



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Beroep: beleidsambtenaar

Over ambtelijk besef en professioneel lef



Beroep: beleidsambtenaar

Over ambtelijk besef en professioneel lef

Deze verkenning is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inleiding

‘Door ambtenaar te worden ben je ingetreden in de grote gemeenschap van hen die geroepen zijn, met inzet van al hun krachten, het algemeen belang te dienen; binnen de sfeer van recht en wet hun medeburgers te helpen; mede te werken aan een maatschappelijke organisatie waar binnen groter menselijk geluk, groter algemeen welzijn mogelijk zal zijn dan in de tegenwoordige’. Deze woorden zijn afkomstig uit het ‘Vademecum voor de jonge ambtenaar’. Bestuurskundig voorman G.A. van Poelje schreef ze in 1957¹.

Deze passage verwijst naar een soort roeping voor de ambtenaar: een hogere plicht die velen ook als een hoger voorrecht zien, te weten het dienen van de publieke zaak. Het is een ouderwetse formulering die al meerdere generaties werkenden teruggaat, maar het is klip en klaar dat zowel oudere als jongere collega’s hieraan ook nu nog de zin en de betekenis van hun werk ontnemen². Het kan een bron van inspiratie en tevredenheid op het werk zijn, als je in staat bent die zin en betekenis ook daadwerkelijk te vinden. Het kan een bron van frustratie, ontevredenheid en vervreemding worden als dat niet lukt.

Sinds die passage werd geschreven is er veel veranderd in het werken bij de overheid. Zij is sterk in omvang toegenomen, en er zijn binnen de overheid andere sturings- en managementbenaderingen ingevoerd. Ook zijn de opvattingen over de gewenste verhoudingen tussen de overheid en de samenleving veranderd en gevarieerder geworden.

Zijn deze veranderingen zodanig dat de publieke taakbehartiging in essentie steeds meer gaat lijken op die bij particuliere en marktorganisaties? Wat voor effect heeft dat op het ambtelijke werk? Is er nog wel sprake van iets ‘eigens’, iets wat onderscheidend aangeeft wat de ambtenaar is, doet, mag en kan? Of voegt het ambtenaarschap zich geruisloos in een brede melange van beroepen?

We willen de tegenstellingen tussen het werken in een private setting enerzijds (een bedrijf bijvoorbeeld) en een publieke setting anderzijds (de rijksoverheid waarover wij het vooral hebben), niet verabsoluteren. Bedrijfsmatig werken is ook voor overheidsorganisaties van belang. Bij zowel uitvoerende diensten (Belastingdienst, Rijkswaterstaat, justitiële inrichtingen) als bij ondersteunende diensten (voor bedrijfsvoering), is de laatste jaren veel gedaan aan het doelmatiger inrichten van de organisatie en de processen. Dan hebben we het over ongeveer 85 procent van de rijksdienst, maar ook in de resterende 15 procent van het Rijk is efficiency in het belang van de belastingbetaler.

¹ Aangehaald in Ron Niessen en Edgar Karssing (2008), *Geroepen om het algemeen belang te dienen*. CAOP.

² Sociaal Jaarverslag Rijk 2008, 2009.

Echter, buiten de ondersteunende diensten (voor de bedrijfsvoering) is dit maar een deel van het verhaal. In de beleidsonderdelen van de overheid worden de grondslagen gelegd voor zowel beleid als voor maatregelen die niet aan marktpartijen worden overgelaten omdat hier strijdige publieke belangen moeten worden afgewogen. Daar worden bindende beslissingen voorbereid en regels gesteld. In de uitvoerende en de toezichthoudende diensten moeten ongelijke gevallen volgens de beginselen van de rechtsgelijkheid en onpartijdigheid worden behandeld. Daarmee worden sommige burgers tevreden gesteld maar andere juist leed bezorgd. Daar is niet de minimalisatie van kosten of maximalisatie van de opbrengsten de eerste zorg, maar de zorgvuldige afweging en besluitvorming volgens de normen van de democratisch gecontroleerde rechtsstaat. De efficiency staat daar in dienst van die zorg, en niet omgekeerd.

Althans... dat is zo volgens de theorie die stelt dat de taken van de overheid en de wijze waarop die worden vervuld, door een aantal bijzondere kenmerken worden bepaald. Wij stellen ons de vraag: in hoeverre worden die bijzondere kenmerken nog daadwerkelijk ervaren door ambtenaren die werkzaam zijn binnen die rijksoverheid, en hoe bepalen die hun beroepsuitoefening?

Die vraag is de aanzet geweest tot een verkenning in de literatuur naar opvattingen over het werken bij de overheid. Gesprekken met beleidsambtenaren van de rijksoverheid over kenmerken van hun functie en hun functioneren in de praktijk hebben vervolgens scherper in beeld gebracht wat het betekent om dat eigenaardige systeem te dienen dat overheid heet. Daarbij zijn we niet uitgegaan van de beschrijving van functiegebieden en competenties, maar hebben we het concrete werk en de eigen 'dossierpraktijk' tot uitgangspunt gekozen. Daarmee komen dilemma's in beeld en een bonte reeks aannames, interventies en effecten. Het illustreert hoe het ambtelijk besef van de betrokkenen in elkaar zit. Het ambtelijk besef staat voor de (h)erkenning van de onvervreembare spanningen die het dienen van het algemeen belang met zich meebrengt. *Onontkoombaar* met zich meebrengt, wel te verstaan.

Voor beleidsambtenaren

De verkenning is gericht op beleidsambtenaren bij de rijksoverheid. De wens om een aantal verhalen 'uit het ambtelijk leven gegrepen' als bron te gebruiken beperkt het aantal respondenten dat we in het bestek van een verkenning als deze kunnen benaderen. Dat kan geen representatief beeld van dé ambtenaar opleveren, gezien het grote aantal taken en soorten van organisaties – alleen al binnen de rijksdienst. Maar als dé ambtenaar niet bestaat, levert ook een representatief beeld een abstractie van de werkelijkheid op. De spanningen en bijzondere kenmerken die we in het werk van beleidsambtenaren zijn tegengekomen, zien we ook bij ambtenaren die in de uitvoering werken of toezichttaken uitvoeren. Wij vinden steun voor deze gedachte bij de Britse hoogleraar Paul Hoggett. Hij onderzocht dezelfde thematiek van ambivalentie en spanning voor de *streetlevel bureaucrats* (vooral in Engeland). Hoe gedragen uitvoerende ambtenaren zich, 'frontliniewerkers' die in rechtstreeks contact met de burgers

komen? Hoggett laat zien hoe een beleidsregel zelden eenduidig kan passen op het te behandelen praktijkgeval en tot welke dilemma's en spanningen dat juist ook voor de uitvoerende overheidsambtenaar leidt: *'Far from the picture of the rule-bound bureaucrat who slavishly follows procedure, the public official lives out the contradictions of the complex and diverse society (...) and as a consequence, is pulled this way and that in what Bonnie Honig calls dilemmatic space'*³.

Volgens ons is het relevant en urgent om juist nu door te denken over het ambtelijk besef. Immers, cynisme en vervreemding loeren om de hoek bij mensen die er niet in slagen ambtelijk besef te ontwikkelen – en ervan te genieten. Wordt er binnen de ambtelijke organisatie wel genoeg ruimte geboden of, nog beter, actief aandacht besteed aan het ontwikkelen en onderhouden van het ambtelijk besef? Philippe Sands⁴ heeft het optreden onderzocht van ambtenaren die verantwoordelijk zijn geweest voor het regime dat werd doorgevoerd in de Guantánamo Bay-gevangenis. Hij verwijt hen dat ze 'systematisch onafhankelijk of tegengesteld advies (hebben) uitgesloten'. 'Het ging hen alleen om het afdekken van vaststaand beleid'. Zij toonden daarmee onvoldoende juridisch besef, stelt Sands, en ze zouden daarom na dit ambtelijk bestaan niet meer mogen worden toegelaten tot de advocatuur. In het Amerikaanse stelsel ('spoils system') was dit besef kennelijk niet nodig voor een ambtenaar, en: zelfs niet gewenst? Voor ons stelsel geldt naar onze mening het tegenovergestelde; deze verkenning wil dat laten zien.

Vervolg

Wij hopen dat onze verkenning stof biedt die kan helpen om het werken bij de overheid verder te professionaliseren. Die noodzaak tot professionalisering komt in een nieuw perspectief te staan nu het vertrouwen in de overheid en het vertrouwen in de ambtenaar de laatste jaren sterk afneemt. Hoewel het SCP meent dat we het dieptepunt voorbij zijn, blijft dit vertrouwen onder druk staan. Sommigen ontlenen daaraan een pleidooi om de overheid zoveel mogelijk als een bedrijf te laten werken. Wij menen dat het vertrouwen in de overheid juist in deze periode van toenemende onzekerheid in de samenleving, gediend is met een grotere aandacht voor de eigenheid en het bijzondere in de taakvervulling door de overheid, en aandacht voor de eisen die dat stelt aan de ambtelijke beroepsuitoefening. Dat vraagt naast het doorgronden en doorontwikkelen van ambtelijk besef ook de nodige lef om de eigenheid van het ambtenaarschap fier te manifesteren.

³ Hoggett, P. Ambivalence, Anxiety, and Government, in *Politics, identity and emotion*. Paradigm Publishers, © 2009

⁴ Interview met Philippe Sands in NRC Weekblad van 13-19 juni 2009.

Dit boekje is ontstaan vanuit onze eigen verwondering over de worstelingen en de vindingrijkheid waarmee binnen de rijksdienst complexe vraagstukken worden opgepakt. Ontmoetingen met enkele openhartige respondenten hebben vervolgens inzichten en ervaringen op een hoger plan gebracht, waarbij ook de reflecties van verscheidene collega's en externe deskundigen van grote betekenis waren. Waar zouden we zijn zonder nieuwsgierigheid naar wat de ambtelijke professie vermag?

