

# Gezocht: een goede ambtenaar

## *Stabiliteit en dynamiek in functie-eisen*

A.F.A. Korsten

### Inhoudsopgave

#### A Inleiding

##### 1 Inleiding

#### B Algemeen overzicht

##### 2 De ideale ambtenaar volgens Max Weber

##### 3 Investeren in ambtenaren en kwaliteit in de rijksdienst: de commissie- Van Rijn

##### 4 De goede ambtenaar blijft bij de tijd

##### 5 De goede ambtenaar is gericht op waarden

##### 6 De goede ambtenaar erkent het politiek primaat

##### 7 De goede ambtenaar heeft oog voor politiek-ambtelijke verhoudingen

##### 8 De goede ambtenaar heeft veldkennis en ideeën

##### 9 De goede ambtenaar dient het algemeen belang

##### 10 De goede ambtenaar is bekend met bedrijfsmatig bestuur

##### 11 De goede ambtenaar is sterk gemotiveerd en toegewijd

##### 12 Een goede ambtenaar is neutraal

##### 13 Een goede ambtenaar beschikt over uitdrukkingsvaardigheden

##### 14 De goede ambtenaar kan goed communiceren en gebruikt adviesvaardigheden

##### 15 De goede ambtenaar is creatief

##### 16 De goede ambtenaar, archivering en 'paperless organisation'

##### 17 De goede ambtenaar durft leiding te geven en te nemen

##### 18 De goede ambtenaar is klantgericht

##### 19 De goede ambtenaar is flexibel en niet bang voor veranderingen

##### 20 De goede ambtenaar werkt samen en coördineert

##### 21 De goede ambtenaar vergadert productief

##### 22 De goede ambtenaar kan onderhandelen

##### 23 De goede ambtenaar vermijdt bureaupolitisme

##### 24 De goede ambtenaar is een entrepreneur

##### 25 De goede ambtenaar voldoet aan eisen van behoorlijk handelen

##### 26 De goede ambtenaar is een onkreukbare ambtenaar

##### 27 De goede ambtenaar kan omgaan met conflicten

##### 28 De goede ambtenaar streeft naar kwaliteit

##### 29 De goede ambtenaar kan functioneren in projecten

##### 30 De goede ambtenaar is mobiel

##### 31 De goede ambtenaar reflecteert op het beroepsbeeld

#### C Uitwerking

##### 32 Dynamiek in functie-eisen(1): personeelsadvertenties

##### 33 Dynamiek in functie-eisen (2): het verschuivend ideaalbeeld van de ambtenaar in personeelsadvertenties

##### 34 Dynamiek in functie-eisen (3): de positie van frontlijnambtenaren en informatisering

##### 35 Dynamiek door vernieuwingsopgaven

- 36 Het zelfbeeld van ambtenaren
- 37 Weber opnieuw bezien
- 38 Competentieprofielen
- 39 Hoe werft gemeentelijk Nederland?

- D Balans
- 40 Balans

## A Inleiding

### 1 Inleiding

Eind jaren tachtig kwam ik op een departement. Ik meldde mij bij de portier, die vroeg met wie ik een afspraak had. Na de naam genoemd te hebben, schoof de portier mij een 'loopbriefje' toe met het verzoek om het te laten aftekenen door degene die ik bezocht. De portier had gebeld naar mijn gastheer maar vroeg me ook een minuut of vijf te wachten. De tijd doodde ik door het intern blad van het ministerie ter hand te nemen. Mijn mond viel open van verbazing toen ik de mededelingen las. Ze waren in de volgende geest geformuleerd: P. Klebus, ambtenaar directie begrotingszaken, schaal 12, gehuwd met Catharine Elverding, .., schaal 10. Ik was verrast door de vermelding van de plaats in de hiërarchie in een context waarin dat niet erg terzake was, en ten tweede door de vermelding van de schaal. Maar ik had het kunnen weten: ik was op het ministerie van Financiën. Duidelijk is dat Weber's denkbeelden toen nog levend waren: op een departement heerst orde en hiërarchie.

#### *De bureaucratie en de ambtenaar*

Een ambtenaar is een overheidsfunctionaris die door middel van selectie is aangesteld. Daarmee onderscheidt een ambtenaar zich van politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers die via electie, verkiezingen, een functie verwerven in een democratisch-politiek systeem. De geselecteerden dienen de geëlecteerden.

Max Weber omschreef wat een overheidsbureaucratie is en hoe een ambtenaar daarin past. De ambtenaar moet volgens Weber

- slechts aan zakelijke ambtsplichten gehoorzamen;
- behoren tot de vaste ambtelijke hiërarchie;
- vaste ambtelijke bevoegdheden hebben;
- op basis van vrije selectie aangesteld zijn;
- op basis van een kwalificatie voor een beroep zijn aangesteld;
- een vast salaris ontvangen;
- hun ambt als enig beroep uitoefenen of als hoofdberoep;
- een loopbaan met promoties, op grond van ambtsduur of prestaties of beide, afhankelijk van het oordeel van hoger geplaatsten, voor zich hebben en doorlopen;
- aan ambtelijke discipline en controle onderworpen zijn;
- geen eigenaar van de administratieve hulpmiddelen en van de ambtelijke positie zijn.

Vrijwel alle criteria die Weber noemde, zijn van kanttekeningen te voorzien. Natuurlijk er is hiërarchie maar die zegt weinig over wie meer of minder belangrijk werk doet en bovendien is sprake van veel *zelfsturing* binnen kaders en beleid maken in beleidsnetwerken: *netwerksturing* (zie boeken van Kickert, Klein, Koppenjan, Termeer). Er is sprake van aan ambtelijke plichten gehoorzamen maar een ambtenaar moet zich ook gedragen volgens *nieuwere maatstaven* die de Nationale Ombudsman formuleert: netjes antwoorden, snel, enz., waardoor de plichten verder reiken en ook klantgerichtheid en behoorlijke behandeling oriëntatiepunt zijn. Een ambtenaar kent

ook geen loopbaan meer met promotie op basis van ambtsduur alleen, hoewel met stijgende ouderdom wel het salaris stijgt (tot een maximum, meestal afhankelijk van de functie). Er is ambtelijke dynamiek ontstaan. *Mobiliteit* wordt juist bevorderd.

Velen hebben zich bezig gehouden met ambtenaren. In Nederland kunnen we denken aan auteurs als Buurma, Knegt, Aalders, Hupe, Zuurmond, Nieuwenkamp. Crince le Roy schreef over macht van ambtenaren (vierde macht). Ben Hoetjes over (on)kreukbare ambtenaren. Robert Knegt en Marius Aalders typeerden uitvoerende ambtenaren die wel omschreven worden als *frontlijnambtenaren* (street-level bureaucrats). Wolter Lemstra schreef een proefschrift over de secretaris-generaal, een rol die hij zelf vervulde op VROM. Hans Buurma beschreef integraal management en *de zakelijke ambtenaar*. Hij volgt daarmee de lijn van denken uit de *New public management* waarbij Osborne & Gaebler de ambtenaar willen zien als een resultaatgericht type dat 'ondernemend' optreedt en dus initiatiefrijk is, onconventioneel, en klantgericht (zie ook Schneider e.a.). Volgens Peter Hupe is de ideale ambtenaar klerk noch koopman. Voor Don Schön is de ambtenaar een *reflective practioner*. Dat mag zo zijn, men zou de neiging kunnen krijgen te spreken van reflectieve manager omdat de toevoeging manager frequent gebruikt wordt.

### ***De bestuurskundig geschoolde ambtenaar***

Volgens Arno Korsten (1988), in *'Bestuurskunde als avontuur'* is de bestuurskundig geschoolde ambtenaar een *reflective practioner*, die als bemiddelaar tussen rationaliteiten optreedt en komt tot integratie in voorstellen. Deze ambtenaar kan frames (re)construeren, perspectieven op vraagstukken in het openbaar bestuur. Die visie ligt globaal in lijn met de oraties van Ig Snellen (*'Boeiend en geboeid'*) en van Philip Idenburg.

### ***Typeringen***

De (voormalige) Nijmeegse hoogleraar Nico Nelissen deed onderzoek naar de oriëntaties van managers in de rijksdienst. Managers laveren tussen waarden: naar binen en naar buiten gerichtheid; afwachten wat politici aandragen of zelf initiatief nemen; enz. . Voor Arre Zuurmond is de ambtenaar *een infocraat* geworden die wel op allerlei waarden gericht is maar toch zoveel met automatisering te maken heeft en gebruik van Internet kan maken dat hiërarchie sterk veroudert. Zelfsturing in teams wordt een adagium. Noordegraaf deed onderzoek naar het feitelijk gedrag van topambtenaren en pakte zo een aanpak van Henri Mintzberg weer op. De ambtenaar heeft met veel *ambigüiteit* te maken, stelt hij.

### ***Achtergrond: stapeling van eisen in 2000***

Lees echter de volgende advertentie voor functionarissen van schaal 12.

#### ***Personeelsadvertentie uit de gemeente Mooldrecht***

'De afdeling Welzijn bestaat uit drie musea, die rechtstreeks zijn aangehaakt bij het afdelingshoofd, en twee bureaus die worden aangestuurd door een bureauchef. De bureaus verzorgen de beleidsontwikkeling en -uitvoering op de volgende terreinen: (openbaar) onderwijs, leerplicht, kunst en cultuur, en breed welzijn (o.a. ouderenzorg, emancipatie, allochtonen, wijk- en buurtontwikkeling, minimeleiders, maatschappelijke participatie, jongerenbeleid).

Binnen de afdeling Welzijn zijn de volgende functies vacant:

*bureauchef autonoom beleid en bureauchef niet-autonoom beleid.*

Voor de bureauchef autonoom beleid ligt er een speerpunt bij maatschappelijke participatie, voor niet-autonoom beleid ligt het speerpunt bij openbaar onderwijs.

*Functie-informatie:*

- u functioneert in een uitdagende, complexe werkomgeving, waar een vergaande ontwikkeling naar het realiseren van integraal beleid gaande is;
- u maakt deel uit van het afdelingsmanagementteam, waarin u medeverantwoordelijkheid draagt voor het afdelingsbeleid in brede zin;
- u bent een netwerker, die samenwerking stimuleert, niet alleen binnen de afdeling en dienst, maar ook met andere gemeentelijke organisatiedelen en met externe organisaties;
- u speelt een stimulerende en initiërende rol in een ontwikkelingstraject, dat moet leiden tot een meer professionele organisatie;
- u hebt inhoudelijke kennis van de werkvelden;
- u bent in staat vooral de deskundigheid van de medewerkers naar voren te halen en te bevorderen;
- u werkt en denkt op academisch niveau.

Gevraagd worden enthousiaste managers met *de volgende kernkwaliteiten:*

- ervaring in het aansturen van veranderingen;
- ervaring in moderne bedrijfsvoering;
- open stijl van leidinggeven, communicatie en besluitvaardig;
- gevoel voor bestuurlijke, politieke en ambtelijke verhoudingen, alsmede politieke prioriteitstelling;
- creatieve persoonlijkheid, in staat om signalen om te zetten in strategische visie en deze vervolgens met lef te implementeren;
- in staat om als een coach met de medewerkers samen te werken en collegiaal met de andere leidinggevend.

Voor de afzonderlijke functies zal een selectiecommissie worden samengesteld, bestaande uit ... De selectiecommissie doet een voordracht aan het College. Voordat de benoeming plaatsvindt, zal een kennismakingsgesprek plaatsvinden met de beide wethouders. Naast de selectiegesprekken zal tevens een objectief selectie-instrument worden ingezet.

## ***Onderwerp***

Hier gaan we na waaraan een ambtenaar thans zoal moet voldoen. Het gaat om stabiliteit en dynamiek in functie-eisen. De entree hiertoe zijn onder meer personeelsadvertenties.

Hier wordt vooral ingegaan op de goede ambtenaar waarvoor bestuurskundigen in aanmerking kunnen komen. Denk daarbij aan functies als beleidsambtenaar. We richten ons dus niet op heel specifieke beroepen in de sfeer van politie, brandweer, chemie, enz.

Afzonderlijk kort belichte onderwerpen zijn:

- De ideale ambtenaar volgens Max Weber
- De vernieuwing in de rijksdienst volgens de commissie- Van Rijn
- De goede ambtenaar blijft bij de tijd
- De goede ambtenaar is gericht op waarden: wat betekent dat?
- De goede ambtenaar erkent het politiek primaat: dat wil zeggen?
- De goede ambtenaar heeft oog voor politiek-ambtelijke verhoudingen
- De goede ambtenaar heeft veldkennis en beschikt over ideeën
- De goede ambtenaar dient het algemeen belang
- De goede ambtenaar is bekend met bedrijfsmatig bestuur
- De goede ambtenaar is sterk gemotiveerd en toegewijd
- Een goede ambtenaar is neutraal

- Een goede ambtenaar beschikt over uitdrukkingsvaardigheden
- De goede ambtenaar kan goed communiceren en gebruikt adviesvaardigheden
- De goede ambtenaar is creatief
- De goede ambtenaar verwerkt informatie en houdt archief
- De goede ambtenaar durft leiding te geven en te nemen
- De goede ambtenaar is klantgericht
- De goede ambtenaar is flexibel en niet bang voor veranderingen
- De goede ambtenaar werkt samen en coördineert
- De goede ambtenaar vergadert productief
- De goede ambtenaar kan onderhandelen
- De goede ambtenaar vermijdt bureaupolitisme
- De goede ambtenaar is een entrepreneur
- De goede ambtenaar voldoet aan eisen van behoorlijk handelen
- De goede ambtenaar is een onkreukbare ambtenaar
- De goede ambtenaar kan omgaan met conflicten
- De goede ambtenaar streeft naar kwaliteit
- De goede ambtenaar is mobiel
- De goede ambtenaar reflecteert op het beroepsbeeld
- Welke criteria komen uit personeelsadvertenties naar voren: de in het voorgaande genoemde?
- Is uit een historische vergelijking van personeelsadvertenties een ideaalbeeld van de ambtenaar te halen?; welke ideaalbeelden zijn vanaf 1945 te herkennen?; verschillen de ideaalbeelden?
- Is verfijning van eisen mogelijk via competentieprofielen?
- De sleutelpositie van de gemeentesecretaris onder invloed van de dualisering van bestuur en de gekozen burgemeester.

Er zou ook een andere benadering mogelijk zijn: kijken naar *ambtelijke helden*. Die worden wel beschreven in rapporten van commissies die rampen analyseren. Polak en Versteden (2001) maken gewag van de preventieambtenaar die in Volendam werd aangesteld en al jaren voor de ramp in 't Hemeltje wees op grote risico's.

Natuurlijk heeft deze beschouwing enige beperkingen. Voor een uitwerking van competentie management, als moderne variant van personeelsbeleid, verwijs ik naar andere teksten.

## **2 De ideale ambtenaar volgens Max Weber**

De goede ambtenaar heeft volgens personeelsadvertenties 'ervaring in het werken in een ambtelijke en politiek-bestuurlijke omgeving'. Dat lezen we in een personeelsadvertentie van de gemeente Amstelveen die een Hoofd Communicatie zocht (VK, 1301 2001). Wat is dat, een ambtelijke en politiek-bestuurlijke omgeving?

De achttiende-eeuwse Franse denker De Gournay is de geestelijke vader van de term bureaucratie. Het denken over bureaucratie is in het begin van de twintigste eeuw sterk geïnspireerd door de Duitser Max Weber.

Weber maakt het onderscheid in drie typen van heerschappij, waarvan de legitimiteit rationeel, traditioneel of charismatisch gefundeerd is. Bij rationele heerschappij is sprake van geloof in de legaliteit van de gevestigde ordeningen of regels tot aanwijzing van hen die geroepen worden tot uitoefening van de heerschappij. Het zuiverste type van legale heerschappij is de heerschappij door de bureaucratische administratieve staf. Daarin zijn *ambtenaren* opgenomen die:

- slechts aan zakelijke ambtsplichten gehoorzamen;
- behoren tot de vaste ambtelijke hiërarchie;
- vaste ambtelijke bevoegdheden hebben;
- op basis van vrije selectie aangesteld zijn;
- op basis van een kwalificatie voor een beroep zijn aangesteld;
- een vast salaris ontvangen;
- hun ambt als enig beroep uitoefenen of als hoofdberoep;
- een loopbaan met promoties, op grond van ambtsduur of prestaties of beide, afhankelijk van het oordeel van hoger geplaatsten, voor zich hebben en doorlopen;
- aan ambtelijke discipline en controle onderworpen zijn;
- geen eigenaar van de administratieve hulpmiddelen en van de ambtelijke positie zijn.

Volgens Weber kan bureaucratie ook in bedrijven en andere organisaties aangetroffen worden.

Een bureaucratie is een interessante, rationele vorm van heerschappij? Weber oordeelt positief over de bureaucratie omdat deze berekenbaar is voor boven- en ondergeschikten, universeel toepasbaar is voor taken, gebaseerd is op vakkennis en tot grote prestaties kan leiden. Weber meende dat slechts sprake was van de keuze tussen bureaucratisering van bestuur of dilettantisering (Hoogerwerf, 1978: 53). Een bureaucratie zou onmisbaar zijn bij bestuur van grote massa's van mensen of goederen.

#### ***Kenmerken van het ambtelijk apparaat***

De specifieke wijze van functioneren van het ambtelijk apparaat komt volgens Weber in de volgende *kenmerken* tot uiting (zie Hoogerwerf, 1978: 53-54).

1. Er bestaan regels die de bestuurlijke verdeling van taken en bevoegdheden aanduiden en ordenen.
2. Er is sprake van ambtelijke hiërarchie, dus van ambtelijke boven- en onderschikking - waarbij het ondergeschikte ambt onder toezicht staat van het hogere -, en er is de hiërarchieke weg.
3. De ambtsuitoefening geschiedt via schriftelijke stukken, die in oorspronkelijke vorm of in concept bewaard worden.
4. Ambtelijke werkzaamheden veronderstellen een vakopleiding.
5. Ambtelijke werkzaamheden eisen de gehele arbeidskracht op; het is geen ere- of nevenambt. Het gaat om een gehonoreerde hoofdbetrekking. Binnen de ambtelijke dienst bestaat de mogelijkheid van een loopbaan.
6. Voor het ambtenaren gelden algemene, aan te leren regels.

7. Deze verschijnselen acht Weber kenmerkend voor de bureaucratie in 'ideaaltypische' zin, wat betekent dat de werkelijkheid niet steeds deze kenmerken hoeft te vertonen.

De ambtsuitoefening geschiedt via schriftelijke stukken. Deze hebben niet allemaal dezelfde status en zijn soms ook maar voor een beperkte kring bestemd. Stukken worden wel voorzien van aanduidingen als 'strikt vertrouwelijk'. De overheid heeft overigens sinds ongeveer 1981 met openbaarheid van bestuur te maken.

Er bestaan allerlei typen ambtenaren.

### *Hiërarchische positie*

Een eerste indeling is die naar de plaats in een hiërarchie: hogere en lagere ambtenaren.

Lagere ambtenaren aan de voet van de piramide zijn laag in rang; ze verrichten vooral specialistisch werk.

Hogere ambtenaren, hoger in rang zoals directeuren en directeuren-generaal in een departement of een griffier in een provincie of een gemeente-secretaris, vervullen een meer generalistische functie (Kottman, 1981; Van Braam, 1988: 6; Bemelmans-Vidéc, 1985).

Het blijkt dat binnen eenzelfde departement de politieke voorkeur tussen top en lagere rangen sterk kan verschillen. Zo scoorde D66 bijvoorbeeld eind jaren tachtig hoog in de Justitie-top maar veel lager in de rest van het departement (Roborgh en Rosenthal, 1989). De topambtenaren verschillen ook in ander opzicht dan in politieke voorkeur.

### *Klassieke versus politieke bureaucraat*

Eldersveld c.s. (1980) onderscheiden twee typen topambtenaren.

1) De *klassieke bureaucraat* benadrukt de technische aspecten van beleidsproblemen, heeft weinig vertrouwen in politici, heeft een afkeer van participatie van burgers bij beleidsvorming, is meer regel- dan doelgericht en stelt organisatorische doelmatigheid boven het realiseren van politieke programma's.

2) De *politieke bureaucraat* is de tegenvoeter hiervan.

Welk type komt het meest voor? In Nederland is het klassieke type in de minderheid, terwijl het in Italië veel sterker vertegenwoordigd is, volgens onderzoek uit 1980. Nederlandse topambtenaren erkennen het primaat van de politiek. Ze dichten zichzelf niet veel invloed toe en oordelen dat dat ook zo hoort. Valse bescheidenheid? De invloed van topambtenaren en andere ambtenaren is bij menig proces toch groot gebleken (zie bijvoorbeeld Van Goor, 1988). Ambtenaren hebben eigen doeleinden, die niet zonder meer overeenstemmen met de 'beoogde welvaartsoptima' van politici of burgers (zie Van den Doel en Van Velthoven, 1990). De rol van topambtenaren bij beleidsprocessen is in veel gevallen zelfs niet te onderscheiden van die van politici.

Wanneer over *beleidsvoerders* wordt gesproken pleit er dus veel voor om daaronder zowel politici als topambtenaren te verstaan. Teveel invloed voor topambtenaren en andere ambtenaren? Van 100 geënquêteerde Tweede Kamerleden stemde in 1992 52 procent in met de stelling dat ambtenaren in het algemeen te veel invloed hebben op de besluitvorming van regering en parlement, terwijl slechts 34 procent het er niet mee eens was (NRC, 14 mrt. 1992).

### ***Indeling van ambtenaren naar overheid***

Er is uiteraard een indeling te maken van ambtenaren naar overheidsorganisatie. *Gemeente-ambtenaren* blijken veel meer extern georiënteerd dan *rijksambtenaren*, wat zich laat verklaren uit de directere terugkoppeling van beleidsresultaat naar beleidsmaatregel. *Gemeente-ambtenaren* worden sneller en zichtbaarder geconfronteerd met de gevolgen van beleid. Het ligt daarom voor de hand dat ze ook meer rekening houden met de reactie van de samenleving. Beleid op rijksniveau kent daarentegen een lange doorlooptijd en de gevolgen blijken doorgaans pas na jaren. *Provincie-ambtenaren* laten we verder buiten beschouwing.

### ***Vast en tijdelijk dienstverband***

Ook is te onderscheiden in vaste en tijdelijke krachten. Tot de tijdelijke behoren politieke adviseurs (zie Elzinga, 1979), interim-managers en (andere) externe organisatie-adviseurs (zie Financieel Overheidsmanagement, maart 1991; Westra en Van de Vliert, 1989). De organisatie-adviseurs vormen samen met adviesorganen *de vijfde macht*.

Voor andere indelingen verwijzen we naar de literatuur (zie Downs, 1967; Korsten en Toonen, 1988; Mintzberg, 1997).

### ***De ambtenaar in viervoud***

In recent onderzoek dan dat uit 1980 is vastgesteld dat de klassieke bureaucraat vrijwel verdwenen is bij Rijk en gemeenten (Quanjel, 1990: 56). Er blijken vier basistypen functionarissen te vinden te zijn die te maken hebben met beleid:

a. *'Der Beambte ohne Eigenschaften'* : U vraagt, wij draaien. Daarbinnen bestaat de volger (de nauwgezette uitvoerder), de boodschappenjongen (laat zich zonder mandaat naar overleg sturen), het doorgeefluik.

b. *De deskundige*: die zet eigen deskundigheid voorop, legt tactisch vernuft aan de dag en wil de inbreng terug zien in het eindresultaat. Binnen dit type bestaat de vechter, de scorer (tactisch naar winst), de arro (wantrouwend tegenover zde omgeving die partieel belang nastreeft).

c. *De onderhandelaar*: die wil compromissen sluiten, binden; er moet wat uitkomen. Binnen dit type bestaat de bruggenbouwer (hanteert persoonlijk apél), de koehandelaar (ieder zet een stap voor het compromis), de keurmeester (de overheid keurt externe inbreng van organisaties aan het algemeen belang).

d. *De verbinder*: die wil besturen met en niet tegenover de samenleving. Binnen dit type bestaat de geëngageerde (gelooft in de eigen boodschap, eigen visie op een probleem), de samenspeler (schept een klimaat voor gedragen beleid; niet het compromis alleen staat centraal maar de inhoud van het compromis), de netwerker (brengt mensen in contact; laat netwerken ontstaan en bemiddelt daarin; laat initiatieven ontstaan).

Blijkens onderzoek komt van de basistypen op rijksniveau de deskundige vaak voor en de onderhandelaar; de 'Beambte ohne Eigenschaften' en de verbinder zijn schaars (Hartman en Tops, 1987).

Welke typen ambtenaren komen derhalve vaak voor op rijksniveau? Op rijksniveau 'spelen' beleidsambtenaren vaak in een intern georiënteerde *beleidsarena*. De deskundige en de onderhandelaar zijn de dominante basistypen en derhalve zijn de ambtenaren vaak resultaatgericht, hetzij procedureel hetzij inhoud. De vechter, de scorer en de koehandelaar zijn frequent voorkomende typen rijksambtenaren. Onder gemeente-ambtenaren is het aantal vechters geringer dan bij het rijk, maar het aantal netwerkers weer veel groter (Quanjel, 1990). Bij gemeenten lijken op grond hiervan condities voor publiek-private samenwerking, een terrein om te netwerken, meer aanwezig dan op rijksniveau.

### De zaak- Tjibbe Joustra

Lees de casus en beantwoord de volgende vragen die slaan op de casus:

1. Kan een ambtenaar een minister in deze casus in moeilijkheden brengen door niet direct alle informatie te verstrekken of niet?
2. Kan een minister een ambtenaar/bestuurder van een zelfstandige rijksorganisatie van zijn 'plaats krijgen' door het vertrouwen in hem of haar op te zeggen of niet?
3. Mag een ambtenaar zich publiekelijk verdedigen als een minister het vertrouwen in hem opzegt?
4. Een topambtenaar die 'van zijn post wordt gehaald', is beschadigd. Kan zo iemand een rehabilitatiepoging ondernemen of niet?

#### *Toelichting op de casus*

De Tweede Kamer onderhield in de loop van 2003 minister De Geus van SZW (kabinet-Balkenende II) enkele malen over de verbouwing van het UWV – hoofdkantoor in Amsterdam. Er zou sprake zijn van sloop van een nagenoeg gereed gebouw en vernieuwing die '*verkeerde proporties*' had aangenomen in de ogen van sommigen. Een *te duur* uitgevallen verbouwing voor een overheidsorganisatie die werklozen weer aan een baan moet helpen. Met name in het bestuursgedeelte van het UWV-hoofdgebouw zou dat het geval zijn geweest. Bestuursvoorzitter Joustra werd hierop aangekeken. Minister De Geus gaf cijfers over de verbouwingskosten aan de Tweede Kamer maar kwam begin 2004 scherper onder politiek vuur te liggen toen bleek dat hij met andere cijfers moest komen. De Geus zou de Tweede Kamer *verkeerd hebben ingelicht* en dat geldt als een politieke doodzonde. Uit eigen lijfsbehoud had De Geus Wim Meier al eerder onderzoek laten doen en toen die concludeerde tot hogere kosten dan eerder gemeld, moest De Geus iets doen.

#### *Wat deed de minister van SZW?*

De Geus bleef aan de bal. Hij gaf de nieuwste cijfers aan de Tweede Kamer maar zegde tegelijk ook publiekelijk het vertrouwen in de UWV-bestuursvoorzitter op. Veel partijen uit de Tweede Kamer,

geleerd hebbend van andere gevallen, vonden dat De Geus niet sterk geopereerd had (hij had de kwestie eerder laten sudderen) en laat onmiddellijk merken dat Joustra geen gouden handdruk moest krijgen. Maar in de wandelgangen valt wel te beluisteren dat de positie van De Geus naar Joustra toe niet erg sterk is.

#### *Adhesie*

Het oude sg-maatje van Joustra Sweder van Wijnbergen, die eerder als sg van EZ vrijwillig opstapte na een conflict met minister Jorritsma, neemt het direct voor Joustra op in een uitzending van het televisieprogramma Nova. Hij stelt dat De Geus met geen mogelijkheid Joustra weg zal krijgen tenzij hij flink 'de beurs trekt' en Joustra wenst in te stemmen. Zijn vermoeden is dat Joustra niet wenst in te stemmen. Dat blijkt direct. Joustra verdedigt zich publiekelijk. Dat kan want zijn zaak is publiek 'bezit' geworden. .

#### *Joustra wil tijd: een adempauze voor bezinning*

Wat doet Mr Tjibbe Joustra, voormalig secretaris-generaal van het minister van LNV, en in 2003 topman van het UWV? Hij legde op 17 februari 2004, nog vóór het debat in de Tweede Kamer, *op eigen initiatief* zijn functie als voorzitter van de Raad van bestuur van het UWV tijdelijk neer *door verlof te nemen*. Hij scheidt met die eenvoudige stap voor zichzelf en de minister zo een denkpauze en kan een eigen advocaat raadplegen. Zo kan hij de kat uit de boom kijken. Dat deed hij nadat minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het vertrouwen in hem had opgezegd. De UWV/bestuursvoorzitter bestreed onmiddellijk publiekelijk heftig dat verkeerde cijfers zouden zijn verstrekt. Voorzover er een verandering in de rapportage van de verbouwingskosten was geweest, was dat gebeurt *op instigatie* van de Rijksgebouwendienst, aldus Joustra. Hijzelf had zich daar niet mee bemoeid, maar was wel verantwoordelijk.

Direct nadat De Geus het vertrouwen in Joustra had opgezegd, stelde hij topambtenaar Annink van Defensie aan als tijdelijk bestuursvoorzitter.

#### *Hoe liep dit af?*

Medio maart 2004 aanvaardt UWV-bestuursvoorzitter Joustra van minister De Geus van Sociale Zaken een andere functie binnen de rijksoverheid. Dat bleek uit een brief die de minister aan de Tweede Kamer stuurde en uit een openbaar gemaakte briefwisseling tussen De Geus en Joustra. De minister schrijft dat de UWV-baas tot een andere functie voor hem is gevonden adviseur wordt *'op in gezamenlijkheid met de raad van bestuur van het UWV te bepalen beleidsvelden in het publieke domein'*. Is die baan er na een jaar nog niet dan moet een intermediair een conclusie trekken.

Joustra trekt hieruit zelf de conclusie dat UWV hem mogelijk zal verzoeken de raad van bestuur te blijven ondersteunen. Hij schrijft aan dat verzoek graag gevolg te willen geven, hoewel hij liever gewoon als voorzitter was aangebleven. Dat betekent dat Joustra *niet ontslagen* wordt maar met opgeheven hoofd en een schrammetje kan blijven rondlopen. En ook De Geus komt weg uit een netelige positie (geen bewijs voor een incompetent UWV-baas; gouden handdruk).

Joustra is door de minister niet officieel gerehabiliteerd; het geschonden vertrouwen wordt niet hersteld. Maar Joustra wordt redelijk goed behandeld; hij wordt *niet ontslagen*. Hij vindt de vertrekregeling 'op zijn zachts gezegd verrassend' (VK, 150304) gezien de zware beschuldigingen van De Geus tegen de UWV-topman. Dezelfde bezwaren gelden volgens Joustra immers tegen zijn medebestuurder Pieter Cloo, in wie het vertrouwen ook was opgezegd maar die mag blijven zitten terwijl slechts zijn portefeuille huisvesting is afgenomen. Joustra zegt te hebben ingestemd om het UWV geen verdere schade te berokkenen. Bovendien is hij tevreden met zijn opvolgster, Annette Dümig, lid van de Raad van Bestuur van UWV. Ze nam per 15 maart 2004 de taken van Ton Annink over die terugkeert naar zijn post op Defensie.

### *De argumenten van Joustra*

Joustra ontkent de minister verkeerd te hebben ingelicht. Hij bestrijdt ook de vergelijking van (semi-) overheidsgebouwen, waaruit zou blijken dat het UWV-pand te duur is. Hij wil een gesprek met de accountants. Hij wil weten of de accountants zich aan de gedragsregels gehouden hebben. Volgens de ex-UWV-topman zijn de conclusies gegeven het materiaal te hard en is het rapport van de commissie - Meijer naar een beschuldiging toegeschreven.

### *Tegenaanval*

Joustra voelt zich niet voldoende gerehabiliteerd en kiest voor de tegenaanval om zijn naam gezuiverd te krijgen. Opvallend is dat hij niet de aanval opent op de minister. In het politieke circuit kan hij niks meer herstellen omdat de Tweede Kamer de stappen van De Geus steunt en ook de verbouwing te duur vindt. Vertrouwensherstel valt niet meer te bereiken. Joustra laat bekend maken juridische stappen te overwegen tegen de accountants van Deloitte Bijzonder Onderzoek & Integriteitsadvies die meewerkten aan het rapport - Meier over de huisvestingskosten. Hij wil eerst een gesprek met hen en als dat niet bevredigend verloopt, overweegt hij hen voor de tuchtraad te slepen. De oud-UWV - topman zei eerder al dat hij het niet eens is met de conclusies uit het rapport - Meier, daarin bijgevallen door een ander lid van de UWV-bestuursraad met de portefeuille huisvestingszaken. Dit andere lid behoefde overigens – curieus genoeg - geen plaats te maken.

### *Antwoorden*

- Kan een ambtenaar een minister in moeilijkheden brengen door niet direct alle informatie te verstrekken of niet? Antwoord: Ja, hoewel de vraag is of Joustra bewust informatie heeft achtergehouden. Dan kon hij aannemen dat de minister politiek in moeilijkheden zou komen.
- Kan een minister een ambtenaar/bestuurder van een zelfstandige rijksorganisatie van zijn 'plaats krijgen' door het vertrouwen in hem of haar op te zeggen of niet? De casus laat zien dat het kan. De argumentatie 'een vertrouwensbreuk' betekent dat de zaak daarmee naar politiek niveau getild is en dat de oplossing ook een politieke wordt.
- Mag een ambtenaar zich publiekelijk verdedigen als een minister het vertrouwen in hem opzegt? Antwoord: Ja, zo blijkt.
- Een topambtenaar die 'van zijn post wordt gehaald', is beschadigd. Kan zo iemand een rehabilitatiepoging ondernemen of niet? Ja, of dit het voor Joustra gewenste effect heeft, is iets anders. De ex-UWV-baas laat daarmee zien niet met zich te laten spotten.

### *Literatuur over Weber*

- Dassen, P., De onttovering van de wereld – Max Weber en het probleem van de moderniteit in Duitsland, Van Oorschot, Amsterdam, 2000.
- Goddijn, H.P.M. (red.), Max Weber, Ambo, Baarn, 1980.
- Zuurmond, A., De infocratie – Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk, Phaedrus, Den Haag, 1994.

### *Basisliteratuur over departementen en beleid*

#### *Recent:*

- Bekke, A.J.G.M., e.a. (red.), Departementen in beweging, Vuga, Den Haag, 1994.
- Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), Kerndepartementen op afstand?, Eburon, Delft, 1996.
- Twist, M.J.W. van, en R. in 't Veld (red.), Over kerndepartementen, Vuga, Den Haag, 1993.
- Veenswijk, M., Departementale cultuur, Eburon, Delft, 1996.

#### *Ouder:*

- Breunese, J.N. en L.J. Roborgh (red.), Ministeries van algemeen bestuur, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1989.

- Hakvoort, J.L.M. en J.M. de Heer, *Wetenschap over departementen*, Vuga, Den Haag, 1989.
  - Berkers, E., *Technocraten en bureaucraten – Ontwikkeling van organisatie en personeel van Rijkswaterstaat, 1850-1930*, TUD, Delft, 2002 (diss.).
  - Pitt, D.C. en B.C. Smith, *Government departments - An organizational perspective*, Routledge & Kegan Paul, Londen, 1981.
- Internationaal-vergelijkend:*
- Bekke, J.A.G.H., J.L. Perry en Th.A.J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana UP, Bloomington, 1996.

### **3 Investeren in ambtenaren en kwaliteit van de rijksdienst: de commissie - Van Rijn**

Is sprake van poging tot beïnvloeding van de kwaliteit van ambtenaren? We richten ons op het rijksniveau.

In 2001, ten tijde van het ministerschap van De Vries in het tweede kabinet- Kok, verscheen het rapport van de commissie - Van Rijn over de arbeidsmarkt in de publieke sector. Dat rapport *'Investeren in mensen en kwaliteit'* trok veel aandacht vanwege de financiën, die gevraagd werden voor verbetering van de arbeidsomstandigheden in de collectieve sector. Er zouden tussen 15 en 20 miljard gulden nodig zijn. De commissie pleit voor verlenging van de werkweek van ambtenaren van 36 naar 38 uur. De intentie is als het aan de commissie ligt om ouderen langer aan het werk te houden en in ruil krijgen ze daarvoor een dertiende maand salaris.

Het rapport is het eindproduct van de interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van de directeur-generaal Management en Personeelsbeleid van BZK Martin van Rijn. De werkgroep heeft in opdracht van het kabinet de arbeidsproblematiek van de collectieve sector op korte en middellange termijn in kaart gebracht.

#### ***Tempering***

Was het rapport van de commissie- Van Rijn na uitkomen reden voor feest? De volgende argumenten zijn relativerend.

- Het rapport deed nogal wat stof opwaaien vanwege de hoogte van het gevraagde bedrag voor verbetering van de arbeidsomstandigheden in de collectieve sector: 15-20 miljard gulden. In de persmedia werd gesproken van explosief materiaal.
- De collectieve sector is groter dan de rijksdienst en veel geld kan gaan naar sectoren buiten het rijk. De personeelsproblematiek is het grootst in de sector onderwijs en zorg. Als het kabinet geld reserveert voor personeel gaat het naar die sectoren toe.

#### ***Behartenswaardig***

Maar de andere aanbevelingen van Van Rijn c.s zijn ook behartenswaardig. Het imago van de overheid moet beter (zie Ringeling), het management moet professioneler, ouderen zouden langer aan het werk moeten blijven, de salarissen dienen meer marktconform te zijn. Veel van de aanbevelingen van de commissie moeten worden meegenomen in het CAO-overleg in de verschillende sectoren.

Waar de overheid het alleen voor het zeggen heeft, heeft het rapport van Van Rijn c.s. een meer besliste toon. Van Rijn c.s. pleiten voor een *wenselijke vernieuwingsslag*. Van Rijn c.s. schreven over *innovatiecentra* die structurele verbeteringen moeten aandragen voor de modernisering van de overheid, carrières voor specialisten (en dus niet alleen voor generalisten), invoering van het INK - model, een betere inzet van ICT en over talent scouts.

Op het eerste gezicht valt op het rapport van de commissie weinig af te dingen. Veel is weer op een rijtje gezet. Sommige voorstellen van Van Rijn c.s. zijn niet moeilijk om te realiseren. Twee argumenten. Volgens diverse CAO voor rijkspersoneel bestond al de mogelijkheid op jaarbasis 100 uur meer te werken of 80 uur minder. Indien de werkweek verruimd wordt van 36 naar 38 uur heeft een werknemer op basis van de wet op het deeltijdwerken het recht om minder te gaan werken. Denk aan 36 uur werken.

### ***Langere termijn***

De voorstellen voor de langere termijn zijn het interessantste aan het rapport. Er wordt gesproken van 'een noodzakelijke vernieuwingsslag'. En over verhoging van productiviteit en kwaliteit. De commissie- Van Rijn: 'Het ontwikkelen en uitvoeren van beleidsprogramma's binnen en tussen sectoren zou verder en sneller moeten gebeuren, waarbij zowel de ambtelijke sturing (meer programma- en projectmanagement) als de politieke sturing moet worden aangepast'.

### ***Kwaliteit***

De verantwoordelijkheid van het topmanagement voor de kwaliteit van de organisatie is groot. Hier valt nog progressie te boeken volgens de commissie - Van Rijn. Waarom? Omdat veel ambtenaren die van baan wisselen aangeven dat de kwaliteit van het management een reden is om te verkassen.

De kwaliteitsverbetering moet voortkomen uit innovatie op het vlak van

*a management en sturing,*

*b ICT-inzet en*

*c personeelsbeleid.*

### ***Ad a Management en sturing***

Het rapport van Van Rijn c.s. geeft op dit vlak voorzetten. Management en sturing zijn te verbeteren door het maken van *prestatie-afspraken*, het ontwikkelen van *managementvaardigheden*, het geprogrammeerd *werken aan kwaliteit* en het *organiseren van het delen van kennis*.

Bij het maken van afspraken over prestaties gaat het om afspraken tussen werknemer en direct leidinggevende of politieke bestuurder.

Waarom te denken bij betere managementvaardigheden? Het rapport - Van Rijn is hier slechts kort over. De aanbeveling komt neer op een andere wijze van rekruteren, een 'permanente en geprogrammeerde ontwikkeling' en 'gestuurde mobiliteit'.

Het organiseren van het delen van kennis moet slagvaardiger gebeuren, Zonder dat sprake is van ingewikkelde reorganisaties.

Dit alles moet worden uitgewerkt want een blauwdruk hiervoor hebben Van Rijn c.s. niet. Een van de voorstellen is het instellen van taakgroepen (task forces) voor het opstellen van innovatiecentra in diverse sectoren. Deze innovatiecentra moeten volgens een programmatische aanpak structurele verbeteringen op gang brengen op drie samenhangende gebieden: management en sturing, de inzet van ICT en de vernieuwing van human resources management.

De productiviteit moet verhoogd worden door institutionele veranderingen, zoals prikkels tot efficiënt werken, benchmarking, afrekenen op resultaat en vormen van prestatiebeloning. Benchmarking wordt ook in verband gebracht met kwaliteit.

Het ministerie van Justitie wordt als voorbeeld opgevoerd voor een geschikte werkwijze: benchmarking vindt er plaats, en er bestaat aandacht voor kwaliteitsbeleid en kwaliteitscontroles, klant-tevredenheidsonderzoek en onderzoek naar personeelsmotivatie. Ook andere ministerie zouden toe moeten naar een kwaliteitsmanagement volgens het INK-model (zie M&B, jrg. 2000, nr. 6).

### *Ad b ICT*

Voor een toekomstige overheid is ICT zeer belangrijk. De commissie - Van Rijn meent dat de inzet van ICT bij de overheid nog te veel gericht is op het vergemakkelijken en efficiënter maken van het werk, zonder dat de werkwijze zelf veranderd wordt. Met IIC is juist meer mogelijk. ICT is niet slechts een hulpmiddel voor efficiencyverhoging maar kan ook nieuwe oplossingen bieden. ICT zou ook kunnen bijdragen aan een groter maatschappelijk rendement van beleid. Handhaving en toezicht kunnen met behulp van ICT beter. Volgens Van Rijn c.s. zal telewerken, samen met kantoorinnovatie grote gevolgen gaan hebben voor de organisatie en werkwijze van interne bedrijfsprocessen en beleidsprocessen. ICT - ontwikkelingen moeten top down gestuurd worden vanwege de kostenbesparingen.

ICT vereist een investering in kennismanagementsystemen, menen Van Rijn c.s.. Waar meer projectmatig gewerkt wordt, neemt de noodzaak van kennismanagement toe. Veel van wat een organisatie doet en in de hoofden van medewerkers zit, zou ontsloten moeten worden.

### *Discussie*

Wat vindt u van de volgende uitspraken over ICT en kennismanagement, die met enige vrijmoedigheid ontleend is aan het rapport van de commissie- Van Rijn.

- 'De kennis die nu nog in de hoofden van medewerkers zit, moet worden ontsloten en vastgelegd in systemen die voor iedereen toegankelijk zijn'.
- ICT maakt de uitwisseling van kennis en ervaring veel makkelijker. 'Verrijkende, on-line discussies tussen professionals' is door ICT mogelijk.

### *Ad c Personeelsbeleid*

Goed management is een voorwaarde voor goed personeelsbeleid. Maar wat is goed personeelsbeleid? De commissie - Van Rijn beveelt aan dat er meer werk gemaakt

wordt van behoud van menselijke waarden en ontwikkelingsmogelijkheden meetellen in de personele kant van het management. Tevreden medewerkers zijn meer gemotiveerd en creatiever. Tevreden medewerkers bieden een beter klimaat voor het aantrekken van talent. De commissie meent ook dat een incentivebeleid nodig is voor talentvolle medewerkers. Er moet een functionaris komen voor het herkennen van talenten en het behoud van kwaliteit.. Er moet worden geïnvesteerd in het ontwikkelen van individuele loopbaanpaden en leermogelijkheden. Differentiatie moet als criterium meetellen. Niet iedereen heeft recht op hetzelfde. De commissie denkt dat werkmotivatie en productiviteit positief invloed kunnen ondergaan van beloning in allerlei vormen.

### ***Grenzen van integraal management***

Volgens de commissie - Van Rijn zijn de grenzen van *integraal management* in zicht. Ze heeft daarvoor twee argumenten.

1 In de dagelijkse praktijk van de rijksdienst zou teveel een concurrentieslag plaatsvinden tussen inhoud, personeel, huisvesting, financiën en alles waarvoor de integraal manager nog meer verantwoordelijk voor is.

2 Toen integraal management werd bepleit en ingevoerd hebben velen zich onvoldoende gerealiseerd dat er geïnvesteerd moest worden in de organisatie en het instrumentarium van de P&O - functie. De wisselwerking tussen werken aan beleid en gevolgen voor personeel heeft onvoldoende plaats gevonden.

### ***Specialisatie in ere hersteld***

De commissie - Van Rijn neemt afscheid van bepaalde automatisen. Dat een managementfunctie in het verschieft ligt na eerst een inhoudelijke lijn gevolgd te hebben, moet als automatisme verdwijnen. De een moet een managementfunctie kunnen vervullen en de ander een specialistische inhoudelijke functie zonder dat op voorhand daar grote beloningsverschillen mee gepaard gaan. Als deze aanbeveling overgenomen wordt, komt daarmee een einde aan het feit dat een carrière en de daaraan gerelateerde beloning alleen weggelegd is voor managers. Dat betekent dat de commissie de specialist erkent. Weliswaar worden toeslagen toegekend aan bepaalde specialisten maar de commissie- Van Rijn pleit dus voor de officiële erkenning van niet-managementfuncties als carrièrepad.

### ***Commentaar op het rapport van de commissie - Van Rijn***

1. Een kritiek op het rapport is de volgende. Werken bij de overheid wordt ook door de commissie -Van Rijn nogal vergeleken met werken in het bedrijfsleven. Deze vergelijking is ten eerste niet goed mogelijk omdat het werk bij de overheid anders is dan in het bedrijfsleven. Neem defensie en politie. Ten tweede, de overheid heeft te maken met openbaarheid, het bedrijfsleven niet in die mate. De overheid is een glazen huis. Ten derde, de arbeidsduur ligt in het bedrijfsleven hoger dan bij de overheid. Standaard is dat bij de overheid 36 uur gewerkt wordt. In het bedrijfsleven ligt dit veelal hoger. Ten vierde, het ziekteverzuim bedraagt bij de ambtenaren 7 procent en in het bedrijfsleven 5 procent. Ook dat is een argument, meent De Swart (2001).

2. Een tweede punt betreft de gelegde accenten. Bepaalde commentatoren menen dat de oplossingen voor arbeidsmarktproblemen vooral gezocht moeten worden in flexibiliteit (De Swart, 2001). Meer werk moet mogelijk zijn, maar dan ook meer verdienen. Minder werk is ook mogelijk. De flexibele werkweek. Flexibiliteit uit zich in afspraken over een loopbaan en onderwijs.
3. Wat lost salaris voor de dertiende maand op? Voor wie de vergelijking met het bedrijfsleven wel wil maken, de dertiende maand, zoals voorgesteld door de commissie - Van Rijn, wordt in het bedrijfsleven niet per definitie en aan iedereen uitgekeerd. Hier geldt een *performancecriterium*, dat wil zeggen betaling voor de individuele toegevoegde waarde en prestaties van werknemer X (De Swart, 2001).
4. Ron Niessen, bekleeder van de Ien Dales-leerstoel aan de UvA en tevens verbonden aan het ministerie van BZK, meent dat als de overheid zich ondernemender zou moeten opstellen, zoals Van Rijn c.s. bepleiten, ze dat zou moeten doen door te investeren in menselijk kapitaal. 'De overheid blijkt in dit opzicht geen lerende maar een hardleerse organisatie te zijn', meent hij (Niessen, 2001b: 19). Overheidsmedewerkers zouden verplicht moeten worden om een minimum aantal opleidingspunten per jaar te halen, zoals dat bij advocaten het geval is. Er is diepte-investering in mensen nodig door meer aandacht voor vorming en opleiding. Van Rijn c.s. hebben het dan vooral over scholing voor de huidige functie en op een vervolg. Niessen ziet dit ruimer en wijst als jurist ook op het bijbrengen en versterken van democratisch besef, rechtsstatelijk besef en *integriteitsbewustzijn* bij de werkers in de overheid als arbeidsorganisatie. Het gaat om onderdelen van de persoonlijke standaarduitrusting van een ambtenaar. De eis van integriteitsbesef geldt bij de overheid in versterkte mate omdat elk *integriteitsincident* het imago van de hele overheid aantast en afbreuk doet aan het vertrouwen dat de burger in de overheid moet hebben. Beroepsorganisaties die meer onder invloed van de tucht van de markt staan geven op dit punt van persoonlijke ontwikkeling het voorbeeld. Vluchten in de prioriteit van de productie kan niet meer.
5. Doordat de commissie - Van Rijn aandacht heeft voor de beloning van de specialist, tegenover de van oudsher gegroeide beloning voor inhoudelijk georiënteerde werknemers die doorgroeiden naar een meer generalistische managementfunctie, wordt het denken over verplichte mobiliteit anders. Niessen (2001b) brengt naar voren dat tegen mobiliteit zoals voorzien in de Algemene Bestuursdienst (ABD), waarbij boven een bepaalde schaal om de zoveel jaar van functie gewisseld wordt, niks tegen is maar wel tegen *verplichte* mobiliteit. 'Ik beschouw verplichte mobiliteit als een verschijningsvorm van al te sterke gerichtheid van het overheidsperoneelsbeleid op het ontwikkelen van generalisten, oftewel de *gerichtheid op despecialisatie*. Hieruit spreekt ook een onderwaardering, een depreciatie van specialisten, en dat terwijl de overheid een *kennisintensieve organisatie* is. Zo'n organisatie drijft op kennis en ervaring van haar leden, en het ontwikkelen en behouden van kennis zou juist een voornaam punt van zorg moeten zijn voor de overheid. Despecialisatie en depreciatie van specialisten hebben desastreuze gevolgen voor de overheidsdienst. Want in 2004 (...) zijn er grote tot zeer grote wervingsproblemen te verwachten voor een aantal specialistische functies, zoals juristen ...', aldus Niessen (2001b: 19).

### ***Literatuur over de arbeidsmarkt in de collectieve sector en kwaliteit van het openbaar bestuur***

- Altenburg, P.M., Cijfers en centen, in: Bestuur & Management, april 2001, pp. 20-21.
- Buurma, H. & C. Jacobs (red.), Integraal management in overheid en publieke sector, Lemma, Utrecht, 1996.
- Commissie- Van Rijn, Investeren in mensen en kwaliteit - De arbeidsmarkt in de collectieve sector, Den Haag, 2001.
- Hakvoort, J.L.M., en H. Klaassen, Benchmarking in non-profit organisaties, in: Beleidsanalyse, 1999, nr. 3, pp. 11-20.
- Helder, S., Op weg naar structurele inzet benchmark-instrument, in: B&G, maart 2001, pp. 12-31.
- Kets, F., Angst voor de mening van ambtenaren? - Over de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren en de kwaliteit van het openbaar bestuur, in: Bestuurswetenschappen, 2001, nr. 6, pp. 502-506.
- Kreij, R. de, Een noodzakelijke vernieuwingslag, maar nu echt, in: Bestuur & Management, april 2001, pp. 4-8.
- Ministerie van BZK, Kernegegevens overheids personeel 1999, Den Haag, 2001.
- Niessen, C.R., Ambtenaar in de overheidsorganisatie, Kluwer, Deventer, 2003.
- Niessen, C.R., De overheid is hardleers, in: Bestuur & Management, april 2001b, pp. 18-19.
- Niessen, C.R., Vluchten kan niet meer ..., Amsterdam, 2001a (oratie).
- Steen, M. van der, en P. Frissen, Meervoudigheid ervaren - Vraaggesprek met Martin van Rijn, in: Bestuurskunde, 2006, nr. 3, pp. 45-48.
- Swart, T. de, Overheid en bedrijfsleven, in: Bestuur & Management, april 2001, p. 12.

#### **4 De goede ambtenaar blijft bij de tijd**

Ambtenaren moeten volgens personeelsadvertenties bij de tijd blijven. Neem de Gemeente Utrecht. Het bestuur vraagt een consultant Personeel & Organisatie. Een functie-eis is: 'Je luistert goed naar je klanten. Je bent een bouwer. Actuele ontwikkelingen volg je op de voet. Niet omdat het moet maar omdat je als professional wilt blijven leren. Je durft uit te dagen, maar hebt oog voor het tempo dat anderen aankunnen. Van een hoge werkdruk schrik je niet' (VK, 1301 2001).

Maar bij de tijd blijven wat is dat eigenlijk? Veel organisatie nemen de ambtenaren mee in een planning & controlcyclus waarin ze *resultaatgericht* moeten werken aan *produkten* in een *bedrijfsmatig* functionerende gemeenten en terugkoppelen wat ze deden en bereikten door prestatiemeting en verslag te doen in *maraps*, *managementrapportages*. Deze eisen zijn begrijpelijk maar dwingen ze niet tot afgemeten eenheden van zelfde produkten alsof een overheidsorganisatie een fastfoodrestaurant is, een McDonald's?

#### ***Fastfoodmodel volgt bureaucratie op***

McDonald's, een keten van restaurants, wordt wel gezien als een amendement op Max Weber. De bureaucratie is de markt op gegaan en zo Mx Weber geworden. Dat houdt de socioloog George Ritzer ons in het boek '*McDonaldisation of society*' voor.

Max Weber analyseerde hoe oude tradities weken voor efficiency, hiërarchie en controle van de bureaucratie. Maar intussen is er recenter weer het een en ander veranderd. Oude tradities zijn grotendeels verdwenen. Efficiëntiestreven heeft een nieuwe gedaante aangenomen. McDonald's staat daarvoor model. 'Alles draait om het efficiënte. Bedienden in fastfood restaurants moeten alleen maar efficiënt werken, de hamburgers worden voorgebakken en geassembleerd zoals in een montagefabriek. De klant wil zijn voedsel efficiënt krijgen en opeten, er wordt trouwens ook niet anders van hem verwacht. Het voorrijloket is voor beide partijen het makkelijkst. Het systeem van het restaurant is doortrokken van normen, regels en procedures. Bovendien werkt de efficiëntie van de een vanzelf het efficiënte gedrag van de ander in de hand. Bovendien moet alles berekend kunnen worden. Al het werk gebeurt in tijdseenheden. De nadruk op hoeveelheid en snelheid gaat vaak ten koste van de kwaliteit. Ook vanuit het oogpunt van de werknemer, want die wordt ontevreden; het werkt vervreemdend, er moeten buitensporige omzetten gehaald worden. Klanten worden geacht zo kort mogelijk in het restaurant te verblijven, de stoelen zijn zo ontworpen dat je het er niet langer dan twintig minuten op outhoudt.

Ook moet alles vooral voorspelbaar zijn. Daarom zijn winkelen en dienstverlening zo veel mogelijk geritualiseerd. Ook hier lokt het voorspelbare gedrag van de werknemer spiegelgedrag van de klant uit. Zodra die binnenkomt, wordt hij volgens een script begroet en te woord gestaan. (...) Tenslotte is er een hoge mate van controle in een McDonaldization-maatschappij. Veel van die controle wordt door machines uitgeoefend. Niet meer de mens aan de knoppen, maar knoppen die over mensen regeren. Die technologie overheerst de werknemers van nu al, maar zal de mens nog veel meer verdringen'. Aldus Ritzer (in VN, 14 febr. 1998).

### *Wortels van fastfoodmodel*

De McDonaldization-these heeft wortels in de wetenschap. Met name in het werk van Max Weber vinden we de stelling dat zich in het westen een proces van rationalisering voordoet, waarvan de bureaucratie een uiting was. Als 'paradigma' heeft het fastfoodrestaurant evenwel de bureaucratie verdrongen, volgens Ritzer. Het *fastfood-model* wordt nu overal nageaapt. Het is een nastrevenswaardig model geworden, meent Ritzer. McDonald's is de ultieme Amerikaanse icoon. De hiërarchie uit de (oude) bureaucratie van Weber leent zich niet meer voor een resultaatgerichte, kengetallen- en service-benadering van gemeenten en andere overheden op het einde van de twintigste eeuw.

### *Kunnen we de McDonaldization herkennen?*

Ritzer laat daar geen twijfel over bestaan. De nieuwe MxWeber-top wil door een eenheid van benadering een mal maken voor succes, volgens Ritzer. McDonald's zijn over het hele land hetzelfde. Er is dan ook sprake van een keten van nagenoeg gelijk functionerende bedrijven. Volgens Ritzer krijgen Amerikaanse burgers, net als bij McDonald's afgemeten producten, afgemeten pakketten vakantie in Disney World. Mensen volgen een computer-cursus als *one-minute manager*. Begravenissen worden 'besteld' bij rouwketens. Zodra je in veel zaken en winkels binnenstapt doen burgers/cliënten niet meer wat ze zelf willen, maar wordt hun gedrag gereguleerd. Slaat de

(McDonald's-) aanpak van een organisatie niet genoeg aan dan moet de aanpak 'een slag draaien' en wordt met inschakeling van marketingspecialisten gewerkt aan een nieuw imago. Via computeruitdraaien wil de leiding de verkoop volgen, de voorraden registreren en aanvullen - zo mogelijk 'just in time -, en verliesgevende activiteiten snel afstoten.

### *Diffusie van het concept*

De werkwijze van de hamburgerketen staat model voor verdere *rationalisering* van de samenleving, waarvoor F. Taylor al de aandacht vroeg. Door het succes van McDonald's en de klonen ervan is er een neiging om het concept over te nemen, te volgen. Het concept beperkt zich niet tot restaurants. Ritzer spreekt, zoals gesteld, van de McDonaldization van de samenleving.

### *Kenmerkend voor McDonaldization*

Kenmerken voor het fastfoodmodel van de McDonaldization zijn:

- meer aandacht voor meetbaarheid (de producten zijn vrijwel eender in elk McDonalds),
- voorspelbaarheid, en
- controleerbaarheid door computers.

Door middel van automatisering, vereenvoudigingen en afslankingen hebben instellingen en bedrijven de principes van McDonald's snelrestaurants verwerkelijkt. Kenmerkend is ook: de klant wordt geactiveerd. De burger haalt geld op uit een automaat en in een restaurant haalt hij of zij de eigen maaltijd op. Daar blijft het niet bij. Kenmerkend is verder: werknemers zijn minder klantvriendelijk. Zij behoeven slechts eenvoudige handelingen te verrichten. Werknemers kunnen ook in een mal. De mal bleef niet dezelfde; deeltijdarbeid werd mogelijk.

### *Achtergrond: MacDonalldization zichtbaar?*

Lees de volgende advertentie voor functionarissen van schaal 12.

#### *Personeelsadvertentie uit de gemeente Grensstad*

'De afdeling Welzijn bestaat uit drie musea, die rechtstreeks zijn aangehaakt bij het afdelingshoofd, en twee bureaus die worden aangestuurd door een bureauchef. De bureaus verzorgen de beleidsontwikkeling en -uitvoering op de volgende terreinen: (openbaar) onderwijs, leerplicht, kunst en cultuur, en breed welzijn (o.a. ouderenzorg, emancipatie, allochtonen, wijk- en buurtontwikkeling, minimabeleid, maatschappelijke participatie, jongerenbeleid).

Binnen de afdeling Welzijn zijn de volgende functies vacant:

*bureauchef autonoom beleid* en *bureauchef niet-autonoom beleid*.

Voor de bureauchef autonoom beleid ligt er een speerpunt bij maatschappelijke participatie, voor niet-autonoom beleid ligt het speerpunt bij openbaar onderwijs.

*Functie-informatie:*

- u functioneert in een uitdagende, complexe werkomgeving, waar een vergaande ontwikkeling naar het realiseren van integraal beleid gaande is;
- u maakt deel uit van het afdelingsmanagementteam, waarin u medeverantwoordelijkheid draagt voor het afdelingsbeleid in brede zin;
- u bent een netwerker, die samenwerking stimuleert, niet alleen binnen de afdeling en dienst, maar ook met andere gemeentelijke organisatiedelen en met externe organisaties;
- u speelt een stimulerende en initiërende rol in een ontwikkelingstraject, dat moet leiden tot een meer professionele organisatie;

- u hebt inhoudelijke kennis van de werkvelden;
- u bent in staat vooral de deskundigheid van de medewerkers naar voren te halen en te bevorderen;
- u werkt en denkt op academisch niveau.

