primaat – ambtelijke professionaliteit: politieke wenselijkheid versus praktische haalbaarheid
- Loyaliteit aan politiek – loyaliteit aan ambtelijke organisatie: dienstbare houding aan politieke bestuurders versus geloofwaardigheid binnen eigen ambtelijke dienst
- Korte termijn agenda's – lange termijn beleid: reageren op issues en incidenten versus structurele oplossingen
- Ondernemersschap – behoorlijk bestuur: bedrijfsmatig werken en commerciële nevenactiviteiten versus comptabiliteit
- Ambtelijke nevenactiviteiten: netwerken versus schijn van partijdigheid
- Werk –privé: maatschappelijke participatie versus schijn van partijdigheid
- Persoon – functie: vrijheid van meningsuiting versus ambtelijke discretie

Itemlijst focusgroepen

I **Introductie**

- Welkom
- Voorstellen CMCO
- Uitleg onderzoek

Deze bijeenkomst vindt plaats in het kader van de verkenning naar dilemma's in de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de gemeente. Deze verkenning wordt in opdracht van het College van B&W van de gemeente Amsterdam uitgevoerd door de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht. Doel van deze verkenning is het in kaart brengen van kerndilemma's in de relatie tussen de bestuurder en de ambtenaar, die kunnen leiden tot integriteitsrisico's bij topambtenaren en het formuleren van aanbevelingen hoe deze risico's kunnen worden beperkt.

Deze bijeenkomst heeft het karakter van een groepsinterview. Tijdens deze bijeenkomst willen wij u bevragen over spanningen die zich voor kunnen doen in de politiek-ambtelijke verhoudingen bij de totstandkoming van grootschalige projecten binnen de Gemeente Amsterdam.

Uitleg analysekader dat tot nu toe is gehanteerd (plaatje op sheet).

- Procedure
 - Doel is achterhalen van meningen/verwachtingen.
 - Uitspraken worden niet met naam en toenaam in het rapport opgenomen.
 - Maximaal 2 uur.
 - Rolverdeling interviewers.
- Kennismakingsronde
 - *Kunt u zichzelf voorstellen aan de hand van uw naam, functie, aantal jaren in dienst en kunt u iets vertellen over een opvallend dilemma dat u heeft ervaren in uw relatie met een bestuurder (huidige functie, maar mag ook in andere functie)?*

Inventariseren cases op flap.

II Huidige politiek-ambtelijke verhoudingen

- *Aan de hand van een aantal stellingen willen we in dit onderdeel achterhalen hoe de huidige politiek-ambtelijke verhoudingen in Amsterdam door u ervaren worden.*

Respondenten bedenken eerst voor zichzelf een reactie op de stelling (eens/oneens en waarom). Reacties inventariseren op flap.

Doorvragen op:

Is dit specifiek voor de Amsterdamse context?

Is dit specifiek voor een projectleider in Amsterdam?

Wat is de rol van de bestuurder in dit geheel?

Stelling 1

Affaires vormen binnen de gemeente Amsterdam een structureel probleem.

Stelling 2

Als projectmanager van de gemeente Amsterdam loop je meer risico op politiek-ambtelijke dilemma's dan als topambtenaar bij een gemeentelijke dienst.

Stelling 3

Er gebeurt in Amsterdam onvoldoende om politiek-ambtelijke dilemma's te voorkomen of in te perken.

Stelling 4

De sleutel tot het omgaan met politiek-ambtelijke dilemma's ligt in de professionele relatie tussen de bestuurder en de ambtenaar.

Stelling 5

De kwaliteit van de politiek-ambtelijke relatie is een zaak van de betrokken personen in kwestie.

Conclusie aan de hand van de reacties van de respondenten.

Verwachte conclusie is dat risico's niet uit te sluiten zijn, dus het gaat om het 'omgaan met' de risico's. De mogelijke oplossingsrichtingen zijn enerzijds de harde kant (regelgeving, beleidsregels) en anderzijds de meer zachte kant, namelijk de relatie tussen de bestuurder en de ambtenaar. In het volgende onderdeel willen we achterhalen hoe die professionele relatie er dan uit zou moeten zien.

III Gewenste politiek-ambtelijke verhoudingen

- *Wat zijn de belangrijkste elementen waar een goede professionele politiek-ambtelijke aan moet voldoen?*

Inventarisatie belangrijke elementen en waarden in politiek-ambtelijke verhoudingen, zoals:

- Veiligheid
 - Vertrouwen
 - Open
 - Dienstbaarheid
 - Wederzijds begrip (ambtelijke realiteit vs. willen scoren)
- *Kunt u aangeven hoe in uw eigen case deze elementen / waarden een rol hebben gespeeld?*

IV Hoe de gewenste situatie te bereiken

- *Gelet op het voorgaande, hoe kunnen we nu zorgen dat de professionele politiek-ambtelijke verhoudingen in Amsterdam verbeteren?*

Inventariseren oplossingen en doorvragen zo concreet mogelijk aan te geven hoe, wat, wanneer, door wie.

V Afsluiting

- Samenvatting door de interviewer.
- Vragen, opmerkingen.
- Schetsen vervolg.
- Bedanken voor de medewerking.

Bijlage IV Leden begeleidingscommissie

H.C.J.L. Borghouts, Commissaris van de Koningin Noord-Holland

H.K. Fernandes Mendes, stadsdeelsecretaris Amsterdam Zuidoost

S. Patijn, oud-burgemeester Amsterdam

F. Strik, directeur dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer, gemeente Amsterdam

Mw. M.B. Vos, Tweede-Kamerlid Groenlinks, oud voorzitter Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, Den Haag