We zijn benieuwd naar de discussie die onze verkenning oplevert. Als eerste bijdrage van buiten treft u, bij het verlaten van dit boekje, in de omslag een essay aan. Wat betekenen de nieuwe interactieve netwerken voor de bewegingsvrijheid van de ambtelijke professional? Bestuurskundige Arre Zuurmond kruipt in een ambtelijke huid.

*Guido Rijnja en Hans Wilmink*⁵

⁵ Guido Rijnja is kennisadviseur bij de Academie voor Overheidscommunicatie van het ministerie van Algemene Zaken. Hans Wilmink is coördinator cluster kennisbeheer van de directie Kennisontwikkeling voor Openbaar Bestuur en Veiligheid (dKOV) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

Inleiding

Inhoudsopgave

1. Aanleiding, vraagstelling en aanpak
2. Vragen om problemen: kenmerken van overheid
3. Ambtelijke spanningsbogen: dilemma's in beeld
4. Het spel en de grenzen: ambtelijke strategieën
5. *Manifest*. Stap naar voren: de activistische ambtenaar

Geraadpleegde literatuur

Bijlagen

- I. Theoretisch kader (interviews)
- II. Totaalbeeld ambtelijke strategieën
- III. Een ambtelijk sturingspalet

1.

Aanleiding, vraagstelling en aanpak

1.1

De aanleiding

Het ambtenaarschap is een dankbaar onderwerp van discussie en (zelf)spot. Dat is al lang zo; typische ambtenarengrapjes zijn oud. Van 1841 dateert Honoré de Balzacs 'Fysiologie van de ambtenaar', dat nog steeds herdruk op herdruk beleeft⁶: 'Vermorsing is: werkzaamheden laten verrichten die spoedeisend noch nodig zijn, monumenten bouwen in plaats van spoorwegen aanleggen, zich voorbereiden op een oorlog zonder te betalen'. Het zou aardig zijn een studie te maken van de beelden die in karikaturen over de ambtenaar verschijnen, maar ook zonder die studie weten we dat een zekere luiheid, maar nog meer het ontwijkgedrag en 'schone schijn ophouden' wel veel gebruikte ingrediënten zijn.

⁶ Honoré de Balzac (2006, origineel 1841), *Fysiologie van de ambtenaar*. Voltaire.

Het imago van de overheid blijft aanhoudend tobberig in Nederland, en dat voedt mede de 'bijzondere belangstelling' voor het ambtenaarschap en de modernisering van het ambtelijk beroep. 'Burgers zijn goedkoper dan ambtenaren', kopt de Volkskrant naar aanleiding van een recente verkenning van het CDA over overheidsfinanciën⁷, waarin met name de regeldrang van ministeries wordt gelaakt – en wordt opgeroepen tot terugdringing van het aantal ambtenaren.

In en om het ambtenaarschap zijn de laatste tijd verschillende discussies gevoerd, vanuit verschillende invalshoeken. Sommige zijn primair vanuit de rechtspositie en de ambtelijke status gevoerd. Daarbij was de vraag aan de orde of de ambtenaar wel of niet een van de markt afwijkende rechtspositie zou moeten hebben.

⁷ Raymond Gradus (30 december 2009), in: *de Volkskrant*.

Andere discussies gaan uit van een specifiek sturingsmodel, zoals het pleidooi om de ambtenaar en de ambtelijke organisatie meer op meetbare resultaten en prestaties te sturen. Weer andere oriënteren zich vanuit de competentie-leer en cultuurbenaderingen, zoals de oproep van de Raad voor Openbaar Bestuur voor ambtenaren om FORS voor de dag te komen (flexibel, open, resultaatgericht en samenwerkingsgericht). Vergelijkbaar was het initiatief van innoverende ambtenaren van de inmiddels gesneefde broedplaats X-pin, die zich met een knipoog profileerden als TOP (trots, open en praktisch).

Drie nieuwe ontwikkelingen

De vraag is aan de orde waarom juist nu het ambtenaarschap ter discussie staat. Wij schetsen drie ontwikkelingen. De eerste is de toenemende kritiek op en het afnemende vertrouwen in de overheid⁸. Die ontwikkeling leidt tot zowel nieuwe visies op het ambtelijk functioneren, als tot pleidooien voor verbeteringen. Daarbij is er vooral veel aandacht voor een meer interactieve, informele en ‘open’ beroepsuitoefening door ambtenaren. Voorbeelden zijn de publicaties en bijeenkomsten binnen de programma’s ‘Ambtenaar voor de toekomst’ en ‘Ambtenaar 2.0’, evenals publicaties van Frank Ankersmit, Mark Bovens en Jacques Wallage⁹ die aangeven dat interactief opereren van de ambtenaar een andere positie van hem of haar vergt. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) agendeerde recentelijk het ontstaan van een nieuwe, ‘andere kloof’ tussen overheid en samenleving. Aan het

ene einde is sprake van een gehorizontaliseerde publieke ruimte waarin mensen, maatschappelijke organisaties, bedrijven maar ook politiek en bestuur, in netwerken op gelijke voet met elkaar omgaan. Daar tegenover staan de verticaal georganiseerde instituties van de overheid, die, hoewel ze onderdeel zijn van die horizontale samenleving, ‘nog uitgaan van een verticale fictie en daarom nog geen effectieve verbinding hebben gevonden met de nieuwe werkelijkheid’¹⁰. Dat vraagt niet alleen van volksvertegenwoordigers, maar ook van ambtenaren om positiebepaling: hoe sluit je aan op en hoe voeg je iets toe aan ontluikende verbindingen, afspraken en uitkomsten? Bestuurskundige Paul Frissen spreekt in een recente verhandeling over leiderschap van de overheid, over een draai van aandacht voor de politiek naar ‘het politieke’¹¹. Klassieke termen als representatie, macht, gezag en publiek en privaat komen in een heel ander daglicht te staan, waarbij legitimiteit tegen een nieuwe dagprijs moet worden verdiend. Daarin ontluiken ‘kampen’ die aan de ene kant oproepen tot meer vormen van participatie en, daartegenover (of is het daarnaast?) ferm oproepen tot herstel van institutioneel gezag¹².

Interessant is, als tweede nieuwe ontwikkeling, de hernieuwde aandacht – internationaal – voor de eigenheid van de publieke sector en diens

⁸ Korsten, Arno en Peter de Goede (red.) (2004), *Bouwen op vertrouwen in het openbaar bestuur*. Raad voor het Openbaar Bestuur.

⁹ Wallage, Jacques (2005), *Lang Leve de ambtenaar*. Bert Bakker. En: Ankersmit, Frank en Klinkers, Leo (2008), *De tien plagen van de staat; de bedrijfsmatige overheid gewogen*. Van Gennep.

¹⁰ ROB (2010), *Vertrouwen op democratie* (zie ook www.rob-rfv.nl voor een debatforum).

¹¹ Frissen, P.H.A. (2009), *Gevaar verplicht, over de noodzaak van aristocratische politiek*. Van Gennep.

¹² Burgemeester Cohen van Amsterdam signaleerde in een reactie op Maarten Hajers ‘Authoritative governance’ een toenemende hang naar populaire gedragingen van personen in de democratie; de toenemende focus op personen gaat ten koste van vertrouwen in de instituties: ‘Zonder instituties geen gezag, zonder sterke instituties geen sterk gezag’ (27 januari, UvA Amsterdam).

functionarissen¹³. Deze ontwikkeling is op een aantal fronten te zien. In Nederland werd dit al enige tijd geleden ingebracht door Arthur Ringeling en Hans Berg, die aandacht vragen voor het bijzondere karakter van de overheid, de onvervreembare systeemkenmerken¹⁴. Binnen de rijksdienst hebben de secretarissen-generaal op hun beurt, in hun reguliere overleg aandacht gevraagd voor het rechtsstatelijk besef van ambtenaren. Dan is er nog de Algemene Bestuursdienst, die als essenties van het vakmanschap van de ambtenaar, aan dit rechtsstatelijk besef het democratisch besef heeft toegevoegd, het integriteitsbewustzijn en het burgerbewustzijn. Met een speciaal 'Essentieprogramma' worden nieuwkomers in de rijksdienst sinds dit voorjaar toegerust op het werken in de specifieke context van het openbaar bestuur. De discussie over de eigenheid van de overheid wordt ook gestimuleerd door twee Haagse leerstoelen, die vernoemd zijn naar toonaangevende bestuurders Wil Albeda en Ien Dales.

De Albeda-leerstoel wordt onder meer bekleed door de recent teruggetreden SG voor de Vernieuwing Rijksdienst, Roel Bekker¹⁵. In zijn oratie pleitte Bekker ervoor om breed te investeren in vernieuwing van de professies van ambtenaar en politicus en hun onderlinge verhouding, met het oog op zowel de arbeidsproductiviteit als het prestatievermogen van de overheid. Bekker sprak zich ook uit voor het vervangen van de zogeheten ambtelijke status door een gewone arbeidsovereenkomst, en voor meer ruimte voor het openbaar optreden van

ambtenaren¹⁶. Hij vroeg nadrukkelijk aandacht voor een samenhangende kijk op veranderingen in het profiel van politici en dat van ambtenaren: politici verambtelijken en ambtenaren politiseren, wat onlosmakelijk fricties met zich meebrengt op het vlak van loyaliteit en vertrouwen. Niet alleen formele, juridische factoren zijn daarbij van betekenis, maar ook persoonlijke. Nederland staat daarbij niet alleen; ook in andere landen waarvan de inrichting van het openbaar bestuur op ons land lijkt, zoals Zweden en Australië, is een herijking te zien van het ambtelijk eigene.