Gevraagd worden enthousiaste managers met *de volgende kernkwaliteiten*:

- ervaring in het aansturen van veranderingen;
- ervaring in moderne bedrijfsvoering;
- open stijl van leidinggeven, communicatie en besluitvaardig;
- gevoel voor bestuurlijke, politieke en ambtelijke verhoudingen, alsmede politieke prioriteitstelling;
- creatieve persoonlijkheid, in staat om signalen om te zetten in strategische visie en deze vervolgens met lef te implementeren;
- in staat om als een coach met de medewerkers samen te werken en collegiaal met de andere leidinggevendenden.

Voor de afzonderlijke functies zal een selectiecommissie worden samengesteld, bestaande uit ... De selectiecommissie doet een voordracht aan het College. Voordat de benoeming plaatsvindt, zal een kennismakingsgesprek plaatsvinden met de beide wethouders. Naast de selectiegesprekken zal tevens een objectief selectie-instrument worden ingezet.

### *De positie van burgers*

Ligt de McDonaldization alleen aan de organisaties? Volgens Ritzer doen de burgers vlijtig mee aan de McDonaldization. Burgers laat de goed opgeleide duurdere ambachtsman (behoorlijk) links liggen. Ook de burgers denken aan de portemonnaie. En ze willen snel veel en goedkoop.

### *Herkenning in Nederland*

Universiteiten werken met modules, dus met lesblokken, en studiepunten. Het ministerie volgt de output in het HOOP, een overzicht met onder meer rendementscijfers, en visitatiecommissies vergelijken de onderwijs- en onderzoeksoutput. Scholen worden geordend in een computeroverzicht. De Riaggs maken productie-overzichten van het aantal contacten per cliënt, dat door tijdschrijven van medewerkers is verkregen. En grotere gemeenten gaan over op outputsturing door contractmanagement. Voor vacaties zijn er McBungalows en voor de vrijetijd de McDisco's.

### *Effecten*

De McDonaldization heeft niet alleen positieve kanten. Klanten en personeel hebben te lijden onder irrationaliteiten die samengaan met de rationaliteit van de McDonaldization. 'De efficiëntie van McDonald's verplaatst zich naar de inefficiëntie van de rijen voor de kassa of de file voor het voorrijloket. De uiterste irrationaliteit is de ontmenselijking. Dat geldt voor de banen en voor de omstandigheden waaronder de klant moet eten'. Hij noemt het een degradatie (Ritzer, 1998).

### *Waardering*

Duidelijk is dat George Ritzer niet van McDonaldization houdt. McDonald's zullen wel weer verdwijnen maar de McDonaldization zal doorzetten. De korte kwieke man met zware bril, kort baartje en snor trok anno 1998 nog steeds door de wereld met zijn anti-McDonaldization-preek. In 1975 woonde hij een tijd in de Amsterdamse Beethovenstraat. Daar dacht hij terug aan zijn jeugd in New York. Aan Amsterdam schijnt hij genoeg te hebben beleefd. De Beethovenstraat was in 1975 vol met zaken als van concurrerende bakkers, groentemannen, de zuivelhandel en

delicatessenzaken. Winkelen was er een genoeg want de winkeliers kenden veel van hun klanten. In Amerikaanse steden waren dergelijke winkelstraten toen al uitgestorven. Ze hadden plaats gemaakt voor supermarktketen nabij grote parkeerplaatsen (zie NRC 12 februari 1998).

### *Inspiratie*

De studie van Ritzer zou aanleiding kunnen zijn voor studies naar bijvoorbeeld de *productieverslaggeving* in Riaggs of ziekenhuizen. Kritiekloze aanvaarding van zijn stellingen lijkt ongewenst. Het beeld dat Ritzer schetst is wat overtrokken maar geeft toch te denken. Dat er van een algehele uniformiteit sprake zou zijn, lijkt te kort door de bocht. De overheidsorganisatie is een heterogeen geheel van organisaties (een multi-organisatie) en er bestaan configuraties van organisaties (organisatietypen), iets wat Ritzer lijkt te miskennen. Bovendien hebben veel overheden getracht om de klantgerichtheid te bevorderen.

### *Literatuur over Weber en ambtenaar in vroeger en recente tijd*

- Berkers, E., Technocraten en bureaucraten – Ontwikkeling van organisatie en personeel van Rijkswaterstaat, 1850-1930, TUD, Delft, 2002 (diss.).
- Goddijn, H.P.M. (red.), Max Weber, Ambo, Baarn, 1980.
- Pollitt, C., The Essential Public Manager, Open University Press, Maidenhead, 2003.
- Ritzer, G., The MacDonaldisation of society, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 1993.
- Zuurmond, A., De infocratie – Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltipe in het informatietijdperk, Phaedrus, Den Haag, 1994.

## **5 De goede ambtenaar is gericht op waarden**

### *Algemene praktische ethiek*

Ambtenaren hebben te maken met een *ambtenarenreglement*. Hun handelen is daarmee ingekaderd. Maar er is meer. De goede ambtenaar is gericht op waarden die verbonden zijn met zijn plaats bij de overheid, zijn positie en zijn rol. De ambtenaar moet *integer* zijn, *onkreukbaar*. De goede ambtenaar moet zich houden aan regels van praktische ethiek, in België *deontologie* genoemd. Men mag niet stelen van de werkgever, men mag niet frauderen of corrupt handelen.

### *Positionele aanvullingen*

Voor bepaalde posities bij de overheid gelden nog specifieke aanvullende regels. Denk aan iemand die een kas beheert of iemand die controleert. We vinden er het een en ander over in de literatuur over street-level bureaucrats, zoals politiemensen en handhavers. Er bestaan niet alleen formele regels maar ook informele.

Dat een ambtenaar zich aan regels moet houden, betekent dat sprake is van waarden en normen. Op deze waarden en normen kan gestuurd worden om ze te handhaven of te vernaderen. Dat gebeurt in termen van – zoals dat tegenwoordig heet – *integriteitsbeleid*. Moet er een aanvullende gedragscode komen voor bestuurders en ambtenaren? Griseri(1998) spreekt in zijn boek van '*Managing values – Ethical change in organisations*'.

## ***Waarden en beleid***

Nu de stap naar de waarden bij beleidskeuzen.

Vraag: Moet het beleid ten aanzien van openluchtrecreatie ingedeeld worden

- bij het departement van 'Volksgezondheid, Welzijn en Sport', omdat veel ongeorganiseerd sport in de open lucht plaats vindt, of
- bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij', omdat openluchtrecreatie vaak in de natuur plaatsvindt, of
- bij Economische Zaken omdat daaronder al toerisme valt, en recreatie en toerisme een eenheid lijken?

Het laten schrijven van een nota vanuit VWS levert een andere taaldaad op dan een nota over openluchtrecreatie vanuit LNV of EZ. Deze departementen verschillen immers in gerichtheid op waarden, belang en instrumentarium.

Letten op ambtelijke verhalen vanuit de praktijk blijkt dat ze niet alleen gaan over rivaliteit en strijd, tussen departementen, of tussen overheden, in een arena van belangen (D. Stone). Zo eendimensionaal is de overheidsdienst niet. Strijd gaat ergens over en dan komen we bij *waarden*.

### ***Drie beelden van goed bestuur***

We kunnen stellen dat er drie beelden van ideaal bestuur bestaan: het neutrale bestuur, het bedrijfsmatig bestuur, en het communicatieve bestuur. Daar horen drie typen ambtenaar bij: de weberiaanse ambtenaar, de ondernemende ambtenaar en de aansprekende ambtenaar.

Welke rol hebben waarden in die drie concepten van goed of ideaal bestuur?

De goede ambtenaar is bij Weber een neutrale *waardenrijke ambtenaar* (Hupe, 1992: 183). Dat beeld is wat achterhaald in 2001.

De goede ambtenaar is in het bedrijfsmatig model uit de jaren negentig een ambtenaar die oog heeft voor resultaten, geld, efficiency, maar ook oog heeft voor politieke democratie, voor eigen verantwoordelijkheid, voor eigen mondigheid (Hupe, 1992: 184). De bedrijfsmatige overheid past in een *economiseringsbeeld*, zegt Grit in zijn proefschrift.

In het model van de *communicatieve overheid* wordt geen waardensysteem opgedrongen maar bestaat overleg en onderhandeling om in wisselende contexten te bezien welke waarde voorop staat, uiteindelijk. Interactief bestuur is gevraagd.

### ***Waardegerichte ambtenaren?***

Politiek is gezaghebbende toedeling van waarden. Dat impliceert dat ambtenaren die beslissingen voor politici voorbereiden ook gericht moeten zijn op waarden. Is dat zo en op welke waarden dan? Robert Denhardt spreekt in *'The pursuit of significance'* van *significante ambtenaren*. Hij ziet in significante ambtenaren excellente topmanagers van overheidsorganisaties. Wat zijn hun kenmerken? Excellente managers zijn sterk gericht op waarden.

Geldt dat ook voor Nederlandse topambtenaren en de subtop? Eldersveld e.a. (1980), Hoogerwerf (1986) en Nelissen e.a. (1996) deden onderzoek hiernaar bij de rijksdienst. Eldersveld e.a. verrichtten landenvergelijkend onderzoek naar *waarden als oriëntatiepunt*. Ze stelden vast dat Nederlandse ambtenaren *vaker* verwijzen naar gemeenschapsidealen dan collega's uit andere landen (Eldersveld e.a., 1980: 77 e.v.). Hoogerwerf (1986: 179) interviewde een aantal ministers en directeuren-generaal. Ze kregen onder meer de volgende vraag voorgelegd: 'Ligt aan uw werk in uw functie een bepaalde formule ten grondslag, dat wil zeggen een opvatting over het "geheim" van een goed bestuur en een goed beleid?'. Meer dan de helft van de respondenten zag democratie als hun belangrijkste formule voor een goed bestuur en beleid.

### *Waarden ook intern gericht*

Nederlandse rijksambtenaren uit de ambtelijke top zijn ervan overtuigd, aldus melden Nelissen e.a., dat managers een duidelijke koers moeten aangeven en richting moeten geven aan mensen in de organisatie. Dat doen ze door aan te geven waar de organisatie voor staat maar dat niet alleen. Ook in de cultuur van de organisatie geloven ze en die willen ze ook uitdragen. Zo willen ze bereiken dat de ambtenaren de ideeën volgen waarvoor de organisatie staat. Nederlandse topambtenaren zijn toegewijd aan de overheidstaak. De overheid is er om zaken te regelen die niet aan 'de markt' kunnen worden overgelaten. Bedrijfseconomisch rendement is niet het enige criterium voor beoordeling van beleid.

### *Differentiatie in beelden tussen top- en subtop-ambtenaren*

Nelissen e.a. (1996) stelden vast dat het zelfbeeld van topambtenaren inhoudt dat 70 procent zich als sterk 'waardegericht' beschouwt. Het oordeel van subtopambtenaren over degene die zij als hun 'baas' zien houdt in dat 54 procent de eigen direct leidinggevende als sterk waardegericht. Tussen het zelfbeeld en het oordeel van de ondergeschikte subtopambtenaren bestaat dus verschil (zie ook Nelissen, Lako en Boomsma, 2000: 323).

Er bestaan duidelijke verschillen in oordeel tussen topambtenaren van departementen. Vooral de subtopambtenaren van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, BZK, en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vinden hun superieuren gericht op waarden, terwijl dat juist veel minder geldt voor ambtenaren van Economische Zaken en van het ministerie van Financiën.

### *Dialogoog tussen doven*

Wie de verhalen leest van de worstelingen van ambtenaren in de dagelijkse praktijk van beleid maken en uitvoeren, ziet niet alleen discussie over botsing van belangen maar ook tussen waarden. Botsen waarden, dan kost het zoeken naar een aanvaardbare oplossing van een probleem veel energie. Een vergelijk bereiken over waarden is moeilijker dan over belangen (Rosenthal e.a., 2000: 17). Denk aan waardeconflicten van voor- en tegenstanders van euthanasie, autochtoon versus allochtoon, plattelanders versus stedelingen, woonwagenbewoners versus burgers, binnenschippers versus grootverladers. Komt de waarde van de een tegenover het belang van de ander te staan dan dreigt een dialogoog tussen doven (Van Eeten). Veel

actuele problemen zijn problemen van botsing tussen op zichzelf respectabele waarden. Moeten asielzoekers op humanitaire gronden worden toegelaten, als geweld in het land van herkomst aan de orde is en een grondslag voor opname, maar de door asielaanvragers opgegeven motieven economische motieven zijn terwijl dat juist geen erkenningsgrondslag is.

### *Verschuivingen in trends in het openbaar bestuur*

*Welke trends duwen andere ontwikkelingen weg?*

Wat vindt u voor uw organisatie invloedrijke ontwikkelingen in het openbaar bestuur: juridisering, informatisering, europeanisering, globalisering, personificatie van de politiek, horizontalisering, incidentalisme, vergrijzingen en ontgroening, liberalisering, arbeidskrapte?

De invloedrijkste trend is volgens bestuurders en ambtenaren in het openbaar bestuur van Nederland *multiculturalisering*. Dat blijkt uit het Trendrapport van Berenschot (2002). *Informatisering* is van blijvend grote invloed op de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur volgens deze studie. *Juridisering* is een ontwikkeling die ondanks pogingen om deze ontwikkeling via beleid te bedwingen in de praktijk van begin 2002 nog steeds dominant is. *Europeanisering* en *globalisering* zijn algemene trends die begin 2002 dominant worden geacht maar waarvan het belang voor de eigen organisatie begin 2002 wisselend wordt beoordeeld. *Personificatie van de politiek* is begin 2002 in de media een steeds belangrijker ontwikkeling. Maatschappelijke verhoudingen worden in de praktijk van het openbaar bestuur van Nederland, eind 2001-begin 2002 als steeds minder hiërarchisch gezien wat betekent dat sprake is van horizontalisering. Wat is bepalend voor de maatschappelijke en politieke agenda? *Incidentalisme* is begin 2002 volgens de Berenschot Trendstudie 'steeds bepalender' voor de maatschappelijke en politieke agenda in het openbaar bestuur van Nederland.

*Zijn er ook dalende trends?*

Ja, commercialisering is begin 2002 volgens de Berenschot Trendstudie een dalend 'goed' op de agenda van ambtenaren en bestuurders, en dat geldt ook voor liberalisering. 'De hoge nood aan goed geschoold personeel lijkt af te nemen', volgens de Berenschot Trendstudie, begin 2002.

*Beelden van bestuur*

Er is ook dynamiek in de *beelden van bestuur*, zeg in de gewenste oplossingsrichtingen. Bestuurders en ambtenaren ervaren de samenleving meer dan vroeger als een 'kermiswereld' vol geluid, opwinding, attracties, emotie en gedeeld leed (Beunders, 2002). In de jaren negentig worden 'witte marsen' gehouden, in sommige gemeenten meer dan een op een dag. De schandpaal keert terug, nu in het politiek bestuur. Vragen aan bestuurders betreffen niet slechts hun politieke verantwoordelijkheid en verwijtbaarheid maar het gaat ook over 'goede bedoelingen' (Gesinnungsethiek), schuld en boete. Niet overal maar hier en daar wel. Sommige bestuurders uiten dat door een vermenging van woorden. Ze nemen niet de politieke verantwoordelijkheid voor een kwestie maar '*alle verantwoordelijkheid op hun schouders*'. Dat duidt op een

emotionele verschuiving naar een politiek van goede bedoelingen en schuld belijden voor 'velen' die falen. De val van het kabinet-Kok over de kwestie-Srebrenica illustreert dit op nationaal niveau, met name de woorden van premier Kok zelf.

Bestuurders worden op het einde van de jaren negentig vaker bij heftige *incidenten* betrokken die het gevolg zijn van eigen (niet) handelen. Soms vertaalt 'onrust', moraal en emotie zich politiek in discussies over meer bestuurlijke en ambtelijke integriteit, soms in de eis van meer orde en veiligheid ('optreden gevraagd' bij voetbalvandalisme), en soms gaat het 'gewoon' om kritiek op beleidsprogramma's (denk aan kritiek op het gedogen van milieumisdrijven). Een '*afwezig bestuur*', dat niet goed handhaaft, als in Volendam, wordt gelaakt door kiezers, die afrekenen met de met oud beleid geassocieerde politieke partij, zoals bij de gemeenteraadsverkiezingen op 6 maart 2002 bleek. De druk om daadkracht in beleid *zichtbaar* te tonen, neemt toe. Maar dat niet alleen. Daadkracht die gepaard gaat met gebrekkige interactie met burgers over bepaalde vraagstukken kan ertoe leiden dat bestuursplannen sneuvelen. Berucht zijn inmiddels de hier en daar opgelegde en daardoor gesneuvelde plannen om 'diftar' in te voeren, een systeem van differentiële tarieven voor huisvuilophaal. De *hiërarchische overheid* is al langer uit en heeft meer en meer plaats gemaakt voor *interactieve beleidsvorming*. Gezien de toenemende druk op bestuurders en hun gedrag verrast het niet dat de Berenschot Trendstudie laat zien dat driekwart van de bestuurders, die meededen aan het onderzoek nauwgezet over hun imago te waken. Driekwart van de bestuurders zegt aan *reputatiebescherming* te doen, een veel hoger aantal dan voor ambtenaren geldt.

Wat toont onderzoek verder? Adviesbureau Berenschot ondervroeg 150 bestuurders en topambtenaren over *beelden van gewenst bestuur*. Daaruit blijkt dat de *staccatocultuur* over zijn hoogtepunt is. Het woord 'onthaasting' mag gebruikt worden. *Prestatiesturing* is nog volop aanwezig, en prestatievergelijking in de vorm van benchmarking is in opkomst, maar er is ook oog voor stress en uitval.

Ambtelijk Nederland heeft in 2002, ten tijde van de val van het kabinet-Kok II, veel minder boodschap aan (onzorgvuldige introductie van) *marktwerking* en *privatisering*. De beleidsprioriteiten van opeenvolgende kabinetten in de jaren negentig (Lubbers II; Kok I en II) staan niet meer hoog op de agenda. De reden is duidelijk. De op het spoor geïntroduceerde marktwerking en het uittrekken van de NS organisatie in deelorganisaties heeft nog niet het gewenste succes gebracht; de treinen zijn minder op tijd gaan rijden. De privatisering van Schiphol ging in 2002 niet door omdat er ook een omslag in het denken in fracties in de Tweede Kamer is gemaakt. Het pleidooi van secretaris-generaal Van Wijnbergen van Economische Zaken, rond 2000 gedaan, om het Openbaar Ministerie te privatiseren leed al eerder schipbreuk. Bijna de helft van de ondervraagde topambtenaren geeft aan dat de neoliberale trend over haar hoogtepunt is, aldus het Berenschot-rapport '*Beelden van bestuur*' (Van Twist e.a., 2002). Rijksambtenaren blijken in grote getale vast te houden aan het bevorderen van privatisering maar op provinciaal en gemeentelijk niveau brengen ambtenaren er de handen *minder* voor op elkaar. Voor marktwerking komt die trend duidelijk naar voren. Een derde van de respondenten geeft aan dat ze er liever niet meer aan

meewerken. Eenzelfde deel, dat de afgelopen jaren betrokken was bij de invoering van marktwerking heeft daar nauwelijks resultaten mee geboekt.

Er is dus sprake van trendbreuken, aldus de auteurs. Dat blijkt niet alleen op het vlak van marktwerking bevorderen en privatisering in gang zetten. Ook de *inkrimpingsgolven* waarmee departementen, provincies en gemeenten de afgelopen jaren te maken hebben gehad, hebben hun langste tijd gehad volgens de ondervraagde respondenten. Met opeenvolgende bezuinigingen op het ambtelijk apparaat hebben veel ambtenaren 'het wel gehad'; ze vinden het geen relevante oplossing meer. Vooral gemeenteambtenaren denken er zo over.

#### *Behaalde resultaten: succes?*

Ondanks de trend om zeer kritisch te staan tegenover de *terugtrekkende overheid* zijn er de afgelopen jaren wel goede resultaten gehaald met verzelfstandiging en verzakelijking. Vooral bedrijfsmatig werken werpt zijn vruchten af. De *ondernemende overheid* ('new public management') lijkt als gewenst bestuursbeeld een beetje 'doorgeschoten' en een trend die over het hoogtepunt is. Zoals een respondent het zegt: 'Van ondernemende ambtenaren moet ik niks hebben. Ze laten hun eigenlijke taken versloffen'. Over verzakelijking van het ambtelijk apparaat denken departementale ambtenaren positiever dan hun collega's in gemeente- en provincieland. Voor rijksambtenaren is verzakelijking nog *wel* een dominante trend, die zich uit in de VBTB-operatie, maar provinciaal en lokaal is die enigszins over het hoogtepunt heen.

Het denken in termen van *beleidsnetwerken* is een iets dalend cultuurgoed en dat geldt ook voor 'old boys networking' in de vorm van benoemingsprocedures bij commissies en raden van toezicht. Ketenregie wordt iets belangrijker (Van Duivenbode e.a, 2000). Maar dan moet die passen in het concept van de *regulerende, toezichthoudende en opdrachtgevende overheid*. Dat bestuursbeeld komt steeds meer centraal te staan, wat begrijpelijk is na de kritiek op een teveel gedogende overheid. Gemeentebesturen gingen niet vrijuit blijkens de analyses van de vuurwerkramp in Enschede (commissie- Oosting), de cafébrand in Volendam (commissie - Alders), de affaire-Tiel (gedeeltelijk instorting van een motel van het Van der Valk-concern).

*Handhaving en publiek-private samenwerking* stijgen op de bestuurlijke agenda's. Driekwart van de respondenten zegt in de trendstudie deelnemer te zijn in een publiek-private samenwerking. Vooral gemeenten (65 procent) en provincies (50 procent) zeggen op dat terrein concrete resultaten te boeken, opvallend veel vaker dan het rijk (35 procent). Op rijksniveau komt PPS maar moeizaam tot stand.

#### *Op de sturingsagenda: wat wordt gebruikt?*

Voor het voeren van overheidsbeleid onderscheidt Berenschot in de Trendstudie 37 benaderingen, waarvan apart is nagegaan hoe er tegenaan gekeken wordt. De drie meest gebruikte beleidsrichtingen zijn

- competentie management;
- sturen op prestaties (passend in new public management); en
- toezicht en inspectie.

Richtingen waarover nogal bedenkingen bestaan, blijken ten dele ook richtingen die bij anderen juist veel verwachtingen wekken: *ketenregie; kennismanagement; competentie management.*

Tabel: Trends in sturing vlg. ambtenaren en bestuurders (Berenschot Trendstudie, 2002)

	typering	
	<b>Meest gebruikte aanpak, begin 2002</b>	<b>Op basis van aantal respondenten dat een aanpak noemt</b>
1	Competentiemanagement	
2	Toezicht en inspectie	
3	Sturing op prestaties	
4	Programmamanagement	
5	Cultuurverandering	
	<b>Minst gebruikte aanpak, begin 2002</b>	<b>Op basis van aantal respondenten dat een aanpak noemt</b>
1	Spindoctoring	
2	Inkrimping ambtelijke apparaat	
3	Zelfsturende teams	
4	Reputatiebescherming	
5	Privatisering	
	<b>Aanpak met hoge succes-ratio</b>	<b>Quotiënt van aantal gevallen dat de inzet van een aanpak tot concrete resultaten leidde en het aantal keren dat de aanpak is ingezet</b>
1	Decentralisatie	
2	Verzelfstandiging	
3	Privatisering	
4	Toezicht en inspectie	
5	Programmamanagement	
	<b>Aanpak met lage succes-ratio/ of die zich nog moet bewijzen</b>	<b>Quotiënt van aantal gevallen dat de inzet van een aanpak tot concrete resultaten leidde en het aantal keren dat de aanpak is ingezet</b>
1	Kennismanagement	
2	Competentiemanagement	
3	Ketenregie	
4	Sturing op prestaties	
5	Procesarchitectuur	
	<b>Aanpak die meer gebruikt zou moeten worden</b>	<b>Aantal mensen dat aangeeft een instrument niet in te zetten maar het wel te willen</b>
1	Levenslang leren	
2	Scenariostudies	
3	Spindoctoring	
4	Outsourcing	
5	Procesarchitectuur	

Voor de eigen organisatie is na te gaan wat meer of minder gebruikt is en succes had.

Schema: Portfoliomatrix voor overheidssturing

		gebruikratio	gebruikratio	gebruikratio
		Gering gebruik	Gemiddeld gebruik	Veelvuldig gebruik
succesratio	Veelvuldig succes	Kwadrant I: Beperkt gebruik,		Kwadrant II: Geregeld gebruikte

		geregeld succes		aanpak, geregeld succes
succesratio	Gemiddeld succes			
succesratio	Gering succes	Kwadrant III: Beperkt gebruikt, Beperkt succes		Kwadrant IV: Geregeld gebruikt, Beperkt succes

Zoals het met discussie over trends vaak gaat: er is strijd over de vraag of wat een veelbelovende ontwikkeling is en welke trend dominant is. De toekomst zal het leren.

### ***Literatuur over trends in het openbaar bestuur***

- Berenschot Trendstudie, Beelden van bestuur, Den Haag, 2002.
- Berenschot Procesmanagement, Jaarboek 2001: Verkenning, verbreding en verdieping, Den Haag, 2002.
- Beunders, H., Publieke tranen, Contact, Amsterdam, 2002.
- Bordewijk, P. en H. Klaassen, Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Boyne, G. e.a. (eds.), Public Service Performance, Cambridge UP, Cambridge, 2006.
- Bruijn, H. de, Prestatiemeting in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2001.
- Dijkstra, J., De kunst & kunde van kennismanagement, Scriptum, Schiedam, 2001.
- Duivenboden, H. van ,e.a, Ketenmanagement in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2000.
- Hart, P. 't, Verbroken verbindingen – Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie, De Balie, Amsterdam, 2001.
- Hilhorst, P., De wraak van de publieke zaak, De Balie, Amsterdam, 2001.
- Kampermann, A. en A.F.A. Korsten, Competentiemanagement, Weka, Amsterdam, 2007.
- Möhring, H. e.a., Beladen begrippen - Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur, Van Gorcum, 2002.
- Munnichs, G., Publiek ongenoegen en politieke geloofwaardigheid, Van gorcum, Assen, 2000.
- Oenen, G. van (red.), Ongeregelde orde – Gedogen en de omgang met wilde praktijken, Boom, Amsterdam, 2002.
- Parra, B. de la, e.a., Managen van competenties in organisaties, Lemma, Utrecht, 2000.
- Peper, B. e.a., Haagse tegenstrijdigheden, Amsterdam UP, Amsterdam, 2002.
- Pollitt, C. e.a. (eds.), New Public Management in Europe, Palgrave, Londen, 2007.
- Schmit, J. & I. Stobbe, Resultaatgericht competentie management, H. Nelissen, Soest, 2001.

### ***Literatuur over gerichtheid van ambtenaren op waarden***

- Boomsma, E., C.J. Lako en N.J.M. Nelissen, Rijksambtenaren die tegen de top aanleunen, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 3.
- Burma, H., De zakelijke ambtenaar, Samsom, Alphen, 1988.
- Denhardt, R., The pursuit of significance, Wadsworth Publ. Company, Illinois, 2000.

- Downs, A., Inside bureaucracy, Littel Brown, Boston, 1967.
- Griseri, P., Managing values – Ethical change in organisations, MacMillan, Londen, 1998.
- Hoogerwerf, A., Vanaf de top gezien, Bakker, Amsterdam, 1986.
- Hupe, P., Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: Bestuurskunde, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Kets, F., Angst voor de mening van ambtenaren? – Over de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren en de kwaliteit van het openbaar bestuur, in: Bestuurswetenschappen, 2001, nr. 6, pp. 502-506.
- Korsten, A.F.A. , en Th.A.J. Toonen (red.), Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.
- Korsten, A.F.A. en M. Noordegraaf, Plaatsbepaling van publiek ondernemerschap, in: Noordegraaf, M., e.a. (red.), De ambtenaar als publiek ondernemer, Coutinho, Bussum, 1995, pp. 20- 52.
- Möhring, H. e.a., Beladen begrippen - Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur, Van Gorcum, 2002.
- Nelissen, N.J.M., C.J. Lako en E. Boomsma, Subtop-ambtenaren oordelen over de managementkwaliteiten van topambtenaren, in: Bestuurswetenschappen, 2000, nr. 5.
- Nelissen, N.J.M., e.a., De opkomst van een nieuwe overheidsmanager, Coutinho, Bussum, 1996.
- Nieuwenburg, P., Ethiek in het openbaar bestuur, Coutinho, Bussum, 2001.
- Rosenthal, U. e.a., Ambtelijke vertellingen, Lemma, Utrecht, 2000.
- Twist, M. van, e.a., Beelden van bestuur - Berenschot trendstudie, Den Haag, 2002.

## 6 De goede ambtenaar erkent het politiek primaat

Het kiezen uit waarden is in een politieke democratie het terrein van de gekozen volksvertegenwoordigers, gekozen bestuurders en benoemde bestuurders. Ambtenaren zijn ondergeschikt aan politiek bestuur, leert Weber ons.

### *De goede ambtenaar is een loyale ambtenaar*

*'Ik heb nooit de politieke richting van een ambtenaar willen weten. Maar nu moet je daar alert op zijn. Dat lekken naar buiten ... De ambtenaren bedrijven politiek via de media. Dat was in mijn tijd niet zo, en heel lang erna ook nog niet. De oorsprong daarvan zit niet bij de politieke partijen, het heeft ook iets te maken met de val van dogma's, met de normvervaging. Ik vind de weg die de ambtenaar gaat, naar een gewone werknemer, niet goed'.*

Aldus oud-minister E. Toxopeus, minister in de periode 1959-1965 in de kabinetten-De Quay en -Marijnen, en wel voor Binnenlandse Zaken (BB, 061198).

De ambtenaar is loyaal maar in werkelijkheid kunnen zich loyaliteitsproblemen voordoen.

De loyaliteit krijgt een iets andere, meervoudige invulling (Bovens, 1995). Er wordt gereflecteerd op de rol van klokkeluiders (Bovens, 1990). Horen, zien en zwijgen verandert bij klokkeluiders in 'horen, zien en voor geen goud zwijgen'. De vakcentrale FNV opende in april 2000 een meldlijn voor 'klokkeluiders'. De FNV hoort graag wat de klokkeluiders hebben meegemaakt nadat ze een zaak aanhangig hebben gemaakt.

Figuur: Alternatieve opvatting over loyaliteit in de publieke sfeer

opvatting van verantwoordelijkheid	loyaliteit aan
1 hiërarchisch	superieuren en opdrachten
2 persoonlijk	geweten en persoonlijke levens-overtuiging
3 sociaal	'peers' en fatsoensnormen
4 professioneel	beroepsgroep en professionele ethiek
5 publiek	medeburgers en publieke belangen

Bron: Bovens, 1995: B2710: 6

### ***Casus: Loyaliteit en prostitutiebeleid in Den Haag***

Een voorbeeld hiervan is beschreven in BB (190399). We leggen u de vraag voor welke loyaliteit de ambtenaar in het navolgende voorbeeld aan de dag behoort te leggen.

*Vraag:* Beoordeel de loyaliteit van de Haagse ambtenaar.

'Als ambtenaar ben ik vanzelfsprekend loyaal (..) maar de vraag is aan wie of wat. Ik heb een moeilijk probleem met het beleid dat mijn burgemeester (die van Den Haag) voert ten aanzien van raamprostitutie. Hij heeft de politie opdracht gegeven om alle illegale prostituées weg te sturen (dieper de illegaliteit in) waardoor de bezitters van de panden nu inkomsten missen die ze gaan compenseren. Hun eerste poging was om vrouwen te ronselen in Skandinavië en Spanje. Het lukt niet erg maar het lijkt me ook de vraag of dit door de beugel kan. Een rapport dat gemaakt is voor de VN-rapporteur over vrouwenhandel ('Trafficking in women') is niet erg positief over dergelijke wervingsactiviteiten. De tweede stap zal zijn, dat uitbaters van prostitués uit Oost-Europa lucht krijgen van de problemen waar de Haagse verhuurders zich in bevinden, en veel geld zullen bieden om panden in bezit te krijgen. Als dat lukt heeft de Russische, Servische en Tsjechische maffia hier definitief voet aan de grond. De grote verworvenheid van de prostitutie die we met de vaak nogal goed weerbare Afrikaanse en Zuid - Amerikaanse vrouwen hier hadden, was dat het pooiersysteem daarmee voor een groot deel was uitgebannen. Met de Oost-Europese prostitutie keren de souteneurs weer terug. En wat voor souteneurs! Er zijn er bij die met een auto vol meisjes komen voorrijden, een verhuurder een revolver tegen het hoofd drukken, en meedelen dat hij achter zijn ramen plaats moet maken voor de dames die meneer meebrengt. Om kort te gaan, ik ben er zeker van dat het vacuüm dat onze burgemeester nu creëert zal worden opgevuld op een manier die ons, bestuurders en beleidsambtenaren, zal doen terugverlangen naar de rustige tijden toen de illegale meisjes er nog waren. Maar wat moet ik met die kennis doen? Mijn loyaliteit aan de burgemeester zou mij gebieden om mijn mond te houden, maar mijn loyaliteit aan de stad en aan de lokale democrati zegt me dat ik aan de bel moet trekken'. einde citaat.

*Antwoord:* Kan de ambtenaar de pers hierover mobiliseren of lekken naar bevriende politici? Geen van beide. We laten het antwoord volgen van Tom Pauka uit zijn rubriek 'Trouble is my business'.

'Het is begrijpelijk dat een manager of een beleidsambtenaar, die zijn of haar hart heeft liggen bij een inhoudelijk onderwerp, het moeilijk heeft als de bestuurder naar de mening van de ambtenaar een verkeerd beleid voert. Op zo'n moment kan de gedachte opkomen, dat men eigenlijk loyaal dient te zijn aan het beleidsterrein of de lokale democratie. En de gevolgtrekking is dan, dat het gerechtvaardigd is om de pers te mobiliseren of om politieke tegenstanders van de bestuurder van informatie te voorzien. We hebben echter het gevoel dat hier toch wel *uiterste terughoudendheid* is geboden.

Van politici, raadsleden in dit geval, moet verwacht worden dat ze zelfstandig hun controlerende rol vervullen. Als ze daarbij ook gebruik willen maken van informatie van

ambtenaren, is dat hun eigen initiatief. Stellen ze u een vraag, dan moet dat bij voorkeur een vraag zijn waarop een *feitelijk antwoord* gegeven kan worden. Stel u een situatie voor waarbij ambtenaren, om hun inzichten gehonoreerd te krijgen, de vrijheid zouden hebben om steun voor die inzichten te mobiliseren bij pers en politici. Ambtenaren zouden dan, zonder een democratische legitimatie of verantwoordingsplicht, de handelingsvrijheid van gekozenen sterk kunnen beperken'.

Einde antwoord.

### ***Enige literatuur over ambtelijke loyaliteit***

- Berveling, J. e.a., *De deugd in het midden - Over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris*, Eburon, Delft, 1997.
- Bovens, M.A.P., *Verantwoordelijkheid en organisatie*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1990.
- Bovens, M.A.P., *Wie geldt de ambtelijke loyaliteit*, in: Berg, A. e.a. (red.), *Strategie en beleid in de publieke sector*, Samsom, Alphen, dec. 1995, B 2710.
- Lemstra, W. e.a. (red.), *Handboek overheidsmanagement*, Alphen, 1988 (1996).
- Lemstra, W., *De secretaris-generaal*, Samsom, Alphen, 1993 (diss.).
- Möhring, H. e.a., *Beladen begrippen - Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*, Van Gorcum, 2002.
- Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politiek primaat*, Eburon, Delft, 2001.
- Peters, B.G., *The politics of bureaucracy*, Longman, New York, 1984 (2e druk; en later).
- Reussing, G.H., *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van machtscheiding*, Twente UP, Enschede, 1996 (diss.).
- Rosenthal, U. e.a., *Openbaar bestuur*, Samsom, Alphen, 1996, hst. 11.
- Torenvlied, R., *Besluiten in uitvoering - Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten*, ICS, Groningen, 1996.
- Tuurenhout, M.E., *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- Wissen, R. van, *De ambtenaar als butler - Over ambtelijke uitingsvrijheid*, in: *Liberaal Reveil*, 2000, nr. 1, pp. 32-37.
- Zeeuw, F. de, en I.Y. Tan, *Ambtelijk management en politiek bestuur*, in: *Bestuur*, 1989, nr. 2, pp. 54-57.

## 7 De goede ambtenaar heeft oog voor politiek-ambtelijke verhoudingen

De aan het politiek bestuur ondergeschikte ambtenaar communiceert met politieke bestuurders over allerlei beleidsonderwerpen, het ontwerpen van beleid, de uitvoering, de evaluatie, de beantwoording van vragen van politieke representanten, enzovoorts. Er is sprake van politiek-ambtelijke betrekkingen. Als de betrekkingen niet goed zijn, kan een politiek bestuurder uitglijden.

Hertogh bekeek personeelsadvertenties voor overheidsfuncties in 1980, 1988 en 1998, mede in het licht van ideaalbeelden van goed bestuur en de goede ambtenaar. Uit die analyse blijkt dat gevoel voor politiek-ambtelijke verhoudingen een functie-eis is die vaak gesteld wordt en wordt. In de rangorde van functie-eisen stond beschikkingen over gevoel voor 'ambtelijke en bestuurlijke verhoudingen' in 1980 op plaats negen, in 1988 op plaats acht en in 1998 op plaats zeven. Het gaat hier blijkbaar om een evergreen, een plaat die blijvend is en steeds maar weer gedraaid wordt.

### *Het schema van Oz & Ans*

Tussen een politiek bestuurder en (top)ambtenaren bestaat een taakverdeling. Het bekende *schema van Oz en Ans* laat dat zien. Oz & Ans verwijzen naar de namen van de auteurs Ozbekian en Ansoff.

1. Het schema van Oz & Ans impliceert dat de politiek bestuurder hoofdverantwoordelijk is voor *normatieve vraagstukken* rond beleid. Is euthanasie onder voorwaarden aanvaardbaar en behoeft dat vraagstuk wel of geen beleid? Een topmanager heeft geen verantwoordelijkheid op dit vlak maar moet wel een antenne hiervoor hebben. Gaat dit vraagstuk op de agendaladder stijgen en is het departement er klaar voor? Een notie is gewenst, schrijft Tom Pauka in het blad *Publiek Management* (dec. 2000).
2. Ook voor *vraagstukken van strategische aard* is de politiek bestuurder eerst aanspreekpunt en daarmee hoofdverantwoordelijke. Een strategisch vraagstuk ontstaat meestal door een trendbreuk van demografische, economische, sociaal-culturele of technologische aard. Die noopt tot een heroriëntatie op hoofddoelstellingen van beleid. Denk aan de val van de Muur van Berlijn waardoor de minister van Defensie zich moest bezinnen op de noodzaak van een leger, maar welk leger eigenlijk? Of geen leger met een vijand maar een vredeskorps? Een topambtenaar moet niet slechts een notie hebben van de betekenis van strategische vraagstukken voor de eigen organisatie maar moet actief meedenken, volgens de leer van Ozbekian & Ansoff (afgekort Oz & Ans).
3. Dan komen we bij het derde niveau, dat van *het beheer in en van een organisatie*. Een politiek bestuur, zoals een minister, hoeft niet de hoofdverantwoordelijkheid voor beheer te dragen, volgens het schema van Oz & Ans. In het kader van afspraken tussen minister en SG zal de minister graag dat beheer overlaten aan de eerste topambtenaar. Dat geldt ook voor B&W en de gemeentesecretaris of Gedeputeerde Staten en de griffier. Een politiek bestuurder moet wel actief meedenken over beheer, zo houdt Pauka ons voor, terwijl de topambtenaar hoofdverantwoordelijke van beheer is.

4. We komen nu bij het vierde niveau in dit schema: *de uitvoering van beleid*. Hier geldt de regel dat de politiek bestuurder hier een notie van moet hebben maar de topambtenaar verantwoordelijk is.

Schema: Dynamische verantwoordelijkheidsverdeling vlg. OZ en Ans (Publiek Management, dec. 2000: 37)

Niveaus naar politieke betekenis	Bestuurder	Topmanager
Normatief niveau	Hoofdverantwoordelijke	Notie gewenst
Strategisch niveau	Hoofdverantwoordelijk	Actief meedenken vereist
Organisatie-inrichting	Actief meedenken gewenst	Hoofdverantwoordelijke
Uitvoeringsvraagstukken	Notie gewenst	Hoofdverantwoordelijke

#### ***Wat is het nadeel van dit schema van Oz & Ans?***

- Dit is een schema van organisatiekundigen. Juristen kunnen vanuit ministeriële verantwoordelijkheid niet goed met dit schema werken. Volgens de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid is een minister volledig verantwoordelijk voor het normatieve, het strategische, het beheer en uitvoeringsvraagstukken.
- Een tweede nadeel is dat het schema 'defensief' oogt, aldus Pauka. Wie bij een overheid komt werken, hoeft niet in alle gevallen gehinderd te worden door de parafencultuur; creatief werken is hier en daar heus wel mogelijk.
- Een derde kritiek is dat uitvoeringsvraagstukken in de jaren negentig van de vorige eeuw bananenschillen opleverden, waardoor politici als minister Sorgdrager herhaaldelijk dreigden uit te glijden.

#### ***Wanneer is het prettig werken voor een ambtenaar?***

Een tiental interviews met topambtenaren op rijksniveau wijst in de volgende richting.

- Een ambtenaar heeft plezier in het werk als bestuurders duidelijk zijn over welke doelstellingen ze willen realiseren.
- Maar hoe zit het eigenlijk met doelstellingendynamiek, waarover de bestuurskunde ons leert dat die bestaat? Inderdaad, moet een op satisfactie aanspraak makende ambtenaar rekening houden met 'rollende' doelstellingen.

Pauka zegt het zo:

*'Wie goed kijkt ziet dat op het politieke voetbalveld niet alleen de spelers en de bal in beweging zijn, maar ook de doelpalen. Het is een kenmerk van deze tak van sport dat doeleinden verschuiven en dat niemand daarbij met de ogen knippert. Dat is altijd zo geweest. De snelheidsbeperking op autowegen werd tijdens de oliecrisis ingevoerd als milieumaatregel, maar haalde zijn bronzen jubileum als veiligheidsmaatregel. Zonder dat iemand kan aanwijzen waar en wanneer wie tot die verandering van doelstelling heeft besloten. De onderwijspraktijk zit vol met dergelijke verschuivingen: het studiehuis was bedoeld om minder studenten in het hoger onderwijs te krijgen, maar nu een tekort aan academici dreigt, is het bedoeld om de kwaliteit te verhogen' (Publiek management, dec. 2000: 37).*

### *Wat moet een goede ambtenaar doen of laten?*

Pauka: 'Een goede ambtenaar ziet op tijd dat het doel verandert en versjouwst zachtjes fluitend de doelpalen, zonder de spelers daarbij teveel te storen. Bewegende doelpalen op een vel vol bananenschillen zijn daarmee de unieke kenmerken van het politiek-ambtelijk bedrijf' (Publiek management, dec. 2000: 37)

#### **Literatuur**

- Nieuwenkamp, R., De prijs van het politiek primaat, Eburon, Delft, 2001.
- Kets, F., Angst voor de mening van ambtenaren? - Over de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren en de kwaliteit van het openbaar bestuur, in: Bestuurswetenschappen, 2001, nr. 6, pp. 502-506.
- Pauka, T., Doelpalen versjowen, in: Publiek Management, dec. 2000, pp. 35-37.

### **8 De goede ambtenaar heeft veldkennis en ideeën**

De directeur-generaal van Onderwijs in de jaren dertig van de vorige eeuw, prof.dr. G.A. van Poelje, vond het een bezwaar als een sollicitant verstand van onderwijs had. Kennis van wetgeving achtte hij van meer belang. Huygen (1989) stelt dat het departement later bevolkt werd door andragologen en pedagogen die nieuwe plannen voor onderwijs uitdokteren maar over een gebrekkige wetskennis beschikken. Daardoor komt een stroom van formulieren, richtlijnen op gang zonder weerga die onderwijs in de periode 1970-2000 in *de sovjet-zone van het openbaar bestuur* deed belanden volgens sommigen.

Volgens de opvattingen van Weber moet een ambtenaar ondergeschikt zijn aan politiek bestuur, heerst binnen het ambtelijk apparaat een hiërarchie, is de ambtenaar een regelmaker en uitvoerder, is de ambtenaar vervangbaar, neutraal, loyaal. De bureaucratie zorgt zo voor regelmaat en orde, behandelt gelijke geval gelijk, is voorspelbaar en betrouwbaar. Bij een dergelijke overheidsorganisatie hoort een ambtenaar die schriftelijke stukken kan maken. Zo wordt verantwoording mogelijk.

In personeelsadvertenties komen restanten hiervan nog zeker tegen. In 1980 maar ook nog in 1998 behoren schriftelijke en redactionele uitdrukingsvaardigheid nog tot de top tien van functie-eisen. In 1980 wordt ook in veel advertenties gevraagd naar ervaring in een overheidsfunctie, maar in 1988 en zeker 1998 wordt dat veel minder. We kunnen zeggen dat een deel van de kwaliteit van de door Weber gemodelleerde ambtenaar ook in 1998 nog gevraagd wordt, maar er worden ook nieuwe eisen gesteld. Kennis van wet- en regelgeving op een bepaald terrein wordt in 1998 meer als eis gesteld dan in 1980. Dat geldt ook voor kennis van bestuurskundige vaardigheden zoals bijvoorbeeld beleidsanalyse, het opstarten en leiden van veranderingsprocessen.

Nadere analyse van advertenties wijs uit dat in het openbaar bestuur enkele vaak voor komende functies zijn aan te treffen, die zich groeperen rond:

- *Beleid*: denk aan junior- en senior-beleidsmedewerkers; beleidsadviseur; projectleider; beleidsmedewerker ruimtelijke ordening; beleidsmedewerker volkshuisvesting; beleidsmedewerker verkeer en vervoer; beleidsmedewerker sportzaken; enz.

- *Beleidsinstrumentatie*: medewerker wetgeving; subsidiemedewerker; enz.;
- *Organisatie*: centrale organisatiemanagers (gemeentesecretaris, griffier, sg), sector-managers (directeur-generaal, enz.);
- *Bestuur*: bureauhoofd (hoofd bureau sg; bureau ondersteuning; enz.); hoofd bureau strategie;
- *Middelen*: functionarissen op het gebied van financiën begrotingszaken, bedrijfsvoering, controler), Personeel, Facilitaire diensten (huisvesting, automatisering);
- *Verbinding bestuur - burgers*: medewerker communicatie of voorlichting; medewerker inspraak/ interactief bestuur; medewerker acquisitie bedrijfsleven;
- *Verbinding bestuur - bestuur*: medewerker die zich bezig houdt met gemeenschappelijke regelingen; interface management tussen departement en zelfstandig bestuursorgaan.

Het palet aan functies is zeer heterogeen.

### **Achtergrond**

Lees echter de volgende advertentie voor functionarissen van schaal 12.

#### ***Personeelsadvertentie uit de gemeente Grensstad***

'De afdeling Welzijn bestaat uit drie musea, die rechtstreeks zijn aangehaakt bij het afdelingshoofd, en twee bureaus die worden aangestuurd door een bureauchef. De bureaus verzorgen de beleidsontwikkeling en -uitvoering op de volgende terreinen: (openbaar) onderwijs, leerplicht, kunst en cultuur, en breed welzijn (o.a. ouderenzorg, emancipatie, allochtonen, wijk- en buurtontwikkeling, minimabeleid, maatschappelijke participatie, jongerenbeleid).

Binnen de afdeling Welzijn zijn de volgende functies vacant:

*bureauchef autonoom beleid* en *bureauchef niet-autonoom beleid*.

Voor de bureauchef autonoom beleid ligt er een speerpunt bij maatschappelijke participatie, voor niet-autonoom beleid ligt het speerpunt bij openbaar onderwijs.

*Functie-informatie*:

- u functioneert in een uitdagende, complexe werkomgeving, waar een vergaande ontwikkeling naar het realiseren van integraal beleid gaande is;
- u maakt deel uit van het afdelingsmanagementteam, waarin u medeverantwoordelijkheid draagt voor het afdelingsbeleid in brede zin;
- u bent een netwerker, die samenwerking stimuleert, niet alleen binnen de afdeling en dienst, maar ook met andere gemeentelijke organisatiedelen en met externe organisaties;
- u speelt een stimulerende en initiërende rol in een ontwikkelingstraject, dat moet leiden tot een meer professionele organisatie;
- u hebt inhoudelijke kennis van de werkvelden;
- u bent in staat vooral de deskundigheid van de medewerkers naar voren te halen en te bevorderen;
- u werkt en denkt op academisch niveau.

Gevraagd worden enthousiaste managers met *de volgende kernkwaliteiten*:

- ervaring in het aansturen van veranderingen;
- ervaring in moderne bedrijfsvoering;
- open stijl van leidinggeven, communicatie en besluitvaardig;
- gevoel voor bestuurlijke, politieke en ambtelijke verhoudingen, alsmede politieke prioriteitstelling;
- creatieve persoonlijkheid, in staat om signalen om te zetten in strategische visie en deze vervolgens met lef te implementeren;
- in staat om als een coach met de medewerkers samen te werken en collegiaal met de andere leidinggevendenden.

Voor de afzonderlijke functies zal een selectiecommissie worden samengesteld, bestaande uit ... De selectiecommissie doet een voordracht aan het College. Voordat de benoeming plaatsvindt, zal een

kennismakingsgesprek plaatsvinden met de beide wethouders. Naast de selectiegesprekken zal tevens een objectief selectie-instrument worden ingezet.

De advertentietekst laat zien dat inhoudelijke veldkennis toch ook belangrijk is.

Wat er aan beleid van de grond komt, komt *niet alleen* van ministers of wethouders. Ambtenaren hebben immers volop ideeën. Vooral topambtenaren? De inhoudelijke richting komt ook niet alleen 'van boven', van bestuurders of topambtenaren, maar in belangrijke mate *van beneden*. Zo gezien, hebben departementale beleidsambtenaren een grote invloed op wat er politiek, in het overleg tussen minister en parlement, gebeurt. Beleidswerk is dus inhoudelijke coördinatie en niet alleen procedurele of formeel hiërarchische coördinatie. Ambtenaren hebben een idee, werken dat uit en presenteren dat aan hun leidinggevende, stelt Renk Roborgh, directeur-generaal voor hoger onderwijs op het ministerie van OC &W (in Bestuurskunde, 2006, nr. 3: 24). Soms krijgt een leidinggevende verschillende ideeën voor zijn neus, weegt af en kiest daaruit wat hij of zij het meest overtuigend vindt. Door ideeën te genereren en door deugdelijke te argumenteren, beïnvloeden lagere ambtenaren wat er uiteindelijk bij een DG komt. Er ontstaat als het ware een kolom van ideeproductie en weging die uitmondt in een voorstel. Ambtenaren kunnen zich met hun ideeën dus profileren. Ze worden zichtbaar met hun ideeën.

Ferdinand Mertens (die onder meer directeur was bij OC&W en later Inspecteur-Generaal van het Onderwijs, en weer later van Verkeer en Waterstaat) zegt dat drie invalshoeken voor het ambtelijke advieswerk altijd maatgevend zijn geweest.

- De *actueel-empirische kennis*: hoe staat een zaak er feitelijk voor?
- De *historische invalshoek*: welke ontwikkeling heeft het onderwerp reeds doorgemaakt en wat leert ons die 'Werdegang'?
- De *vergelijkende invalshoek*: waar heeft men elders met het issue te maken gehad, welke oplossingen zijn daar aan de orde geweest en welke ervaring is er mee opgedaan?

### **Literatuur**

- Boomsma, E., C. Lako en N.J.M. Nelissen, Rijksambtenaren die tegen de top aanleunen, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 3, pp. 226-243.
- Mertens, F., Vriendelijk converseren en krachtig optreden, Rotterdam, 1996 (oratie).
- Mertens, F., Geen andere maar professionele ambtenaren, in: Bestuurskunde, 2006, nr. 3, pp. 27-33.
- Nelissen, N.J.M., C. Lako en E. Boomsma, Subtop-ambtenaren oordelen over de managementkwaliteiten van topambtenaren, in: Bestuurswetenschappen, 2000, nr. 5, pp. 317-336.
- Nelissen, N.J.M., De revival van leiderschap bij de overheid, in: Openbaar Bestuur, 1993, nr. 6/7, pp. 8-13.
- Nelissen, N.J.M., M. Bressers en S. Engelen, De opkomst van een nieuwe overheidsmanager - Een onderzoek naar significante topambtenaren, Coutinho, Bussum, 1996.

- Nelissen, N.J.M., Nederland is rijk aan topambtenaren, in: Managementblad Rijksdienst, 1996, nr. 2, pp. 14-15.
- Nelissen, N.J.M., Overheidsmanager nauwelijks te onderscheiden van bedrijfsmanager, in: Staatscourant, 14 maart 1996, p. 8-9.
- Steen, M. van der, en M. Noordegraaf, Goede ambtenaren hebben ideeën, in: Bestuurskunde, 2006, nr. 3, pp. 23-27.

## 9 De goede ambtenaar dient het algemeen belang

Helmstrijd zei het al in 1939:

*'De ambtelijke sfeer is de sfeer van het openbaar belang, het algemeen welzijn staat daar op den voorgrond. In die sfeer moet het ene particulier belang tegenover het andere worden afgewogen, in die sfeer moet worden onderzocht, in hoeverre voor een bepaald particulier belang, in het kader van het algemeen belang gezien, nog plaats is. Dit alles geschiedt niet naar een subjectief inzicht, maar naar vaste, objectieve regelen, welke veelal na rijp beraad zijn vastgesteld, openbaar gemaakt, en door de critiek gelouterd' (1939: 141/142).*

Toch heeft de ambtenaar het hier niet makkelijk mee gekregen. De samenleving is een interactie van belangen geworden en veel beleidskwesties hebben dan ook voor- en nadelen voor allerlei partijen. Neem rekening rijden, dat de automobilisten geld kost, dat deels weer is af te wentelen op werkgevers, maar voordeel kan opleveren voor degenen die last hebben van veel autoverkeer, zoals voetgangers. De ANWB is tegen rekening rijden maar anderen zijn voorstander.

### *Belangenbehartiging in reflecties over ambtelijk gedrag*

Kijken we naar de verhalen over hun werk zoals ambtenaren die opschreven in het boek *'Ambtelijke vertellingen'* (Rosenthal e.a., 2000) dan is het eerste dat de redacteuren opvalt dat 'belangen' in het spel zijn. Niet alleen maar belangen maar primair wel belangen. Hoe? Waarom?

Overheden kennen fragmentatie. Taken zijn immers verdeeld over diensten, kokers. Bepaalde vraagstukken overschrijden echter een afzonderlijke dienst, ook koker genoemd. Er moet dan dus overlegd worden over tot wiens competentie een bepaald probleem-oplossingscomplex gaat horen. Bureaupolitieke strijd ontstaat over hierover en in concrete ook over nota's, plannen, andere acties. Want de diensten hebben elkaar nodig. Ze beschikken over aanvullende expertise, zoals dat heet.

'Veel bureaupolitiek gedrag is te herleiden tot een, al dan niet gestileerde, belangenstrijd. Die belangen zijn doorgaans gegoten in de vorm van een bevoegdheid, een politieke opdracht en daarbijbehorende middelen: een budget, personeel, materiële voorzieningen. De door ambtenaren behartigde belangen zijn vaak een afgeleide van opvattingen en belangen in de naaste omgeving, bijvoorbeeld in een maatschappelijk domein'. Ambtelijke verhalen spelen zich frequent af op een speelveld van belangen. Ze gaan vaak over rivaliteit en competentie. Het eigen bureau moet geen schade ondervinden. Het verschijnsel 'informatie lekken' heeft te maken met belangen.

De weberiaanse ambtenaar van het begin van de twintigste eeuw is wars van belangenbehartiging, maar de tijden zijn veranderd. In een werkkring bestaat een potentiële spanning tussen het nastreven van het algemeen belang, het belang van de eigen afdeling en het eigen belang. Ambtenaren moeten opkomen voor hun afdeling of dienst. In advertenties kan men bijvoorbeeld lezen:

*'Gevraagd: een onderhandelaar en ambassadeur die de standpunten van het departement behartigt en uitdraagt in het overleg met andere uitvoerende partijen'.*

Zo gezien is opkomen voor belangen geen kwestie van laag allooi, van laag bij de grondse aanspraken.

### ***Typen ambtenaren en hun relatie tot belangen***

Anthony Downs (1967) heeft ons in zijn boek *'Inside bureaucracy'* hiervoor al gevoelig gemaakt. Bij hem krijgt belangenbehartiging de vorm van afweging van kosten en baten, en *nutsmaximalisatie*. Ambtenaren kunnen sterk van elkaar verschillen in dit opzicht. Downs baseert er zelfs een typologie van ambtenaren op.

Downs onderscheidt de volgende ***typen ambtenaren*** (Korsten en Toonen, 1988):

1. *Climber*: iemand die primair de voortgang van de eigen loopbaan op het oog heeft, dus een strever.
2. *Statesman*: een ambtenaar die vooral gericht is op het algemeen belang. Deze categorie ondervindt in een overheidsorganisatie de meeste belemmeringen omdat er binnen de overheid concurrentie bestaat tussen afdelingen en ambtelijke posities dwingen tot op zijn minst een pleitbezorgersrol.
3. *Conservator*: een ambtenaar die eerst denkt aan zekerheid, aan een vaste baan, dus een behoudzuchtige ambtenaar.
4. *Advocate*: iemand, een advocaattype, die eerst denkt aan compromissen en dan pas aan de eigen afdeling. Extern zijn het partijdige pleitbezorgers voor de zaak waarvoor ze staan maar intern stellen ze zich op als onpartijdige scheidsrechters.
5. *Zealot*: iemand die behalve aan het eigen belang vooral denkt aan het belang van de eigen afdeling. Een zeloot is iemand met blikvernauwing. Deze heeft oogkleppen op voor alles buiten het eigen bureau maar stort zich met veel energie op de verdediging van de eigen zaak.

De *strevers* en *behoudzuchtigen* behoren tot de *'purely self-interested officials'*. *Zeloten*, *staatslieden* en *advocaten* onder de ambtenaren behoren volgens Downs tot de ambtenaren met *mixed-motives*.

Zeloten zijn ambtenaren die naast het opkomen voor het eigen belang ook voor het belang van de eigen afdeling opkomen. Van de topambtenaren uit de rijksdienst ziet 27 procent zich een zeloot tegen van de subtoppers 43 procent. Het is dus een fictie dat alle ambtenaren het 'algemeen belang' simpel nastreven. Zeloten zijn frequent te vinden op de ministeries van Financiën en Defensie (Nelissen, Lako en Boomsma, 1999: 234).

Van de topambtenaren uit de rijksdienst ziet in 1996 60 procent zich als staatslieden, tegen van de subtopambtenaren 38 procent.

Tabel: Topambtenaren en subtopambtenaren uit de rijksdienst (Nelissen e.a., 2000) volgens de typologie van Downs (1967)

Type ambtenaar	Top	Subtop
Strevers (climbers)	2%	2%
Behoudzuchtigen (conservers)	2%	4%
Zeloten (zealots)	27%	43%
Pleitbezorgers (advocates)	9%	13%
Staatslieden (statemen)	60%	38%

Er bestaat binnen de overheid blijkbaar een dubbele moraal. Ambtenaren mogen niet opkomen voor het eigen belang of afdelingsbelang maar een groot aantal doet dat wel en komt er ook rond voor uit. Vooral de niet-topambtenaren worden op pad gestuurd om specifieke belangen te behartigen.

