



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Werken onder een wethouder of burgemeester? Een onderzoek naar de verschillen voor een gemeentelijke Handhavingsorganisatie in het werken onder een wethouder of een burgemeester.**

Quist, Wilco

**Citation**

Quist, W. (2023). *Werken onder een wethouder of burgemeester?: Een onderzoek naar de verschillen voor een gemeentelijke Handhavingsorganisatie in het werken onder een wethouder of een burgemeester.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3608047>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



**Universiteit  
Leiden**

**Governance and Global Affairs**

## **Werken onder een wethouder of burgemeester?**

*Een onderzoek naar de verschillen voor een gemeentelijke Handhavingsorganisatie in het werken onder een wethouder of een burgemeester.*

Management van de Publieke Sector

Faculteit Governance and Global Affairs, Instituut Bestuurskunde

**Masterthesis**

6 januari 2023

Wilco Marijn Quist

S3382443

Begeleider en eerste lezer: Mr.dr. G.S.A. Dijkstra

Tweede lezer: Prof.dr. F.M. van der Meer

Aantal woorden: 15904

## Voorwoord

Dit is het! Zonder verwachtingen ben ik deze studie begonnen, ‘ik kijk wel hoe ver ik kom’ was mijn motto. Ontzettend trots dat ik het zo mag afronden.

De afgelopen anderhalf jaar was een rollercoaster. Na het behalen van mijn bachelor bleef het kriebelen. Zou ik ooit een master gaan doen? Zou ik het aankunnen? Ben ik wel slim genoeg? Vragen die door mijn hoofd bleven gaan waar ik graag antwoord op wilde hebben. Ik vroeg mijn toen nog verloofde; zou jij mij steunen als ik een master zou doen? ‘Volg je hart, als jij het wil dan steun ik je’ zei ze. Zonder die onvoorwaardelijke liefde en steun van deze geweldige vrouw had ik hier nu niet gestaan. In mijn studieperiode zijn we getrouwd, heeft zij het grootste deel van de planning van onze bruiloft op zich genomen en heeft zij elk document gecontroleerd wat ik heb ingeleverd. Zonder deze prachtige vrouw was mij dit niet gelukt.

Iedereen met wie ik mijn onderzoeksonderwerp besprak reageerde enthousiast. Bedankt allemaal voor jullie tips, wijze inzichten en bemoedigingen. Deze hebben mij verder geholpen. Bovenal wil ik mijn afstudeerbegeleider Gerrit Dijkstra bedanken. Zijn duidelijke colleges en feedback tijdens dit proces waren verhelderend, verdiepend en inspirerend. Verder ben ik mijn werkgever, de gemeente Den Haag, dankbaar voor de tijd die ik van hen mocht investeren in mijn persoonlijke ontwikkeling.

Dankzij deze master begin ik te begrijpen in welk systeem ik werkzaam ben. Hoe dit systeem verbonden is met de buitenwereld en waarom dingen gebeuren. Wat die publieke sector nou eigenlijk voorstelt en hoe deze ingericht is. Ik ben nog lang niet uitgeleerd maar ik sluit hiermee wel mijn studentenleven af. Alhoewel, studentenleven, studeren naast je werk kan je eigenlijk niet meer als het studentenleven beschouwen. Wel een investering in jezelf die je de rest van je leven meeneemt.

Ik wens u veel plezier met het lezen van mijn scriptie. Ik kijk met een glimlach terug op de tijd die achter mij ligt en met een nog grotere glimlach naar de tijd die voor mij ligt.

Wilco Quist

's-Gravenhage, januari 2023

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
1. Inleiding.....	5
1.1 Probleemstelling .....	6
1.2 Doelstelling onderzoek en centrale vraag .....	7
1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie .....	7
1.4 Onderzoeksopzet .....	8
1.5 Leeswijzer .....	11
2. Theoretisch kader .....	12
2.1 Verschillen wethouder en burgemeester .....	12
2.2 Politiek-ambtelijke verhoudingen .....	14
2.3 Politisering .....	20
2.4 Hypothese.....	22
3. Bevindingen.....	24
3.1 Den Haag.....	24
3.2 Amsterdam .....	30
3.3 Verschillen Den Haag vs. Amsterdam .....	35
4. Analyse .....	36
4.1 Hoge politieke controle .....	37
4.1.1 Den Haag .....	37
4.1.2 Amsterdam.....	37
4.2 Lage politiek controle.....	38
4.2.1 Den Haag .....	38
4.2.2 Amsterdam.....	39
4.3 Hoge ambtelijke onafhankelijkheid .....	39
4.3.1 Den Haag .....	40

4.3.2 Amsterdam.....	40
4.4 Lage ambtelijke onafhankelijkheid .....	41
4.4.1 Den Haag .....	41
4.4.2 Amsterdam.....	42
4.5 Politisering .....	43
4.5.1 Den Haag .....	43
4.5.1 Amsterdam.....	44
5. Conclusie .....	45
5.1 Beantwoording onderzoeksvraag .....	45
5.2 Reflectie .....	47
Bibliografie .....	49
Bijlage: interviews .....	56

## 1. Inleiding

Handhavers zijn niet meer uit het huidige straatbeeld weg te denken (Eikenaar et al., 2014). Veel gemeenten hebben handhavers in dienst om namens de gemeente toezicht te houden en handhavend op te treden. Deze handhavers zijn in dienst van de gemeente en vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van een lid van het college van burgemeester en wethouders. Handhavers worden vaak vergeleken met de nieuwe gemeentepolitie (Boonstra, 2012; Eikenaar et al., 2014). De gemeente kan zelf besluiten hoeveel handhavers ze in dienst hebben. Binnen de kaders van de bevoegdheden besluit de politiek op welke thema's de handhavers ingezet worden.

Recentelijk heeft de minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer geïnformeerd over de meerjarige beleidsagenda van het ministerie over de handhavers (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022). In het licht van eerdere discussies over de plaatsing van de handhavers is het opmerkelijk te noemen dat deze discussie hierin niet terugkomt. Verschillende actoren hebben er eerder voor gepleit om de Handhavingsorganisatie bij de politieorganisatie onder te brengen en een nieuwe gemeentepolitie op te richten (Boonstra, 2012; Eikenaar et al., 2014). Hiermee lijkt de minister een einde te maken aan deze discussie en ervoor te kiezen om de handhavers onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente te houden.

Het college van burgemeester en wethouders (verder: college) is het bestuur van een gemeente. Dit college bestaat standaard uit één burgemeester. Naar gelang het aantal inwoners in een gemeente kan het college maximaal negen wethouders hebben (*Aantal Wethouders, Voltijd En Deeltijd*, n.d.). Binnen dit college worden de verschillende portefeuilles verdeeld. Onder deze portefeuilles hangt een deel van de ambtelijke organisatie van de gemeente. Hierin komt naar voren dat gemeenten verschillend omgaan met het plaatsen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Handhavingsorganisatie. Een vergelijking binnen de G4 (de vier grootste gemeenten van Nederland) maakt de volgende verschillen inzichtelijk. De gemeente Amsterdam en Utrecht kiezen ervoor de handhavers onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester te laten vallen (*Femke Halsema, 2022; Gemeente Utrecht, n.d.*). In de gemeente Den Haag en Rotterdam vallen de handhavers onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van een wethouder (*Gemeente Rotterdam, n.d.; Wethouder Anne Mulder, 2022*)

## 1.1 Probleemstelling

Deze differentiatie in bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Handhavingsorganisatie binnen de G4 is interessant te noemen. Mogelijke redenen hiervoor kunnen zijn dat de burgemeester altijd de portefeuille openbare orde en veiligheid heeft (Burgemeester: politieke ambtsdrager in de gemeente, 2021) waardoor de wethouder zelf sturing wil hebben op de Handhavingsorganisatie. Een andere mogelijke verklaring is dat de Handhavingsorganisatie meer de van oudsher leefbaarheidstaken oppakt en daardoor onder een wethouder valt.

In rol en functie verschillen de wethouder en de burgemeester veel van elkaar (*Burgemeester*, n.d.; *Wethouder*, n.d.). De burgemeester is benoemd door de Kroon, is voorzitter van de gemeenteraad, is voorzitter van het college en wordt naar aanleiding van zijn sollicitatie voorgedragen door de gemeenteraad aan de commissaris van de koning. Ook is de burgemeester voor minimaal zes jaar aangesteld, kan niet zomaar ontslagen worden door de gemeenteraad en dient politiek neutraal te zijn in het handelen. Tevens is de partijloze burgemeester de afgelopen periode in opkomst (Politieke kleur burgemeester doet er minder toe voor raad, 2021). Sommige burgemeesters kiezen er zelfs heel bewust voor om partijloos te zijn. Deze burgemeesters ervaren hun politieke achtergrond als een belemmering in hun functioneren (Bewust partijloos, 2021). Zo had burgemeester Eduard van Zuijlen van de gemeente Enkhuzen er last van dat Van Zuijlen werd gezien als prominent lid van de politieke partij GroenLinks. Hierop heeft Van Zuijlen zijn lidmaatschap opgezegd en werd hij partijloze burgemeester (Bewust partijloos, 2021).

Zo politiek neutraal als de burgemeester mag en moet zijn, zo politiek gekleurd is de wethouder. Wethouders worden gekozen door de politieke partijen uit de gemeenteraad, kunnen ontslagen worden door de gemeenteraad, hebben een zittingsduur van vier jaar of korter als het college valt en zijn verbonden aan een politieke partij. Deze politieke partij is meestal onderdeel van de coalitie van de gemeenteraad. De wethouder heeft er dus een groot belang bij dat het coalitieakkoord op de juiste wijze wordt uitgevoerd.

De kern van deze verschillen wordt kort samengevat in de volgende twee artikelen. In de Volkskrant schrijft Peters (2018) dat de burgemeester in zijn rol een bestuurder is, hij stuurt het college aan. De burgemeester is geen politicus en moet zich zeker niet met politieke zaken bezighouden. Mocht de burgemeester dit wel doen dan begeeft hij zichzelf op glad ijs en kan hij zijn machtspositie misbruiken. Bouwmans (2016) schrijft daarentegen dat de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ronald Plasterk op de wethoudersconferentie uitdraagt dat de wethouder een politicus pur sang is. De wethouder is

daarmee het eerste gezicht van de overheid, dient constant met de onvrede vanuit de maatschappij om te kunnen gaan en zijn besluiten goed te kunnen vertegenwoordigen voor het creëren van draagvlak. Het zakelijke en vakmatige optreden van een wethouder is van essentieel belang voor het maatschappelijk vertrouwen in de democratie.

De verschillen in functie van wethouder en burgemeester moeten invloed hebben op de ambtelijke organisatie die onder deze bestuurder valt. Interessant is het daarom dat de Handhavingsorganisatie in verschillende gemeenten zowel onder een wethouder als onder een burgemeester geplaatst is. Een onderzoek naar het functioneren van een Handhavingsorganisatie onder de verschillende bestuurders is dan ook zeer interessant.

## 1.2 Doelstelling onderzoek en centrale vraag

Doelstelling van dit onderzoek is inzicht krijgen in wat het effect is van het werken onder deze verschillende bestuurders op een Handhavingsorganisatie. Vervolgens wordt onderzocht hoe eventuele verschillen te verklaren zijn. Oftewel, welke empirische verschillen zijn er tussen een gemeentelijke Handhavingsorganisatie die onder een wethouder en onder een burgemeester valt. Aan de hand van een literatuurstudie wordt bestaande kennis over de politiek-ambtelijke verhouding verzameld. Ook wordt er aan de hand van deze literatuur een beeld geschetst van een wethouder en een burgemeester. Daaropvolgend wordt er kwalitatief onderzoek gedaan binnen de gemeente Den Haag en de gemeente Amsterdam naar de politiek-ambtelijke verhoudingen. De volgende onderzoeksvraag staat in dit onderzoek centraal:

*Wat is het effect van het werken onder een wethouder of een burgemeester op een gemeentelijke Handhavingsorganisatie? En hoe is dit effect te verklaren?*

## 1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

De maatschappij verlangt een goed functionerend ambtelijk apparaat. Veel ambtenaren zijn zogenaamde frontlijnmedewerkers en voor de burgers het eerste, en in sommige gevallen ook het enige, contact met de overheid. Binnen de ambtelijke uitvoering van de politieke keuzes verwacht de maatschappij een democratische legitimiteit. De speerpunten uit het coalitieakkoord moeten terugkomen, de vertegenwoordiging in de gemeenteraad moet zichtbaar zijn in het beleid.



De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is helderheid krijgen in de diffuse bestuurlijke aansturing van een Handhavingsorganisatie. Binnen de maatschappij is de roep naar een goed functionerende Handhavingsorganisatie steeds groter aan het worden (De Handhaver Verschijnt, 2021). Duidelijk is dat de politie zich aan het terugtrekken is van de straat en zich aan het focussen is op zijn kerntaken (van der Torre et al., 2007). Hierdoor ontstaat er een gat waarbij er vaak naar de Handhavingsorganisatie wordt gekeken om dit gat op te vullen. Eerder is al besproken om van de Handhavingsorganisatie een nieuwe gemeentepolitie te maken (Boonstra, 2012; Eikenaar et al., 2014).

Aan de discussie om van de Handhavingsorganisatie een nieuwe gemeentepolitie te maken lijkt nu een einde gekomen te zijn. De nieuwe gemeentepolitie staat niet op de meerjarige beleidsagenda van de minister. Hierdoor is duidelijk geworden dat de Handhavingsorganisatie onder de verantwoordelijkheid van gemeenten blijft. Voor de maatschappij is het hierin van belang helder te hebben wat zij kunnen verwachten van de Handhavingsorganisatie, de bestuurlijke belangen te begrijpen en weten hoe zij hun maatschappelijke problemen op de bestuurlijke agenda kunnen krijgen.

#### 1.4 Onderzoeksopzet

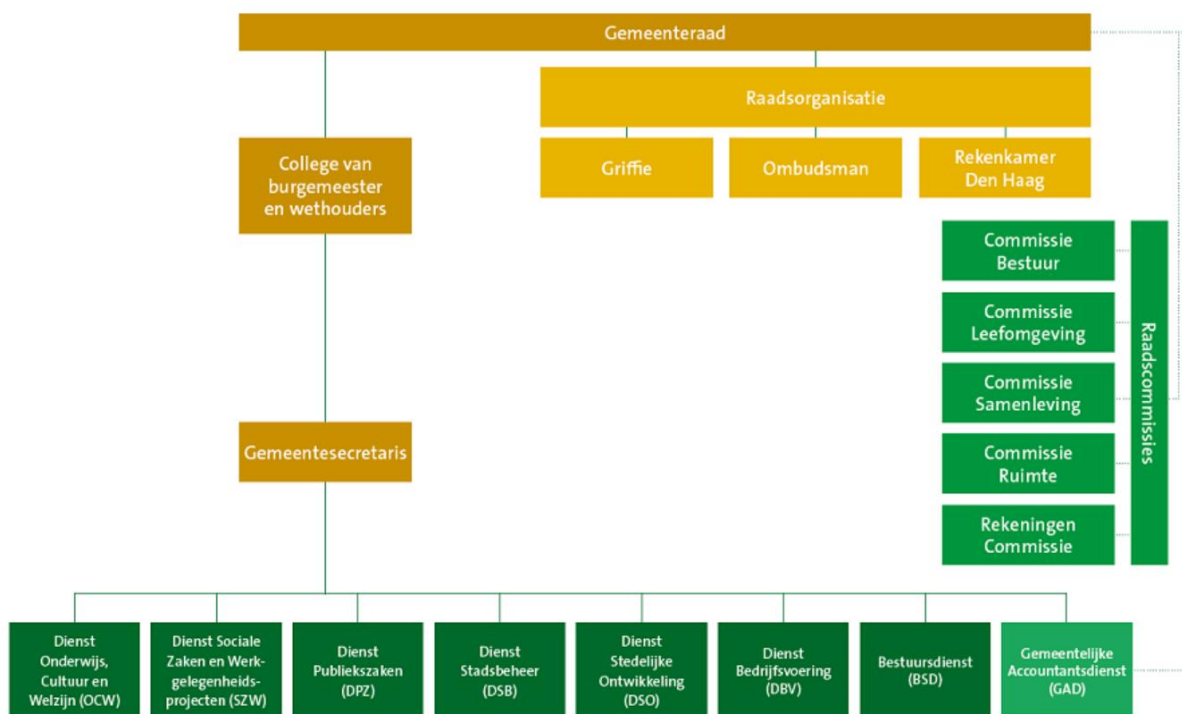
Dit onderzoek is een exploratief onderzoek (Neuman, 2013). Deze onderzoeksmethode is passend omdat er weinig tot geen onderzoek is gedaan naar het onderwerp. Los van elkaar komen de rollen van de wethouder of burgemeester terug in verschillende onderzoeken. Echter is een combinatie van beide bestuurders met een effectmeting op het ambtelijk apparaat nog niet uitgevoerd.

Om dit exploratief onderzoek zo goed mogelijk vorm te geven wordt er voor het theoretisch kader gekeken naar vergelijkende onderzoeken. Hierbij wordt nader ingegaan op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Ook wordt er op basis van eerdere onderzoeken een beeld geschetst van de rol van wethouder en burgemeester.