Een derde ontwikkeling is de herwaardering van het vakmanschap in het algemeen en die van de publieke sector in het bijzonder. Richard Sennett heeft met zijn cultuur-historische studie 'De ambachtsman' (2008)¹⁷, de grondslagen van het vakmanschap opgezocht. Die studie heeft ook in Nederland de discussie doen herleven. In de bundel 'Beroepstrots' (2009) bepleiten de redacteurs een sturingsfilosofie die, door ruimte te bieden aan het vakmanschap, een balans creëert tussen de professionele, rechtsstatelijke, bedrijfsmatige en humane beginselen. Dat zijn de waarden die zij voor een goede beroepsuitoefening in de publieke sector essentieel achten¹⁸.

Onze vraagstelling

Vanuit deze drie recente ontwikkelingen zijn we tot onze vraagstelling gekomen: wat betekent het 'eigene' of het bijzondere van de overheid voor de ambtelijke beroepsuitoefening?

¹³ OESO-studie naar de prestaties van de Nederlandse rijksdienst, in *Het nieuwe werken bij het Rijk*.

¹⁴ Ringeling, A. (2004), *Het imago van de overheid*. Elsevier overheid. En: Berg, A.H. (2006), *De eigen aard van de overheid*. Eburon.

¹⁵ Ingesteld door het kabinet Balkenende-IV in 2007.

¹⁶ Bekker, R. (2009), *Liaisons dangereuses, enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren*. CAOP.

¹⁷ Sennett, R. (2008), *De Ambachtsman. De mens als maker*. Meulenhoff.

¹⁸ Jansen, Thijs, Gabriël van den Brink, & Jos Kole (red.), (1999), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*. Boom.

Dan moeten we meteen stilstaan bij hoe we deze vraag anno 2010 kunnen beantwoorden. De recente pleidooien voor een nieuwe ambtelijke cultuur – een ambtenaar moet FORS zijn (flexibel, open, resultaatgericht en samenwerkingsgericht) – zijn in de literatuur al eens als 'nogal steriel' betiteld¹⁹. Maar, we kunnen de ambtelijke competenties en de bepleite kenmerken van de ambtelijke cultuur ook zien als ambtelijke 'waarden' of 'deugden'. Zo'n invalshoek biedt Paul Frissen²⁰, die een aantal 'bijzondere deugden' onderscheidt. Motief: veranker maatvoering, verdraagzaamheid en zelfbinding in de publieke zaak. Hij bepleit zes vakvereisten: prudentia ('verstandigheid'), proportionaliteit, bescheidenheid, oordeelsvermogen, tolerantie en kosmopolitisme ('de kwaliteit om de eenheid van de wereld in zijn gebrokenheid en differentiatie te aanvaarden als uitgangspunt voor het politieke handelen').

Van Aristoteles leren we dat het hanteren van een deugd ons niet veel verder brengt, tenzij we bij iedere deugd ook meteen het tegenovergestelde ervan in ogenschouw nemen. De uitdaging voor het handelen is vervolgens om tussen de uitersten verantwoorde keuzes te doen. Er moet een balans worden gevonden in de spanning tussen de uitersten, waarbij begrippen als evenwicht en proportionaliteit om de hoek komen kijken. Op de uitersten zelf is sprake van disproportionaliteit, in termen van Leo Klinkers, een 'uitwas'²¹. Dat geldt bijvoorbeeld voor flexibiliteit uit de reeks van FORS-deugden. Als die leidt tot verlies van iedere continuïteit, dan is flexibiliteit bepaald niet meer nastrevens-

waardig maar disproportioneel geworden; een uitwas. Een ander voorbeeld: om de veel gehoorde ambtelijke competentie 'politieke sensibiliteit' tot een leidraad voor ambtelijk professioneel handelen te maken moeten we – in navolging van de oproep van Aristoteles – de spanning opzoeken tussen twee uitersten. Dat is enerzijds het te veel tegenspreken (tegen de politiek) enerzijds, waardoor die als een hindermacht kan worden ervaren, en anderzijds de te kritiekloze onderschikking (Klinkers' *his masters voice*). 'Een groot gevaar van het gebruik van competentie-managementsystemen is dat ze vervallen tot een rituele dans', stelt ook Bram Steijn. Als dat gebeurt dan helpen ze niet om vaardiger te worden in het omgaan met dit type spanningen, maar worden ze juist gebruikt om dit type spanningen te verhullen of te omzeilen. Ook Steijn bepleit daarom aandacht voor de dilemma's in de praktijk²².

Deze gedachtegangen hebben ons aangezet tot een verkenning waarbij in verhalen 'uit het ambtelijk leven gegrepen', is gekeken naar hoe dit type spanningen zich voordoet, de mate waarin ze worden onderkend in de praktijk en de manier waarop ermee wordt omgegaan. We kijken naar de spanningen tussen de kenmerken van het overheidssysteem. Tegelijkertijd kijken we ook naar de spanningen die worden opgeroepen door de botsing tussen persoonlijke drijfveren enerzijds en anderzijds de eisen van het systeem waarbinnen men zijn werk moet doen.

¹⁹ Noordegraaf, Mirko, Martijn van der Steen & Paul Frissen (sept. 2006), *Andere ambtenaren. Of hoe andere ambtenaren ontstaan*. In: *Bestuurskunde*.

²⁰ *Gevaar verplicht*, aangehaald werk..

²¹ In: Ankersmit, Frank en Leo Klinkers (2008), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*.

²² Bram Steijn (2009), *Over de competenties van de 'nieuwe ambtenaar'*. In: *Rijksambtenaren van de toekomst*, pag. 30-45, Ministerie van BZK.

1.2

De vraagstelling

De vraag naar de betekenis van het eigene van het ambtenaarschap bij de overheid voor de professionele toerusting, is toegespitst naar drie specifieke vragen:

- 1) Hoe komen de bijzondere kenmerken van de overheid tot uiting in het dagelijks werk van de beleidsambtenaar bij de rijksoverheid? Wat is daarin normaal en wat is bijzonder?
- 2) Hoe gaat de ambtenaar om met de spanning die dat oplevert, in het bijzonder zodra verschillende waarden (persoonlijke, professionele, organisationele en publieke) elkaar raken?
- 3) Welk (nieuw) licht werpt dit op zowel de vraagstukken rond de verhouding tussen ambtenaren en hun omgeving (politiek, publiek, interdepartementaal) als op het streven naar verdere professionalisering van de ambtelijke dienst?

1.3

De aanpak

De verkenning is in de zomer 2009 gestart en is in de volgende fasen verlopen:

- Literatuuronderzoek.
- Formulering van een set 'systeemspanningen' als gespreksleidraad. In bijlage 1 staat het raster dat we vooraf aan de gesprekken hebben opgesteld. Het raster is gebruikt als checklist voor de gesprekken en als hulpmiddel bij de inhoudsanalyse.

- Gesprekken met negen ambtenaren. Bij de keuze van deze respondenten werd geput uit eigen netwerken en is gestreefd naar spreiding over verschillende taakgebieden en departementen binnen de rijksoverheid²³. De gesprekken concentreerden zich op een door de respondent gekozen 'ambtelijk sleutelmoment': een gebeurtenis of dossier waarin naar hun eigen oordeel de essenties van hun ambtelijk werk goed naar voren kwamen ('critical incident'-methode).
- Van deze gesprekken zijn transcripties gemaakt, op basis van een geluidsband. Alle gesprekken zijn (met instemming van de respondenten) woordelijk uitgeschreven.
- Vervolgens is een inhoudsanalyse uitgevoerd, waarbij de set systeemspanningen en de veronderstelde mogelijke ambtelijke en persoonlijke rollen werden geconfronteerd met de uitspraken in de interviews. Dat heeft geleid tot een selectie van 109 citaten, die zijn ingedeeld in 5 thema's (interventies) en 3 clusters van systeemkenmerken.
- Deze zijn verwerkt in twee tussenrapportages, gevolgd door reflecties met de respondenten op uitkomsten (en de daaraan te hechten betekenissen). Er zijn twee bijeenkomsten geweest met de respondenten: in december 2009 en in februari 2010. Daar zijn de uitkomsten en het gebruik van de citaten getoetst en er is met de respondenten gereflecteerd op de interpretaties.

²³ De respondenten zijn in uiteenlopende domeinen van de rijksoverheid werkzaam: gezondheidsbeleid, primair onderwijs, infrastructuur, werkgeverschap, inburgering en integratie, internationale betrekkingen. Eén respondent is op strategisch niveau werkzaam in een van de uitvoeringsorganisaties van het Rijk; één heeft de rijksoverheid verlaten en treedt als zzp'er nog op als opdrachtnemer voor het Rijk.

- Vervolgens zijn enkele experts geconsulteerd die richting kunnen geven aan de professionalisering van de rijksambtenaar in en om de rijksdienst (DGOBR, ABD, NSOB).
- Uiteindelijk zijn voorstellen geformuleerd en aan een aantal actoren binnen de rijksdienst (actief op het terrein van professionalisering van ambtenaren) voorgelegd. Dit heeft geleid tot de voorliggende rapportage met een agenda tot verdere professionalisering.

2.

Vragen om problemen: het kenmerkende van overheid

2.1 Inleiding

Wat maakt de overheid als werkgelegenheid bijzonder? Welke kenmerken maken het openbaar bestuur uniek zó uniek dat ze een zwaarwegende betekenis hebben voor de mensen die de overheid dag in dag uit gezicht geven? We gaan in dit hoofdstuk in op achtereenvolgens de grondslagen van de overheid ('waarom is er overheid?') en de kenmerken van overheid als systeem, om daarna via de overheid als werkgever, uit te komen bij de kenmerken van de ambtenaar. Hoe komen we dit kenmerkende tegen in de literatuur?

