

De maatschappelijke roep om een beter presterende overheid, de dualisering van het gemeentelijk en provinciaal bestuur en de verpolitiserings van de waterschappen, leiden tot veranderingen in de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen en de topstructuur. De afgelopen jaren is bij veel decentrale overheidsorganisaties bijvoorbeeld de eenheid van leiding op ambtelijk niveau versterkt en stapten enkele lokale overheden over op het directie-model. Aandacht voor enkele belangrijke ontwikkelingen dienaangaande. Ook wordt ingegaan op factoren die bij kunnen dragen aan een succesvolle ambtelijk-bestuurlijke samenwerking.

Meer overleg gewenst tussen ambtelijke en bestuurlijke top

decentrale overheden

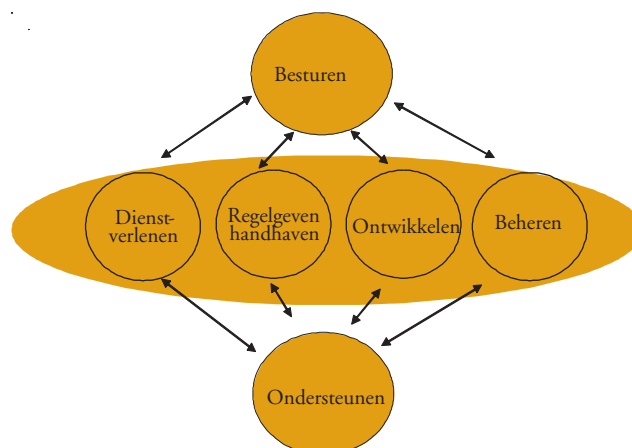
Onder de topstructuur verstaan wij de formele verdeling van bevoegdheden in de ambtelijke top en het bestuur. De term ambtelijke-bestuurlijke verhoudingen verwijst meer naar de 'zachte' kant van de relatie tussen de personen in de topstructuur: de informele macht en de sociaal-emotionele relaties.

Topambtenaren en bestuurders doen 'niets'. Het echte werk gebeurt door medewerkers op de werkvloer, zoals medewerkers die waterzuiveringsinstallaties operationeel houden, die een streekplan maken of die op straat misstanden signaleren. De kerntaak van het bestuur en de ambtelijke top is de overheidsorganisatie adequaat te besturen. Onder besturen ver-

staan we daarbij, in navolging van De Leeuw, 'gericht beïnvloeden'.¹ In het model van de presterende overheidsorganisatie projecteren we de besturende processen dan ook boven de primaire processen (zie figuur 1).²

Besturen kan betrekking hebben op drie domeinen. Bij de *beleidsbepaling* en *beleidsuitvoering* gaat het om het definiëren van de (externe/maatschappelijke) doelen op de terreinen ontwikkelen en ordenen, regelgeven en handhaven, dienstverleners en beheren. Daarnaast gaat het om het vaststellen van de randvoorwaarden die gelden bij het bereiken van die doelen (beleidsbepaling) en de realisatie van de doelen (beleidsuitvoering). Bij de *bedrijfsvoering* en *organisatieontwikke-*

Figuur 1 Besturende processen hebben tot doel om de primaire en ondersteunende processen adequaat te besturen



ling gaat het om de inrichting, werkwijze en ontwikkeling van de organisatie, zodat de gewenste beleidsresultaten zo goed mogelijk kunnen worden gerealiseerd. Voorts hebben bestuurders en topambtenaren de verantwoordelijkheid voor de *coördinatie*. Hieronder verstaan we het zorgdragen voor samenhang op het gebied van het beleid en de bedrijfsvoering en de relatie daartussen.

Maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot verscherping ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen

Het is lastig om exact te duiden welke maatschappelijke ontwikkelingen nu precies welke consequenties hebben voor de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen. Om hier meer zicht op te krijgen en de factoren voor succesvolle samenwerking te inventariseren, organiseerden wij een discussie over het onderwerp topstructuren en ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen.³ In *nevenstaande tabel* hebben we de uitkomst van de discussie weergegeven. De conclusie is dat de roep om een beter presterende overheid verschillende uitingsvormen heeft die van invloed zijn op de verhoudingen.