Om de analyse vorm te geven wordt er kwalitatief onderzoek gedaan. Binnen de gemeente Den Haag en de gemeente Amsterdam worden ambtenaren geïnterviewd die werkzaam zijn binnen de Handhavingsorganisatie. Deze interviews zijn semigestructureerd (Neuman, 2013). Deze wijze van interviewen past het beste bij de exploratieve aard van dit onderzoek (Neuman, 2013). Hierdoor heeft de onderzoeker een leidraad voor het interview. Tegelijk kan de onderzoeker verdiepvragen stellen of zogenaamde zijstapjes maken om dieper op relevante onderwerpen of thema's in te gaan.

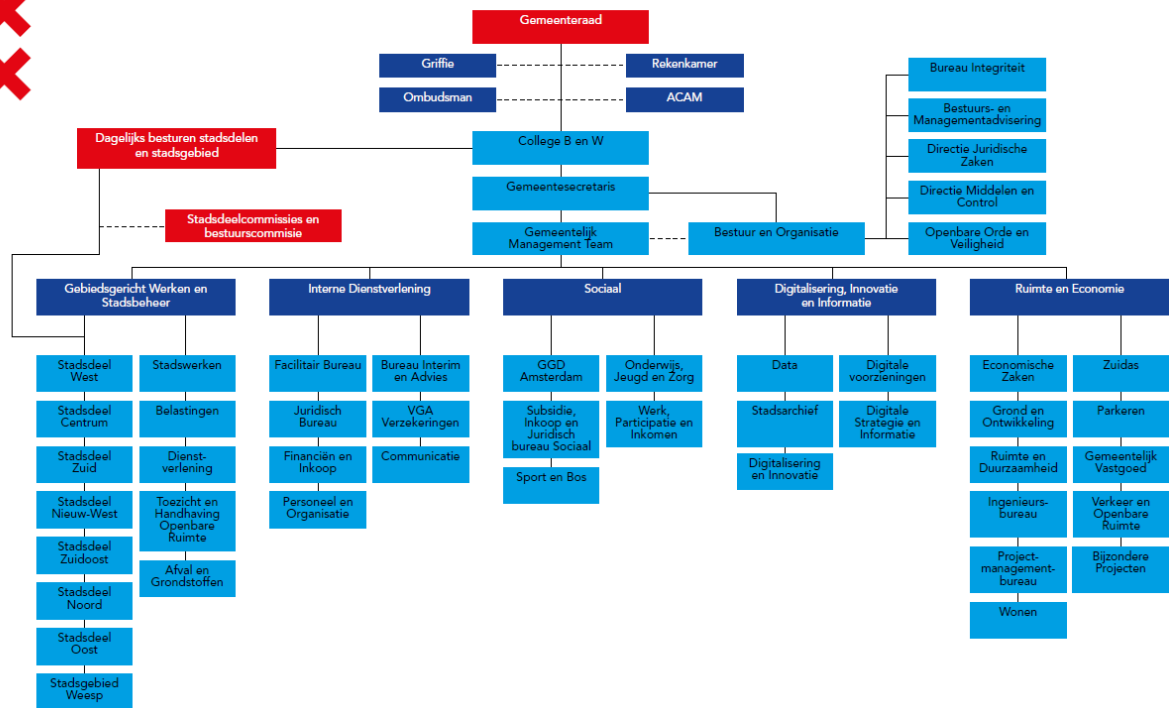
De interviews worden opgenomen en getranscribeerd. Hierna volgt een thematische analyse. In deze analyse worden gemeenschappelijke of overkoepelende thema's geïdentificeerd. Deze thematische analyse wordt gedaan op basis van het stappenplan van Nel Verhoeven (2020). In dit stappenplan staan zes onderdelen centraal: verkennen, coderen, thematiseren, reviseren en verfijnen, vaststellen en structureren, presenteren.

Voor de onderzoekseenheden gemeente Den Haag en gemeente Amsterdam is gekozen omdat deze veel gelijkenissen met elkaar vertonen en op de te onderzoeken elementen van elkaar verschillen. Binnen de gemeente Den Haag valt de Handhavingsorganisatie onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder (*Wethouder Anne Mulder, 2022*). De Handhavingsorganisatie is ondergebracht in de portefeuille Buitenruimte en ambtelijk ondergebracht bij de Dienst Stadsbeheer. Het organogram van de gemeente Den Haag ziet er als volgt uit:



Figuur 1: organogram gemeente Den Haag (Gemeente Den Haag, 2022)

In de gemeente Amsterdam is ervoor gekozen de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Handhavingsorganisatie onder te brengen bij de burgemeester (Femke Halsema, 2022). Hierbij is de Handhavingsorganisatie ondergebracht bij de portefeuille Regelgeving en Handhaving. De Handhavingsorganisatie, welke binnen de gemeente Amsterdam Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte (THOR) heet, is ambtelijk ondergebracht binnen de dienst Gebiedsgericht Werken en Stadsbeheer. Het organogram van de gemeente Amsterdam ziet er als volgt uit:



Figuur 2: organogram gemeente Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2023)

Beide gemeenten zijn van een maatschappelijk belangrijke waarde. Amsterdam is de hoofdstad van Nederland, veel ogen vanuit de maatschappij en politiek zijn daarom op de gemeente Amsterdam gericht. Ook internationaal staat de gemeente prominent in de kijker. In de gemeente Den Haag is het hart van de Nederlandse democratie gevestigd. Allereerst bevinden zich hier de Eerste en Tweede Kamer. Ook zijn de meeste ministeries in Den Haag gevestigd. In veel politieke media items wordt gesproken over Den Haag, terwijl hiermee wordt verwezen naar de landelijke politiek.

Qua inwonersaantallen verschillen de gemeenten. In 2022 heeft de gemeente Den Haag 553.417 inwoners (*Gemeente Den Haag in Cijfers En Grafieken, 2022*) en de gemeente Amsterdam 882.633 inwoners (*Gemeente Amsterdam in Cijfers En Grafieken, 2022*). Dit heeft geen grote invloed op de te verwachte onderzoeksresultaten.

Het politieke landschap binnen de gemeente is vergelijkbaar. Aangezien beide gemeenten meer dan 200.000 inwoners hebben, mogen de gemeenten negen wethouders hebben (*Aantal Wethouders, Voltijd En Deeltijd, n.d.*). In Amsterdam zijn dit er negen, in Den Haag bestaat het college uit acht wethouders. Het aantal raadsleden is in beide gemeenten gelijk. In de

coalitie van de gemeenteraad in Amsterdam zitten drie politieke partijen. In Den Haag zijn vijf politieke partijen vertegenwoordigd.

Met de gelijkenissen die de gemeenten vertonen is er sprake van twee homogene onderzoekseenheden. Op het te onderzoeken onderwerp verschillen de onderzoekseenheden van elkaar. De onderzoeksmethode van semigestructureerde interviews geeft de onderzoeker de mogelijkheid om door te vragen op de antwoorden van de respondenten. In het benaderen van de respondenten is gekozen voor een zo evenwichtig mogelijke afvaardiging van de gemeente Den Haag en Amsterdam. De interviews worden op dezelfde niveaus afgenomen binnen de gemeenten. Hiermee is de kennis van de respondenten vergelijkbaar in beide onderzoekseenheden. Dit verhoogt de interne validiteit van het onderzoek. De interviews worden binnen een tijdsperiode van twee weken gehouden. Hiermee zijn de resultaten representatief voor deze periode en is de betrouwbaarheid hoger. Binnen de politiek-bestuurlijke wereld is geen dag hetzelfde. Als dit onderzoek over een jaar herhaald wordt kan het zijn dat de politiek-bestuurlijke wereld er anders uitziet. Dit kan een effect hebben op de resultaten van dit onderzoek. Ook geeft dit onderzoek de resultaten weer van twee grote gemeenten. Onduidelijk is of deze ook representatief zijn voor andere gemeenten. Hiermee heeft dit onderzoek een lage externe validiteit. Mede hierdoor is dit onderzoek exploratief en geven de resultaten een weerspiegeling van een momentopname. Er is dus sprake van een cross-sectioneel exploratief onderzoek.

## 1.5 Leeswijzer

Na deze inleiding volgt het theoretisch kader. Hierin worden de belangrijkste wetenschappelijke inzichten over de rol van wethouder en burgemeester beschreven. Vervolgens wordt er nader ingegaan op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Tot slot zal er een mogelijke verklaring worden gegeven voor de verschillen binnen de onderzoekseenheden. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gedeeld. Deze bevindingen zijn opgehaald door middel van de semigestructureerde interviews. In hoofdstuk 4 worden deze bevindingen geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 de hypothese bevestigd of ontkracht. Tevens zal er antwoord gegeven worden op de centrale onderzoeksvraag. In de discussie vindt er een reflectie plaats op het onderzoeksproces.

## 2. Theoretisch kader

Zoals eerder beschreven is er nog niet veel onderzoek gedaan naar deze of soortgelijke vraagstukken. Om een richting te geven in de ordening van het vraagstuk wordt er allereerst een korte beschrijving gegeven van de burgemeester en de wethouder. Dit vormt de basis om een beeld te vormen van deze functionarissen. De volgende paragraaf geeft een beschrijving van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Deze onderzoeken zijn weliswaar op andere niveaus dan het gemeentelijke niveau uitgevoerd maar geven wel een duidelijk kader mee. Het theoretisch kader zal worden afgesloten met een mogelijke theorie om de verschillen tussen de onderzoekseenheden te verklaren.

### 2.1 Verschillen wethouder en burgemeester

Besturen is de afgelopen decennia binnen Nederland niet makkelijker geworden. Het gezag van de bestuurder wordt in toenemende mate betwist en er is voortdurend behoefte aan herbevestiging van het gezag ontstaan (Hajer, 2009; 't Hart, 2005). Aangezien gezag belangrijk is om als bestuurder democratisch legitiem op te kunnen treden wordt onderzocht waar er verschillen tussen burgemeester en wethouder zichtbaar zijn. Ook wordt er gekeken hoe de maatschappij aankijkt tegen de bestuurder.

Karsten en Jansen (2013) hebben onderzoek gedaan naar de gezagsbronnen van de burgemeester en de wethouder. Deze gezagsbronnen zijn van belang omdat ze in de rol als wethouder en burgemeester van doorslaggevend belang kunnen zijn. Burgemeesters en wethouders moeten, in tegenstelling tot vroeger, meer moeite doen om het publieke gezag te verwerven. De vanzelfsprekendheid voor dit gezag is verdwenen (Castenmiller P. et al., 2010; Hajer, 2009; 't Hart, 2005; van den Brink, 2012). Oorzaken hiervan zijn onder andere dat burgers kritischer en mondiger zijn geworden en hogere verwachtingen hebben van de overheid (Van den Brink, 2002). Lokale bestuurders ontlenen hun gezag dus niet meer alleen aan hun positie. Ze moeten dit gezag ook verdienen. Hierbij ontlenen de burgemeester of wethouder hun gezag niet in dezelfde mate uit dezelfde gezagsbronnen (Karsten & Jansen, 2013). Als burgemeester of wethouder is het belangrijk deze gezagsbronnen zowel intern als extern goed op orde te hebben (Karsten & Jansen, 2013). De burgemeester staat boven de partijen en aan het hoofd van het college. Hierin moeten de politieke partijen de sturende rol van de

burgemeester accepteren. De burgemeester houdt zich niet zelfstandig met het beleid en de politieke keuzes bezig, maar heeft een sturende factor binnen het college. Hierdoor kan een Handhavingsorganisatie onder een burgemeester zich vrijer van de politieke invloeden bewegen. Ook zal een burgemeester minder last hebben van mondige en kritische burgers omdat hij politiek onafhankelijk is. Van politieke afrekeningen of beïnvloeding vanuit de politieke achterban heeft de burgemeester geen last. Een wethouder zit in zijn rol als politicus wel aan de onderhandelingstafel over het beleid en de politieke keuzes. Hierdoor kan de wethouder meebewegen met het politieke gevoel en moet hij op zoek gaan naar consensus om zijn mede wethouders te overtuigen. De wethouder wordt gevoed door de maatschappij en kan hierin meebewegen. De democratische legitimiteit voor zijn besluiten komt terug in zijn politieke achterban welke vertegenwoordigd zijn in de gemeenteraad en de maatschappij. Ook kan de wethouder door deze politieke achterban afgerekend worden. Hierdoor is de wethouder beïnvloedbaarder voor de maatschappij. De maatschappij kan immers via de politieke achterban van de wethouder makkelijk invloed uitoefenen op de wethouder. Dit vertaalt zich ook door in een Handhavingsorganisatie welke onder een wethouder valt. In de uitvoering dient de Handhavingsorganisatie rekening te houden met de gezagspositie van de wethouder en krachten die om deze wethouder heen aanwezig zijn.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onderzoek laten doen naar de publieke opinie ten aanzien van het ambt van burgemeesters in Nederland (Motivaction, 2016). In dit onderzoek komt naar voren dat de burgemeester door de inwoners gezien wordt in zijn rol als ambassadeur, bestuursvoorzitter en burgervader. De bevolking ziet de burgemeester in het functioneren voor zich als de bestuurder met kennis over wat er speelt, eerlijk, betrouwbaar en oplettend dat een besluit voldoet aan de regels (Motivaction, 2016). De burgemeester heeft een veel sterker imago dan andere bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren in het algemeen (Motivaction, 2016). Met name als het gaat om betrouwbaarheid, rechtvaardigheid en het opkomen voor het algemeen belang. Door het maatschappelijk aanzien wat de burgemeester heeft weet de Handhavingsorganisatie dat hij opkomt voor de belangen en staat voor de keuzes die er in de uitvoering gemaakt worden. De burgemeester zal deze keuzes dankzij zijn goede imago goed kunnen overbrengen en hier maatschappelijk draagvlak voor vinden.

In het onderzoek van Tops et al. (1994) naar het functioneren van de wethouder wordt nader ingegaan op de rol van de wethouder. Hierin komen een aantal interessante spanningsvelden

naar voren. Allereerst opereert de wethouder binnen de lokale politiek, echter hangt zijn electorale succes vooral af van de ontwikkelingen binnen de landelijke politiek (Tops et al., 1994). Een Handhavingsorganisatie werkend onder de wethouder kan hier last van hebben. Als de partij van de wethouder op landelijk niveau zware verliezen lijdt bij de verkiezingen heeft dit op lokaal niveau gevolgen. De wethouder kan in zijn rol als politicus hierop aangekeken worden en zich anders moeten opstellen. Verder opereert de wethouder in het zicht van de buitenwacht in de schaduw van de burgemeester (Tops et al., 1994). De burgemeester wordt, zoals eerder beschreven, gezien als de bestuurder en heeft een sterker imago. Een wethouder kan niet zelfstandig besluiten nemen maar is lid van een collegiaal bestuur waarin besluitvorming plaatsvindt. Echter wordt de wethouder individueel verantwoordelijk gehouden voor hetgeen zich afspeelt binnen zijn portefeuille. Hierin wordt van de wethouder geacht enige afstand te nemen van zijn ambtelijke organisatie en hen voldoende vrijheid te geven. Als van deze vrijheid misbruik gemaakt wordt of er niet de juiste besluiten genomen worden moet de wethouder het veld ruimen. De Handhavingsorganisatie is een uitvoeringsorganisatie pur sang. Hierbinnen zitten de professionals en kennisexperts. Het is daarom voor een wethouder des te belangrijker deze ruimte ook te geven. Van belang is dat de wethouder de juiste bestuurlijke vertegenwoordiging doet. Tot slot dient de wethouder het algemeen belang te dienen maar komt hij vaak in aanraking met individuele gevallen die hier haaks op staan (Tops et al., 1994). Aangezien een Handhavingsorganisatie binnen de maatschappij niet altijd de meest geliefde organisatie is, is het van belang voor een wethouder dat hij zich naar buiten toe stevig weet op te stellen. Het gevaar voor een wethouder is dat hij vanuit zijn politieke achterban niet de politieke distantie van de uitvoering aan kan nemen. Als er op uitvoeringsniveau iets gebeurt wat nadelig is voor zijn politieke achterban, bijvoorbeeld een boete aan een bekende ondernemer, dient de wethouder dit goed uit te leggen. Ondanks de druk van zijn politieke achterban dient de wethouder zich goed op te stellen voor de Handhavingsorganisatie.

## 2.2 Politiek-ambtelijke verhoudingen

In een ver verleden waren de politiek-ambtelijke verhoudingen redelijk overzichtelijk. Er was een theorie die de verhoudingen niet ter discussie stelde. Er was overzicht, structuur en duidelijkheid. Er waren immers democratisch verkozen bestuurders en volksvertegenwoordigers en het ambtelijk apparaat. Deze theorie van Woodrow Wilson en Max Weber bevatte in kern de, zij het vanuit zeer verschillende contexten en motieven (Bovens et al., 2008), aangebrachte conceptuele scheiding tussen de politiek en het ambtelijk apparaat.