#### **Literatuur** over ambtenaren en het opkomen voor deelbelangen

- Boomsma, E., C.J. Lako en N.J.M. Nelissen, Rijksambtenaren die tegen de top aanleunen, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 3.
- Denhardt, R., The pursuit of significance, Illinois, 2000.
- Downs, A., Inside bureaucracy, Littel Brown, Boston, 1967.
- Goddijn, H., Max Weber, Ambo, Baarn, 1980.
- Korsten, A.F.A. , en Th.A.J. Toonen (red.), Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.
- Nelissen, N.J.M., C.J. Lako en E. Boomsma, Subtop-ambtenaren oordelen over de managementkwaliteiten van topambtenaren, in: Bestuurswetenschappen, 2000, nr. 5.
- Nelissen, N.J.M., e.a., De opkomst van een nieuwe overheidsmanager, Coutinho, Bussum, 1996.
- Nieuwenkamp, R., De prijs van het politiek primaat, Eburon, Delft, 2001.
- Rosenthal, U. e.a., Ambtelijke vertellingen, Lemma, Utrecht, 2000.
- Walker, W., Uncertainty, Delft, 2000 (oratie).

#### **10 De goede ambtenaar is bekend met bedrijfsmatig bestuur**

Er bestaan veel categorieën ambtenaren: beleidsambtenaren, begrotingsambtenaren, controllers, belastingambtenaren, ambtenaren burgerzaken, controleurs, politieambtenaren, enz. De variëteit is in werkelijkheid natuurlijk nog veel groter. Controleurs, om een categorie te nemen, zijn er in soorten (Wiering, 1988). Toch kunnen we proberen de variëteit te beperken door terug te gaan naar ideaalbeelden.

We zien na 1945 drie ideaalbeelden van goed bestuur en de goede ambtenaar ontstaan. We schetsten het neutrale bestuur, het bedrijfsmatig bestuur en het communicatief bestuur. Daarbij pasten de volgende beelden van de ideale ambtenaar: de neutrale ambtenaar, de zakelijke ambtenaar, de aansprekende ambtenaar.

#### **Provincie Drenthe**

Inspirerend Hoofd voor de Productgroep Cultuur en Welzijn (m/v)

*Met oog voor resultaten en gevoel voor mensen*

U bent als productgroepshoofd medeverantwoordelijk voor het functioneren van de gehele organisatie. Ons streven is hoofden periodiek te laten rouleren. U gaat leidinggeven aan de productgroep Cultuur en Welzijn. De productgroep richt zich op het brede terrein van cultuur, zorg en welzijn. Hierin wordt met name gewerkt met intermediaire organisaties die uitvoering geven aan het ontwikkelde beleid.

U bent een *ondernemende en resultaatgericht werkende manager* met een *coachende stijl*. U bent erop gericht om de omstandigheden te creëren waardoor anderen optimaal kunnen functioneren. Mensen zoeken daartoe door u *geïnspireerd, samenwerking* met anderen en vinden daarin meerwaarde. U investeert in mensen en vindt het leuk als zij zich uitgedaagd voelen meer uit zichzelf te halen. Uw werkwijze is transparant en systematisch: de ontwikkeling van uw eenheid maakt u periodiek zichtbaar *in managementrapportages* en (strategische) *bedrijfsvoeringsplannen*. U werkt met op elkaar afgestemde persoonlijke *ontwikkelingsplannen* van uw medewerkers. U stuurt uw medewerkers aan waarbij een offertematige werkstijl wordt toegepast. U geeft hiertoe sturing aan de ontwikkeling van het concept *overheidsmarketing* binnen de productgroep. Daarnaast zorgt u ervoor dat beleid op het gebied van cultuur en beleid *geïntegreerd* wordt in het totale pakket van provinciale beleidsproducten.

*Wij verwachten dat u:*

- Op inspirerende wijze leiding geeft aan mensen met zeer diverse soorten functies;
- Effectieve samenwerking verzorgt tussen mensen met uiteenlopende vakgebieden;
- Bijdraagt aan het als team functioneren van de product- en stafgroepshoofden;
- Vaardig bent in alle integrale managementmethoden en – technieken;
- Beschikt over een uitstekend strategisch inzicht en visie;
- Een praktische en resultaatgerichte houding hebt;
- Actief participeert – in nauwe samenwerking met en onder verantwoordelijkheid van de directie – in het mede sturing, vorm en inhoud geven aan de permanente ontwikkeling van onze organisatie;
- Gewerkt hebt in een omgeving waarin politieke en bestuurlijke aspecten een belangrijke rol spelen;
- Kwaliteiten bezit om het concept overheidsmarketing te implementeren;
- Aantoonbare affiniteit hebt met het beleidsveld cultuur en welzijn.

Aanstellingscondities:

Naast uitstekende .....

Aan o.a. Hupe (Bestuurskunde, 1992: 181), Lansbergen (1985) en Berg (1989) ontleen we de volgende stellingen met betrekking tot bedrijfsmatig bestuur.

1. Een zakelijke ambtenaar is initiatiefrijk, slagvaardig, resultaatgericht, bereid verantwoordelijkheid te dragen en beschikt over durf om risico's te nemen. Daarom moet de ambtenaar over zelfvertrouwen beschikken, persoonlijke rijpheid en stabiliteit bezitten, weinig neurotisch zijn en tamelijk extravert kunnen zijn (Hupe, 1992: 182).
2. De zakelijke topambtenaar is nadrukkelijk op de hoogte met de belangrijkste issues en dossiers van de politieke bazen en helpt de bestuurders door management om die af te handelen en politiek te overleven.
3. De zakelijke ambtenaar erkent dat bedrijfsmatigheid in een organisatie leidt tot interne contracten (contractmanagement), budgettering, prestatiemeting en feedback via managementrapportages.
4. De zakelijke ambtenaar is meer een adviseur van het politiek bestuur dan iemand die intern gericht bezig is met beleidsinhoud (waarvan secundair is of het bestuur

zo een plan wenst). De politieke oriëntatie van de ambtenaar op wat bestuur wil, leidt tot pogingen om gericht politieke opdrachten te vertalen in actie. Management wordt dus niet geschuwd.

5. De zakelijke ambtenaar buit de meerduideligheid van politieke doelstellingen uit om de eigen beleidsvrijheid te vergroten of te handhaven.
6. Zakelijk opereert een ambtenaar ook als hij lange-termijnplannen aan politieke opdrachtgevers uitwerkt en in deelplannen voor de korte termijn operationaliseert.
7. Zakelijk gaat een ambtenaar te werk die weinig beleidsvrijheid heeft, maar door politieke steun aan bestuur te vragen die ruimte wel gelegitimeerd krijgt.
8. De zakelijke ambtenaar gaat bewust met publiciteit om.
9. De zakelijke ambtenaar laat procedures en regels niet aantasten, als ze niet in de weg staan. Als het uitkomt of de context erom vraagt, worden regels en procedures soepel gehanteerd of worden ze veranderd.
10. De zakelijke ambtenaar weet dat over sommige zaken niet opgelegd kunnen worden vanuit een hiërarchische bovengeschiktheid maar dat binnen een overheid en met particulieren gewoon onderhandeld moet worden, en dat dus onderhandelingsvaardigheid vereist is.
11. De zakelijke ambtenaar moet creatief (kunnen) zijn, door een helicopterview te ontwikkelen, door creatief buiten gebaande paden te kunnen treden, door zich leerstrategieën eigen te maken en toe te passen.

In een ondernemingsachtige overheid is *weinig plaats voor politiek*. De entrepreneurs onder de ambtenaren (die politieke interventie als lastig ervaart voor bedrijfsmatig werken) hebben evenals de klassieke ambtenaren (die loyaal zijn en geen interesse hebben in belangenstrijd en politieke discussies) hebben een vreedzame co-existentie in hun distantie ten opzichte van politiek (Wille, 2002: 218). Maar met deze afstand tussen NPM (new public management) en politici zijn weinigen gelukkig. De goede ambtenaar moet politiek gevoel hebben en kunnen meedenken met een politicus.

#### **Literatuur**

- Hupe, P., Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: Bestuurskunde, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Lane, J.E., New public management, Routledge, Londen, 2000.
- Lane, J.E., Public Administration and Public Management, Routledge, New York, 2005.
- Schneider, P. e.a., Public entrepreneurs, Princeton UP, 1995.
- Walsh, K., Public services and market mechanisms – Competition, contracting and the new public management, MacMillan, Londen, 1995.
- Wille, A., De klassieke ambtenaar als moderne manager – Doorwerking van rolopvattingen bij gemeentesecretarissen, in: Bestuurswetenschappen, 2002, nr. 3, pp. 201-221.

### **11 De goede ambtenaar is sterk gemotiveerd en toegewijd**

De goede ambtenaar moet van aanpakken weten. Een advertentie voor een Consulent P&O maakt gewag van een hoge werkdruk waar een ambtenaar niet van moet schrikken (VK, 1301 2001). Dat een ambtenaar over een sterke motivatie moet beschikken blijkt uit vele andere advertenties.

Volgens het ideaalbeeld van het neutrale bestuur, dat geïnspireerd is door de opvatting van Max Weber, is een ambtenaar neutraal, volgzzaam, loyaal, maar ook zeer toegewijd. Dat kenmerk is nog steeds aanwezig en ook van belang in een tijd waarin loopbaanontwikkeling aan de orde is.

Een ambtenaar is doorgaans een hoofdarbeider in overheidsdienst. Door te werken bij de overheid is de ambtenaar in beginsel *onbaatzuchtig*. De overheid werkt *niet particularistisch* voor bepaalde particulieren maar voor de gehele samenleving. De ambtenaar is bovendien *dienend* wat eisen stelt. Het dienende en onbaatzuchtige maakt de ambtenaar in beginsel geschikt om binnen de overheid niet te werk te gaan alsof het een commerciële instelling betreft. Een *toegewijde* ambtenaar zet zich sterk in en kent over het algemeen ook weinig ziekteverzuim door ontevredenheid met werkomstandigheden.

Robert Denhardt spreekt in *'The pursuit of significance'* van significante ambtenaren. Hij ziet in significante ambtenaren *excellente* topmanagers van overheidsorganisaties. Wat zijn hun kenmerken? Excellente managers:

- Zij zijn toegewijd aan de publieke zaak, en dus sterk gemotiveerd.
- Zij zijn eerder gericht op de organisatiecultuur dan op de structuur van de organisatie.
- Ze hebben oog voor wat er bij klanten leeft (klantgerichtheid).
- Zij hebben een collegiale leiderschapstijl. Dat impliceert bereidheid om leiderschap te delen.
- Zij richten zich eerder op het doorvoeren van beperkte veranderingen dan op grote. Ze zijn voorstander van pragmatisch incrementalisme.

*Nelissen e.a.*

Nederlands onderzoek geeft aan dat veel topambtenaren uit de rijksdienst zichzelf sterk toegewijd aan het werk achten: 90 procent acht zich sterk toegewijd. Zij realiseren zich dat ze het goede voorbeeld moeten geven. Subtopambtenaren zijn daarover niet somber maar iets gereserveerder. Slechts de helft van de subtopambtenaren uit de rijksdienst ziet de superieuren als zeer (sterk) toegewijd aan de rijksdienst.

Vooraf subtopambtenaren van OC&W vinden dat de top toegewijd is aan het publieke belang. De vergelijkbare cijfers voor de superieuren van V&W, EZ, en LNV zijn duidelijk lager voor de superieuren.

#### ***Literatuur over arbeidsmotivatie van ambtenaren***

- Boomsma, E., C.J. Lako en N.J.M. Nelissen, Rijksambtenaren die tegen de top aanleunen, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 3.

- Buurma, H., *De zakelijke ambtenaar*, Samsom, Alphen, 1988.
- Denhardt, R., *The pursuit of significance*, Wadsworth Publ. Company, Illinois, 2000.
- Downs, A., *Inside bureaucracy*, Little Brown, Boston, 1967.
- Hupe, P., *Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar*, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Karssing, E., *Goed ambtenaarschap als seculiere roeping*, in: Brink, G. van den, e.a. (Red.), *Beroepszeer*, Boom, Amsterdam, 2005, pp. 249-259 (Christen-democratische verkenningen)
- Nelissen, N.J.M., C.J. Lako en E. Boomsma, *Subtop-ambtenaren oordelen over de managementkwaliteiten van topambtenaren*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2000, nr. 5.
- Nelissen, N.J.M., e.a., *De opkomst van een nieuwe overheidsmanager*, Coutinho, Bussum, 1996.
- Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politiek primaat*, Eburon, Delft, 2001.
- Hoetjes, B., *De kreukbare overheid*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Rosenthal, U. e.a., *Ambtelijke vertellingen*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Steijn, B. e.a., 'Forse' ambtenaren, in: *Bestuurskunde*, 2006, nr. 3, pp. 38-44.
- Steijn, B., *Er leeft onvrede over managers in de publieke sector*, in: Brink, G. van den, e.a. (Red.), *Beroepszeer*, Boom, Amsterdam, 2005, pp. 132-143.

## 12 Een goede ambtenaar is neutraal

Als ervan wordt uitgegaan dat Nederlandse ambtenaren over het algemeen het primaat van de politiek erkennen, betekent dat dat zij ervan overtuigd zijn dat het aan de gekozen politieke bestuurders is om te beslissen en aan de volksvertegenwoordigers om te controleren, althans in een dualistisch bestel. Dat gegeven wordt versterkt door de uitkomst voor onderzoek naar loyaliteit.

Ambtenaren horen loyaal te zijn in een politieke democratie en zijn dat over het algemeen ook, of er nu een linkse, rechtse, christelijke of andere politicus aan het roer staat of niet. Onderzoek van Nelissen e.a. (1996) geeft geen uitkomsten die hiermee strijdig zijn. Hebben ambtenaren dan geen politieke voorkeur? Wel degelijk nemen ambtenaren deel aan verkiezingen. Van de Nederlandse topambtenaren uit de rijksdienst blijkt rond 1996 39 procent lid van een politieke partij, terwijl dat geldt voor een kwart van de subtopambtenaren (Boomsma, Lako en Nelissen, 1999: 232). De meeste topambtenaren die lid waren van een politieke partijen waren lid van de PvdA, op afstand gevolgd door lidmaatschap van de VVD. Dat beeld gold ook voor de subtopambtenaren. Dat betekent dat ambtenaren niet geheel een afspiegeling zijn van de Nederlandse kiezerspopulatie.

Ambtenaren uit de rijksdienst zijn politiek neutraal? We hebben geen onderzoeksmateriaal dat dit staft. De stelling van de neutrale ambtenaar lijkt ons ook een dwaze. De neutrale ambtenaar bestaat niet. Er bestaan wel loyale ambtenaren die proberen voor een minister van een bepaalde kleur en met een bepaald programma zo te werken dat het de minister dient. De ambtenaar kan de minister intern wel tegenspreken maar niet buitenshuis, zoals oud-minister Jo Ritzen verdedigt in het boek *'De minister'*.

### ***Literatuur over neutraliteit van ambtenaren***

- Boomsma, E., C.J. Lako en N.J.M. Nelissen, Rijksambtenaren die tegen de top aanleunen, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 3.
- Buurma, H., De zakelijke ambtenaar, Samsom, Alphen, 1988.
- Denhardt, R., The pursuit of significance, Wadsworth Publ. Company, Illinois, 2000.
- Downs, A., Inside bureaucracy, Little Brown, Boston, 1967.
- Hupe, P., Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: Bestuurskunde, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Korsten, A.F.A. , en Th.A.J. Toonen (red.), Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.
- Korsten, A.F.A. en M. Noordegraaf, Plaatsbepaling van publiek ondernemerschap, in: Noordegraaf, M., e.a. (red.), De ambtenaar als publiek ondernemer, Coutinho, Bussum, 1995, pp. 20- 52.
- Nelissen, N.J.M., C.J. Lako en E. Boomsma, Subtop-ambtenaren oordelen over de managementkwaliteiten van topambtenaren, in: Bestuurswetenschappen, 2000, nr. 5.
- Nelissen, N.J.M., e.a., De opkomst van een nieuwe overheidsmanager, Coutinho, Bussum, 1996.
- Nieuwenkamp, R., De prijs van het politiek primaat, Eburon, Delft, 2001.
- Rosenthal, U. e.a., Ambtelijke vertellingen, Lemma, Utrecht, 2000.
- Wille, A., De klassieke ambtenaar als moderne manager – Doorwerking van rolopvattingen bij gemeentesecretarissen, in: Bestuurswetenschappen, 2002, nr. 3, pp. 201-221.

### **13 Een goede ambtenaar beschikt over uitdrukkingsvaardigheden**

Een academicus die bij de overheid gaat werken heeft een groot voordeel als deze goed kan teksten kan schrijven en redigeren. Marc Hertogh (2000a, b) bekeek de personeelsadvertenties voor overheidsfuncties in drie jaren, en bevestigt dat. Hertogh stelde vast dat goede contactuele eigenschappen in de rangorde van functie-eisen in 1980 op de eerste plaats stond en in 1988 eveneens.

Communiceren kan op allerlei manieren. Veel communicatie verliep in 1960-1980 via papier. De ambtelijke paraaf zetten op een minuut bij een stuk was een belangrijk kenmerken van die communicatie. Aan ambtenaren werd vaak als functie-eis gesteld dat die over een goede schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid beschikte. 'Schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid' stond in 1980 op de tweede plaats als functie-eis, gevolgd door 'redactionele vaardigheid' op de derde plaats, en 'mondelijke uitdrukkingsvaardigheid' op de vierde plaats.

Communicatieve vaardigheden zijn in de loop der jaren belangrijker geworden. Uit de personeelsadvertenties in het jaar 1988 blijkt het nog ten opzichte van 1980 constante belang van communicatie als functie-eis bevestigd te worden maar in 1998 stijgt het belang verder in rangorde. Schriftelijke en mondelinge uitdrukkingsvaardigheid wisselen stuuivertje. Was eerder schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid als topprioriteit nog belangrijker dan mondelinge, in 1998 is het omgekeerd. 'Mondelijke uitdrukkingsvaardigheid' neemt in de rangorde van belangrijke functie-eisen plaats twee in en 'schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid' plaats drie.

Het belang van communicatie blijkt ook uit ander overheidsgedrag, zoals de accentuering van interactieve beleidsvorming.

Conclusie: De neo-weberiaanse ambtenaar heeft geleidelijk plaatsgemaakt in 1988 voor de zakelijke ambtenaar en die is opgevolgd door de *aansprekende ambtenaar* al ideaalbeeld in het bestuursbeeld van 'communicatief bestuur'.

#### **Literatuur over het belang van communicatie voor ambtenaren**

- Harberden, P. van e.a., Interactieve beleidsontwikkeling en de beleidsambtenaar 'nieuwe stijl', in: Openbaar Bestuur, 199, nr. 9, pp. 14-16.
- Hartman, C. en P.W. Tops, Van overheidsbeelden naar concreet gedrag, in: Beleidswetenschap, dec. 1987, pp. 332-355.
- Hertogh, M., Bewegende beeld van goed bestuur: een inhoudsanalyse van stedelijke personeelsadvertenties, in: Hendriks, F. en P.W. Tops (red.), Stad in spagaat, Van Gorcum, Assen, 2000a.
- Hertogh, M., Klerk, koopman of kommunikator: interactieve beleidsvorming en institutionele onzekerheid, in: Beleidswetenschap, 2000b, nr. 4.
- Hupe, P., Klerk noch koopman - Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: Bestuurskunde, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Kets, F., Angst voor de mening van ambtenaren? - Over de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren en de kwaliteit van het openbaar bestuur, in: Bestuurswetenschappen, 2001, nr. 6, pp. 502-506.
- Nieuwenkamp, R., De prijs van het politiek primaat, Eburon, Delft, 2001.

#### **14 De goede ambtenaar kan goed communiceren en gebruikt adviesvaardigheden**

Weber heeft het concept 'bureaucratie' uitgewerkt. In dat beeld van een goede organisatie vigeert het onderscheid tussen politiek en ambtenaar. De politieke bestuurder beschikt over het primaat, de ambtenaar is ondergeschikt, loyaal, vervangbaar, en een meester in het produceren van stukken, waardoro verantwoording vorm gegeven kan worden. Bijgevolg is het beschikken over contactuele eigenschappen en schriftelijke en redactionele uitdrukingsvaardigheid een belangrijke eis die in personeelsadvertenties voor overheidsfuncties tot uiting komt. Communicatie is intern gericht want stukken komen en gaan. Parafen moeten worden gezet. Communiceren krijgt uitwerking in de vorm van vergaderen, in onderhandelen en in samenwerken binnen een dienst en tussen diensten.

Tabel: De ideale ambtenaar als klerk, koopman en communicator vlg. Hertogh (2000a, b)

De neo-weberiaan	De zakelijke ambtenaar	De aanspreekbare ambtenaar
Metafoor: klerk	Koopman	Kommunicator
Wees loyaal	Wees efficiënt	Wees open en aanspreekbaar
Respecteer hiërarchie	Respecteer overeenkomst	Respecteer overeenkomst
Doel is rechtmatigheid	Doel is effectiviteit	Doel is draagvlak
Middel is dwang	Middel is ruil	Middel is communicatie
Benadruk gezag	Benadruk concurrentie	Benadruk samenwerking
Let op algemeen belang	Let op eigen belang	Let op belang 'netwerk'
Politiek primaat	Politiek is marktpartij	Politiek is regisseur
Burger is onderdaan	Burger is klant	Burger is partner
Formeel	Informeel	Mix formeel/ informeel

Verantwoording	Geheimhouding	Verantwoording
Bron: Hertogh, 2000a: 192		

Tegen dit beeld van ideaal bestuur zijn twee andere beelden te plaatsen. Het tweede beeld is dat van een bedrijfsmatige overheid, waarin de ambtenaar een zakelijke ambtenaar is. Deze publieke ondernemer (Noordegraaf e.a., 1995) communiceert anders dan de neutrale weberiaanse ambtenaar. De ondernemende ambtenaar ziet de burger vooral als klant. Een politiek bestuur is opdrachtgever en eigenlijk ook een klant. De metafoor van klantgerichtheid is waardevol omdat burgers klanten zijn in zoverre ze paspoort verkrijgen en huisvuil moet worden afgehaald. Deze bedrijfsmatige metafoor van de overheid met de ondernemende ambtenaar miskent dat de burger ook kiezer is en de mening wil geven over collectieve vraagstukken zoals bijvoorbeeld veiligheid in de wijk of gemeente. Dat wordt gecorrigeerd in het derde beeld van communicatief bestuur. De ambtenaar moet in dat communicatief perspectief een aansprekende ambtenaar zijn.

### *De aansprekende ambtenaar volgens personeelsadvertenties*

Er werden in het voorgaande drie typen ideaal bestuur onderscheiden: het neutrale bestuur, het bedrijfsmatig bestuur en het communicatieve bestuur.

Bij het ideaalbeeld van communicatief bestuur hoort een ambtenaar die veel aan communicatie doet. In personeelsadvertenties treffen we de volgende illustraties aan:

*'Voor Leidschendam is plannen maken: luisteren naar je burgers, het beleid afstemmen op hun wensen en verlangens. Maar het betekent ook informeren, duidelijkheid geven over het beleid dat je gaat voeren en over de besluiten die je neemt. Kortom, beleid maken is communiceren'.*

Een ander voorbeeld:

- *'De wijkbureaus zijn, als het over Utrecht en haar wijken gaat, de verbindende schakel tussen de gemeentelijke overheid en de samenleving. Belanghebbenden in de wijk moeten kunnen aankloppen bij de gemeente en de gemeente moet weten wat er in de wijk leeft. Met andere woorden: communicatie over en weer over de leefbaarheid, veiligheid en het ontwikkelen van de wijk'.*

Dit beeld van de communicatieve overheid wordt in de literatuur weliswaar vanaf 1995 geproclameerd maar is in 1998 nog in opmars, want niet echt doorgedrongen tot de personeelsadvertenties, zoals de analyse van Hertogh (2000b: 305) toont. Opnieuw zien we dus een vertraging in de disseminatie van een aantal jaren, zoals we dat ook zien bij de doorwerking van het beeld van de bedrijfsmatige overheid in personeelsadvertenties. Maar andere gegevens uit het onderzoek van Hertogh laten zien dat de taak 'communiceren' en 'samenwerken' naast 'bedrijfsmatig werken' een snelle groeier is in personeelsadvertenties. 'Dat duidt waarschijnlijk op een geleidelijke opkomst van het communicatief bestuur' (Hertogh, 2000b: 305). Dit verschijnsel deed zich in 1998 in het hele land voor, niet slechts in de verstedelijkte grotere gemeenten.

### *Adviesvaardigheden*

Dat een ambtenaar over adviesvaardigheden moet beschikken blijkt uit een advertentie voor de werving van een Hoofd Communicatie door de gemeente Amstelveen: 'Goede adviesvaardigheden, uitstraling en overtuigingskracht zijn absolute voorwaarden voor uw succesvolle functioneren' (VK, 1301 2001). Bij adviesvaardigheden gaat het om het adviseren van politiek bestuur, op het goede moment, in de goede mediavorm, met respect voor de eigen verantwoordelijkheid van de bestuurders (zie ook boek van Kempen voor een uitgebreidere lijst).

### *Literatuur over communicatie*

- Ridder, J. de, en K. Seisveld (red.), De kwaliteit van communicatie in organisaties, Otto Cramwinckel, Amsterdam, 1996.
- Jaarboek Overheidscommunicatie, Vuga/elsevier, Den Haag, diverse jaren.
- Woerkum, C. van, Communicatie en interactieve beleidsvorming, Samsom, alphen, 2000 (tweede druk).
- Kets, F., Angst voor de mening van ambtenaren? – Over de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren en de kwaliteit van het openbaar bestuur, in: Bestuurswetenschappen, 2001, nr. 6, pp. 502-506.
- Meegeren, P. van, Communicatie en maatschappelijke acceptatie, Wageningen, 1997 (diss.).

### **15 De goede ambtenaar is creatief**

Een overheidsambtenaar moet daadkracht combineren met tact en creativiteit. Creativiteit wordt gefaciliteerd als een ambtenaar over een helicopterview beschikt en kan leren volgens creatieve leerstrategieën (Berg, 1989).

In de jaren zeventig van de vorige eeuw werd zelden in een personeelsadvertentie voor het werven van een medewerker bij een overheidsorganisatie de functie-eis aangetroffen: 'U bent creatief'. Creativiteit lijkt op gespannen voet te staan met de neo-weberiaanse ambtenaar, die immers opdrachten krijgt van hogehand, werkt aan een duidelijk omschreven taak, en wiens werk overgenomen kan worden door anderen. Deze ambtenaar is vervangbaar en geen ambtenaar die als een virtuoos, buiten de gangbare paden treedt en zo een taak aanpakt.

### *Creativiteit past niet in een Weberiaans beeld*

Is dat zo gebleven? Is het niet zo dat in het ideaal van goed bestuur opgevat als *bedrijfsmatig bestuur* entrepreneurs (Osborne & Gaebler; Noordegraaf e.a., 1995) gevraagd worden, dus ondernemende ambtenaren die initiatief tonen, niet halsstarrig en rigide zijn, maar nieuwe wegen inslaan, andere oplossingen bedenken dan de gangbare? Inderdaad, vanuit het concept van de bedrijfsmatige overheid en de communicatieve overheid wordt creativiteit gevraagd. Dat betekent dat *multi-perspectivisch denken* gevraagd is, dus het op verschillende manieren komen tot probleem-oplossingscomplexen (Korsten, 1988; Rein & Schön). De creatieve ambtenaar kan omgaan met *onverwachte* ontwikkelingen omdat creativiteit juist vereist als er *geen herhaling* van gangbare processen optreedt. Deze ambtenaar kan inspelen op *nieuwe* zaken. De creatieve ambtenaar is in staat om te *leren*.

Creativiteit zal bij een overheid vooral nodig zijn bij zaken in de ontwerpsfeer, als scenariobouw.

Creativiteit is niet voor alle functies in gelijke mate vereist. Creativiteit betekent ook niet bij alle functies hetzelfde.

Creativiteit is in bepaalde zin overigens kritisch ontvangen. In een sfeer waarin integriteit belangrijker wordt, wordt bijvoorbeeld 'creatief boekhouden' minder op prijs gesteld. Creativiteit staat blijkbaar onder invloed van de tijdgeest maar is ook contextgevoelig.

### ***Creativiteit inderdaad functie-eis***

Het onderzoek van Hertogh (2000a, b) bevestigt dat 'creativiteit' als functie-eis in 1998 voorkomt. Het onderzoek van Hertogh wijst dan ook uit dat creativiteit voorkomt in de top tien van functie-eisen in personeelsadvertenties. Creativiteit staat op plaats tien in de rangorde van functie-eisen, zoals die in 1998 bleek.

### ***Creativiteit bij slechts gestructureerde problemen***

Creativiteit is vooral vereist bij bepaalde beleidsproblemen, de 'wicked problems'. Immers kijken naar problemen die wel of niet gekenmerkt worden door veel (wetenschappelijke) kennis over aspecten enerzijds en naar problemen waarbij over een aanpak consensus wel of niet mogelijk is. Brandende kwesties, zoals automobilititeit, horen tot de soort dat de kennis over de oplossing gering is en de consensus moeilijk te bereiken is. Dat zijn de echte 'ongetemde beleidsproblemen' (Hoppe), die we betitelen als slecht gestructureerde problemen of – in andere woorden – wicked problems. Denk aan het debat over 'rekening rijden', dat een wicked problem is. Bij simpele beleidsvraagstukken, waarbij de kennis groot is en de consensus ook eenvoudig mogelijk is, is probleemstructurering planmatig goed mogelijk. Denk aan een straatnamenplan opstellen. De vereiste creativiteit is hier veel geringer.

Waarom dan toch creativiteit als eis een intrede doet? Omdat bij de overheid juist veel slecht of matig gestructureerde problemen voorkomen.

### ***Literatuur over de wenselijkheid van creatieve ambtenaren***

- Boomsma, E., C.J. Lako en N.J.M. Nelissen, Rijksambtenaren die tegen de top aanleunen, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 3.
- Denhardt, R., The pursuit of significance, Wadsworth Publ. Company, Illinois, 2000.
- Evans, R. & P. Russell, De creatieve manager, Servire Uitgevers, Cothen, 1991.
- Grunwald, D., Creativiteit in organisaties, Kluwer, Deventer, 1993.
- Henry, J. (ed.), Creative management, Sage, Londen, 1991.
- Hupe, P., Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: Bestuurskunde, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Nelissen, N.J.M., C.J. Lako en E. Boomsma, Subtop-ambtenaren oordelen over de managementkwaliteiten van topambtenaren, in: Bestuurswetenschappen, 2000, nr. 5.

- Nelissen, N.J.M., e.a., De opkomst van een nieuwe overheidsmanager, Coutinho, Bussum, 1996.
- Rosenthal, U. e.a., Ambtelijke vertellingen, Lemma, Utrecht, 2000.

## **16 De goede ambtenaar, archivering en 'paperless organisation'**

Een goede ambtenaar krijgt elke dag papier in de vorm van stukken, tijdschriften, brieven. De ambtenaar verwerkt informatie. Bepaalde informatie heeft archivering. Informatieverwerking en archivering veranderen onder invloed van informatietechnologie. Gaan we naar een 'paperless organisation'? Eisen op dit vlak zijn er maar we vinden ze meestal niet in personeelsadvertenties.

### *Informatiestromen monden uit in een archief*

In de bureaucratie worden, zoals gesteld, stukken bewaard en is sprake van informatiestromen. Stukken worden bewaard in archieven. Volgens een definitie uit 1888 is een archief

*'het geheel der geschrevene, getekende en gedrukte bescheiden, ex officio ontvangen bij of opgemaakt door enig bestuur of een zijner ambtenaren, voor zover deze bescheiden bestemd waren om onder dat bestuur of die ambtenaar te berusten'* (Noordenbos, 1985: 15-16).

Archivering is mogelijk volgens meerdere aanpakken, stelsels. Welk systeem dan ook, er zullen bij opslag codes moeten worden toegekend. Een van de vele archieven is het postarchief, de registratie van binnengekomen post. Maar is valt meer te archiveren. Er bestaan zelfs speciale documentatiecollecties, zoals van boeken, foto's, kaarten. Overheidsbeleid vraagt ook allerlei archivering van gegevens; denk aan de burgerlijke stand.

Waar vinden we thans de belangrijkste regels over het omgaan met archieven? In de Archiefwet. Wat is nog niet gevat in de definitie van archief uit 1888? Er kon nog geen rekening gehouden worden met opslag van informatie in computers.

In feite bestaan er archieven op velerlei plaatsen. De Algemene Rekenkamer heeft in 1988 in het rapport 'Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk' geconstateerd dat er buiten de algemene secretarieën van de ministeries op nog eens honderden afdelingssecretariaten opnieuw allerlei archiefwerkzaamheden worden verricht. Bovendien houden duizenden medewerkers er ook nog eens *schaduwarchieven* op na: dat driedubbele werk leidt niet tot een optimale informatievoorziening. Als reactie op het rapport is eind 1991 door Binnenlandse Zaken, dat wil zeggen door de directie interbestuurlijke betrekkingen en informatievoorziening, het rapport 'Omslag in opslag' gepubliceerd. Een persbericht spreekt over 'van archiefbeheer naar informatievoorziening', wat anders klinkt en duidt op nieuw geformuleerd beleid; om de informatievoorziening in het dagelijks werk, daar gaat het. Het nieuwe beleid is vastgelegd in een handboek vol met procedures. Bij de opbouw van bestanden en systemen moet veel aandacht worden besteed aan het bedienen 'op maat' van de gebruikers omdat er diverse belangen in het spel zijn: externe verantwoording, later historisch onderzoek en voorlichting aan derden. Dat de tijden veranderen blijkt bijvoorbeeld ook uit advertenties over vacature. Bij BiZa is sprake van de afdeling

Documentair management en Ondersteuning, die 'zorgt voor de documentatiestromen, registratie, opslag en beheer van documenten voor de departementleiding en de dienstonderdelen'.

Informatievoorziening als zodanig is een breder onderwerp dan archivering, evenals informatiemanagement (zie Van 't Spijker, e.a., 1990). Persoonsinformatie, opgeslagen in persoonsregistraties, vormt een wezenlijk onderdeel van de informatievoorziening (zie Gooren, 1989).

Als al die kenmerken van bureaucratie optreden, doodt dit dan niet de creativiteit? Zie Van Braam, 1977.

### *'Paperless organization': over dossiers en archivering bij sociale diensten*

Diverse overheidsorganisaties zijn te kenschetsen als gegevensverwerkende organisaties. Papier neemt een belangrijke plaats in. Denk maar eens aan een sociale dienst. Dat verandert. Hoe verandert de dossiervorming en archivering? Bosz en Derks (1998) brachten dat in kaart.

Neem een sociale dienst met drieduizend cliënten. De organisatie bestaat globaal uit een afdeling inkomensvoorziening en trajectbegeleiding, een afdeling terugvordering en verhaal (waar ook de sociale recherche toe hoort), en een afdeling administratieve taken. Het aantal dossiers zal de tienduizend gaan overschrijden. Dat heeft een reden. De afdeling inkomensvoorziening en trajectbegeleiding, en de afdeling terugvordering en verhaal leggen eigen dossiers aan. De sociale recherche heeft daarbij haar eigen (schaduw) dossiers. Dit totaal van dossiers betreft het aantal dossiers van cliënten. Er is natuurlijk ook een geheel van dossiers van ex-clieënten.

Het zoeken naar dossiers is een activiteit die nogal wat tijd kost. Immers, er zijn regels voor dossierbeheer maar daaraan is niet altijd de hand gehouden. Een dossier kan daarom op de verkeerde plaats zijn opgeslagen en dat kost dus zoektijd. Een dossier kan ook afwezig zijn, zonder dat bekend is waarom en wie het in bezit heeft. Is het dossier er wel dan is de vraag of het volledig en actueel is. Voor een dossier geldt een dossieropbouw maar de afspraken worden niet altijd nagekomen. Gevolg de dikte neemt toe en ergo ook de onoverzichtelijkheid. Dat was voor de afdeling terugvordering en verhaal een reden om een eigen dossier per cliënt erop na te houden. Maar het gevolg is wel dat er dingen dubbel zitten in de dossiers van een zelfde cliënt.

### *Elektronisch archiveren*

Om dergelijke problemen te verminderen, zoeken organisaties hun heil in het *elektronisch archiveren van documenten*. Elektronische documenten kunnen worden opgenomen in een document Management-systeem (DMS). Dat wordt ook wel een document Informatie-systeem genoemd (DIS).

Een DMS heeft de volgende functionaliteiten.

- a Het registreren van documenten.
- b Het archiveren van documenten.

- c Het zoeken naar documenten.
- d Het beheren van documenten.

DMS heeft voordelen.

- 1 Een eenmalige registratie van documenten.
- 2 Het elektronisch systeem blijft volledig.
- 3 De toegang tot dossiers verloopt in principe sneller.
- 4 De doorlooptijd van de behandeling van documenten is korter.
- 5 Er kan tijd- en plaatsonafhankelijk gewerkt worden.
- 6 Er is sprake van fysieke ruimtebesparing.
- 7 Er kunnen back-ups van het gehele archief gemaakt worden.
- 8 Beter kennisbeheer.

Een nadeel van DMS kan zijn dat gebruikers die een document willen gebruiken toch weer eerst een print maken. De investeringen in DMS zijn niet gering. Er treden verder ergonomische gevolgen op voor de medewerkers omdat ze een groot deel van de arbeidstijd achter een beeldscherm doorbrengen. De conversie van het bestaande archief met dossiers kost ook veel tijd. Een andere vraag is of er juridische problemen zijn: zal de toezichthouder deze elektronische opslag accepteren.

#### ***Achtergrond: Adviezen voor de chaotische ambtenaar***

Sommige ambtenaren hebben een stapel TZT, of een la TZT en misschien een hele kast TZT. Elk verzoek belandt op een stapel omdat eerst andere zaken (verzoeken, wensen) voorgaan, die al langer op de stapel liggen. *Te zijner tijd* (tzt) zal het verzoek beantwoord worden. Vertraging is evenwel niet de enige reactiemogelijkheid. Een ambtenaar kan ook zoveel op af te werken stapels gelegd hebben, dat hij of zij een chaoot is. Bepaalde zaken worden niet beantwoord, niet vroeg en niet laat. Nooit. *Organisatie van de werkplek* is dus vereist. Pollar (2001) schreef een boek hierover. Ze maakt duidelijk hoe kantoormedewerkers stapje voor stapje en beetje bij beetje hun bureau kunnen ordenen en hoe ze kunnen voorkomen dat de stapel op het bureau na verloop van enige tijd weer ontstaan. Pollar geeft dus een stappenplan.

Een beknopte cursus archiveren maakt deel van uit van de adviezen van Pollar in *'Organiseer je werkplek'*.

- De kast

Stap 1: Reduceer zoveel mogelijk stukken door weggooien en recyclen.

Stap 2: Stuur waar mogelijk stukken door naar anderen.

Stap 3: Rangschik de resterende stukken opnieuw. Breng gelijksoortige stukken samen en berg ze op. Stop dikke stukken in een ordener en voorzie alle ordners van ene etiket.

- De bureauladen en het bureaublad.

Adviezen:

- 1 Loop werkmappen van de voorganger na en gooi weg wat u niet nodig hebt.

- 2 Maak werkmappen voor lopende projecten.

- De computer

Er kan dankzij de mogelijkheden van inter- en intranet ook via ict gearchiveerd worden op de PC.

- Hoe te voorkomen dat het bureaublad weer vol raakt?

Regel 1: ruim aan het einde van elke werkdag het bureau op.

Regel 2: Wees kieskeurig in wat bewaard wordt.

Regel 3: ruim op en archiveer opnieuw.

Regel 4: Besteed aan het einde van de dag minstens 15 minuten om op te ruimen.

### ***Literatuur over de ambtenaar als infocraat***

- Goddijn, H.P.M. (red.), Max Weber, Ambo, Baarn, 1980.

- Pollar, O., Organiseer je werkplek, Academic Service, Schoonhoven, 2001.

- Zuurmond, A., De infocratie - Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltipe in het informatietijdperk, Phaedrus, Den Haag, 1994.

### ***Besturen in veelvoud: een voorbeeld van gebrek aan overzicht***

Het Rotterdamse gemeentebestuur heeft geen overzicht van alle bedrijven en stichtingen waaraan het deelneemt. Vaak is ook niet duidelijk waarom de gemeente zitting heeft in een bedrijf of stichting. Door dit gebrek aan inzicht en overzicht loopt de gemeente financiële risico's die ze niet kan inschatten. Dat constateert de Rotterdamse rekenkamer in het rapport 'Besturen in veelvoud' dat in april 2002 verscheen. In totaal blijkt Rotterdam deel te nemen aan 92 organisaties, waarvan 32 bedrijven, 43 stichtingen en 17 openbare lichamen, samenwerkingsverbanden van gemeenten. De Rotterdamse rekenkamer kwam op dit aantal uit door een enquête onder gemeentelijke ambtenaren.

#### *Om welke organisaties gaat het?*

Het gaat bij de bestuurlijke deelnemingen om grote bedrijven als Eneco (energie), AVR (afvalverwerking) en RET (openbaar vervoer), waar de gemeente aandeelhouder is, maar ook om kleine stichtingen zoals een internaat voor schipperskinderen. Van sommige participaties hadden de verantwoordelijke wethouders zelfs nog nooit gehoord, waaronder het internaat en een stichting die kennis over grotestedenbeleid wil ontwikkelen via internationale vergelijkingen.

#### *Wethouder die tevens commissaris is: wenselijk of onwenselijk?*

De Rotterdamse rekenkamer valt vooral over de constructie waarbij een wethouder tevens commissaris is bij een bedrijf dat onder zijn/haar verantwoordelijkheid valt. De rekenkamer vindt dat een en dezelfde persoon *niet* tegelijk het bedrijfsbelang en het gemeentelijk belang kan dienen. Als voorbeeld wordt de AVR Holding genoemd, waarvan de wethouder milieu president-commissaris is.

In een reactie betwist het college dat een wethouder-commissaris het belang van de gemeenten uit het oog zou verliezen. Met hun commissariaat zouden wethouders juist 'uitdrukking geven aan het publieke belang' dat de gemeente hecht aan deze bedrijven, vaak voormalige overheidsdiensten. Het college noemde als grootste voordeel van een commissariaat dat het bestuur dan weet wat speelt in een bedrijf waarvan het aandelen bezit.

De kans is overigens groot dat een college dat na de verkiezingen van 6 maart 2002 aantreedt daar anders over denkt. Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD onderhandelden op 18 april nog over een nieuw college. Leefbaar Rotterdam is tegenstander van de wethouder-commissaris, aldus twee raadsleden die 18 april 2002 aanwezig waren bij de presentatie van het rapport. Hun redenering was: 'Je moet die bedrijven zichzelf laten runnen'. Ook de VVD wil er het liefst vanaf.

#### **Literatuur**

- Rekenkamer Rotterdam, Besturen in veelvoud, Rotterdam, 2002.

### **17 De goede ambtenaar durft leiding te geven en te nemen**

In personeelsadvertenties in 2000 komt vaak naar voren dat een ambtenaar een *coachende stijl van leidinggeven* moet hebben. Neem de gemeente Heerlen die begin 2001 een Hoofd communicatie vroeg. Tot het profiel behoorde: 'coachende stijl van leidinggeven', 'aantoonbare relevante leidinggevende ervaring', naast functie-eisen als 'een gedreven manager en een kundig communicatie-adviseur' (VK, 1301 2001). Dat een leidinggevende ambtenaar over *uitstraling* en *overtuigingskracht* moet beschikken blijkt uit een advertentie voor de werving van een Hoofd communicatie door de gemeente Amstelveen: 'Uitstraling en overtuigingskracht zijn absolute voorwaarden voor uw succesvolle functioneren' (VK, 1301 2001).

Marc Hertogh (2000a, b) bekeek de personeelsadvertenties in drie jaren. Hij stelde vast dat leidinggevende kwaliteiten in de rangorde van functie-eisen in 1980 op de vijfde plaats kwam en ook in 1988 op die plaats stond.

Een zekere mate van leiding kunnen geven is voor een gevraagde academicus bij de overheid een betrekkelijk constant gegeven. Leiding geven is een eis die impliceert dat een medewerker kan sturen, werk kan verdelen, productief gericht kan vergaderen, kan organiseren en afstemmen, kan concluderen en afspraken kan maken, teamgeest kan kweken en ook anderszins kan binden.

Volgens de theorie van Robert Denhardt over *de significante ambtenaar* die zich positief van collega's onderscheidt in excellentie, is de significante ambtenaar iemand met een collegiale leiderschapsstijl. Deze collegiaal ingesteld leider durft leiding te delen met anderen

*Geldt deze uitkomst ook voor Nederland?*

Nelissen, Lako en Boomsma (2000) stellen recent vast dat van de subtopambtenaren uit de rijksdienst 30 procent van mening is dat de top (zeer) bereid is leiderschap te delen. Van de topambtenaren zelf is 69 procent die mening toegedaan. Er is dus een aanmerkelijk verschil tussen het zelfbeeld van de topambtenaren en het beeld dat ambtenaren in de subtop hebben van de top. Topambtenaren denken vaker dat ze leiding delen dan subambtenaren dat van hen zien.

#### **Literatuur over het belang van leiding geven voor ambtenaren**

- Aardema, H., Verbindend leiderschap, Elsevier, Den Haag, 2004.

- Boomsma, E., C.J. Lako en N.J.M. Nelissen, Rijksambtenaren die tegen de top aanleunen, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 3.
- Denhardt, R., *The pursuit of significance*, Wadsworth Publ. Company, Illinois, 2000.
- Hupe, P., Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: Bestuurskunde, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Korsten, A.F.A. , en Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.
- Nelissen, N.J.M., C.J. Lako en E. Boomsma, Subtop-ambtenaren oordelen over de managementkwaliteiten van topambtenaren, in: Bestuurswetenschappen, 2000, nr. 5.
- Nelissen, N.J.M., e.a., *De opkomst van een nieuwe overheidsmanager*, Coutinho, Bussum, 1996.
- Rosenthal, U. e.a., *Ambtelijke vertellingen*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Weegen, E. van, Cultuurontwikkeling in Stadskanaal, in: *Openbaar Bestuur*, nov. 2001, nr. 11, pp. 29-34.
- Wijnen, G. & R. Kor, *Het managen van unieke opgaven*, Kluwer, Deventer, 1996.

## 18 De goede ambtenaar is klantgericht

Uit een personeelsadvertentie:

*'Voorburg. De organisatie telt 375 medewerkers. Hun ambitie: het leveren van een kwaliteitsproduct, in samenwerking met en afgestemd op de behoefte van de klant'. " U beschikt over uitstekende communicatieve vaardigheden en bent daardoor de juiste gesprekspartner voor de zeer uiteenlopende contacten binnen en buiten de organisatie" (Hertogh, 2000b: 309).*

Een grotere klantgerichtheid, onder meer van gemeenten, werd rond 1988 krachtig bepleit (Korsten, 1988). Marc Hertogh (2000a, b) bekeek de personeelsadvertenties in drie jaren. Hij stelde vast dat klantgerichtheid in de rangorde van functie-eisen in 1998 op de negende plaats staat. Klantgerichtheid past minder bij een neo-weberiaans model van goed bestuur dan bij de bedrijfsmatige overheid, waarvan kernwoorden zijn: producten aanbieden, productbegroting maken, resultaten bereiken, doelmatiger werken.

Klantgerichtheid is niet meer weg te denken als eis aan ambtenaren te stellen. Robert Denhardt spreekt in *'The pursuit of significance'* van significante ambtenaren. Hij ziet in significante ambtenaren excellente topmanagers van overheidsorganisaties. Wat zijn hun kenmerken? Excellente managers hebben oog voor wat er bij klanten leeft (klantgerichtheid). Ze hebben er oog voor dat een overheid er voor burgers is en niet omgekeerd. Excellente ambtenaren proberen een autistische, naar binnengerichte overheid te voorkomen.

Nederlands onderzoek (Nelissen e.a., 1996) wijst uit dat ook rijksambtenaren in de jaren negentig van de vorige eeuw oog hebben voor wat bij de cliënt leeft, ook al is het zo dat de cliënt juist bij gemeenten zichtbaar is en bij departementen veraf, hoewel bepaalde zbo's een uitzondering vormen. Overheidsmanagers kennen zichzelf een sterke rol toe in het bevorderen van klantvriendelijkheid.

### ***Literatuur over het belang van klantgerichtheid voor ambtenaren***

- Hertogh, M., Bewegende beeld van goed bestuur: een inhoudsanalyse van stedelijke personeelsadvertenties, in: Hendriks, F. en P.W. Tops (red.), Stad in spagaat, Van Gorcum, Assen, 2000a.
- Hertogh, M., Klerk, koopman of kommunikator: interactieve beleidsvorming en institutionele onzekerheid, in: Beleidswetenschap, 2000b, nr. 4.
- Hupe, P., Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: Bestuurskunde, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Boomsma, E., C.J. Lako en N.J.M. Nelissen, Rijksambtenaren die tegen de top aanleunen, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 3.
- Denhardt, R., The pursuit of significance, Wadsworth Publ. Company, Illinois, 2000.
- Hupe, P., Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: Bestuurskunde, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Korsten, A.F.A. en M. Noordegraaf, Plaatsbepaling van publiek ondernemerschap, in: Noordegraaf, M., e.a. (red.), De ambtenaar als publiek ondernemer, Coutinho, Bussum, 1995, pp. 20- 52.
- Nelissen, N.J.M., C.J. Lako en E. Boomsma, Subtop-ambtenaren oordelen over de managementkwaliteiten van topambtenaren, in: Bestuurswetenschappen, 2000, nr. 5.
- Nelissen, N.J.M., e.a., De opkomst van een nieuwe overheidsmanager, Coutinho, Bussum, 1996.
- Rosenthal, U. e.a., Ambtelijke vertellingen, Lemma, Utrecht, 2000.

### **19 De goede ambtenaar is flexibel en niet bang voor veranderingen**

In het beeld van Max Weber van een bureaucratie als geschikte organisatievorm is sprake van politieke bestuurders met een primaat, ambtenaren die loyaal schriftelijke stukken produceren en vooral voorspelbaar zijn in hun gedrag. Ze zijn vervangbaar. De eis van 'flexibiliteit' of wendbaarheid komt bij Weber niet voor. Flexibiliteit past wel in een beeld van goed bestuur dat is te typeren als de bedrijfsmatige overheid, met ruimte voor decentrale initiatieven en integraal management voor decentrale leidinggevendend.

Marc Hertogh (2000a, b) bekeek de personeelsadvertenties voor overheidsfuncties in drie jaren. Hij stelde vast dat *flexibiliteit* in de rangorde van functie-eisen in 1980 op de negende plaats stond, in 1988 eveneens maar in 1998 op de vijfde plaats was beland. Flexibiliteit als functie-eis was eind jaren tachtig aanwezig in de 'top tien' van functie-eisen in personeelsadvertenties voor de private sector maar blijkt vertraagd, in de jaren negentig, een *snelle stijger* in de 'top tien' van eisen voor advertenties voor overheidspersoneel (Hertogh, 2000a: 184).

In 1998 worden ook meer ambtenaren gevraagd met ruime *'ervaring met veranderingsprocessen'* dan in de jaren daarvoor, zo blijkt uit een analyse van personeelsadvertenties in drie jaren (Hertogh, 2000b: 308).

Ambtenaren krijgen in een ambtenarenbestaan vaak te maken met veranderingen. Denk daarbij aan wisseling van de politiek wacht, aan structuurwijzigingen of ingrepen in de organisatiecultuur. Robert Denhardt spreekt in *'The pursuit of significance'* van significante ambtenaren. Hij ziet in significante ambtenaren

excellente topmanagers van overheidsorganisaties. Excellente managers richten zich eerder op het doorvoeren van beperkte veranderingen dan op grote. Ze zijn voorstander van pragmatisch incrementalisme. Zij zijn eerder gericht op de organisatiecultuur dan op de structuur van de organisatie.

### ***Achtergrond: moet ambtenaar met veranderingen kunnen omgaan?***

Lees de volgende advertentie voor functionarissen van schaal 12.

#### ***Personeelsadvertentie uit de gemeente Grensstad***

'De afdeling Welzijn bestaat uit drie musea, die rechtstreeks zijn aangehaakt bij het afdelingshoofd, en twee bureaus die worden aangestuurd door een bureauchef. De bureaus verzorgen de beleidsontwikkeling en -uitvoering op de volgende terreinen: (openbaar) onderwijs, leerplicht, kunst en cultuur, en breed welzijn (o.a. ouderenzorg, emancipatie, allochtonen, wijk- en buurtontwikkeling, minimabeleid, maatschappelijke participatie, jongerenbeleid).

Binnen de afdeling Welzijn zijn de volgende functies vacant:

*bureauchef autonoom beleid* en *bureauchef niet-autonoom beleid*.

Voor de bureauchef autonoom beleid ligt er een speerpunt bij maatschappelijke participatie, voor niet-autonoom beleid ligt het speerpunt bij openbaar onderwijs.

*Functie-informatie:*

- u functioneert in een uitdagende, complexe werkomgeving, waar een vergaande ontwikkeling naar het realiseren van integraal beleid gaande is;
- u maakt deel uit van het afdelingsmanagementteam, waarin u medeverantwoordelijkheid draagt voor het afdelingsbeleid in brede zin;
- u bent een netwerker, die samenwerking stimuleert, niet alleen binnen de afdeling en dienst, maar ook met andere gemeentelijke organisatiedelen en met externe organisaties;
- u speelt een stimulerende en initiërende rol in een ontwikkelingstraject, dat moet leiden tot een meer professionele organisatie;
- u hebt inhoudelijke kennis van de werkvelden;
- u bent in staat vooral de deskundigheid van de medewerkers naar voren te halen en te bevorderen;
- u werkt en denkt op academisch niveau.

Gevraagd worden enthousiaste managers met *de volgende kernkwaliteiten:*

- ervaring in het *aansturen van veranderingen*;
- ervaring in moderne bedrijfsvoering;
- open stijl van leidinggeven, communicatie en besluitvaardig;
- gevoel voor bestuurlijke, politieke en ambtelijke verhoudingen, alsmede politieke prioriteitstelling;
- creatieve persoonlijkheid, in staat om signalen om te zetten in strategische visie en deze vervolgens met lef te implementeren;
- in staat om als een coach met de medewerkers samen te werken en collegiaal met de andere leidinggevendenden.

Voor de afzonderlijke functies zal een selectiecommissie worden samengesteld, bestaande uit ... De selectiecommissie doet een voordracht aan het College. Voordat de benoeming plaatsvindt, zal een kennismakingsgesprek plaatsvinden met de beide wethouders. Naast de selectiegesprekken zal tevens een objectief selectie-instrument worden ingezet.

Onderzoek van Nelissen e.a. (1996) wijst uit dat topambtenaren zich ervan bewust zijn dat overheidsorganisaties meer en meer in een veranderende omgeving verkeren. Dat vereist een flexibele instelling van de topambtenaar. Aanpassing en verandering is ook binnen de organisatie nodig: in beleid, in de organisatiecultuur of structuur. De Nederlandse topambtenaar is van mening dat veel veranderingen zich het beste in kleine stappen in de gewenste richting kunnen voltrekken. Succesvolle managers weten daarbij gebruik te maken van kansen die zich aandienen om veranderingen vorm te geven.

Van de topambtenaren in de rijksdienst kwalificeert 90 procent zich in de jaren negentig als een incrementele veranderaar terwijl van de subtopambtenaren 54 procent hun superieur zo kwalificeert (Nelissen, Lako en Boomsma, 2000: 324). De subtopambtenaren van de ministeries van VROM, van SZW, van OC&W en Defensie vinden dat hun superieuren gemiddeld meer pragmatisch incrementeel zijn ingesteld, terwijl dat met name niet geldt voor ambtenaren van Buitenlandse Zaken.

#### *Literatuur over de oriëntatie van ambtenaren op veranderingen*

- Boomsma, E., C.J. Lako en N.J.M. Nelissen, Rijksambtenaren die tegen de top aanleunen, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 3.
- Denhardt, R., The pursuit of significance, Wadsworth Publ. Company, Illinois, 2000.
- Downs, A., Inside bureaucracy, Littel Brown, Boston, 1967.
- Hupe, P., Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: Bestuurskunde, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Nelissen, N.J.M., C.J. Lako en E. Boomsma, Subtop-ambtenaren oordelen over de managementkwaliteiten van topambtenaren, in: Bestuurswetenschappen, 2000, nr. 5.
- Nelissen, N.J.M., e.a., De opkomst van een nieuwe overheidsmanager, Coutinho, Bussum, 1996.
- Rosenthal, U. e.a., Ambtelijke vertellingen, Lemma, Utrecht, 2000.

## **20 De goede ambtenaar werkt samen en coördineert**

Het belang van goede samenwerking blijkt ook uit functie-eisen die in personeelsadvertenties voor overheidsfuncties worden gesteld. Hertogh (2000a, b) onderzocht personeelsadvertenties in het licht van veranderende beelden van de ideale ambtenaar. Hij stelde vast dat 'samenwerkingsgerichtheid' in 1980 op de zevende plaats kwam als functie-eis, in 1988 op de zesde plaats en in 1998 op de derde plaats.

Samenwerking is iets waartoe vaak na aanleiding van recente affaires in de rijksdienst wordt opgeroepen omdat bureaupolitiek strijd, en fragmentatie, te vaak is uitgemond in bureaupolitisme.

Ambtenaren werken zelden geheel alleen. Ze werken onder meer samen in projecten en projectteams, task forces, stuurgroepen, bestuursraden. De mate van samenwerking loopt in de praktijk overigens uiteen van sterk tot zwak. Lang niet alle zaken worden in teams produktief en samenwerkingsgericht aangepakt.

Een oud symbool van samenwerking is de paraaf. Tevens is het wel een symbool van traagheid en weerzin. Wordt de 'oude' parafencultuur aangepakt als er meersamenwerking gewenst is?

Stukken komen en gaan in een overheidsorganisatie. Ze moeten worden voorzien van een paraaf. De paraaf is zeer typerend voor de ambtelijke bureaucratie. 'Ambtenaren vullen een belangrijk deel van hun tijd met het verlenen van hun paraaf op stukken van collegae. Immers, een ambtelijk stuk zonder paraaf bereikt de volgende parafant niet en zonder alle benodigde parafen komt het niet 'bovendrijven'. Zolang niet alle benodigde parafen zijn verworven, wordt er geen beslissing genomen en wordt er

niets in gang gezet. De paraaf komt daarmee over als een zeer belangrijke, zo niet de belangrijkste, schakel in het verkeer tussen de onderdelen van de ambtelijke bureaucratie' (Kickert en Snellen, 1986: 257).

Op het ministerie van BZK liep in 1999-2000 een debat over het veranderen van een parafensysteem. De trainees van de lichte 1998 kregen daarom van de toenmalige SG de opdracht om de 'parafencultuur van BZK' te onderzoeken. Ze ondervonden, aldus een mededeling in het blad BinnensteBuiten van BZK (nr. 47), 'dat er veel onbekendheid was over de regels, dat het systeem een vertragende werking heeft en irritatie opwekt als er spoed is. Maar er waren ook positieve kanten: de paraaf kan ontkokerend en kwaliteitsverhogend werken'. Verder kwam de vraag regelmatig bovendrijven over de verantwoordelijkheid voor het stuk: verantwoordelijkheid van de steller of van de paraafzetter? Begin 2000 werd een BZK-brede werkgroep 'in het leven geroepen die voorstellen moest doen om versnelling in het (parafen) systeem te brengen en verantwoordelijkheden duidelijker te verdelen'. De belangrijkste voorstellen:

- Maak onderscheid tussen een zware parafenlijn en een lichtere variant;
- De steller is verantwoordelijk voor inhoud en proces;
- Samen met het afdelingshoofd bepaalt de steller de route van het stuk.

Bureau SG was in november 2000 bezig de voorstellen uit te werken.

## **Provincie Drenthe**

Inspirerend Hoofd voor de Productgroep Cultuur en Welzijn (M/v)

*Met oog voor resultaten en gevoel voor mensen*

U bent als productgroepshoofd medeverantwoordelijk voor het functioneren van de gehele organisatie. Ons streven is hoofden periodiek te laten rouleren. U gaat leidinggeven aan de productgroep Cultuur en Welzijn. De productgroep richt zich op het brede terrein van cultuur, zorg en welzijn. Hierin wordt met name gewerkt met intermediaire organisaties die uitvoering geven aan het ontwikkelde beleid.