De vorengenoemde ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de relatie tussen het bestuur en de ambtelijke top de afgelopen jaren aanzienlijk is verscherpt. Topambtenaren worden door bestuurders in toenemende mate aangesproken op het presteren van de organisatie en het daarmee samenhangende individuele functioneren. Mede op basis van de discussie met de ervaringsdeskundigen verwachten wij dat deze trend zich de komende jaren zal voortzetten. Enerzijds biedt dit een kans voor ambtelijke topmanagers om meer zichtbaar hun leidersrol in te vullen. Tegelijkertijd zijn de kansen op vroegtijdig vertrek als gevolg van ontevreden bestuurders fors toegenomen.

Varianten in de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen

Eind jaren negentig voerden wij het onderzoek *Besturen van grote gemeenten* uit.⁴ Uit dit onderzoek kwamen vier besturingsvarianten in de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen naar voren die we weergeven in *figuur 2*.

In de *portefeuillevariant* ligt de nadruk

Ontwikkelingen die invloed hebben op de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen en het functioneren van de topstructuur

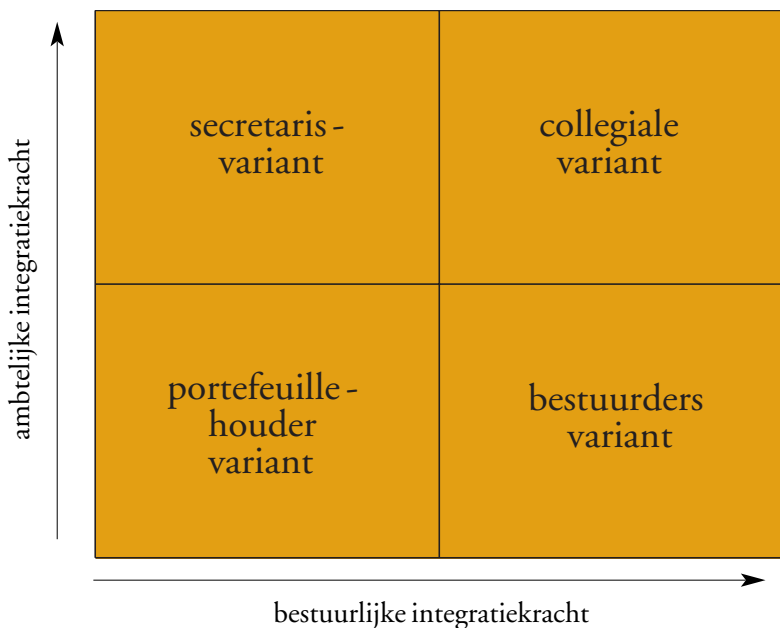
Ontwikkeling	Consequentie
Overheid moet nadrukkelijker mét maatschappelijke partners resultaten boeken.	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsbepaling en beleidsuitvoering moeten meer in samenwerking mét maatschappelijke partners plaatsvinden. • Meer maatschappelijk gerichte bestuursstijl van bestuurders. • ‘Maatschappelijke antenne’ van ambtenaren moet versterkt worden.
Overheid moet resultaten nadrukkelijker definiëren, die realiseren en daar verantwoording over afleggen.	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtenaren en bestuurders moeten nadrukkelijker resultaten definiëren en hierop aanspreekbaar zijn. • Verscherping van het opdrachtgeverschap van het bestuur aan de ambtelijke organisatie. • Meer prestatiegerichte sturing, cultuur, beloning.
Aanpak (lastige) maatschappelijke opgaven vraagt samenwerking tussen disciplines.	<ul style="list-style-type: none"> • Vakdisciplines moeten nadrukkelijker intern en extern samenwerken. • Toenemende spanning tussen programma’s/ projecten enerzijds en lijnorganisatie anderzijds. • Strikte verdeling vakportefeuilles op bestuurlijk niveau steeds minder effectief.
Dualisering gemeenten en provincies en politisering waterschapsbestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Algemeen bestuur volgt handelen van dagelijks bestuur (zeer) kritisch. • Afbreukrisico voor leden algemeen bestuur neemt toe en daarmee ook die van de ambtelijke top. • Toename onderzoek van rechtmatigheid, efficiency en effectiviteit van de ambtelijke organisatie.