In deze relatie lag het primaat bij de politieke bestuurders. De politiek bepaalde wat er moest gebeuren. Daarmee correspondeerde het ambtelijke ethos van dienstbaarheid, politieke neutraliteit en professionele competenties. Het ambtelijk apparaat was uitvoerend. De meer genuanceerde en complexere praktijk bleef hiermee binnen deze verhoudingen van prudentie en vertrouwen verborgen. Hiermee was er een harde scheiding tussen politiek en het ambtelijk apparaat.

Volgens Waldo (2007) bood deze dichotomie tussen politiek en het ambtelijk apparaat geen eenduidig en actueel antwoord meer op de bestuurlijke vraagstukken. De samenleving werd in de 20<sup>e</sup> eeuw complexer. Waldo constateerde dat politieke en ambtelijke uitvoering van eenzelfde regeringsproces nauw met elkaar verbonden zijn. Het ambtelijk apparaat, inclusief de daarachterliggende waarden van de democratische rechtstaat, is eigenlijk een integraal onderdeel van het regeringssysteem. Waldo voorzag daarin dat het belangrijk is om ook in te zetten op de relatie van het ambtelijk apparaat met hun bestuurlijk verantwoordelijke en een juiste concentratie tussen centralisatie en decentralisatie van de beslissingsbevoegdheden.

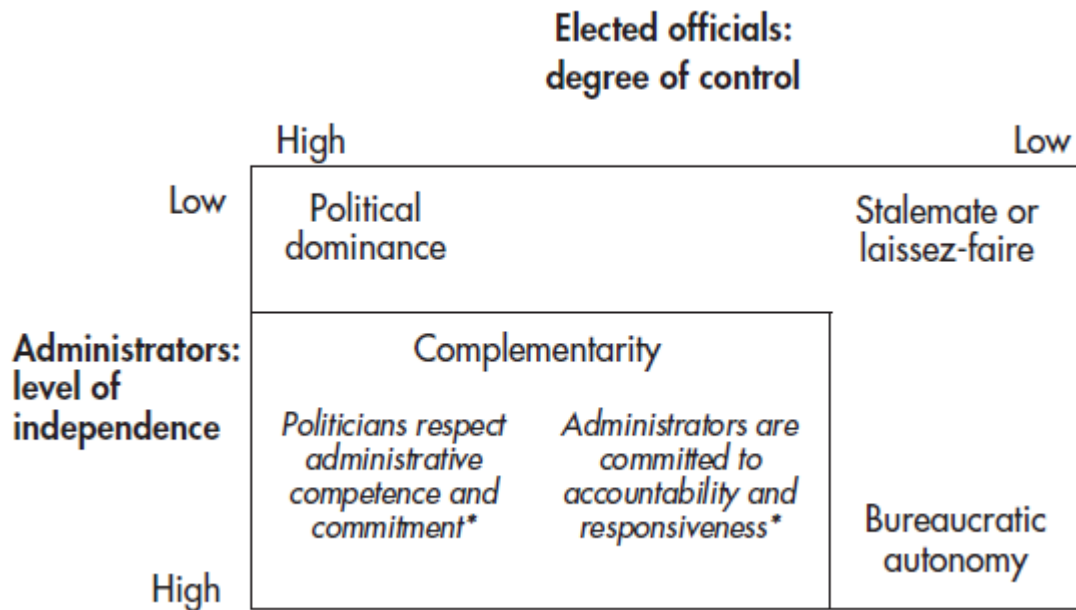
Pauly et al. (2017) constateerde ook dat de dynamiek in de politiek-ambtelijke verhoudingen aan het veranderen was. In hun onderzoek naar de interactie tussen de maatschappij, regeringen en ambtenaren kwamen Pauly et al. tot de conclusie dat er op alle niveaus rekening gehouden moet worden met de politieke en ambtelijke dimensies van de overheid. Het enkel reduceren tot die van beslissingsnemer en uitvoerder doet tekort aan de complexiteit en dynamiek van de politiek-ambtelijke verhoudingen (van Dooren et al., 2011). Ander actoren spelen ook een belangrijke rol in de besluitvorming van het ambtelijk apparaat en de bestuurder. Hierbij geven beeldvorming en positionering van de bestuurder veel weg over de politiek-ambtelijke verhouding. De beeldvorming rondom een burgemeester is dat hij een leider is. In zijn rol is de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad en het college. Richting de maatschappij wordt de burgemeester gezien als de burgervader en competent en betrouwbaar geacht dan zijn mede bestuurders in het college (Motivaction, 2016). Hierdoor zal een organisatie werkend onder een burgemeester besluitvaardiger kunnen opereren. Tevens staat de burgemeester los van de politieke processen waardoor er op ambtelijk niveau minder rekening gehouden hoeft te worden met de politieke dimensies. Keuzes in de uitvoering hebben effect op de bestuurder (Pauly et al., 2017). Een Handhavingsorganisatie onder een wethouder heeft meer rekening te houden met deze politieke dimensies. Ondanks dat een bestuurlijk besluit conform voorstel van de gemeenteraad wordt uitgevoerd, heeft het mogelijk een groot effect op de wethouder. De



scheiding tussen beslissingsnemer en uitvoerder is immers niet zo strak (van Dooren et al., 2011). Hierdoor is het belangrijk dat de politiek-bestuurlijke sensitiviteit goed op orde is in de Handhavingsorganisatie. Ook dient de Handhavingsorganisatie de wethouder van zuivere ambtelijke feedback te kunnen voorzien.

Uit incidenten en verhalen kwam naar voren dat er steeds meer frictie en spanning stond op die politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland. Meerdere onderzoekers onderzochten die politiek-ambtelijke verhoudingen. De werkelijkheid was zeer gevarieerd en niet zo eenvoudig als werd gedacht (Boin et al., 2002; Bovens, 2000; Nieuwenkamp, 2001; van Thijn, 1998). Zo komt naar voren dat ook in Nederland de politiek-ambtelijke verhoudingen erg complex zijn. In de rol die de wethouder of burgemeester en de Handhavingsorganisatie hebben dienen zij zich een weg te banen in deze complexiteit. De bestuurder moet stevig in het zadel zitten en de Handhavingsorganisatie moet zich bestuurlijk gedekt voelen in de besluiten die zij nemen. Dit kan alleen als er over en weer een hoge mate van vertrouwen is.

Om ordening in de discussie over de politiek-ambtelijke verhoudingen te geven heeft Svara (2001) onderzocht hoe deze te kenmerken. Hierin is zowel vanuit de ambtelijke als de politieke kant bekeken hoe deze zich tot elkaar verhouden. Svara (2001) heeft hierbij onderkend dat de twee dimensies niet zonder elkaar kunnen opereren, elkaar nodig hebben en in de ideale situatie complementair zijn aan elkaar. Deze complementariteit, wederzijdse afhankelijkheid, kan alleen bereikt worden als er een hoge onafhankelijkheid is in het ambtelijk apparaat en de mate van controle vanuit de politiek hoog is. Hieruit ontstaat complementariteit waarin zowel de politiek als het ambtelijk apparaat het beste hun werk kunnen uitvoeren. Een te hoge mate van politieke controle en een te lage onafhankelijkheid van de ambtelijke organisatie leidt tot politieke dominantie. Een te lage politieke controle en een te lage mate van zelfstandigheid van het ambtelijk apparaat leidt tot een patstelling of het op z'n beloop laten, niet besluitvaardig zijn. Een te hoge mate van zelfstandigheid van het ambtelijk apparaat en een te lage controle van de politiek leidt tot bureaucratische autonomie. Een conceptueel model van deze theorie ziet er als volgt uit:



Figuur 3: politiek-ambtelijke verhoudingen volgens Svava (2001)

Met de ordening van Svava (2001) in ogenschouw houdend geven 't Hart en Wille (2006) in hun onderzoek nadere duiding voor de invulling van de verschillen en hoe deze te beschouwen. 't Hart en Wille (2006) hebben onderzoek gedaan naar de visie van de minister op ambtenaren en vice versa.

Allereerst wordt de ambtelijke visie op bestuurders besproken. Ambtenaren zien bestuurders vaak binnenkomen met een dichtgetimmerd en zeer gedetailleerd regeerakkoord onder hun arm ('t Hart en Wille, 2006). Er is weinig tot geen ruimte voor ambtelijke interpretaties van vraagstukken. Hiermee zorgt de politiek ervoor dat zij de touwtjes in handen houden. Een burgemeester zou hier minder gevoelig voor zijn dan een wethouder. De burgemeester is politiek onafhankelijk en kan partijloos optreden. Voor de burgemeester zou het regeerakkoord een richting kunnen zijn. De burgemeester is als voorzitter van het college en de gemeenteraad verantwoordelijk voor het goede proces. Een wethouder daarentegen kan door de gemeenteraad ontslagen worden, op het matje worden geroepen door de eigen fractie of draagvlak binnen zijn eigen achterban kwijtraken als het regeerakkoord niet goed wordt uitgevoerd. De voorzitter van de fractie is namens de politieke partij mede opsteller van het regeerakkoord. Hierdoor is het voor de partij van groot belang dat het regeerakkoord goed wordt uitgevoerd.

Binnen het ambtelijk apparaat en het functioneren daarvan hangt veel af van het persoonlijk leiderschap van de bestuurder ('t Hart en Wille, 2006). In hoeverre de bestuurder een duidelijke visie en koers uitzet en daaraan vast kan houden is van essentieel belang. Hierin moet de bestuurder wel ruimte laten voor ambtelijke interpretatie. De bestuurder moet het ambtelijk apparaat ruimte geven voor de invulling van de beleidsagenda. Zonder beleidssturing van de bestuurder ontstaat er in het ambtelijk apparaat een machtsvacuüm. De burgemeester kan hierin makkelijker zijn weg vinden. Vanuit zijn rol als voorzitter bij verschillende overleggen en zijn eerder besproken status binnen de maatschappij kan de burgemeester meer ambtelijke ruimte geven. Een wethouder heeft een politieke agenda en is door de gemeenteraad met een opdracht op pad gestuurd. De wethouder zal een duidelijke visie en koers kunnen uitzetten omdat hij wordt gevoed door zijn eigen partij. Een nadelig gevolg voor deze politieke inmenging kan een zwalkende bestuurder zijn. Hierbij ziet de politieke achterban dat het beleid niet ten goede komt aan de politieke belangen en eist het een ander beleid. Dit ondermijnt de verstandhouding tussen de wethouder en zijn ambtelijke organisatie. Ambtelijk wordt er veel geadviseerd aan de wethouder. Omdat de politieke invloeden niet altijd zichtbaar zijn wordt er vaak tegen het ambtelijke advies in besloten. Hierin kan de wethouder het draagvlak binnen het ambtelijk apparaat verliezen voor zijn besluiten omdat de koers en visie niet meer duidelijk zijn.

Des te duidelijker de bestuurder aangeeft wat hij wil bereiken, des te beter het ambtelijk apparaat gaat functioneren ('t Hart en Wille, 2006). De bestuurder moet aan het ambtelijk apparaat teruggeven wat er gerealiseerd moet worden. Dan pas staat het ambtelijk apparaat sterk in de onderhandelingen met andere partijen. De wethouder krijgt vanuit zijn politieke achterban een duidelijk doel mee. Er is hem dan ook veel aangelegen om dit doel duidelijk te verwoorden aan de Handhavingsorganisatie. Een burgemeester baseert zijn keuzes vooral op het gevoel vanuit de maatschappij dan op zijn al dan niet aanwezige politieke achterban. Doordat geacht wordt dat de burgemeester zich minder laat leiden door de politiek is hij hierin standvastiger.

Hoe de bestuurder omgaat met de media is van cruciaal belang ('t Hart en Wille, 2006). De bestuurder moet het beleid goed kunnen uitleggen aan de media en weerstand kunnen bieden aan tegengeluid. Ook richting andere bestuurders moet de bestuurder een helder standpunt in kunnen nemen en moet de bestuurder staan voor hetgeen het ambtelijk apparaat uitstraalt. Als een bestuurder dit moeilijk vindt, wordt deze gekenmerkt als een zwakke bestuurder. Ook het ambtelijk apparaat heeft dan last van het zwakke imago van de bestuurder. In de rollen en

functies die de burgemeester heeft gaat hij van nature veel om met de media. Bij alle grote rampen, crisis of heftige incidenten staat de burgemeester daar voor de maatschappij. De burgemeester is het directe aanspreekpunt en de gezagvoerder namens de gemeente. Ook richting de andere bestuurders heeft de burgemeester van nature een hogere positie dan de wethouders. De wethouder komt minder vaak in aanraking met de media. In het onderzoek naar vallende wethouders van Ardema et al. (2011) komt naar voren dat de media vaak een rol speelt bij het aftreden van wethouders. Wethouders zijn hierbij erg gevoelig voor negatieve publiciteit over hen als persoon. Het is voor een Handhavingsorganisatie belangrijk om hiermee rekening te houden. Op het moment dat er besluiten genomen worden die mediagevoelig kunnen zijn is het belangrijk de wethouder hier goed over te informeren.

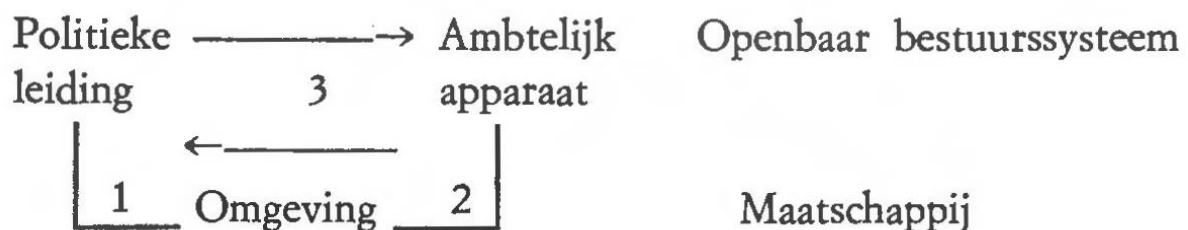
In de bestuurlijke visie op het ambtelijk apparaat vinden bestuurders het belangrijk van goed, solide, tijdig en gedegen advies te worden voorzien ('t Hart en Wille, 2006). Bestuurders zien het ambtelijk apparaat als de inhoudsexperts op de verschillende dossiers. De expertise van de ambtenaren helpt de bestuurder om de politieke beloftes om te zetten in concrete programma's. Voor zowel een burgemeester als een wethouder zijn deze van groot belang. Echter kan een wethouder hierop worden aangesproken door zijn eigen fractie of politieke achterban. Een burgemeester staat hier neutraler in. In beide gevallen is de expertise van ambtenaren wel van essentieel belang. Hierin moet het ambtelijk apparaat bezitten over een goede dosis politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Het advies wat gegeven wordt moet niet alleen gedegen en solide maar ook politiek haalbaar zijn. Leidt een advies er bijvoorbeeld toe dat een grote groep in de samenleving benadeeld wordt, dan moet dit worden aangegeven. De bestuurder moet tijdig geïnformeerd worden op de bestuurlijke afbreukrisico's van besluiten. De wijze waarop dit politieke advies doorberekend wordt verschilt per bestuurder. De burgemeester heeft geen notitieboekje waarin nog rekeningen openstaan van andere partijen. Hierin kan de burgemeester besluitvaardiger optreden zonder rekening te houden met de politieke gevolgen. Vanuit zijn portefeuille openbare orde en veiligheid is dit ook van essentieel belang. Hierin is er bij een grootschalig incident geen tijd om politiek te bedrijven, de politiek-bestuurlijke risico's door te rekenen en een debat te voeren. Er moet nu gehandeld worden. Aannemelijk is dan ook dat een burgemeester deze wijze van besturen meeneemt in de wijze waarop hij geadviseerd wil worden. Voor een wethouder is dit juist totaal verschillend. In zijn rol als politicus moet besluitvorming genomen worden in consensus. Eerst een debat, een meerderheid verzamelen, en dan pas besluitvorming. Openstaande rekeningen worden bij andere

wethouders geïnd en er worden nieuwe rekeningen geopend. Hier moet een Handhavingsorganisatie rekening mee houden in de advisering.

In de huidige politiek-ambtelijke verhoudingen ligt de media constant op de loer op zoek naar een nieuwe scope ('t Hart en Wille, 2006). Hierin krijgen ambtenaren steeds vaker de rekening gepresenteerd van het falen van de politiek. De ambtenaar doet er daarom alles aan om zijn bestuurder uit de wind te houden. Het politiek-bestuurlijke risico lijkt steeds meer ook het ambtelijke risico te worden. Voor zowel een Handhavingsorganisatie onder een wethouder als onder een burgemeester is daarom van essentieel belang de bestuurder goed in positie te houden. Bewuste risico's moeten vermeden worden en de bestuurder zal op tijd geïnformeerd worden over de incidenten binnen of buiten de organisatie.