2.2 Waarom is er overheid?

De vraag 'Waarom is er overheid?', lijkt mogelijk een open deur, maar is onmisbaar voor een oriëntatie op kenmerken van ambtenaarschap. Easton balt de wezenstrek van overheid krachtig samen tot 'de gezaghebbende toedeling van waarden in en ten behoeve van de samenleving'²⁴. Overheidsprestaties zijn daarmee altijd het resultaat van de afweging van tegenstrijdige waarden en belangen²⁵. Die hangen op hun beurt weer samen met de bestaansbasis van de overheid: de keuze voor een 'systeem' dat vrije krachten kan overstijgen en verbindingen tot

²⁴ Easton, D. (2005), *A framework for political analysis*. Prentice Hall.

²⁵ Ringeling, Arthur (2004), *Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Elsevier Overheid, Den Haag, tweede editie.

stand kan brengen die in een democratie relevant en noodzakelijk worden geacht. Dat relevantie- en/of urgentieoordeel betreft afwegingen die slechts dankzij de democratische interventie mogelijk worden geacht. Alleen daarom al zijn ze omstreden. Niet voor niets wordt veel gesproken van *overheidsbemoeyenis*: de afwegingen en keuzes in de democratische huizen zullen keer op keer moeten worden verantwoord. 'Wat jullie doen is *leed bezorgen*, erken dat nou eens', noemde bestuurskundige Paul Frissen dit fenomeen ten overstaan van een zaal vol rijksambtenaren (Reuring café, voorjaar 2008). Die omstreden bemoeyenis roept door de eeuwen heen een drang tot verantwoording op die soms trekken krijgt van verontschuldiging. De leus van de Belastingdienst wordt daarbij vaak aangehaald: 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker'.

De geboorte van de Nederlandse overheid wordt vaak in verband gebracht met de strijd tegen het water. De vorming van de waterschappen was dan ook het begin van de vorming van openbaar bestuur in Nederland. Cultuurhistorici als Simon Schama²⁶ wijzen erop dat de behoefte om in een laag land de dreiging van het water te beheersen, leidde naar de democratische overlegvormen: voorzieningen om ervoor te zorgen dat we droge voeten houden, de ruimte goed verdelen en afspraken maken over het gebruik van die ruimte. Op de waterschappen is het openbaar bestuur gebouwd. Qua structuur maakte dit een ingrijpende ontwikkeling mee toen Rudolph Thorbecke in 1848 niet alleen de hand legde aan de Grondwet, maar ook de gedecentraliseerde eenheidsstaat hielp beschrijven en invoeren. Gemeenten vormen daarin de basisstructuur; wat die niet kunnen komt op de weg van provincies en wat hun mogelijkheden overstijgt,

daarvoor hebben we het Rijk. De filosofie wordt wel eens andersom uitgelegd, maar zo is 'Het Huis van Thorbecke' bedoeld. Het staat nog steeds, met aan- en bijgebouwen bestaande uit op afstand geplaatste of afgestoten onderdelen en allerhande mengvormen. 'Bij- en aanbouwen' wordt wel vaker aangehaald als een vaderlandse habitude, waarvan de ontwikkeling van het Binnenhof door Floris V in de 13de eeuw smakelijke staaltjes bevat. Dat de ontwikkeling van het polderland en die van overheid gelijk opgingen, verklaart in belangrijke mate dat Nederlanders weliswaar ontevreden zijn over hun overheid, maar ook 'ergens' onderkennen dat een gemeenschappelijke voorziening nodig is. Er is sprake van '*compliance*', die - hier flinterdun en daar steviger aangezet - zich breed manifesteert.

Kerntaken

Wat wel en wat niet overheid is, is onderwerp van politiek gesprek; dan verschillen basale oriëntaties. Dat neemt niet weg dat vier kerntaken kunnen worden onderscheiden²⁷:

- 1) **Waarborgen van de rechtsorde**: nationale grondwet, internationale afspraken, overlegvormen en instituties helpen om de gemeenschappelijke basis voor samenleven te bewaken. Veilig samenleven vraagt onderhoud en dat vraagt op zijn beurt om een stabilisator. Deze hebben we in de rechtsstaat op een bepaalde manier vormgegeven, met taken en rollen voor zowel wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende lichamen, als voor het publiek.
- 2) **Garanderen van een basisbestaan**: een dak boven je hoofd, onderwijs, gezondheidszorg en een mate van inkomen en werk; de overheid helpt basisvoorzieningen te

²⁶ Simon Schama (1998), *Overvloed en onbehagen*. Contact. Maar bijvoorbeeld ook Willem Frijhoff: 'Een volk van praters', interview met Hendrik Spiering, *NRC Handelsblad*, 1996.

²⁷ We baseren ons hierbij op Berg, A.H. (2006), *De eigen aard van de overheid*. Eburon. En: *Politiek als evenwichtskunst* van A. Hoogerwerf (1995). Samsom H.D. Tjeenk Willink.

creëren, te organiseren en te beheren. Als zij deze maatschappelijke basis aanstuurt is de overheid soms coördinator, soms allocator en soms stimulator.

- 3) **Bevorderen van het collectieve belang:** de betrekkingen tussen de overheid en de samenleving en tussen leden van de samenleving onderling, vragen onderhoud. Er is een coördinator nodig om 'onmogelijke opgaven'²⁸ in de samenleving te kunnen oppakken. Denk hierbij aan collectieve goederen die op grond van bedrijfs-economische criteria links zouden blijven liggen, zoals daklozenopvang en drugs-problematiek.
- 4) **Compenseren van de markt:** de financiële crisis heeft laten zien dat banken individueel noch in gezamenlijkheid in staat waren om tegenvallende resultaten tijdig op te vangen. Ingrijpen van de nationale banken en nationale regeringen was nodig om een systeem op te vangen. Preventieve voorzieningen, regels en toezicht helpen die taak te schragen. De overheid kan verantwoordelijkheden tijdelijk overnemen, waarbij zij de rol vervult van stabilisator en coördinator.

Niet alleen buiten, ook binnen de overheid zijn er vragen over nut, resultaat en effectiviteit van deze taken. Ook wordt de vraag gesteld of, waarom en in hoeverre ze in handen van het openbaar bestuur kunnen of moeten worden gelegd. Op zichzelf is dat niet bijzonder. Iedere organisatie zal over nut, resultaat en effectiviteit verantwoording moeten kunnen afleggen en zal haar medewerkers moeten kunnen motiveren en disciplineren. Iedere organisatie zal een

verbinding moeten kunnen leggen tussen enerzijds haar taken, doelen en kenmerken en wat in dat kader wordt verlangd van de medewerkers, en anderzijds de drijfveren en arbeidswaarden die het individu zelf meeneemt. Dat geldt net zo voor de overheid als voor andere organisaties, en dat lijkt als zodanig ook onomstreden. Een groot verschil van mening heerst echter over de vraag in hoeverre een organisatie van de overheid (een publieke organisatie) wel of niet bijzondere kenmerken heeft in vergelijking met een organisatie van het bedrijfsleven (een marktorganisatie).

2.3 Een systeem met pregnante kenmerken

Sinds de jaren negentig is er een steeds sterkere stroming (het zogenoemde *New Public Management*), die beweert dat er geen verschil is tussen overheids- en een marktorganisatie. De invloedrijkste inspirators van die stroming²⁹ hebben dat niet neutraal maar juist nogal actiegericht neergezet, door te beweren dat (het belang van) de overheid kan worden herontdekt als diezelfde overheid het bedrijfsmatig werken meer als inspiratiebron zou gebruiken. De vice-president van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, liet zich hier de afgelopen jaren meerdere malen bezorgd over uit, laatstelijk in 2009: 'Er sluipt een "bureaucratisch-bedrijfsmatige logica" overheidshuizen binnen waarbij problemen in een mal worden gegoten die beantwoordt aan de standardeisen van de op bedrijfsmatige leest geschoeide bureaucratie (...) De beleidsvorming krijgt een eigen dynamiek en wordt naar binnen gericht'³⁰.

²⁸ De Vries, Jouke en Marcel van Dam (1998), *Politiek-bestuurlijk management; een blik achter de gouden muur*. Samsom.

²⁹ David Osborne en Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. A Plume Book.

³⁰ Raad van State, Jaarverslag 2008, 2009.

Naar aanleiding daarvan hebben anderen nog eens systematisch uiteengezet waarin de overheid juist wel verschilt van een bedrijf. In Nederland is de bijdrage van Arthur Ringeling met het imago van de overheid daar een voorbeeld van³¹. Ook hier vinden we geen neutrale maar een nogal principiële opstelling: de overheid kan niet worden begrepen en haar prestaties niet goed beoordeeld als niet wordt gelet op het bijzondere karakter van het overheidsoptreden. Die bijzondere kenmerken komen voort uit het mechanisme dat de overheid niet zelf de taken uitkiest waar ze het meeste succes of effect verwacht, terwijl een bedrijf dat juist wel doet. Zo probeert het zich een plek op de markt te verwerven en winst te maken. Een bedrijf kiest dus activiteiten met een redelijke winstverwachting. De overheid daarentegen, krijgt juist taken opgelegd die óf door de markt helemaal niet worden vervuld, óf niet op zo'n manier dat ze aan de publiek (politiek) gestelde eisen voldoen. Vanuit een perspectief van de markt en ook technisch-instrumenteel bezien, gaat het soms om 'onmogelijke' taken. Daarbij gaat het niet alleen om de voortbrenging van diensten en voorzieningen, maar ook om ordenende, sturende, waarborgende en arbitrerende taken.³² Paul Hoggett schetst het unieke van de overheid – en van de overheidsbureaucratie – als volgt: *It is perhaps the one place where questions of technique ("what works") and questions of value stand a chance of being integrated.*³³

³¹ Het imago van de overheid, aangehaald werk.