op de individuele aansturing van de leden van het dagelijks bestuur.⁵ De portefeuillehouder stuurt primair op de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering van eigen portefeuille. De rol van de ambtelijke top is in deze variant beperkt: hoogstens heeft zij een coördinerende rol op het gebied van de bedrijfsvoering. De ‘hoogste’ ambtenaar is vaak niet de hoogste baas, maar primair de secretaris van het dagelijks bestuur met een nevensgeschikte positie ten opzichte van de andere topambtenaren. Voordeel van deze variant is de individuele bestuurlijke profilering en individuele slagkracht van de leden van het algemeen bestuur. Nadeel is de verkokerde aansturing en de beperkte

aandacht die er is voor de bedrijfsvoering.

De *bestuurdersvariant* kenmerkt zich door een sterker collegiaal sturend dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur neemt de verantwoordelijkheid voor de beleidsbepaling en beleidsuitvoering en speelt tevens een belangrijke rol bij de bedrijfsvoering en coördinatie. De rol van de ambtelijke top is in deze variant echter beperkt. Vaak is er sprake van een vrij onzichtbaar managementteam en een onzichtbare secretaris. Voordeel van deze variant is de sterkere bestuurlijke integratiekracht. Nadeel en risico van deze variant is een overbelast dagelijks be-

Figuur 2 Er zijn vier varianten in de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen te onderscheiden



stuur, omdat die de bedrijfsvoering en coördinatie 'erbij doet'.

De *collegiale variant* kenmerkt zich door een dagelijks bestuur dat zich concentreert op de beleidsbepaling. De verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering ligt nadrukkelijk bij de ambtelijke top, die tevens de verantwoordelijkheid neemt voor de bedrijfsvoering en een coördinerende rol heeft. De hoogste ambtenaar is in deze variant 'de baas' en het managementteam of de directie is een sparringpartner voor het dagelijks bestuur. Voordeel van deze variant is de grote integratiekracht van het model en de mogelijkheid die de variant het dagelijks bestuur biedt om zich nadrukkelijker extern te oriënteren. Dit kan doordat de ambtelijke top het dagelijks bestuur ontlast van de beleidsuitvoering bedrijfsvoering en coördinatie.

De *secretarisvariant* is een variant die in het verleden vooral in waterschappen voor kwam. Deze variant kenmerkt zich door een sterk sturende ambtelijke top en een sterk op afstand sturend dagelijks bestuur. Het zwaartepunt in de besturing van het beleid, de bedrijfsvoering en de coördinatie ligt bij de hoogste ambtenaar en zijn of haar managementteam of overige directieleden. Door de verpolitiserings van het waterschapsbestuur claimen bestuurders in waterschappen nadrukkelijker hun rol en is deze variant als gevolg daarvan aan het verdwijnen.

Deze variant past goed bij a-politieke organisaties, waarbij het bestuur primair een controlerende rol heeft. Voordeel is de slagkracht van het model, nadeel is dat het model de noodzaak voor politiek-bestuurlijke aansturing ontkent.

Intentie om collegialer te besturen, komt in praktijk nog onvoldoende tot wasdom

De afgelopen jaren is ons beeld dat besturen van overheidsorganisaties in toenemende mate de wens hebben om te besturen volgens de collegiale variant omdat dit een bijdrage levert aan een meer maatschappelijk gerichte bestuursstijl en samenhang in beleid. De dualisering en de politisering versterken deze ontwikkeling doordat de leden van het dagelijks bestuur meer dan in het verleden tot elkaar veroordeeld zijn. De steun van de leden van het algemeen bestuur voor het dagelijks bestuur is minder vanzelfsprekend geworden.

Waar in de jaren negentig de vakportefeuilles nog domineerden, zoals de portefeuille verkeer en vervoer, komt in de huidige besturen een grote verscheidenheid in portefeuilles terug:

- programmaportefeuilles zoals de portefeuille programma Binnenstad in de gemeente Zwolle;
- gebiedsportefeuilles zoals de porte-

feuille Wieringerrandmeer in de provincie Noord-Holland;

- coördinerende portefeuilles zoals de portefeuille Coördinatie ouderenbeleid in de gemeente Leidschendam-Voorburg;
- hoofdprocesportefeuilles zoals portefeuille Waterketen bij Waterschap De Dommel;
- organisatieportefeuilles zoals de portefeuille Burgerzaken in de gemeente Tilburg.