U bent een *ondernemende en resultaatgericht werkende manager* met een *coachende stijl*. U bent erop gericht om de omstandigheden te creëren waardoor anderen optimaal kunnen functioneren. Mensen zoeken daartoe door u *geïnspireerd, samenwerking* met anderen en vinden daarin meerwaarde. U investeert in mensen en vindt het leuk als zij zich uitgedaagd voelen meer uit zichzelf te halen. Uw werkwijze is transparant en systematisch: de ontwikkeling van uw eenheid maakt u periodiek zichtbaar *in managementrapportages* en (strategische) *bedrijfsvoeringsplannen*. U werkt met op elkaar afgestemde persoonlijke *ontwikkelingsplannen* van uw medewerkers. U stuurt uw medewerkers aan waarbij een offertematige werkstijl wordt toegepast. U geeft hiertoe sturing aan de ontwikkeling van het concept *overheidsmarketing* binnen de productgroep. Daarnaast zorgt u ervoor dat beleid op het gebied van cultuur en beleid *geïntegreerd* wordt in het totale pakket van provinciale beleidsproducten.

*Wij verwachten dat u:*

- Op inspirerende wijze leiding geeft aan mensen met zeer diverse soorten functies;
- Effectieve samenwerking verzorgt tussen mensen met uiteenlopende vakgebieden;
- Bijdraagt aan het als team functioneren van de product- en stafgroepshoofden;
- Vaardig bent in alle integrale managementmethoden en - technieken;
- Beschikt over een uitstekend strategisch inzicht en visie;
- Een praktische en resultaatgerichte houding hebt;
- Actief participeert - in nauwe samenwerking met en onder verantwoordelijkheid van de directie - in het mede sturing, vorm en inhoud geven aan de permanente ontwikkeling van onze organisatie;

- Gewerkt hebt in een omgeving waarin politieke en bestuurlijke aspecten een belangrijke rol spelen;
- Kwaliteiten bezit om het concept overheidsmarketing te implementeren;
- Aantoonbare affiniteit hebt met het beleidsveld cultuur en welzijn.

Aanstellingscondities:  
 Naast uitstekende .....

### ***Literatuur over het belang van samenwerking voor het functioneren van ambtenaren***

- Hertogh, M., Klerk, koopman en kommunikator: interactieve beleidsvorming en institutionele onzekerheid, in: *Beleidswetenschap*, 2000, nr. 4.
- Kickert, W.J.M. en I. Th. Snellen, De paraaf in de ambtelijke cultuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 1986, nr. 4, pp. 257-273.
- Teisman, G., Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen: over management in netwerksamenlevingen, Rotterdam, 2001.
- Verhoest, K., A. Legrain & G. Bouckaert, Over samenwerking en afstemming, Academia Press, Reeks moderniserign, Gent, 2003.

## **21 De goede ambtenaar vergadert productief**

In personeelsadvertenties wordt nogal eens als functie-eis gesteld dat een ambtenaar goed moet kunnen leiding geven, samenwerken en coördineren, of een secretarisrol moet kunnen vervullen. Vergaderingen kunnen leiden wordt vrijwel nooit als eis gesteld. Toch zijn vergaderingen belangrijk in het ambtelijk leven want veel wordt besproken in stuurgroepen, colleges, projectteams e.d. en die vergaderen. De goede ambtenaar kan goed een vergadering leiden, heeft oog voor een goede voorbereiding, agendering, resultaat en weerstand, voor draagvlak, voor groepsdynamiek.

Ambtenaren vergaderen veel, vooral topambtenaren. Het is dus van belang productief te zijn tijdens vergaderingen.

- Een veel voorkomende vergadering is *de taakvergadering*: wie doet wat wanneer met wie en hoe? Naast taakvergaderingen bestaan er procesvergaderingen.
- In *procesvergaderingen* worden nieuwe dingen verkend en zo mogelijk ontdekt. Dergelijke procesvergaderingen kunnen ertoe dienen om een taakgroep creatiever, slagvaardiger of teamgerichter te maken.

Er wordt frequent vergaderd bij de overheid, in 1997 meer dan in 1937. Vergaderen is bij de overheid daarom belangrijk omdat vraagstukken veel aspecten hebben, zoals vooral bij 'wicked problems' (Hisschemöller, 1993; Hoppe, 1995) het geval is, en veel kanten door deskundigen van verschillende eenheden van een organisatie bekeken moeten worden: *afstemmingsoverleg*. Vergaderingen kunnen ook dienst doen om afspraken te maken, een vraagstuk te *definiëren*, de *voortgang* van een project te bekijken en *knelpunten* op te lossen. Zo zijn er vele oogmerken waarom personen bij elkaar komen, in stuurgroepen, in projectgroepen, in managementteams, in bestuursraden, in commissies.

### ***Kenmerken***

Vergaderen houdt in de mensen in een groep van drie of meer personen met een bepaald doel eenmalig of vaker dan een maal overleggen.

Er is dus sprake van mondelingen communicatie. De organisatiepsycholoog Karl Weick (1995) geeft in zijn *'Sensemaking in organizations'* een omschrijving van wat een vergadering is. Het is zijn inziens een communicatieve gebeurtenis die interactie op een specifieke wijze organiseert. In het bijzonder is een vergadering een bijeenkomst van drie of meer personen die instemmen om bijeen te komen voor een doel dat gerelateerd is aan het functioneren van een organisatie of groep, bijvoorbeeld om ideeën of opvattingen uit te wisselen, of om beleid en procedures te ontwikkelen, een probleem op te lossen, een beslissing te nemen, aanbevelingen te formuleren en wat dies meer zij. Een vergadering wordt gekenmerkt door een multi-partijendiscussie die episodisch van aard is, en deelnemers ontwikkelen of gebruiken specifieke conventies voor regulering van de discussie (ook Noordegraaf, 1997: 22).

### ***Variëteit***

We weten ongeveer wat vergaderingen zijn. Vergaderingen zijn er bij de overheid desalniettemin in soorten en maten. Vergaderingen variëren:

- naar grootte (kleine of grote vergaderingen),
- naar samenstelling (uitsluitend ambtenaren, uitsluitend bestuurders, enz.),
- naar lokatie (telefonisch vergaderen kan ook),
- naar reglementering (de Tweede Kamer heeft een reglement van orde),
- naar patroon (voorzitter wisselt wel of niet, secretaris wisselt wel of niet; besluitenlijst of notulen, enz.),
- naar 'status' (adviserend, besluitvormend),
- naar doel (gericht op het gereed komen van een streekplan, of ...)
- naar inbedding in beleidsprocessen (een projectteam, enz.),
- naar ondersteuning (ondersteuning door group support systems, enz.).

Een ambtenaar 'met toestemming' is niet vrij om alle vergaderingen bij te wonen die hij bij zou willen wonen. Er zijn namelijk vergaderingen voor bepaalde groepen, zoals de ministerraad, de Tweede Kamer, een interdepartementaal coördinatieteam, een managementteam, crisisteam. De samenstelling zal vaak omschreven zijn. Voor sommige vergaderingen zal ook niet iedereen even capabel zijn. Denk aan vergaderingen die door een *'group support system'* (*groupware*) worden ondersteund. Men kan er dan beter wegblijven.

### ***Ondersteuning van groepen***

Er bestaan allerlei manieren om groepen bij hun vergaderingen te ondersteunen. De tabel geeft een indeling. Het tijdschrift *'Informatiemanagement'* geeft hierover veel informatie. Een bekend auteur is McGrath (1994) die *'Interacting with technology: ideas, evidence, issues and an agenda'* publiceerde.

Tabel: Groupware met voorbeeldtoepassingen

	zelfde tijd	tijdsonafhankelijk
--	-------------	--------------------

zelfde plaats	beslissingsondersteuning van een groep: bijv. een elektronisch discussieplatform	informatiedeling: bijv. een gemeenschappelijke gegevensbank, toegankelijk voor eenieder; e-mail-netwerk
plaatsonafhankelijk	electronische conferentie-systemen: bijv. videoconferencing)	'collaborative writing': werken aan eenzelfde document door meerdere personen
Bron: Informatiemanagement, 1998, nr. 1: 11		

### ***Achtergrond: Vergaderen in openbaarheid of beslotenheid?***

Raadslid M. Vallen heeft op 16 oktober 1997 om principiële redenen besloten de besloten vergadering van de Tegelse raadscommissie Bestuurszaken en Grondgebied niet bij te wonen. Op uitnodiging van het college kwamen beide commissies bij elkaar om te praten over het tracé van de toekomstige A73 over het grondgebied van de gemeente Tegelen, gelegen nabij Venlo. Het raadslid van de fractie-Vallen vindt het onaanvaardbaar om over dergelijke belangrijke kwesties in beslotenheid te vergaderen. Volgens een woordvoerder van het college is beslotenheid gewenst om tot een visie te komen. Bij openbaarheid kan de onderhandelingspositie van de gemeente ten opzichte Rijkswaterstaat verzwakt worden en 'schade' ondervinden.

### ***Wordt er veel vergaderd?***

In het bedrijfsleven wordt 15 tot 25 procent van de totale werktijd besteed aan vergaderen. Binnen de overheid is het percentage aan vergaderingen bestede tijd naar schatting 35 tot 40 procent (Van Velzen, 1997: 13).

Vooraf leidinggevend vergaderen. Buitenlandse leidinggevend besteden blijkens het onderzoek van Henry Mintzberg (1973), gerapporteerd in *'The nature of managerial work'*, ongeveer 70 procent van hun tijd aan vergaderen. Zijn onderzoek dateert uit 1973 terwijl recenter onderzoek nog steeds van dergelijke percentages gewag maakt. Lau e.a. komen in 1980 in het tijdschrift *Public Administration Review* tot een cijfer van 65 procent. Hannaway (1989) rapporteert in *'Managers managing'* uit 1989 ook een nog iets hoger percentage. Nederlandse departementale directeuren-generaal en directeuren brengen ongeveer driekwart van hun arbeidstijd door in geplande en ongeplande vormen van 'face to face'-overleggen (Noordegraaf, 1997: 24). Dat laat niets te raden over. Vergaderen is een belangrijk fenomeen in de overheidsdienst.

Goed vergaderen vereist een zekere competentie, al naar gelang de rol die een individu heeft: voorzitter, notulist, enz. Een bestuurskundig belangrijk onderscheid heeft betrekking op vergaderen in het kader van de agendering, de ontwerpfasen, besluitvorming, uitvoering, evaluatie en beleidsdynamiek. Voor deze onderdelen zijn onderscheiden *competenties* van belang. Als er vergaderd wordt over de beleidsuitvoering door uitvoerders zijn meestal geheel andere onderwerpen aan de orde dan bij het ontwerpen van beleid. Dat blijkt ook uit de literatuur over die onderwerpen. Daarnaast is er een onderscheid te maken in managementfuncties. Vergaderen over het organisatie-management gaat meestal over andere zaken dan vergaderen over personeels-, informatie-, financieel- en huisvestingsmanagement.

### ***Kan het vergaderen beter?***

Weinigen willen in het werk tijd verloren laten gaan, maar van de andere kant wordt er veel geklaagd over het vergaderen: te veel, te lang, te inefficiënt, de voorzitter leidt niet goed of de deelnemers participeren onvoldoende productief, of de status van de vergadering is onhelder (adviserend, besluitvormend), het verslag van de vorige vergadering is te lang, de stukken zijn te laat toegezonden, de deelnemers komen te laat of melden zich niet met reden af, deelnemers sturen geen vervanger, enz..

Vergaderen kan beter door een aantal voor de hand liggende tips in het oog te houden en te bevorderen dat alle participanten zich eraan houden. In de literatuur vinden we tips voor voorzitters en secretarissen. De tips hebben betrekking op de voorbereiding van een vergadering, het bepalen van het doel, de samenstelling van de groep, de agendering (ordering, verstrekking van informatie per punt vooraf), het productief verloop, de eventuele stemming, de valkuilen, en de nazorg (Noordegraaf, 1997; Schermer en Wijn, 1990).

### ***Voorwaarden voor effectief functioneren in vergaderingen***

Er zijn allerlei voorwaarden van belang voor het vervullen van een effectieve rol van ambtenaren in vergaderingen. Een voorbeeld. Van een *algemene bestuursdienst* waarin ambtenaren zijn opgenomen die zijn aangesteld in de rijksdienst en dus niet perse departementsgebonden zijn, is wel verwacht dat die de mobiliteit in de rijksdienst kan bevorderen. Dat zou goed zijn. Wie niet lang op eenzelfde plek zit, zou minder hechten aan mensen en aan beleid, en daarom bijvoorbeeld makkelijker durf hebben om te bezuinigen. Menting (1987) deed onderzoek naar het gedrag van overgeplaatste ambtenaren in hun nieuwe vergaderomgeving. Hij heeft vastgesteld dat overgeplaatste (top-)ambtenaren niet direct van start kunnen gaan. Ze moeten acclimatiseren. Een overdonderende inbreng op een nieuw terrein wordt door andere ambtenaren met een zekere terughoudendheid bekeken.

### ***Vergaderen is van alle tijden, lijkt het***

Wilbert de Vree (1994) geeft in zijn dissertatie *'Nederland als vergaderland'* een overzicht van opkomst en verspreiding van het vergaderregime in Nederland aan de hand van ideeën van Norbert Elias over civilisatie. Elias bestudeerde eetgedrag. De Vree stelt vast dat vergaderen in de loop der eeuwen als middel om afspraken te maken over toekomstige handelingen steeds belangrijker is geworden. Hij beziet vergaderen onder meer als integratiemechanisme en zelfreguleringsmechanisme op het vlak van affect- en driftuitingen. Recent wordt er meer en meer vergaderd. Sommigen zullen vanuit macro-perspectief gezien, menen dat dat komt omdat de samenleving steeds meer een *onderhandelingshuishouding* is geworden. Anderen accentueren vanuit micro-perspectief dat leidinggevend in veel organisaties niet meer van bovenaf opdrachten kunnen verstrekken. Dat gaat te traag en bovendien kunnen professionals, als ze eenmaal aan een taak gezet zijn, hun voortgang bezien in *'zelfsturende teams'*. Bovendien blijkt dat leidinggevend niet alles bilateraal kunnen afdoen. Er moet toch regelmatig overleg over het werk zijn: *werkoverleg*.

### ***Vier kwalificaties van vergaderen***

Er bestaan vier kwalificaties van vergaderen: een pessimistische, een sceptische, een realistische en een optimistische visie (Noordegraaf, 1997).

- De pessimist vindt vergaderen verspilling van tijd. Vergaderen is onnodig, leidt teveel van het eigenlijke werk af, is niet effectief genoeg en er zijn alternatieven om te overleggen, zoals e-mail gebruiken.

- De scepticus vindt vergaderen wel nodig en zelfs niet te vermijden. Maar vergaderen moet zo optimaal mogelijk gebeuren. Voorzitters en secretarissen moeten vergaderingen goed voorbereiden. Vergaderen kost tijd en daarom moeten er weinig vergaderingen uitgeschreven worden.

- De realist beschouwt vergaderen ook als onvermijdelijk. Het is een historische ontwikkeling dat er meer vergaderd wordt en daarin moeten 'we' ons voegen. Vergaderingen passen bij onderhandelend bestuur.

- De optimist vindt vergaderen nodig en nuttig. Er zijn allerlei voordelen aan vergaderingen, zoals het bij elkaar houden van een groep mensen, en het gezamenlijk maken van afspraken. Er zit ook een element van democratie in, zonder dat elke vergadering besluitvormend is. Vergaderen heeft symbolische betekenis. De optimist vindt ook dat vergaderingen beter moeten worden voorbereid als daar aanleiding toe is.

Schema: Perspectieven op vergaderen en houdingen

perspectief/ houding	pessimistische houding	sceptische houding	realistische houding	optimistische houding
structureel perspectief				
'human relations'-persp				
politiek perspectief				
symbolisch perspectief				Weick

De oordelen geven al een verschillende kijk op vergaderen. In de literatuur vinden we vier perspectieven op organisatie en management. Deze basisoriëntaties zijn ook op vergaderen toe te passen, meent Noordegraaf (1997: 23). Hij noemt :

- 1 een structureel perspectief,
- 2 een 'human relations'-perspectief,
- 3 een politiek perspectief en
- 4 een symbolisch perspectief.

1 Bij het *structureel perspectief* gaat het om vragen van inrichting. Hoe moet een organisatie worden ingericht om organisatiedoelen te bereiken? Welke structuur is gewenst? Waar de staf te plaatsen? Welke rollen moeten in de organisatie in elk geval worden vervuld en welke relaties zijn er? Welke besluitvormingsstructuur wordt gekozen? Het gaat hier om de standaard-vragen. Voor vergaderen geldt dat de 'standaardvragen' zijn aan te treffen in leerboeken over vergaderen en literatuur over organisatiepsychologie en organisatiegedrag. Deze vragen gaan over de voorbereiding en planning van vergaderingen, het verloop van vergaderingen, de nazorg, de rolvulling, het gebruik van hulpmiddelen, de evaluatie.

Structuralisten benadrukken de onmisbaarheid van vergaderingen in geval van organisatieverandering. 'Total quality management' en het denken over sterk op

teamwork gebaseerde organisaties en over bestuursraden en managementteams in deze categorie. Een publikatie over 'groepsdenken' ('t Hart, De Jong en Korsten, 1991) wordt door Noordegraaf ook in deze categorie geplaatst. Bij groepsdenken gaat het om de neiging van groepen om 'onder druk' niet alle relevante informatie tot zich te nemen, contra-informatie te negeren en zij die deze inbrengen te negeren of tot zondebok te verklaren. 'Groupthink' hoeft niet altijd negatief te zijn maar bij kleine, sociaal cohesieve groepen is er een kans dat groepsdenken ontstaat in de vorm van antipatie op wat de leider wil. Dat kan slecht uitpakken voor de kwaliteit van de besluitvorming. Wie dit gevaar ziet, kan er maatregelen tegen nemen, bijvoorbeeld in de vorm van het aanstellen van advocaten van de duivel.

2 Bij een '*human relations*'-perspectief staat het individu in een organisatie centraal. Het bereiken van organisatiedoelen vindt hier niet een aangrijpingpunt in de structuur maar in de individuele waarden, behoeften en vaardigheden. Toepassing van dit perspectief op vergaderen maakt duidelijk dat vergaderingen kunnen inspireren. Vergaderingen kunnen verbindingen leggen tussen problemen en oplossingen waar anderen mee te maken hebben.

Studies vanuit dit perspectief gaan over de invloed van groepsgrootte op het aandeel van groepsleden leveren in de discussie en de produktiviteit van groepen. Groepen leveren collectieve goederen, wat inhoudt dat geen van de voordelen aan een individu ontzegd wordt. Soms kunnen groepen ook niet-collectieve goederen produceren en dan hebben individuen belang bij participatie.

3 In het *politieke perspectief* gaat het om de verdeling van schaarste, waarbij machtsstrijd en conflicten onvermijdelijk zijn. Onderhandelingen zijn onvermijdelijk. Dit perspectief wint aan gewicht als er geen sprake meer is van gedeelde referentiekaders, er sprake is van verschil in inzicht en achterliggende belangen. In deze categorie zouden we studies kunnen plaatsen naar inspraakgroepen (Korsten, 1979) en naar de vorming van colleges van B&W (Tops, 1990).

4 In het *symbolisch perspectief* ligt de nadruk op betekenissen. Het zijn de organisatieleden zelf die werkelijkheden in stand houden, bevestigen en onderhouden. Een organisatie is een toneel waarop zich drama voltrekt. Een organisatie kent spelers als helden. Over hen doen verhalen de ronde. Ook over de daden en het ontbreken daarvan, over verwarring en (on)zekerheden. Een organisatie kent rituelen en mythen. In vergaderingen zoeken mensen in interactie naar zekerheden, naar een houvast. Ook vergaderingen kennen rituelen. Weick (1995) toont in '*Sensemaking in organizations*' oog hiervoor. Zingeving en vergaderingen hebben veel met elkaar van doen. Zingeving heeft zeven kenmerken. We volgen de samenvatting van Noordegraaf (1997) van Weick op dit punt.

- 'Het is gegrond in identiteitsconstructie: identiteiten worden geconstrueerd in interactie;
- het is retrospectief: mensen weten alleen wat ze doen, nadat ze het gedaan hebben; het probleem is niet onzekerheid, maar verwarring en ambiguïteit;
- het creëert betekenisvolle omgevingen: er is geen sprake van een monolithische, singuliere, vaste omgeving maar van geconstrueerde omgevingen door middel

van relateren, en door middel van het creëren van breuken in stromen en het opleggen van categorieën;

- het is sociaal;
- het is doorgaand: het voltrekt zich in doorgaande processen;
- het is gericht op en door betekenisvolle aanwijzingen: individuen zijn op zoek en oriënteren zich op bekende structuren om te kunnen omgaan met puzzels als paradoxen en dilemma's;
- het is gedreven door plausibiliteit in plaats van accuraatheid; het draait met andere woorden om pragmatiek, coherentie, redelijkheid, creatie, ontdekking, instrumentaliteit'.

Weick benadrukt dat twee gebeurtenissen aanleiding geven voor zingeving: ambiguïteit en onzekerheid. 'Ambiguïteit impliceert een doorgaande stroom die verschillende interpretaties op hetzelfde moment ondersteunt. Onzekerheid impliceert onnauwkeurigheid' (Noordegraaf, 1997: 26). Hoe die onzekerheid te beperken? Niet alle informatie is hiervoor geschikt maar wel informatie die direct in face-to-face-betrekkingen is gebracht. Vergaderingen kunnen een rol vervullen in het reduceren van onwetendheid en onzekerheid. Vergaderingen zijn zingevers. Wie dat ziet, heeft er ook oog voor dat ze soms wanordelijk verlopen, dat er emoties in het spel komen, dat er soms meerderheden en minderheden zijn. Het is weickiaans om te stellen dat vergaderingen niet het echte werk verdringen maar ze zijn het echte werk.

Deze vier perspectieven kan men loslaten op een en dezelfde vergadering. 'Een theoretische integratie van de perspectieven is niet mogelijk; zij zijn theoretisch onverenigbaar', meent Mirko Noordegraaf (1997: 27). Er is wel een praktische integratie van de perspectieven; dat is de vergadering zelf.

### *Zijn er voordelen van vergaderen volgens een case study?*

Vanuit de perspectieven zijn voordelen van vergaderingen naar voren te halen. Hannaway (1989) zetten voordelen op een rij op basis van een analyse van het functioneren van het bestuur van een schooldistrict door de gedragingen van individuele managers te bekijken. Ten eerste bleek sprake van efficiënte tijdsbesteding van managers. In een vergadering kunnen mededelingen worden gedaan, er kunnen mededelingen worden opgenomen, er kan ter plekke coördinatie plaatsvinden, en er kan conflict en verschil van mening worden vastgesteld en eventueel beslecht. Ten tweede, er kan ook binding worden ontwikkeld door eensluidendheid te scheppen in de vorm van betekenissen, opinies en houdingen. Ten derde, vergaderingen dragen bij aan de zelfverwerkelijking van individuen. Zij 'staan op' en laten zien hoe creatief, intelligent enz. ze waren en zijn. Ze zuigen informatie op die ze elders weer kunnen inbrengen. Ten vierde kunnen vergaderingen een middel zijn om ontwikkelingen in een organisatie te duiden.

### ***Casus: Vergaderingen in de praktijk, rustpunten te midden van beslisketens***

Interview Bart Dirks (VK 1301 2001)

Er wordt wat afvergaderd in Nederland, zeker door leidinggevendenden. Een beetje manager is 60 procent van de tijd zoet met vergaderingen en nog eens 20 procent met andere gesprekken. Maar hoe komen beslissingen tot stand? Taalkundige Marjan huisman analyseerde managementvergaderingen bij een

ICT-bedrijf, een academisch ziekenhuis en een hogeschool. Eind januari 2001 promoveert ze aan de VU. Op een onderzoek over besluitvorming.

Vergadertijgers vinden dat ze veel spijkers met koppen slaan, terwijl Huisman constateerde dat 'beslismomenten' doorgaans niet exact zijn aan te wijzen in de transcriptie van een vergadering.

- *Besluiten worden toch ook niet genomen in vergaderingen, maar voorgekookt bij de koffie-automaat en in de kantine?*

'Vergaderingen zijn inderdaad maar één episode in een besluitvormingsproces; er gaat iets aan vooraf en er komt iets na. Maar het is haast onmogelijk om als onderzoeker zo'n proces op de voet te volgen.

Vergaderingen zijn in elk geval formele momenten waarin ik een deel van het proces kon bestuderen.'

- *Volgens het onderzoek zijn er bijna nooit concrete momenten aan te wijzen waarop een besluit wordt genomen. Hoe kan dat?*

'Als je alle gesproken tekst van een vergadering bestudeert, kun je meestal niet in een uiting aanwijzen waar een besluit is gevallen. Vergadelaars formuleren voordurend de stand van zaken die door de anderen worden beoordeeld. Afhankelijk van reacties wordt een mening bijgesteld.

'Als een formulering instemming krijgt, zegt de voorzitter bijvoorbeeld "oké, zo maar doen dan", zonder dat hij precies herformuleert hoe of wat. Toch komt het volgens mij zelden voor dat mensen later de notulen teruglezen en zeggen: maar we hadden toch wat anders bedacht?'

- *Moet het gestructureerder?*

'Niet per se, want de gebruikelijke werkwijze is ook creatief. Maar in adviesboeken lijkt het alsof beslissingen heel gestructureerd en tastbaar tot stand kunnen en moeten komen: eerst inventariseren, dan oplossingen zoeken, er één uitkiezen, daartoe besluiten en dat implementeren. Klinkt rationeel en logisch, maar in het echt spelen sociaal-interactieve processen een rol. Maar kan het nooit kwaad gewoontes tegen het licht houden. Hoe effectief is het om te vergaderen zoals we nu eenmaal gewend zijn? Wanneer heeft het zin, wie moet er bij zijn?'

- *Welke rituelen spelen een rol?*

'De rangschikking van de personen aan de vergadertafel weerspiegelt de onderlinge verhoudingen en is symbolisch is voor de vergaderstijl. De baas zit vaak op een ander soort stoel, zijn papieren bedekken de halve tafel. Sommige deelnemers groepen samen in een hoek van de tafel.

'Ik heb geprobeerd dat te doorbreken, bijvoorbeeld door kopietjes bij de stoelen te leggen waar iemand niet snel zou gaan zitten. Dan worden de papieren gewoon opgepakt en gaat men toch weer op de vaste plaats zitten.'

- *Het agendapunt 'mededelingen' leidt tot veel besluiten.*

'Door de naam lijkt het iets heel neutraals is, maar 60 procent van de onderwerpen blijkt een opstapje tot een besluit. Iemand doet neutraal een mededeling en pijlt ondertussen de reacties - een afkeurende blik, of juist instemming. Aan de hand daarvan bepaalt de spreker hoe het onderwerp wordt afgerond. Aan het begin van de mededeling kan het dus nog twee kanten op.

'Ook zeggen vergadelaars vaak: "in mijn afdeling hoor ik geluiden dat...", terwijl ze eigenlijk bedoelen: "Ik vind dat...". Die omzichtige aanpak maakt het makkelijker voor een directe reactie als "belachelijk!", waarna persoon één dan neutraal kan zeggen: "dat weet ik nog zo net niet", zonder dat hij direct werd aangevallen of gezichtsverlies lijdt.

'Goede managers kunnen uitstekend formuleren en meningen samenvoegen. Een manager zei dat veel mensen hem heel intelligent vinden. "Dat valt wel mee", zei hij, "maar ik klets als een gieter".'

- *Waarom wordt er zo eindeloos veel vergaderd, terwijl iedereen er zo'n hekel aan lijkt te hebben?*

'Ik vermoed dat de mate van verveling afhangt van de wijze waarop je kan deelnemen. Als je erbij bent voor agendapunt acht, dan zijn punt één tot en met zeven saai. Verder is van belang hoe veel je kan inbrengen, en hoeveel ervan wordt opgepikt. Zoals bij voetbal: het is vervelend als je wel in het veld staat, maar niemand speelt je ooit de bal toe en niemand doet ooit iets met je voorzetten.'

### ***Enige literatuur over vergaderen***

- Andeweg, R. (red.), Ministers en ministerraad, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1990.

- Burlison, C.W., Effective meetings, Wiley, Londen, 1990.

- Foster, S.F. e.a., Teams in intelligent proces based organizations, Lansa, Leidschendam, 1995.

- Grant, D. e.a. (ed.), Discourse and organization, Sage, Londen, 1998.

- Hannaway, J., *Managers managing*, Oxford UP, 1989.
- Hart, P. 't, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur*, Samsom, Alphen, 1991.
- Hollander, J. en A. Durlinger-Van der Horst, *Avontuurlijk vergaderen: de doeltoestandvergadering*, in: *De overheidsmanager*, april 1998, nr. 4.
- Janssen, O., C. Veenstra en E. van de Vliert, *Conflicten bij besluitvorming in managementteams*, in: *Gedrag en organisatie*, 1996, pp. 368-381.
- Koehler, J.W. en J.M. Pankowski, *Teams in government*, St. Lucie Press, 1996.
- Kuipers-Bos, A., *Doeltreffend onderhandelen*, Kluwer, Deventer, 1994.
- Mastenbroek, W.F.G., *Onderhandelen*, Het Spectrum, Utrecht, 1984.
- Menting, C.L., *Hij is in vergadering ...*, Kluwer, Deventer, 1976 (diss.).
- Menting, C.L., *Mobiliteit van topambtenaren en gedrag in vergaderingen*, in: *Beleidswetenschap*, 1987, nr. 2, pp. 137-159.
- Noordegraaf, M., *Het bestuursraadmodel*, in: *Openbaar Bestuur*, 1996, nr. 11, pp. 22-26.
- Noordegraaf, M., *Vergaderen- Voorbij de eenzijdigheid*, in: *Openbaar Bestuur*, 1997, nr. 10, pp. 22-27.
- Rietdijk, L.E., *Teambegeleiding en individuele werkbegeleiding*, SWP Uitgeverij, Utrecht, 1994.
- Robson, M., *Probleemoplossen in groepen*, Het spectrum, Utrecht, 1994.
- Schermer, K. en M. Wijn, *Vergaderen en onderhandelen*, Samsom, Alphen, 1990.
- Stout, H.D. en A.J. Hoekema, *Onderhandelend bestuur*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.
- Themanummer *Gedrag en Organisatie*, *Teams in organisaties*, december 1996.
- Vennix, J.A.M., *Group-model building: facilitating team learning using system dynamics*, Wiley, New York, 1996.
- Vree, W. de, *Nederland als vergaderland*, Wolters--Noordhoff, Groningen, 1994.
- Weick, K., *Sensemaking in organizations*, Sage, Londen, 1995.
- Sprague & H.J. Watson, *Decision support for management*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 1996.
- Zanten, W.P.C. van, *Groepsbesluitvorming in management en bestuur*, Nelissen, Baarn, 1996a.
- Zanten, W.P.C. van, *Technische hulpmiddelen bij groepsbesluitvorming- Group decision support systems*, Nelissen, Baarn, 1996b.

## **22 De goede ambtenaar kan onderhandelen**

Beleid maken, is een kwestie van uitdenken en uitvechten. Dus een cognitieve en sociale zaak. Het sociale verwijst naar interactie, die de vorm kan aannemen van overleg of onderhandelen. Een ambtenaar moet op beide gebieden uit de voeten kunnen.

In recent onderzoek dan dat uit 1980 is vastgesteld dat de klassieke bureaucraat vrijwel verdwenen is bij Rijk en gemeenten (Quanjel, 1990: 56). Er blijken vier basistypen functionarissen te vinden te zijn die te maken hebben met beleid:

a. *'Der Beambte ohne Eigenschaften'* : U vraagt, wij draaien. Daarbinnen bestaat de volger (de nauwgezette uitvoerder), de boodschappenjongen (laat zich zonder mandaat naar overleg sturen), het doorgeefluik.

b. *De deskundige*: die zet eigen deskundigheid voorop, legt tactisch vernuft aan de dag en wil de inbreng terug zien in het eindresultaat. Binnen dit type bestaat de vechter, de scorer (tactisch naar winst), de arro (wantrouwend tegenover zde omgeving die partieel belang nastreeft).

c. *De onderhandelaar*: die wil compromissen sluiten, binden; er moet wat uitkomen. Binnen dit type bestaat de bruggenbouwer (hanteert persoonlijk appel), de koehandelaar (ieder zet een stap voor het compromis), de keurmeester (de overheid keurt externe inbreng van organisaties aan het algemeen belang).

d. *De verbinder*: die wil besturen met en niet tegenover de samenleving. Binnen dit type bestaat de geëngageerde (gelooft in de eigen boodschap, eigen visie op een probleem), de samenspeler (schept een klimaat voor gedragen beleid; niet het compromis alleen staat centraal maar de inhoud van het compromis), de netwerker (brengt mensen in contact; laat netwerken ontstaan en bemiddelt daarin; laat initiatieven ontstaan).

Blijkens onderzoek is komt van de basistypen op rijksniveau de deskundige vaak voor en de onderhandelaar; de *'Beambte ohne Eigenschaften'* en de verbinder zijn schaars (Hartman en Tops, 1987).

Welke typen ambtenaren komen derhalve vaak voor op rijksniveau? De deskundige en de onderhandelaar zijn de dominante basistypen en derhalve zijn de ambtenaren vaak resultaatgericht, hetzij procedureel hetzij inhoud. De vechter, de scorer en de koehandelaar zijn frequent voorkomende typen rijksambtenaren. Onder gemeenteambtenaren is het aantal vechters geringer dan bij het rijk, maar het aantal netwerkers weer veel groter (Quanjel, 1990). Bij gemeenten lijken op grond hiervan condities voor publiek-private samenwerking, een terrein om te netwerken, meer aanwezig dan op rijksniveau.

### ***Wet Consumenten Krediet: ontwerpen in de praktijk***

Huls (1998) illustreert de betekenis van interactie in de vorm van contact met 'het veld' en onderhandelen bij de totstandkoming van de Wet Consumenten Krediet, en Tan en Waller (1989) illustreren dit voor de Wet geluidhinder.

In 1980 verkeerden 54000 gezinnen in een problematische schuldsituatie. Waar lag dat aan? Een belangrijke oorzaak was overcreditering. Vooral op het gebied van huurkoop en postorderkredieten. Wat te doen? In 1986 bood de regering een wetsontwerp aan de Tweede Kamer aan dat beoogde meer bescherming van consumenten te bieden tegen overcreditering. De Wet consumentenkrediet (WCK) was geboren. Deze wet hield in dat het acceptatiebeleid van kredietgevers moest worden beïnvloed door een wettelijk vastgesteld maximum-rentetarief. De WCK

moest ook inconsistenties in de toen bestaande wettelijke regelingen op dit gebied wegnemen.

Nick Huls was in de jaren tachtig (1983-1990) projectleider op het ministerie van Economische Zaken. Hij was op dat ministerie direct betrokken bij de onderhandelingen over de WCK met banken, postorderbedrijven en consumentenorganisaties. Later werd hij hoogleraar rechtsgeleerdheid in Leiden (rechtssociologie) en in Recht en techniek aan de TU Delft. Voor Huls was de betrokkenheid bij de WCK prachtig materiaal om van binnenuit de totstandkoming van de wet als voorbeeld van *onderhandelend bestuur* te bespreken. Huls maakte gedurende de totstandkomingsperiode aantekeningen en voerde nadien gesprekken met de betrokkenen. Daardoor kon hij tot in detail een overzicht geven van het verloop van de onderhandelingen.

Huls schreef een relaas over de totstandkoming van de *Wet Consumenten Krediet* (WCK). Niet zo maar een tekst maar een adembenemend relaas over eindeloos gepalaver en discussie over formuleringen en gezichtspunten. Tien jaar duurde het voordat de WCK het Staatsblad haalde.

- *Wiens wet was het uiteindelijk?* De betrokken departementen (Economische Zaken; Financiën en CRM/WVC) maakten eerst jarenlang onderling ruzie over wiens wet het zou worden. Bureaupolitieke strijd van jewelste.

*'Gedurende meer dan honderd vergaderingen hebben hooggekwalificeerde volwassen mannen (en een enkele vrouw) elkaar gedurende zeven jaar het leven zuur gemaakt om zonder enig commitment het project tot een goed einde te brengen', aldus Huls.*

De knoop moest worden doorgehakt. Het was premier Lubbers die dat deed ten gunste van Economische Zaken. Daarmee was de wet er nog niet. Toen begon het eindeloos gepalaver over de inhoud van de wet, en vond de kennismaking met de 'Brusselse' EU-bureaucratie plaats. Dit laatste was wel het allerdeprimerendste, volgens Huls.

- *De interdepartementale coördinatiecommissie.* Huls beschrijft de lotgevallen van de Interdepartementale coördinatiecommissie consumptief krediet (CCCK). Die CCCK moest nagaan hoe het beleid inzake het consumptief krediet gecoördineerd moest worden. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van maar liefst vijf departementen. Een van de kwesties was de vraag welke minister de eerste verantwoordelijkheid zou gaan dragen voor het bepalen van het beleid en het uitvoeren van het toezicht. Zowel Financiën als Economische Zaken hechtten waarde aan het binnenhalen van die taken. Na vier jaar was men er evenwel nog niet uit. Daarop werd dit item doorgeschoven naar de politieke bestuurders. De hoofdrolspelers waren minister Onno Ruding (Financiën) en Piet van Zeil (staatssecretaris van EZ), beiden CDA. Zij moesten de primaatkwestie regelen. Van Zeil zegt er in het boek het volgende over: 'Ik ging naar de minister toe. Niet dat hij niet naar EZ had willen komen, maar zo lagen de verhoudingen. Ruding had natuurlijk de hele dag met allerlei lieden overleg. Je zit dan toch op een voor jou vreemd departement in een andere kamer dan die van jezelf. Het was altijd een uitwedstrijd. Je wist de ogen op je gericht en dat speelde voor hem en mij ook mee'.

Omdat Ruding en Van Zeil er ook niet uitkwamen kwam de zaak in 1983 op het bord van premier Lubbers. Van Lubber zegt Van Zeil in het boek: Lubbers heeft voor twaalf problemen 24 oplossingen. Ruud Lubbers liet zich over de kwestie eerst een advies uitbrengen door een ambtenaar van Algemene Zaken. Diens voorstel was om het primaatschap bij Financiën te leggen. Uiteindelijk hakte Lubbers de knoop door, ten gunste van ... Economische Zaken.

Daarmee bevat dit deel van het verhaal al een belangrijke les voor onderhandelaars die oud-minister van VROM Winsemius al eens aanduidde met: 'Speel nooit een uitwedstrijd'.

- *Het veld.* De totstandkoming van de wet ging gepaard met onderhandelingen van Huls e.a. met partijen die een zakelijk belang hadden bij de wet, zoals de postorderbranche, de banken en hypotheekverstrekkers. Dit deel wordt aangeduid als 'onderhandelend wetgeven'. Moest dat wel? Duidelijk wordt dat de expertise van de wetgevende ambtenaren begrensd, dus beperkt, was. En de banken zou men nodig hebben voor de handhaving van de wet. Dat wisten de banken natuurlijk ook. Men was tot elkaar veroordeeld. Er moest overlegd worden. De onderhandelingen met de banken en de postorderbedrijven zorgden voor veel 'spraakverwarring', niet voor blokkades. Men heeft daar teveel fatsoen voor; dat hoort niet. Achter technische opmerkingen kan echter verzet schuil gaan.

- *Onderhandelen met praktijkmensen nuttig?*

Huls (1998) ziet de confrontatie met de praktijk achteraf als een verademing omdat het nu over echte praktijkproblemen ging. Het is uitgesloten dat de overheid zelf die praktijkproblemen allemaal tevoren zou kunnen kennen.

Onderhandelend wetgeven is dus nuttig om achter (nieuwe) problemen te komen en niet eerst als de wet een feit is en dus niet eenvoudig te repareren is. Onderhandelend wetgeven is ook nuttig omdat een wet waar het veld bij betrokken is, beter wordt nageleefd. Er gaat dus een disciplinerende werking van het veld uit van onderhandelend wetgeven.

- *Verhouding intern-extern.*

Op meerdere plaatsen in het boek toont Huls zich opgewekter over de externe onderhandelingen dan over de interne ambtelijke overlegondes, die natuurlijk ook grotendeels gekenmerkt werden door onderhandelingen. De externe onderhandelingen waren constructiever, pragmatischer en prettiger. Waarom? In de ambtelijke rondes moest altijd alles tot op de komma worden uitgevochten. Geldt deze zienswijze alleen voor Huls? Ook de kredietverleners waren over het algemeen genomen goed te spreken over de onderhandelingen met EZ.

- *Alleen formele onderhandelingen?*

Een van de onderhandelaars van de banken was vooral positief over de informele onderhandelingen: 'We aten af en toe een hapje met elkaar om nog eens de horloges gelijk te zetten. Dan hadden we een goed begrip voor elkaar en konden eens even bijpraten. Het waren uiteraard geen formele onderhandelingen, het was meer een uitwisseling van standpunten. Daar had ik een heel goed gevoel bij'.

- *Onderhandelingsnoodzaak als kenniscompensatie.*

Minder te spreken waren de banken over het gebrek aan kennis van het bedrijfsleven bij EZ. 'De consument kunnen ze wellicht nog aardig in beeld brengen, maar hoe het bedrijfsleven functioneerde binnen de bankenwereld, wisten ze niet'. Huls komt op basis van de totstandkoming van de WCK tot de conclusie dat onderhandelend bestuur een 'veelbelovende uitbreiding is van het besluitvormingsrepertoire van de democratische rechtsstaat'. Volgens Huls waren de procedures rommelig en verdienden ze niet de schoonheidsprijs maar hij ziet in onderhandelend bestuur geen bedreiging voor de democratische rechtstaat.

- *Parlement.* Tijdens de voorbereiding van de WCK stond de Tweede Kamer nagenoeg aan de kant. Heel erg was dat niet omdat de betrokken ambtenaren anticipeerden. Ze zorgden ervoor dat de betrokken opvattingen van politieke fracties doorklonken in de voorstellen. *Ambtenaren moeten zich soms gedragen als buikspreekers van de politieke machthebbers*, maakt Huls (1998) duidelijk.

Volgens Van de Peppel (2000) relateert Huls hier toch iets te gemakkelijk de problemen van onderhandelend bestuur. De onderhandelingsgeschiedenis laat namelijk zien dat de feitelijke belangenafweging in de onderhandelingsarena plaatsvond en niet in het parlement! De onderhandelende ambtenaren gingen in feite op de stoel van de Tweede-Kamerleden zitten. 'Ambtenaren maken zich het parlementaire jargon eigen en gedragen zich als politici in de schaduw. In de onderhandelingen (..) wordt het parlement afgeschilderd als een gevaarlijke plaats waar oncontroleerbare besluitvormingsprocessen de boventoon voeren'. Huls komt tot de slotsom dat kamerleden niet geprobeerd hebben om iets aan het onderhandelingsresultaat te veranderen. De invloed van de politiek op het onderhandelingsresultaat blijkt in dit soort gevallen hooguit indirect. De Tweede Kamer stuurt vooral door het stellen van vragen en het indienen van amendementen.

- *Interpretatie.* Er is weinig mis met onderhandelend wetgeven *mits* het primaat van de politiek in een democratische rechtstaat in het oog gehouden wordt en ambtenaren dus politieke bestuurders ook helpen om te kiezen. De departementale stammenstrijd ('bureaupolitiek') ging echter veel te ver (=bureaupolitisme). Bureaupolitisme kreeg een kans omdat de politieke sturing te gering was. Als de politieke sturing juist groot is, zou de stammenstrijd veel minder kans krijgen. Nu kunnen politieke bestuurders zich niet met elke interdepartementaal overleg bemoeien, waar bureaupolitisme op de loer ligt. Dus is een andere oplossing, aanvullend, nodig. Huls suggereert *'interdepartementale 'taskforces' van onthechte ambtenaren, die zich primair richten op het aanpakken van het probleem.*

Dat vraagt wel om het opnieuw doordenken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Want nu functioneert die ministeriële verantwoordelijkheid blijkens de casus WCK niet als er getouwtrek is tussen departement over de vraag om 'wiens' wet het gaat, dus wie het bestuurlijk-politiek primaat heeft. Zou het wat zijn om de ambtenaar die leiding geeft aan de genoemde interdepartementale taskforce ter verantwoording te kunnen roepen in het parlement?

- *Commentaar*

a De casus is overtuigend. Wetgevend onderhandelen heeft zin. Zonder overleg met het veld kan de kwaliteit van een wet niet altijd voldoende zijn. Dat was uit wetsevaluatie natuurlijk al lang bekend maar eerst thans blijken sommige juristen uit een voorhoede (!), van het type Huls e.a., ontvankelijk te worden voor de sociaal-wetenschappelijke inzichten uit (wets)evaluatie.

b Het relaas van Huls is niet helemaal nieuw. Ietwat overdreven gesteld, het is of je de jaren zeventig terughoort. Immers, ook toen werd zo geredeneerd om inspraak en overleg met burgers en organisaties te beargumenteren. Inspraak en intensief overleg zou nieuwe inzichten opleveren, op dingen brengen waar beleidsmakers nog niet aan gedacht hadden. En zou steun kunnen genereren. Maar die 'participatieve beleidsontwikkeling' is in de jaren zeventig grotendeels aan juristen voorbij gegaan. En wat er toen van geleerd werd, is weer deels verloren gegaan: nieuwe generaties bestuurders en ambtenaren groeiden op in een andere tijd, met minder positieve en negatieve ervaringen met inspraak en overleg.

c Het ligt toch voor de hand om 'het veld' serieus te consulteren. Waren beleidsmakers zo ver heen dat ze het zelf allemaal dachten te kunnen bedenken?

#### *Literatuur over onderhandelen en wetgeving*

- Huls, N.J.H. m.m.v. H. Ackermann en E. van Ruyven, *Onderhandelend wetgeven in de praktijk*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Hupe, P., M. Beukenholdt-Ter Mors en H. Klaassen (red.), *Publiek onderhandelen*, Samsom, Alphen, 2000.
- Koppenjan, J.F.M., A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde (red.), *Beleidsvorming in Nederland*, Vuga, 1987.
- Peppel, R. van de, *Ambtenaren als buikspreekers van de politieke macht?*, in: BB, 040200.
- Edelenbos, J., R. Monnikhof en O. van de Riet, *Hechten met een dubbele helix: een voorstel voor het helen van de breuk tussen inhoud en proces in beleidsvorming*, in: *Beleidswetenschap*, 2000, nr. 21, pp. 3-29.
- Tan, T.G. & H. Waller, *Wetgeving als mensenwerk - De totstandkoming van de Wet geluidhinder*, Samsom, Alphen, 1989.

#### *Casus totstandkoming wetgeving e.a.*

- Wet geluidhinder (Tan & Waller; Van Geest, in: Koppenjan e.a.; Potman)
- Wet Consumenten Krediet (Huls)
- Wet op de Emancipatieraad (zie Prins, in: Koppenjan e.a.)
- Mediawet (zie Te Velde, in: Koppenjan e.a.)
- Elektriciteitswet (De Jong in: Koppenjan e.a.)
- Wet op het openbare bibliotheekwerk (Euser, in: Koppenjan e.a.)
- Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing (Ten Heuvelhof in: Koppenjan e.a.)
- Politiewet (zie Rosenthal, in: Koppenjan e.a.)
- Rampenwet (zie Van Duin, in: Koppenjan e.a.)
- Wet selectieve investeringsrekening (Van Putten; Vermeend)
- Stichting bedrijfsfonds voor de pers (Van Putten)

Soms zijn 'issues', in de vormen van aparte in regelgeving ingekaderde beleidsontwerpprocessen, met elkaar verbonden en kan het ontwerpen van het ene voor eenzelfde doelgroep niet los gezien worden van een tegelijkertijd spelende andere kwestie. Dit is op weergaloze weergegeven in een artikel van Doolgaard (1987). In dit soort gevallen is het slechts mogelijk om eruit te komen door te onderhandelen en zo een totaal-oplossing te krijgen.

#### *Onderhandelen vanwege 'procedural justice'*

Maar uitdenken en 'uitvechten' (hier als verzamelbegrip gebruikt) samen is nog te eenzijdig. Beleid ontwerpen kent zo gezien nog teveel alleen een inhoudelijke kant. Beleid ontwerpen heeft ook een proceskant. Sommige categorieën betrokkenen zijn 'tegen' als ze niet gekend zijn in het voornemen tot beleidsvorming en een beschrijving en kennisgeving van het beoogde procesverloop. Ze willen 'procedural justice'. Beleidsvoerders: communiceer! Communiceren is aan regels gebonden (Aarts en Van Woerkum, 1994; Aarts, 1998; Van Woerkum, 1997).

'Communicatiemedewerker' impliceert een medewerker met vakkennis.

#### *Interactief bestuur en onderhandelen vanweg een netwerkcontext*

De proceskant van beleid wordt sterk benadrukt in het denken over interactief bestuur. *Interactief bestuur* of interactieve beleidsvorming sluit aan op de inspraakhype uit de jaren zeventig.

Communicatieve sturing betekent sturing in de vorm van beperking of verruiming van de keuzemogelijkheden voor burgers (doelgroepen) door middel van beleidsinstrumenten op het vlak van voorlichting en discussie.

Een overheid die amper of niet inhoudelijk wil ingrijpen, kan een procesmatige sturingsaanpak kiezen. Er blijft dus nog een sturingsmogelijkheid over: *procesmanagement*. Procesmanagement impliceert *het ontbreken van inhoudelijke beleidsinterventie* zonder dat een overheid gezag verliest. In de netwerkliteratuur en de literatuur over grote projecten is in dergelijke sturing een rol weggelegd voor de *procesarchitect* (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998). Een procesarchitect ontwerpt, een beetje zoals ook een gewone architect ontwerpt. De procesarchitect ontwerpt een proces, dat gericht is op het bereiken van overeenstemming tussen 'partijen'. Wil zo'n proces slagen dan dienen randvoorwaarden bekend te zijn of worden, moet het proces ook transparant zijn of worden, en moet de procesarchitect aanvaard worden. Een overheid die een procesarchitect inschakelt, ofzelf procesarchitect is, wordt niet 'decision maker' maar 'decision shaper'. Welke uitkomst is te verwachten? Procesmanagement levert niet meer op dan een door machtsverhoudingen beïnvloede consensus? Dat zou teleurstellend zijn. Dan zou een *dialog van doven* gevoerd zijn (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 55). Een dialog van doven is te voorkomen door *een debat op een andere leest* te schoeien, waardoor een replicatie van bestaande posities en argumenten vermeden wordt. De procesarchitect moet met een nieuwe agenda komen voor een debat waardoor een vruchtbaarder interactie tussen gepolariseerde posities mogelijk wordt. De procesarchitect moet dus creatief zijn in een procesontwerp voor een andere dan de bekende, traditionele dialog.

### ***Literatuur over communicatie en onderhandelen***

- Doolaard, W.E., *De onderhandelende gemeente, horizontaal bestuur*, Vuga, 1987, pp. 13-30.
- Hertogh, M.L.M. e.a., *Omgaan met de onderhandelende overheid*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Hoekema, A.J. e.a., *Integraal bestuur*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Huls, N.J.H. m.m.v. H. Ackermann en E. van Ruyven, *Onderhandelend wetgeven in de praktijk*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Hupe, P., M. Beukenholdt-Ter Mors en H. Klaassen (red.), *Publiek onderhandelen*, Samsom, Alphen, 2000.
- Pront-Van Bommel, S., e.a., *Juridische kwaliteiten van onderhandelend bestuur*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Sol, E. en A. Glebbeek (red.), *Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Stout, H.D. en A.J. Hoekema (Red.), *Onderhandelend bestuur*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.
- Tan, T.G. & H. Waller, *Wetgeving als mensenwerk - De totstandkoming van de Wet geluidhinder*, Samsom, Alphen, 1989.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service, Schoonhoven, 1998.
- Edelenbos, J., R. Monnikhof en O. van de Riet, *Hechten met een dubbele helix: een voorstel voor het helen van de breuk tussen inhoud en proces in beleidsvorming*, in: *Beleidswetenschap*, 2000, nr. 21, pp. 3-29.
- Cachet, A. en E.R. Muller, *Beslissen over voetbalvandalisme: een permanent probleem*, Gouda Quint, Arnhem, 1991.

### **23 De goede ambtenaar vermijdt bureaupolitisme**

De ambtenaar moet bureaupolitiek niet vermijden, meent de bestuurskundige Rosenthal, maar bureaupolitisme wel. Wat betekent dit? En lukt het?

#### ***Begrippen***

Tussen bureaus kan concurrentie en rivaliteit, soms zelfs machtsstrijd optreden, waarbij het prestige dat men geniet of meent te genieten een rol speelt. Dat bureaus wat willen of willen tegenhouden, wordt wel aangeduid met *bureaupolitiek*. Bureaupolitiek past in een (meer) competitief overheidsbestel.

*Bureaupolitisme* staat voor een te ver doorschietende verkokering die uitloopt op strijd, voor teveel aan competitie, voor negatief uitpakkende fragmentatie, kortom voor de *ontaarding* van concurrentie en rivaliteit in een *loopgravenoorlog* tussen ambtelijke diensten met als gevolg uitstel, onduidelijkheid, onzekerheid en hoge kosten, terwijl de politiek-bestuurlijke top niets doet of pacificeert (en de vetes tussen bureaus blijven bestaan).

#### ***Bureaupolitiek als ....***

Bureaupolitiek krijgt kansen, kan ontstaan als:

- a. er sprake is van meerdere spelers in de arena en niet slechts een beslisser;
- b. geen van de spelers een dominante positie heeft;
- c. beslissingen het gevolg zijn van trekken en duwen;
- d. de besluitvorming loopt zo moeizaam, dat men geen afstand kan nemen en de uitvoering aan andere overlaat.

### *Voorbeeld van bureaupolitiek*

Kent U een voorbeeld hiervan? De paspoort-kwestie uit de jaren tachtig is een voorbeeld van bureaupolitieke strijd tussen onder meer bureaus van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken, die *uitliep op bureaupolitisme* (Rosenthal, 1988: 23).

Bureaupolitieke strijd is te overwinnen door onder meer samenwerking te premiëren of tot samenwerking te veroordelen (Rosenthal, 1988: 7). Dit kan niet bij elk project omdat er verschrikkelijk veel zijn in de rijksdienst.

Hoe de (rijks-) affaires uit 1994-1998, zoals de 'opstand' van de procureurs-generaal van het OM (Docters van Leeuwen e.a.) tegen minister Sorgdrager van Justitie, te beoordelen? Een casus wordt gezien.

Paul Bordewijk in zijn column: 'Volgens de krant heeft minister Sorgdrager de directeur van de Rijksrecherche onder druk gezet om opmerkingen in zijn rapport over de rol van haar directie Voorlichting niet op te nemen in de officiële rapportage, omdat die zou worden doorgestuurd naar de Tweede Kamer. Anders kon hij zijn verdere carrière wel vergeten. (...) dit lijkt me volstrekt ongepast, maar het lijkt mij ook dat een functie als directeur van de Rijksrecherche vervuld moet worden door iemand die niet gevoelig is voor een dergelijke vorm van chantage', aldus Bordewijk.

Hij vervolgt: 'De dag daarop blijkt er nog een tweede onderzoek van de rijksrecherche te zijn naar de rol van de directie Voorlichting, nu naar aanleiding van een ander lek. Dit wordt niet meer gezien als een onafhankelijk onderzoek, maar als een zet in het schaakspel tussen het departement en het openbaar ministerie. Dat klinkt nog wel zo verontrustend. De rijksrecherche is noodzakelijk voor het bewaken van onze bewakers, maar wanneer we in kwesties als deze daar ook al niet op kunnen vertrouwen, valt de hoeksteen weg uit de rechtsstaat. Dan wordt ook de vraag urgent naar de organisatorische plaats van de Rijksrecherche: zou die niet beter kunnen functioneren onder het gezag van de onafhankelijke procureur bij de Hoge Raad dan van het Openbaar Ministerie?'

Bordewijk vervolgt eind mei 1998 in dezelfde column: 'Maar het bederf beperkt zich niet tot Justitie. Dezelfde week werd het rapport *'Beheren en bewerken'* uitgebracht door een werkgroep uit de Tweede Kamer. Het blijkt dat alle *inlichtingen-* en *veiligheidsdiensten* zich niet aan de *Archiefwet* houden, en dat er op grote schaal stukken *onrechtmatig vernietigd* zijn. Het lijkt op het vernietigen door de recherche in Leiden van de stukken over de z.g. *balpenzaak*, waarbij de officier van justitie bang was dat de rechter een verkeerde beslissing zou nemen. In dit geval hebben de veiligheidsdiensten de staatsveiligheid zwaarder laten wegen dan de wetten des

Rijks. Een beetje boekhandel heeft een kast met spionagethrillers waarin het ook zo toegaat, maar dat het ook de werkelijkheid is, is toch weer een kleine verrassing’.

‘In dit geval heeft het geleid tot misleiding van de Tweede Kamer door no-nonsense premier Lubbers, op instigatie van zijn secretaris-generaal. Die was niet zo goed met de voorschriften op de hoogte, maar wel goed genoeg om tegen de rijksarchivaris te zeggen dat hij zich er buiten moest houden. En die had geen zin om ‘ambtelijke zelfmoord’ te plegen’. (..)

‘Intussen is de secretaris-generaal ondanks zijn onwetendheid opgeklommen tot lid van de Raad van State, en moet hij zorgen dat bij de *Bijlmerramp* de onderste steen alsnog boven komt. Is het raar, wanneer mensen daar geen vertrouwen in hebben? Het roept al die andere affaires op, waarin het onduidelijk bleef wat er nu echt was misgegaan, of waarin ministers of staatssecretarissen met verkeerde informatie op pad waren gestuurd’.

Denk aan de *pascontrole op Schiphol* na de invoering van "Schengen", of de *monitoring* van teruggestuurde asielzoekers in Iran. Tranen hebben ze zich op het departement gelachen om die naïeve Elizabeth Schmitz (staatssecretaris), die dat allemaal geloofde. Bedenk hoe men het *Securitel-arrest* pas serieus is gaan nemen nadat erover gelect was naar de media. Denk aan de manier waarop het ministerie van Defensie jarenlang de weduwe Ovaa aan het lijntje heeft gehouden, of de *asbestslachtoffers* uit het fort Cannerberg. Is er iemand die nog gelooft dat ooit duidelijk zal worden wat er echt misgegaan is bij de *Herculesramp*? En al je dat allemaal tot je door laat dringen, moet je dan echt geloven dat dat filmrolletje uit Srebrenica per ongeluk in de verkeerde vloeistof terecht is gekomen? Maar het zijn niet alleen ambtenaren waar het fout zit: in de Technolease-zaak waren het juist de ministers die zich niet aan de Europese regelgeving wilden houden, en daarin van harte ondersteund werden door de Tweede Kamer, die mee hielp de sporen uit te wissen.

Tot welke conclusie komt Bordewijk: ‘Er is veel zorg om de integriteit van de overheid. (..) de grootste bedreiging voor de integriteit van de overheid lijkt mij toch de bureaupolitiek, de behoefte bij ambtenaren en bestuurders het belang van de eigen organisatie te stellen boven de nationale of Europese wetgeving, en dat belang met leugens en chantage te verdedigen’ (BB, 290598: 27).

### ***Teveel bureaupolitiek***

Bureaupolitiek getuigt van gebrekkige samenhang en fragmentatie. Bureaupolitiek komt vaak voor. Tjeenk Willink sprak in 1984 zijn oratie in Tilburg uit ‘*De mythe van het samenhangend regeringsbeleid*’. Hij stelde vast dat ‘ambtelijke structuren hun eigen werkelijkheid, eigen belangen en eigen doelstellingen creëren’. Ed van Thijn, die deze oratie noemt, redeneert daarop door. Hij is negatief over het teveel aan fragmentatie dat hij in de jaren negentig in de rijksdienst waarneemt, maar stelt daar tegenover dat auteurs als Rosenthal juist positief zijn over een *competitief overheidsbestel*. Door bureaupolitiek ontstaat gewichten en tegenwichten en zo zou de kwaliteit van de

besluitvorming toenemen, verdedigt Rosenthal. Maar ook Rosenthal vindt dat bureaupolitiek niet moet ontaarden in bureaupolitisme.

Bureaupolitisme is *'schering en inslag geworden'* meent oud-minister Ed van Thijn. Van Thijn (2000: 27):

*'De affaires, die telkenmale weer opduiken, zijn bijna zonder uitzondering hierop terug te voeren'.*

De rijksdienst is *teveel verkokerd* geraakt. Dat gevaar wordt ook in Den Haag gezien en wat is dan het antwoord? Telkens duikt het woord 'integraal' of 'samenhangend' op. Integraal grote-stedenbeleid, integraal ouderenbeleid, integraal jongerenbeleid, integraal minderhedenbeleid, ..... Naarmate de term 'integraal' vaker gebruikt wordt, neemt de substantie af.