### 2.3 Politisering

Politisering is een veelomvattend begrip waarin het belangrijk is duidelijk de kaders te schetsen waar politisering over gaat. In meerdere onderzoeken heeft Rosenthal onderzocht hoe politisering doorwerkt in het openbaar bestuur (Rosenthal, 1974, 1975). De definitie die voor politisering gebruikt wordt is het streven naar het doelbewust vormgeven van de toekomstige maatschappij door middel van machtsuitoefening (Rosenthal, 1975). Hierbij komen onder andere het samenspel tussen politieke leiding (bestuurder), ambtelijk apparaat (Handhavingsorganisatie) en de omgeving (maatschappij) naar voren (Rosenthal, 1974). Rosenthal beschrijft dat al deze aspecten elkaar beïnvloeden. Het ambtelijk apparaat dient hierbij alert te zijn op de omgeving omdat deze de politieke leiding beïnvloedt. Andersom heeft de politieke leiding invloed op de omgeving. Een ordening van deze invloeden ziet er als volgt uit:



Figuur 4: politisering volgens het model van Rosenthal (1974)

De invloed tussen de bestuurder en de maatschappij kenmerkt zich door de scherpe scheiding tussen de gemeenteraad en het college. Hierbij dient het college zakelijkheid te prevaleren. Het college dient moeilijke kwesties buiten de politieke strijd te houden en beseffen dat politiek een zeer ernstige zaak is. Het college moet geen politiek bedrijven maar besturen (Rosenthal, 1974). De Handhavingsorganisatie is hierin uitvoerend en ondersteunend aan de bestuurder. De relatie tussen de bestuurder en de Handhavingsorganisatie kenmerkt zich volgens de leer van de trias politica (Rosenthal, 1974). Hierbinnen worden de scheiding der machten beschreven. Het formuleert een wetgevende macht voor de doeleinden (gemeenteraad) en de uitvoerende macht (college) als de middelen voor het verwezenlijken van die doeleinden (Rosenthal, 1974). Hierbij beslist de gemeenteraad en geschiedt de uitvoering door de bestuurder met als zijn verlengstuk de Handhavingsorganisatie. De Handhavingsorganisatie maakt gebruik van niet-politieke instrumenten voor de uitvoering. Rosenthal (1974) erkent ook dat een absolute scheiding der machten onjuist is. Zowel in de voorbereidende fase als de uitvoeringsfase zijn de gemeenteraad, de bestuurder en de Handhavingsorganisatie nauw bij elkaar betrokken. De Handhavingsorganisatie mengt zich hierin niet op basis van politieke besluitvorming maar op basis van deskundigheid met de bestuurder (Rosenthal, 1974). De Handhavingsorganisatie wordt hierin gezien als hulpbron om haalbare politieke besluiten te creëren.

De maatschappij is zich bewuster van de plek van het ambtelijk apparaat (Rosenthal, 1974). De invloed op de relatie tussen de maatschappij en de Handhavingsorganisatie is dat de Handhavingsorganisatie vaker een standpunt in moet nemen over hetgeen zij wel of niet doen (Rosenthal, 1974). Waar de Handhavingsorganisatie zich voorheen konden verschuilen achter een politieke of bestuurlijke verantwoordelijkheid accepteert de maatschappij dit niet meer. De Handhavingsorganisatie kan zich steeds minder beroepen op technische of pragmatische argumenten (Rosenthal, 1974). Het effect is een ambtelijke strijd om de schaarse middelen. Elk organisatieonderdeel wil zoveel mogelijk geld, de beste mensen en middelen om het werk zo goed mogelijk uit te voeren. De bureaucratische vorm waarin het ambtelijk apparaat zijn werk doet versterkt deze onderlinge rivaliteit. Voor een Handhavingsorganisatie is het daarom belangrijk stevig in de onderhandelingen te staan met de andere organisatieonderdelen op het moment er ambtelijke besluiten genomen worden. Onder een burgemeester neemt de Handhavingsorganisatie dit gezag van de burgemeester makkelijk over. Onder een wethouder kan dit een uitdaging worden. De Handhavingsorganisatie onder een wethouder moet opboksen tegen stevigere organisatieonderdelen die onder de burgemeester vallen.

De beïnvloeding van deze actoren wordt verder beschreven in de politiseringsvormen (Rosenthal, 1975). Een aspect wat hierin nadrukkelijk naar voren komt is de invloed van actiegroepen en de massamedia (Rosenthal, 1975). Deze actiegroepen en massamedia proberen invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming. Dit doen zij door alternatieve informatie aan te reiken. Het verschilt in hoeverre de politiek ontvankelijk is. De massamedia kan daarin ook in staat zijn de gezagsdragers bindende uitspraken te ontlokken (Rosenthal, 1975). Hiermee wordt de politieke arena vergroot. Een wethouder is hierop beïnvloedbaar. Doordat hij zijn politieke achterban tevreden wil houden en bij de volgende verkiezingen herkozen wil worden zal hij ontvankelijk zijn voor deze impulsen. De burgemeester is minder ontvankelijk voor deze impulsen. Hij is alleen verantwoordelijk voor zijn eigen portefeuille en het besturen van het college. De burgemeester heeft geen politieke achterban waarop invloed uitgeoefend wordt.

#### 2.4 Hypothese

Op basis van het theoretisch kader wordt in de hypothese de te verwachte uitkomst van het onderzoek beschreven. In dit theoretisch kader komen op basis van diverse onderzoeken de verschillen tussen de burgemeester en de wethouder prominent naar voren (Karsten & Jansen, 2013; Motivaction, 2016; Tops et al., 1994). Hiermee is duidelijk dat de burgemeester en de wethouder een andere functie uitoefenen binnen het college. Om deze functies heen zijn andere invloedssferen zichtbaar. Voor beide bestuurders is het van essentieel belang hun gezagsbronnen goed op orde te hebben. Hierbij is dit voor een burgemeester makkelijker omdat deze vanuit zijn rol en functie boven de partijen staat, een meer coördinerende rol heeft, een natuurlijk gezag heeft vanuit de maatschappij en politiek onafhankelijk is. Een wethouder dient zijn legitimiteit te halen uit zijn politieke achterban. Hierbij kan de wethouder in een tweestrijd komen als hij politieke consensus moet bereiken. Ook is de wethouder hiermee beïnvloedbaarder en kan een burgemeester solistisch optreden.

Svara (2001) heeft in zijn onderzoek naar de politiek-ambtelijke verhouding een ordening gemaakt om deze verhouding een richting te geven. Hierin komen aspecten van zowel de ambtelijke als de politieke verhouding terug. 't Hart en Wille (2006) geven in hun onderzoek weer op welke wijze de politiek-ambtelijke verhoudingen het beste tot hun recht komen en wat zowel de ambtenaar als de bestuurder het liefst terugziet in deze verhoudingen. Een combinatie

van Svava (2001) en 't Hart en Wille (2006) geeft het volgende conceptuele model in de doorwerking op de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen een Handhavingsorganisatie onder een wethouder of een burgemeester.

Svava (2001)	Kenmerken politiek-ambtelijke verhoudingen	Burgemeester	Wethouder
Hoge politieke controle	Duidelijk visie en koers	X	
	Beleidssturing	X	X
	Uitspreken van verwachtingen		X
	Dichtgetimmerd regeerakkoord		X
Lage politieke controle	Slechte en moeilijke omgang met de media		X
	Slecht in kunnen nemen van een standpunt tegen andere bestuurders		X
Hoge ambtelijke onafhankelijkheid	Ruimte voor ambtelijke interpretatie	X	
	Loyaliteit richting bestuurder	X	X
	Ambtelijke feedback richting bestuurder	X	X
Lage ambtelijke onafhankelijkheid	Ondoordachte adviezen		
	Niet aangeven politieke afbreukrisico's	X	
	Niet tijdig informeren bestuurder		

Figuur 5: conceptueel model van de hypothese

Op basis van de onderzoeken (Boin et al., 2002; H. Ardema et al., 2011; Motivaction, 2016; Pauly et al., 2017; Svava, 2001) wordt verondersteld dat er in de gemeente Den Haag sprake is van een hoge of lage politieke controle. Daarnaast is er een hoge ambtelijke onafhankelijkheid.



Binnen de gemeente Amsterdam is er een hoge politieke controle en een hoge ambtelijke onafhankelijkheid.

Tot slot wordt er gekeken naar een verklaring voor deze verschillen. Vanuit politisering, het streven naar het doelbewust vormgeven van de toekomstige maatschappij door middel van machtsuitoefening, komen de omgevingsfactoren naar voren die van invloed zijn op de wethouder of burgemeester (Rosenthal, 1974, 1975). Een burgemeester gaat anders om met deze omgevingsfactoren dan een wethouder. Allereerst is de burgemeester politiek neutraal en heeft hij geen last van de beïnvloeding van een politieke achterban. De maatschappij zal zijn invloed op een andere manier richting de burgemeester moeten aanwenden dan bij een wethouder. Dit vraagt ook wat van een Handhavingsorganisatie en de wijze waarop deze omgaat met impulsen van de maatschappij. Onder een wethouder dient een Handhavingsorganisatie veel responsiever te zijn op maatschappelijke impulsen omdat het negeren of niet goed oppakken van deze impulsen makkelijk leidt tot maatschappelijk of politiek ongenoegen. Dit kan zelfs zo ver doorslaan dat een wethouder door middel van een motie van wantrouwen wordt weggestuurd door de gemeenteraad. In de responsiviteit van het ambtelijk apparaat richting de politiek zullen er ook verschillen waarneembaar zijn. De Handhavingsorganisatie onder een wethouder moet veel scherper oog hebben voor de politieke voorkeuren, het politieke sentiment en politiek draagvlak. Onder een burgemeester zou een Handhavingsorganisatie vrijer van de politiek kunnen opereren. De burgemeester heeft immers minder last van deze omgevingsfactoren.

### 3. Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de bevindingen. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de afgenomen interviews met de ambtenaren werkzaam binnen de Handhavingsorganisatie van de gemeente Den Haag en Amsterdam. Deze bevindingen dienen als basis voor de analyse en de conclusie.

#### 3.1 Den Haag

Binnen de gemeente Den Haag wordt door verschillende respondenten de samenwerking met de wethouder anders ervaren. Hierbij komt duidelijk naar voren dat er op de verschillende niveaus in de organisatie anders naar deze samenwerking wordt gekeken. Des te meer de

respondent met het bestuur samenwerkt, des te prettiger deze samenwerking ervaren wordt. Des te groter de afstand is tussen de respondent en het bestuur, des te diffuser deze samenwerking beschreven wordt. Hierbij geven respondenten die ver van de wethouder afstaan dat zij de match tussen de politiek-bestuurlijke wereld en de operationele wereld vaak missen. Op het moment dat deze respondenten dit aan willen geven bij de wethouder moeten zij door veel lagen van de organisatie heen. Hierin zien zij hun feedback richting de wethouder stranden of wordt deze anders ingebracht bij de wethouder dan initieel bedoeld. In het residu van de feedback die overblijft bij de wethouder is gedeeltelijk de intentie van de feedback terug te vinden. Respondenten die meer met de wethouder werken ervaren de samenwerking als prettig en constructief. Zij zien dat de wethouder luistert naar de punten die aangegeven worden, annotaties overneemt en de organisatie goed weet te vertegenwoordigen binnen het college.

In het ambtelijke samenspel met de andere diensten ervaren de respondenten de Handhavingsorganisatie als niet daadkrachtig, een speelbal van andere organisatieonderdelen en responsief in plaats van proactief. De Handhavingsorganisatie is hierin erg afwachtend en laat zich makkelijk in positie brengen door andere organisatieonderdelen in plaats van zelf positie in te nemen. Dit zien de respondenten in het bestuurlijke samenspel tussen de verschillende bestuurders ook. Doordat de Handhavingsorganisatie als uitvoeringsorganisatie onderdeel is van de portefeuilles van andere wethouders, vormen deze andere wethouders vaak het beleid waarvan de Handhavingsorganisatie het sluitstuk van de keten is. Repressie is hierbij het laatste middel. Hierin wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk gezien dat de afstemming over deze samenwerking ontbreekt. Inzetverzoeken komen bij de Handhavingsorganisatie terecht die zowel bestuurlijk als ambtelijk niet zijn afgestemd, maar wel bestuurlijk zijn vastgesteld. De wethouder van de Handhavingsorganisatie herkent en erkent dit probleem. In de gesprekken met de Handhavingsorganisatie geeft de wethouder aan dat hij dit niet goed vindt gaan. De wethouder vraagt hierin aan de Handhavingsorganisatie geïnformeerd te worden op het moment zij dit zien gebeuren.

Ook zien respondenten hierin een diffuse rol van de burgemeester terugkomen. De burgemeester acteert met meerdere zogenaamde petten op. Zo is de burgemeester van de gemeente Den Haag ook voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Tijdens overleggen van de VNG heeft de burgemeester deze meerdere petten op. Respondenten zien dat de burgemeester tijdens deze vergaderingen de verschillende petten weleens door elkaar gebruikt. Op het moment dat de burgemeester namens de gemeente Den Haag spreekt over de Handhavingsorganisatie, kan hij zich niet op het politieke vlak bewegen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt immers in de portefeuille van de wethouder. Toch laat

de burgemeester zich verleiden uitspraken te doen over politieke keuzes. Ook geven respondenten een voorbeeld aan binnen de Haagse politiek. Hierbij deed de burgemeester een toezegging in de commissie Leefomgeving over extra inzet van de Handhavingsorganisatie op het bedelverbod. Het instellen van een bedelverbod is een gemeenteraadsbevoegdheid, het aanwijzen van het gebied waar het bedelverbod geldt is een burgemeestersbevoegdheid. De inzet van de Handhavingsorganisatie gebeurt onder de verantwoordelijkheid van de wethouder. In de commissie gaf de burgemeester aan extra inzet te plegen in de aangewezen gebieden bedelverbod. Dit strookt niet met de portefeuille en bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester. Ook binnen zijn rol als voorzitter van het college zien de respondenten een diffuse rol voor de burgemeester. Een respondent geeft een voorbeeld van de dak- en thuislozenproblematiek. De dak- en thuislozen veroorzaken veel overlast in de stad maar een sluitende aanpak is er niet. Hierin staan de linkse en rechtse signatuur van de verantwoordelijke wethouders op dit dossier tegenover elkaar. De wethouders komen niet tot een besluit of een passende aanpak. Gevolg is dat de Handhavingsorganisatie niet door kan pakken omdat er geen sluitende aanpak is. Ook is het richting de maatschappij, waar de Handhavingsorganisatie als gemeentelijke dienst vaak het gezicht van de gemeente is, niet te verkopen. Dit wordt beschreven als een machtsvacuüm waar ze zonder een bestuurlijk ingrijpen niet uitkomen. Ook de burgemeester grijpt hier niet op in. Eén van de respondenten heeft navraag gedaan of de burgemeester hier geen stappen in wil maken. De burgemeester gaf aan dat het aan de verantwoordelijke wethouders is om er samen uit te komen.

De politieke invloed op de Handhavingsorganisatie ervaren de respondenten als hoog. Veel inzetverzoeken, thema's of prioriteiten worden via de politieke lijnen of bestuurlijke druk op de agenda gezet. Of juist vanwege de politieke invloeden van de agenda afgehouden. Op het moment dat een vraagstuk of een mogelijke oplossing niet binnen de politieke lijn van de wethouder valt zal deze niet worden geagendeerd. Eén van de respondenten geeft aan dat het een risico is dat handhaving aan de politiek onderhevig is. Hiermee wordt aangegeven dat de politieke kleur dominant en bepalend is voor de uitvoering. Dit zou niet moeten kunnen. Sommige situaties laat de Handhavingsorganisatie bewust bestaan en sommige situaties worden bewust wel opgepakt. Dit alles omdat deze wel of niet binnen de politieke signatuur van de wethouder of het college vallen. Respondenten geven aan dat zij in de advisering van de wethouder rekening houden met de politieke agenda van de wethouder. Hierbij kan het dus voorkomen dat betere, makkelijkere of efficiëntere oplossingen niet eens de tafel van de wethouder bereiken omdat deze ambtelijk niet worden voorgesteld. Ook wordt door de respondenten ervaren dat zij politiek sensitief moeten zijn in hun optreden. Dit betekent onder

andere dat dossiers niet worden opgepakt omdat de wethouder er last van zou kunnen krijgen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden hiermee in de ambtelijke molen tenietgedaan. Ook zien respondenten dat de wethouder zich harder maakt op dossiers waarmee hij kan scoren in de politiek. De wethouder heeft tijdens de coalitie onderhandelingen bewust gekozen voor de Handhavingsorganisatie in zijn portefeuille. Hiermee lijkt het erop dat de wethouder de Handhavingsorganisatie ziet als een middel om zijn politieke doelstellingen te behalen.

Een respondent beschrijft een situatie waarin er bewust niet wordt opgetreden om politieke onrust te voorkomen. Er is een verbod ingegaan om met een bromfiets ouder dan het bouwjaar 2011 door de stad te rijden. Een mogelijkheid tot ontheffing is niet in de wet geregeld. Een bekende ijscoman in het centrum van Den Haag gebruikt een oude brombakfiets om zijn ijs te verkopen. Dit betekent dat deze ijscoman niet meer met deze brombakfiets door de stad heen mag rijden. De ijscoman heeft de media opgezocht en door de gemeenteraad zijn raadvragen gesteld. Om het zomerseizoen door te komen heeft de wethouder aangegeven na te gaan bij de Rijksoverheid of er toch een ontheffing verleend kan worden. De respondent ziet dit als tijd kopen en het probleem uitstellen tot de volgende zomer. De Handhavingsorganisatie zou in zijn recht staan om vanaf de eerste dag van het verbod handhavend op te treden. Echter kiest de Handhavingsorganisatie er bewust voor om dit niet te doen om zijn wethouder in positie te houden.