Dagelijkse besturen kiezen niet voor één indeling in portefeuillevelding. Almere heeft bijvoorbeeld zowel een wethouder gebiedsprogramma's Stad, Buiten en Haven als een wethouder Sociale Cohesie. Door de mix van portefeuilles zijn bestuurders formeel meer op elkaar aangewezen, wat de collegialiteit binnen het dagelijks bestuur mogelijk versterkt. Ook de hoeveelheid onderscheiden portefeuilles zou de onderlinge samenwerking verder kunnen versterken. Hoe meer portefeuilles hoe groter de kans op onderlinge verwevenheid van de onderwerpen. Bij waterschappen is het aantal onderscheiden portefeuilles nog redelijk beperkt (Waterschap de Dommel heeft bijvoorbeeld 7 portefeuilles), maar gemeenten als Haarlemmermeer en Zwolle onderscheiden respectievelijk 41 en 47 portefeuilles.

Ondanks de intentie van veel decentrale overheidsorganisaties om de topstructuur en de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen volgens de collegiale variant te laten functioneren blijkt de praktijk weerbarstig. De historie, de competenties van zittende bestuurders en het ambtelijk topmanagement, de onderlinge chemie tussen het algemeen bestuur en het topmanagement en de bestuurlijke wil om verantwoordelijkheid te delegeren naar de ambtelijke top zijn bepalende factoren in de mate waarin daadwerkelijk collegiaal bestuurd wordt.

Meer eenheid van leiding in de ambtelijke top

Veel overheidsorganisaties hebben de ambitie om de coördinatie op het gebied van het beleid en de bedrijfsvoering te versterken (samenhang verbeteren) en meer strategisch te sturen op het gebied van beleid en de bedrijfsvoering (HRM-beleid, ICT). Dit leidt tot twee belangrijke veranderingen in de ambtelijke topstructuur. In de eer-

ste plaats wordt de eenheid van leiding versterkt. Waar enkele jaren geleden vooral de secretarissen in gemeenten en provincies de rol van *primus inter pares* hadden (een rol waarbij zij een nevenschikte positie hadden ten opzichte van de directeuren) zien we deze rolinvulling langzaam verdwijnen. De titel 'Algemeen Directeur' benadrukt de bovengeschikte positie van de hoogste ambtenaar ten opzichte van de andere ambtelijke topmanagers. De tweede belangrijke verandering is de rol van het managementteam. Bij veel grote overheidsorganisaties leefde ongenoegen over de toegevoegde waarde van het managementteam, waarin de vertegenwoordigers van de verschillende eenheden zitting hadden. De vertegenwoordigers waren ook binnen het managementteam teveel exclusief gecommiteerd aan het belang van 'hun eigen' organisatie-eenheid.

Dit heeft erbij enkele gemeenten (gemeente Zwolle, gemeente Dordrecht, gemeente Kampen), waterschappen (Waterschap Regge & Dinkel, Waterschap De Dommel, Wetterskip Fryslan) en provincies (Provincie Drenthe) toe geleid dat ze het directiemodel hebben ingevoerd. Dit model komt er in essentie op neer dat twee tot vier directieleden op basis van een onderlinge portefeuillevverdeling de verantwoordelijkheid nemen voor de strategische aansturing van de organisatie.

Voordeel van het directiemodel is dat op topmanagementniveau geïnvesteerd kan worden in het sturen op samenhang. Het nadeel is dat er een 'zwevende directie' kan ontstaan. Eenheidsmanagers of het dagelijks bestuur kunnen de toegevoegde waarde van de directie niet onderkennen en als gevolg daarvan geneigd zijn de directie te passeren. Een directiemodel is in onze ogen dan ook niet zinvol als er op bestuurlijk niveau sprake is van de portefeuillevhoudersvariant (zie *figuur 1*).