#### **Literatuur over bureaupolitiek**

- Rosenthal, U. e.a., *Ambtelijke vertellingen*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Thijn, E. van, *Integralisme*, in: *Publiek Management*, december 2000, p. 27.

#### **24 De goede ambtenaar is een entrepreneur**

Ambtenaren zijn door verzelfstandiging meer 'op afstand gezet'. Er zijn agentschappen en zelfstandige bestuursorganen, zbo's, ontstaan. Bij zbo's is de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer onverkort aanwezig, bij agentschappen nog wel. Verzelfstandiging werd ook nodig geacht om uitvoeringseenheden meer bedrijfsmatig te laten werken.

De bedoeling van verzelfstandiging is onder meer om de politieke top qua verantwoordelijkheid te ontlasten, beleidsontwikkeling en uitvoering te scheiden, de uitvoering door verzelfstandiging de ruimte te geven ('publiek ondernemerschap') en efficiënter te laten werken, en afspraken te maken tussen kerndepartement en verzelfstandigde (uitvoerings-)eenheid over te behalen resultaten.

Door de verzelfstandiging ontstaan *'verzelfstandige ambtenaren'*. Verzelfstandigde ambtenaren moeten beter en goedkoper werken. In de praktijk is nog niet gebleken dat ze echt goedkoper werken (diss. Ter Bogt). Het denken in termen van *'de ondernemende overheid'* moet daarom enigszins gerelativeerd worden (Siddiqui, 1998: 13-15).

#### **Literatuur over de ondernemende ambtenaar**

- Buurma, H., *De zakelijke ambtenaar*, Samsom, Alphen, 1988.
- Siddiqui, F., *Bureaucratie in bedrijf*, in: *Intermediair*, 19 nov. 1998, pp. 13-15.
- Sporre, G., *Ambtelijke invloed (v)erkend*, Vuga, Den Haag, 1988.
- Wille, A., *De klassieke ambtenaar als moderne manager – Doorwerking van rolopvattingen bij gemeentesecretarissen*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 3, pp. 201-221.

#### **Discussiepunt: het verkeerde effect van 'affaires'**

Bezien we de jaren negentig van de vorige eeuw dan zien we een aantal ministers onder vuur liggen. Parlementair onderzoek en enquêtes zijn aan de orde, zoals naar

de IRT-zaak, naar Srebrenica. Tegelijk lezen we de oproep van Osborne & Gaebler: ondernemende ambtenaren staat op, toon initiatief!

#### *De leer*

Laten we de leer bezien. De ministers zijn politiek verantwoordelijk voor het handelen van ambtenaren volgens de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid.

#### *Geen aftreden*

In de praktijk is in de periode 1985-2000 echter geen enkele minister afgetreden vanwege een affaire terwijl er juist allerlei affaires waren. De minister is weliswaar verantwoordelijk maar krijgt blijkbaar 'verschoning' van de volksvertegenwoordiging. Als een minister kan aantonen niet op de hoogte te zijn gebracht en ook nog eens maatregelen nam tegen een dienst en/of individuele ambtenaren (afrekenen) en/of andere verbeteringen aanbracht, komt deze er zonder (veel) kleerscheuren vandaan. Kijk bijvoorbeeld naar minister Borst (WVC), naar minister Sorgdrager (Justitie), naar minister Korthals (Justitie)? Ambtenaren werden wel afgerekend. Ze werd overgeplaatst, terwijl de ministers bleven zitten.

#### *Uitzondering: wel aftreden*

De oproep tot het tonen entrepreneurial spirit (Osborne & Gaebler) werd expliciet door ambtenaar Baarspul en een gedeputeerde Brouwer opgepakt in de provincie Zuid-Holland maar leidde later tot het negeren van de verantwoordelijkheid door bestuurders en Statencommissie voor de rekening van de treasury-problematiek. Een affaire werd geboren die leidde tot de val van enkele bestuurders. Ambtenaar Baarspul kreeg het moeilijk. Hij werd op non-actief gesteld.

#### *Ambtenaren verkrampen*

Het gevolg van deze affaires, die een *paradox van de ministeriële verantwoordelijkheid* opleveren (minister verantwoordelijk maar vertrekt niet, ambtenaar niet verantwoordelijk, maar moet wel vertrekken), is verkramping. De ministeriële verantwoordelijkheid heeft zo *het verkeerde effect*, betogen Plug e.a. (Publiek Management, dec. 2000: 38). Ambtenaren gaan als dreigt dat hun initiatief niet beloond wordt, zich terug trekken door indekkingsgedrag. Ze kruipen in hun schulp. Risicomijding. Onder topambtenaren bij departementen gaat rond dat het beter is veel tegenexpertises te vragen en verslagen op te slaan want er kan een enquête volgens als het project De Betuweroute dunderd wordt, of De Maaswerken langer duren dan beoogd. Dat is niet 'normaal'. Immers, uitglijders zijn gangbaar.

#### *Reactie: spierballenpolitiek*

De leer van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft dus het verkeerde effect als dit risicomijdend gedrag onder ambtenaren optreedt en ook om zich heen grijpt. De reactie hierop vanuit de politieke wereld is er een van *spierballenpolitiek*: een streven om de ministeriële verantwoordelijkheid verder te versterken. Deze aanpak is ongewenst omdat de verwachting is dat daardoor nog meer risicomijding en indekkingsgedrag optreedt (Plug e.a., 2000: 39).

Een andere reactie is mogelijk? Plug e.a. (2000: 30) pleiten 'voor meer horizontale constructies, waarbij ambtenaren direct verantwoordelijkheid afleggen aan de burger en aan elkaar'. 'Horizontale checks and balances zijn effectiever dan nog meer politiek-ambtelijke hiërarchie. Inmiddels kennen we instrumenten zoals kwaliteitshandvesten, waarmee uitvoeringsorganisaties verantwoording afleggen aan hun doelgroep. Verantwoording van ambtenaren en overheidsorganisaties aan elkaar, via bijvoorbeeld visitaties, is ook in wording'.

#### *Conclusie*

Opvoering van een verticale verantwoordingsstructuur in de vorm van ministeriële verantwoordelijkheid, of een variant daarop in de decentrale bestuurlijke niveaus, versterkt een op incidenten gerichte afrekencultuur. Meer horizontale vormen van verantwoording, zoals ambtelijke visitatie, zijn een prikkel om initiatief te stimuleren in plaats van de te doden, om risicomijding te voorkomen, om leervermogen de plaats van afrekenen te laten innemen.

#### ***Parlementaire enquêtes: politiek verantwoordelijken en hun ontwijkingsgedrag***

Wat is een beleidsfiasco? Hoe gaan politici om met een beleidsfiasco en vertonen ze tactisch ontwijkgedrag? Hoe is de positie van ambtenaren in het geheel: geven ze bestuurders geen informatie om hen niet in verlegenheid te brengen? Verschuilen bestuurders zich achter ambtenaren: 'ze gaven me geen informatie door?'; 'een ambtenaar heeft een fout gemaakt, die ik niet ontdekte?'

We gaan hier in op

- ontwijkgedrag,
- zoeken naar een aantal typen op basis van de literatuur,
- komen met een typologie en
- geven voorbeelden op basis van enkele recente parlementaire enquêtes.

#### ***Een beleidsfiasco: wat zijn de kenmerken?***

Een voorbeeld van een grootschalig beleidsfiasco is een dijkdoorbraak, waardoor een groot bewoond gebied onder water komt te staan en waarbij doden vallen en schade optreedt aan mens en have. Beleidsfiasco's worden vaak in een parlementaire enquête onderzocht. Echte voorbeelden zijn de Herculesramp en de nasleep van de Bijlmerramp.

Een grootschalig beleidsfiasco heeft vier kenmerken (Bovens en 't Hart, 1996). Er is sprake van een onwenselijke toestand die als ernstig wordt gepercipieerd (beoordeling van gebeurtenissen), en waaraan de overheid op de een of andere manier enige schuld heeft (er zijn hoofdrolspelers aan te wijzen die betrokken zijn). De gebeurtenissen zijn niet slechts een samenloop van natuurlijke of andere omstandigheden. Bijvoorbeeld, het dijkbeheer was matig. Van overheidszijde was sprake van vermijdbare fouten (betreft verklaring van gedrag). De dijkgraven hebben bijvoorbeeld te weinig of te laat alarm geslagen over de kwaliteit van de dijken of onvoldoende leiding gegeven aan dijkherstel. De fouten zijn opgetreden en er is ook sprake van verwijtbaarheid. Er kan een strafrechtelijk onderzoek gestart worden, waarna schuldigen worden aangewezen.

En/of parlementaire organen wijzen als belangrijkste verantwoordelijke x aan. De Herculesramp leidde tot verwijtbaarheid van gedrag van twee personen.

Schema: Kenmerken van grootschalige beleidsfiasco's (Bovens & 't Hart, 1996)

de beoordeling van gebeurtenissen	toestand of gebeurtenis onwenselijk; perceptie van schade aan publiek belang
de aanwijzing van hoofdrolspelers	toestand of gebeurtenis wordt toegeschreven aan handelen of nalaten daarvan door overheidsinstellingen of bestuurders en niet slechts aan natuurlijke factoren of een samenloop van omstandigheden
de verklaring van gedrag	overheidshandelen is product van vermijdbare fouten
de beoordeling van gedrag	op zoek naar schuldigen

In geval van grootschalige beleidsfiasco's is de discussie over schuldigen vaak het meest omstreden.

### *Discussiepunten bij beleidsfiasco's*

Als elk van de vier kenmerken bij een beleidscasus aan de orde is, is de positie van bestuurders in de publieke meningsvorming in het geding. Schuld en boete komen op de publieke agenda. Wie is verantwoordelijk? Worden de schuldigen gestraft? Wie betaalt de schade?

### *Vrij pleiten*

Dat er zoveel debat over en beleidsfiasco ontstaat, heeft ook te maken met de neiging van verantwoordelijken om zich vrij te pleiten (Bovens e.a., 1998a). Politici blijken een sterke neiging te hebben om hun handen schoon te wassen, zeker als ze onder publicitaire, parlementaire en/of enquête-druk komen te staan. Ze kleineren hun eigen rol of proberen de schuld te verleggen.

*Een voorbeeld van zich vrij pleiten: geen centrale regie omdat ... ministers er niet om vroegen*

Bepaalde beleidsaanpakken komen niet van de grond omdat ze tot het domein van andere departementen behoren. Departementen blijken op zichzelf te staan als 'republieken', zo bleek uit de Bijlmerramp-enquête. De centrale coördinatie door minister-president Lubbers en later Kok blijkt zeer zwak. Ze wonden er zelf geen doekjes om ten overstaan van voorzitter Meijer van de Bijlmerramp-enquêtecommissie (maart 1999). Geen van de afzonderlijke ministers vroeg om centrale regie, was een van hun ontwijkingstactieken: Maij-Weggen (V&W; Lubbers-III) niet, Jorritsma (V&W; Kok-I) niet, Hirsch Ballin (Justitie; Lubbers-III) niet.

*'De minister-president maakte (...) geen goede beurt door zijn handen in onschuld te wassen en de verantwoordelijkheid voor zijn passieve coördinatie af te schuiven op ambtgenoten en Kamerleden, omdat die hem nooit hadden gevraagd om tussenbeide te komen', aldus Harry van Wijnen (NRC, 160399).*

Van eenheid van beleid blijkt geen sprake: er is weinig centraal kabinetsberaad geweest over de gevolgen van de Bijlmerramp. De Bijlmerramp kwam dus herhaaldelijk terug op de agenda maar kreeg een lage prioriteit in het kabinetsberaad.

### *Literatuur over ontwijkingsgedrag bij beleidsfiasco's*

Meer zicht op tactische ontwijkingen van bestuurders kunnen we vinden onder kopjes in de literatuur, zoals defensieve tactieken, bureaucratische rechtvaardigingen en argumentatieve tactieken.

Stel dat u nu bureaucratische rechtvaardigingen moet zoeken in de klassieke literatuur die het handelen van bestuurders rechtvaardigen en kritiek afwimpelen, waar zou u dan terecht komen? Bovens e.a. (1998a, b) attenderen ons. Wij volgen hen door drie auteurs te noemen.

#### *Wie niks doet, maakt geen fouten: Edelman over defensieve tactieken*

Murray Edelman schreef over taal en symbolisch beleid, zo blijkt uit *'Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's'* (Korsten en Toonen, 1988). Edelman noemt allerlei rechtvaardigingen, zoals:

- a 'niks aan de hand', zo doen wij het altijd ('business as usual');
- b of: het beleid is goed; op lange termijn zullen de benadeelden, ook al is er nu schade, nut ondervinden van het beleid ('destroy in order to save');
- c of het overdrijven van de voordelen van het beleid (het beleid is goed maar er gaat wel eens iets mis);
- d het omelet-argument: men kan geen omelet bakken zonder eieren te breken.

#### *Excuses voor wangedrag: Bovens*

Mark Bovens publiceerde in 1990 zijn proefschrift *'Verantwoordelijkheid en organisatie'*. Daarin noemt hij de tien meest voorkomende excuses die naar voren komen bij geconstateerd wangedrag. Denk aan EU-ambtenaar Van Buitenen die fraude naar buiten bracht. Bovens noemt onder meer:

- a *Het excuus van vervangbaarheid*. In de geest van: Als ik er niet aan had bijdragen was het ook gebeurd. Zo was de cultuur nou eenmaal.
- b *Het excuus van de nietige oorzaak*: ik had er niets mee van doen.
- c *Het excuus van novus actor interveniens*: onschuldige gewassen handen.
- d *Het excuus van onwetendheid*: ik wist het niet.
- e *Het excuus van hogere orders*: ik deed alleen maar wat ik moest doen, wat was opgedragen.
- f *Het excuus van het minste kwaad*: als ik er niet bij geweest was, was het nog erger geweest.

#### *Handhaven in geval van een schandaal: Schütz*

Bij schandalen vinden ook wel ontwijkingen plaats om de schade te beperken. Een eerste manier is zich onthouden van enige commentaar, onder het motto: als ik niks zeg, waait het misschien over. Zwijgen dus. Een tweede manier is reageren met een dooddoener. Hoffelijk niks zeggen onder het motto: wie geschoren wordt, moet stilzitten. Een derde manier is 'zich niets kunnen herinneren'. Dat zijn echt defensieve manieren.

Een auteur die iets te zeggen heeft over argumentatieve defensieve tactieken bij schandalen is Schütz (1996). Schütz analyseerde hoe politieke bestuurders die in een

schandaal verwickeld raken, zich proberen te handhaven tegen aantijgingen vanuit de media of volksvertegenwoordiging. Schütz noemt:

- a *De ontkenning*. De politicus geeft aan dat er niets is voorgevallen.
- b *Herinterpretatie ('reframing')*. De politicus acht de ontkenning niet vol te houden. Er is iets voorgevallen, maar het voorval moet niet negatief geduid worden.
- c *Een oorzakelijke relatie ontkennen*. De politicus erkent dat er iets is voorgevallen maar hij heeft er niets of weinig mee van doen.
- d *Rechtvaardiging*. Er is iets voorgevallen maar het eigen handelen was op het algemeen belang gericht.
- e Een volgende tactiek is het wijzen *op gebrek aan speelruimte*. De politicus achtte zich aan handen en voeten gebonden, kon geen kant uit.

De politicus die voor verantwoordelijk gehouden wordt kan nog twee manieren vinden om de schade voor zichzelf te beperken.

f Het voorkomen van *labeling*. De actie van de politicus was een uitzondering.

Hoe had hij zo stom kunnen zijn? Zo was zijn stijl normaal niet.

g Een volgende manier van ontwijken, is het tonen van berouw. De politicus maakt in het openbaar excuses. Minister Wijers deed dat in de Securitel-affaire. Hij toonde berouw en excuseerde zich bij het gehele Nederlandse volk.

Men kan de tactieken verdelen naar defensieve versus offensieve. De offensieve gelden als de betere. Burgemeester Ouwerkerk trommelde vrij snel na de rellen in de Oosterparkwijk in de jaren negentig zijn burgemeesters uit de regio op voor de bespreking van beleidsmaatregelen om zo beter met rellen om te gaan. Dat was een goede aanpak. Een bedreigde bestuurder kan ook onmiddellijk een onderzoek gelasten. 'De hete hangijzers ga dan in de koelkast' (Bovens e.a., 1998a: 288).

### ***Politici: typologie van ontwijkingsgedrag***

Hoe gedragen politici zich in hun relatie met ambtenaren als ze gehoord worden in het kader van een parlementaire enquête of onderzoek over hun rol in een crisis? Men zou het voor de Hercules-ramp na kunnen gaan. Wij deden dat niet.

#### **Enkele *parlementaire enquêtes***

- 1983: Rijn-Schelde-Verolme (cie-Van Dijk).
- 1986: Bouwsubsidies huursubsidies volkshuisvesting (cie-De Vries).
- 1987: Studiefinanciering.
- 1987: Visquoteringsregelingen.
- 1988: Paspoort (cie-Hermans).
- 1992: Functioneren organen belast met de uitvoering van de sociale zekerheid, waaronder de WAO en de WW (cie-Buurmeijer)
- 1995: Inzake opsporingsmethoden van justitie en politie bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad (IRT-enquête; commissie-Van Traa)
- 1999: de Bijlmerramp op 4 okt. 1992 (cie-Meijer)

Over parlementaire enquêtes: Rosenthal (1989), De Vries en De Groot (1991); NRC, 270299.

• Nadien: grote infraprojecten (cie-Duijvestein)

Ontwijkgedrag van bestuurders is nagegaan op basis van de Bijlmerramp-enquête en de enquête over de IRT-affaire. Het blijkt dat bestuurders daadwerkelijk tactisch ontwijkgedrag vertonen. Bovens, 't Hart, Dekker en Verheuvél (1998 a, b) helpen met een typologie.

Tabel: Typologie van argumentatieve ontwijkingstactieken bij beleidsfiasco's

vier kenmerken van een fiasco	defensieve tactiek	specifiek ontwijkingargument
beoordeling gebeurtenis	ontkenning beschuldigen beschuldiger positieve interpretatie  'reframing'	er is niets voorgevallen; business as usual zijn wangedrag is veel ernstiger geen schade schade is verwaarloosbaar schade is vergoed 'omelet-argument': men kan geen omelet bakken, zonder het ei te breken het was een succes
aanwijzing actoren	ontkenning causaliteit  beschuldigen boodschapper	geen bijdrage verwaarloosbare bijdrage klein radertje noodlottig toeval schade komt door publiciteit
verklaring gedrag	ontkenning speelruimte  diskwalificeren onderzoeker	onwetendheid novus actus interveniens orders van superieuren sociale/politieke druk onzorgvuldig onderzoek partijdige onderzoeker onprofessioneel rapport
beoordeling gedrag	rechtvaardiging  labeling voorkomen zondebok aanwijzen symbolische hervorming berouw tonen	tragische keuze minste kwaad atypisch gedrag schuldige reeds gestraft kan niet meer gebeuren openbare excuses Schadevergoeding
bron: Bovens, 't Hart, Dekker, e.a., 1998a en b.		

*Herkenbare patronen in ontwijkingsgedrag tijdens enquêtes*

Er zijn patronen in het tactisch ontwijkend gedrag van politiek verantwoordelijke bewindslieden herkenbaar op basis van de IRT-affaire en de Bijlmerramp-enquête. Bij wijze van illustratie noemen we er acht uit een groter aantal (zie typologie).

- 1 De politicus als het radertje in het raderwerk.
- 2 Het 'de informatie heeft me niet bereikt'-argument.
- 3 Het voorkomen van 'labeling'.
- 4 Het zoeken en vinden van een zondebok.
- 5 Het laten verrichten van nader onderzoek of een symbolisch hervorming in gang zetten.
- 6 Het kritiseren van de brenger van het nieuws.

- 7 De gerechtvaardigde onwetendheid.
- 8 Het toegeven van een uitzonderlijke fout.

### *1 De politicus als het radertje in het raderwerk.*

Bij de IRT-affaire ging het om de verontwaardiging over politie-onderzoek naar drugsmokkel. In de enquête kwam naar voren dat minister Hirsch Ballin en de Amsterdamse burgemeester Van Thijn pas op een laat moment betrokken raakten bij de affaire. Ze waren eigenlijk kleine wielletjes in een grotere raderwerk. Daarom was hun verantwoordelijkheid heel beperkt, brachten ze naar voren. Dat is een vorm van tactisch ontwijkgedrag, een manier om de verantwoordelijkheid te beperken om zo buiten schot te blijven en dus verwijten te kleineren. Ook bij de Bijlmerenquête kwam dit ontwijkgedrag aan de orde. Oud-minister Alders (VROM; Kok-I) bediende zich ervan. Hij benadrukte dat hij sterk afhankelijk was van adviezen van deskundige instanties zoals het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

*Hans Alders: 'Als die mij bepaalde gegevens bieden en zeggen dat het verarmd uranium onschadelijk is voor de volksgezondheid, wie ben ik dan om daar tegenin te gaan?' (NRC, 130399)*

### *2 Het 'de informatie heeft me niet bereikt'-argument.*

Een tweede manier om verantwoordelijkheid in een relatief perspectief te plaatsen, houdt in dat een verantwoordelijk politiek bestuurder zegt dat ambtelijke diensten informatie niet tijdig hebben doorgegeven. Verwijt mij niet!

### *3 Het voorkomen van 'labeling'.*

Een verantwoordelijk bestuurder wil vooral het etiket voorkomen van een niet krachtig bestuurder. De bestuurder wil niet door het leven gaan als niet doortastend. Daarom worden de gekritiseerde daden als bizar, uitzonderlijk of in andere woorden als extreem betiteld. Wat voor de voeten geworpen wordt, is niet de gangbare praktijk van besturen.

Burgemeester Van Thijn bediende zich in relatie tot de IRT-affaire bewust of onbewust van deze strategie door zich te uiten in bewoordingen als 'Onbegrijpelijk dat ik zo stom heb kunnen zijn'.

### *4 Het zoeken en vinden van een zondebok.*

Bij een affaire ontstaat mediadruk om koppen te laten rollen. Denk aan de Hercules-ramp. Daar rolden vóór peildatum april 1999 ook daadwerkelijk twee koppen. Bepaalde personen bleven buiten schot, iets waarover de georganiseerde nabestaanden zich in februari-maart 1999 erg opwonden.

Daarvoor bleek dat al bij de IRT-affaire. Na het uitkomen van het IRT-rapport onthief minister van Justitie Winnie Sorgdrager enkele ambtenaren op het eigen departement van hun taak. Korpschef Nordholt uit Amsterdam en Wiarda uit Utrecht bleven evenwel buiten schot. Wiarda kreeg in de carrousel van functiewisselingen een nieuwe baan en Nordholt nam zelf afscheid. Hij werd groot uitgeluid.

Tijdens de Bijlmerramp-enquête bleek dit ontwijkgedrag toen premier Kok een uitval deed naar ambtenaren die informatie 'onder de pet' hadden gehouden.

*5 Het laten verrichten van nader onderzoek of een symbolische hervorming in gang zetten*

Een tactiek die heel gangbaar is om nader onderzoek te laten verrichten. Zo stelde het derde kabinet-Lubbers in 1993 inzake de IRT-zaak een commissie-Wierenga in. Die deed al voor de commissie-Van Traa aantrad, onderzoek naar de twijfelachtige politiemethoden. Het laten verrichten van zo'n onderzoek is een, maar de kwaliteit van een rapport is twee. Bij affaires die hype-elementen in zich dragen, kan zo'n onderzoek na een kritische doorlichting en negatieve beoordeling weer de opstap zijn naar de vraag om nieuw onderzoek. Het rapport van Wierenga c.s. werd in elk geval gekritiseerd. Maarten van Traa c.s. typeerden het rapport als 'partijdig en onprofessioneel' (NRC 13 maart 1999). Maar bij onderzoek blijft het niet. soms worden er ook hervormingen in gang gezet. Bij enquêtes zijn die gevolgen vanzelfsprekend. Er moet iets gedaan worden.

*6 Het kritiseren van de brenger van het nieuws.*

Bestuurders kritiseren ook wel de brenger van slecht nieuws.

*7 De gerechtvaardigde onwetendheid.*

Bestuurders willen ook weleens ontwijken door er op te wijzen dat ze iets niet wisten, er geen feiten gemeld werden en er dus door de bestuurder ook geen actie kon worden ondernomen. Dat heet de ontwijking door 'gerechtvaardigde onwetendheid'. Minister Hirsch Ballin bediende zich hiervan ten overstaan van de commissie-Meijer.

*8 Het toegeven van een uitzonderlijke fout.*

Minister Maij-Weggen verscheen voor de commissie-Meijer. Zij was minister van V&W ten tijde van de Bijlmerramp. Zij gaf aan dat ze wel twintig brieven aan de Tweede Kamer had gezonden. Toch toonde ze ook ontwijkgedrag. Er zou een 'suffe fout' zijn geslopen in een van de brieven. Het was fout van de ambtenaar, zei ze, maar ik was niet alert genoeg om die uit de brief te halen. 'Normaliter ben ik heel precies' (NRC. 130399).

Zij was niet de enige die zich hiervan bediende. Toen minister Wijers (EZ; Kok-I; 1994-1998) te maken kreeg met het niet-aanmelden van regelgeving bij de Europese Commissie, de Securitel-affaire, meldde hij dat hij dit ene aspect over het hoofd had gezien, het niet-aanmelden (NRC, 130399).

***Zijn er nog ontwijkingsmanieren in de literatuur niet genoemd?***

We vinden nog enkele ontwijkingsmanieren (NRC, 180399).

- Tijdens de Bijlmerenquête bleken politici van naam en faam in staat zichzelf niet alleen klein te maken ('radertje') maar ook aan *verantwoordelijkheidsspreiding* te doen.

- En de premiers bleken een minimalistische taakopvatting te tonen in de Bijlmermeer-rampcasus. Ze hadden meer initiatieven kunnen tonen. Desgevraagd lieten Lubbers en Kok weten dat een andere taakopvatting niet paste *in de Nederlandse verhoudingen*.

Verrassend omdat premier Lubbers het Reglement van Orde van de ministerraad aanpaste, juist om de initiërende rol te versterken. Artikel 7 van het Reglement luidt:

*'De minister-president kan, indien en aangelegenheid door de minister die daarvoor in de eerste plaats verantwoordelijk is, niet in de raad aan de orde worden gesteld, in*

*overeenstemming met het gevoel van de raad, zelf zorg dragen voor de indiening van deze aangelegenheid bij de raad'.*

### ***Ontwijkgedrag terecht?***

Het ontwijkingsgedrag is lang niet altijd terecht. Waarom? Enkele voorbeelden.

a Premier Kok was bijvoorbeeld veel te vlug toen hij ambtenaren kritiseerde die inzake de gevaarlijkheid van de lading in het neergestorte El Al-vliegtuig informatie onder de pet hadden gehouden. De uitval was te snel. Het bleek dat de informant verkeerde informatie had doorgegeven, waardoor het onder pet houden van informatie ertoe leidde dat onjuiste informatie niet was doorgegeven, zoals onderzoeker Wolleswinkel aangaf. Kok 'wekte de indruk van het zoeken naar een zondebok' (NRC, 130399). Hij zette enkele ambtenaren via hun ministers te snel op non-actief.

b Premier Kok minimaliseerde ook zijn eigen rol als premier in de Bijlmerramp. De ministerraad had weinig vergaderd over de Bijlmerramp. Van centrale regie was nauwelijks sprake. Achteraf gezien, werd die wel meer verwacht.

### ***Ontwijkgedrag te vermijden***

Over het algemeen wordt het als een verademing beschouwd als bestuurders hun ambtenaren beschermen en het voor hen opnemen. Oud-minister Maij-Weggen nam het in maart 1999 inzake de Bijlmerramp-enquête op voor haar topambtenaar Weck. Als bestuurders ambtenaren niet beschermen, dringt onmiddellijk de vraag op wat ze deden om hun gedrag te verbeteren.

### ***Bestuurders verschuilen zich in crises achter ambtenaren?***

Er wordt wel beweerd dat ten tijde van crises of achteraf bestuurders zich verschuilen achter ambtenaren. Dat verwijt is niet terecht. De relatie tussen bestuurders en ambtenaren is er een van vertrouwen. Arbeidsdeling speelt ook een rol. Bestuurders kunnen niet alles overzien. De vertrouwensrelatie is een steunpilaar in het Nederlandse bestuursstelsel. De bestuurder neemt het dus op voor de ambtenaar, ook als die een verkeerde inschatting maakte. Maar is het dan niet zo dat bestuurders soms teveel afwachtend zijn en dat ze teveel op ambtenaren leunen? Dat verwijt is ook niet terecht in geval van de Bijlmerramp. Er waren veel acties bij betrokken en bovendien kan een minister een burgemeester niet zomaar passeren.

### ***Literatuur over parlementaire enquêtes***

- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, S. Dekker en G. Verheuver, The politics of blame avoidance: defensive tactics in a Dutch crime-fighting fiasco, in: Anheier, K. (ed.), When things go wrong: failures and breakdowns in organizations, Sage, Newbury Park, 1998b.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, S. Dekker, G. Verheuver, De politieke kunst van het ontwijken: beleidselites en defensieve retoriek, in: Beleid en Maatschappij, 1998a, nr. 5, pp. 285-298.
- Plug, P.J. en M.A.P. Bovens, Parlementaire enquête: ambtelijke zelfstandigheid en politieke verantwoordelijkheid, in: Openbaar Bestuur, 199, nr. 6/7, pp. 7-12.

- NSOB, Andeweg, R. e.a., Feiten boven tafel - Verantwoording en verantwoordelijkheid binnen het openbaar bestuur, Den Haag, 1994.
- Rosenthal, U., Van begin tot einde: parlementaire enquêtes en hun latente gevolgen, in: Acta Politica, 1989, pp. 257-273.
- Schütz, A., Selbstdarstellung in der defensieve Reaktionen in politischen Skandalen, in: Laux, L. & A. Schütz (Hrsg.), 'Wir, die wir gut sind': Die Selbstdarstellung von Politikern zwischen Glorifizierung und Glaubwürdigkeit, München, 1996, pp. 120-125.
- Traest, G. & A. Kappeyne van de Coppello, De parlementaire enquête in België en Nederland, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1978.
- Tuurenhout, M., Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- Visscher, G., De VVD en het minderheidsrecht op parlementaire enquêtes, in: Intermediair, 4 okt. 1985, pp. 41-47.
- Visscher, G., Minderheidsrecht op enquete belangrijk voor goede parlementaire controle achteraf, in: Staatscourant, 4 aug. 1998.
- Vries, J. de, en T.C. de Groot, Parlementaire enquêtes en quasi-enquêtes in de jaren tachtig, in: Beleid en Maatschappij, 1991, nr. 1, pp. 8-20.
- Parlementaire enquêtecommissie Vliegkamp Bijlmermeer, Een beladen vlucht, 22 april 1999.
- Plug, P. e.a., Verkrampte verhoudingen, in: Publiek Management, december 2000, pp. 38-39.

## 25 De goede ambtenaar voldoet aan eisen van behoorlijk handelen

De burger kan bij de Nationale ombudsman klagen over onredelijke overheidsinstellingen en om raad vragen over een procedure. De ombudsman oordeelt op zijn beurt of de overheid zich 'behoorlijk' gedraagt en de wet naleeft. Volgens de voormalige hoogleraar bestuurskundige M. Oosting, ombudsman in de jaren negentig, is wat mag niet altijd behoorlijk. Hij pleit onder meer voor kortere *wachttijden* van burgers. Hij hanteert een reeks van beoordelingscriteria, *'beginselen van behoorlijk ambtelijk handelen'*. Men treft ze aan in jaarverslagen en in artikelen van Oosting in tijdschriften als Bestuurswetenschappen en Bestuurskunde. Het niet voldoen aan de ombudsman-criteria tast over het algemeen *de geloofwaardigheid van de overheid* aan.

Tabel: Beoordelingscriteria per categorie en het oordeel in de rapporten over 1996 van de Nationale ombudsman (vgl. Oosting, 1997)

	beoordeling door Nationale ombudsman	totaal abs.	tot. %	a behoor- lijk %	b niet behoor- lijk %	c geen oor- deel %	totaal, (a,b en c)
1	grondrechten	13	0.9	61.5	23.1	15.4	100%
2	algemeen verbindende voorschriften	224	16.2	63.4	32.1	4.5	100%
3	redelijkheid/proportionaliteit	263	19.0	78.7	18.6	2.7	100%
4	rechtszekerheid	51	3.7	41.2	54.9	3.9	100%
5	gelijkheid	6	0.5	83.3	16.7	-	100%
6	motivering	76	5.5	34.2	64.5	1.3	100%
7	zorgvuldigheid (tot.)	750	54.2	36.8	52.1	11.1	100%
7.1	voortvarendheid in behandeling; bij herstel fout	173	12.5	24.3	71.7	4.0	100%

7.2	actieve informatieverstrekking	224	16.2	35.3	56.3	8.4	100%
7.3	actieve informatieverwerving	87	6.3	47.1	49.4	3.5	100%
7.4	administratieve nauwkeurigheid	69	5.0	23.2	63.8	13.0	100%
7.5	toereikendheid admin. /org. voorzieningen	22	1.6	40.9	54.5	4.6	100%
7.6	toereikendheid fysieke voorz.	10	0.7	40.0	50.0	10.0	100%
7.7	correctheid bejegening	100	7.2	46.0	19.0	35.0	100%
7.8	respect/ oog voor bescherming persoonlijke levenssfeer	9	0.7	55.6	33.3	11.1	100%
7.9	overige	56	4.0	60.7	26.8	12.5	100%
to-taal		1383	100%	685 (49.5%)	593 (42.9)	105 (7.6)	

Ruim 22000 burgers riepen in 1997 de hulp in van de Nationale ombudsman. Hij handelde 7380 zaken af. Volgens het jaarverslag is de klachtenstroom door de jaren heen betrekkelijk stabiel gebleven. Sinds 1996 is de klachtenstroom met 1,7 procent gedaald.

De grootste klacht slaat op *de traag werkende overheid*. De Nationale ombudsman heeft enig effect. Zijn tussenkomst is in twee van de drie gevallen voldoende (Jaarverslag over 1997). Vaak gaat het om een uitkering of terugvordering van geld, waarbij snelheid geboden is. De interventiemethode heeft vooral succes bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de minister van Justitie, de Informatie-beheergroep (studiefinanciering), de belastindienst en instellingen onder het Landelijk instituut sociale verzekeringen. Het lukt een burger vaak niet om tot de betreffende instantie door te dringen.

### **IND**

Het aantal klachten over de IND is weliswaar afgenomen maar deze dienst staat in 1997 nog wel nummer een op de klachtenlijst van de Nationale Ombudsman. Tegen een departement als Buitenlandse Zaken bestonden vroeger weinig klachten maar in 1997 steeg het aantal naar 21, met name over de lange behandelingsduur van legalisatie en verificatie van documenten door Nederlandse vertegenwoordigers in het buitenland.

Meer dan een kwart van de 8437 schriftelijke klachten bij de Nationale Ombudsman ging in 1998 over de IND. Het aantal klachten over de IND bedroeg in 1998 2352, dat is ongeveer drie maal zoveel als in 1997. De klachten betroffen in 1998 vooral de lange behandelingsduur van asiolverzoeken, van aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf en van bezwaarschriften. De Ombudsman constateert dat de dienst de wettelijke termijnen van de behandelingsduur negeert en dat tussentijdse informatie aan verzoekers gebrekkig is. GroenLinks is mede daarom voorstander van een parlementaire enquête naar de IND. De IND was begin 1999 in grote moeilijkheden. Directeur Eltingh werd het vuur aan de schoenen gelegd, waardoor secretaris-generaal Borghouts van Justitie moest bemiddelen. Ombudsman Oosting liet zich hier niet over uit (Staatscourant, 170399: 1).

### ***Preventieve werking van Nationale Ombudsman***

Volgens de Nationale ombudsman, tot medio 1999 mr.dr. M. Oosting, gaat van het bestaan een *preventieve werking* uit. Als deze ombudsman er niet zou zijn, zou het aantal klachten over de overheid toenemen. Dat er nooit klachten zullen zijn tegen de overheid is een illusie. De overheid blijkt de wet niet altijd te kennen, laat staan na te leven.

### ***Feitelijke invloed***

Eind september 1999 vond het afscheidsfeestje van Oosting plaats. De vraag aan E. Hirsch Ballin, oud-minister van Justitie, luidde: 'was u als minister van Justitie beducht voor de Ombudsman?' Antwoord: 'Haha, ik zou nu eigenlijk moeten zeggen dat ik er elke dag wakker van lag, he?'. Daarmee was de toon gezet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen? Volgens de vice-president van de Raad van State H. Tjeenk Willink: 'De Kamer bespreekt ze en gaat over tot de orde van de dag'. Marten Oosting werd dus niet gespaard op zijn feestje. Hij had er eigenlijk zelf om gevraagd want er was een symposium over de relatie tussen de Ombudsman en de Tweede Kamer. Zo wilde hij twaalf jaar werk afsluiten en het stokje overgeven aan een nieuwe Ombudsman, de jurist R. Fernhout.

Oosting heeft goed vorm gegeven aan zijn taak, vonden de fractieleiders Dijkstal (VVD) en De Graaf (D66). Bij *geruchtmakende zaken* speelt het oordeel van de Ombudsman wel degelijk een gewichtige rol. Daarbij werd het voorbeeld gegeven van Oostings rapport over het forse politieoptreden tijdens een studentendemonstratie in Den Haag in 1993. Volgens Dijkstal doen de bundeltjes met individuele klachten over kleine fouten er minder toe. Daar komen we vaak niet aan toe, verklaarde hij (VK, 280999).

Volgens Oosting zelf was de gebrekkige interesse voor de individuele burger die niet aan zijn trekken komt, teveel te wijten aan de scoringsdrift van veel parlementariërs. Een fors spektakel, dat trekt wel de aandacht van de politici. Maar de gewone burger loopt in de motregen en al ie dat lang doet, wordt die ook kletsnat. De Kamer legt die verbinding met de niet goed behandelde burgers niet. Oosting vermoedt dat late reacties van de overheid en slecht taalgebruik tot meer ergernis leiden dan politici vermoeden.

### ***Ontwikkeling***

In afwachting van de Wet Nationale ombudsman krijgen gemeenten over enkele jaren een *lokale ombudsman* of kunnen zij zich aansluiten bij de Nationale ombudsman. bij wijze van proef zijn er begin 1998 al 18 gemeenten te tellen die waren aangesloten. Een commissie-Leemhuis pleitte in een rapport voor een aparte ombudsman voor klachten over *de rechterlijke macht*. Het Openbaar Ministerie viel begin 1998 wel onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman maar de rechter niet.

### ***Literatuur over behoorlijk handelen van ambtenaren***

#### *Algemeen*

- Vos, J.G., Recht hebben en recht krijgen - Een studie over beleidsvrijheid, niet-gebruik van rechten en verantwoord ambtelijk handelen, RU Utrecht, 1991 (diss.).

#### *Ombudsman*

- Berge, J.B.J.M. ten, e.a., Blik op de toekomst van de Nationale Ombudsman, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1997.
- Daniels, W., Correspondentiewijzer voor de overheid – Normen van de Nationale Ombudsman, Sdu, Den Haag, 1998.
  - Helder, E., Ombudsman en administratieve rechtsbescherming, Twente UP, Enschede, 1989 (diss.).
  - Kirchheiner, H.H., De Nationale Ombudsman in democratisch perspectief, Kon. Vermande bv, IJmuiden, 1983.
  - Niemeijer, E. en J.S. Timmer, Het ABC van de Nationale Ombudsman, in: Bestuurskunde, 1993, nr. 8, pp. 370-381.
  - Oosting, M., De overheid in 1995, beoordeeld door de Nationale Ombudsman, in: Bestuurswetenschappen, 1996, nr. 2, pp. 82-100.
  - Oosting, M., De overheid in 1996, beoordeeld door de Nationale Ombudsman, in: Bestuurswetenschappen, 1997, nr. 5, pp. 88-105.
  - Polak, J.M. e.a., Rondom de Nationale Ombudsman, Prof.mr. B. Telderstichting, De Haag, 1993.
  - Timmer, J. en B. Niemeijer, Burger, overheid en Nationale ombudsman, Sdu, Den Haag, 1994.
- Toegankelijke overheid*
- Kaufmann, F.X. (Hrsg.), Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt, Verlag Anton Hain, Meisenheim, 1977.
  - Filet, B.C., Kortsluiting met de bureaucratie, Samsom, Alphen, 1974.
  - Fleurke, F., Toegankelijkheid van het openbaar bestuur - Action research in een sociale dienst en in drie gemeentelijke organisaties voor stadsvernieuwing, Samsom, Alphen, 1982.
  - Huismans, S.E. en E. Siegerist, Burger en overheid - Een analyse van wat de Nederlandse burger vindt van de overheid, Samsom, Alphen, 1974.
  - Huismans, S.E., Wat vindt de burger van de overheid?, in: Intermediair, 13 sept. 1974, pp. 17-23.
  - Jong, L. de, bestuur en publiek - Verslag en interpretatie van een onderzoek naar de organisatie en werkwijze van enkele bestuursorganisaties, Samsom, Alphen, 1974.
  - Korsten, A.F.A., Bestuurskunde als avontuur, Kluwer, Deventer, 1988.
  - Smit, O., Participatie in bestuurlijke besluitvorming - Verslag van een onderzoek naar het contact tussen bestuursorganisaties en individuele burgers, Samsom, Alphen, 1974.
  - Coenen, L., P.L. Hupe, P. Platen en M. Veenswijk, Van uitvoeringsorganisatie naar servicecentrum - Eindrapport onderzoek Cliëntgerichtheid afdeling sociale zaken Capelle aan de IJssel, RISBO, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1989.
  - Duivenbode, H.P.M. van, Koppeling in uitvoering - Een verkennende studie naar de betekenis van het koppelen van persoonsgegevens door uitvoerende overheidsorganisaties voor de positie van de burger als cliënt van de overheid, KUB, Tilburg, 1999 (diss.).

## **26 De goede ambtenaar is een onkreukbare ambtenaar**

'There are a number of checks on bureaucratic institutions but relatively fewer checks on individuals' (B. Guy Peters, in *'The politics of bureaucracy'*, 1995).

De integriteit van de ambtenaren en bestuurders zijn in discussie gekomen. Het strafrecht blijkt onvoldoende kader voor de beoordeling van goed en kwaad. Weinig ambtenaren worden daadwerkelijk veroordeeld voor corruptie of fraude. Daarom is wel gepleit voor *beroepscode*s en *organisatiecode*s. Een beroepscode komt voor bij professionele organisatie als de politie. Diverse grotere gemeenten hebben een organisatiecode geformuleerd. Ze bevatten bepalingen over onder meer het aannemen van geschenken, de meldplicht, en het weigeren. Voor concrete gevallen geven deze codes niet altijd voldoende houvast en om deze reden werd en wordt wel gepleit voor discussie over 'onduidelijke kwesties tussen functionarissen van een afdeling over wat wel en niet kan (Korsten en Vn Zanten, 1989; Kuijken en Maas, 1997; Niemeijer e.a, 1997; publicaties van Huberts).

Zijn er ook voorbeelden van integriteitsbeleid? Het *integriteitsbeleid* van Apeldoorn is beschreven (Groeneveld, 1997).

De Algemene Rekenkamer nam *een vertrouwenspersoon integriteit* in dienst. Deze persoon had de volgende taken:

- 1 geeft adviezen ter voorkoming van corruptie en machtsbederf;
- 2 is het meldpunt voor gesignaleerde niet-integere handelingen;
- 3 meldt op basis van nader onderzoek of een gemelde zaak aan het bevoegd gezag moet worden gerapporteerd;
- 4 verzorgt een jaarverslag (zie Reken Maar, 1998, nr. 1)

### **Stelling**

'De integriteit van ambtelijk leiderschap is misschien wel het meest belangrijke maar tegelijkertijd het minst begrepen aspect van leiderschap. De eisen die aan ambtelijke leiders worden gesteld, zijn doorgaans impliciet en onduidelijk. De grenzen worden pas scherp zichtbaar wanneer individuen over de schreef gaan. In de schemerzone van ambtelijke integriteit dient de leiderschapsfunctie te worden ingevuld' (Boin en 't Hart, 1997: 185). De leider moet balanceren tussen politiek en ambtenarij. De leider moet geen opportunist zijn die de oren laat hangen naar de wisselende preferentie van politieke bestuurders, maar ook geen zuivere utopist, die de organisatie zelf niet aanstuurt en maar afwacht tot bestuurders kiezen.

### **Achtergrond**

***Vacature: behoort een medewerker in de praktijk benul te hebben van integriteitsvragen?***

#### **Stadsdeel Oud•West**

De afdeling Bestuurszaken van de sector Algemene Dienstverlening is onder meer belast met de advisering van het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel met betrekking tot bezwaarschriften van burgers, het voeren van procedures en het adviseren van het management bij het afsluiten van contracten en bij de juridische aspecten van de beleids- en besluitvorming.

Voor deze afdeling zoeken wij een

#### ***Manager Bestuurszaken (m/v)***

*die mede inhoud geeft aan onze klantgerichte visie op openbaar bestuur.*

*De functie*

U geeft coachend en stimulerend leiding aan de zes medewerkers ..... U zorgt ervoor dat juridische aspecten reeds in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling en besluitvorming worden meegewogen en u verbetert de juridische kwaliteit, *integriteit* en profilering van de organisatie. Daarbij bevordert u een goede samenwerking met bestuurlijke opdrachtgevers en managers. Tevens houdt u goed rekening met het dienstverlenende en klantgerichte karakter van de stadsdeelorganisatie. Dit betekent onder meer dat u ook de kwaliteit van de relevante communicatie met burgers en de media, zowel inhoudelijk als qua toonzetting bewaakt en organiseert.

#### *Uw profiel*

U bent een bestuurskundige of jurist, met brede ervaring, .. U heeft een heldere visie op publiek ondernemerschap en affiniteit met de complexe bestuurlijke omgeving van een lokale overheidsorganisatie. U bent een teamspeler die oog heeft voor en graag samenwerkt met andere disciplines. U beschikt over uitstekende adviesvaardigheden en een goed gevoel voor public relations.

#### *Ons aanbod*

.....

#### *Uw reactie*

Voor meer informatie ....

Uw schriftelijke sollicitatie ....

Bron: VK, 040798

### ***Literatuur over integriteit***

- Maclagan, P., Management and morality, Sage, Londen, 1998.
- Miedema, F. & B. Post, Fraude onderzocht – Oorzaken en achtergronden van fraude met Aow, Anw en AKW, ITS, Nijmegen, 2001.
- Wempe, J. & K. Melis, Management & moraal, Stenfert Kroese, Leiden, 1991.

### **27 De goede ambtenaar kan omgaan met conflicten**

Secretaris-generaal Harry Borghouts van Justitie ( later CdK van Noord-Holland) zag zich genoopt om een medewerker te ontslaan, die kinderporno opzocht op Internet en verzamelde. Dat is geen voorbeeld van een conflict maar een gevolg van een onbehoorlijke werkwijze van de betrokken ambtenaar. Een conflict is een scherp *meningsverschil* of een forse *belangentegenstelling* rond een kwestie. Leiderschap betekent dat de leider binnen een organisatie in conflicten met anderen verzeild kan raken, maar ook conflicten in het eigen organisatiedeel kan krijgen: direct met een of meer medewerkers of indirect doordat hij conflict waarneemt en moet oplossen. De oplossingsrichting kan afhangen van *de aard van het conflict*. Conflicten kunnen zich voordoen binnen een project, tussen personen en tussen organisatiedelen.

#### ***Conflicten horen bij organisaties***

Conflicten in organisaties zijn in de wetenschap lang verwaarloosd. In handboeken arbeidspsychologie en de psychologie van organisatie en management was de aandacht hiervoor vaak gering (De Dreu, 1999: 189). Dat geldt voor *arbeidsconflicten* omdat de leidinggevendenden lang in de 20<sup>e</sup> eeuw te maken hadden met betrekkelijk onmondige werknemers, die in een betrekkelijk hiërarchische setting werkten. Geleidelijk is het gemiddeld opleidingsniveau in Nederland echter gestegen en zijn werknemers in overheidsbeleid erkend als mondig. Ondernemingsraden en werkoverleg zijn daar uitingen van en HRM deed de rest.

HRM staat voor human resources management. Dat is een filosofie binnen personeelwetenschappen die doorwerkte in de praktijk, waarbij de werknemers

erkend werden als een ten dele te weinig benut reservoir vol preferenties, en behept met veel expertise en werkkraft. Maar werknemers voor vol aanzien, betekent ook dat men er rekening mee moet houden dat ze terugpraten. Dat deden ze dan ook. Tevredenheidsonderzoek in de gemeente Tegelen, een voorbeeld hier, en onder medewerkers van de VNG bracht in 1999 onvrede over leidinggeevenden aan het licht. Conflicten kwamen en komen zo nog niet direct aan het licht.

### ***Arbeidsconflict tussen personen nader verkend***

Ambtenaren voeren niet alleen regulier werk uit, in buien van grote opgewektheid en vrij van werkstress. In overheidsorganisaties komen evenals in andere organisaties conflicten op de werkvloer voor. Welke reacties zijn typisch en welke succeschansen bestaan er voor oplossing van een conflict?

#### *A Conflicten ontkennen*

Conflicten op de werkvloer, we noemen ze *arbeidsconflicten*, worden lang niet altijd zichtbaar; dat komt omdat ze worden ontkend. Van een bespreking van irritaties op de werkvloer is lang niet altijd spraken. Kritiek kan worden ingeslikt. Is de kritiek net even te groot voor inslikken, dan wordt die in de wandelgangen geuit tegenover een collega waarvan men verwacht dat die het ermee eens is. Immers, iemand die iets irritant vond in een vergadering wil weten of hij/zij alleen staat met die kritiek, of er steun is. Maar welke mening is het object van kritiek toegegaan? De mening van de persoon die irritatie veroorzaakt is een geheel andere. Laten we zeggen dat het een hij is. Hij meent dat de functie een grote uitdaging is, dat hij in het belang van het beleid, de consistentie, de samenhang, de kwaliteit en wat al niet de mond open moet doen. 'Hij' moet het zeggen, want hij ziet het. Of, hij zegt het omdat de anderen het punt niet aanroeren. Hij is de geëngageerde.

#### *B Berusting en vermijding*

Worden arbeidsconflicten wel zichtbaar, dan is de vaak voorkomende reactie niet dat het conflict wordt uitgepraat en zo bijgelegd. Nee, bij een arbeidsconflict op de werkvloer treedt vaak *berusting* op. Er wordt over het conflict gezwegen. Dat is overigens niet uniek voor de arbeidssituatie omdat ook bij andere 'vervelende situaties' vaak *berusting* optreedt. Onderzoek toont dat als de belastingdienst een particuliere aangifte van een belastingplichtige wijzigt en een hogere belasting oplegt dan verwacht, dat dan slechts een op elke tien gedupeerden een bezwaarschrift indient. Naast *berusting* kan overigens *vermijding* een typische reactie zijn. We lopen er omheen.

#### ***Conflicten oplossen***

De sociale verhoudingen van degenen die een conflict hebben op de werkvloer zijn van groot gewicht voor de oplossing van een conflict. Donald Black schreef in 1998 *'The social structure of right and wrong'* waarin hij dat duidelijk maakt.

Bij hiërarchische gelijkheid is de kans groot dat conflicten worden uitgevochten door middel van gesprekken of onderhandelingen. Er wordt gezocht naar een oplossing, die niet zelden de nodige tijd vereist, energie kost en souplesse vraagt van beide zijden. Deze oplossingsrichting kan worden ingeslagen zonder dat er derden aan te

pas komen. Of dat zo is hangt van hun ervaring met dit soort kwesties af, de wil om eruit te komen, en de ingebrachte creativiteit.

Arbeidsconflicten tussen hiërarchisch ongelijke worden vaak benaderd met het beschikbare managementinstrumentarium. Welke middelen zoal? We noemen er een paar uit een breder scala. Een middel is dat een leidinggevende werknemer Piet, een fictieve naam, eens apart neemt en hem erop attendeert dat hij eerst een bepaalde kwestie of visie bilateraal met de leidinggevende moet bespreken omdat die er – zoals bekend – niet van houdt om in een vergadering overvallen te worden met een voorstel. Apart nemen als techniek dus.

Een tweede mogelijkheid is om tijdens een vergadering te laten voelen dat iets niet kan. De leidinggevende laat dan zien wat de norm van wijze van inbreng van een voorstel of idee is en verwacht dat anderen het daarmee eens zijn zodat Piet geïsoleerd raakt.

Een derde mogelijkheid is een functioneringsgesprek en een vierde een beoordelingsgesprek met dossiervorming.

Lukken deze pogingen tot gedragsaanpassing niet dan komt een volgend geheel aan middelen naar voren. Betrokkene krijgt het advies eens te overwegen waar hij 'gelukkiger' kan worden. Hij kan gebruik maken van een functieroulatiesysteem, en het met behoud van salaris eens elders binnen de organisatie gaan proberen.

Een andere mogelijkheid is 'outplacement' (steun bij sollicitatie), of het advies om zich in te schrijven bij een 'executive search'-bureau of gewoon zonder steun naar een andere baan te gaan solliciteren. De leidinggevende kan meerdere middelen toepassen die met discretie omgeven zijn. De leidinggevende kan daarbij regels toepassen en handhaven.

### ***De mogelijkheden voor de ondergeschikte***

Als een ondergeschikte ruzie maakte met een bovengeschikte, hoe dan verder te komen? Volgens Black is de positie van de ondergeschikte zwakker dan die van de bovengeschikte. De ondergeschikte staat een repertoire van mogelijkheden ter beschikking. *Berusting* is een vaak voorkomende reactie. De werknemer laat het erbij zitten omdat hij zich de zwakkere voelt of omdat hij/ zij denkt dat de baas toch niet verandert. *'Voice'* is een mogelijkheid: de stem verheffen en het gesprek aangaan door de bovengeschikte een hint te geven, zodat die initiatief kan tonen. De ondergeschikte die in een conflict belandt kan sabotage plegen, door zich ziek te melden. De ondergeschikte kan ook een of meer derden erbij betrekken. Weer een andere mogelijkheid is om een gesprek te laten plaatsvinden met de bovengeschikte onder leiding van een derde.

In werkelijkheid kunnen de conflicten die we in het voorgaande beschreven als een *arbeidsconflict* veel complexer zijn dan alleen een conflict tussen twee personen. Het aantal betrokken bij een conflict kan toenemen en de aard van het conflict kan

multiconflicteus zijn. Neem de situatie dat van het klokkeluidersprotest sprake is. Stel dat een werknemer fraude bij een collega heeft geconstateerd maar de leidinggevende daar niets aan doet?

### *Stijlen van conflictoplossing*

Black komt met een indeling in vier stijl van normhandhaving die met enige goede wil als benaderingen van conflictoplossing zijn te presenteren.

1. *De bestraffende stijl*. Dat is de juridische aanpak volgens de lijn 'wie niet horen wil, moet maar voelen'.
2. *De therapeutische stijl*. Hier gaat het om inschakeling van een bedrijfsarts en wellicht een psycholoog. De vraag is welk type psycholoog. Een arbeids- en organisatiepsycholoog zal kijken naar de mogelijkheden van herplaatsing. Een klinisch psycholoog let op andere zaken. Er bestaan nog andere typen psychologen.
3. *De relationele stijl*. Hier gaat het om het uitpraten van zaken die een conflict impliceren.
4. *De compenserende stijl*. Deze stijl houdt in dat een conflict wordt opgelost met 'de beurs'. De zaak wordt afgekocht.

Wat in de praktijk vaak gebeurt, is dat een conflict volgens een bepaalde lijn wordt aangepakt die dood loopt. Denk daarbij aan de poging van een leidinggevende om een werknemer te ontslaan op basis van niet nakomen van afspraken. Met name in geval van professionals in een professionele organisatie loopt dit vaak mis. Het werk is betrekkelijk vaag omschreven, en er zijn geen duidelijke opdrachten verstrekt. Dan duurt het veelal lang alvorens omgeschakeld wordt van een juridische lijn naar een andere lijn. Die omschakeling kan vaak niet gebeuren door een en dezelfde leidinggevende, noch rationeel omdat betrokken leidinggevende die aanpak niet ziet zitten, noch emotioneel. Dat betekent dat het soort stijl in zekere mate varieert met het soort configuratie, waarin men werkt. Advocatenkantoren zoeken andere oplossingen dan verzekeringsbedrijven of universiteiten. Welke benadering gekozen wordt, hangt ook samen met de organisatiecultuur.

### *Literatuur over conflicten*

- Black, D., *The social structure of right and wrong*, San Diego, 1998.
- Dreu, C.K.W. de, & E. van de Vliert (eds.), *Using conflict in organizations*, Sage, Londen, 1997.
- Dreu, C.K.W. de, & N.K. de Vries, *Minority dissent in organizations*, in: C.K.W. de Dreu & E. van de Vliert (eds.), *Using conflict in organisations*, Sage, Londen, 1997, pp. 72-86.
- Dreu, C.K.W. de, *Conflicten in organisaties: wat hebben we er aan en wat moeten we ermee?*, in: *Gedrag & Organisatie*, augustus 1999, nr. 4, pp. 189-205.
- Herweijer, M., *Berusten, vermijden, ontkennen*, in: *Publiek Management*, september 2000, pp. 48-49.
- Moor, W. de, *Stress- en conflictmanagement*, Van Loghem Slaterus, Deventer, 1989.

### ***Empirie: De Dreu en anderen***

Conflicten: wat hebben we eraan en wat moeten we ermee? In veel organisaties gaat het niet zozeer om arbeidsconflicten maar om andere typen conflicten. Waar vinden we daar meer over? In onder meer de tijdschriften:

Journal of Conflict Resolution; International Journal of Conflict Management; Journal of Management; Journal of Applied Psychology; Journal of social Psychology; European Journal of Social Psychology; Organizational Behavior and Human Decisions Processes.

Bij een conflict is sprake van situaties waarin individuen of groepen tegenstellingen waarnemen met andere individuen of groepen. Een waargenomen tegenstelling stuurt cognities, motivaties en emoties, die weer aanleiding zijn tot een conflictreactie. Een *conflictreactie* is in de ogen van De Dreu een observeerbaar gedrag dat gericht is op het versterken, verminderen of opheffen van het conflict.

### ***Belangenconflicten en meningsverschillen: twee typen conflict***

Er bestaan in organisaties twee soorten tegenstellingen: *belangenconflicten* en *meningsverschillen*. Dit onderscheid is gebaseerd op de inhoudelijke kant van de conflictkwesitie. Het onderscheid laat in het midden hoe betrokkenen het conflict ervaren en hoe ze erop ingaan of hoe ze het afwikkelen.

Bij *belangenconflicten* gaat het om de toedeling en verdeling van schaarse middelen, zoals geld, macht, status, tijd. Om welke puzzel moet worden opgelost.

Bij *meningsverschillen* gaat het om percepties, inzichten, inschattingen, preferenties, en om oordelen. Om hoe een puzzel moet worden opgelost.

Of twee personen puzzel a of puzzel b op gaan lossen is ook een voorbeeld van een belangenconflict. Een discussie over *hoe* persoon a en persoon b samen een kruiswoordpuzzel zullen oplossen is een meningsverschil (De Dreu, 1999: 191).

Bij een belangenconflict gaat het om het opsporen van opbrengsten, middelen en verantwoordelijkheden, bij meningsverschillen om het juiste antwoord, de goede oplossing of een goed oordeel, meent Carsten de Dreu, hoogleraar aan de UvA. Of een vakgroep aan een universiteit moet verdwijnen, zal een belangenconflict kunnen zijn tussen leden van de vakgroep, die niet opgeheven willen worden, en de eenheid die wil opheffen.

### ***Hoe eruit te komen?***

Bij belangenconflicten zijn mensen in sterkere mate bereid om op sommige aspecten winst te krijgen en op andere *daarvoor verlies te aanvaarden*. Men beseft blijkbaar dat *uitruilen* onvermijdelijk is. Bij belangenconflicten zoeken mensen naar *compromissen*.

Bij meningsverschillen ligt dat anders. Bij meningsverschillen vinden mensen het gênant om de ander op sommige punten gelijk te geven en op andere niet. Ze moeten elkaar proberen te overtuigen, met argumenten.

### ***Combinatie van belangentegenstellingen en meningsverschillen***

Zijn meningsverschillen wel zo eenvoudig te onderscheiden van belangentegenstellingen? Dat is een kritiekpunt van de OUNL-hoogleraar Von Grumbkow op het onderscheid van zijn collega De Dreu (mondelinge mededeling).