Respondenten zien dat de wethouder de omgang met de media lastig vindt. De media schrijft vaak over zaken die voor de wethouder tot gedoe kunnen leiden. Een respondent beschrijft dat de media de agenda van de wethouder beheerst. Op basis van de berichten in de media worden vaak raadvragen gesteld. Het is voor de Handhavingsorganisatie belangrijk dat ook zij de media goed in de gaten houden. Zo kan de Handhavingsorganisatie de wethouder tijdig van goed advies voorzien en eventueel het beleid aanpassen. In gesprekken geeft de wethouder aan dat hij zo min mogelijk gedoe wil. Door die complexe relatie met de media is het voor de Handhavingsorganisatie van belang om geen negatieve publiciteit in de media te krijgen voor de wethouder.

De Handhavingsorganisatie heeft een complexe verhouding met de afdeling Veiligheid. Deze afdeling werkt direct onder de burgemeester en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de enige portefeuille van de burgemeester. Respondenten geven aan dat de afdeling Veiligheid erg dominant is in hun handelen. In de overleggen en de te nemen besluiten staat de afdeling Veiligheid een stuk steviger. De Handhavingsorganisatie merkt in de omgang dat de afdeling Veiligheid meer in de lead is. Op het moment dat processen niet lopen zoals zij dit graag willen

komt de afdeling Veiligheid met de magische woorden: ‘Maar dit is hoe de burgemeester het wil’. Hierin ervaart de Handhavingsorganisatie een gebrek aan doorzettingsmacht. Ook het volgen van de bestuurlijke lijn om bestuurlijke dekking te krijgen verloopt niet soepel binnen de Handhavingsorganisatie. In een beschrijving van de respondenten hoe het kan dat de afdeling Veiligheid hier sterker in staat, geven de respondenten terug dat zij een kortere lijn hebben naar het bestuur. Alles binnen de afdeling Veiligheid draait erom de burgemeester zo goed mogelijk te informeren. De lijnen van de afdeling Veiligheid met de burgemeester worden als kort omschreven. Respondenten die in het verleden bij de afdeling Veiligheid hebben gewerkt herkennen en erkennen dit. Het aanzien wat een burgemeester heeft binnen het college en de maatschappij ervaren respondenten als een beperking om tegen de afdeling Veiligheid in te gaan. Veiligheid wordt daarin gezien als prioriteit nummer één.

In de hypothetische vraag aan de respondenten wat er gaat gebeuren als de Handhavingsorganisatie onder de burgemeester zou vallen waren de antwoorden eenduidig. Er zal vanuit de Handhavingsorganisatie meer worden ingezet op de thema’s veiligheid en openbare orde. De traditionele inzet op de leefbaarheid zou afvlakken. Er zouden betere en kortere lijnen met het bestuur komen. Ook zou de Handhavingsorganisatie minder last hebben van politieke schommelingen. De meningen waren verdeeld of het de Handhavingsorganisatie ook goed zou doen. Waar de ene respondent het als een mooie oplossing ziet om een betere toenadering naar de politie te vinden, ziet de andere respondent het als een risico. Dit risico uit zich in het wegvallen van de inzet op de traditionele leefbaarheidsproblematiek. Hiermee wordt de Handhavingsorganisatie de handen van de burgemeester en kan het alle klusjes op gaan knappen waar de politie nu geen tijd voor heeft. Ook zal er meer ingezet worden op thema’s als ondermijning en criminaliteit. Hiermee wordt een substituut gecreëerd van de politie, maar dan in gemeentelijke dienst.

Veel respondenten hebben ook onder eerdere wethouders gewerkt. Hierbij geven respondenten aan dat een deel van de samenwerking afhangt van de persoonskenmerken van de wethouder. De wijze waarop een wethouder omgaat met de gemeenteraad, zichzelf profileert naar de maatschappij en hoe open hij staat voor de ambtelijke adviezen zijn vaak van een groter belang dan de positie die hij heeft. Zo geeft een respondent hypothetisch aan wat het zou betekenen als een wethouder de Handhavingsorganisatie als straf dossier onder zich zou hebben. De afstand tussen bestuur en de Handhavingsorganisatie zou enorm zijn, betrokkenheid zou ontbreken en de Handhavingsorganisatie zou zich niet vertegenwoordigd voelen binnen het college. Ook zou een afwijkende politieke signatuur van de wethouder van grote invloed kunnen zijn op een van nature meer rechtse Handhavingsorganisatie. Een voorbeeld wordt

geschetst met een wethouder verbonden aan de partij GroenLinks. Ondanks dat het vanuit goed werkgeverschap essentieel zou zijn om de handhavers uit te rusten met verdedigingsmiddelen zou een GroenLinks wethouder hier vanuit het partijbelang nooit in meegaan. De vraag is dan in hoeverre die politieke invloed dominant kan zijn ten opzichte die van goed werkgeverschap. Eén respondent ziet het als een formele plicht van de wethouder om politiek neutraal naar de Handhavingsorganisatie te kijken als deze onder zijn verantwoordelijkheid valt. Handhaven is een van de kerntaken waar de gemeente een monopolie op heeft, welke boven de politiek verheven is en dus niet aan de politiek onderhevig mag zijn. De politieke kleur mag niet de boventoon voeren. Een voorbeeld wat hierin wordt geschetst is het aftreden van een wethouder die net een nieuw handhavingsbeleid aan de gemeenteraad had gepresenteerd. Een nieuwe wethouder komt met een andere politieke achterban. Deze wethouder was het niet eens met het zojuist voorgedragen handhavingsbeleid waarna het handhavingsbeleid weer opnieuw geschreven moest worden. Maanden van voorbereiding gingen zo de prullenbak in.

Over de wijze van prioritering zijn de respondenten verdeeld. De minderheid geeft aan dat de prioritering duidelijk is. Dit gaat dan vooral om de wijze waarop er invulling gegeven wordt aan de verschillende verzoeken tot handhaven, het afhandelen van de meldingen en het inzetten van het personeel. Welke thema's er tijdens de inzet dominant moeten zijn is niet uitgesproken. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat er geen prioritering plaatsvindt. Er wordt aangegeven dat alle thema's maar een beetje gedaan worden. Alles is even belangrijk. Aan de wethouder is wel gevraagd welke prioritering hij voor zich ziet. Hierop geeft de wethouder aan dat er met een ambtelijk voorstel gekomen moet worden. Hierin komt duidelijk de ambtelijke ruimte naar voren die veel respondenten ervaren. In de breedte van het werk geven de respondenten aan dat zij veel vrijheid ervaren in de wijze waarop ze de inzet van de Handhavingsorganisatie vormgeven. Op de prominent politiek-bestuurlijke dossiers kijkt een wethouder mee. Verder wordt er niet veel gestuurd door de wethouder en staat hij op afstand. Kijkend naar de impact die de politiek en maatschappij hebben op de wethouder geven meerdere respondenten aan dat de wethouder selectief luistert. Hierbij zijn groepen die voor een wethouder van belang zijn eerder in het zicht van de wethouder dan andere. De wethouder luistert naar de voor hem belangrijke signalen en impulsen en gaat daarop reageren. In tegenstelling tot de burgemeester geven respondenten aan dat de lijn naar de burgemeester zuiverder is. Er is bij de burgemeester geen politiek gejojo. Daarnaast is de burgemeester een constante factor binnen het college. Als het college valt kan de organisatie te maken krijgen met een nieuwe wethouder terwijl de burgemeester blijft zitten. Eén respondent beschrijft het werken met een nieuwe wethouder als het aangaan van een nieuw huwelijk. Je moet weer aan

elkaar wennen, weet niet zo goed wat je van elkaar moet verwachten, bent in het begin wat voorzichtig en wellicht wat wantrouwig. Als er een stabiele basis is gelegd kan je pas echt gaan bouwen met elkaar. Voor dit bouwen is er maximaal drie jaar de tijd. Het laatste jaar is de wethouder meer bezig met de aankomende verkiezingen dan met het besturen. In die drie jaren zien respondenten het politieke optreden van de wethouder als een koehandel. Veel politieke standpunten sneuvelen uiteindelijk op de politieke tafel. Een respondent geeft aan dat het werken onder een wethouder een voordeel is, hij heeft namelijk een brede focus op het publieke domein. Onder een burgemeester is dit vooral openbare orde en veiligheid.

### 3.2 Amsterdam

Binnen de Handhavingsorganisatie van de gemeente Amsterdam wordt de samenwerking met de burgemeester op alle niveaus als prettig ervaren. De lijnen met de burgemeester zijn kort en de verwachtingen worden over en weer duidelijk uitgesproken. Elke twee weken heeft de burgemeester tijd ingepland in de agenda voor een overleg met de directie van de Handhavingsorganisatie. Hier worden de belangrijkste politiek-bestuurlijke zaken besproken. De respondenten beschrijven dit overleg als het over en weer halen en brengen van informatie. De burgemeester komt zelf met vragen welke ambtelijk voorbereid worden. Ook is dit voor de Handhavingsorganisatie het moment om direct informatie met de burgemeester te delen. Respondenten geven aan dat de burgemeester veel waarde hecht aan dit overleg. Buiten dit overleg zijn er ook nog informele contactmomenten waarbij de burgemeester op de hoogte wordt gehouden over incidenten die gebeuren in de stad. Zo beschrijft een respondent dat hij tijdens zijn piketdienst altijd de agressie- en geweldsincidenten, die de handhavers tijdens hun werk meemaken, doorgeeft aan de burgemeester. Een andere respondent beschrijft een situatie onder de vorige burgemeester waarbij een handhaver bewust bijna aangereden was door een taxichauffeur. Dit incident is gemeld aan de burgemeester waarna de burgemeester de volgende dag met een bos bloemen voor deze handhaver op kantoor verscheen. Ook binnen de politieke arena's strijdt de burgemeester voor de handhavers. Respondenten geven hierin aan dat de burgemeester bijvoorbeeld binnen de gemeenteraad de woorden 'het zijn mijn handhavers en ik ga erover' gebruikt. Niets blijft onbesproken met de burgemeester en alles kan op tafel gelegd worden. Hierin geven respondenten aan dat zij het gevoel hebben wel te moeten 'leveren' aan de burgemeester. Overleggen worden goed voorbereid zodat zowel de burgemeester als de Handhavingsorganisatie niet voor verrassingen komen te staan. Verder geeft een respondent aan dat de burgemeester de Handhavingsorganisatie ziet als een

instrumentarium om snel mee op te kunnen treden. Hiermee laat de burgemeester zien dat ze hoort wat er speelt in de maatschappij en hier snel op in kan spelen.

In het ambtelijke samenspel met andere diensten merken de respondenten op dat de Handhavingsorganisatie sterk staat. Zij voelen zich niet overruled door andere diensten. Niet dat de Handhavingsorganisatie de dominante factor is, maar de respondenten merken wel dat er een natuurlijk evenwicht is. In de stroom van de ambtelijke stukken die naar het college ter besluitvorming gaan is de zogeheten handhavingsparagraaf opgenomen. Als er bestuurlijke stukken door andere diensten worden opgesteld waarin er iets van de Handhavingsorganisatie wordt verwacht dan dient de Handhavingsorganisatie meegenomen te worden om akkoord te geven. Hiermee wordt voorkomen dat er binnen het college een besluit wordt genomen over de Handhavingsorganisatie waar de Handhavingsorganisatie niet akkoord mee is. De burgemeester behandelt deze stukken niet als deze niet langs de Handhavingsorganisatie zijn geweest. Verder geven respondenten aan dat zij zien dat de Handhavingsorganisatie zich aan het losweken is van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Deze afdeling was in het verleden erg dominant in de beleidsvorming en uitvoering van de Handhavingsorganisatie. OOV werd ook wel beschreven als de grote broer van de Handhavingsorganisatie. Het losweken gebeurt doordat de Handhaving nu zelf aan tafel zit bij de burgemeester. In het verleden zat de afdeling OOV daar namens de Handhavingsorganisatie waardoor de input van de Handhavingsorganisatie via OOV moest gaan. Ook zit de Handhavingsorganisatie sinds kort aan tafel bij de driehoek (overleg tussen politie, burgemeester en Openbaar Ministerie). Als er punten worden geagendeerd die de Handhavingsorganisatie aangaan dan worden ze uitgenodigd. Voorheen moest de Handhavingsorganisatie de input op deze punten doorgeven aan OOV waarna OOV de input inbracht in de driehoek.

De rol die de burgemeester binnen het college oppakt wordt door respondenten beschreven als coördinerend, op afstand van de politieke partijen en het maken van een integrale afweging. Hierbij wordt vooral aangegeven dat de burgemeester een bijzonder lid van het college is. Er is geen politieke afweging in de keuzes die de burgemeester moet maken. Hierdoor kijkt de burgemeester ook met een andere bril naar de besluitvormingsprocessen. De burgemeester laat hierbij zijn oren meer hangen naar maatschappelijke impulsen dan de politieke invloeden. Een voorbeeld wat door een respondent wordt aangegeven is de problematiek op de Wallen. Inwoners gaven aan dat hier een onhoudbare situatie ontstond. Ook de toenmalige ombudsman heeft hier een tijd gewoond en beschreef het als de 'urban jungle'. De overheid was hier non-existent met alle gevolgen van dien. De burgemeester had hier in de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid een belangrijke taak in. Vervolgens is er door de burgemeester



besloten meer handhaving in te zetten op de Wallen. Ook in de nachtelijke uren. Vanuit de rol als voorzitter van het college en de politieke neutraliteit kon de burgemeester dat besluit snel nemen. Hetzelfde fenomeen is momenteel gaande met het uitrusten van de handhavers met een wapenstok. Respondenten geven aan dat de burgemeester een groot voorstander is van een wapenstok als verdedigingsmiddel voor de handhavers. Hierin spreekt de burgemeester haar verantwoordelijkheid van goed werkgeverschap uit. De linkse gemeenteraad is tegen het uitrusten van de handhavers met een wapenstok. Ondanks dat de gemeenteraad tegen het voorstel heeft gestemd besluit de burgemeester toch de handhavers uit te rusten met de wapenstok. De burgemeester spreekt van een onhoudbare situatie in de openbare ruimte voor de handhavers waar de burgemeester vanuit goed werkgeverschap iets mee moet doen. Hierbij geeft de burgemeester aan: 'Wij sturen de handhavers deze situaties in, dit verwachten wij van ze, dan moeten we ze ook goed uitrusten en zich in staat stellen zichzelf te kunnen verweren'. Respondenten beschrijven ook politieke invloeden rondom de burgemeester. Zo moet de burgemeester in de besluitvorming ook de gemeenteraad meenemen en informeren. Ondanks dat het effect van deze consultatie, zoals eerder beschreven, niet altijd in lijn is met het voornemen van de burgemeester vindt deze wel plaats. In de verantwoordelijkheid die de burgemeester heeft op de portefeuille openbare orde en veiligheid zien respondenten dat de burgemeester solistisch opereert. De besluiten die de burgemeester hierin neemt komen voort uit de lokale driehoek waar ook politie en openbaar ministerie aan tafel zitten of vanuit de zelfstandige bevoegdheid van de burgemeester op dit dossier. Een respondent beschrijft een situatie waarbij de politieke partij waar de burgemeester lid van was geen onderdeel meer uitmaakt van een nieuwe coalitie. Hierna had de burgemeester het lastiger in het college. Ondanks dat de burgemeester politiek neutraal is, werd hij hiervoor nog wel geholpen door de politieke partij waar hij lid van was. De respondent beschrijft dit als politiek-bestuurlijke eenzaamheid. Hierdoor duurde de uitvoering van de plannen van de burgemeester langer dan gepland omdat de burgemeester het politiek niet voor elkaar kreeg. Verder worden er door andere respondenten een situatie beschreven waarbij de burgemeester ingaat tegen de wens van haar politieke partij in de gemeenteraad. Binnen de driehoek was besloten het preventief fouilleren in te voeren. De gemeenteraad was hierop tegen. Gezien de doorzettingsmacht die de driehoek met de burgemeester heeft is toch besloten het preventief fouilleren in te voeren. De politieke partij van de burgemeester, GroenLinks, is op dat moment onderdeel van de coalitie en heeft hier felle kritiek op. Echter gaat het recentelijk verkeerd en fouilleert de politie één keer op een plek waar het niet mag. De burgemeester moet openlijk haar excuus aanbieden en het preventief fouilleren wordt per direct afgeschaft. Respondenten geven aan het

opmerkelijk te vinden dat één incident zo groot wordt uitgelicht en de burgemeester zich hier zo door laat leiden. Dit ten opzichte van die duizenden keren dat het wel goed is gegaan.