³² Geelhoed, L.A. (1996), Wetgeving en bestuur in de semisoevereine staat. In: *Publicaties van de staatsrechtkring*, nr. 12. Tjeenk Willink Zwolle.

³³ Hoggett, Paul (2006), Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organizations. In: *Human relations*, Volume 59(2): 175-194.

Veel andere kenmerken van het werken van (en bij) de overheid vloeien direct uit dit grondbeginsel voort. Dit zijn bijvoorbeeld de complexiteit van de processen (veel partijen, veel verschillende eisen) die de overheid moet uitvoeren, èn het feit dat niets wat de overheid doet, onomstreden is. Zowel de taakbehartiging zelf als de wijze waarop die wordt gedaan, is omstreden. Dat geldt dus ook voor de maatstaven voor succes en effectiviteit.

Binnen die ordenende en waarborgende rol zorgt de overheid er ook voor dát de markt zijn werk kan doen. In 2009 en 2010 is die rol aan de orde geweest toen de bankencrisis speelde. Toen bleek de politieke eenstemmigheid over het feit dat dit een bijzondere rol voor de overheid is, groter dan velen vooraf dachten. Uit de idee dat de overheid in ons bestel ook een waarborgende rol vervult voor de markt(werking) vloeit voort dat het niet goed denkbaar wordt geacht dat onze overheid zelf failliet zou gaan. Met de eurocrisis van 2010 en de maatregelen door de landen binnen de Europese Unie daartegen, hebben we gezien hoe dit ook op internationaal niveau speelt, in het bijzonder tussen overheden met sterke onderlinge afhankelijkheidsrelaties. De uitzonderlijke positie van de overheid wordt wellicht het meest voelbaar waar de overheid juist in omstreden kwesties haar burgers aan regels bindt. In de literatuur spreken we dan van de zogenoemde gezaghebbende toedeling van waarden, van het opleggen van rechten en plichten door de overheid. Opnieuw hier een citaat van Paul Hoggett: *'Citizens therefore project onto government all that they cannot contain within themselves. It follows that part of the authority invested in government, is citizens' own disowned authority.'*

Een probleem is dat de burgers deze projectie vaak niet bewust doen en veelal niet als zodanig herkennen. Als politici dit uitleggen aan de burger gaat het over de overheid die boven de partijen staat. Het gaat over de overheid die van

ons allemaal is omdat we er allemaal voor betalen en omdat we in onze rol van burgers, uitgerust met democratische rechten, van tijd tot tijd ook bepalen hoe en met wie het verder moet.

We benutten de ordening van bestuurskundige Hans Berg³⁴ voor een karakterisering van aspecten die de (unieke) identiteit van de overheid bepalen. Ze fungeren als 'krachtige zenders, die niet ophouden hun doordringende invloed op mensen en organisaties binnen het openbaar bestuur uit te oefenen en die niet zachter kunnen worden gezet of uitgeschakeld':

- 1) Overheidstaken hebben een subjectieve grondslag, want missen een objectieve of wetenschappelijke basis.
- 2) Concrete beleidstaken zijn fundamenteel omstreden.
- 3) De overheid heeft de plicht tot 'levering'. Hierdoor is een zeer breed assortiment overheidstaken ontstaan, met daaruit voortvloeiende hoge coördinatielasten.
- 4) Veel overheidstaken zijn 'onmogelijk' of controversieel; hierdoor is de kans op succes gering, het zijn ondankbare taken.

Tot hier spreekt Berg van 'overheidstaken'. Vervolgens onderscheidt hij vier kenmerken van het 'politieke stelsel':

- 5) Het geweldmonopolie confronteert overheidsdienaren met een scherpe tegenstelling tussen de normen van de rechtsstaat en die van het privé-domein.
- 6) Om machtsconcentratie en - misbruik te voorkomen moet de nodige zelfbeheersing worden georganiseerd. Zelfbinding dwingt

tot zorgvuldigheid en voorzichtigheid, maar leidt daardoor vaak ook tot langdurige procedures.

- 7) Lekenbestuur is noodzakelijk voor de legitimiteit, maar staat onder druk van de steeds verder oprukkende professionalisering.
- 8) Openbaarheid vormt een essentiële voorwaarde voor een democratie, maar heeft ook ongewenste bijwerkingen. Het derde kwartet kenmerken noemt hij 'eigen-aardigheden van het openbaar bestuur', en van een 'tweede orde':
- 9) Bij de overheid neemt machtsuitoefening extra grote proporties aan en dit blijft niet zonder gevolgen.
- 10) De wetenschappelijk-rationele beheersbaarheid van beleidsprocessen is zeer beperkt.
- 11) De relatie tussen de overheid en haar burgers is gecompliceerd en voldoet niet aan de idealen van de markt.
- 12) Ook de relatie tussen politici en ambtenaren is speciaal; zij komt niet overeen met normale hiërarchische werkrelaties.

Deze kenmerken vormen niet alleen het decor waarop politici en ambtenaren figureren, ze zijn ook bepalend voor de dramaturgie en het spel: de processen die de overheid volgt bij het herkennen en oppakken van problemen, het voorbereiden en het nemen van beslissingen, en het uitvoeren hiervan. Om in de beeldspraak te blijven: de grote mate van symboliek en dramatisering leidde bij de Vlaamse socioloog Mark Elchardus³⁵ tot de karakteristiek 'dramademocratie'. Overheid is een bijzonder bedrijf, waar keuzes primair op waarden zijn gebaseerd en waar eerder sprake is van 'waarderationeel handelen' dan 'doelrationeel handelen'³⁶.

³⁴ Berg, A.H. (2006), *De eigen aard van de overheid*, eerder aangehaald en ook samengevat in het artikel 'Systeemkenmerken overheid maken dat ambtenaar niet zichzelf kan zijn', *Management & bestuur* 1999.

³⁵ Elchardus, Mark (2002), *De dramademocratie*. Lannoo.

³⁶ De Vries, Jouke en Marcel van Dam, *Politiek bestuurlijk management*, aangehaald werk.

Er worden meerderheidsbesluiten genomen, en dus zijn er altijd ‘verliezers’. Louter openheid betrachten als mentaliteit volstaat niet; een juridische grondslag bepaalt dat alle informatie die bij een bestuursorgaan berust, openbaar is. Op de ‘systeemspanningen’ die hieruit – onontkoombaar en onlosmakelijk – voortvloeien gaan we in het volgende hoofdstuk in.

2.4 Overheid als werkgever, ambtenaar als werknemer

Is de overheid vanwege de systeemkenmerken een apart type werkgever? Van tijd tot tijd laait het debat op over de vraag of de ambtenaar qua rechtspositie en arbeidsvoorwaarden een aparte status nodig heeft ten opzichte van de private sector. Eind jaren zeventig van de vorige eeuw laaide het debat over deze ‘ambtelijke status’ op, onder meer onder druk van allerhande nieuwe wetgeving voor ondernemingsraden, Arboregelgeving en pensioenen. In 1984 leidde dit debat tot een besluit van overheidswerkgevers en de ambtenarenbonden. Dit ‘Grand Design’³⁷ betekende een vergaande toepassing van diverse regels op de genoemde terreinen. Deze gelijktrekking is in de praktijk echter nooit volledig tot stand gekomen. Zo kan de Wet op de ondernemingsraden worden *overruled* door het politieke primaat, waardoor tijdens een recente kabinetsformatie twee ministeries konden worden samengevoegd zonder inbreng van de ondernemingsraden.

Het dossier ‘ambtelijke status’ heeft een wat schokkerige aandacht en is maar in kleine kring

urgent. Ambtenaren kennen er zelf weinig waarde aan toe; onderzoek naar het arbeidsmarktimago door de Dienst Publiek en Communicatie van het ministerie van Algemene Zaken leert dat het geen *issue* is voor toetreders tot de arbeidsmarkt. Volgens Ron Niessen³⁸ is het rechtspositionele onderscheid tussen overheid en markt ook geen relevante indicator voor de bijzondere positie van een overheidsdienaar.’ Niet de ambtenaar is een bijzondere werknemer, maar de overheid is een bijzondere werkgever. In die zin dat zij naast werkgever overheid is en blijft, en als zodanig gebonden is aan bepaalde normen en waarden’. Zo moet de overheid de grondrechten van haar werknemers in acht nemen. De rechtspositie van de ambtenaar is inmiddels op vele punten gelijkgetrokken met die van de ‘gewone’ werknemer (ambtenaren vallen ook onder de WAO, WW en de Ziektewet); de ambtenaar heeft nog wel een extra ontslagbescherming. De kern daarvan is de bescherming tegen willekeur, bijvoorbeeld politieke willekeur, en het waarborgen van een belangrijk Weberiaans beginsel: de zakelijke en onafhankelijke uitoefening van het ambt. Die bescherming is uiteraard niet bedoeld om ontslag wegens ondermaats presteren te voorkomen. Max Weber zag de spanning die dit legt op de prestaties en de kwaliteit ook, en merkt op: (dit) *’erschwert naturgemäß die Besetzung der Ämter nach technischen Zweckmässigkeitsrücksichten und auch die Karrierechancen strebsamer Anwärter’*³⁹. De mogelijkheid om van slecht functionerende ambtenaren af te komen is inmiddels al lang wettelijk geregeld. De boodschap van Ron Niessen is dat het dus een zaak van goed management is om

³⁷ Becking, K.M. (2001), ‘Grand design’: een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000. Proefschrift Universiteit Utrecht, CAOP.

³⁸ Niessen, R., *Ambtenaar in de Overheidsorganisatie*. Studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 42.