Het wordt nog lastiger omdat er ook combinaties voor kunnen komen. Dat heeft De Dreu goed gezien. Een combinatie van belangentegenstellingen en meningsverschillen kan ook voorkomen, aldus De Dreu in zijn oratie (1999: 194). Hebben acties een meningsverschil dat gegrondvest is in een belangentegenstelling dan komen zij *moelijk(er)* tot overeenstemming dan als er geen belangentegenstelling is en een coöperatieve houding herkenbaar is. Dat komt omdat acties met een belangentegenstelling en meningsverschil niet echt geïnteresseerd zijn in elkaars standpunten en geen open houding aannemen. Partijen die zowel een belangentegenstelling als een meningsverschil hebben dat daarmee verbonden is, komen verder als ze beide loskoppelen. Dat gaat niet makkelijk omdat beide partijen de belangentegenstelling in combinatie met een meningsverschil niet herkennen als een belangentegenstelling en omdat men geen compromis nastreeft. Veel hoge leidinggevenden of bestuursorganen wensen in geval van een belangentegenstelling dat gebeurt wat ze willen. Ze willen niet schikken en plooiën.

### ***Belangenconflicten: disfunctionaliteit voor de organisatie of niet?***

Dit onderscheid in belangenconflicten en meningsverschillen is van groot belang omdat het onderscheid *een verschil in gedragsreactie vraagt* om een conflict op te lossen of te reduceren. Het onderscheid is dus relevant voor leidinggevenden.

Onderzoek suggereert dat conflicten die onder andere gegrond zijn in belangentegenstellingen *disfunctioneel* zijn voor de organisatie en haar medewerkers. Doorgaans kosten dergelijke conflicten *veel tijd* en gaan ze ten koste van *het innovatiegehalte* van een organisatie en van *de productiviteit* van de medewerkers.

Belangentegenstellingen laten voortduren kan dus desastreuze gevolgen hebben voor de arbeidssatisfactie en productiviteit. Dat betekent niet dat constructief ermee omgaan onmiddellijk leidt tot een hogere arbeidssatisfactie. Nee, belangenconflicten hebben in het gunstigste geval geen effect op productiviteit en arbeidssatisfactie en in het ongunstigste geval negatieve, volgens onderzoek (De Dreu, 1999: 196).

Dat betekent dat organisaties alles op alles moeten zetten om belangentegenstellingen op te ruimen. Organisaties moeten dus erop gericht zijn om te bepalen wie wanneer hoe een puzzel oplost en niet op de vraag van de keuze van de puzzels. Dat impliceert dat als een organisatie bijvoorbeeld blijft strijden over de strategische richting en dan eens hierheen schiet en dan een andere kant op door verschillende belangen, dat negatieve effecten heeft.

### ***Meningsverschillen: functioneel voor de organisatie?***

Conflicten die van het soort 'meningsverschil' zijn, kunnen daarentegen *juist functioneel* zijn in de organisatie. Altijd of onder voorwaarden? Zeker als sprake is van een sterke participatie van medewerkers en sterk onderling vertrouwen leiden

meningsverschillen tot kwalitatief betere besluitvorming, meer arbeidssatisfactie en meer innovativiteit. De Dreu, die hierover rapporteert, beveelt aan dat organisaties na moeten streven om belangentegenstellingen te reguleren of te voorkomen; dat kan mogelijk door *onderhandelen*. Daarentegen moet gestimuleerd worden om meningsverschillen *uit te vechten*.

### ***Meningsverschil en debatteren is heel nuttig***

Onderzoek toont dat het aanwijzen van een advocaat van de duivel een groep aanzet tot het nemen van kwalitatief betere besluiten. Dan wanneer de groep zich verlaat op een bepaald expert (Schwenk, 1990). Een dergelijk positief effect treedt ook op als een belangrijke minderheid opstaat tegenover een meerderheid. Het dwingt de meerderheid om meer, diepgaander en creatiever over een problematiek na te denken. Dat gevolg treedt met name op wanneer de minderheid de aandacht trekt en een contra-mening tamelijk onomwonden naar voren brengt. Expliciet gemaakte meningsverschillen zijn collectief functioneel (De Dreu en De Vries, 1997). Maar het gebeurt niet vanzelfsprekend omdat degene die met een andere mening komt vaak met een scheef oog wordt aangekeken.

Nader onderzoek naar meningsverschillen binnen teams wees uit dat die teams het meest productief en innovatief waren waar meningsverschillen voorkwamen. De Dreu toonde dat aan voor een twintigtal nieuw gevormde, semi-autonome teams met een omvang van vijf tot tien teamleden, die verantwoordelijk waren voor de sortering en bestelling van postpakketten in een bepaalde regio in Nederland. De teams waren niet alleen verantwoordelijk voor het sorteren en bestellen, maar ook voor het materiaalbeheer, de personeelsadministratie, het budgetbeheer en de afhandeling van klachten en schades.

### ***Belangenconflict verder helpen: verplaatsen in de ander***

Het constructief omgaan met belangenconflicten met functionele gevolgen voor de organisatie is niet uitgesloten. Wat is daarvoor nodig? We zien dat de organisatiepsycholoog De Dreu hier met oplossingen komt die we ook vinden in de mediation-literatuur en procesmanagementliteratuur (De Bruijn c.s.; Glasbergen).

Een element is dat conflictpartijen bij een belangentegenstelling zover gebracht moeten worden of geraken dat ze *zowel* gericht zijn op hun eigen *als* op andermans belang. Dan gaan ze sneller over tot het constructief *uitwisselen van informatie* dan wanneer ze puur gericht blijven op hun eigen belang. Onderzoek wees dat uit (De Dreu, 1999: 195). Daardoor kunnen partijen meer *win-win-oplossingen* bereiken die tot ieders tevredenheid stemmen. Maar dat komt niet zomaar tot stand. Dat kost tijd en dat wordt wel eens vergeten (De Dreu, 1999: 195). Onderzoek toont een correlatie tussen de tijd die een onderhandeling duurt en de mate waarin 'het integratieve potentieel' benut wordt. De vraag is of het tijdverlies opweegt tegen de consensus. Voor afzonderlijke partijen is de vraag wat de consensus op de duur betekent voor het beeld van de achterban van de leiding. De leiding van de vakbeweging die alsmaar eens wordt met werkgevers kan ermee te maken krijgen dat leden weglopen of minder contributie overhebben voor de ledenorganisatie.

## *Barrières bij conflictdemping*

- Perceptie.

Daarmee zijn we er nog niet. Een moeilijkheid kan zijn dat er ergens een meningsverschil over is (hoe de puzzel op te lossen?), met op de achtergrond een belangentegenstelling zonder dat alle partijen dat in de gaten hebben. Dat meningsverschil is dan wellicht niet goed op te lossen. De Dreu (1999: 199) stelt dat meningsverschillen niet goed uitgevochten kunnen worden en ook desastreuze consequenties kunnen hebben als partijen achter meningsverschillen belangentegenstellingen *ervaren*, die een open en constructieve opstelling belemmeren.

- Verbreding.

Een tweede factor die een conflictvermindering bij een belangentegenstelling in de weg kan staan, is de dreigende verbreding van het aantal betrokkenen. Conflicten liggen in een sociale context. Het begin raakt wellicht maar een paar partijen maar na verloop van tijd kan een conflict uitwaaieren doordat steeds meer mensen zich ermee bemoeien. Het risico daarop is groot in organisaties waar mensen elkaar (vrijwel) dagelijks ontmoeten, zoals in universiteiten. Roddel en achterklap liggen op de loer. Het conflict kan zichtbaarder worden waardoor uitruil zonder (veel) gezichtsverlies lastiger wordt. De Dreu noemt dit de sociale besmettelijkheid van een conflict. Bij meningsverschil is betrokkenheid van velen juist niet erg. Hoe meer mensen zich bemoeien met een puzzel, hoe groter de kans dat die snel is opgelost. De sociale besmettelijkheid is dus functioneel bij een meningsverschil maar veel disfunctioneler bij een belangentegenstelling.

### *Nogmaals het conflict rond de belangentegenstellingen: hoe verder?*

Wanneer zoeken organisaties mogelijkheden om er in geval van op belangentegenstellingen gebaseerd conflict uit te komen? Ze zullen dat doen als er ook vertrouwen is en/of als er grote externe druk bestaat om eruit te komen, en/of kunstmatig druk wordt opgevoerd doordat een derde als voorzitter of bemiddelaar optreedt.

Het is ook mogelijk door *structurele ingrepen* belangentegenstellingen te reguleren (De Dreu, 1999: 201). Stel dat de verdeling van middelen binnen een universiteit een onderwerp voor een centraal Managementteam is, dan is strijd tussen groepen om voorrang te verminderen door een *centraal persoon* de opdracht te geven om knopen door te hakken of door zelfzuchtig gedrag te sanctioneren.

*Zelfzuchtig gedrag beperken*, is ook mogelijk door een beroep te doen op wat bindt, op elkaar steunen, op het kweken van een groepsgevoel en op gezamenlijkheid (collegiaal bestuur), op het propageren van het afleggen van verantwoordelijkheid door verantwoording. Organisaties die belangentegenstellingen niet reguleren, verkwisten veel tijd en energie.

Is het ook mogelijk om voortdurend binnen een organisatie te *onderhandelen* in geval van een belangentegenstelling? Dat is ongewenst want het leidt tot beloning van zelfzuchtig gedrag, een hoog ziekteverzuim en weinig innovativiteit, meent De Dreu (1999: 201) op basis van onderzoek.

### **Opgave**

Lees de volgende zin en beoordeel of die zin spoort met het voorgaande betoog.

*'Sommige organisaties reguleren belangentegenstellingen op een heldere en transparante wijze en bevorderen tegelijkertijd onderling vertrouwen, saamhorigheid en participatie. Zulke organisaties zijn op de goede weg. Het enige dat hen mogelijk nog mankeert is een gezonde dosis meningsverschillen en inhoudelijke debatten'.*

Antwoord: De zin spoort volledig met het voorgaande betoog. De zin is afkomstig uit de oratie van De Dreu (1999: 201). Het is de slotzin van zijn oratie.

### **Literatuur over conflicten**

- Berkelaar, A., Professioneel anders omgaan met conflicten: bemiddeling, in: Management in overheidsorganisaties, april 1998, F1230.
- Black, D., The social structure of right or wrong, San Diego, 1998.
- Deutsch, M., The resolution of conflict: constructive and destructive processes, Yale UP, New Haven, 1973.
- Dreu, C.K.W. de, & E. van de Vliert (eds.), Using conflict in organizations, Sage, Londen, 1997.
- Dreu, C.K.W. de, & N.K. de Vries, Minority dissent in organizations, in: C.K.W. de Dreu & E. van de Vliert (eds.), Using conflict in organisations, Sage, Londen, 1997, pp. 72-86.
- Dreu, C.K.W. de, Conflicten in organisaties: wat hebben we er aan en wat moeten we ermee?, in: Gedrag & Organisatie, augustus 1999, nr. 4, pp. 189-205.
- Dreu, C.K.W. de, E. Giebels & E. van de Vliert, Social motive and trust in integrative negotiation: disruptive effects of punitive capability, in: Journal of Applied Psychology, jrg. 83, 1998, pp. 408-422.
- Dreu, C.K.W. de, N. de Vries, E. Gordijn en M. Schuurman, Majority and minority influence under convergent and divergent thinking, in: European Journal of Social Psychology, jrg. 29, 1999, pp. 329-348.
- Levine, S., Getting to resolution: turning conflict into collaboration, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco, 1998.
- Moor, W. de, Stress- en conflictmanagement, Van Loghem Slaterus, Deventer, 1989.
- Schwenk, C.R., Effects of devils advocacy and dialectical inquiry on decision making: a meta- analysis, in: Organizational Behavior and Human Decision Processes, jrg. 47, 1990, pp. 161-176.
- Slaikeu, K.A. & R.H. Hasson, Controlling the costs of conflict: how to design a system for your organizations, Jossey Bass, San Francisco, 1998.
- Tjosvold, D. & C.K.W. de Dreu, Managing conflict in dutch organizations: a test of the relevance of Deutsch' cooperation theory, in: Journal of applied Social Psychology, jrg. 27, 1997, pp. 2213-2227.

- Vliert, E. van de, en C.K.W. de Dreu, Optimizing performance bij stimulating conflict, in: International Journal of Conflict Management, 1994, pp. 211-222.

## **28 De goede ambtenaar streeft naar kwaliteit**

Kwaliteitszorg is vooral van belang in verband met dienstverlening maar daartoe niet beperkt omdat de overheid allerlei bijzondere kwaliteitszorgmechanismen heeft ingebouwd. Denk aan visitatiecommissies, audits (Ezerman en Mastenbroek, 1989; Van Zoest, 1996; Wentink, 1993; De Bekker en Claessens, 1993). We beperken ons hier tot enkele opmerkingen.

Kwaliteit is in allerlei opzichten te operationaliseren:

- a van individuele medewerkers;
  - b als juridische controlling;
  - c als total quality management;
  - d als benchmarking;
  - e aantrekken van een medewerker kwaliteit en control.
- We lichten dat toe.

### ***a Kwaliteit als integriteit***

Een mogelijke operationalisatie is de kwaliteit van het werk van beleidsmedewerkers. Den Hollander (1991) stelt dat een gedragscode die de dilemma's waarmee beleidsmedewerkers in hun werk worden geconfronteerd zichtbaar maakt, de kwaliteit van het ambtelijk werk ten goede komt.

### ***b Revitalisering van juridische kwaliteitszorg***

Een overheidsorganisatie maakt producten, zoals een reinigingsdienst. Een overheid maakt niet uitsluitend producten maar heeft ook te maken met processen, die waarde op zich hebben; denk aan een gemeentelijke muziekschool. Overheidsorganisaties hebben vaak een eigen productiepakket. Denk aan bouw - en woningtoezicht of aan een sociale dienst. Een belangrijk product in een gemeente zijn beschikkingen, in de vorm van bijstanduitkeringen, belastingheffing, bouw - en milieuvergunningen. De productie is meestal maatwerk. De productie moet aan kwaliteitseisen voldoen. Als aan die eisen niet voldaan wordt, loopt een overheid *risico's*, zoals juridische procedures, een kans om door een rechter veroordeeld te worden tot schadevergoeding, het niet halen van doelstellingen en teruglopend gezag in de ogen van burgers. Wie een bouwvergunning ten onrechte verleent, kan een gerechtelijk vonnis tot betaling van schadevergoeding over zich heen krijgen, kritiek in de media en een vertraging in planontwikkeling. Geldverlies gaat gepaard met imagooverlies. Het voldoen aan kwaliteitseisen is belangrijk om dergelijke negatieve effecten te voorkomen.

Een deel van de kwaliteitseisen vinden we in wetgeving en andere regelgeving. De overheid moet zich hieraan houden. Derhalve moet de overheid zich houden aan eisen van juridische kwaliteit op het vlak van productie en producten. 'Juridische controlling' is in dit verband van belang. Hieronder wordt het geheel van stappen verstaan om juridisch goed werk te leveren.

Een bouwvergunning vormt een voorbeeld van een product dat aan eisen moet voldoen, namelijk de eis van juistheid, volledigheid, tijdigheid en duidelijkheid. Deze abstracte eisen moeten we concreet vertaald worden. Juistheid houdt in dat de inhoud van een vergunning spoort met wetgeving en jurisprudentie. Tijdigheid houdt in dat een vergunning wordt verleend binnen een bepaalde termijn. Duidelijkheid impliceert eenvoudig taalgebruik. Voor andere producten gelden andere eisen.

Wie twijfelt aan de kwaliteit van een product, dient de interne werkwijzen van een organisatie door te lichten en aan te passen. Daarvoor moet men de kwaliteitseisen op een rijtje hebben. Peij e.a. (1997) bepleiten een aanpak van vier fasen in een 'juridische controlling'-analyse om risico's te beperken en geven een handleiding .

- Een eerste stap is risico's in kaart brengen.
- Een tweede stap houdt in het ordenen van risico's naar mate van bedreiging.
- in de derde fase wordt van elk risico nagegaan welke kans er is op het tot realiteit worden van een risico.
- In de vierde fase worden alle risico's gerangschikt naar ernst en waarschijnlijkheid. De organisatie moet de meeste aandacht besteden aan wat het meest bedreigend en waarschijnlijk is.

### *c Total quality management*

Wat is de doorwerking van kwaliteitsbevordering op beleid ten aanzien van serviceverlening, produktiviteit en andere beleidsaspecten? Total Quality Management (TQM) produceert vaak wel (een aanzet tot) een gezonder organisatieklimaat en positieve houdingen van werknemers maar het effect op dienstverlening is lang buiten het blikveld gebleven. Poister en Harris (1997) rapporteren een Amerikaans onderzoek naar de gevolgen van kwaliteitsbevordering onder onderhoudswerkers aan wegen op de arbeidsproductiviteit en de kwaliteit van het werk. Het verslag is interessant voor lezers met veel kennis van onderzoeksmethoden.

### *d Benchmarking*

Sociale diensten gingen zichzelf en elkaar de maat nemen over de kwaliteit van hun producten. *Benchmarking* doet zijn intrede (Waalewijn e.a., 1996). De Task force Kwaliteit Bijstand (TKB), die de Landelijke Veranderingsorganisatie (LVO) opvolgde, ontwikkelt een aanpak hiervoor. 'De omwenteling in de bijstand naar meer beleidsvrijheid voor de gemeenten vroeg om procesmanagement. Sociale diensten waren vroeger uitkeringskantoren van het Rijk. Met de nieuwe Algemene bijstandswet is er politiek partnerschap tussen Rijk en gemeenten gekomen. Dat betekende andere eisen en grote veranderingen voor de sociale diensten. Zij zijn nog lang niet uit-veranderd met hun producten, productiewijze en werkprocessen. De TKB begeleidt de veranderingen en faciliteert de kwaliteitsslag die sociale diensten moeten maken' (BMI, oktober 1997: 26). De LVO werd medio jaren negentig opgericht om veranderingen bij de sociale diensten door te voeren, die nodig waren door de komst van de nieuwe Algemene bijstandswet. De LVO publiceerde in 1995 'De stress uit het proces', dat een methode bevat waarmee sociale diensten hun eigen bedrijfsvoeringen kunnen doorlichten. Ze kunnen hun eigen situatie vergelijken met

de 'ideale situatie' bij drie werkprocessen: aanvraag, heronderzoek en debiteurenbeheer.

In 1996 kwam de TKB er om specifieke uitvoeringsproblemen op te lossen. Een TKB bleek harder nodig dan een LVO en daarom is de LVO opgegaan in de TKB, die tot 2001 blijft bestaan. De TKB komt op verzoek bij sociale diensten binnen om een advies uit te brengen dat vervolgens door anderen wordt uitgevoerd, niet door de TKB. De TKB vertaalde de doorlichtingsmethode van de LVO in een 'quick scan'. Voor de TKB is kwaliteitsverbetering van de producten en de werkwijze van de sociale dienst een speerpunt. De eerste publicatie van de TKB-nieuwe stijl gaat over kwaliteit: '*Kwaliteit in uitvoering: een methode voor kwaliteitsmeting bij sociale diensten*'. Voorbeelden van gegevens die worden verzameld zijn: doorlooptijden van uitkeringsaanvragen, aantallen uitstromers, klantvriendelijkheid, ziekteverzuim en bezettingsgraad. De stap naar benchmarking impliceert een vergelijking van meetresultaten om zo tot een verbetering te komen.

### *e Medewerker kwaliteit & control*

Recent worden ook functionarissen aangesteld die tot taak hebben om de kwaliteitszorg te controleren. De Algemene Rekenkamer kende begin 1998 bijvoorbeeld een projectleider kwaliteit & control. De adjunct-directeuren overlegden wekelijks met deze over het functioneren van de directies en over de voorbereiding en afstemming van het Rekenkamerbrede beheerbeleid (Reken Maar, 1998, nr. 1).

### *Literatuur over kwaliteitszorg*

#### *Algemeen*

- Davelaar, E.J. en H.A. Tissing, De overheid als motor van vernieuwend ondernemerschap, Van Gorcum, Assen, 1999 (hst. 8: Kwaliteitszorg bij publieke diensten).
- Molen, F. van der (red.), Dienstverlening op niveau - Kwaliteitsinstrumenten voor overheidsdienstverlening, Vuga, Den Haag, 1992.
- Nelissen, N.J.M. en L.H.M.J. Koreman, Kwaliteit van dienstverlening, in: Openbaar Bestuur, 1998, nr. 2, pp. 14-18.
- Post, H. en J. Post, Naar een nieuw concept van dienstverlenen, in: Openbaar Bestuur, 1992, nr. 8, pp. 25-30.
- Post, J., De kwaliteitsmonitor overheidsdienstverlening, in: Openbaar Bestuur, 1994, nr. 11, pp. 19-24.
- Sennett, R., De flexibele mens, Byblos, 2000.
- VNG, Sturen op kwaliteit - Kwaliteitszorg en klantgerichtheid bij gemeenten, Den Haag, 1996.
- Waalewijn, Ph. e.a., Benchmarking in Nederland: op zoek naar het ideale proces, in: Holland Management Review, 1996, nr. 51, pp. 57-69.
- Wentink, A., Over kwaliteit gesproken - Op zoek naar succesfactoren voor geïntegreerd kwaliteitsmanagement, Tilburg UP, 1993.

#### *Gsd'en en sociale werkvoorzieningen*

- Davelaar, E.J. en H.A. Tissing, De overheid als motor van vernieuwend ondernemerschap, Van Gorcum, Assen, 1999 (hst. 8: Kwaliteitszorg bij publieke diensten).

#### *Non-profits*

- Neijzen, J.A. en M. Trompetter, *Kwaliteitszorg in dienstverlenende organisaties*, Kluwer, Deventer, 1989.
  - Zoest, C. van, *Kwaliteitszorg voor non-profitorganisaties*, Uitgeverij Nelissen, Baarn, 1996.
  - Bekker, J. de, en L. Claessens, *Inleiding tot kwaliteitszorg - Werken aan kwaliteitsverbetering in de zorgsector*, Lemma, Utrecht, 1993.
  - Veldkamp, C.M.H., *Beelden van kwaliteit - Normanalyse als bruikbaar hulpmiddel bij kwaliteitszorg in verpleeghuizen*, Universiteit Twente, Enschede, 1998 (diss.).
  - Pool, J. en M. Hesselink, *Kwaliteitsverbetering in de gezondheidszorg: zorgcoördinatie in de gehandicaptenzorg als voorbeeld*, in: Boonstra, J.J. e.a., (red.), *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties*, De Tijdstroom, Utrecht, 1996, pp. 173-205.
- Politie en justitie*
- Poelert, B. en B. Wijbenga, *Kwaliteitsontwikkeling bij de politie*, Uitgave Ministerie van Binnenlandse Zaken, Politia Nova, 1997, nr. 1..
  - *Kwaliteit van Justitiediensten*, themanummer van Justitiële Verkenning, 1996, nr. 2.
- Buitenland*
- Oppen, M., *Qualitätsmanagement*, Sigma, Berlin, 1995.
  - Halachmi, A. & G. Bouckaert, *The enduring challenges in public management*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.
  - Hood, Chr. & G.F. Schupert, *Delivering public services in Western Europe - Sharing Western European experience of para-government organization*, Sage, Londen, 1988.
  - Martin, L.L., *Total quality management in human service organizations*, Sage, Londen, 1993.
  - Morgan, C. & S. Murgatroyd, *Total quality management in the public sector*, Open University Press, Buckingham, 1994.
  - Pollitt, Chr. en G. Bouckaert (eds.), *Quality improvement in European public services*, Sage, Londen, 1995.

## 29 De goede ambtenaar kan functioneren in projecten

### *Definitie van project*

Een project is te omschrijven als: *'a project is a temporary endeavor undertaken to create a unique product or service'* (Duncan, 1996: vii).

Realisatie van beleid in de vorm van een projectorganisatiestructuur kwam bijvoorbeeld in de jaren zeventig in Gelderland voor, alwaar onder leiding van gedeputeerde baron Van Verschuur vier streekplannen in drie fasen gelijktijd werden ontwikkeld. Een projectgroep stond onder aansturing van een politiek bestuurder. Ze vergaderde regelmatig, werk werd verdeeld en besproken. De hoofden van afdelingen vormen een adviesgroep. De leden van de projectgroep waren uit de staande organisatie geplukt, zoals uit de Provinciaal planologische dienst, en de Griffie. Feitelijk deed zich bij tijd en wijle enige frictie voor tussen het projectteam en de staande organisatie omdat de projectgroepleden onder druk werd gezet door hun eigenlijke bazen over hoe het streekplan er uit moest gaan zien. Dat werd vakkundig gepareerd doordat de projectgroep onder zware politiek-bestuurlijke leiding stond.

De zelfstandige afdeling bestaat nog wel maar een goede ambtenaar had en krijgt te maken met projecten binnen een organisatie. Projectmanagers in personeelsadvertenties worden gevraagd en die moeten de projectmanagementtechnieken beheersen. Ook veel ambtenaren die bij de aanstelling niet te horen kregen dat ze met projecten te maken kregen, hebben er feitelijk mee van doen.

### *Thema's bij projecten*

Waar gaat het bij projecten onder meer om:

- Werken met een projectaanpak: context, de systematiek, de koersbepaling en structurering;
- Vormgeven aan een project: doelen stellen en taak formuleren (=resultaatoriëntatie), faseren, risico-analyse maken, project start up maken (o.a. leiding aangeven, nadenken over en regelen van de ondersteuning, een projectplan maken, een projectgroep samenstellen);
- Omgaan met de projectomgeving: omgevingsanalyse maken, creëren van draagvlak, communicatiemanagement rond project doordenken,;
- Beheersen van tijd, capaciteit, geld en kwaliteit;
- Beheersen van informatie en organisatie;
- Leiding geven aan projecten: welke invloed heeft de projectleiding, teambuilding, conflicthantering;
- Samenwerken in projecten;
- Checklists.

Deze thema's komen terug in de reader onder redactie van Groote e.a.

### *Casus*

Heukensfeldt Jansen e.a. (1998), werkzaam als manager bij het dienstonderdeel Buitenlandse Economische Betrekkingen van het ministerie van EZ geeft een beschrijving hoe ze leiding gaf aan een kostenbewuste, resultaatgerichte planning en beheersing van een project in het kader van het Programma Samenwerking Oost-Europa. Nadat het beleidsproces in kaart is gebracht, zijn middels probleemanalyse de oorzaken van het beleidsvraagstuk en de oplossingsaanpak vastgesteld en vertaald in een maakbaar, invoerbaar en toepasbaar beleidsprodukt. Vervolgens is het produkt gemaakt en ingevoerd. Als spiegel voor deze praktijkbeschrijving worden de verschillende stappen in een beleidsproject toegelicht en tips aangereikt voor de invoering.

### *Voordelen van projectgroepen*

- De *multidisciplinaire* projectgroep is in geraakt. Daarmee is al direct een voordeel van projectgroepen genoemd. Door de inbreng van verschillende capaciteit kan een projectgroep produktief zijn. Er zijn natuurlijk vele andere voordelen.
- Een voordeel kan zijn dat de interactie met politiek bestuur makkelijker kan lopen. De *lijnen kunnen kort* zijn en een politiek bestuurder kan zelfs voorzitter zijn.
- Een ander mogelijk voordeel van projectgroepen is dat ze sneller kunnen werken. Slagvaardiger dus.

### *Valkuilen bij projecten*

Tumuscheit (1998) schreef een boek over 'Hoe overleef ik een project?' Daarin behandelt hij tien valkuilen die zich in een project voor kunnen doen en geeft hij aan hoe ze ontweken kunnen worden. Hij is een Duitse organisatieadviseur die vele honderden projectmanagers begeleidde.

Projectgroepen werden in het verleden vooral in het leven geroepen ter voorbereiding van grote infrastructurele en andere technisch-complexe projecten of anderszins grote investeringen. Denk aan de aanleg van de Deltawerken, het lanceren van raketten naar de maan, de aanleg van wegen, vliegvelden, bruggen en tunnels. De verwachting van deze auteur Tumuscheit is dat *steeds meer* arbeidsorganisaties, in navolging van organisaties uit de adviesbranche en de ict-wereld, projectmatig gaan werken, en dat ze dat ook vaker gaan doen. Dat vraagt dus om bezinning. Temeer omdat Tumuscheit veel projectmanagers tegenkwam die frustratie hadden opgelopen.

### *Faalfactoren bij projecten*

Waar lopen projecten dan op vast? Naar de mening van Tumuscheit lopen projecten vooral vast op:

- vage doelen,
- ontoereikende budgetten,
- tijdgebrek,
- onvoldoende medewerking van collega's buiten de projectgroep.

Dat zijn vier problemen. Daardoor faalt om en nabij de helft van de projecten. Sommige projecten liggen al na een week op hun achterste.

Veel ontevredenheid in projectgroepen is te voorkomen als een projectgroep duidelijk is ingesteld: duidelijk doel, duidelijkheid over de leiding, de taak, de middelen, de ondersteuning, de terugrapportage. Is dat niet zo dan moet de groep duidelijke voorwaarden stellen ten opzichte van de organisatieleiding. Tumuscheit geeft tips. Geen duidelijk doel, dan maar beter geen project. Een medewerker die vanuit een afdeling in een project stapt, moet aan de afdelingsleiding vragen wat de afdeling verwacht.

Hoe zit het met het budget en de beschikbare tijd? Budget moet worden begroot en tijd moet worden geraamd. Er wordt daarbij lang niet altijd gekeken naar *vorige projecten* die gelijkenis vertoonden. Dat is dom, het lerend vermogen wordt zo niet aangesproken. De tijd die projectmanagers voor hun werk nodig hebben, wordt vaak onderschat. Ze moeten meer tijd reserveren.

De gebrekkige samenwerking van projectmedewerkers met medewerkers/ collega's van buiten het project is een grote frustratie gebleken in veel projecten. De rest van de organisatie legt onwil aan de dag. Hoe kan dat? Een reden is dat niet de beste medewerkers in projectgroepen worden geplaatst, maar weggepromoveerde. Dat impliceert dat een project een lage prioriteit heeft en niet als een love baby door velen wordt beschouwd. Maar veel projecten zijn nuttig en noodzakelijk, en goede projectleden maken er deel van uit. Wil een project steun krijgen, dan moet de

organisatietop het projectdoel en de medewerking naar de rest van de organisatie communiceren en draagvlak verwerven.

### *De projectmanager geen deel van probleem?*

Veel arbeidsorganisaties grijpen volgens Tumuscheit naar verkeerde medicijnen om het projectleed te bestrijden: cursussen projectmanagement waarin managers getraind worden in netwerkplanningen, kritieke paden, staafdiagrammen, en dure, vaak onbruikbare software. Hoewel deels nuttig, pakken deze oplossingen het verkeerde probleem aan. De projectmanager zelf is namelijk een probleem. De projectmanager moet leren managen. Dat is de les van Tumuscheit, en daar helpen de technieken maar beperkt bij. Beter managen betekent allereerst een assertievere houding, waarbij de projectmanager zich losmaakt van de slachtofferrol en zelf de touwtjes in handen neemt, duidelijkheid schept in plaats van om duidelijkheid vragen, zakelijk onderhandelt met chefs en gebruikers en op een participatieve manier effectief leiding geeft aan het team. Planningen, tijdschema's en kostenramingen gebruikt de projectmanager om binnen de eigen organisatie draagvlak te scheppen en vwbetrokkenen op een lijn te krijgen. Vaak wordt gedacht dat de technieken buitengewoon geavanceerd moeten zijn maar in de praktijk valt dat bar tegen. Met tekstverwerkers en spreadsheets is al veel mogelijk. De *projectmanager* is een procesdeskundige die zorgt dat de verschillende bijdragen van de teamleden aan elkaar gelast worden en het resultaat afgestemd wordt of blijft op wat de opdrachtgever wil. In de uitvoering vertrouwt de manager niet zonder meer op formele informatie. De projectmanager loopt ook rond, luistert, praat met mensen. Planning is een iteratief proces.

### *Oordeel over Tumuscheit*

De analyse en tips van Tumuscheit zijn waardevol. De auteur toont zich een pragmaticus maar dat is ook een zwakte. Tumuscheit stelt zich op als een brandweerman die precies aangeeft waar het gaat fikken en welke brandblusser dan het beste gepakt kan worden, stelt Van Gelderen in een bespreking (VK 1202 2000). Maar een preventieplan ontbreekt nagenoeg. De auteur laat niet zien hoe de organisatieleiding en de structuur zou kan worden georganiseerd dat de risico's op falen van projectgroepen het kleinste worden.

Willen we meer weten over projectgroepen dan kunnen we natuurlijk bij vele andere auteurs terecht. Karl Weick geeft ons de prachtige analyse van Mann Gulch.

### *Literatuur over projecten en projectmanagement*

- Bekkering, T. e.a., Management van processen – Succesvol realiseren van complexe initiatieven, Het Spectrum, Utrecht, 2001.
- Kruijff, M. & J. Stoker, Managen met competenties, Elsevier, Den Haag, 2001.
- Bruijn, J. de, P. de Jong, A. Korsten en W. van Zanten (red.), Grote projecten, Samsom, Alphen, 1998.
- Duncan, W.R., A guide to the project management body of knowledge, PMI Standards committee, Newton Square Pennsylvania, Pmi, 1996 (<http://www.pmi.org>).
- Groote, G., e.a., Projecten leiden – Methoden en technieken voor projectmatig werken, Het Spectrum, Utrecht, 2000 (tiende druk).

- Hartmann, F.T., Don't park your brain outside: a practical guide to improve shareholder value with SMART management, Newton Square Pennsylvania, Project Management Institute, 2000.
- Heukensfeldt Jansen, V. e.a., Projectmatig beleid maken, in: De overheidsmanager, Samsom, Alphen, 1998.
- Korevaar, H. (red.), Managers en projecten, Samsom, Alphen, 1999.
- Tumuscheit, K., Hoe overleef ik een project?, Scriptum, Schiedam, 1998.
- Weegen, E. van, Cultuurontwikkeling in Stadskanaal, in: Openbaar Bestuur, nov. 2001, nr. 11, pp. 29-34.
- Wijnen, G. & R. Kor, Het managen van unieke opgaven, Kluwer, Deventer, 1996.
- Wijnen, G., W. Renes en P. Storm, Projectmatig werken, Het Spectrum, Utrecht, 1999.

### **30 De goede ambtenaar is mobiel**

In personeelsadvertenties staat zelden of nooit dat een kandidaat mobiel moet zijn geweest in de zin dat de kandidaat bij verschillende werkgevers werkte maar *ervaring in uiteenlopende arbeidsverbanden* wordt over het algemeen wel gewaardeerd. Daarom voeren we dit functievereiste hier op. Er is een tweede reden. Een personeelsadvertentie voor een baan als consulent P&O stelt: 'En wie na enkele jaren toe is aan een nieuwe uitdaging, kan die ook in Utrecht vinden. De Utrechtse organisatie kent namelijk veel verschillende functies en *bevordert de interne mobiliteit*' (VK 1301 2001). Men moet dus mobiel zijn geweest (levert ervaring op) en mobiliteit wordt als kans in het vooruitzicht gesteld.

#### ***De honkvaste ambtenaar***

Een ambtenaar die altijd bij een eerste organisatie blijft werken en jarenlang, dezelfde functie bleef vervullen, is een *honkvast* persoon. Vroeger getuigde dit gedrag mogelijk niet van rigiditeit maar van toegewijde en vreugde over een blijkbaar aansprekende functie. Deze ambtenaar kon bijna zeker rekenen op een lintje vanwege zoveel jaar *trouwe dienst*. Een 'vaste' baan in de zin van een vaste functie hebben, was weliswaar geen eis in het denken van Max Weber over de neutrale ambtenaar maar het was zeker geen minpunt. *Ambtelijke stabiliteit* in een betrouwbare bureaucratie was een goede zaak (zie Bekke over betrouwbare bureaucratie). Over carrière maken en loopbaanontwikkeling werd weinig gesproken.

#### ***Stroombeleid***

Tegenwoordig wordt het belangrijk gevonden om juist ervaring in verschillende organisaties en functies op te doen. *Een honkvaste ambtenaar wordt dus zelden of nooit een goede ambtenaar*. Ambtenaren worden gestimuleerd om mobiel te zijn. Dat heet in de terminologie van 'human resources management' (HRM) *stroombeleid* (Korsten e.a. : 'Overheidsmanagement en de menselijke factor').

#### ***Variëteit in werksituaties als pre***

Mobiliteit kan gestalte krijgen in de vorm van interne of externe mobiliteit, verticale en horizontale mobiliteit (zie schema). Interne mobiliteit verwijst naar doorstroming in een en dezelfde organisatie. Externe mobiliteit verwijst naar doorstroming van de

ene naar andere organisatie, van de ene naar de andere overheid of van een overheid naar een organisatie buiten het openbaar bestuur.

### Schema: Typen mobiliteit van ambtenaren

	Interne mobiliteit	Externe mobiliteit
Verticaal opwaartse mobiliteit	Bijv. Van directeur naar directeur-generaal op zelfde departement	Bijv. Van directeur naar dg op een ander departement
Verticaal neerwaartse mobiliteit	Bijv. Van directeur-generaal naar directeur op eenzelfde departement	Bijv. Van directeur-generaal op departement X naar directeur bij Y
Horizontale mobiliteit	Bijv. Als dg van departement X naar een andere dg-positie bij X	Bijv. als gemeentesecretaris van een grotere gemeente met zelfde salaris op een departement gaan werken

Variëteit in werksituaties in het arbeidsverleden past in het management- denken, omdat gedacht wordt dat een werknemer die her en der ervaring opdoet makkelijk inpasbaar is, flexibel zal zijn en oog heeft voor ‘ das Andere’ in beleid. De mobiele ambtenaar lijkt geen vastgeroeste ambtenaar te zijn maar iemand die ‘ over de schutting’ keek. Vanzelfsprekend volmaakt is de mobiele ambtenaar zeker nog niet maar een stapje vooruit is gezet.

Dat betekent niet dat onbeperkte mobiliteit goed gevonden wordt. Een ambtenaar die in tien jaar tijd 7 functies heeft gehad, is ‘verdacht’. Blijkbaar aardt deze ‘overmobiele’ ambtenaar nergens. Deze ambtenaar toont een soort bindingsangst.

### *Mobiliteit in de algemene bestuursdienst*

De rijksoverheid kent voor de hogere functies een Algemene Bestuursdienst, de ABD. Functionarissen, zoals sg’s en dg’s, die daarin zijn opgenomen, dienen om de vijf jaar van functie te veranderen door verticaal *opwaarts mobiel* te worden of door *horizontaal* van functie te veranderen (bijvoorbeeld een secretaris-generaal als Kuijken ging van het ene departement – BZK - naar het andere – Algemene Zaken) of door gewoon een andere functie te aanvaarden, zoals de sg van OC&W Holthuis deed door in 2000 over te stapen naar een directeur-generaalspositie op het ministerie van Justitie. De bedoeling is dat topambtenaren in beweging blijven en niet vastroesten op een en dezelfde plek. Een ander doel is dat zij zich niet teveel moeten gaan identificeren met een bepaald beleid. In het algemeen is de opvatting dat het goed is wanneer mensen met zekere regelmaat van plek wisselen, goed voor henzelf en goed voor de oude en nieuwe organisatie. Een beetje frisse wind, bij tijd en wijle, kan geen kwaad. Bovendien wordt het gezichtsverlies beperkt als iemand minder functioneert maar door de functieroulatie vanzelf aan iets anders toekomt.

### *Onderzoek*

Het mobiliteitsvraagstuk is ook om andere redenen een belangrijk punt, namelijk in het kader van personeelsbeleid. Ook andere personeelsleden dan topfunctionarissen willen wel van functie veranderen. Soms is gedwongen zo, bijvoorbeeld als gevolg van een Grote Efficiency Operatie. Veel personeelsleden moeten zich dus (her)bezinnen op hun loopbaan.

Wit e.a. (1993) deden onderzoek binnen het departement van V&W onder personeelsleden die nadenken over interne mobiliteit (binnen eigen organisatie) of externe mobiliteit (buiten eigen organisatie). Aan de hand van een uit de literatuur gedestilleerd model gingen de onderzoekers na welke variabelen van invloed zijn op plannen tot mobiliteit. Zoals verwacht zijn enkele persoonsgerelateerde variabelen, zoals leeftijd en aantal dienstjaren van invloed. Dat geldt ook voor werkgerelateerde factoren als zoals tevredenheid met het huidige werk en betrokkenheid bij de organisatie, in combinatie met loopbaanmogelijkheden binnen en buiten de organisatie. Deze variabelen bepalen in belangrijke mate of werknemers binnen het departement serieus nadenken over een andere functie. Persoonsgebonden factoren, spelen via loopbaanambities een kernrol. Oudere departementale werknemers tonen minder ambities in de richting van een andere functie en dat geldt nog meer voor functies buiten de huidige organisatie. Het onderzoek onderstreept het gewicht van een zorgvuldig mobiliteitsbeleid. Dat geldt zeker voor oudere werknemers van Rijkswaterstaat, met veel dienstjaren in de pukkel, en die tevreden zijn over hun functie en werksituatie.

### ***Mobiliteit kritisch bezien***

Mobiliteit is niet zonder meer en altijd positief. Menting deed onderzoek naar overgangen van ambtenaren en constateerde in een artikel in Beleidswetenschap dat het soms toch enige tijd duurt voordat de ambtenaar in de nieuwe context gewend is en positief ontvangen wordt. Ron Niessen (2001), werkzaam als bijzonder hoogleraar aan de UvA en bij BZK, heeft bezwaren tegen *verplichte* mobiliteit, zoals gepredikt in de algemene bestuursdienst, omdat men zo specialisten kwijt raakt. Hij pleit ervoor om specialisten in ere te herstellen en ook goed te belonen. Hij meent dat te lang accent heeft gelegen op het belang van generalisten die in hogere functies terecht kwamen en ook meer beloond werden dan specialisten. Hij ziet het als positief dat de commissie- Van Rijn in haar rapport *'Investeren in kwaliteit - De arbeidsmarkt in de collectieve sector'* aan herstel van het belang van specialisatie werkt. De overheid is immers een KIO, een kennisintensieve organisatie.

### ***Literatuur over mobiliteit van ambtenaren***

- Becker, H.A. e.a., *Carrières in de top van de onderneming*, Boom, Meppel, 1994.
- Commissie- Van Rijn, *Investeren in mensen en kwaliteit*, Den Haag, 2001.
- Hondeghem, A., *De loopbaan van de ambtenaar*, Leuven, 1990.
- Korsten, A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Meer, F.M. van der, en L.J. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland*, Samsom, Alphen, 1993.
- Menting, C.L., *Mobiliteit van topambtenaren en gedrag in vergaderingen*, in: *Beleidswetenschap*, 1987, nr. 2, pp. 137-159.
- Niessen, C., *De overheid is hardleers*, in: *Bestuur & Management*, 2001, pp. 18-119.
- Pilkington, C., *The civil service in Britain today*, Manchester UP, 1999.
- Wit, A.P., J. van Breukelen en Y. Gagliardi, *Interne en externe mobiliteit bij een grote overheidsinstelling*, in: *Gedrag en Organisatie*, jrg. 6, februari 1993, pp. 25-46.

### **31 De goede ambtenaar reflecteert op het beroepsbeeld**

We beperken ons hier tot beroepsbeelden van beleidsmedewerkers. Het onderzoek naar beroepsbeelden is niet nieuw.

#### *Meltsner*

Arnold Meltsner (1976) interviewde 116 beleidsanalisten in federale overheidsdienst over hun beroepsoriëntatie en de vraag of analytische of politieke vaardigheden van belang waren (Jeliazkova en Hoppe, 1996). Hij kwam in een boek dat in de jaren zeventig in Nederlandse opleidingen naam maakte, *'Policy analysts in the bureaucracy'*, tot een onderscheid in drie typen. Durning en Osuma (1994) traden later in zijn voetsporen. Zij onderzochten in hoeverre de praktijk van wetenschappelijke opgeleide beleidanalisten in drie Amerikaanse staten overeenkwam of verschilde. Marie-Louise Bemelmans-Videc (1984) kwam in Nederland met een analyse van roloriëntaties van 96 departementale ambtenaren met een economische vooropleiding. Casper Hartman en Pieter Tops (1987) kwamen meer recent met een typologie van vier basistypen.

Dat zijn niet de enige studies. Recent rapporteerden Schneider en Teske (1995) in een interessant boek met de titel *'Public entrepreneurs'* over wie eigenlijk aanspraak op 'entrepeneur' maken en wat de kenmerken daarvan zijn. We gaan hier kort in op een onderzoek van Jeliazkova en Hoppe (1996).

De ontwerper van beleid moet het primaat van de politiek of het politiek bestuur erkennen, zo stellen de ambtenaren uit hun onderzoek. Tussen departementale beleidsambtenaren bestaat grote overeenstemming over de grote betekenis van de politieke en maatschappelijke betekenis waarin men werkt. Dat blijkt uit de volgende uitspraak: 'De politiek is de eerste cliënt, maar in ieder geval moet je er wel voor zorgen dat je contacten hebt met de samenleving om a de problemen te onderkennen en b draagvlak voor nieuwe ontwikkelingen te creëren' (Jeliazkova en Hoppe, 1996: 131). Net als advocaten moeten ambtenaren de belangen van de opdrachtgever behartigen.

Ambtenaren erkennen niet dat er één goede oplossing voor een probleem bestaat, zo blijkt uit een klein onderzoek van Jeliazkova en Hoppe. Een van de grootste risico's voor ambtenaren is snel zelf tot een opvatting komen, zich in een oplossing vastbijten. Men kan immers van een directeur of van de politieke leiding de opdracht krijgen 'om niet rechtsom maar linksom te gaan'.

#### *Vijf typen beleidsambtenaren*

Er is zeker sprake van een gedeelde grondhouding bij ambtenaren, een zone van onomstreden opvattingen. Desalniettemin bestaan er volgens de onderzoekers vijf beroepsbeelden van beleidsambtenaren:

- het beeld van de procesregisseur,
- de beleidsfilosoof,
- de advocaat,

- de neo-weberiaan,
- en de expert.

- *De procesregisseurs*. De procesregisseur staat voor het dilemma om een evenwicht te vinden tussen loyaliteit aan de politieke leiding en eigen technocratische competentie. Voor dit type ambtenaren staat voorop dat ze met hun deskundigheid het voorstel van de politieke leiding zo sterk mogelijk willen maken. Er is oog voor haalbaarheid, voor gevoeligheden, voor spel, voor een discussie tussen groepen met verschillende voorkeuren, voor debat, maar het voorstel van de bewindspersoon moet er sterker van worden. De regisseur ziet zich als tegenhanger van de politieke leiding.

Een typerende uitspraak is: 'In ieder geval behoort het tot de taak van de ambtenaar de beleidsgevoeligheid van politici te vergroten. Dat stellen politici zeer op prijs'.

- *De beleidsfilosofen*. Dit type ambtenaar kiest een wat afstandelijke positie ten opzichte van de politieke bestuurders. Deze ambtenaren stellen zich tot taak om verder te kijken dan de waan van de dag. Ze gaan op zoek naar verschillende wereldbeelden. Ze willen de bestuurder laten zien dat er een werkelijkheid is die de politieke vertegenwoordigers in het dagelijks leven nog niet in de gaten hebben. De filosofen willen bestuurders op een ander been krijgen. Ze zien dat als hun plicht. Ze denken dus niet alleen mee over beleidsmiddelen maar ook over waarden en doelen. typerend is de uitspraak: 'Er zijn politici die een bepaald vast beeld hebben, dit beeld moet je proberen los te maken'.

- *De advocaten*. Deze ambtenaren gelden als adepten van de politieke bestuurders. De eigen professionaliteit staat in dienst van de politieke bestuurder. Loyaliteit aan de politiek is voor hen te zwak uitgedrukt en te ouderwets. 'Je vecht voor ze'. Advocaten zoeken naar rechtvaardigingen voor plannen en daden. Ze dragen ammunitie aan. Het ambtelijk werk is minder ingenieursachtig of wetenschappelijk dan gelijkend op dat van een advocaat.

- *De neo-weberianen*. Deze ambtenaren zijn minder vechters en verdedigers. Ze zijn loyaal en waardenneutraal. Zij weten dat de politieke strategie door de politieke bestuurders moet worden aangegeven maar ze weten tevens dat er na een bestuurder weer een ander komt en daarna weer. De kleuren wisselen. Ambtenaren horen zo veel mogelijk objectief advies uit te brengen over consequenties van alternatieven. Deze ambtenaren voelen zich geen verlengstuk van de politici.

- *De experts*. Tenslotte de vijfde categorie, een groep die zichzelf niet schuwt. Experts hebben zelf opvattingen en willen die ook kwijt. Ze geven een persoonlijke inbreng en zijn niet bang om een stempel te drukken op de richting waarin het beleid zich volgens hen moet ontwikkelen. Experts zoeken ook naar rechtvaardigingen voor beleid maar hebben bezwaren tegen het bijkleuren van de analyses. Experts zijn niet apolitiek. Ze behouden een zekere afstand tot de politici. Typerend voor de expert is de uitspraak: 'Als het beleid technisch niet deugt, krijg je daarvoor de rekening gepresenteerd, namelijk dat het niet uitvoerbaar is' (Jeliazkova en Hoppe, 1998: 143).

Deze vijf typen ambtenaren nemen volgens de onderzoekers (1996: 144) een wat verschillende positie in op een twee bij twee matrix, gevormd uit de dimensies:

- professioneel analytische loyaliteit versus politieke loyaliteit;
- probleemspecifieke vaardigheden versus beleidsprocesgerichte vaardigheden.

De advocaat scoort hoog op politieke loyaliteit en matig op probleemspecifieke vaardigheden en op beleidsprocesgerichte vaardigheden.

De procesregisseur scoort hoog op beleidsprocesgerichte vaardigheden en ook wel op politieke loyaliteit.

De beleidsfilosoof scoort matig op politieke loyaliteit maar hoog op probleemspecifieke vaardigheden. De filosoof overtroeft de politicus op veldkennis.

De expert scoort betrekkelijk hoog op professioneel-analytische loyaliteit, redelijk op probleemspecifieke vaardigheden en laag op procesvaardigheden en laag politieke loyaliteit.

De neo-weberiaan onderscheidt zich van de expert door wat minder te scoren op probleemspecifieke vaardigheden maar redelijk op professioneel-analytische loyaliteit en redelijk op beleidsprocesgerichte vaardigheden. De neo-weberiaan heeft zagezegd van alles wat.

### **Literatuur**

- Bekkering, T. e.a., Management van processen – Succesvol realiseren van complexe initiatieven, Het Spectrum, Utrecht, 2001.
- Kruijff, M. & J. Stoker, Managen met competenties, Elsevier, Den Haag, 2001.
- Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van de Graaf & J. Grin, Beleidsnota's die (door) werken
- Handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998.

## **C Uitwerking**

### **32 Dynamiek in functie-eisen (1): personeelsadvertenties**

Dynamiek in functie-eisen die voor ambtenaren gelden, is op meerdere manieren te bezien:

1. door afzonderlijke personeelsadvertenties in een bepaald jaar te bekijken of meerdere jaren en een vergelijking te maken;
2. door ideaalbeelden van goed bestuur en de goede ambtenaar op te sporen, in de tijd te plaatsen en te kijken of personeelsadvertenties ook functie-eisen formuleren die daar een relatie mee hebben;
3. door de positie van een type ambtenaar centraal te stellen en specifiek te bekijken wat voor deze veranderde, onder meer onder invloed van informatisering.

Het eerstgenoemde onderwerp is hier aan de orde.

Welke ambtenaar komt als wenselijk naar voren in personeelsadvertenties?

In personeelsadvertenties komen symbolen naar voren; de klokken die de kandidaat moet hebben horen luiden.

Een uitgebreid onderzoek op dit vlak zijn we niet tegengekomen. Toch is er wel iets over te zeggen door drie perioden kort en globaal, met enkele penseelstreken, met elkaar te vergelijken: 1977, 1987 en 1997 (zie Van Doorn, 1987). Om de analyse nog verder te beperken, kiezen we voor de vraag van de rijks- en lagere overheid naar sociaal-wetenschappelijk geschoolden, in casu bestuurskundigen, in Intermediair. We formuleren de hypothese:

*de gemiddelde inhoud van personeelsadvertenties verschilt in de jaren 1977, 1987 en 1997 qua soort aangeboden vacatures, presentatie van werkgeverskenmerken in advertenties en gestelde eisen aan kandidaten.*

In nader onderzoek kan die worden getoetst. Daarbij is een onderscheid naar sectoren en overheidsniveaus vermoedelijk gewenst. We geven op de hypothese enige toelichting.

### **Achtergrond**

Lees echter de volgende advertentie uit 1997 voor functionarissen van schaal 12.

#### ***Personeelsadvertentie uit de gemeente Grensstad***

'De afdeling Welzijn bestaat uit drie musea, die rechtstreeks zijn aangehaakt bij het afdelingshoofd, en twee bureaus die worden aangestuurd door een bureauchef. De bureaus verzorgen de beleidsontwikkeling en -uitvoering op de volgende terreinen: (openbaar) onderwijs, leerplicht, kunst en cultuur, en breed welzijn (o.a. ouderenzorg, emancipatie, allochtonen, wijk- en buurtontwikkeling, minimalbeleid, maatschappelijke participatie, jongerenbeleid).

Binnen de afdeling Welzijn zijn de volgende functies vacant:

*bureauchef autonoom beleid en bureauchef niet-autonoom beleid.*

Voor de bureauchef autonoom beleid ligt er een speerpunt bij maatschappelijke participatie, voor niet-autonoom beleid ligt het speerpunt bij openbaar onderwijs.

*Functie-informatie:*

- u functioneert in een uitdagende, complexe werkomgeving, waar een vergaande ontwikkeling naar het realiseren van integraal beleid gaande is;
- u maakt deel uit van het afdelingsmanagementteam, waarin u medeverantwoordelijkheid draagt voor het afdelingsbeleid in brede zin;
- u bent een netwerker, die samenwerking stimuleert, niet alleen binnen de afdeling en dienst, maar ook met andere gemeentelijke organisatie-delen en met externe organisaties;
- u hebt inhoudelijke kennis van de werkvelden;
- u speelt een stimulerende en initiërende rol in een ontwikkelingstraject, dat moet leiden tot een meer professionele organisatie;
- u bent in staat vooral de deskundigheid van de medewerkers naar voren te halen en te bevorderen;
- u werkt en denkt op academisch niveau.

Gevraagd worden enthousiaste managers met *de volgende kernkwaliteiten:*

- ervaring in het aansturen van veranderingen;
- ervaring in moderne bedrijfsvoering;
- open stijl van leidinggeven, communicatie en besluitvaardig;
- gevoel voor bestuurlijke, politieke en ambtelijke verhoudingen, alsmede politieke prioriteitstelling;
- creatieve persoonlijkheid, in staat om signalen om te zetten in strategische visie en deze vervolgens met lef te implementeren;
- in staat om als een coach met de medewerkers samen te werken en collegiaal met de andere leidinggevenden.

Voor de afzonderlijke functies zal een selectiecommissie worden samengesteld, bestaande uit ... De selectiecommissie doet een voordracht aan het College. Voordat de benoeming plaatsvindt, zal een kennismakingsgesprek plaatsvinden met de beide wethouders. Naast de selectiegesprekken zal tevens een objectief selectie-instrument worden ingezet.

### *Soort vacatures in 1977 en later*

Rond 1977, de tijd van het kabinet-Den Uyl, werden nog bepaalde vacatures open gesteld op welzijnsterrein, die we later niet meer zien. Kon in 1977 nog gevraagd worden naar coördinatoren, opbouwwerkers, sociaal-cultureel werkers en bijvoorbeeld naar medewerkers specifiek welzijn, na 1980 is dat aantal sterk teruggelopen (Van Wijk, 1973). Dat komt mede omdat er kritiek op het welzijnswerk is gekomen, het welzijnswerk werd ingekrompen, de motieenvocabulaires veranderden en het opbouwwerk in de provincies vrijwel werd weggevaagd. Beleidsdynamiek werkt dus door in advertenties.

Welk soort personeel wordt in 1987, de tijd van het tweede kabinet-Lubbers, meer dan daarvoor gevraagd? Er blijkt grote behoefte aan managers op allerlei terrein en informatiseringsdeskundigen, zoals systeembeheerders, systeemanalisten, medewerkers gegevensbeheer.

Tien jaar later, in 1997, het paarse kabinet-Kok is dan aan de macht, is de motieenvocabulaire weer veranderd. Infrastructurele projecten als de ontwikkeling van Schiphol, de Rotterdamse haven, de Betuwelijn, de hogesnelheidslijn en het fileprobleem staan hoog op de agenda van het kabinet-Kok. Het aantal advertenties in de sector 'verkeer en vervoer' is groot. En verzelfstandigde diensten, zbo's, vragen personeel. Dergelijke diensten, als het Kadaster, vroegen al langer personeel, maar komen meer dan vroeger ervoor uit dat het bedrijfsmatig functionerende diensten zijn. Een manager moet in 1997 beschikken over kennis van 'moderne bedrijfsvoering', zoals een advertentietekst luidt. Personeel wordt gezien als een kritische succesfactor, als een reservoir van verborgen energie wat benut moet worden. Een advertentie uit 1997 verlangt van een chef: 'in staat vooral de deskundigheid van medewerkers naar voren te halen en te benutten'.

### *Werkgeverskenmerken*

Een tweede vergelijkingspunt betreft de werkgeverskenmerken in de advertentie. Is de overheidswerkgever in 1977 terughoudend over 'zichzelf', in 1987 treffen we veel meer gemeentewapens en logo's aan. De *eigen identiteit* van de organisatie of zelfs de afdeling of dienst wordt benadrukt door vermelding van een doel, ook wel missie genoemd. De kenmerken van de organisatie worden vaak ook vermeld: het organogram, het aantal personeelsleden, de taken, het logo. De kandidaat voor een functie kan zich zo een eerste beeld vormen. In 1997 is dat nog steeds zo.

### *Eisen aan personeel door de jaren heen*

In de advertenties valt op het punt van eisen het volgende op.

a 1977: Knusheid.

De personeelsadvertenties uit de periode rond 1977 hebben op het vlak van de aan kandidaten gestelde eisen een wat knusse toon. Men tracht de kandidaat in 'warme bewoordingen' over de streep te trekken. Van Doorn (1987) stelt dit vast en geeft een voorbeeld.

'Wij zoeken iemand die goed met de teamleden kan samenwerken, om met anderen een brug te slaan terug naar de maatschappij. Jij, die ons daarin kunt helpen, nodigen we uit om af te tasten of er mogelijkheden voor jou binnen onze leefgroep en het team liggen'. Deze advertentie van een orthopedisch instituut is wellicht wat extreem, maar geeft toch zicht op een andere tijdgeest dan in 1997.

b 1977: Teamwork.

Het Nationaal Centrum voor Kruiswerk in de jaren zeventig: 'In het kader van de deskundigheidsbevordering van de diverse groepen functionarissen werkzaam bij de kruisverenigingen dient het aspect van de gezondheidsopvoeding geconcretiseerd te worden'. Het is in de jaren zeventig vereist dat de aan te trekken functionaris kan werken in een multidisciplinair team (Van Doorn, 1987). In de jaren rond 1977 was er in het algemeen sprake van vrij veel aandacht in advertenties voor de bereidheid om in een team te werken. Die aandacht voor werk in team is vervolgens wat weggezakt, aldus ook Van Doorn (1987), maar is sinds grofweg 1995 sterk terug. De eis is niet 'bereidheid' om in een team te werken, men moet in een team werken en over vaardigheden beschikken om dat te doen. Teamwork is niet beperkt tot de inmiddels ingekrompen welzijnsector. Projectmanagement is een vak geworden in de bedrijfs- en bestuurskunde en er worden projectmanagement - vaardigheden gevraagd (zie ook Van Zanten, 199a, b). In 1997 moet de manager zijn/haar team coachen en probleemgericht te werk gaan: het team tot een eenheid smeden en coachen, een afdelingsplan maken, werkoverleg houden, werkafspraken maken, knelpunten aanpakken, resultaatgericht bezig zijn.

c 1977: Coördinator.

In de jaren zeventig is van een no nonsense - stijl van leiding geven geen sprake. In april 1975 vraagt de Welzijnsraad Assen een coördinator. Men had eigenlijk het oog op een directeur maar dat woord valt niet. Overleg is vereist en daarom komen we in advertenties aanduidingen tegen als 'bereid werkoverleg te voeren' en 'meedenken over de democratische structuur in de instelling'. In de jaren tachtig worden minder coördinatoren gevraagd maar des te meer managers.

d 1977: Geen specifieke managementkwaliteiten.