In de omgang met de media zien de respondenten de burgemeester goed opereren. Echter is dit wel afhankelijk van een aantal persoonskenmerken van de burgemeester. Respondenten zien dat de burgemeester zich niet heel erg laat beïnvloeden door de media. Een van de respondenten gaf hierin aan dat hij in de drie jaar dat hij hier zit nog nooit bij de burgemeester heeft moeten komen naar aanleiding van een artikel in de media. Ook de omgang van de burgemeester en de wijze waarop de burgemeester zichzelf profileert in de media wordt als positief ervaren. Er wordt zelfs gesproken over een ijzersterk profiel. De burgemeester weet precies wat hij wanneer op welke toon in de media moet vertellen. Hierin laat de burgemeester ook duidelijk gelden dat de besluiten die hij neemt voor de stad Amsterdam genomen worden. De wijze waarop de burgemeester omgaat met de media is afhankelijk van de persoonskenmerken van de burgemeester.

Op de hypothetische vraag wat er zou gebeuren als de Handhavingsorganisatie in Amsterdam onder een wethouder geplaatst zou worden waren de respondenten unaniem. Alle respondenten vonden dat dit ten koste zou gaan van de directe lijnen die zij nu met de burgemeester hebben. Ook verwachten de respondenten een stroperige organisatie die meer geleid gaat worden door politieke invloeden. De koersvastheid die de Handhavingsorganisatie nu heeft zal meer een politiek geleide koers gaan worden. De respondenten verwachten een hoger ziekteverzuim, minder werkplezier onder de handhavers en een onstabiele organisatie. Alle respondenten geven dan ook de voorkeur aan voor het werken onder de burgemeester en zien dit als de bestuurlijk meest natuurlijke optie. De bestuurlijk verantwoordelijke van de Handhavingsorganisatie moet boven de partijen kunnen opereren. Veel andere portefeuilles schuren aan tegen de Handhavingsorganisatie waardoor dit niet bij een wethouder neergelegd kan worden. Verder kan handhaving ook niet politiek gekleurd zijn. De scheidslijn tussen openbare en veiligheid en leefbaarheid is zo ontzettend dun dat deze bij één bestuurder ondergebracht moet worden om hier een duidelijke, bestuurlijke visie op te hebben. Verder geeft een respondent aan dat het college eigenlijk een raar bestuursorgaan is. Het grootste deel van de tijd zijn ze samen problemen aan het oplossen totdat er verkiezingen aankomen. Dan zijn ze juist bezig de verschillen uit te lichten om kiezers binnen te halen. Deze respondent ervaart het als prettig dat de burgemeester hier niet aan meedoet en de Handhavingsorganisatie hier geen last van heeft.

Een aantal respondenten geeft ook aan onder andere burgemeesters te hebben gewerkt binnen de gemeente Amsterdam. Zowel bij de Handhavingsorganisatie als onder andere diensten.

Hierin komen soortgelijke bevindingen naar voren als eerder beschreven. Wel wordt aangegeven dat persoonskenmerken van een burgemeester van essentieel belang zijn voor een goede burgemeester. Deze moeten goed worden afgestemd op het type college en de gemeenteraad. Zo worden Cohen, Patijn en Van der Laan genoemd als oud-burgemeesters in Amsterdam waaronder gewerkt is. Waar Van der Laan ontzettend uitgesproken was, geen tegenspraak duldde en binnenskamers ontzettend tekeer kon gaan wordt Cohen beschreven als een keurige en rustige man. Patijn was daarentegen weer onderdeel van een ontzettend verdeeld college. In acht maanden tijd stapten twee wethouders op. Hierin was het Patijn zijn voornaamste taak om het college bij elkaar te houden en ervoor te zorgen dat ze elkaar niet in de haren vlogen. Van der Laan had ook binnen het college zo'n statuut dat hij regelmatig casuïstiek of portefeuilles van wethouders naar zich toe trok omdat hij zag dat het niet goed ging. Van der Laan hielp de wethouder dan om tempo te maken of besluitvorming te creëren. De prioritering van de inzet van de Handhavingsorganisatie vindt volgens de respondenten op een hele duidelijke wijze plaats. Stedelijke prioriteiten worden vastgelegd in een jaarprogramma. Dit jaarprogramma wordt vervolgens bestuurlijk vastgesteld door deze aan te bieden aan de gemeenteraad. Per stadsdeel wordt er vervolgens voor elk half jaar een uitvoeringsprogramma opgemaakt. Dit programma wordt bestuurlijk vastgesteld. Respondenten geven aan dat dit rust in de organisatie geeft. Men weet waar ze aan toe zijn, worden niet van links naar rechts geslingerd en hebben een duidelijke koers. Als er verandering in de plannen moet komen dan worden deze op de bestuurlijke tafel ter discussie gelegd. Eén respondent ervaart deze manier van werken als gecompliceerd. Deze respondent geeft aan hierdoor wat ambtelijke vrijheid en ruimte te missen. Dit komt echter voort uit persoonlijke voorkeuren in zijn werkwijze. Andere respondenten ervaren het juist als prettig omdat ze weten waar ze als organisatie aan toe zijn. Respondenten geven aan dat er ook informeel altijd nog kleine wijzigingen op de uitvoeringsplannen mogelijk zijn. Zolang deze wijzigingen geen grote effecten hebben op de inzet kunnen accentverschillen uitgevoerd worden. Deze gaan niet naar de bestuurlijke tafel maar worden op ambtelijk niveau afgestemd. Opmerkelijk is dat de prioritering van de inzet van de Handhavingsorganisatie veel richting openbare orde en veiligheid problematiek gaat. Veel respondenten geven dit ook aan. Zo wordt er bijvoorbeeld in de nacht ingezet op meerdere uitgaanspleinen en op de Wallen. Een respondent geeft hier ook een verklaring voor. Deze respondent geeft aan dat de enige portefeuille waarop een burgemeester gezichtsverlies kan lijden of over kan struikelen de portefeuille openbare orde en veiligheid is. Het is voor de burgemeester van groot belang deze portefeuille goed te laten verlopen. In een historische context schetst een andere respondent het ontstaan van de nationale

politie. Veel politiecapaciteit verdween hierbij van de straat en de politie trok zich terug naar zijn kerntaken. De Handhavingsorganisatie is het enige instrumentarium waar de burgemeester nog zeggenschap over heeft en hij zichtbaar op straat kan inzetten. Hierbij heeft de burgemeester opdracht gegeven de Handhavingsorganisatie operationeel uit te breiden en te professionaliseren. Hiermee is duidelijk dat de burgemeester de Handhavingsorganisatie gebruikt op de eigen portefeuille.

### 3.3 Verschillen Den Haag vs. Amsterdam

In de bevindingen komen op drie onderwerpen de verschillen tussen het werken onder een wethouder en onder een burgemeester het meest prominent naar voren. Allereerst komt er een duidelijk verschil naar voren in de verhouding tussen de Handhavingsorganisatie en de burgemeester of de wethouder. Onder een wethouder zijn er veel lagen ingebouwd tussen de Handhavingsorganisatie en de wethouder. Hierdoor gaat besluitvorming traag en stroperig. Ook is de Handhavingsorganisatie onderdeel van de vele diensten die een wethouder onder zich heeft. Een respondent uit de gemeente Den Haag geeft aan dat de wethouder zo'n grote gemeentelijke organisatie onder zich heeft dat hij amper tijd kan vrijmaken om aandacht te geven aan de Handhavingsorganisatie. Verder is de inzet van de Handhavingsorganisatie onder een wethouder politiek gestuurd en wordt er nadrukkelijk rekening gehouden met de politieke agenda van de wethouder. Binnen de gemeente Amsterdam wordt dit anders ervaren. De lijnen met de burgemeester zijn direct en heel kort. Regelmatig vindt er overleg plaats tussen de Handhavingsorganisatie en de burgemeester. In de uitvoering van het werk houdt de Handhavingsorganisatie geen rekening met mogelijke politiek-bestuurlijke gevoeligheden. Afsproken is afsproken, daar staat de burgemeester ook echt voor. De burgemeester spreekt zich verder duidelijk en positief uit over de handhavers. De besluitvorming bij de burgemeester vindt voornamelijk plaats op basis van maatschappelijke impulsen en daarop volgende adviezen van de Handhavingsorganisatie.

De prioritering van de inzet van de Handhavingsorganisatie verschilt ook duidelijk per gemeente. De respondenten binnen de gemeente Den Haag geven aan niet duidelijk te hebben wat de prioriteiten zijn. Voor hun gevoel is alles prioriteit. De politiek-bestuurlijke prioriteit staat daar weer boven. Als iets via de wethouder binnenkomt dient het met spoed opgepakt te worden. Hierdoor heeft de Handhavingsorganisatie binnen de gemeente Den Haag geen duidelijke koers. Deze is voornamelijk politiek bepaald aan de hand van de maatschappelijke impulsen en de media. Verder wordt er in de veiligheidsoverleggen wel per stadsdeel per

kwartaal een prioritering aangebracht. Deze prioritering blijft echter op ambtelijk niveau hangen. Een duidelijke sturing op deze prioriteiten wordt niet ervaren. Binnen de gemeente Amsterdam wordt er op twee manieren geprioriteerd. Allereerst via het stedelijk jaarprogramma. Vervolgens wordt er op stadsdeelniveau elk half jaar een uitvoeringsprogramma geschreven. Beide programma's worden bestuurlijk vastgesteld. Hierdoor is concreet op welke thema's en hoeveel capaciteit de Handhavingsorganisatie inzet. Bestuurlijke dekking voor de uitvoering van deze prioriteiten is aanwezig. Hiermee zorgt de gemeente Amsterdam ervoor dat het een duidelijke koers heeft en zich daar niet makkelijk vanaf laat halen door politieke impulsen. Een respondent beschrijft dit ook zo. Hierin geeft de respondent aan dat ze anders knettergek wordt van het van hot naar her rennen en het incidentgericht werken.

In de vertegenwoordiging binnen het college of de raad merken de respondenten ook duidelijke verschillen tussen de burgemeester en de wethouder. In Den Haag probeert de wethouder zoveel mogelijk de politieke belangen omhoog te houden. Dit gaat zelfs zo ver dat een respondent aangeeft dat er onder bestuurlijke druk besluiten worden genomen die tegen het gemeentelijk beleid of het advies van de Handhavingsorganisatie ingaan. Hiermee is incidenteel een duidelijke mismatch tussen de operationele en de politiek-bestuurlijke wereld. Binnen de gemeente Amsterdam komt duidelijk naar voren dat de burgemeester voor de handhavers staat. In de besluitvorming laat de burgemeester zich niet weerhouden om de gemeenteraad te overrulen, bijvoorbeeld vanuit de visie goed werkgeverschap. Verder geven de respondenten aan dat er geen politiek afbreukrisico kleeft aan de besluiten die genomen worden. De respondenten voelen zich sterk vertegenwoordigd binnen zowel het college als de gemeenteraad.

#### 4. Analyse

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de theoretische inzichten en de bevindingen de analyse uitgewerkt. Er wordt gekeken in hoeverre de beschreven theorie zich verhoudt tot de werkelijkheid. Het effect van het werken onder een burgemeester en een wethouder op een Handhavingsorganisatie wordt conform het conceptueel model aan de hand van de verschillende interviews beschreven.

## 4.1 Hoge politieke controle

Een hoge politieke controle (Svara, 2001) kenmerkt zich volgens 't Hart en Wille (2006) in een duidelijke visie en koers. Ook geeft de bestuurder sturing op het beleid en spreekt de bestuurder de verwachtingen van de ambtelijke organisatie duidelijk uit. Verder is er sprake van een dichtgetimmerd regeerakkoord waarmee de bestuurder bestuurt.

### 4.1.1 Den Haag

Binnen de Handhavingsorganisatie van de gemeente Den Haag is er geen sprake van een duidelijke visie en koers. Meerdere respondenten geven aan dat zij geen bestuurlijke prioritering terugzien in het uitvoeren van hun werkzaamheden. De enige prioritering die wordt meegegeven zijn de politieke prioriteiten. Deze kunnen echter van periode tot periode verschillen. De wethouder heeft aan de Handhavingsorganisatie gevraagd om zelf met een bestuurlijke prioritering te komen. Deze prioritering moet afgestemd worden op de politieke agenda. Hiermee worden politieke (on)mogelijkheden op basis van de politieke agenda duidelijk aangegeven. De enige verwachting die de wethouder uitspreekt zijn gerelateerd aan zijn politieke agenda. Zaken die niet binnen zijn politieke agenda passen hoeft hij niet terug te zien in de adviezen. Hier houden de respondenten rekening mee in de advisering van de wethouder. De wethouder geeft duidelijk sturing aan het coalitieakkoord. De wethouder wijkt hier niet vanaf. Een voorbeeld wat hierin gegeven wordt is het ophogen van de parkeertarieven voor een bepaald gebied conform het coalitieakkoord. Het ambtelijke advies werd gegeven om ook de randgebieden mee te nemen om deze maatregel zo effectief mogelijk in te voeren. De wethouder vroeg of deze gebieden ook in het coalitieakkoord genoemd waren. Dit bleek niet zo te zijn waarop de wethouder aangaf dat het dan niet ging gebeuren, ondanks dat hij het een goed idee vond. Verder stuurt de wethouder alleen op de dossiers waar hij politiek-bestuurlijk mee kan scoren of die hij belangrijk vindt. Hij staat op alle andere dossier op afstand en stuurt niet op. Er is geen sprake van een hoge politieke controle.

### 4.1.2 Amsterdam

De Handhavingsorganisatie binnen de gemeente Amsterdam heeft duidelijke kaders van de burgemeester meegekregen waarbinnen de respondenten kunnen functioneren. Er is een

duidelijke visie op hetgeen de burgemeester van de Handhavingsorganisatie verwacht. Dit is ook nodig gezien het bestuurlijke afbreukrisico. Zoals een van de respondenten aangeeft is de portefeuille openbare orde en veiligheid de enige bananenschil waar de burgemeester over uit kan glijden. Duidelijk komt naar voren in de interviews dat de burgemeester de Handhavingsorganisatie inzet op die portefeuille openbare orde en veiligheid. Hiermee zorgt de Handhavingsorganisatie ervoor dat de burgemeester niet voor verrassingen komt te staan. De burgemeester wordt geïnformeerd over zaken die er spelen in het publieke domein. De burgemeester geeft aan de Handhavingsorganisatie terug waarop er inzet gepleegd moet worden. De rol van de burgemeester in het coalitieakkoord is beperkt. Doordat de burgemeester vanuit zijn rol niet aan tafel zit bij de coalitieonderhandelingen is zijn input ook beperkt. Deze input dient de burgemeester op een andere wijze op de onderhandelingstafel te krijgen. Hierdoor acteert een burgemeester meer op de signalen vanuit de maatschappij dan dat er gestuurd wordt op basis van het coalitieakkoord. Er is sprake van een hoge politieke controle.

#### 4.2 Lage politiek controle

Een lage politieke controle (Svara, 2001) kenmerkt zich volgens 't Hart en Wille (2006) in een slechte en moeilijke omgang van de bestuurder met de media. Verder weet de bestuurder slecht een standpunt in te nemen tegen de andere bestuurders.

##### 4.2.1 Den Haag

Een duidelijke mening in de media over de Handhavingsorganisatie weet de wethouder niet te vormen. De invloed van de media op de wethouder is daarentegen wel erg groot. De media beïnvloedt het beeld en de visie van de gemeenteraad waarop de wethouder ter verantwoording wordt geroepen. Het imago van de Handhavingsorganisatie is niet overal positief waardoor de wethouder vaak in de verdediging moet. De politiek-bestuurlijke problemen komen vaak via de media binnen.

Binnen het college komt naar voren dat het zijn van een collegiaal bestuur uitdagingen met zich meebrengt. Hierin komen de toezeggingen naar voren die de burgemeester doet over de Handhavingsorganisatie. De burgemeester praat hier namens de wethouder terwijl dit niet op deze wijze afgestemd is. Verder wordt er gesproken over een machtsvacuüm op het dak- en

thuislozendossier omdat de linkse en rechtse politiek tegenover elkaar staan in de oplossing van het probleem. Er is Den Haag sprake van een lage politieke controle.

#### 4.2.2 Amsterdam

De burgemeester van Amsterdam kenmerkt zich door een goed profiel in de media. Respondenten geven aan dat de burgemeester goed met de media om weet te gaan. Hierbij verschilt het wel van burgemeester tot burgemeester. Persoonskenmerken zijn hierin van essentieel belang. Zo wordt het profiel van oud-burgemeester Van der Laan beschreven als een ijzersterk profiel in de media. Van der Laan wist precies op de goede momenten de goede dingen te zeggen. De huidige burgemeester Halsema heeft last van de meer rechtse media die haar vaak op persoonlijke punten bekritisieren. In de media spreekt de burgemeester zich wel duidelijk uit voor de Handhavingsorganisatie. De burgemeester komt op voor zijn mensen en noemt hen 'mijn handhavers'. Naar buiten toe weet de Handhavingsorganisatie zich gedragen door de burgemeester. Ook intern binnen het college weet de burgemeester duidelijk standpunt in te nemen voor de Handhavingsorganisatie. Als er dingen gedaan moeten worden staat de burgemeester daarvoor. Vanuit de natuurlijke rol als voorzitter van het college kijkt de burgemeester ook met meer politieke distantie naar de processen. Dit helpt de Handhavingsorganisatie om niet meegezogen te worden in deze politieke besluitvormingsprocessen maar pragmatischer naar vraagstukken te kijken. In de besluitvorming weet de Handhavingsorganisatie de burgemeester snel te overtuigen. Respondenten geven aan dat bijna alle goed onderbouwde initiatieven tot besluitvorming leiden bij de burgemeester. Er is in Amsterdam geen sprake van een lage politieke controle.