³⁹ Weber, Max (2005), *Wesen, Voraussetzungen und Entfaltung der bürokratischen Herrschaft*. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, pag. 708, Zweitausendeins.

slecht functionerende ambtenaren bij het arbeidsbureau af te leveren en om met de genoemde spanning zorgvuldig om te gaan. Een verdere normalisering van het ontslagrecht zou daarom niet nodig zijn. Integendeel: dit zou een verlies van waarborgen tegen (politieke) willekeur betekenen en bovendien erg veel transactiekosten met zich meebrengen⁴⁰.

Ambtelijk besef

Is er een ideaaltypische kern van ambtenaarschap aan te wijzen? Volgens De Vries⁴¹ is de beleidsambtenaar bij de overheid: 1) inhoudelijk deskundig, 2) politiek loyaal en neutraal, 3) adviseur op basis van feiten en wetenschappelijke kennis, 4) bedenker van beleidsalternatieven en 5) kan zich verplaatsen in de gedachtewereld van politiek bestuurders (plaatsvervangend denken). Max Weber sprak van de noodzaak te beschikken over *Fachwissen* en *Dienstwissen*. Niessen⁴² onderstreept het bijzondere karakter van de laatste kwaliteit: hoe eigen je jezelf 'ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef' toe? Opleidingen voor ambtenaren moeten toerusten voor normatief-politieke vraagstukken, economische keuzevragen, constitutioneel recht en filosofie. Systematische bespreking helpt bij het verwerven van het broodnodige *Fingerspitzengefühl*: voor de selectie van informatie, het voorbereiden van keuzes en in- en extern informeren bestaat geen vastomlijnde organisatiestructuur; daarvoor heb je ervaring nodig. Edgar Karssing en Niessen⁴³ formuleren op grond van onderzoek en bijdragen aan opleiding en training van beleidsmedewerkers en leidinggevend, tien *standaarden voor ambtenaren*:

- 1) toewijding aan de publieke zaak;
- 2) deskundigheid;
- 3) vakbekwaamheid;
- 4) onafhankelijkheid en onpartijdigheid;
- 5) democratisch besef;
- 6) rechtsstatelijk besef;
- 7) politiek-bestuurlijke gevoeligheid;
- 8) flexibiliteit;
- 9) omgevingsgerichtheid (dienstbaarheid of responsiviteit), en
- 10) resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid.

Drie samenhangende processen

Hoe krijgen deze standaarden voor goed ambtenaarschap gestalte in de praktijk? Een studie naar de kern van de professie van de beleidsambtenaar bij de rijksoverheid door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, plaatst het vermogen om evenwichtig te opereren in drie samenhangende processen centraal⁴⁴: 1) het politieke proces, 2) het beleidsproces en 3) het onderhandelingsproces. De beleidsmedewerker moet thuis zijn in het politiek bestuur, de bureaucratie en de maatschappelijke context. Gesprekken met beleidsmedewerkers en hun leidinggevenden brachten zes 'domeinen' in beeld waarin een beleidsmedewerker thuis moet zijn:

- a) het politiek domein (verantwoordelijkheid voor adviseren over lange termijn en politieke besluitvorming);
- b) het maatschappelijk domein (verantwoordelijkheid voor functioneren van systemen, stelsels en sectoren en beleidsverantwoordelijkheid);
- c) het wetenschappelijk domein (kennisverantwoordelijkheid);

⁴⁰ Niessen, R., *Waarom ambtenaren anders zijn*. In: *Binnenlands Bestuur*, 21 juli 2006.

⁴¹ De Vries, J. (2008), *Ambtenaren zonder inhoud*, in: Frank Ankersmit en Leo Klinkers, *De tien plagen van de staat – de bedrijfsmatige overheid gewogen*. Van Gennep.

⁴² *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*, aangehaald werk.

⁴³ *Geroepen om het algemeen belang te dienen*, aangehaald werk.

⁴⁴ José Nelis (2008), *Eerste stap op weg naar een loopbaanbeleid voor beleidsmedewerkers*. Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk, DGOBR.

- d) het bestuurlijk domein (besturingsverantwoordelijkheid voor de uitvoering);
- e) het ambtelijk domein (coördinerende verantwoordelijkheid) en
- f) het internationaal domein: onderhandelende verantwoordelijkheid.

Het onderzoek grijpt de zogeheten beleidslevenscyclus⁴⁵ aan om de rollen van beleidsmedewerkers te duiden met de bijbehorende kerntaken, producten en competenties. De beleidsmedewerker komt hieruit naar voren als iemand die afwisselend *onderzoeker, strateeg, expert, procesregisseur, organisator, vakman, relatiebeheerder* en *stimulator* moet kunnen zijn. Het type vraagstuk en ook de aard van het departement bepalen uiteindelijk de benodigde inzet. De hoofdlijnen worden verder uitgewerkt in 'loopbaanlijnen', opdat bij instroom van nieuwe medewerkers en bij professionalisering systematisch binnen de rijksdienst kennis en ervaringen kunnen worden doorgegeven.

Het samenkomen van het drieluik politiek-bestuurlijk proces, beleids-bureaucratisch proces en maatschappelijk onderhandelingsproces, markeert hoe de beleidsambtenaar in een sector verkeert waarin systeemkenmerken eigen accenten zetten. Niet voor de ambtenaar als werknemer, wel als (mede)werker.

2.5

*Dé ambtenaar bestaat niet*⁴⁶

We hebben in dit hoofdstuk vanuit de overheid als systeem naar kenmerken gezocht die helpen het ambtelijk ambacht af te tekenen. Natuurlijk, het is gevaarlijk om over 'de' ambtenaar te spreken. Binnen tien jaar zal de nu oudste generatie (de protestgeneratie) geheel zijn verdwenen uit de rijksdienst. De eerste vertegenwoordigers van de jongste generatie (*screenagers*, geboren 1985-2000) stromen nu al binnen. Daarmee verdwijnt een generatie voor wie de waarden van status, positie, consensus en zelfontplooiing hoog scoren. De nieuw binnenkomende generatie houdt zich niet aan oude grenzen, is gericht op interactief ontwikkelen en streeft niet zozeer naar consensus maar hanteert veel meer een praktijk van leven en laten leven.

De verschillen tussen opeenvolgende generaties brengen nieuwe zienswijzen, eigen invullingen van idealen en drijfveren met zich mee. Dat is van alle tijden. Nu gaan nieuwe ontwikkelingen op het gebied van werken aandacht vragen: telewerken, elektronische diensten, nieuwe interactieve vormen.

De diversiteit binnen het personeelsbestand zal toenemen want met de nieuwe generaties neemt de diversiteit toe: meer vrouwen, meer (sub)culturen bijvoorbeeld.

De generatie X (geboren 1955 – 1970) bezet nu de meeste leidersposities in organisaties. Dat betekent volgens Bontekoning een geleidelijke accentverlegging op het vlak van veranderen, ten opzichte van de tijd waarin de

⁴⁵ Naar verluidt is dit begrip gemunt door Pieter Winsemius, zie o.m. zijn *Speel nooit een uitwedstrijd* uit 1988. Veen.

⁴⁶ Bontekoning, Aart C., (nov. 2007), *Generaties in Organisaties. Een onderzoek naar generatieverschillen en de effecten daarvan op de ontwikkeling in organisaties*. Amsterdam.

protestgeneratie die posten bezette. Bijvoorbeeld niet veranderen via herstructureren maar meer aandacht voor het proces en ook voor professionalisering. Als die kenschets klopt dan zou dit kunnen betekenen dat de inpassing van de nieuwste generatie en de professionele inpassing van nieuwe interactieve werkvormen in bestaande werkvormen een 'evolutionair' verloop kan krijgen, een voorbeeld van wat Bontekoning schetst als 'de positieve vernieuwende invloeden van alle generaties'.

2.6

Balans: vindplaatsen van kenmerken

De specifieke taken van de overheid, de omlijsting ervan met een keur aan veiligheidspalletjes (zelfbinding), het samenkomen van professionals en lekenbestuurders en de focus op meerderheidsbesluiten: het zijn enkele onderscheidende kenmerken van de presentie van overheid in de samenleving. 'Gevaar verplicht', aldus Paul Frissen⁴⁷, om aan te geven dat de onderscheidende positie niet zonder risico's is – en dus niet nauwlettend genoeg in de gaten gehouden kan worden.

Dat begint in eigen huis en het is alleszins de moeite waard om te belichten of en hoe ambtenaren bij de rijksoverheid die eigen kenmerken herkennen en hanteren. Na de literatuur daarom oog voor de praktijk. Hoe komen daar de kenmerken in naar voren, hoe gaan rijksambtenaren er – bewust en onbewust – mee om en wat zegt dat over de ambtelijke professie?

⁴⁷ Gevaar verplicht, aangehaald werk.

3.

Ambtelijke spanningsbogen: dilemma's in beeld

3.1 Inleiding

We belichten de praktijk aan de hand van negen interviews met rijksambtenaren. Voor deze vorm van kwalitatief onderzoek is gekozen vanuit een bepaalde veronderstelling, die als volgt luidt: naast of onder bewuste inzichten en vaardigheden wordt gedrag gevormd door onberedeneerde handelingen⁴⁸. Die kunnen te maken hebben met ervaringen en de wijze van omgaan ('*coping*') met (on)mogelijkheden in de context waarin iemand werkt. Bij de interviews is daartoe gewerkt met de aannames over het 'systeem overheid' uit het vorige hoofdstuk. Vijf 'systeemspanningen' werden daarbij gebruikt voor de duiding van ambtelijke keuzes. Per spannings-

boog zijn denkbare rolopvattingen en gedragingen geformuleerd⁴⁹. Naar aanleiding van de interviews zijn de vijf oorspronkelijke ambtelijke spanningsvelden, teruggebracht tot drie. Fragmenten uit de vraaggesprekken illustreren (geanonimiseerd) aannames, keuzes en reflecties.