Men dient in 1987 en later over managementkwaliteiten te beschikken. Die tendens uit de jaren tachtig houdt in de jaren negentig aan. Decentrale managers in gemeenten moeten in 1987 al wel vertrouwd zijn met integraal management, decentraal personeelsbeleid in de vorm van 'human resources management, en klantgerichtheid maar in 1997 nog meer. Dan, in 1997, worden hier en daar ook eisen gespecificeerd als: outputsturing, resultaatgerichtheid, kengetallen, managementrapportage, oog voor efficiënte dienstverlening. Een advertentietekst

van de gemeente Heerlen maakt in 1997 gewag van 'kernkwaliteiten' van managers.

e 1977: Nog niet aansturen.

In 1977 zijn advertenties waarin chefs gevraagd worden nog niet bol van management-eisen, maar in 1997 wordt gespecificeerd. De leidinggevende moet over allerlei ervaring beschikken zoals met 'aansturen van veranderingen'. De managersstijl moet open en participatief zijn. Werkoverleg is onmisbaar. Maar dat is niet genoeg. De leider moet ook kordaat zijn. Hij, maar bij voorkeur zij, moet niet achterover leunen: initiëren is nodig, en ook 'besluitvaardigheid'. Zij moet 'lef' hebben om beleid te implementeren.

f 1977: Nog niet netwerken.

Beleid maken is relaties tussen organisaties leggen en samenwerken. Dit wordt in 1997 meer dan in 1977 benadrukt. Advertenties zeggen soms zelfs: 'u bent een netwerker'.

g 1977: Nog geen computer.

In advertenties uit 1977 lezen we weinig over de eis van het kunnen omgaan met een computer en in 1997 evenmin. In 1977 zijn overheidsorganisaties nog amper gecomputeriseerd zodat die eis niet of nauwelijks gesteld wordt, terwijl het in 1997 de normaalste zaak van de wereld is en dus een formulering als eis niet meer nodig is. De omslag voltrok zich in de tussenliggende periode (Zuurmond e.a., 1994).

h 1977: Minder zekerheid.

Advertenties uit 1997 maken meer gewag van onzekerheid en dynamiek. Gevraagd personeel weet zich onderdeel van een 'ontwikkelingstraject' en van 'veranderingen'. Naarstig worden pogingen gedaan daar in advertenties een 'zeker' antwoord op te vinden: vereist is dat de manager die veranderingen moet kunnen 'aansturen'. Het ontwikkelingstraject behoeft 'stimulering'. Werknemers kunnen niet Gods water over Gods akker laten lopen.

i 1977: Nog genoeg creativiteit en initiatief.

Blijkbaar is er in de loop der jaren veel van het 'actiepotentieel' verloren gegaan en zijn ambtenaren hier en daar cynisch en passief geworden want ambtenaren moeten in 1997 bruisen van energie: initiatiefrijk zijn, stimuleren, coachen, netwerken, het beste uit het personeel halen, communiceren, sturen, beslissen. Vooral bezige doeners dus. Over contemplatie en reflectie leest men, ondanks de oproep van minister De Boer tot 'onthaasting', in advertenties nog vrijwel niets. Inhoudelijke kwaliteiten van managers met betrekking tot het werkveld worden sterk naar de achtergrond gedrukt. Soms schijnt dat er zelfs niet toe te doen. Een voorbeeld: generaal Brinkman wordt korpschef van politie in Rotterdam. Maar hij blijkt in 1997 te moeten terugtreden.

j 1977: Geen of sobere vermelding van procedure-elementen.

In 1997 lezen we meer over selectiecommissies dan in 1977. Het voorbeeld uit 1997 maakt zelfs gewag van de samenstelling van de commissie en van een kennismakingsgesprek met de wethouders.

Advertenties lijken samenballingen van eisen die in relatie staan tot vakmatige ontwikkelingen maar de tijdgeest lijkt ook sporen na te laten.

### **Achtergrond**

#### ***Een advertentie uit 1998: coachen van het team!***

Navolgende advertentietekst geeft de tijdgeest van 1999 weer: bedrijfsmatig werken, met aandacht voor het team, én klantgerichtheid.

Gemeente Emmen vraagt

#### ***Senior medewerker***

bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, afdeling sociale Zaken

#### ***Algemene informatie***

De dienst SZWH bestaat uit de afdelingen Sociale Zaken, Voorzieningen Gehandicapten, de gemeentelijke Kredietbank, de Stichting RAP (begeleiding/uitvoering WIW), het Centrum voor Beroepsoriëntatie CBB Reflex en de Leerwerkplaats Netwerk. Bij de dienst zijn momenteel een kleine 200 medewerkers werkzaam. Binnen de dienst is een vernieuwingsproces gestart dat moet leiden tot een meer klantgerichte manier van werken. Kwaliteitsverbetering van de dienstverlening en verbetering van het werkproces staan daarbij centraal. De dienst wil dit onder andere bereiken door de medewerkers meer verantwoordelijkheden te geven en de leidinggevenden de rol van 'manager als coach' te laten innemen. Kernwoorden binnen SZWH zijn: *flexibiliteit, openheid en persoonlijke actie*.

Voor deze dienst zijn wij op zoek naar een nieuwe collega die initiatieven durft te nemen en actief mee wil werken om de veranderingen binnen SZWH gestalte te geven.

#### ***Functie-inhoud***

- is belast met het *aansturen* van ongeveer 12-15 medewerkers op de afdeling Sociale Zaken Noord;
- lost de in het team gesignaleerde *knelpunten* met medewerkers op;
- ontwikkelt met medewerkers *werkwijzen* aangaande het dagelijks werkproces;
- neemt deel aan *interne overlegvormen*;
- is verantwoordelijk voor *implementatie* van nieuwe ontwikkelingen en wijzigingen binnen het team;
- geeft *voorlichting en informatie*;
- stelt mede met medewerkers het *afdelingsplan* op en vertaalt het afdelingsplan in *taakstellingen* aan de individuele medewerkers;
- voert op basis hiervan *coachingsgesprekken* met de medewerkers;
- initieert en leidt diverse vormen van *werkoverleg* binnen het team;
- analyseert de *werkvoorraad* en managementinformatie;
- stelt zelfstandig *prioriteiten* ten aanzien van *werkbeheersing*;
- ontwikkelt kwaliteitseisen ten aanzien van een *klantgerichte organisatie*;
- voert voor 50% *uitvoerende* taken uit;
- bevordert en stimuleert *de eenheid* binnen het team, alsmede een goede werksfeer en spant zich in voor een *open cultuur* waarbij de dienstverleners centraal staat vanuit het concept van *de lerende organisatie*.

#### ***Functie-eisen***

- brede kennis van de .. uit te voeren wet- en regelgeving;
- enz.

Bron: VK, 231098

### ***Veranderende eisen voor specifieke functies***

Wie de positie van de gemeentesecretaris op basis van een inhoudsanalyse van personeelsadvertenties uit 1975, 1985 en 1995 wil vergelijken, kan terecht bij de scriptie

die mevr. S. de Haas schreef in het kader van de opleiding bestuurskunde van de Leidse universiteit. Afstudeerdatum: 16 jan. 1997. De titel: 'Gemeentesecretaris gevraagd!'

### *De analyse van Hertogh*

Kor Grit schreef een proefschrift over 'Economisering als probleem – Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit'. De oude cultuur in het openbaar bestuur was sterk juridisch. De ambtenaar was een *klerk* die moest regelen. De dominante cultuur van het eigentijdse openbaar bestuur in de periode 1980-1995 zou na een periode van economisering (waarin de ambtenaar een '*koopman*' werd) na ongeveer 1995 geleidelijk verder zijn terecht gekomen in het bestuurlijk theater van de bestuurders en ambtenaren als gladiator en de burgers als belangstellende toeschouwers, op weg naar meer communicatief bestuur. Is het profiel van de gewenste ambtenaar dan verder veranderd van klerk en koopman naar *communicator*? Uit de analyse van ruim 950 personeelsadvertenties voor overheidspersoneel in de jaren 1980, 1988 en 1998 van Marc Hertogh (2000a, b) blijkt dat in de jaren tachtig de *zakelijke ambtenaar* inderdaad is opgekomen, maar ook dat de taken van de juridische klerk zijn gebleven. Regelen en rekenen moet in 2001 blijkbaar worden gecombineerd en aangevuld met die van communicatie. De analyse van Hertogh toont dat de idealen van goed bestuur in beweging zijn.

### *Literatuur over personeelsadvertenties*

- Doorn, J.A.A. van, De taal van de tijd, in: NRC, 12 maart 1987.
- Grit, K., Economisering als probleem, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Hertogh, M., Klerk, koopman of kommunikator: interactieve beleidsvorming en institutionele onzekerheid, in: Beleidswewenschap, 2000b, nr. 4, pp. 291-316.
- Hertogh, M.L.M., Bewegende beelden van goed bestuur – Een inhoudsanalyse van stedelijke personeelsadvertenties, in: Hendriks, F. en P. Tops (red.), Stad in spagaat – Institutionele innovatie in het stadsbestuur, Van Gorcum, Assen, 2000a, pp. 177-194.

### **33 Dynamiek in functie-eisen (2): het verschuivend ideaalbeeld van de ambtenaar in personeelsadvertenties**

Dynamiek in functie-eisen is op meerdere manieren te bezien:

- door afzonderlijke personeelsadvertenties in een bepaald jaar te bekijken of meerdere jaren en een vergelijking te maken;
- door ideaalbeelden van goed bestuur en de goede ambtenaar op te sporen, in de tijd te plaatsen en te kijken of personeelsadvertenties ook functie-eisen formuleren die daar een relatie mee hebben;
- door de positie van een type ambtenaar centraal te stellen en specifiek te bekijken wat voor deze veranderde, onder meer onder invloed van informatisering.

De tweede invalshoek is hier aan de orde.

Wie personeelsadvertenties in de loop der jaren bekeek en analyseerde, ziet veranderingen in het gevraagde personeel bij de overheid, in de taakomschrijvingen, in de functie-eisen (Van Doorn, 1987). Allerlei functies zijn (vrijwel) verdwenen, zoals de functie van opbouwwerker, terwijl nieuwe functies opkwamen, zoals senior-beleidsmedewerker, en human resources manager.

De taken veranderden, en daarmee wat een nieuwe medewerker geacht wordt te doen. Een beleidsmedewerker moet voorstellen kunnen doen, en die in een samenwerkingsverband kunnen opstellen.

De functie-eisen bleven niet bij het oude. Zo lezen we in 1970 weinig over team players maar in 2000 des te meer. Stond rond 1990 nog in een advertentie dat iemand moest beschikken over vaardigheden op ICT-gebied, in 2000 is dat nagenoeg verdwenen omdat het vanzelfsprekend onderdeel is geworden van een taak.

Ook de omliggende informatie over de organisatie waar de gevraagde functionaris gaat werken, veranderde in de loop der jaren. Was vroeger het wapen van een gemeente voldoende om de sollicitanten te attenderen, in de jaren negentig kwam het strategisch beleid opzetten en daarmee de profilering van organisaties, wat zich uitte in hele beschrijving die veel verder gingen dan 'Susteren, de taille van Limburg'.

Wie mee dingt naar een baan, veranderde ook. Werden in 1970 nog vrijwel geen bestuurskundigen gevraagd, in 2000 is dat anders.

Het lijkt erop dat wat een ambtenaar moet doen, kunnen, willen, durven en mogen aan verandering onderhevig was.

### *Analyse personeelsadvertenties*

Grit (2000) kwam met een proefschrift 'Economisering als probleem' het voorkomen van veranderingen en eisen aan ambtenaren aannemelijk maakt. Hij bekeek de bedrijfsmatige aanpak van steden en universiteiten. Maar Kor Grit deed geen analyse van personeelsadvertenties. Marc Hertogh (2000a, b) heeft geprobeerd greep te krijgen op verschuivingen. Daartoe analyseerde hij ruim 950 personeelsadvertenties die in drie jaren verschenen in Binnenlands Bestuur: 1980, 1988 en 1998. Het zwaartepunt ligt op advertenties van subnationale overheden.

Een personeelsadvertentie bevat doorgaans vijf elementen:

- Een schets van de organisatie waar een medewerker komt te werken;
- Een schets van de vacante functie;
- Een schets van de functie-eisen en voorwaarden en wensen;
- Een schets van de arbeidsvoorwaarden;
- Aanvullende informatie.

Het onderzoek leverde boeiende uitkomsten op maar het is goed om te beseffen dat personeelsadvertenties te relativiseren zijn. Onder invloed van moderne denkbeelden gaan personeelsfunctionarissen betrokken bij de werving hun jargon aanpassen. Personeelsadvertenties illustreren de veranderde taal, die niet hoeft overeen te komen met onderliggende waarden en normen die moeilijker veranderen.

### *Het beeld van ambtenaren in de tijd*

Personeelsadvertenties zijn in 1980 betrekkelijk kort en zakelijk. Er wordt een functionaris gezocht maar naar de taken die deze moet gaan vervullen wordt nauwelijks verwezen. Blijkbaar was de 'overheidswereld' nog eenvoudig en was een gesprek met een vacaturecommissie nog genoeg om *alsnog naar de taken te vragen*. Als er al een taak wordt genoemd, gaat het meestal om beleidsuitvoering, maar dat is op het geheel aan personeelsadvertenties toch een kleine minderheid. De advertenties uit 1980 ademen de geest van Weber's neutraal bestuur, waarvan een belangrijk kenmerk is dat een ambtenaar een taak of taakcomplex neutraal en loyaal aan het politiek bestuur uitvoert.

Van *bedrijfsmatig werken* is in personeelsadvertenties uit 1980 nog nauwelijks sprake. Niks over klant- en resultaatgerichtheid, producten en sturen op output. In 1988 wordt de beleidsuitvoering als taak wel genoemd maar komt de term 'bedrijfsmatig werken' opzetten. Het ideaal van bedrijfsmatig werken is dan betrekkelijk populair geworden. Delft, Tilburg en Groningen zijn de leidende steden die werken met contractmanagement, een kernidee uit het bedrijfsmatig werken. De overheid wordt een bedrijf genoemd, vooral in middelgrote steden, en efficiency keert als criterium weer terug na een tijd minder aandacht gehad te hebben.

In 1998 worden in heel veel advertenties taken juist wel genoemd genoemd. De meer mondige kandidaat moet blijkbaar weten wat te wachten staat. De taak 'communiceren en samenwerken' wordt tweemaal zo vaak genoemd als in 1988. Dat illustreert het in beeld komen van het beeld van het 'communicatieve bestuur'. Het bestuur ziet het als een belangrijke taak om intensief te communiceren, te overleggen en samen te werken met burgers, bedrijven en belangengroepen bij de totstandkoming en eventueel de uitvoering van beleid. 'Samenwerking' als eis aan kandidaten kwam in 1980 nog nauwelijks voor. Blijkbaar zijn de opstellers van advertentieteksten zich ervan bewust geworden dat binnen een overheid fragmentatie overwonnen moet worden en verkokering tegengegaan.

### *Drie beelden van ideaal bestuur, drie typen ideale ambtenaren*

Na de ontwikkeling van advertenties in de tijd te hebben geschetst, is het mogelijk om de analyse een slag te draaien door na te gaan welke ideaalbeelden van bestuur en van de ambtenaar er bestaan.

Een ideaalbeeld van goed bestuur bestaat uit twee elementen:

- een totaalbeeld van de gewenste rol van het openbaar bestuur en de inrichting van het openbaar bestuur (het ideale bestuur),
- alsmede een beeld van het gewenste type ambtenaar (de ideale ambtenaar).

Dergelijke idealen bestaan zowel in de literatuur als in de dagelijkse praktijk. Ze zijn herkenbaar in interviews met ambtenaren en in de werving van personeel zoals die tot uiting komt in personeelsadvertenties.

Dat het gaat om drie beelden is vrijwel onomstreden (zie Jacobs, 1994; Bovens, 1996; Grit, 2000).

We zouden drie beelden van ideaal bestuur kunnen formuleren en daaruit drie bijpassende beelden van de ideale ambtenaar kunnen destilleren. We formuleren in navolging van Hertogh (2000a, b) drie beelden wat vrijmoedig, waarbij het accent in de toelichting valt op gemeenten als overheidsbestuur. We gaan ervan uit dat deze drie beelden ook voor andere overheidsniveaus gelden, grosso modo.

1. *Het eerste beeld is dat van neutraal bestuur.* Kernelement hierin is de klassieke bureaucratie, zoals door Max Weber in zijn 'Ideaaltype' van de bureaucratie omschreven. Het bureaucratisch bestuur is de meest rationele vorm van gezagsuitoefening, beter dan staatsmacht door een absolute vorst, schreef hij in 1922 in *'Wirtschaft und Gesellschaft'*. Een bureaucratie kent ambtenaren als constante factor, en schriftelijke stukken. Schriftelijke stukken maken verantwoording mogelijk. De kern van een bureaucratie is het bestaan van bureaus met ambtenaren die schriftelijke stukken produceren. In Weber's gedachtegang is het primaat aan de politicus. Er is dus een scheiding tussen bestuur en ambtenaren. De ambtenaren voert uit wat door de politicus opgedragen wordt. Het bijpassende beeld van de ambtenaar is dat van de neo-weberiaan. De ambtenaar is loyaal aan het politiek bestuur, onpartijdig, neutraal, objectief, betrouwbaar, voorspelbaar in gedrag. Formele procedures zijn gewenst. De ambtenaar voert regels uit zonder aanzien des persoon. Regels en procedures voorkomen willekeur. Ze brengen orde en lijn. Daardoor is de overheidsorganisatie voorspelbaar. Als in een bureaucratie orde, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid voorop staan, neigt een dergelijke organisatie tot behoudendheid. Daarom spreekt men ook wel van een *'Beampte ohne Eigenschaften'*. Innovatiegerichtheid, ambtelijk ondernemerschap, klantgerichtheid, flexibiliteit, creativiteit, dat is taal die niet past in de beleving van de neo-weberiaanse ambtenaar. Weberiaanse ambtenaren proberen problemen niet in politiek termen te vatten maar kiezen een specialistische, technische a-politieke opstelling (Eldersveld e.a., 1980: 42).
2. Een tweede beeld van het ideaal bestuur uit de na-oorlogse periode van Nederland (na 1945) is dat van *het bedrijfsmatig bestuur*. De overheid wordt gezien als bedrijf met klanten. Meer outputgerichtheid, jaarplannen, sturen van het werkapparaat, en klantgerichtheid is gewenst (Korsten, 1988; Buurma, 1988). Het bedrijf biedt diensten en producten aan, die snel geleverd moeten worden. De begroting wordt een productbegroting. Criterium voor succes van het product 'toneel' wordt bijvoorbeeld de bezettingsgraad van een schouwburg. Kosten moet laag of lager. Met andere woorden, doelmatigheid marcheert als adagium op. Als het kan moet er 'meer met minder'. Productiviteit als woord wordt binnen de overheid geïntroduceerd. Waar te bezuinigen valt, kunnen vrijkomende middelen besteed worden aan nieuwe producten. De ambtenaar wordt een *zakelijke ambtenaar*, zoals Buurma het formuleert. Osborne & Gaebler komen met *'Reinventing government'* waarbij ze pleiten voor *entrepreneurial spirit*, voor publiek en ambtelijk ondernemerschap (Noordegraaf e.a., 1995). De volgende uitspraak is

typerend: *'De Regiopolitie Amsterdam-Amstelland is een dynamisch bedrijf dat het bieden van veiligheid als zijn core-business beschouwt'*.

3. Een derde beeld van ideaal bestuur is dat van *het communicatieve bestuur*. De tevredenheid over de probleemaanpak is onder de bevolking wel aanwezig maar met name in grotere steden is de opkomst bij verkiezingen in bepaalde wijken lager dan een kwart van de kiezers. Politici raken opgezogen in de gemeente- en provinciehuizen. Een overheidsbestuur raakt soms los van de burgers en doet dingen die burgers niet wensen. Het verzetspotentieel onder de bevolking bereikt nieuwe pieken. Er kunnen uitingen van volkswede losbarsten, zoals de rellen in Groningen die burgemeester Ouwerkerk de kop kosten en in 2000 in Den Bosch. De reactie laat zich raden, er moet meer gecommuniceerd worden, er is meer tweerichtingsverkeer gewenst. Interactief bestuur marcheert op, wijkgericht werken. Menig bestuurder bevalt dit, zoals de wethouders van Venlo. Het primaat van de verbinding met de samenleving komt op (Hartman & Tops, 1987). Het beeld van de ambtenaar is dat van de *aansprekende ambtenaar*. De gemeente is er niet als ze intern de planning & control rondom de productbegroting en contractmanagement perfectioneert. Immers, dat kan leiden tot perfect de ongewenste dingen doen. Ambtenaren moeten makkelijk toegankelijk zijn, naar buiten gericht en externe contacten kunnen leggen (Hertogh, 2000b: 305). Ambtenaren worden organisatoren van tweerichtingsverkeer tussen overheid en samenleving, procesregisseurs en verbinders in een kakofonie van meningen (Edelenbos, 2000).

*'Werken bij de gemeente Almere betekent werken in een dynamische organisatie, met een open, informele cultuur. De gemeente Almere heeft oog voor de wensen van inwoners en medewerkers van deze tijd en richt de organisatie daar op in. Het vormgeven aan interactieve beleidsvorming met de burgers en het integraal werken met andere afdelingen zijn (...) belangrijke speerpunten'* (Hertogh, 2000a: 184).

Tabel a: Idealen van bestuur en van de ambtenaar

Het ideale bestuur	De ideale ambtenaar
Het neutrale bestuur	De neo-weberiaan
Het bedrijfsmatig bestuur	De zakelijke ambtenaar
Het communicatieve bestuur	De aanspreekbare ambtenaar
Bron: Hertogh, 2000a: 179	

#### **(a) De neo-weberiaan volgens personeelsadvertenties**

De periode tot 1980 is niet specifiek onderzocht door Hertogh (2000a, b). De periode 1945-1980 zien we hier als de tijd van het neutrale bestuur en het ideaal van de neo-weberiaanse ambtenaar. Taken waren vaak gegeven. In 1980 werden in vrijwel alle personeelsadvertenties bijgevolg in het geheel geen taken genoemd. Ook een functie-eis als loyaliteit, zo kenmerkend voor de opvatting van Weber over ambtenaren, komt zelden voor. Wel wordt in 1980 vaak gevraagd naar ervaring bij de overheid, namelijk in de helft van alle personeelsadvertenties. Als men het klappen van de zweep kent bij de overheid, heeft men blijkbaar een voorsprong.

De taakomschrijving in personeelsadvertenties blijkt in de periode 1980-1998 wel verschoven, in zoverre in 1988 en 1998 vaker wel specifieke taken genoemd werden

die een ambtenaar moet verrichten. Het aantal vermeldingen van werk op het vlak van beleidsuitvoering steeg na 1980.

Een ambtenaar moest in 1980 in volgorde van belangrijk naar minder belangrijk aan de volgende functie-eisen voldoen:

1. goede contactuele eigenschappen;
2. beschikken over goede schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid;
3. een geschikte redactionele vaardigheid bezitten;
4. goede mondelinge uitdrukkingsvaardigheid hebben;
5. leidinggevende kwaliteiten bezitten;
6. over organisatorische vaardigheid beschikken;
7. ex aequo 7 en 8: samenwerkingsgericht zijn en zelfstandig kunnen werken;
8. ....
9. ex aequo 9 en 10: gevoel hebben voor politiek-ambtelijke verhoudingen en flexibel zijn.

Hier herkennen we nog wel het beeld van Weber in. Schriftelijke stukken staan centraal, van e-mailen hadden ambtenaren toen nog niet gehoord. Paraafbevoegdheid gold toen nog als een bijzonder iets, dat prestige verschaftte. Ander onderzoek toont dat ambtenaren in de rijksdienst zich volop loyaal betonen aan de minister ongeacht of zij het oneens zijn met dat beleid. De personeelsadvertenties uit 1980 ademen de geest van Weber. De neo-weberiaan uit 1980 moet beschikken over goede redactionele eigenschappen.

#### ***(b) De zakelijke ambtenaar volgens personeelsadvertenties***

Sleutelwoorden voor het neutrale bestuur waren hiërarchie, loyale ambtenaren, opdrachten van bovenaf, mee kunnen doen in het parafencircuit, beschikken over redactionele vaardigheden. Dat mondde uit in de *neo-weberiaanse ambtenaar*, die we in 1980 in de functie-eisen uit personeelsadvertenties nog volop terugvinden..

Maar sleutelwoorden voor het in na 1980 opkomend bedrijfsmatig bestuur waren andere, zoals producten aanbieden, meer voor minder, bedrijfsvoering verbeteren, klantgericht, resultaatgericht- en doelmatig werken, een productbegroting maken, management. Het beeld van het ideaal bestuur als bedrijfsmatig bestuur (Grit, 2000) levert een *zakelijke ambtenaar*. Niet een klerk maar meer een koopman (Hupe, 1992; Hertogh, 2000b). De zakelijke ambtenaar is een beetje een ondernemer, iemand met initiatief die niet afwacht tot politiek bestuurders met een plan of gewenste actie komen. Het beeld van een ambtenaar wordt er in het beeld van bedrijfsmatig bestuur een van een persoon die processen voor elkaar krijgt. Werk doen, wordt belangrijker dan gekwalificeerd zijn op beleidsinhoud. Immers, de zakelijke ambtenaar moet klantgericht, resultaatgericht enz. zijn. Die criteria staan betrekkelijk los van een beleidsveld.

Zien we dat beeld van de zakelijke ambtenaar ook in de omschrijvingen van wat organisaties doen, zoals we die tegenkomen in personeelsadvertenties? Een kenmerk van de zakelijke ambtenaar is streven naar een grotere klantgerichtheid.

Klantgerichtheid komt in 1998 dan ook voor in de 'top tien' van functie-eisen in personeelsadvertenties, in 1988 nog niet.

Wanneer en waar dan (meer) bedrijfsmatig bestuur? In 1980 was er van bedrijfsmatig bestuur als in het Tilburgs model bij veel overheden nog nauwelijks sprake was. Dat spoort met de vaststelling van De Vries (1997) dat veel gemeente-ambtenaren toch nog voldeden aan het weberiaanse profiel. Hertogh laat zien dat de wenselijkheid van bedrijfsmatig werken ook in 1988 nog niet goed doorgedrongen was in personeelsadvertenties maar duidelijk veel meer in 1998. Toen was ook de aandacht voor de organisatie van de beleidsuitvoering toegenomen, ten opzichte van eerdere perioden. Bedrijfsmatig werken was in 1988 vooral iets van sterk verstedelijkte, grotere gemeenten, bepaalde provincies maar is in 1998 in het hele land doorgedrongen. Een voorbeeld vinden we in de volgende zinsnedes in advertenties:

- *'De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Eindhoven biedt een geïntegreerd product aan, bestaande uit drie deelproducten: werk, zorg en inkomen'.*
- *'De Regiopolitie Amsterdam-Amstelland is een dynamisch bedrijf dat het bieden van veiligheid als zijn core-business beschouwt'.*

Tabel b: Taakomschrijving van ambtenaren in personeelsadvertenties in drie jaren

Personeelsadvertenties	1980		1988		1998	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Geen taken genoemd	342	97.7	163	71.8	131	37.5
Beleidsuitvoering	17	4.6	18	7.9	64	18.3
Deskundige ondersteuning	6	1.6	19	8.4	54	15.5
Bedrijfsmatig werken	0	0.0	8	3.5	69	19.8
Communiceren/samenwerken	9	2.4	2	0.9	13	3.7
Anders	9	2.4	20	8.8	41	11.7
Bron: Hertogh, 2000a: 183						

Tabel c: 'Top tien' van functie-eisen in personeelsadvertenties naar rangorde

Personeelsadvertenties	1980		1988		1998	
	Rang-orde	Frequentie Abs.	Rang-orde	Frequentie Abs.	Rang-orde	Frequentie Abs.
Communicatieve vaardigheden			10	13	1	120
Creativiteit					10	36
Flexibiliteit	9	10	9	16	5	87
Gevoel voor ambt. en bestuurlijke verh.	9	10	8	18	7	72
Goede contactuele eigenschappen	1	108	1	78	8	68
Klantgerichtheid					9	55
Leidinggevende kwaliteiten	5	32	5	28		
Mondelinge uitdrukkingsvaardigheid	4	70	2	70	2	93
Organisatorische vaardigheden	6	28				
Redactionele vaardigheden	3	71	4	35		
Samenwerkingsgericht	7	22	6	27	3	91
Schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid	2	77	3	69	3	91
Zelfstandig	7	22	7	19	6	78
Totaal		450		373		791
Bron: Hertogh, 2000a: 185						

Tabel d: Gevraagde kennis in personeelsadvertenties in drie jaren

Personeelsadvertenties	1980		1988		1998	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Geen specificatie	297	79.6	145	63.9	199	57.0
Kennis van de overheidsorganisatie	20	5.4	16	7.0	18	5.2
Kennis van automatisering (ICT)	11	2.9	37	16.3	55	15.8
Kennis van wet- en regelgeving	14	3.8	19	8.4	58	16.6
Kennis van zakelijke/ commerciële bedrijfsvoering	4	1.1	1	0.4	2	0.6
Anders	40	10.7	19	8.4	35	10.0
Bron: Hertogh, 2000a: 185						

Het ideaal van de bedrijfsmatige overheid zoals dat te vinden is in 1988 in personeelsadvertenties, kreeg in de bestuurskundige literatuur een vertolking, zo men wil een rechtvaardiging in *New Public Management* (NPM). Volgens de NPM-leer analyseerde de ideale ambtenaar niet alleen de buitenwereld maar participeert hij daarin ook door overleg en onderhandeling en deelname aan publiek-private constructies. De ambtenaar verlaat zogezegd de burelen en gaat onderhandelen. Maar allengs werd, eind jaren negentig, kritiek op NPM zichtbaar. Het gevaar van bedrijfsmatig doorschieten, zichtbaar in een affaire als de *Ceteco-affaire* in de provincie Zuid-Holland, waarbij onvoldoende sturing van en controle op een uitlenende ambtenaar Baarspul plaatsvond, nam toe, en men werd er alerter op om het te voorkomen. Het openbaar bestuur was ook verder veranderd. De nieuwe trend werd *New Public Service*. De 21<sup>ste</sup> eeuw gaat afstand nemen van *New Public Management*, zei Nelissen. De overheidsambtenaar wordt weer een dienaar die doordrongen raakt van het belang van een overheid. Er ontstaat een nieuwe ambtenaar die 'faciliteert', die partijen bij elkaar brengt (BB, 0701200: 27). Niet langer staat de burger slechts als klant centraal, maar gaat het om de collectieve verantwoordelijkheid van de overheid voor burgers in meerdere gedaanten, als klant, als kiezer, als onderdaan.

**(c) De aansprekende ambtenaar volgens personeelsadvertenties**

Er werden in het voorgaande drie typen ideaal bestuur onderscheiden: het neutrale bestuur, het bedrijfsmatig bestuur en het communicatieve bestuur. Bij het ideaalbeeld van communicatief bestuur hoort een ambtenaar die veel aan communicatie doet. In personeelsadvertenties treffen we de volgende illustraties aan:

*'Voor Leidschendam is plannen maken: luisteren naar je burgers, het beleid afstemmen op hun wensen en verlangens. Maar het betekent ook informeren, duidelijkheid geven over het beleid dat je gaat voeren en over de besluiten die je neemt. Kortom, beleid maken is communiceren'.*

Treffend is ook de 'je'-stijl. De gevraagde ambtenaar wordt in een advertentie persoonlijker aangesproken alsof deze zelf gaat vorm geven aan de eigen en de organisatietoekomst.

Een ander voorbeeld:

*‘De wijkbureaus zijn, als het over Utrecht en haar wijken gaat, de verbindende schakel tussen de gemeentelijke overheid en de samenleving. Belanghebbenden in de wijk moeten kunnen aankloppen bij de gemeente en de gemeente moet weten wat er in de wijk leeft. Met andere woorden: communicatie over en weer over de leefbaarheid, veiligheid en het ontwikkelen van de wijk’.*

Dit beeld van de communicatieve overheid wordt in de literatuur weliswaar vanaf 1995 geproclameerd maar is in 1998 nog in opmars, want niet echt doorgedrongen tot de personeelsadvertenties, zoals de analyse van Hertogh (2000b: 305) toont. Opnieuw zien we dus een vertraging in de disseminatie van een aantal jaren, zoals we dat ook zagen bij de doorwerking van het beeld van de bedrijfsmatige overheid in personeelsadvertenties. Maar andere gegevens uit het onderzoek van Hertogh laten zien dat de taak ‘communiceren’ en ‘samenwerken’ naast ‘bedrijfsmatig werken’ een snelle groeier is in personeelsadvertenties. ‘Dat duidt waarschijnlijk op een geleidelijke opkomst van het communicatief bestuur’ (Hertogh, 2000b: 305). Dit verschijnsel deed zich in 1998 in het hele land voor, niet slechts in de verstedelijkte grotere gemeenten.

Communicatie en organisatiecultuur los van elkaar?

Kijkend naar personeelsadvertenties viel het op dat hier en daar aangegeven wordt dat sprake is van een *positief werkklimaat*. Blijkbaar is het idee bij opstellers dat er organisaties bestaan waarbij de werkomstandigheden in cultuuroptisch niet helemaal optimaal zijn. In Amsterdam is dat ook gebleken, bijvoorbeeld bij het Gemeentelijk Vervoerbedrijf (rapport cie-Van der Zwan). We zien in een advertentie van de gemeente Amsterdam waarbij een Senior communicatiemedewerker gevraagd wordt: *‘Gemeentewaterleidingen heeft een gezond werkklimaat’* (VK 1301 2001).

Tabel e: De ideale ambtenaar als klerk, koopman en communicator vlg. Hertogh (2000a, b)

De neo-weberiaan	De zakelijke ambtenaar	De aanspreekbare ambtenaar
Metafoor: klerk	Koopman	Kommunicator
Wees loyaal	Wees efficiënt	Wees open en aanspreekbaar
Respecteer hiërarchie	Respecteer overeenkomst	Respecteer overeenkomst
Doel is rechtmatigheid	Doel is effectiviteit	Doel is draagvlak
Middel is dwang	Middel is ruil	Middel is communicatie
Benadruk gezag	Benadruk concurrentie	Benadruk samenwerking
Let op algemeen belang	Let op eigen belang	Let op belang ‘netwerk’
Politiek primaat	Politiek is marktpartij	Politiek is regisseur
Burger is onderdaan	Burger is klant	Burger is partner
Formeel	Informeel	Mix formeel/ informeel
Verantwoording	Geheimhouding	Verantwoording
Bron: Hertogh, 2000a: 192		

### **Totaalbeeld: drie beelden van de ambtenaar**

De drie beelden van ideaal bestuur zijn als oriëntatie niet geheel verdwenen maar *schuiven over en in elkaar* (ook Hertogh, 2000b: 308). Dat geldt daarmee ook voor de drie beelden van ambtenaren, de neo-weberiaan, de zakelijke en de aansprekende ambtenaar. Waaruit blijkt dat?

1. De Vries constateerde dat midden jaren negentig de uitgangspunten van Weber nog steeds in normatief opzicht onderschreven werden, althans onder lokale ambtenaren. Dat betekent dat het Weberiaanse beeld niet helemaal vergeten moet worden. Maar daarmee is nog niet gezegd dat daarmee de andere beelden niet van betekenis zijn.
2. Zijn alle ambtenaren in navolging van De Vries nog Weberiaans georiënteerd en moet het beeld van de zakelijke en aansprekende ambtenaar gerelativeerd worden? Neen. De overheden zijn veranderd. Met neutraliteit, loyaliteit, betrouwbaarheid van het 'neutrale bestuur' (beeld een) is de overheid er niet. Eldersveld c.s. (1980) deed onderzoek onder Kamerleden en hoge ambtenaren. Gemeten naar hiërarchische loyaliteit, onpartijdigheid, technische expertise en neutrale uitvoering acht slechts een minderheid van de ondervraagde topambtenaren zich een *zuivere* 'Weberiaan'. Er bestaan dus *meer beelden* van ideale ambtenaren dan het neo-weberiaanse/ weberiaanse beeld.
3. Case studies van gedrag in individuele overheidsorganisaties laten zien dat zowel top down-sturing uit 'neutraal bestuur' en planning en controlsystemen uit bedrijfsmatig bestuur evenzeer nog voorkomen als pogingen tot interactief bestuur in communicatief bestuur (Otto en Wesseling, 1997; Otto, 2000). De planning en control wordt gekoesterd door de controller, die 'het speeltje' gegund wordt maar verder niet aangekeken wordt door de wijkgerichte communicatieve ambtenaren uit de diensten op het terrein van openbare werken en ruimtelijke ordening. Een en dezelfde ambtelijke organisatie moet blijkbaar zowel voldoen aan het ideaal van de neo-weberiaanse ambtenaar als dat van de zakelijke ambtenaar als van de communicatieve ambtenaar. Er treedt *stapeling* van beelden van de ideale ambtenaar op (zie ook Hertogh, 2000b: 308). Die stapeling gaat overigens niet zonder spanning gepaard (Zouridis en Tops, 2000).
4. Het in en over elkaar schuiven van ideaalbeelden van 'goed bestuur' blijkt ook in personeelsadvertenties tot uiting te komen. Een voorbeeld van een combinatie van bedrijfsmatig werken en een communicatieve overheid biedt de volgende zinsnede uit een advertentie waarin gevraagd wordt naar iemand die zowel klantgericht is als communiceert: *'Zeist, waar een uitdagend en gestructureerd innovatiebeleid in ontwikkeling is met als centraal thema de burgers als klant. Zeist, waar een open dialoog met medewerkers en burgers tot missie is verheven'* (Hertogh, 2000b: 309). Een vergelijkbaar ander voorbeeld: *'Voorburg. De organisatie telt 375 medewerkers. Hun ambitie: het leveren van een kwaliteitsproduct, in samenwerking met en afgestemd op de behoefte van de klant. " U beschikt over uitstekende communicatieve vaardigheden en bent daardoor de juiste gesprekspartner voor de zeer uiteenlopende contacten binnen en buiten de organisatie"* (Hertogh, 2000b: 309).

### ***Drie beelden als schillen of geologische lagen***

De drie beelden van het ideale bestuur en de ideale ambtenaar schuiven in en over elkaar, stelden we. Er is stapeling van beelden en dus van eisen. Dat betekent dat de nieuwe beelden niet de oude hebben weggedrukt maar nog immer levend zijn. Wat

is hier de goede metafoor? Dat is de metafoor van idealen van bestuur en ambtelijke beelden als schillen van een ui. Of van geologische lagen.

*'De overheidsorganisatie bestaat uit drie opeenvolgende "geologische lagen", die daarbinnen elk weer hun representanten hebben. Daar ligt ook de verklaring voor veel interne wrijvingen in de organisatie' (BB, 07012000: 27).*

Welke de opeenvolgende geologische lagen zijn is aangeduid: het neutrale bestuur, opgevolgd door het beeld van het bedrijfsmatig bestuur en dat weer gevolgd door het communicatieve bestuur.

### ***Eisen aan ambtenaren naar 'biotoop'***

In het voorgaande is aangegeven dat drie beelden van de ideale ambtenaar variëren met het beeld van ideaal bestuur. De stelling dat de beelden in de loop van de tijd veranderen is aannemelijk gemaakt. Dat wekt de indruk dat het beeld van de ideale ambtenaar niet varieert naar overheidsniveau of sector of andere omstandigheden. Dat blijkt echter een misvatting. Natuurlijk is er variatie per sector en taakveld. Een vis en een kikker hebben een sloot nodig en niet een woestijn om te overleven, een das maakt een burcht en ene heel holenstelsel, een muis zoekt een hol en een vogel een nest. Een klantgerichte productieve klantgerichte ambtenaar is nodig bij Burgerzaken, dat paspoorten snel moet kunnen 'aanmaken'. Een zakelijke ambtenaar, die voldoet aan eisen van behoorlijke behandeling van burgers, volgens het ombudsperspectief, is nodig bij een Sociale Dienst. De eisen in personeelsadvertenties wisselen dan ook wel iets per sector en functie. Zelfs wordt hier en daar de volgende wenselijkheid geformuleerd: 'vereist is dat u over een gezonde portie humor beschikt'.

Maarten Huygen maakt het bestaan van een connectie tussen typen ambtenaren en specifieke ambtelijke biotopen duidelijk in zijn journalistiek portret van kantoorcarakters. Zo bestaat er *de Pruis*. De Pruis is voor de handhaving van de bestaande orde. 'Plicht is de noodzaak tot een handeling uit eerbied voor de wet', zegt hij Kant na. Dat is een '*Pietje precies*' die steeds let op goede procedures maar zich niet bekommert om de inhoud. De Pruis eist precieze navolging van de wet. Controle is bittere noodzaak. De paraaf is zijn wapen. Mist een stuk de juiste paraaf dan legt hij het opzij. Hiërarchie is dus vereist. De Pruis houdt helemaal niet van flexibiliteit. Creativiteit is het ergste wat een bureaucratie kan overkomen. De Pruis is uiteraard niet overal gewenst of op zijn plaats. Misschien kan hij nog diensten bewijzen bij een bureau wetgeving, of bij een controller, of een bureau secretaris-generaal, dat moet letten op de orde 'in de tent'. De computer verafschuwt hij niet. Bij een Helpdesk is hij de ideale man om mensen met problemen af te schepen met de mededeling: 'daarvoor is de helpdesk niet'. Het grote gevaar is dat de Pruis zich als muggenzifter onmogelijk maakt.

Deze schets moet voldoende zijn. Voor andere typen 'kantoorcarakters' en de ambtelijke biotoop waarin ze gedijen, doen we een beroep op eigen verbeeldingskracht.

Tabel f: De mogelijkheden en aanspraken voor een ambtenaren variëren per context

Het ideale bestuur	De ideale ambtenaar	Ambtelijke biotoop a	Ambt. Biotoop b	.....	Ambt. Biotoop z
Het neutrale bestuur	De neo-weberiaan				
Het bedrijfsmatig bestuur	De zakelijke ambtenaar				
Het communicatieve bestuur	De aanspreekbare ambtenaar				

### **Opdracht**

Lees de volgende zinsnede uit personeelsadvertenties en geef aan in welk beeld van goed bestuur rn in welke biotoop ze typisch passen.

‘De gemeente Beesel heeft een modern bedrijfsinstrumentarium en een resultaatgerichte begrotingscyclus. ... We verwachten van u commitment bij de uitvoering van *resultaatgericht management* en een nieuw in te voeren systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken’ (NRC, 1301 2001).

Antwoord: Deze advertentie lijkt ons te passen in het beeld van de bedrijfsmatige overheid vanwege het woord resultaatgericht management. Vooral de biotoop van een Hoofd middelen moet hieraan voldoen!!!

‘De gemeente zet interessante co-producties op met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties’.

Antwoord: dit is een typische advertentie van een gemeente met meer dan 50.000 inwoners uit 1998. Past in beeld van de communicatieve overheid.

### **Gevolg van stapeling van drie beelden**

De ambtelijke dienst moet zowel voldoen aan het ideaal van de neo-weberiaanse ambtenaar als dat van de zakelijke ambtenaar als van de communicatieve ambtenaar. Er treedt stapeling van beelden van de ideale ambtenaar op (zie ook Hertogh, 2000b: 308). Er is sprake van geologische lagen. Het gevolg is *normatieve onzekerheid*: de ambtenaren gaan laveren tussen waarden en normen, tussen uiteenlopende ‘talen’. Volgens Jane Jacobs is sprake van verschillende waardesystemen, die *zo min mogelijk* moeten worden vermengd, aldus Hertogh (2000a: 189).

Bovens spreekt hier van *institutionele onzekerheid*, de onzekerheid die wordt veroorzaakt door tegenstrijdige normen en verwachtingen over het handelen van de ambtenaar door de *botsing van beelden* van ideaal bestuur en ideale ambtenaren. Het gevolg is *spanningen*. Gebrek aan overeenstemming tussen normen leidt tot *bestuurlijke conflicten* in het lokaal bestuur (Derksen, 1990). Het overhellen naar bedrijfsmatig bestuur roept *integriteitsvraagstukken* op, waarvan corruptie een voorbeeld is.

Vanuit de twee beelden kan verschillend tegen zelfde feiten aangekeken worden. Een zakelijke ambtenaar neigt tot acties die leiden tot doelbereiking (en bijvoorbeeld sporen met de geest van een beleid, maar waarvoor wellicht nog geen begrotingswijziging door de raad is vastgesteld) die volgens de striktere, regelvaste weberiaanse ambtenaar ongeoorloofd zijn.

### ***Ambtenaar: van klerk naar koopman naar kameleon***

Er wordt wel gesteld dat ambtenaren zich tegenwoordig niet moeten gedragen als een klerk of koopman maar als een *kameleon* (Huls, 1998). Hendriks en Tops (1997: 214) benoemen ambtenaren als *meesters 'in dubbelzinnigheid'*. Hoe de spanning van kameleongedrag te reduceren? Meer flexibiliteit van ambtenaren, meent Hertogh (2000b: 295).

### ***Drie beelden niet tegelijk in zich verenigen***

Het is wel niet zo dat een ambtenaar weberiaan, zakelijk ambtenaar en aanspreekbaar ambtenaar tegelijk moet willen zijn, want dat kan niet. De zakelijke en aanspreekbare ambtenaar kunnen elkaar wel overlappen, maar daarnaast zijn specifieke eisen verbonden aan de aanspreekbare ambtenaar die op gespannen voet staan met de andere twee idealen, zo tonen Zouridis en Tops (2000) aan in een beschouwing over verschuivingen in het Tilburg bestuur (ook: Hertogh, 2000a: 191).

### ***Aanvulling***

De drie beelden zijn aan te vullen met een specifieke aanduiding van gewenste en vereiste vaardigheden.

Wat advertentie-analyse waard is? Advertenties zijn op zich het resultaat van een bureaucratisch proces met allerlei procedurele betrokkenheid van specifieke functionarissen, waarbij de organisatie erop uit is de advertenties zo snel mogelijk geplaatst te krijgen. De routines zijn soms een verrassing. Veel overheidsorganisaties blijken op zoek naar een kloon van degene die door het vertrek de vacature heeft veroorzaakt. Begrijpelijk, want de taken zijn na veel vijven en zessen op basis van een functiewaarderingssysteem beschreven, de inhoud van de taak is bekend evenals de bijbehorende schaal.

### ***Literatuur over verschuivende profielen van de goede ambtenaar***

- Berveling, J. e.a., De deugd in het midden – Over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris, Eburon, Delft, 1997.
- Bovens, M.A.P., De integriteit van de bedrijfsmatige overheid, in: Bovens, M. en A. Hemerijck (red.), Het verhaal van de moraal, Boom, Meppel, 1996, pp. 150-170.
- Buurma, H., De zakelijke ambtenaar, Samsom, Alphen, 1988.
- Derksen, W., Institutionele normen in het lokaal bestuur, Leiden, 1990 (oratie).
- Edelenbos, J., Proces in vorm, Lemma, Utrecht, 2000.
- Edwards, A. en L. Schaap (red.), Vaardigheden voor de publieke sector, Uitg. Coutinho, Bussum, 2000.
- Eldersveld, S.J. e.a., Bestuur en beleid: politiek en bestuur in de ogen van kamerleden en hoge ambtenaren, Van Gorcum, Assen, 1980.
- Harberden, P. van e.a., Interactieve beleidsontwikkeling en de beleidsambtenaar 'nieuwe stijl', in: Openbaar Bestuur, 199, nr. 9, pp. 14-16.
- Hartman, C. en P.W. Tops, Van overheidsbeelden naar concreet gedrag, in: Beleidswetenschap, dec. 1987, pp. 332-355.
- Hendriks, F. en P.W. Tops, Tussen democratisering en verzakelijking: trends in de hervorming van het lokaal bestuur in Nederland en Duitsland, in: Bestuurswetenschappen, 1997, nr. 4, pp. 198-216.

- Hertogh, M., Bewegende beeld van goed bestuur: een inhoudsanalyse van stedelijke personeelsadvertenties, in: Hendriks, F. en P.W. Tops (red.), Stad in spagaat, Van Gorcum, Assen, 2000a.
- Hertogh, M., Klerk, koopman of kommunikator: interactieve beleidsvorming en institutionele onzekerheid, in: Beleidswetenschap, 2000b, nr. 4.
- Hertogh, M., en J. Weggemans, Op zoek naar de ideale ambtenaar: twintig jaar communiceren via personeelsadvertenties, in: Binnenlands Bestuur, 2000, nr. 1, pp. 19-29.
- Hoogerwerf, A., Vanaf de top gezien, Bakker, Amsterdam, 1986.
- Huls, N., Leve de postmoderne ambtenaar, in: Socialisme en Democratie, 1998, nr. 5, pp. 229-237.
- Hupe, P., Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: Bestuurskunde, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Huygen, M., Kantoorkarakters, Nijgh & Van Ditmar, Amsterdam, 1989.
- Jacobs, J., Systems of survival: a dialogue on the moral foundations of commerce and politics, New York, 1994.
- Jeliaskova, M.I. & R. Hoppe, Beroepsbeelden van de ambtenaar: een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement, in: Beleidswetenschap, 1996, nr. 2, pp. 124-153.
- Korsten, A.F.A., Grote klasse, Heerlen, 2005.
- Neelen, G., M. van Dam en J. Berveling, Groots en meeslepend wil ik werken: tegengestelde visies op de functie-invulling van gemeentesecretarissen als mogelijke oorzaak van conflicten, in: Beleidswetenschap, 1998, nr. 4, pp. 319-334.
- Noordegraaf, M., e.a. (red.), De ambtenaar als publiek ondernemer, Coutinho, Bussum, 1995.
- Otto, M.M., Strategisch veranderen in politiek bestuurd organisaties, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Vries, M.S. de, Nog roomser dan de paus: Weber's ideaaltypen in de ogen van gemeentelijke politici en ambtenaren, in: Beleidswetenschap, 1997, nr. 2, pp. 201-221.
- Wesseling, H.W.M. & M.M. Otto, Rationaliteiten van politiek en bestuur, Van Gorcum, Assen, 1997.
- Zouridis, S. en P.W. Tops, Verschuivende verhoudingen tussen bureaucratie, politiek en samenleving – De casus Tilburg, in: Hendriks, F. & P.W. Tops (red.), Stad in spagaat, Van Gorcum, Assen, 2000, pp. 195-209.

### **34 Dynamiek in functie-eisen (3): de positie van frontlijnambtenaren en informatisering**

Dynamiek in functie-eisen is op meerdere manieren te bezien:

- door afzonderlijke personeelsadvertenties in een bepaald jaar te bekijken of meerdere jaren en een vergelijking te maken;
- door ideaalbeelden van goed bestuur en de goede ambtenaar op te sporen, in de tijd te plaatsen en te kijken of personeelsadvertenties ook functie-eisen formuleren die daar een relatie mee hebben;
- door de positie van een type ambtenaar centraal te stellen en specifiek te bekijken wat voor deze veranderde, onder meer onder invloed van informatisering.

Dit laatste is hier aan de orde.

### *Lipsky*

Michael Lipsky verwierf faam met zijn boek uit 1980 '*Street-level bureaucracy - Dilemmas of the individual in public services*'. Daarmee bracht hij het onderzoek naar uitvoering van beleid min of meer op de helling. Niet zozeer de top van de overheidsorganisatie moest volgens hem bestudeerd worden maar de basis van uitvoerders. De functionarissen in de frontlinie van de overheid maken of breken het beleid tijdens de uitvoering; ze hebben vrijheid van handelen of verwerven die zich. Denk aan parkeerwachters, politiemensen, ambtenaren die mensen aan werk moeten helpen, contactambtenaren van een sociale dienst, milieu-inspecteurs.

De oorspronkelijke idee (M. Weber) was dat als beleid eenmaal is vastgesteld het vervolgens neutraal en overeenkomstig de formele doelstellingen wordt uitgevoerd. Deze zienswijze kleurde ook de wijze waarop oplossingen gezocht werden in geval van problemen in de beleidsimplementatie. De denkers 'vanuit de top' in het implementatie-onderzoek zoeken verbeteringen stevast in een betere coördinatie, meer controle of toezicht van bovenaf. Lipsky's reactie was geïnspireerd door 'denken van onderop'. Hij zag, kijkend naar het *feitelijke gedrag van uitvoerders*, geen samenwerking tussen beleidsuitvoerders maar soms concurrentie, elkaar aftroeven. De *frontlijnambtenaren* nemen cruciale beslissingen. Hoe dat kan?

Doordat de frontlijnambtenaren direct contact hebben met burgers en over beleidsvrijheid beschikken. De frontlijnambtenaren moeten beleid in het directe contact met bedrijven en burgers in allerlei rollen 'op maat maken'. Ze nemen beslissingen '*in individuele gevallen*'. Geeft de politiemans wel of geen bekeuring voor fout parkeren gedurende niet langer dan 20 seconden? Leidt de snelheidsovertreding met vijf kilometer tot een waarschuwing van de politie-agent of tot een bekeuring? Kent de ambtenaar een uitkering toe op basis van de door de betrokken 'uitkeringsgerechtigde' verstrekte feiten of trekt de ambtenaar na of de betrokkene samenwoont met een partner, wat vermoed wordt? De ambtenaar kan in het contact met een burger of organisatie creatief omgaan met de omstandigheden en een aanvraag of verzoek? Aanvraagformulieren kunnen 'creatief' worden ingevuld?

In de uitvoeringspraktijk ontstonden en ontstaan mechanismen om aan de praktijk richting te geven. Denk aan *richtlijnen* en *instructies*. Ze kunnen, als ze een realistische gehalte hebben, bijdragen aan beperking van de *beleidsvrijheid* en de gelijke behandeling bevorderen. Deze 'binding' kan van buitenaf komen, bijvoorbeeld in de vorm van een departementale circulaire, of van binnen. De eigen actie kan een vorm van *zelfbinding* zijn doordat ambtenaren elkaar duidelijk maken hoe ze in bepaalde gevallen handelen. Ze kunnen daartoe een klapper maken, bijvoorbeeld van voorbeeldgevallen.

Ambtenaren die beleid uitvoeren, reduceren niet alleen hun onzekerheid maar ook hun werklust. Dat doen ze bijvoorbeeld door groepen 'klanten' in categorieën in te delen. Om welke indeling het gaat, hangt af van het uit te voeren beleid (zie Derksen en Korsten, 1986; '*Uitvoering van overheidsbeleid*'). Deze indeling kan werkzaam zijn, maar dit betekent niet automatisch dat zo'n indeling niet voor kritiek vatbaar is. Voor

elke categorie burgers ontwikkeld de uitvoerend ambtenaar dan een *gedragsrepertoire*. De ambtenaar past daarbij de 'regels' of omstandigheden wel eens aan het individu aan. Bijgevolg zal beleid wel eens afwijken van de precieze, formele doelstellingen. Discrepancies zijn niet altijd te voorkomen.

Lipsky vraagt begrip voor het werk van de uitvoerende ambtenaren. Het is voor hen niet altijd makkelijk om complex beleid uit te voeren.

### ***Kortsluiting in de dienstverleningspraktijk***

Uit het onderzoek naar frontlijnambtenaren blijkt steeds dat ambtenaren hun beleidsvrijheid ('discretion') en ook hun machtspositie ontlene aan de wijzen waarop zij als intermediairen tussen overheidsorganisatie en cliënten met *informatie* kunnen omgaan. De 'street-level bureaucrat' is .....een *koppelaar van informatiestromen*: van regels, formele categorieën en procedures - het interne proces- en van wensen en omstandigheden van cliënten - het externe proces-. Beide processen kunnen niet zonder elkaar. De ambtenaar is de spil die de koppeling kan maken of verstoren.

Filet (1974) heeft dat in ons land, in '*Kortsluiting met de bureaucratie*' ook duidelijk gemaakt.

*Filet ontdekte dat tien tot dertig procent van de cliënten die bij een sociale dienst kwamen, van mening waren dat ze een aanvraag om bijstand hadden ingediend, terwijl de ambtenaar dacht dat slechts sprake was van een vraag om informatie.*

Er waren blijkens onderzoek allerlei misverstanden tussen burgers en ambtenaren (Filet, 1974: 80). Prottas (1978: 137 e.v.) heeft in '*People-processing*' duidelijk gemaakt dat frontlijnambtenaren informatie kunnen manipuleren, bijvoorbeeld door een cliënt niet te attenderen op rechten en aanspraken, of door bepaalde informatie niet aan de cliënten te verstrekken, of door bepaalde informatie van een cliënt niet te vragen of te negeren. De literatuur over frontlijnorganisaties bevat daarom ook adviezen over hoe de bureaucratische vaardigheid van burgers te vergroten.

### ***Stijlen van regeltoepassing***

Het onderzoek naar frontlijnorganisaties is in Nederland volop tot bloei gekomen (Korsten en Derksen, 1986). Kent u ze?

Een voorbeeld van een zo'n studie is het proefschrift van Robert Knegt. Knegt (1986) laat zien dat er sprake is van drie *stijlen van regeltoepassing*: een ambtelijke, een politieke en een pragmatische stijl. Ambtenaren van sociale diensten die zich de ambtelijke stijl eigen hebben gemaakt richten zich vrijwel uitsluitend op regels en op opvattingen van hiërarchisch hogeren. Volgens de politieke stijl laten ambtenaren zich sterk leiden door eigen opvattingen over een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten. De pragmatische stijl is een mengvorm van beide genoemde stijlen. Binnen de ruimte die de stijl laat, benutten ambtenaren hun discretionaire ruimte.

In zekere zin markeert dit stijlonderzoek heel duidelijk dat er sprake is van een *afhankelijkheidsrelatie* tussen ambtenaar en cliënt. De afhankelijkheidsrelatie varieert

wel naar het type besluit en de omstandigheden maar het oordeel ligt toch overwegend in handen van de frontlijambtenaar (Van Veen, 1990). Door de koppeling van gegevensbestanden weet de overheid steeds meer van burgers, waardoor de afhankelijkheid niet minder wordt.

#### *Literatuur over stijlen van regeltoepassing in de sociale dienst*

- Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986.
- Knecht, R., *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening- Participerende observatie bij een sociale dienst*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1986a (diss. UvA).
- Knecht, R., *Regeltoepassing in de bijstandsverlening*, in: Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986, pp. 167-177.

#### *Informatietechnologie: de frontlijambtenaar verliest terrein*

Intussen moet dit beeld over de wijze van functioneren van frontlijambtenaren bijgesteld worden. Er is niet langer sprake van een bureaucratisch maar van een infocratische aanpak. Zuurmond (1994) spreekt van *infocratie*.

De opmars en het gebruik van informatietechnologie maakt het in toenemende mate onmogelijk om informatiestromen tussen organisatie en cliënten te manipuleren, meent Snellen (1996: 492). De frontlijambtenaar verliest dus terrein. Dat wordt markant zichtbaar doordat *beschikkingen* door middel van computerprogramma's tot stand komen. Men spreekt wel van expertsystemen. Nieuwenhuis toonde aan dat de toepassing van een *expertsysteem* in sociale diensten leidde tot minder fouten en dus tot kwalitatief betere beschikkingen (Nieuwenhuis, 1988, 1989).

Studies naar een dertigtal beschikkingen-producerende systemen die bij ministeries in gebruik waren, toont dat de automatisering zich langs vier dimensies voltrekt:

- de proces-,
- de bereik-,
- de beoordelings- en
- de verantwoordingsdimensie (Snellen, 1993).

*a De procesdimensie.* Deze houdt in dat de contactambtenaar uit steeds meer stappen uit het besluitvormingsproces, dus uit het productieproces van beschikkingen, verdrongen wordt. De computer marcheert op in het contact tussen cliënt en organisatie, bijvoorbeeld doordat een geprogrammeerde stem antwoord op een telefoontje. Niet alleen de *'front-office'* maar ook in de *'back-office'* verandert er iets doordat de financieel-administratieve afhandeling door toepassing van (administratieve) informatietechnologie verandert. De studiefinanciering is hiervan een voorbeeld. De volgende fasen komen geleidelijk in de greep van de computerapplicaties (Snellen, 1996: 494):

- 'a in de fase van administratieve afhandeling:
- de automatisch geproduceerde mededeling van een beschikking;
- de automatische betaling of invordering;

- de automatische follow-up in de afhandeling, bijvoorbeeld in de vorm van aanmaningen en dergelijke.

b in de fase van beoordeling:

- de automatische berekening van aanspraak of verplichting;

- de automatische toetsing aan de voorschriften;

- de automatische vaststelling van de gronden waarop een beslissing wordt genomen.

c in de fase van gegevensverzameling:

- de automatische invoer van gevalsgegevens (..);

- de automatische controle van ingevoerde gegevens (bij belasting, enz.);

- de toepassing van automatisch gegenereerde "profielen" die kunnen leiden tot aangescherpte controles'.