Factoren voor succesvolle samenwerking

Op basis van onze ervaring en de discussie met ervaringsdeskundigen zien wij de volgende factoren die van groot belang zijn voor een succesvolle samenwerking tussen ambtelijke top en het bestuur.

Wees expliciet over de (gewenste) rolinvulling en focus (1)

Ondanks dat de secretaris of algemeen directeur formeel eindverantwoorde-

lijk is voor de totale organisatie, is het niet mogelijk om én de beleidsbepaling en beleidsuitvoering én de bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling én de coördinatie voor zijn of haar rekening te nemen. Het is belangrijk om te kiezen en focus aan te brengen in wat de secretaris of algemeen directeur, de directie of het MT primair als haar taak ziet. Die taakopvatting hangt vanzelfsprekend ook af van de situatie waar een gemeente zich in bevindt. Waar de gemeente Almere in 2002 koos voor een gemeentesecretaris die de bedrijfsvoering op orde moest brengen, kiest Amersfoort voor een gemeentesecretaris die zich concentreert op de rol als adviseur van College en Burgemeester; de gemeentesecretaris als sparring partner die een bijdrage levert aan de eenheid van het collegebeleid. De verklaring voor deze verschillende rolinvulling van de secretaris is dat Amersfoort de bedrijfsvoering goed op orde heeft terwijl Almere hier in 2002 nog een belangrijke slag in moest maken.

Tevens is het van belang om duidelijk te zijn in de keuzes waarop het MT, de directie primair gaat sturen en hier expliciete afspraken over te maken. Illustratief is een uitspraak van VGS-voorzitter Piet Buytels die als gemeentesecretaris een contract voor bepaalde tijd had: 'Jaarlijks evalueren we of ik mijn doelen haal. Dat houdt mij scherp. Als gemeentesecretaris ben je de best betaalde ambtenaar. Dan is het niet verkeerd als je wordt aangesproken op je prestaties'. Door expliciete afspraken te maken, hierop te sturen en deze te evalueren is ook duidelijk waar de focus níet ligt en worden mogelijke overspannen verwachtingen voorkomen.

Investeer in de relaties van de arena (2)

Hoe goed de topstructuur ook is uitgewerkt, de kwaliteit van de onderlinge relaties en verstandhoudingen blijven van cruciaal belang. De ambtelijke top en de bestuurders moeten elkaar ook de rol gunnen en vertrouwen in elkaar hebben. Dit geldt voor alle relaties in de top. Voor bestuurders en topambtenaren betekent dit dat ze tijd moeten investeren in elkaar. Het klinkt eenvoudig, maar het informeel elkaar opzoeken, napraten, elkaar informeren over wensen en doelen blijft cruciaal. In enkele gemeenten zagen we dat bestuurders geen tijd willen investeren in discussies met de ambtelijke top om-

dat dit 'zonde van de tijd' is en niet effectief zou zijn: 'het topmanagement moet gewoon besluiten uitvoeren'. Dit is ofwel een teken dat het bestuur geen vertrouwen heeft in de ambtelijke top ofwel dat er sprake is van een ontkenning van de ambtelijke professionaliteit.

Richt de energie: eerst basis op orde dan de sexy onderwerpen (3)

Ondanks dat het geen wetmatigheid is zit er toch een zekere logica in de ontwikkeling van de rol van het ambtelijk topmanagement. Eerst de basis op orde (coördinatie van de bedrijfsvoering, organisatieontwikkeling), voordat de ambtelijke top zich succesvol kan richten op de (strategische) beleidsvorming en beleidsuitvoering. Enerzijds heeft dit te maken met de inzet van bestuurders die vinden dat het topmanagement eerst in huis de zaken op orde moet hebben voordat ze zich extern oriënteert, anderzijds is deze ontwikkeling logisch, omdat het vertrouwen van het bestuur in de ambtelijke top (de directie/het managementteam) moet groeien. Een managementteam dat plotseling stelt dat zij van een vrij onzichtbare rol ineens een sparringpartner van het dagelijks bestuur wil zijn op de strategische beleidsonderwerpen wordt snel gezien als een schaduwcollege. De plek van sparringpartner op beleidsniveau moet, met andere woorden, verdiend worden.