De drie systeemgebonden spanningsbogen vormen als het ware een arcade (of: arcatuur) waaronder de rijksambtenaar zijn of haar weg vindt. Het gaat om mechanismen die het ambtelijk handelen als het ware opschorten, als remmende palllen fungeren⁵⁰. Over het feitelijke

⁴⁸ Zie onder meer Ap Dijksterhuis (2007), *Het slimme onbewuste*. Bert Bakker. In deze publicatie wordt de dominantie van het bewustzijn als gedragsbepaler gerelativeerd.

⁴⁹ Een samenvattend raster van de aannames is als bijlage 2 achterin dit boekje opgenomen. Hierbij is ook een verantwoording te vinden: hoe de spanningen samenhangen met de 'systeemkenmerken' van Berg uit het vorige hoofdstuk.

⁵⁰ Pal: (*deels*) uit 1864: m. (-len), pen tot het tegenhouden van een spil of een rad. -, [bijwoord] onbewegelijk, stilstaand; - staan in het gevaar, niet terugdeinzen; [iemand] - zetten, [iemand] door redenering den mond snoeren.

hanteren van de spanningsbogen gaat hoofdstuk 4; we gaan eerst, in dit hoofdstuk, in op de wijze waarop het drieluik zich voordoet en beschrijven achtereenvolgens:

1. Belangenafweging in het besef van rechtsstatelijkheid.
2. Beheersbaarheid in democratische context.
3. Vakmanschap onder ministeriële verantwoordelijkheid.

Eerste spanningsboog: belangenafweging in het besef van rechtsstatelijkheid

Omdat de overheid bij uitstek een rol moet vervullen waar strijdige belangen en waarden aan de orde zijn, zijn de overheidstaken uiteindelijk gebaseerd op politieke keuzes; ze hebben dus een **subjectieve grondslag**⁵¹. Daarmee zijn ze **fundamenteel omstreden** en is **machtsuitoefening** en dwang door de overheid onontkoombaar. Om misbruik daarvan te voorkomen wordt de **overheid zelf ook gebonden** aan eisen van rechtsstatelijkheid, rechtmatigheid en openbaarheid. Daarvoor zijn binnen departementen de ‘*checks and balances*’ georganiseerd in de vorm van juridische onderdelen en procedures. Vervolgens zijn nadrukkelijk voorzieningen getroffen waardoor vanuit de samenleving kan worden getoetst en geïntervenieerd. Uit de vraaggesprekken:

- *‘Met subsidies moet je altijd kunnen legitimeren dat ze het algemeen belang dienen. En daar letten ook allerlei collega’s op. Het is heel goed dat er een directie Juridische Zaken is en een financiële afdeling die met je mee kijkt.’*
- *‘Als je als beleidsambtenaar door allerlei discussies in de verleiding zou komen om te veel in bijzondere belangen te treden, zijn er allerlei mechanismen die dat verhinderen. Je kunt alleen maar subsidiëren binnen wettelijke kaders. Anders moet je gaan aanbesteden.’*

⁵¹ De vetgedrukte woorden verwijzen naar de systeemkenmerken uit het vorige hoofdstuk; zie ook bijlage 2.

- *‘Toen heb ik de Algemene wet bestuursrecht voor de neus van de DG gelegd en heb ik gezegd: dáár staat het. We moeten dát doen; zo niet, dan ga je geweldig nat.’*
- *‘Een bewindspersoon kan zeggen: “Daar moet een oplossing voor komen; ik wil ook mijn partijgenoot ter wille zijn”. Je kunt je voorstellen dat de ministers zoiets willen; aan de andere kant moet je ook rekening houden met gelijkheid, het beginsel van behoorlijk bestuur en al dat soort dingen. Ik neem uiteindelijk die beslissing niet, maar ik moet wel adviseren en ik moet ook op de risico’s wijzen en de mogelijke gevolgen.’*
- *‘Dat vond ik zakelijk een onverstandige beslissing. Maar het raakte niet mijn ziel. Als ik het verzoek krijg om er aan mee te werken dat moslims het land uit worden gezet die hun fietslicht niet laten branden, dan denk ik dat ik een andere functie ga zoeken. En wel per direct.’*
- *‘De instructie is nu: beslis oplossingsgericht. Men krijgt geen werkinstructies meer, we regelen de uitvoering niet meer dicht. Er is beslisruimte, daarbij wordt het kader aangegeven maar wat nog belangrijker is: het doel van de regel. Uitvoering moet zijn eigen ruimte opeisen.’*
- *‘Ja, als de minister wat meer tijd had gehad, waren we eruit gekomen. Ik heb het afgeraden, omdat dat juridisch niet verder te rechtvaardigen viel.’*

Tweede spanningsboog: beheersbaarheid in democratische context

Het feit dat de taak en de uitoefening ervan fundamenteel omstreden zijn maakt ze vaak ook tot een nogal ondankbare opgave. De **negatieve uitgangspositie** levert ongemak op: moet ze benoemd worden, en vooral: *hoe* moet ze worden benoemd, wat wordt benoemd en *wie*, in welke rol en met welke verantwoordelijkheid? De eerder genoemde subjectieve grondslag maakt het uitvoeren van de taak bovendien vaak **complex**. Een recht-toe-recht-aan-doel middels planning voldoet niet; de **relatie met burgers**, belangengroepen en de voor de overheid zelfbindende regels, is gecompliceerd. De slogan

‘Van A naar Beter’ van het ministerie van V&W suggereert eenvoud, maar kan niet maskeren dat files, oponthoud en moeilijke bereikbaarheid juist de aanleiding zijn voor aanhoudende zorg van de overheid.

Het maatschappelijk onderhandelingsproces karakteriseert zich doordat relaties, overeenkomsten en werkwijzen steeds diverser worden. Van een ‘unicentrisch’ perspectief ontwikkelt de overheid zich naar een ‘pluricentrische’ focus⁵². Daarbij worden in wisselende samenstellingen problemen geagendeerd en oplossingsrichtingen geformuleerd, komt besluitvorming tot stand en krijgt de uitvoering (en handhaving of beheer) gestalte. Deze ontwikkelingen stellen eisen aan de beleidsmedewerkers, zowel in de interne werkprocessen als in het contact met andere bestuursorganen, departementale diensten, maatschappelijke instellingen en het publiek. Was er in het verleden een focus op louter interne besluitvorming, de afgelopen jaren zijn (en worden nog steeds) stappen gezet naar interactieve besluitvorming en overdracht van taken en bevoegdheden. Ook worden werkzaamheden afgestoten, wordt aansluiting gezocht met maatschappelijk initiatief en manifesteren zich nieuwe programmatische en projectmatige werkvormen. Overheid en burgers komen elkaar in meerdere rollen tegen. Als ‘kiezer’ staat de burger – even – boven de overheid, als ‘staatsburger’ er naast, zoals bij de consultatie over afwegingen. Als ‘onderdaan’ en als ‘klant’ daarentegen, is sprake van een ondergeschikte rol. De media en met name internetfora werken hierbij als een katalysator van agendering en debat, maar ook van hypes en misverstanden. Hoe borg je als ambtenaar in die nieuwe context democratische fundamenten als

rechtsstatelijkheid, rechtsgelijkheid en integriteit? In de context van dit hoofdstuk kunnen we minimaal vaststellen dat het beroep van beleidsambtenaar naast inzicht in hiërarchische verhoudingen, ook veel *know how* vraagt om wensen en verwachtingen in de samenleving te herkennen en te hanteren.

De hierdoor veroorzaakte **bepaalde beheersbaarheid** kan op zichzelf geen reden zijn om dan maar van de taak af te zien. Voor de overheid geldt immers een **leveringsplicht**, terwijl over de taakuitoefening wel in het **openbaar** verantwoording moet worden afgelegd.

Dit spanningsveld tussen resultaat willen boeken (beheersbaarheid), draagvlak houden bij burgers en belangengroepen, en de openbare verantwoording, wordt geïllustreerd door de volgende ervaringen van de geïnterviewden:

- ‘Schrijnende individuele gevallen zijn vaak de reden dat het in de publiciteit komt en de reden om het beleid in zijn totaliteit ter sprake te brengen. Dan moet aan het parlement of aan de pers worden uitgelegd, hoe het zo gegaan is, en moet je daar al heel snel mee aan tafel. Dan praat je al heel snel mee over hoe dit zo is gekomen en hoe dit kan worden veranderd.’
- ‘Als de ministers met de Tweede Kamer hebben afgesproken “we gaan met de partijen praten”, dan probeer ik dat zo snel mogelijk te organiseren zodat we meteen weer richting de Kamer kunnen zeggen wat besproken is.’
- ‘De minister had een heel goed politiek gevoel: zij voelde heel goed aan van, dit project moet niet aan mij blijven plakken. Ze wilde zich niet te veel vereenzelvigen met het project. Zij had zichzelf dus al losser gemaakt van het project toen zij eraan begon.’
- ‘Ik vind eigenlijk dat je je niet kunt opstellen als louter “dienaar” van één minister. Dat heeft met de eenheid van het kabinet te maken; je moet als ambtenaar zorgen dat het naar buiten toe één stem is, hoe frustrerend het ook is.’

⁵² Teisman, G.R. (1998), *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.