*b De bereikdimensie.* Deze dimensie slaat op het raadplegen van feitelijke en juridische bronnen die geraadpleegd worden bij de besluitvorming. ook op deze dimensie is sprake van een terugtred van de ambtenaar.

*c De beoordelingsdimensie.* In deze dimensie wordt de vrijheid van handelen, van afweging, aangetast. Expertsystemen nemen de beslissingen (Nieuwenhuis, 1988, 1989; Huijgen e.a., 1992). Wat blijft er dan nog over van de studies, zoals van Aalders (bouwtoezicht), Knecht (sociale dienst) en Ekkers (woningtoewijzing), die zicht geven op stijlen van regeltoepassing? Het lijkt gedaan met de politieke en pragmatische stijl (Snellen, 1996: 495).

*d De verantwoordingsdimensie.* Hier gaat het om de motivatie van het besluit. Ook in dit opzicht wordt de positie van de ambtenaar ondergraven. Het aantal standaardmotiveringen, samengesteld uit geprefabriceerde tekstblokken, neemt toe. Deze standaardmotiveringen worden vaak buiten de street-level bureaucraten ontwikkeld. De street-level bureaucraten moeten zich steeds meer beperken tot standaardmotiveringen.

De opmars van informatietechnologie heeft *de afhankelijkheid van de cliënt* van de overheid niet verminderd, eerder versterkt. De positie van de frontlijnambtenaren *verzwakt* door de automatisering van beschikkingen en de inzet van informatiesystemen *de besluitvormingspremissen* van de street-level bureaucraten vastlegt.

Ook managers worden hierdoor beïnvloed. De *monitoring- en volgsystemen* marcheerden op, gelijk met de trend naar meer bedrijfsmatigheid en invoering van contractmanagement. Door monitoring van ontwikkelingen is na te gaan hoe de beslissingen, gevat in produktietermen, zich verhouden tot het afdelingsgemiddelde van heden en verleden. Over afwijking kan discussie plaatsvinden.

Als er meer geautomatiseerde afhandeling in de beleidsuitvoering optreedt, wordt tijdens het proces van wet- en regelgeving meer hierop geanticipeerd in de vorm van doordenking van uitvoeringsmodaliteiten (Snellen, 1996: 497).

De informatietechnologie is dus van wezenlijke invloed op de beleidsuitvoering en ook op dienstverlening.

#### ***Literatuur over frontlijnorganisaties en informatietechnologie***

- Duivenbode, H.P.M. van, Koppeling in uitvoering - Een verkennende studie naar de betekenis van het koppelen van persoonsgegevens door uitvoerende overheidsorganisaties voor de positie van de burger als cliënt van de overheid, KUB, Tilburg, 1999 (diss.).
- Filet, B.A., Kortsluiting met de bureaucratie, Samsom, Alphen, 1974.
- Huijgen, J. e.a., Expertsystemen: effecten bij de uitvoering van de WBO, in: Openbaar Bestuur, 1992, nr. 6/7, pp. 20-25.
- Lipsky, M., Street-level bureaucracy, Russell Sage, New York, 1980.
- Prottas, J.M., People-processing, Lexington Books, Toronto, 1978.
- Snellen, I.Th.M., Het automatiseren van beschikkingen bestuurskundig beschouwd, Pre-advies Ver. voor Administratief Recht, 1993.
- Snellen, I.Th.M., Informatie- en communicatietechnologie, bestuurskunde en beleidswetenschap, in: Beleidswetenschap, 1996, pp. 488-499.
- Veen, R.J. van der, De sociale grenzen van beleid, Stenfert Kroese, Leiden, 1990.
- Zouridis, S., Digitale disciplineren, Eburon, Delft, 2000.
- Zouridis, S., Operatie geslaagd, patiënt overleden - ICT en de transformatie van uitvoeringspraktijken, in: Openbaar Bestuur, jrg. 10, november 2000, pp. 28-31.
- Zuurmond, A., De infocratie, Phaedrus, Den Haag, 1994.

### **35 Dynamiek door vernieuwingsopgaven**

Eind jaren negentig en in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw zijn veel overheidsorganisaties op alle bestuursniveaus volop bezig met veranderingen om te komen tot een flexibele en resultaatgerichte organisatie. In tegenstelling tot een beeld van bureaucratie en inertie, blijkt de overheid intern veel vernieuwingspogingen aan te zetten. Er wordt gepoogd mee te gaan met de beweging in de samenleving. Dat blijkt uit het boek *'De actieve overheid'* dat is samengesteld door Roy Mierop, vice-president bij Cap Gemini Ernst & Young, en Carla Bastiaansen, senior management consultant bij dezelfde organisatie. Assertieve en goed geïnformeerde burgers verwachten *maatwerk* van hun overheid. In de *Miljoenennota 2003* benadrukt het kabinet dat overheidsorganisaties moeten bezuinigen en tegelijk de *kwaliteit* van hun dienstverlening dienen te verhogen, onder meer door vermindering van bureaucratie. Dat vraagt om een hoge flexibiliteit van ambtelijke organisaties.

#### ***Commissie-Van Rijn***

In *'De actieve overheid'* wordt gebroken met het heersende beeld van de starre ambtenarencultuur. Het boek bevat praktijkvoorbeelden afkomstig uit de rijksoverheid, provinciale en gemeentelijke overheden die beschrijven welke vernieuwingen zij elk in gang hebben gezet of hebben geïmplementeerd. Daaruit blijkt dat de bestuurlijke vernieuwing zoals die omschreven is door de *commissie-Van Rijn*, die moet leiden tot een moderne en beter presterende overheid, al in uitvoering is.

### ***Kennismaatschap, expertisecentra, vraaggerichtheid***

Zo is op rijksniveau de organisatie van het ministerie van Economische Zaken omgevormd tot een *kennismaatschap* (Mierop en Bastaansen, 2002: 137 e.v.).

Medewerkers functioneren vanuit *expertisecentra* en worden op basis van deskundigheid ingezet op integrale beleidsprogramma's en projecten. In Overijssel ziet de provincie *samenwerking* als kerncapaciteit om werkelijk *vraaggericht* te kunnen werken. Het sectorenmodel is vervangen door een model van *expertisecentra* die in werkprogramma's met elkaar samenwerken.

### ***Cultuuromslag en de ondernemende ambtenaar***

Naast structurele veranderingen wordt ook gewerkt aan *cultuuromslag*. De gemeente Midden-Drenthe doet dit middels het principe van *de ondernemende ambtenaar*.

Hiërarchische sturing heeft plaatsgemaakt voor een *horizontale bestuursvorm* waarbij ambtenaren ruimte krijgen voor *eigen initiatief*. Zij worden daarin specifiek getraind.

Behalve de hierboven genoemde organisaties hebben medewerkers onder meer interviews afgenomen in de provinciale organisaties van Gelderland, Groningen en Noord-Brabant en in de gemeenten Rheden, Utrecht, Groningen, Tilburg en Tynaarlo. Mierop en Bastaansen concluderen daaruit dat het concept van de wendbare overheidsorganisatie in praktijk wordt gebracht.

### ***Voorbeeld van beleidsvernieuwing***

#### *Provinciaal omgevingsplan Groningen*

In december 2000 hebben PS van Groningen het Provinciaal omgevingsplan (POP) vastgesteld, waarin de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid zijn opgenomen. Het POP markeert de omslag van een op integraliteit aanspraak makend streekplan naar een nog meer integrale benadering van de fysiek-ruimtelijke ontwikkeling van de provincie. Het streekplan uit 1994, het waterhuishoudingsplan uit 2000, het milieubeleidsplan uit 1999 en het mobiliteitsplan uit 1994 zijn in het POP samengenomen. De tweede verandering die met het OIP is geïntroduceerd betreft het proces van planvorming. Burgers zijn vanaf het begin betrokken bij de planvorming (2002: 44).

#### ***Gemeente Utrecht: wijkgericht werken en interne samenwerking***

De gemeente Utrecht werkt al jaren wijkgericht. Voor elke wijk functioneert een wijkbureau dat de ontwikkelingen in de wijk integraal oppakt en plannen en activiteiten op een vraaggerichte wijze en in samenspraak met de bewoners vormgeeft. De wijkbureaus zijn organisatorisch ondergebracht bij de dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing (DWS). De gemeentelijke organisatie kent ook een aantal sectorale diensten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van alle gemeentelijke activiteiten, zowel wijkspecifiek, als stedelijk. Dat zijn vakdiensten. De

wijkbureaus werken *op het kruispunt van gebiedsgericht en sectoraal werken*. Zij staan voor de opgave om de vraag vanuit de wijk te verbinden met het aanbod van de gemeente en zij ondervinden dan ook de spanning hiervan. Samenspraak met bewoners moet geruggesteund door samenwerking tussen gemeentelijke diensten.

In Utrecht werd geconstateerd dat er een bepaalde verbinding moest komen tussen de twee benaderingen, tussen het gebieds- en vraggerichte werk en de sectorale en aanbodgerichte aanpak. Een soort coördinatieclubje. Het werk het zgn.

Wijkmanagementoverleg (WMO). Het doel hiervan en de plaats binnen de organisatie werd omschreven. Toen wist wat men moest doen maar nog niet precies hoe. Daarop volgde, hoe kan het anders, een pilot WMO. De Hoofden wijkgericht werken van de vakdiensten en de wijkmanagers waren enthousiast hierover. Vragen in de pilot waren: Wat kan het WMO van een wijk zelf doen? Wat zou de omgeving moeten doen om produktiever te kunnen werken? In de pilot binnenstad is gebleken dat 'onvoldoende vorm was gegeven aan rollen, bevoegdheden, gedrag en instrumenten om de behoeften van de wijk te vertalen naar een gerichte en afgestemde gemeentelijke programmering en dienstverlening aan die wijk. Niet de verandering van de organisatiestructuur, maar de professionalisering van de deelnemers is het uitgangspunt van het verbeteren van het functioneren van de WMO's. De primaire taak van het WMO is dat de wijkmanager, in de rol van voorzitter van het wMO, namens het gemeentebestuur de afstemming met de vakdiensten over de te ontplooiën activiteiten in de wijk organiseert. Deze afstemming wordt vastgelegd in het Wijkprogramma waarmee de diensten de verplichting aangaan om de betreffende activiteit uit te voeren in een bepaald jaar' (2002: 50). Tot zover deze korte schets. In het boek wordt er uitvoeriger op in gegaan.

### *Checklist voor organisatievernieuwing*

De veranderaspecten binnen overheidsorganisaties kunnen worden gegroepeerd in vier clusters of verandergebieden. Dat leidt tot wat de auteurs noemen een checklist voor organisatievernieuwing (2002: 178-187). Het betreft:

- Externe relaties: externe gerichtheid, communicatieve relaties, maatwerken;
- Visie: beweging, visie, veranderpad;
- Werkarchitectuur: functioneel organisatieconcept, werkproces en organisatie, infrastructuur/ ICT;
- Interne verhoudingen: cultuur, personeelsbeleid, lerend vermogen.

### *Literatuur over vernieuwing bij de overheid*

- Berenschot procesmanagement, Verkenning, verbreding & verdieping – Jaarboek 2001, Den Haag, 2001.

- Duivenboden, H. van, M. Lips en P. Frissen, Kennismanagement in de publieke sector, Elsevier, Den Haag, 1999.

- Duivenboden, H. van, e.a (red.), Ketenmanagement in de publieke sector, Elsevier, Den Haag, 2000.

- Gouillart, F. & J. Kelly, Transforming the organization, McGraw-Hill, New York, 1995.
- Hamel, G., Strategievernieuwing en het zoeken naar waarde, in: Holland/Belgium Management Review, 1998, nr. 58.
- Maira, A.M. & R.J. Thomas, Vier principes om innovatie en efficiëntie te combineren, in: Holland/Belgium Management Review, 1999, nr. 63.
- Mierop, R. & C. Bastiaansen, De actieve overheid, Lemma, Utrecht, 2002.
- VNG, Wijkwijzer – Leidraad voor integrale en interactieve wijkplanning, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1999.
- Wagenaar, R.W., De virtuele ambtenaar - Naar een transparantere overheid? Kansen en bedreigingen bij toepassing van ICT binnen de publieke dienstverlening, TU Delft, 2002 (oratie).
- Zwart, C.J., De overheid is geen geluksfabriek, Raad voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2001.

### **36 Het zelfbeeld van ambtenaren**

Twee soorten onderzoek geven inzicht in het zelfbeeld van ambtenaren:

1. Arbeidssatisfactieonderzoek;
2. Onderzoek naar integriteit.

Op beide gaan we in.

#### *Ad 1 Arbeidssatisfactieonderzoek*

De arbeidssatisfactie van ambtenaren is recent meer onderzocht dan vroeger. We signaleren onderzoek in gemeenten als bijvoorbeeld Maastricht, Heerlen en Nuth, en de provincie Limburg.

Hangt de arbeidssatisfactie van ambtenaren af van wat de buitenwereld van de overheidsorganisatie denkt? Je zou denken van wel op basis van de opkomst van denken over vraaggericht bestuur en interactief bestuur. Of is het toch zo dat ambtenaren zich afsluiten van burgers en zich geen snars aantrekken van wat burgers van hen denken? Een onderzoek bracht enige helderheid.

*Zelfbeeld staat los van veronderstelde opinie van burgers*

Het onderzoek toont het volgende.

- Gemeenteambtenaren gaan *niet* met minder plezier naar hun werk wanneer de burgers in meerderheid negatief over hun gemeente denken, volgens onderzoek. Ze sluiten zich dus wat henzelf betreft nogal af van hun maatschappelijke omgeving en zijn blijkbaar toch naar binnen gericht.
- Ook heeft een negatief oordeel geen negatieve invloed op de motivatie en het zelfbeeld van ambtenaren.

Dat is een conclusie uit een onderzoek dat in opdracht van adviesbureau K+V plaatsvond onder twee 100.000+ - gemeenten (BB, 211201: 4). Het onderzoek is

gehouden onder 140 beleidsmedewerkers van twee grotere gemeentne. Hiervan had negen op de tien tenminste een hbo-opleiding. Het onderzoek richtte zich op de eventuele samenhang tussen het zelfbeeld van ambtenaren, het beeld dat ze van hun eigen organisatie hebben en het beeld dat ze denken dat de buitenwereld van de gemeente heeft.

#### *Ambtenaren hebben gevoel van eigenwaarde*

Gebleken is dat gemeenteambtenaren uit een tweetal onderzochte grote steden zichzelf - als ze hun functioneren relateren aan zaken als servicegerichtheid, actiegerichtheid en integriteit – een bovengemiddelde (positieve) score toekennen. Daarentegen denken ze dat de buitenwereld *aanzienlijk negatiever* aankijkt tegen hun werkgever. Het eigen beeld dat de werknemer *van de organisatie* heeft, ligt qua score tussen het zelfbeeld en het vermeende externe beeld in. Wanneer de buitenwereld negatief over de gemeente denkt, betreft de ambtenaar dat *niet* op zichzelf.

#### *Verdedigingsmechanismen van ambtenaar*

Dat ambtenaren zich de kritiek van buitenaf niet persoonlijk aanrekenen, zien de onderzoekers als een manier van zelfbescherming. Bovendien betwijfelen veel ambtenaren uit het onderzoek of de burgers wel voldoende kennis in huis hebben om een goed oordeel over de ambtelijke organisatie te kunnen geven.

#### *Beeld organisatie wel beïnvloed door verondersteld burgeroordeel*

Het beeld van de ambtenaar op de eigen organisatie hangt wel in negatieve zin samen met het beeld van de burger van de organisatie zoals de ambtenaar dat ziet, volgens het onderzoek onder 140 beleidsambtenaren (BB, 211201: 5). De ambtenaren blijken negatiever over hun eigen organisatie naarmate ze denken dat de burgers kritischer zijn over de organisatie. Met andere woorden, ambtenaren betrekken het oordeel van burgers, zoals ze dat zien of veronderstellen, wel degelijk op de kwaliteit van hun eigen organisatie. Als ambtenaren kritisch zijn op hun eigen organisatie kan dat ook doorwerken op de ambtelijke mobiliteit. Men zoekt elders een baan. Dat doet men vooral dan als men van mening is dat het negatieve beeld van burgers terecht is. Zolang ambtenaren zelf van mening zijn dat het imago wel matig of slecht is, maar dat niet terecht is, is er duidelijk minder invloed van deze variabele op ambtelijke mobiliteit opgevat als vertrek.

#### *Ad 2 Onderzoek naar integriteit*

Corrupte politici zijn in Nederland een uitzondering. Toch is de ambtelijke integriteit nog altijd verheven boven de politieke. Dat blijkt uit het boek *'Het morele gezicht van de overheid'* van de hand van de VU-hoogleraren Van den Heuvel en Huberts (2002). De beide auteurs peilden het morele gehalte van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren.

Tweederde van de 678 respondenten beschouwt *ambtenaren als meer integer dan politici*. Tegelijkertijd stelt 62 procent van de ondervraagden dat corruptie door politici in Nederland geen groot probleem vormt. Dat geldt volgens tweederde van de respondenten ook voor ambtelijke corruptie. Hans van den Heuvel en Leo Huberts noemen het opmerkelijk dat de politici en ambtenaren de omvang van de corruptie nagenoeg hetzelfde taxeren. Toch denken ze niet volledig gelijk. De politieke kleur blijkt een discriminerende factor. Groen Links- aanhangers zijn het meest kritisch over politici: van hen vindt 25 procent corruptie wijdverbreid. D66-sympathisanten scoren het laagst. Zij komen uit op een percentage van 12. D66'ers hebben ook het meest vertrouwen in ambtenaren. De VVD-respondenten hebben wat minder vertrouwen in ambtenaren dan D66 'ers: 19 procent beschouwt corruptie als een probleem.

De respondenten is ook gevraagd aan te geven *welke waarden* voor hun beroep belangrijk zijn. Voor politici is eerlijkheid het hoogst genoteerd, met een negen. Daarop volgt onkreukbaarheid en openheid (in beide gevallen een acht). Ambtenaren stellen andere waarden voorop. Bij hen staat deskundigheid op plaats een, met een negen, gevolgd door eerlijkheid, doelmatigheid, rechtmatigheid, dienstbaarheid en toewijding. Met het uitsplitsen naar politieke kleur wordt geen substantieel resultaat geboekt. De politieke kleur zorgt niet voor differentiatie in waarden. Zo gezien, maakt het niet veel uit of in een ambtelijk apparaat sociaaldemocraten of liberalen of christen-democraten de leiding hebben. Dat is een pikante uitkomst omdat bij de aanstelling van een secretaris-generaal of een directeur-generaal toch vanaf 1945 vaak gekeken wordt naar de kwaliteit en de politieke kleur van een ambtenaar.

Van den Heuvel en Huberts hebben hun respondenten ook een beperkt aantal gevallen van niet-integer gedrag voorgelegd. De helft van de respondenten blijkt geen bezwaar te hebben tegen 'kleine schendingen' zoals het meenemen van een blocnote of pennen van de werkgever. Ze staan er neutraal of niet-afkeurend tegenover. Het op kosten van de overheid met een privé - oogmerk internationaal telefoneren kan op wat minder goedkeuring rekenen. Op elke tien respondenten keuren acht dit af.

De klok luiden is riskant. Een op de drie ambtelijke respondenten verwacht dat het melden van misstanden schadelijk is voor de boodschapper van het slechte nieuws. Dat is een zorgwekkend gegeven volgens de twee hoogleraren, te meer daar bleek dat de kennis van corruptie vooral op de werkvloer aanwezig is.

### **Literatuur**

- Heuvel, J.H.J. van den, en L. Huberts, *Het morele gezicht van de overheid*, Lemma, Utrecht, 2002.

- Steijn, B., Er leeft onvrede over managers in de publieke sector, in: Brink, G. van den, e.a. (red.), Beroepszeer, Christen-Democratische Verkenningen, Boom, Amsterdam, zomer 2005, pp. 132-143.

- Steijn, B., HRM, arbeidssatisfactie en de publieke sector, in: Bestuurswetenschappen, aug. 2003, nr. 4, pp. 289-308.

### **37 Weber opnieuw bezien**

Weber constateerde aan het begin van de twintigste eeuw dat organisaties in de loop der tijd van kenmerk zijn veranderd. In veel oudere organisaties gehoorzaamden de leden op grond van traditie. Veel organisaties kenden ook een geringe structuur. Persoonlijke eigenschappen van de leider waren vaak doorslaggevend voor het volgen van de leider door ondergeschikten. Maar het kapitalisme veranderde de samenleving. Een nieuw type organisatie kwam op. Weber noemde destijds dat nieuwe type organisatie de bureaucratie. De bureaucratie verschilde vooral op twee punten van pre-kapitalistische organisatievormen. Ten eerste was de gehoorzaamheid en volgzaamheid van de organisatieleden in de bureaucratie niet meer gebaseerd op traditionele waarden en normen of het persoonlijk charisma van de leider, dat ontzag inboezemde. In de bureaucratie is de leider gekozen of volgens officiële regels benoemd. Een tweede verschil betreft de grotere efficiëntie van de bureaucratie. Er is meer sprake van hiërarchie, werkverdeling en – structurering, zodanig dat gebeurt wat de leiding wil.

Ambtenaren als organisatieleden zijn toegewijd, vervangbaar, neutraal, loyaal. Zij hebben een vakopleiding genoten en werken in sterke mate op basis van procedures en schriftelijke documenten. Daardoor is sprake van beheersing van de organisatie door de leiding.

Aan de bureaucratie viel volgens Weber niet te ontkomen. Hij sprak van een ‘ijzeren kooi’, waaraan de moderne samenleving niet kon ontsnappen.

Weber is in 2000 nog actueel, in zoverre overheidsorganisaties veel gelijkenis vertonen met het door hem beschreven bureaucratiemodel. Maar de bureaucratie uit de Weberiaanse vorm heeft wel aan betekenis ingeboet. We zagen dat naast het Weberiaanse ideaalbeeld van het openbaar er twee nieuwe ideaalbeelden als geologische lagen overheen schoven, dat van het bedrijfsmatig bestuur en dat van het communicatieve bestuur. Dat had in het begin van de eenentwintigste eeuw tot gevolg dat uitgaande van eisen in personeelsadvertenties ook nieuwe eisen aan ambtenaren gesteld werden die Weber niet bedacht. We hebben die eisen geclusterd in twee bij de ideaalbeelden van bestuur passende beelden van de ideale of goede ambtenaar, namelijk de zakelijke ambtenaar (spoort met bedrijfsmatig bestuur) en de aansprekende ambtenaar (spoort met communicatief bestuur). Dat zijn de twee lagen die zich stapelden op de laag van de neutrale ambtenaar volgens Weber.

Waar in deze drie beelden van goed bestuur en de goede ambtenaar nog niet expliciet bij is stilgestaan is informatisering en automatisering in organisaties. Elke

organisatie beschikt thans over een mainframe met terminals, miniframes of PC's. Toegang tot intranet en internet zijn gewoon, in veel organisaties. Wie hielp ons met onderzoek? Zuurmond (1994) deed onderzoek bij negen sociale diensten.

### ***Sociale diensten in de jaren negentig***

Van alle sociale diensten kampte midden jaren negentig ongeveer 30 procent met ernstige problemen, is 40 procent in moeilijkheden en heeft 30 procent de zaken redelijk op orde. Niet overal is sprake van dezelfde problemen maar er zijn wel problemen die vaak voorkomen, zoals gebrekkig leiderschap, automatiseringsperikelen, werkdruk, ziekteverzuim, en het grote aantal uitzendkrachten. Aldus De Volkskrant, 15 febr. 1997.

Een van de beleidsprogramma's die door een sociale dienst wordt uitgevoerd is de Bijstandswet. Begin 1996 is de nieuwe Bijstandswet in werking getreden, maar de uitvoering is niet zonder problemen. De Tweede Kamer wijdde er begin februari 1997 daarom enkele hoorzittingen aan.

De kern van de nieuwe wet is ten eerste dat wie recht op bijstand heeft die ook moet krijgen, maar dat mensen zonder recht ook niet in de bijstand mogen, en ten tweede dat wie recht op bijstand heeft zo snel mogelijk aan een betaalde arbeidsplaats geholpen moet worden (Hazeu, 1996). De uitvoering gebeurt zoveel mogelijk geautomatiseerd. Over de realisatie van doelstellingen en de uitvoering bestonden veel klachten, reden waarom ook de hoorzittingen plaatsvonden. Velen klagen: de gemeenten, de bijstandsgerechtigden, en ook parlementariërs zelf. Wat is er aan de hand?

De oude Bijstandswet, vaak onderwerp van studie (o.a. Knecht, 1986), moest veranderen. In de jaren tachtig was de werkloosheid groot en groeide de werkgelegenheid onvoldoende. Veel burger werpen teruggeworpen op een bestaansminimum en belandden in het vangnet van de sociale zekerheid. Daarbij was hier en daar nogal sprake van fraude. Wat moest gebeuren werd geleidelijk duidelijk: minder fraude, en meer burgers terug in het arbeidscircuit. Maar er bleken ook veel verschillen van opvatting. Dat bleek toen de nieuwe Bijstandswet er lag. Er bleken vele compromissen nodig, niet alleen compromissen als brug tussen verschillend denkende vertegenwoordigers van politieke partijen, maar ook compromissen tussen de rijk en gemeenten. Wie kreeg welke bevoegdheid, hoeveel mocht het kosten, en wie draait op voor die kosten? 'De politiek doet niet wat nodig is, maar wat partijen nodig vinden voor hun achterbannen' zei oud-Fokker-voorman Frans Swarttouw ooit. De wet vertoont niet alleen kenmerken van wat nodig is, en van wat politieke partijen voor achterbannen nodig vinden, maar ook van wat haalbaar is.

Wat zijn begin 1997 de klachten over de nieuwe wet? Ten eerste dat de gemeenten grote moeite ermee hebben om de organisatie op tijd in te richten op de uitvoering van de wet. Verschillende sociale diensten zijn op dat punt in de problemen gekomen, wat zich uit in klachten van rijkstoezichthouders, boetes, het overplaatsen van directeurs, het plegen van organisatiedoorlichtingen. De politiek-bestuurlijke aandacht voor het functioneren van de diensten blijkt niet groot genoeg geweest te zijn om 'uitbarstingen' te voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Groningen, Heerlen, Kerkrade en Venlo. In alle vier de gemeenten was in de periode 1993-1997 sprake van politieke rellen en forse discussie in B&W en de gemeenteraden. De Groningse dienst maakte een crisis door die te maken heeft met werkbelasting, automatisering, huisvesting, interne communicatie en de stijl van leiderschap. Het vertrouwen in het managementteam ontbreekt. Diverse andere diensten zijn ook zelf bezig met een doorlichting zonder dat er sprake lijkt van een negatieve situatie, zoals in Rotterdam en Maastricht. Dit lijstje is makkelijk uit te breiden.

Ten tweede, om fraude te voorkomen moeten bijstandsaanvragers hier en daar veel formulieren invullen, waartoe velen niet goed in staat zijn. Dat wordt mede veroorzaakt doordat voor een deel bepalend voor het ontvangen van bijstand is 'hoe iemand woont'. Het verstrekken van gegevens daarover was fraudegevoelig en is dat gebleven.

Ten derde, de sociale dienst dient te proberen om de bijstandsgerechtigde zo vlug mogelijk aan een betaalde baan te helpen. Dat lukt niet eenvoudig. Er zijn te weinig banen beschikbaar, en de

kwalificaties van werklozen sporen ook niet steeds met de vereiste kwalificaties. De sociale diensten zijn er bovendien van oudsher niet op ingesteld om burgers aan een baan te helpen. Het blijkt ook dat ambtenaren daar niet aan toe komen. Ambtenaren blijken hun handen vol te hebben aan de verstrekking van uitkeringen zelf, temeer omdat ze de computerprogramma's om de wet goed uit te voeren nog niet in huis hadden. Dat verrast niet. Als een dienst niet gewend is aan een bepaalde taak en er dus ook niet in excelleert, trekt die taak niet direct aan.

De conclusie is duidelijk: een wet maken is een ding, een wet uitvoeren een ander. Veel zaken waarvan parlementariërs denken dat ze 'werken', werken niet in de praktijk. Dat betekent dat bij de wetgever sprake is van een *te groot optimisme* over de uitvoerbaarheid van een wet, zowel qua snelheid van invoering, technische uitvoeringskanten als qua realisering van doelstellingen. Een wet moet kunnen worden uitgevoerd van Den Helder tot Vaals, van Groningen tot Goes.

Bij het ontwerpen van een wet is het daarom gewenst onder meer oog te hebben voor de doelstellingen (te hoog gegrepen?; kunnen ze verinnerlijkt worden bij de uitvoerders?), en te verwachten knelpunten in de uitvoering. Hierover bestaat veel literatuur. Klassiek is een artikel van Elmore (1993), waarin hij toepassing van 'forward' en 'backward mapping'-techniek aanbeveelt. Deze aanpak vinden we ook terug bij Korsten (1985) in zijn artikel 'Uitvoeringsgericht ontwerpen van overheidsbeleid' en bij Van de Graaf en Hoppe (1992) in 'Politiek en beleid'.

### ***Literatuur over informatisering bij beleidsuitvoering in sociale diensten***

Vonk, W., De herinrichting van de Algemene Bijstandswet, in: De Gemeentestem, 27 jan. 1995.

- Bosz, J.P.G.M. en E.S. Derks, Op weg naar papierloos werken binnen de overheid?, in: Overheidsmanagement, 1998, nr. 6, pp. 164-168.

- Donk, W.B. van de, en P.H.A. Frissen (red.), Over bestuur, recht en informatisering, Kon. Vermande, Lelystad, 1998.

- Nieuwenhuis, M., Kwaliteitsverbetering van uitkeringsbeslissingen door gebruik van het TESSEC-expertsysteem; een experiment, in: Informatie, jrg. 30, 1988, nr. 3, pp. 177-248.

- Nieuwenhuis, M.A., Tessec: een expertsysteem voor de Algemene Bijstandswet, Kluwer, Deventer, 1989 (diss. UT).

- Scheepers, A.W.A., Informatisering en de bureaucratische competentie van de burger- Een onderzoek bij sociale diensten, KUB, Tilburg, 1991 (diss.).

- Snellen, I.Th.M., Informatie- en communicatietechnologie, bestuurskunde en beleidswetenschap, in: Beleidswetenschap, 1996, pp. 488-499.

- Wesdorp, L. & R. Ellermeijer, Sociale diensten tussen zelf doen en uitbesteden, in: Openbaar Bestuur, jrg. 10, nov. 2000, pp. 24-28.

- Zuurmond, A. e.a., Informatisering in het openbaar bestuur, Vuga, Den Haag, 1994.

- Zuurmond, A., De infocratie, Phaedrus, Den Haag, 1994 (diss.).

- Duivenbode, H.P.M. van, Koppeling in uitvoering - Een verkennende studie naar de betekenis van het koppelen van persoonsgegevens door uitvoerende overheidsorganisaties voor de positie van de burger als cliënt van de overheid, KUB, Tilburg, 1999 (diss.).

## *Infocratie*

Zuurmond (1994) heeft in 'De infocratie' veel aandacht besteed. De ondertitels van zijn met de G.A. van Poelje Jaarprijs bekroonde proefschrift luidt: *Een theoretische en empirische heroriëntatie van Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*.

Zuurmond deed onderzoek bij negen sociale diensten. Sociale diensten kwamen in de jaren negentig zwaar onder druk te staan. De aantallen cliënten groeiden, het aantal nieuwe regels was bijna niet meer bij te houden terwijl juist op de personeelskosten werd bezuinigd. Moderne informatietechnologie moest de oplossing bieden.

Zuurmond komt tot de conclusie dat deze sociale diensten als gevolg van voortdurende informatisering zijn *gaan afwijken van Weber's bureaucratisch-organisatietype*. Er zijn zeker nog oude restanten van Weber's model. De leiding wil het gedrag van bijstandsamtenaren nog steeds sturen en beheersen. Dat geschiedt niet meer door strikt bureaucratische principes, zoals hiërarchie, papierstromen, regels, maar op steeds grotere schaal door gebruik van informatiesystemen. Er is dus sprake van steeds meer gebruik van geautomatiseerde *informatiesystemen als beheersingsinstrument*. Dat is reden voor Zuurmond om sociale diensten niet meer als bureaucratie maar als infocratie te betitelen.

Welke mogelijkheden bieden informatiesystemen in de infocratie aan leidinggevend om gedrag van bijstandsamtenaren te beïnvloeden en beheersen? Het informatiemonopolie van bijstandsamtenaren wordt doorbroken. Vroeger hadden bijstandsamtenaren een *vrij grote beleidsvrijheid* om tot besluiten te komen op grond van contacten met cliënten. De contacthebbende had het monopolie op informatie. Informatie kon genegeerd worden of juist verworven worden. Robert Knecht (1986) beschreef dit in zijn proefschrift. De dienstleiding ontbrak het aan cliëntinformatie. Maar door de informatisering wordt dit doorbroken. Veel informatie van cliënten wordt ingevoerd in een geautomatiseerd systeem. Wat geregistreerd wordt, bepaalt de leiding. Is eenmaal de relevante informatie ingevoerd, dan is die voor veel ambtenaren van de sociale dienst toegankelijk. Veel beslissingen van bijstandsamtenaren worden daardoor meer controleerbaar voor de ambtelijke en politieke top.

Informatisering heeft nog meer gevolgen. De efficiëntie van de bedrijfsvoering neemt toe. Het transporteren van dossiers van bureau naar bureau vermindert en daardoor is er ook veel minder menskracht hiervoor nodig. Dat is een vorm van efficiëntiewinst. Centrale registratie van gegevens als de woongegevens kan eenmalig zijn en na controle met andere systemen zoals het bevolkingsregister ontstaat een vrijwel foutloos systeem. Dat is een ander voordeel. Tenslotte noemen we hier het voordeel dat informatie binnen een dienst makkelijker te raadplegen is door ambtenaren. De klassieke kaartenbak is verleden tijd.

De veranderingen als gevolg van informatisering en nieuwe doelstellingen van de overheid met betrekking tot re-integratie in het arbeidsproces hebben ertoe geleid dat het takenpakket van medewerkers van de sociale diensten gemiddeld genomen verbreed is maar dit niet vergezeld ging van een navenante personeelsuitbreiding. Informatisering heeft veel voordelen gehad voor sociale diensten. Voor burgers ligt het gevaar van een almachtige overheidscontroleur op de loer.

Samenvattend, De gevolgen van informatietechnologie in sociale diensten waren verzakelijking, verharding en rationalisering van de bedrijfsvoering en betere controle door het uitwisselen van gegevens met allerlei andere instanties. De gevaren hiervan voor de privacy moesten het afleggen tegen het gebod van de fraudebestrijding.

### ***Autorisatie***

Zuurmond noemt ook een ander probleem, dat is de autorisatie. Daarbij wordt telkens een bron aangewezen als oorsprong van bepaalde informatie over cliënten. Deze bron mag als enige gegevens toevoegen. Alle andere functionarissen met wie de cliënt verer te maken krijgt, gelden dan als gebruikers met 'leesrecht' die zich aan de feiten te houden hebben. Als iedereen gekoppeld is aan een infoamtiesysteem wordt het mogelijk om dit af te dwingen. Een systeem van geautomatiseerde autorisaties wordt het mogelijk om een dwingend beeld van de werkelijkheid te forceren. De infocratie wordt zo sterk zelfreferentieel. De infocratie loopt het grote gevaar meer nog dan de bureaucratie immuun te worden voor signalen uit de buitenwereld. De alwetende infocratie kan een afschuwwekkend beeld worden.

### ***Waardering***

De jury van de Van Poelje Prijs voor het beste bestuurskundig proefschrift in een jaar zegt in 1995 over de in 1994 verschenen studie van Zuurmond:

*'Met allure plaatst Zuurmond het gedachtegoed van Weber in de context van de politieke, maatschappelijke en intellectuele ontwikkelingen van zijn tijd en neemt hij deel aan het cultuursociologische debat over de realiteit van Weber's ideaaltype en de maatschappelijke context'. En: 'bureaucratisering wordt in een helder betoog in zijn juiste context en omvang gesitueerd ten aanzien van de modernisering en ten aanzien van de evolutie in Weber's gedachtenwereld zelf'. 'Zuurmond's flair blijkt uit vele rake typeringingen zoals de opmerking met betrekking tot de overgang van bureaucratie naar infocratie, waarover hij zegt: "de ijzeren kooi mag verdwenen zijn, zij is vervangen door een virtuele vesting".'*

Conclusie: Weber's ideaaltype van bureaucratie wordt geleidelijk door een nieuwe geologische laag van overheidsorganisatie en handelen opgevolgd die Zuurmond de infocratie noemt. De infocratie leidt ertoe dat informatiesystemen de plaats van dienstvoorschriften gaan innemen.

Moeten we daarmee afstand nemen van de drie geschetste ideaalbeelden van bestuur en de goede ambtenaar. We menen van niet maar moeten wel beseffen dat informatisering het beeld van bedrijfsmatig bestuur en communicatief bestuur sterk beïnvloedt.

### 38 Competentieprofielen

Er bestaan eisen waaraan ambtenaren moeten voldoen. Deze eisen veranderen naar plaats en tijd. Vanuit een cultuurbenadering zou blijken dat eisen in Polen verschillen van eisen aan ambtenaren uit Spanje en de V.S.

Er zijn ook beelden te maken van typen ambtenaren en eisen die bij die beelden passen. Denk aan de ondernemende ambtenaar of de Weberiaanse ambtenaar.

In de praktijk bestaat er natuurlijk een veelkleuriger palet, dat tot uitdrukking komt in wat tegenwoordig heet competentieprofielen en gerelateerd zal zijn aan specifieke functies in diensten.

Het ministerie van VROM stelt in 2001 competentiecoaches aan om te komen tot competentie management.

#### *Literatuur over competentie management*

- Kampermann, A., en A.F.A. Korsten, Competentiemanagement, Weka, Amsterdam, 2007.
- Kruijff, M.A. & J. Stoker, Managen met competenties. Elsevier, Den Haag, 1999.
- Guiver- Freeman, M., Praktisch competentie management, Academic Service, Schoonhoven, 2001.

### 39 Hoe werft gemeentelijk Nederland?

Veghel, ruimte voor kwaliteit. Voorhout: prettig werken, leuk leven. Uitgeest, een gemeente met karakter. Hendrik-Ido ambacht: groei en ontwikkeling. Zoetermeer is klaar voor de volgende fase. Jij ook? Vitaal, groen, zorgzaam Ermelo. Sta je graag voor hete vuren? Kom dan naar Leeuwarden.

Over het werven van 'goede' ambtenaren is al veel gezegd. Hoe te werven? In 2001 had Zoetermeer - een gemeente met om en nabij 1400 medewerkers - 108 onvervulde vacatures. Het is in die situatie van groot belang om goed te communiceren met de arbeidsmarkt, zoals dat heet. Over Zoetermeer werd begin 2002 gezegd dat de gemeente meer dan tot voor kort het accent legt op beheer van de stedelijke kwaliteit in plaats van op stedelijke groei. Dat vereist *nieuwe vaardigheden* binnen het personeelsbestand. Die moeten tot uiting komen in een advertentie?

Stel een gemeente als Zoetermeer moet mbo'ers werven. In *welk medium* zou dat kunnen? Het ligt voor de hand regionaal en lokaal te werven. De arbeidsmarkt voor academici is daarentegen een provinciale en landelijke markt. Ministeries zijn een geduchte concurrent.

Speelt bij arbeidsmarktcommunicatie *corporate identity* een rol? Ja, zeggen de communicatiemensen van Zoetermeer.

Zijn opvallende advertenties succesvol? Heeft het zin dat de gemeente Stadskanaal de oud-atlete Nellie Cooman inschakelt? Als er moeilijk aan personeel te komen is wil je eruit springen.

De gemeente moet meer en meer als *een merk* gepromoot worden (Strijp en De Witte, 2003).

#### ***Tien gouden regels voor werving door middel van personeelsadvertenties***

1. Wees professioneel- Laat het ontwerp over aan een professioneel ontwerpbureau.
2. Straal visie uit.
3. Maak een imagokeuze. Accentueer een facet, zodat de boodschap helder en krachtig overkomt en het imago vorm kan krijgen.
4. Beperk de tekst tot een functiegroep.
5. Wees zo beknopt mogelijk.
6. Maak gebruik van de eigen website.
7. Zoek een goede balans tussen tekst en beeld.
8. Koppel vormgeving aan huisstijl. Dit versterkt het imago en draagt bij aan de herkenbaarheid van de gemeente.
9. Wees eerlijk. Beloof - ook op een krappe arbeidsmarkt - geen gouden bergen.
10. Maak de juiste keuze voor het medium.
11. Bron: BB, 040403: 39).

#### ***Literatuur over werving***

- Schoemakers, I., Hoe werft gemeentelijk Nederland? in: BB, 4 april 2003, pp. 38-41.
- Strijp, P. en H. Elbers, Corporate communication bij de Belastingdienst, in: Dewez, B., P. van Montfort e.a., Overheidscommunicatie – De nieuwe wereld achter Postbus 51, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 143-156.
- Strijp, P. en V. de Witte, Public branding - Over de zin en onzin van merkenbeleid bij de overheid, Kluwer, Alphen, 2003.

## **D Balans**

### **40 Balans**

De goede ambtenaar moet aan veel eisen voldoen. Welke die eisen zijn blijkt op allerlei manieren. Eisen worden allereerst zichtbaar en openbaar geformuleerd in personeelsadvertenties om personeel te werven. Daarin wordt (nogal eens) de organisatiedoelstelling geformuleerd, wat het werkkterrein van de organisatie is, welke de taak is die een gevraagd persoon moet vervullen en aan welke functie-eisen een kandidaat moet voldoen.

De eenmaal aangenomen werknemer krijgt op veel manieren nieuwe informatie over wat te doen en hoe. Er is een uitgebreid instrumentarium, waartoe behoren een mentorschap bij indiensttreding, functioneringsgesprekken, beoordelingsgesprekken, mobiliteitsbeleid, psychologische begeleiding.

Naast eisen in personeelsadvertenties vernemen we over eisen in artikelen in de vakliteratuur die betrekking heeft op veranderend personeelsbeleid, en in beschouwingen over onder andere arbeidssatisfactie en cultuurstudies.

### *Max Weber*

Max Weber heeft uitgewerkt aan welke eisen een ambtenaar moet voldoen. Weber meende dat een ambtenaar opgenomen was in een hiërarchisch systeem, waarin het politiek primaat gold. Politiek bestuur en ambtenaren waren gescheiden; hun recrutering en taak verschilde. De ambtenaar is loyaal aan het politiek bestuur, neutraal, toegewijd, dienend, vervangbaar. Ambtenaren werken met stukken. Voor het opstellen daarvan moeten ze over schriftelijke en redactionele uitdrukkingsvaardigheid beschikken en met anderen, ambtenaren en politici, kunnen omgaan. Omdat een ambtenaar in een 'verkeer' gewikkeld is met politieke bestuurders en omgekeerd, moeten de politiek-ambtelijke betrekkingen goed verlopen. Het is gewenst dat een ambtenaar gevoel heeft voor politieke, bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen. Door te werken met schriftelijke informatie kan gepoogd worden kader te stellen voor concreet handelen, kan een gelijk geval gelijk behandeld worden, en kan een ambtenaar zich verantwoorden. Ambtenaren moeten werken in een organisatie die Weber aanduidt als bureaucratie. Deze bureaucratie moet betrouwbaar zijn.

### *Infocratie*

Sinds Weber is er veel veranderd, onder meer door informatisering. Veel ambtenaren werken met een PC en communiceren via intranet (e-mail) en internet. Hier en daar ontstaan 'paperless organisations'. Zuurmond (1994) heeft hieraan een proefschrift gewijd. Hij spreekt niet meer van bureaucratie maar van een *infocratie*.

### ***Achtergrond: Welke competenties zijn zoal van belang?***

Gemeente Emmen vraagt

#### ***Senior medewerker***

bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, afdeling sociale Zaken

#### *Algemene informatie*

De dienst SZWH bestaat uit de afdelingen Sociale Zaken, Voorzieningen Gehandicapten, de gemeentelijke Kredietbank, de Stichting RAP (begeleiding/ uitvoering WIW), het Centrum voor Beroepsoriëntatie CBB Reflex en de Leerwerkplaats Netwerk. Bij de dienst zijn momenteel een kleine 200 medewerkers werkzaam. Binnen de dienst is een vernieuwingsproces gestart dat moet leiden tot een meer klantgerichte manier van werken. Kwaliteitsverbetering van de dienstverlening en verbetering van het werkproces staan daarbij centraal. De dienst wil dit onder andere bereiken door de medewerkers meer verantwoordelijkheden te geven en de leidinggevenden de rol van 'manager als coach' te laten innemen. Kernwoorden binnen SZWH zijn: *flexibiliteit, openheid en persoonlijke actie*. Voor deze dienst zijn wij op zoek naar een nieuwe collega die initiatieven durft te nemen en actief mee wil werken om de veranderingen binnen SZWH gestalte te geven.

#### *Functie-inhoud*

- is belast met het *aansturen* van ongeveer 12-15 medewerkers op de afdeling Sociale Zaken Noord;
- lost de in het team gesignaleerde *knelpunten* met medewerkers op;
- ontwikkelt met medewerkers *werkwijzen* aangaande het dagelijks werkproces;
- neemt deel aan *interne overlegvormen*;
- is verantwoordelijk voor *implementatie* van nieuwe ontwikkelingen en wijzigingen binnen het team;

- geeft voorlichting en informatie;
  - stelt mede met medewerkers het *afdelingsplan* op en vertaalt het afdelingsplan in *taakstellingen* aan de individuele medewerkers;
  - voert op basis hiervan *coachingsgesprekken* met de medewerkers;
  - initieert en leidt diverse vormen van *werkoverleg* binnen het team;
  - analyseert de *werkvoorraad* en managementinformatie;
  - stelt zelfstandig *prioriteiten* ten aanzien van *werkbeheersing*;
  - ontwikkelt kwaliteitseisen ten aanzien van een *klantgerichte organisatie*;
  - voert voor 50% *uitvoerende* taken uit;
  - bevordert en stimuleert *de eenheid* binnen het team, alsmede een goede werksfeer en spant zich in voor een *open cultuur* waarbij de dienst verlenen centraal staat vanuit het concept van *de lerende organisatie*.
- Functie-eisen*
- brede kennis van de .. uit te voeren wet- en regelgeving;
  - enz.

Bron: VK, 231098

### ***Achtergrond***

Lees echter de volgende advertentie voor functionarissen van schaal 12.

#### ***Personeelsadvertentie uit de gemeente Grensstad***

'De afdeling Welzijn bestaat uit drie musea, die rechtstreeks zijn aangehaakt bij het afdelingshoofd, en twee bureaus die worden aangestuurd door een bureauchef. De bureaus verzorgen de beleidsontwikkeling en -uitvoering op de volgende terreinen: (openbaar) onderwijs, leerplicht, kunst en cultuur, en breed welzijn (o.a. ouderenzorg, emancipatie, allochtonen, wijk- en buurtontwikkeling, minimabeleid, maatschappelijke participatie, jongerenbeleid).

Binnen de afdeling Welzijn zijn de volgende functies vacant:  
*bureauchef autonoom beleid* en *bureauchef niet-autonoom beleid*.

Voor de bureauchef autonoom beleid ligt er een speerpunt bij maatschappelijke participatie, voor niet-autonoom beleid ligt het speerpunt bij openbaar onderwijs.

*Functie-informatie:*

- u functioneert in een uitdagende, complexe werkomgeving, waar een vergaande ontwikkeling naar het realiseren van integraal beleid gaande is;
- u maakt deel uit van het afdelingsmanagementteam, waarin u medeverantwoordelijkheid draagt voor het afdelingsbeleid in brede zin;
- u bent een netwerker, die samenwerking stimuleert, niet alleen binnen de afdeling en dienst, maar ook met andere gemeentelijke organisatiedelen en met externe organisaties;
- u speelt een stimulerende en initiërende rol in een ontwikkelingstraject, dat moet leiden tot een meer professionele organisatie;
- u hebt inhoudelijke kennis van de werkvelden;
- u bent in staat vooral de deskundigheid van de medewerkers naar voren te halen en te bevorderen;
- u werkt en denkt op academisch niveau.

Gevraagd worden enthousiaste managers met *de volgende kernkwaliteiten*:

- ervaring in het aansturen van veranderingen;
- ervaring in moderne bedrijfsvoering;
- open stijl van leidinggeven, communicatie en besluitvaardig;
- gevoel voor bestuurlijke, politieke en ambtelijke verhoudingen, alsmede politieke prioriteitstelling;
- creatieve persoonlijkheid, in staat om signalen om te zetten in strategische visie en deze vervolgens met lef te implementeren;
- in staat om als een coach met de medewerkers samen te werken en collegiaal met de andere leidinggevendenden.

Voor de afzonderlijke functies zal een selectiecommissie worden samengesteld, bestaande uit ... De selectiecommissie doet een voordracht aan het College. Voordat de benoeming plaatsvindt, zal een kennismakingsgesprek plaatsvinden met de beide wethouders. Naast de selectiegesprekken zal tevens een objectief selectie-instrument worden ingezet.

### ***Dynamiek in functie-eisen***

Funcie-eisen voor ambtenaren blijven niet statisch, zoveel is duidelijk. We hebben daarom nadere analyses verricht. Dynamiek in functie-eisen is op meerdere manieren te bezien:

- door afzonderlijke personeelsadvertenties in een bepaald jaar te bekijken of meerdere jaren en een vergelijking te maken;
- door ideaalbeelden van goed bestuur en de goede ambtenaar op te sporen, in de tijd te plaatsen en te kijken of personeelsadvertenties ook functie-eisen formuleren die daar een relatie mee hebben;
- door de positie van een type ambtenaar centraal te stellen en specifiek te bekijken wat voor deze veranderde, onder meer onder invloed van informatisering.

Aan elk van deze onderwerpen is aandacht besteed.

Het klassieke beeld van de bureaucratie heeft in de periode 1980-2000 plaats gemaakt voor overstijgende idealen van goed bestuur, uitgaande van personeelsadvertenties voor overheidsfuncties (Hertogh en Weggemans, 2000: 27).

### ***Drie ideaalbeelden van goed bestuur en de goede ambtenaar***

De ideale ambtenaar is niet eenvoudig te omschrijven. Hier is benadrukt dat er sinds 1945 drie ideaalbeelden van het openbaar bestuur zijn gegroeid: het oude model van Weber dat wordt betiteld als neutraal bestuur, het beeld van bedrijfsmatig bestuur en het beeld van communicatief bestuur. In elk van dit beeld past een type ambtenaar. Bij het neutrale bestuur de neo-weberiaanse ambtenaar, bij het bedrijfsmatig bestuur de zakelijke ambtenaar en bij het communicatieve bestuur de aansprekende ambtenaar. Vanuit elk beeld wordt bepaalde kenmerken benadrukt. In personeelsadvertenties voor overheidsfuncties zijn die drie beelden, die al bleken in de literatuur, terug te zien. Advertentietekst benatten functie-eisen die zijn te herleiden tot deze drie beelden. Dat betekent niet dat de drie beelden elkaar uitsluiten. Het zijn eigenlijk drie *geologische lagen* die over elkaar schuiven. Dat betekent dat in concreto anno 2000 de eisen uit het neutrale bestuursmodel en de daarbij passende ambtenaar nog steeds in een aantal advertenties terug te vinden is, of in gesprekken rond een functie aan de orde komen.

Tabel: Relatie tussen drie beelden van ideaal bestuur, de ideale ambtenaar en afzonderlijke aan ambtenaren gestelde functie-eisen

Ideaal van openbaar bestuur	Neutraal bestuur	Bedrijfsmatig bestuur	Communicatief bestuur	
De goede ambtenaar volgens een van de drie beelden van ideaal bestuur	Ne-weberiaanse ambtenaar	Zakelijke ambtenaar	Aansprekende ambtenaar	Funcie-eis vaak vermeld in personeelsadvertenties
<i>De ideale ambtenaar is .....</i>				
Gericht op waarden	X	X	X	Nee
Erkent het politiek primaat	X	X	X	Nee
Heeft oog voor politiek-ambtelijke betrekkingen	X	X		Ja
Heeft veldkennis	X			Ja
Dient het algemeen belang	X			Nee

Is bekend met bedrijfsmatig bestuur		X		Nee
Is sterk gemotiveerd en toegewijd	X			Nee
Is neutraal	X			Nee
Beschikt over uitdrukingsvaardigheden	X	X	X	Ja
Kan goed communiceren en communicatie organiseren			X	Ja
Is creatief		X		Ja
Verwerkt informatie en houdt archief	X			Nee
Durft leiding te geven en te nemen		X		Ja
Is klantgericht		X		Ja
Flexibel en niet bang voor veranderingen		X	X	Ja
Werkt samen en coördineert			X	Ja
Vergadert produktief			X	Nee
Kan onderhandelen			X	Soms
Vermijdt bureaupolitisme			X	Nee
Is een entrepreneur: toont initiatief, is ondernemend, zoekt naar nieuwe oplossingen		X		Onderd. hiervan
Voldoet aan eisen van behoorlijk handelen		X	X	Nee
Is een onkreukbare ambtenaar	X			Nee
Kan omgaan met conflicten		X	X	Nee
Streeft naar kwaliteit		X		Soms
Is mobiel		X	X	Nee
Reflecteert op het beroepsbeeld		X	X	Nee
X= wat in een beeld als eis benadrukt wordt of ermee spooft				

Welke van de volgende uitspraken zijn juist of onjuist?

1. 'De jaren tachtig en negentig stonden voor velen in het teken van de tegenstelling tussen hun rol van klerk (neo-weberiaan) en koopman (zakelijke ambtenaar)'.
2. 'In de komende jaren is de grootste uitdaging voor veel ambtenaren waarschijnlijk het vinden van een nieuwe balans tussen hun traditionele rol van overheidsdienaar en hun nieuwe rol als aanspreekbare ambtenaar. De ambtenaar nieuwe stijl: klerk of communicator?'

Beide uitspraken zijn juist. Ze zijn letterlijk afkomstig van Hertogh en Weggeman (2000: 27). Ze doen die uitspraken in een onderzoeksverslag van hun advertentieanalyse.

#### **Literatuur over ambtenaren en bureaucratie**

- Alberts, A., Inleiding tot de kennis van de ambtenaar, Amsterdam, 1986.
- Berg, A.H., Managers bij de overheid, Vuga, Den Haag, 1988.
- Berveling, J. e.a., De deugd in het midden – Over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris, Eburon, Delft, 1997.
- Boomsma, E., C.J. Lako en N.J.M. Nelissen, Rijksambtenaren die tegen de top aanleunen, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 3.
- Braam, A. van, Inleiding in de bestuurskunde, Coutinho, Muiderberg, 1984.
- Buurma, H., De zakelijke ambtenaar, Samsom, Alphen, 1988.
- Denhardt, R., The pursuit of significance, Wadsworth Publ. Company, Illinois, 2000.
- Downs, A., Inside bureaucracy, Littel Brown, Boston, 1967.
- Eldersveld, S.J., e.a., Bestuur en beleid: politiek en bestuur in de ogen van kamerleden en hoge ambtenaren, Van Gorcum, Assen, 1980.
- Evans, R. & P. Russell, De creatieve manager, Servire Uitgevers, Cothen, 1991.
- Goddijn, H., Max Weber, Ambo, Baarn, 1980.

- Goodsell, C., *The case for bureaucracy*, New Jersey, 1994.
- Grunwald, D., *Creativiteit in organisaties*, Kluwer, Deventer, 1993.
- Harberden, P. van e.a., *Interactieve beleidsontwikkeling en de beleidsambtenaar 'nieuwe stijl'*, in: *Openbaar Bestuur*, 199, nr. 9, pp. 14-16.
- Hartman, C. en P.W. Tops, *Van overheidsbeelden naar concreet gedrag*, in: *Beleidswetenschap*, dec. 1987, pp. 332-355.
- Henry, J. (ed.), *Creative management*, Sage, Londen, 1991.
- Hertogh, M., *Bewegende beeld van goed bestuur: een inhoudsanalyse van stedelijke personeelsadvertenties*, in: Hendriks, F. en P.W. Tops (red.), *Stad in spagaat*, Van Gorcum, Assen, 2000a.
- Hertogh, M., *Klerk, koopman of kommunikator: interactieve beleidsvorming en institutionele onzekerheid*, in: *Beleidswetenschap*, 2000b, nr. 4.
- Hoogerwerf, A., *Vanaf de top gezien*, Bakker, Amsterdam, 1986.
- Houwaart, D., *Notities van een ambtenaar*, Kok, Kampen, 1995.
- Hupe, P., *Klerk noch koopman - Zakelijkheid en de ideale ambtenaar*, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 4, pp. 180-193.
- Huygen, M., *Kantoorcarakters*, Nijgh & Van Ditmar, Amsterdam, 1989.
- Jeliaskova, M.I. & R. Hoppe, *Beroepsbeelden van de ambtenaar: een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement*, in: *Beleidswetenschap*, 1996, nr. 2, pp. 124-153.
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse - Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Belon + Westerterp, Heerlen, 2005.
- Korsten, A.F.A. , en Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.
- Korsten, A.F.A. en M. Noordegraaf, *Plaatsbepaling van publiek ondernemerschap*, in: Noordegraaf, M., e.a. (red.), *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Coutinho, Bussum, 1995, pp. 20- 52.
- Lemstra, W. e.a. (red.), *Handboek overheidsmanagement*, Samsom, Alphen, 1988.
- Meer, F.M. van der, en L.J. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland*, Samsom, Alphen, 1993.
- Neelen, G., M. van Dam en J. Berveling, *Groots en meeslepend wil ik werken: tegengestelde visies op de functie-invulling van gemeentesecretarissen als mogelijke oorzaak van conflicten*, in: *Beleidswetenschap*, 1998, nr. 4, pp. 319-334.
- Nelissen, N.J.M., C.J. Lako en E. Boomsma, *Subtop-ambtenaren oordelen over de managementkwaliteiten van topambtenaren*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2000, nr. 5.
- Nelissen, N.J.M., e.a., *De opkomst van een nieuwe overheidsmanager*, Coutinho, Bussum, 1996.
- Noordegraaf, M., *Attention! - Work and behavior of public managers amidst ambiguity*, Eburon, Delft, 2000.
- Noordegraaf, M., e.a. (red.), *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Coutinho, Bussum, 1995.
- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing government*, Addison Wesley, Reading, 1992.
- Posner, B.Z. & W.H. Schmidt, *An updated look at values and expectations of federal government executives*, in: *PAR*, 1994, nr. 1, pp. 20-24.

- Quanjel, M., Gedragstijlen van gemeente-ambtenaren, in: Bestuur februari 1990, pp. 54-57.
- Rosenthal, U. e.a., Ambtelijke vertellingen, Lemma, Utrecht, 2000.
- Rourke, F., Bureaucracy, politics and public policy, Little Brown, New York, 1981 (3<sup>e</sup> druk).
- Teske, P. & M. Schneider, The bureaucratic entrepreneur: the case for city managers, in: Public Administration Review, 1994, nr. 4, pp. 331-340.
- Vries, J. de, en M. van Dam, Politiek-bestuurlijk management, Samsom, Alphen, 1998.
- Vries, M.S. de, Nog roomser dan de paus: Weber's ideaaltypen in de ogen van gemeentelijke politici en ambtenaren, in: Beleidswetenschap, 1997, nr. 2, pp. 201-221.
- Vroom, C.W., Bureaucratie, Samsom, Alphen, 1980.
- Weber, M., Politik als Beruf, Duncker & Humboldt, Berlin, 1977 (6<sup>e</sup> druk).
- Weber, M., Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 1972.
- Weiss, C. & A. Barton (eds.), Making bureaucracies work, Sage, Londen, 1979.
- Wilson, J., Bureaucracy, Basic Books, New York, 1989.
- Wit, A., e.a., Interne en externe mobiliteit bij een grote overheidsinstelling, in: Gedrag & Organisatie, jrg. 6, 1993, pp. 25-46.
- Zuurmond, A., De infocratie, Phaedrus, Den Haag, 1994.