Maak consistente keuzes in de rolverdeling en kies niet voor een hybride model (4)

Een topstructuur en de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen moeten consistent zijn. Het is onbegrijpelijk hoe bijvoorbeeld enkele gemeenten voortvarend het directiemodel hebben ingevoerd, zonder daarin de rol van het dagelijks bestuur, de positie van de portefeuillev-overleggen en de rol van het middenmanagement te betrekken. Het gevolg is vaak dat de directie weliswaar functioneert, maar dat deze nauwelijks de mogelijkheid krijgt om te besturen.

Goede topstructuren kenmerken zich door consistentie. De positie van de bestuurders en topambtenaren, het portefeuillevhoudersoverleg, het sectormanagement/afdelingsmanagement, de concernfuncties, de controller en andere controlfuncties zijn samenhangend en dekken de te verdelen verantwoordelijkheden en bevoegdheden af.

Groei mee met de maatschappelijke ontwikkelingen (5)

De afgelopen jaren zijn er nogal wat topmanagers bij decentrale overheden gedwongen vertrokken. In veel gevallen pasten de competenties van de topmanagers niet meer op de gevraagde competenties. Van topmanagers werd bijvoorbeeld een steviger rol gevraagd bij de uitvoering van het beleid, terwijl zij een veel beperkter rol voor zichzelf zagen weggelegd. Het is van belang om als topmanager met nieuwe opvattingen van bestuurders en nieuwe ontwikkelingen in of voor de organisatie mee te kunnen groeien.

* * *

Het valt ons op dat bestuurders en ambtenaren veel te weinig met elkaar in gesprek zijn over het functioneren van de topstructuur en de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen. Vaak groeit er een bestuurspraktijk waarin over de effec-

tiviteit van de rolverdeling vragen kunnen worden gesteld. Dikwijls zien we ook dat de verwachtingen van bestuurders en topambtenaren over de gewenste rolinvulling uiteenlopen. Het onbesproken laten van de gewenste rolinvulling en de aspecten waar bestuurders en topambtenaren (on)tevreden over zijn is de basis voor conflict. Als er eenmaal sprake is van een conflict is het vrijwel onmogelijk om de onderlinge relaties te repareren en is het vertrek van leden van de ambtelijke top vaak het uiteindelijk resultaat. In onze visie zouden topambtenaren en bestuurders periodiek met elkaar de discussie aan moeten gaan voor welke beleids- en bedrijfsvoeringsopgaven ze staan en welke topstructuur en onderlinge verhoudingen daarbij passen. Zo blijft de onderlinge rolverdeling bespreekbaar, wordt periodiek gekeken naar de effectiviteit van de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen en wordt tevens de basis gelegd voor een betere

besturing en daarmee beter presterende organisatie.

Noten

- 1 Leeuw, A. de, *Organisatie en management, analyse, ontwerp en verandering*, 1982.
- 2 Jaring Hiemstra, *Presterende gemeenten: hoe gemeenten beter kunnen presteren*, Kluwer, 2003.
- 3 Aan de discussie namen deel: Mw M. (Maaike) Lursen, Hoofd Bestuur & Directieondersteuning, Gemeente Haarlemmermeer; dhr S. (Sietse) Haven, Directeur beleidsontwikkeling, Gemeente Zwolle; Dhr. A. (Arno) Thijssen, gemeentesecretaris, Gemeente Leidschendam-Voorburg; dhr J.J. (Jan) Vogel, Adjunct gemeentesecretaris & Directeur Concernstaf, Gemeente Almere.
- 4 Jaring Hiemstra, *Het besturen van grote gemeenten; vier varianten en een toekomstperspectief*, Kluwer, 1999 is down te loaden van www.hiemstraendevries.nl.
- 5 In *het onderzoek* Het besturen van grote gemeenten is deze variant aangeduid met de wethoudersvariant. Omdat dit artikel gaat over provincies, gemeenten en waterschappen spreken we hier van de portefeuillevariant.
- 6 Citaat uit: Binnenlands Bestuur, *Beperkt houdbaar: de beroepsrisico's van de gemeentesecretaris*, uitgave van week 20, 19 mei 2006.