#### 4.3 Hoge ambtelijke onafhankelijkheid

Een hoge ambtelijke onafhankelijkheid (Svara, 2001) kenmerkt zich volgens 't Hart en Wille (2006) in ruimte voor ambtelijke interpretatie. Verder is de ambtelijke organisatie loyaal richting de bestuurder. Tot slot geeft de ambtelijke organisatie zijn ambtelijke feedback richting de bestuurder.



#### 4.3.1 Den Haag

De wethouder geeft de Handhavingsorganisatie veel ruimte voor ambtelijke interpretatie. Dit komt naar voren in de vraag van de Handhavingsorganisatie aan de wethouder wat nou de echte prioriteiten zijn voor de Handhavingsorganisatie. De wethouder geeft hierop aan dat de Handhavingsorganisatie met een ambtelijk voorstel moet komen voor de prioriteiten. Echter geeft de wethouder aan dat politieke kleur centraal staat in de uitvoering.

De Handhavingsorganisatie is loyaal aan zijn wethouder. Ondanks dat respondenten niet altijd de politieke besluiten begrijpen voeren ze deze wel uit. Respondenten geven aan dat je onder elke wethouder je werk zou moeten kunnen doen, ongeacht politieke kleur of persoonlijke kenmerken. Vanuit de organisatie wordt ambtelijke feedback richting de wethouder gegeven. Vaak gebeurt dit in de kringen rondom de wethouder heen. Denk hierbij aan de bestuursadviseur of de politiek adviseur. Hierbij worden afbreukrisico's of effecten van de genomen besluiten aangegeven. In deze feedback ervaren de respondenten een blijvende uitdaging dat er veel wordt besproken en besloten in politieke achterkamertjes. Hierdoor is niet altijd helder en transparant hoe tot de besluitvorming gekomen is. Een voorbeeld hiervan is dat het college ervoor heeft gekozen de handhavers in Den Haag niet uit te rusten met de wapenstok als verdedigingsmiddel. Vanuit de VVD signatuur, de huidige politieke kleur van de verantwoordelijke wethouder, is dit niet te verwachten. De Handhavingsorganisatie probeert dit wel bespreekbaar te maken, maar krijgt geen inzicht in dit proces. Binnen de gemeente Den Haag is er sprake van een hoge ambtelijke onafhankelijkheid.

#### 4.3.2 Amsterdam

De ruimte voor ambtelijke interpretatie is aanwezig binnen de Handhavingsorganisatie van de gemeente Amsterdam. Echter is er in de inrichtingsvorm van de organisatie ervoor gekozen om deze marginaal te maken. De stadsdeel- en uitvoeringsplannen worden ambtelijk opgesteld. Hier zit de ambtelijke ruimte om de prioriteiten te verwerken. Vervolgens worden deze plannen bestuurlijk vastgesteld waarna de ambtelijke ruimte zich beperkt tot het accentniveau. Dit geeft de verplichting aan de Handhavingsorganisatie om heel goed te onderzoeken met welke maatschappelijke problemen zij de komende periode aan de slag gaan. Op marginaal niveau kan er na het bestuurlijk vastleggen van de plannen nog wel geschoven

en bijgestuurd worden. Grote koerswijzigingen zijn echter niet meer mogelijk zonder dat dit weer op de bestuurlijke tafel ter sprake komt.

De Handhavingsorganisatie is zeer loyaal aan zijn burgemeester. Dit kenmerkt zich door de intensieve contacten die de Handhavingsorganisatie heeft met de burgemeester. Ook de goede voorbereiding van de staven en de gesprekken met de burgemeester zijn hier een voorbeeld van. Respondenten beschrijven een probleem wat niet bij de Handhavingsorganisatie hoort maar waar de burgemeester wel graag een oplossing voor ziet. De Handhavingsorganisatie heeft deze oplossingen aangeboden waarna de burgemeester verrast was.

De Handhavingsorganisatie geeft ambtelijke feedback aan de burgemeester. Dit kwam duidelijk naar voren in een situatie tijdens corona waarbij de burgemeester onder landelijke politieke druk had besloten de mondkapjesplicht in de openbare ruimte in te voeren. De Handhavingsorganisatie ervaarde dit als een onmogelijke opdracht om uit te voeren. Er is één weekend op gehandhaafd wat leidde tot veel agressie- en geweldsincidenten. Deze incidenten zijn aan de burgemeester teruggegeven waarna de burgemeester besloot de mondkapjesplicht op te heffen. Een ander voorbeeld wat een respondent beschrijft is het alcoholverbod in de binnenstad. Er was geen eenduidige lijn van optreden tussen de politie en de Handhavingsorganisatie. De politie waarschuwde en de Handhavingsorganisatie verbaliseerde. Dit leidde tot veel agressie van de burgers en onbegrip bij de Handhavingsorganisatie. Dit is bij de burgemeester kenbaar gemaakt. De burgemeester heeft dit besproken in de driehoek waarna een eenduidige werkwijze is afgestemd. Binnen de gemeente Amsterdam is er sprake van een hoge ambtelijke onafhankelijkheid.

#### 4.4 Lage ambtelijke onafhankelijkheid

Een lage ambtelijke onafhankelijkheid (Svara, 2001) kenmerkt zich volgens 't Hart en Wille (2006) in het geven van ambtelijke ondoordachte adviezen. In deze adviezen worden de politieke afbreukrisico's niet meegegeven. Tot slot wordt de bestuurder niet tijdig geïnformeerd door de ambtelijke organisatie.

##### 4.4.1 Den Haag

De adviezen die de Handhavingsorganisatie geeft aan de wethouder worden goed voorbereid. Zo zijn er meerdere medewerkers alleen bezig met het adviseren van de wethouder en vertalen

van de besluiten van de wethouder naar uitvoeringsbeleid. Hiermee probeert de Handhavingsorganisatie als uitvoeringsorganisatie zo goed mogelijk de operationele beelden terug te geven aan de wethouder. Echter geeft de lagenstructuur, zoals respondenten deze beschrijven, hier wel een vertraging op. Respondenten vinden het moeilijk om hun probleem bij de wethouder te krijgen en te agenderen. Ook zien respondenten hierin dat de wethouder zich door zijn drukke agenda en grote ambtelijke organisatie die hij vertegenwoordigt niet altijd de tijd en ruimte kan veroorloven om zich directer met de Handhavingsorganisatie te bemoeien. Veel gaat op afstand via staven, memo's of annotaties. Hierin worden de politieke afbreukrisico's meegegeven door de Handhavingsorganisatie. Uiteindelijk ziet de Handhavingsorganisatie wel dat het de wethouder is die uiteindelijk een besluit neemt. Deze besluiten zijn vaak politiek gevoed en niet altijd in overeenstemming met de operationele werkelijkheid. Een voorbeeld wat wordt gegeven is de inzet op Scheveningen tijdens de zomerperiode. Een groot deel van de politieke achterban van de wethouder en de wethouder zelf wonen op Scheveningen. De wethouder is hier stadsdeelverantwoordelijk. Hiermee geven respondenten aan dat het lijkt alsof de rest van de stad tekort wordt gedaan terwijl de problematiek elders in de stad vergelijkbaar of zelfs erger is. Binnen de gemeente Den Haag is er geen sprake van een lage ambtelijke onafhankelijkheid.

#### 4.4.2 Amsterdam

Van een lage ambtelijke onafhankelijkheid is binnen de Handhavingsorganisatie van de gemeente Amsterdam geen sprake. Er is regelmatig overleg met de burgemeester. Ook buiten de structureel terugkerende overleggen weten de burgemeester en de Handhavingsorganisatie elkaar op incidenten te vinden. De Handhavingsorganisatie hoeft hierin minder rekening te houden met de politieke afbreukrisico's. Deze zijn er minder rondom de burgemeester omdat deze politiek neutraal is. Respondenten geven aan dat ondanks de GroenLinks achtergrond van de burgemeester zij in haar rol en functie besluiten neemt die haaks staan op de politieke kleur van de gemeenteraad. Dit wordt ook van een burgemeester verwacht in de rol als voorzitter van de gemeenteraad en het college. De burgemeester moet politiek neutraal kunnen optreden wat hierin duidelijk terugkomt.

De burgemeester wordt tijdig geïnformeerd door de ambtelijke organisatie. Een respondent geeft aan dat hij altijd alle geweldsincidenten tegen de handhavers tijdens zijn piketdienst doorzet naar de burgemeester. Hierdoor heeft de burgemeester een duidelijk beeld van het

sentiment in de stad. Voor de portefeuille openbare orde en veiligheid is het van essentieel belang dat de burgemeester deze informatie tijdig ontvangt. De Handhavingsorganisatie is zich hiervan bewust en handelt hier ook naar. Binnen de gemeente Amsterdam is er geen sprake van een lage ambtelijke onafhankelijkheid.

#### 4.5 Politisering

Het streven naar het doelbewust vormgeven van de toekomstige maatschappij door middel van machtsuitoefening, de definitie van politisering, vindt volgens het theoretisch kader plaats tussen de drie beschreven actoren. Hierin staan de burgemeester of wethouder, de Handhavingsorganisatie en de maatschappij centraal. De invloed van de media is hierin van essentieel belang.

##### 4.5.1 Den Haag

Binnen de gemeente Den Haag is de beïnvloeding van de wethouder en de maatschappij op de Handhavingsorganisatie groot. Besluiten die de Handhavingsorganisatie neemt zijn in lijn met de politieke agenda van de wethouder. In de advisering wordt rekening gehouden met mogelijke politieke afbreukrisico's waardoor niet het beste scenario wordt gepresenteerd maar het politiek meest haalbare. Ook worden dossiers niet opgepakt omdat ze de wethouder in de weg kunnen staan. De invloed vanuit de maatschappij op de Handhavingsorganisatie is ook groot. Meerdere respondenten geven aan dat als de maatschappij de wethouder of de media opzoekt dit vaak versneld werkt op de besluitvorming of op het agenderen van een probleem. Respondenten geven aan dat de wethouder 'geen gedoe' wil hebben. In het creëren van gedoe heeft de media een grote invloed. De gemeenteraad creëert zijn beeld over een situatie vaak naar aanleiding van berichten in de media. Hierover worden schriftelijke vragen gesteld welke de wethouder dient te beantwoorden. Het is belangrijk voor de wethouder dat hij door de Handhavingsorganisatie gevoed wordt met informatie die mogelijk in de media naar buiten kan komen. In de besluitvorming van de wethouder ziet de Handhavingsorganisatie dat de politieke agenda een belangrijke rol speelt bij de wethouder. Zo geeft de wethouder in een situatie aan dat hij wel van de VVD is en een besluit moeilijk kan verkopen aan zijn achterban. Hierin komt de macht van de politieke achterban op de besluitvormingsprocessen van de wethouder heel expliciet naar voren.

#### 4.5.1 Amsterdam

Tussen de Handhavingsorganisatie en de burgemeester is de beïnvloeding groot. De burgemeester geeft duidelijk de wensen aan en zorgt ervoor dat deze uitgevoerd worden. Hierin heeft de burgemeester een duidelijke taak in het bestuurlijk vaststellen van de jaarplannen en uitvoeringsplannen. De burgemeester heeft echter geen druk van een politieke achterban die zij moet bedienen. Besluitvorming vindt plaats binnen het college waarna deze aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. De invloed van de maatschappij op deze besluitvorming is daardoor minimaal. De burgemeester laat zich tot op zekere hoogte wel beïnvloeden door de maatschappij, maar dan alleen op de voor de burgemeester belangrijke dossiers. Het enige dossier waar de burgemeester op onderuit kan gaan is de openbare orde en veiligheid. Hierin is de burgemeester ontvankelijk voor impulsen van zowel de Handhavingsorganisatie als de maatschappij. Verder is duidelijk dat de burgemeester zich vasthoudt aan de afgesproken plannen.

De Handhavingsorganisatie laat zich minimaal beïnvloeden door de maatschappij. Duidelijk komt naar voren dat de bestuurlijk vastgestelde plannen ook echt vastgesteld zijn. Op nuance niveau kunnen ze in de uitvoering aangepast worden, maar besloten is besloten. Dit komt naar voren in de stabiele koers die veel respondenten beschrijven. De Handhavingsorganisatie acteert wel op meldingen vanuit de maatschappij maar zorgt er hierbij voor dat het koersvast blijft.

De media heeft hierin ook invloed op de processen. De Handhavingsorganisatie houdt de media nauwlettend in de gaten. Hierbij wordt gekeken over welke incidenten de media schrijft. Op het moment deze incidenten de burgemeester aangaan wordt de burgemeester hierop geattendeerd. Zo zorgt de Handhavingsorganisatie ervoor dat de burgemeester het beeld niet alleen uit de media haalt maar ook een tegenbeeld of verklaring krijgt vanuit de Handhavingsorganisatie.

## 5. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Daarnaast wordt er een reflectie gegeven op het onderzoek. Hierin worden de beperkingen van het onderzoek besproken en blikt de onderzoeker terug op het onderzoek.

### 5.1 Beantwoording onderzoeksvraag

In het onderzoek heeft de volgende onderzoeksvraag centraal gestaan:

*Wat is het effect van het werken onder een wethouder of een burgemeester op een gemeentelijke Handhavingsorganisatie? En hoe is dit effect te verklaren?*

Om het effect op de Handhavingsorganisatie te beschrijven is onderzoek gedaan naar de politiek-ambtelijke verhoudingen onder een burgemeester en een wethouder. Hiervoor zijn interviews met verschillende ambtenaren binnen twee gemeenten gehouden. Binnen de gemeente Den Haag, waar de Handhavingsorganisatie onder de wethouder valt, geven respondenten het volgende aan. Er is sprake van een onduidelijke koers of visie voor de Handhavingsorganisatie, prioritering van de inzet is diffuus, lijnen naar het bestuur zijn lang en ondoorzichtig en binnen en rondom de Handhavingsorganisatie wordt er constant politiek bedreven. De politieke achterban van de wethouder speelt een grote rol in de besluitvorming waardoor er ambtelijk veel voor de wethouder wordt gedacht. De wethouder is zeer beïnvloedbaar door de media. Vanuit de ordening van Svara (2001) is er sprake van een lage politieke controle en een hoge ambtelijke onafhankelijkheid. Het effect op de Handhavingsorganisatie onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van een wethouder is een bureaucratische autonomie.

Binnen de gemeente Amsterdam, waar de Handhavingsorganisatie onder de burgemeester valt, geven de respondenten het volgende aan. De jaar- en inzetplannen worden bestuurlijk vastgesteld, aanpassingen op deze plannen moeten bestuurlijk geagendeerd worden, er is sprake van een heldere koers, koersvastheid en duidelijkheid over de prioritering. Binnen de gemeente en de Handhavingsorganisatie wordt weinig politiek bedreven en de Handhavingsorganisatie staat sterk in de onderhandeling met andere organisatieonderdelen. Doordat de burgemeester geen politieke achterban heeft wordt er in de besluitvorming of

uitvoering van politiek-bestuurlijke keuzes geen rekening gehouden met het politiek-bestuurlijke afbreukrisico. Hierdoor kent de Handhavingsorganisatie geen moeilijke dossiers die door bestuurlijke druk niet worden opgepakt. De burgemeester neemt besluiten die tegen de wens van de gemeenteraad ingaan als de burgemeester vindt dat deze genomen moeten worden. Hierdoor is er volgens Svara (2001) sprake van een hoge politieke controle en een hoge ambtelijke onafhankelijkheid. Het effect is dat de burgemeester en de Handhavingsorganisatie complementair zijn aan elkaar.

Hiermee is de hypothese over de politiek-ambtelijke verhoudingen voor de gemeente Amsterdam bekrachtigd. Voor de gemeente Den Haag was de hypothese onduidelijk of er een hoge of lage ambtelijke onafhankelijkheid zou zijn. Uit het onderzoek blijkt dat er een hoge ambtelijke onafhankelijkheid is. Hierdoor is de hypothese ook bekrachtigd voor de gemeente Den Haag.

De verklaring voor de verschillende effecten op de Handhavingsorganisatie wordt gevonden in politisering. Respondenten binnen de gemeente Den Haag geven aan dat rondom de wethouder veel krachten aanwezig zijn die invloed proberen uit te oefenen. De wethouder heeft een politieke achterban waar hij rekening mee moet houden. Dit heeft zijn doorwerking in de Handhavingsorganisatie onder de wethouder. Legitieme keuzes die de Handhavingsorganisatie maakt op basis van wet- en regelgeving kunnen een nadelig effect hebben op de wethouder. De media speelt hier een grote rol in. Ook kan de gemeenteraad de wethouder door middel van een motie van wantrouwen wegsturen. De wethouder moet rekening houden met al deze krachten die invloed uitoefenen.

Binnen de gemeente Amsterdam heeft de burgemeester geen politieke achterban. Vanuit zijn politiek neutrale rol maakt hij keuzes die de gemeenteraad kunnen overrulen. Ook geven respondenten aan dat de burgemeester niet heel gevoelig is voor de media. De burgemeester spreekt zich duidelijk uit in de media en de gemeenteraad voor de handhavers. De respondenten beschrijven de rol van de burgemeester als politieke distantie waarin zij niet worden meegezogen in de politieke processen maar zich bezig kunnen houden met hun taak als uitvoeringsorganisatie. Verder is de burgemeester niet verkiesbaar en kan alleen maar ontslagen worden door de Kroon. De burgemeester hoeft minder rekening te houden met krachten die rondom hem spelen. Hierdoor kan de burgemeester zich vrijer bewegen.

## 5.2 Reflectie

Aangezien het onderzoek exploratief van karakter is was de zoektocht naar een goed startpunt een uitdaging. Waar het theoretisch kader vaak de basis vormt voor het uit te voeren onderzoek mistte ik hierin aanknopingspunten. Het theoretisch kader is daarom vormgegeven uit vergelijkende onderzoeken om een basis te creëren. Dit heeft veel tijd gekost waardoor ik pas laat met de interviews kon beginnen. Dankzij een relevant en goed opgebouwd netwerk heb ik deze interviews binnen een zeer korte periode kunnen afnemen. De verwerking van deze interviews heeft veel tijd gekost waardoor bijsturing op de interviewvragen minimaal is geweest. De opgedane kennis uit interviews heb ik niet kunnen gebruiken voor interviews in een later stadium.

Binnen het onderzoek heeft zich een beperking opgedaan met betrekking tot homogeniteit van de twee onderzoekseenheden. Tijdens de interviews in de gemeente Amsterdam kwam ik erachter dat het bestuurlijke stelsel anders ingericht is dan in de gemeente Den Haag. Binnen de gemeente Amsterdam heeft elk stadsdeel zijn eigen stadsdeelcommissie en dagelijks bestuur. De bestuurlijke lijnen binnen de gemeente Amsterdam en de gemeente Den Haag zijn hierdoor anders ingericht. Ik heb geprobeerd deze actor zoveel mogelijk te scheiden van de onderzoeksvraag. Echter refereerden meerdere respondenten hier wel naar in de interviews. Het is daarom bij de analyse van essentieel belang geweest om steeds scherp te hebben of de respondent sprak over het bestuur van het stadsdeel of over het college.

De onderzoeksvraag is breder gesteld dan de twee onderzochte onderzoekseenheden. Het onderzoek geeft een beeld hoe de Handhavingsorganisatie binnen de gemeente Den Haag en de gemeente Amsterdam functioneert. Hierdoor is de externe validiteit van het onderzoek zeer beperkt. Gezien het belang van het onderzoek en de positieve reacties is het aan te bevelen de bevindingen van dit onderzoek te gebruiken als startpunt voor een nader onderzoek. Hierbij dient er gekeken te worden hoe de Handhavingsorganisatie in andere gemeenten functioneert onder een wethouder of een burgemeester. Om hier een bredere of meer algemene conclusie uit te trekken dient het onderzoek in meerdere gemeenten uitgevoerd te worden.

Binnen de gemeente Den Haag was het college tijdens de interviews pas gevormd. De Handhavingsorganisatie had tijdens de interviews pas de eerste inwerksessie met de wethouder. Veel respondenten vonden het daardoor lastig te reflecteren op de huidige wethouder waardoor er veel gerefereerd werd naar de vorige wethouder. Dit is geen grote beperking van het onderzoek maar ik besef me wel dat er de afgelopen periode in een bestuurlijke tussenfase is gewerkt. Doordat het college ruim een half jaar demissionair was werden de afgelopen periode



geen moeilijke politieke dossiers opgepakt. In de periode naar de gemeenteraadsverkiezingen toe werd politiek ook weer op een andere wijze bedreven. Een longitudinaal onderzoek zou een ander beeld op kunnen leveren dan de huidige onderzoeksresultaten.

Verder is er in het onderzoek niet gekeken naar de organisatiekenmerken. Tijdens het onderzoek kwam ik erachter dat de inrichting van de organisaties van elkaar verschillen. Hier is in het theoretisch kader geen rekening mee gehouden. Echter is het aan te bevelen in een vervolgonderzoek wel rekening te houden met de organisatiekenmerken.

Op het moment dat er binnen een gemeente discussie ontstaat waar de Handhavingsorganisatie binnen een nieuw te vormen college ondergebracht moet worden dan zou ik op basis van dit onderzoek adviseren het onder de burgemeester te plaatsen. Meerdere respondenten spreken hier hun onderbouwde voorkeur over uit. De politieke neutraliteit en distantie van de burgemeester bevorderen de besluitvorming en uitvoering van de bestuurlijke prioriteiten binnen de Handhavingsorganisatie.

Tot slot is ervoor gekozen dit onderzoek alleen te verrichten in de ambtelijke organisatie. Complicerend hierin is dat het om de politiek-ambtelijke verhoudingen gaat. Het zou daarom aan te bevelen zijn om hier ook bestuurders in te betrekken en hun visie op de ambtelijke organisatie mee te nemen. Een sprekend voorbeeld zou hierin de Haagse burgemeester Jan van Zanen kunnen zijn. Tijdens zijn vorige ambtsperiode als burgemeester in de gemeente Utrecht was hij wel bestuurlijk verantwoordelijk voor de Handhavingsorganisatie.

## Bibliografie

*Aantal wethouders, voltijd en deeltijd.* (z.d.). VNG. Geraadpleegd op 17 november 2022, van <https://vng.nl/artikelen/aantal-wethouders-voltijd-en-deeltijd>

*Actieagenda Gemeentelijke Handhaving in voorbereiding.* (2021, 22 juli). VNG. Geraadpleegd op 6 december 2022, van <https://vng.nl/nieuws/actieagenda-gemeentelijke-handhaving-in-voorbereiding>

Bendor, J., Glazer, A. & Hammond, T. (1998). Theories of delegation. *Annual Review of Political Science*, 4, 235–269. <https://www.thecre.com/forum8/wp-content/uploads/2019/08/Delegation-Bender.pdf>

*Bewust partijloos.* (2021, september). Binnenlands bestuur. Geraadpleegd op 18 november 2022, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/burgemeester-zonder-politieke-kleur>

Boin, A., Hart, P. & Wille, A. C. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Boom Lemma.

Boogers, M. & Karsten, N. (2014). Parlementair burgemeesterschap : De veranderde relatie tussen burgemeester en gemeenteraad. *Handboeken Veiligheid*, 133–144. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/parlementair-burgemeesterschap-de-veranderde-relatie-tussen-burge>

Boonstra, W. (2012, mei). *Handhavingsbeleid gemeente veelvormig en versnipperd*. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 8 oktober 2022, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/handhavingsbeleid-gemeenten-met-boas-moeten-professioneler>

Bouwman, H. (2016, 24 november). Wethouder eerste politicus. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 19 november 2022, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/plasterk-wethouder-eerste-politicus>

Bovens, M. (2000). De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording. *Universiteit Utrecht*.

Bovens, M., Schillemans, T. & Hart, P. T. (2008). DOES PUBLIC ACCOUNTABILITY WORK? AN ASSESSMENT TOOL. *Public Administration*, 86(1), 225–242.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x>

Brummel, L., Overman, S. & Schillemans, T. (2021). Uitvoeringsorganisaties tussen staat en straat. *Bestuurswetenschappen*, 75(1), 27–45.  
<https://doi.org/10.5553/bw/016571942021075001003>

*Burgemeester*. (z.d.). Nederlandse Grondwet. Geraadpleegd op 18 november 2022, van <https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vhr9nc7b5zd9/burgemeester>

*Burgemeester: politieke ambtsdrager in de gemeente*. (2021, 13 december). Politieke ambtsdragers. Geraadpleegd op 18 november 2022, van <https://www.politiekeambtsdragers.nl/bestuurslagen/gemeente/burgemeester>

Castenmiller P., van Damen M.J.E.M. & Emans D. (2010). Terugtreedende wethouders: trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt. In *Kennis Openbaar Bestuur*. Geraadpleegd op 12 november 2022, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/62851/terugtreedende-wethouders-zenc.pdf>

Day, P. & Klein, R. (1988). Accountabilities: Five Public Services. *Journal of Social Policy*, 17(2), 262–264. <https://doi.org/10.1017/s0047279400016780>

*De handhaver verschijnt*. (2021, oktober). VNG. Geraadpleegd op 17 november 2022, van <https://vng.nl/artikelen/de-handhaver-verschijnt>

Eikenaar, T., Stokkom, B. A. M., Wetenschap, P. P. E., Radboud Universiteit Nijmegen, Programma Politie en Wetenschap (Apeldoorn) & Radboud Universiteit Nijmegen. (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie?: gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Politie & Wetenschap.

Ennsler-Jedenastik, L. (2016). The party politicization of administrative elites in the Netherlands. *Acta Politica*, 51(4), 451–471. <https://doi.org/10.1057/s41269-016-0005-1>

*Femke Halsema*. (2022, 14 november). Amsterdam.nl. Geraadpleegd op 17 november 2022, van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/burgemeester/>

Gemeente Amsterdam. (2023, 1 januari). *Organisatie*. Amsterdam.nl. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/>

*Gemeente Amsterdam in cijfers en grafieken*. (2022, 16 november). AlleCijfers.nl. Geraadpleegd op 17 november 2022, van <https://allecijfers.nl/gemeente/amsterdam/>

Gemeente Den Haag. (2022, 22 november). *De gemeentelijke organisatie*. denhaag.nl. Geraadpleegd op 4 januari 2023, van <https://www.denhaag.nl/nl/bestuur-en-organisatie/gemeentelijke-organisatie/de-gemeentelijke-organisatie.htm>

*Gemeente Den Haag in cijfers en grafieken*. (2022, 16 november). AlleCijfers.nl. Geraadpleegd op 17 november 2022, van <https://allecijfers.nl/gemeente/den-haag/>

Gemeente Rotterdam. (z.d.). *Wethouder Karremans | Rotterdam.nl*. Geraadpleegd op 22 oktober 2022, van <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/wethouder-karremans/>

Gemeente Utrecht. (z.d.). *Burgemeester en wethouders | Gemeente Utrecht*. Geraadpleegd op 22 oktober 2022, van <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/college-van-b-en-w/burgemeester-en-wethouders/>

H. Ardema, A.Korsten, K. Riezebos & M. van Dam. (2011). Vallende wethouders. In *Kennis Openbaar Bestuur*. Kennis Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 19 november 2022, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/148537/Vallende-Wethouders.pdf>

Hajer, M. A. (2009). *Authoritative Governance*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199281671.001.0001>

Huber, J. D. & Shipan, C. R. (2003). Deliberate discretion: the institutional foundations of bureaucratic autonomy. *Choice Reviews Online*, 41(01), 41–0598.

<https://doi.org/10.5860/choice.41-0598>

Huber, J. D. & Shipan, C. R. (2009). Politics, Delegation, and Bureaucracy. *The Oxford Handbook of Political Economy*, 256–272.

<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548477.003.0014>

Karsten, N. & Jansen, T. (2013). Veranderend lokaal gezag: De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 378–400.

<https://doi.org/10.5553/benm/138900692013040004003>

Klijn, E. H. & Korthagen, I. (2017). Governance and Media Attention: A Research Agenda About How Media Affect (Network) Governance Processes. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(2), 103–113. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx004>

Koop, C. (2011). Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience. *Journal of Public Policy*, 31(2), 209–234.

<https://doi.org/10.1017/s0143814x11000080>

Koop, C. (2014). Theorizing and explaining voluntary accountability. *Public Administration*, n/a-n/a. <https://doi.org/10.1111/padm.12058>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022, 23 juni). *Meerjarige beleidsagenda boa's*. Geraadpleegd op 26 oktober 2022, van <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D26708>

Motivaction. (2016). Het ambt van burgemeester: Onderzoek naar de publieke opinie over de rol en positie van burgemeesters. In *Kennis Openbaar Bestuur* (Nr. Z7582). Geraadpleegd op 16 december 2022, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254516/het-ambt-van-burgemeester.pdf>

Neuman, W. L. (2013). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson Education.

Nieuwenkamp, R. (2001). De prijs van het politieke primaat: wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top. *Eburon*. <https://ris.utwente.nl/ws/files/6087601/t000001a.pdf>

Pauly, R., de Rynck, F. & Verschuere, B. (2017). Government and Civil Society: A neo-Gramscian framework for disentangling the complexity of governance arrangements. *CSI Flanders*. <https://biblio.ugent.be/publication/8538050/file/8538054.pdf>

Peters, J. (2018, 21 november). De burgemeester is een bestuurder, geen politicus. Hij moet van de politiek afblijven. *de Volkskrant*. Geraadpleegd op 19 november 2022, van <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/de-burgemeester-is-een-bestuurder-geen-politicus-hij-moet-van-de-politiek-afblijven~b8b4b146/>

Peters, K. (1998). Greep op de vierde macht: De invloed van ambtenaren op de politiek. *Idee thema*. [https://dnpprepo.ub.rug.nl/3840/1/Idee\\_2000\\_03\\_p20\\_Peters.pdf](https://dnpprepo.ub.rug.nl/3840/1/Idee_2000_03_p20_Peters.pdf)

*Politieke kleur burgemeester doet er minder toe voor raad*. (2021, 9 september). Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Geraadpleegd op 18 november 2022, van <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/politieke-kleur-burgemeester-doet-er-minder-toe-voor-raad>

Rosenthal, U. (1974, 29 juni). *Politisering van het openbaar bestuur : de betrekkingen tussen politieke leiding, ambtelijk apparaat en omgeving*. Res Publica. <https://openjournals.ugent.be/rp/article/id/73537/>

Rosenthal, U. (1975, 1 juli). *Zin en onzin van politisering in het openbaar bestuur | Beleid en Maatschappij*. Geraadpleegd op 13 oktober 2022, van <https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/view/25559>

Schillemans, T. (2008). Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175–194. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0053-8>

Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176–183. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020>

't Hart, P. (2005). Doing better, feeling worse: Over de erosie van het overheidsgezag. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226–238. <https://doi.org/10.1347/benm.32.4.226>

't Hart, P. & Wille, A. (2006). Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart? *Public Administration*, 84(1), 121–146. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00496.x>

Tops, P. W., Korsten, A. F. A. & Schalken, C. A. T. (1994). *De wethouder: Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (1ste editie). VUGA. [https://www.dsp-groep.eu/wp-content/uploads/94\\_22\\_De-wethouder-Positie-en-functioneren-in-een-veranderend-bestuur\\_22-1994.pdf](https://www.dsp-groep.eu/wp-content/uploads/94_22_De-wethouder-Positie-en-functioneren-in-een-veranderend-bestuur_22-1994.pdf)

van den Brink, G. J. M. (2012). Hoe het gezag uit Nederland verdween en weer terug kwam. *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, 19–36. <https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai%3Atilburguniversity.edu%3Apublications%2F82e0d3df-c57b-4cbd-a591-2b4d76835043>

van der Torre, E. J., Kuppens, J., Verwerda, H. B. & van Bolhuis, V. J. (2007, maart). *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*. Politieacademie. Geraadpleegd op 17 november 2022, van <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/42791.pdf>

van Dooren, W., de Rynck, F., Vancoppenolle, D. & Hondeghem, A. (2011). Politiek-ambtelijke verhoudingen. *Handboek bestuurskunde : organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 278–313. <https://biblio.ugent.be/publication/8560135>

Van Hassel, H. (1974). Bestuurspolitisering, een internationaal perspectief? *Res Publica*, 16(2), 195–198. <https://doi.org/10.5553/rp/048647001974016002195>

van Thiel, S. (2012). Party Patronage in the Netherlands: Sharing Appointments to Maintain Consensus. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, 250–271. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599370.003.0013>

van Thiel, S. (2013). Managerialism and Politicisation in the Dutch Civil Service. *Civil Servants and Politics*, 90–107. [https://doi.org/10.1057/9781137316813\\_6](https://doi.org/10.1057/9781137316813_6)

van Thijn, E. (1998). *De sorry-democratie: recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*. Bohn Stafleu van Loghum.

Verhoeven, N. (2020). *Thematische analyse*. Boom Lemma.

Waldo, D. (2007). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. Macmillan Publishers.

Wethouder. (z.d.). Nederlandse Grondwet. Geraadpleegd op 18 november 2022, van <https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vic0jpynt8yw/wethouder>

Wethouder Anne Mulder. (2022, 27 oktober). Gemeente Den Haag. Geraadpleegd op 17 november 2022, van <https://www.denhaag.nl/nl/bestuur-en-organisatie/college-van-burgemeester-en-wethouders/wethouder-anne-mulder.htm>



## Bijlage: interviews

Interviews zijn op aanvraag beschikbaar.