Derde spanningsboog: vakmanschap onder ministeriële verantwoordelijkheid

De democratische rechtsstaat bedient zich van **gekozen bestuurders**, die voor een bepaalde tijd (hun democratisch mandaat) zijn aangesteld. In dat verband brengen we het leerstuk van de **ministeriële verantwoordelijkheid** onder de aandacht. Ambtenaren werken onder een functionaris, die onder democratische controle staat van de volksvertegenwoordiging. Deze constitutionele grondslag betekent dat alles wat op een ministerie gebeurt kan worden toegeschreven aan de functionaris die de politieke leiding heeft. Diverse gebeurtenissen, vooral incidenten, hebben de afgelopen jaren laten zien dat een bewindspersoon niet alles kan weten wat er op een departement gebeurt, maar daar dus wel op kan worden aangesproken en uiteindelijk ook deze verantwoordelijkheid moet nemen ten overstaan van de volksvertegenwoordiging. Deze 'afsprake' betekent ook dat een bewindspersoon kan worden aangesproken op misstanden die onder een voorganger zijn begaan. Niessen⁵³ merkt op dat de ministeriële verantwoordelijkheid soms gelijk getrokken wordt met aftreden, ten onrechte: 'Alles aan één functionaris *toerekenen* is niet hetzelfde als alles aan die functionaris *aanrekenen*, laat staan: die functionaris op alles *afrekenen*. Bekend zijn die situaties waarin een minister moest aftreden omdat hij het liet gebeuren dat hem niet op tijd de juiste informatie werd aangereikt. De beantwoording van de vraag welke informatie de minister of staatssecretaris moet hebben, behoort tot de meest essentiële vaardigheden van een beleidsambtenaar'.

De minister wordt ondersteund door **professionele ambtenaren**; dit betekent dat zij dit beroepsmatig doen, los van politieke kleur of voorkeur en voor langere (meestal onbepaalde) duur zijn aangesteld.

Die relatie tussen **lekenbestuur** en **professionele ambtenarij** wordt beïnvloed door de verschillende oriëntaties tussen de twee. We noemen er enkele. In de eerste plaats de oriëntatie op de lange termijn (ambtenaar) ten opzichte van de korte termijn (bestuurder). Spanningen kunnen ontstaan als bewindspersonen beleidsvoornemens voor een kortere termijn willen effectueren dan de ambtelijke leiding van een departementsonderdeel – bijvoorbeeld vanuit overwegingen van continuïteit – nodig of wenselijk acht.

Ten tweede: de onderscheiden waardenoriëntatie. De bestuurder is primair georiënteerd op de waarden 'legitimiteit' en 'politieke steun'; voor de ambtenaren zijn de waarden 'deskundigheid' en 'doelmatigheid' dominant⁵⁴. Regelmatig rijzen er vragen over de relevantie van verwantschap van de ambtenaar met de politieke kleur van de bewindspersoon, en in hoeverre de ambtenaar 'zijn' bewindspersoon bijstand mag verlenen bij partijpolitieke werkzaamheden. Ten derde: de bestuurder is weliswaar niet de normale hiërarchische baas van de ambtenaar, maar bij hem of haar ligt de invulling van de eerder genoemde subjectieve grondslag. De bestuurder bepaalt immers uiteindelijk welke taken worden uitgeoefend en met welk doel. Uit de interviews:

⁵³ *Ambtenaar in de Overheidsorganisatie*, aangehaald werk.

⁵⁴ Zie hiervoor ook: Van der Wal, Zeger (2006), Kernwaarden in openbaar bestuur en bedrijfsleven. Overzicht van meest genoemde organisatiewaarden in bestuurskundige en bedrijfskundige literatuur, gedragscodes en onderzoek. In: *Beleidswetenschap jrg. 20, nr. 2, pagina 48-63*.

- *‘Dat wij hier een bepaalde politieke sensitiviteit hebben ontwikkeld om te weten welke zaak op welk beleidsterrein of wat dan ook zou kunnen leiden tot het in gevaar brengen van die bewindspersoon.’*
- *‘Onze directie werkt voor beide ministers. We lopen via de DG’s naar de ministers. Dat is nog eens extra lastig. We moeten onze nota’s op beiden afstemmen. Dus we geven opties: voor u zou dit een goede optie zijn, en voor u dat. We belichten dus wel van alle kanten de dingen die ze hebben gezegd of toegezegd. Ze krijgen beiden een gelijk verhaal, maar bij de ene slaat de weegschaal naar die kant uit en bij de andere naar de andere kant.’*
- *‘We hebben die nut- en noodzaakdiscussie nog een keer gedaan met als uitkomst dat het project er niet moest komen. Maar dat vond ook niemand erg meer, want het doel was veranderd voor ons. Het was in die tijd dat grote projecten uit waren. En toen besloot dus een minister niet haar lot eraan te verbinden. Dat is politiek.’*
- *‘Je moet ook als grote uitvoerder de minister confronteren met consequenties van de eigen wensen. Wat we doen is zeggen, dat kunnen we wel of dat kunnen we niet en dat kunnen we pas op die termijn, want dat leidt tot de uitvoering van x soortgelijke gevallen. Ik neem uiteindelijk de beslissing niet, maar ik moet wel adviseren en ook op de risico’s wijzen en de mogelijke gevolgen. Een goede minister ziet daar altijd het eigen belang van in, ook voor zijn eigen functioneren.’*
- *‘Een deel van de ambtelijke professie is vooruitdenken met het hoofd van de minister. Dus, wat gaat hij of zij ongeveer willen en wat moet hij of zij daarvoor weten, en ook wat niet.’*
- *‘Wat in deze sector wel moet, is Kamerleden uitleggen van tevoren hoe technisch een wetsvoorstel in elkaar zit en ik zou willen dat je dit of dat zou doen.’*

3.2

Balans: niet zonder gevaar

Drie dilemma’s zijn in dit hoofdstuk uitgewerkt; beleidsambtenaren ontmoeten ze beroepshalve en ze zijn daarmee wezenlijk voor het ambtelijk presteren. Met Niessen⁵⁵ onderstrepen we het belang van een ‘ambtelijk besef’ om zorgvuldig en deugdzaam (Frissen⁵⁶) onder de spanningsbogen een weg te vinden.

De dilemma’s zijn vooral van betekenis voor de publieke sector. Ze bepalen de bijzondere context van het overheidshandelen, ze geven er de specifieke dimensies aan. Ze vragen om erkenning, herkenning en hantering in het dagelijkse werk.

Hoofdstuk 4 beschrijft de praxis van ambtelijk besef.

⁵⁵ Ambtenaar in de Overheidsorganisatie, aangehaald werk.

⁵⁶ Gevaar verplicht, aangehaald werk.

4.

Het spel en de grenzen: ambtelijke strategieën

4.1 Inleiding

De in het vorige hoofdstuk geschetste dilemma's geven de intrinsieke spanningen aan die zich voordoen in het werken voor de overheid.

Daarnaast is er een conflict met de elementaire drijfveren – de basisbehoeften – van de individuele werknemer.

Uiteraard doet het conflict tussen organisatiebelangen en persoonlijke behoeften zich ook voor bij marktorganisaties. De eigenaardigheden van het werken bij de overheid echter, maken dat conflict scherper, en bepalen hoe het zich manifesteert. De eerder beschreven systeemkenmerken en systeemspanningen voeden als het ware het conflictueuze karakter. Dreigt of ontstaat dan een conflict, dan zijn er meerdere manieren om hiermee om te gaan. Bewust en onbewust, zo toont de praktijk, wordt dan

ontkend, ontlopen of gemanipuleerd. De ambtelijke 'coping' met de eigenaardigheden blijkt niet onschuldig. Wie dilemma's kan herkennen en hanteren, kan voortgang boeken. Maar er zijn ook voorbeelden van vervreemding, demotivatie en disfunctioneren.

We lichten in dit hoofdstuk deze persoonlijke aspecten toe om vervolgens in te zoomen op de wijze waarop ambtenaren tot keuzes komen: de strategieën die het ambtenaarschap de facto kunnen maken en breken.

4.2 Omgaan met ongemak

Hans Berg⁵⁷ spreekt van een conflictueus karakter als de systeemkenmerken raken aan primaire drijfveren. Hij verwijst daarbij naar de

⁵⁷ *De eigen aard van de overheid*, aangehaald werk.

zogenoemde bronbelangen (Frijda⁵⁸). Van deze drijfveren komen er vooral vier onder druk te staan:

1. behoefte aan nabijheid en samenhang (mensen willen ergens bijhoren en zich met gelijkgestemden kunnen identificeren);
2. vertrouwdheid en oriëntatie (mensen willen weten waar ze aan toe zijn);
3. beheersbaarheid (mensen willen graag zelf dingen doen, naar hun hand zetten en ook kunnen);
4. waarden (humanitaire, religieuze, ideologische, sociale) als belangen worden aangesproken.

Als deze belangen – bewust of onbewust – worden geraakt, ontstaan onplezierige gevoelens en ongemak. Die kunnen allerlei denkbare gedaanten aannemen, zoals frustratie, onzekerheid, afkeer, moedeloosheid en afhaken. Dat persoonlijke drijfveren onder druk komen, is geen uniek verschijnsel voor overheidsorganisaties en ambtelijk werk; het is iets van in beginsel alle typen arbeidsrelaties. Vervreemding kan optreden bij wie niet met deze spanningen kan omgaan. Uit een van de vraaggesprekken:

- *‘Vaak zie je vervreemdende dingen gebeuren, je moet zorgen dat je zelf niet meegaat in die vervreemding en je moet er geen onderdeel van worden. Je moet van een afstand af kunnen blijven zien: het proces loopt zo en dat is zus of zo te verklaren’.*

Technieken voor normalisatie

Individen en organisaties hanteren ‘technieken’ om emoties of belemmeringen die arbeid-gerelateerde spanningen oproepen, te reguleren en vervreemding te beteugelen of te voorkomen. Ashforth en Kleiner beschrijven een aantal technieken tot regulering die in een organisatie

(niet alleen de overheid dus) worden toegepast. Zij spreken over technieken voor ‘normalisatie’⁵⁹. Daarvan zijn er in totaal vier:

1. Aanpassing en gewenning.
2. Reframing, het wegnemen van de spanning door specialistisch of verhullend taalgebruik⁶⁰;
3. Het opknippen van verantwoordelijkheden, vooral bij het doorvoeren van omstrede beslissingen. Niemand is dan verantwoordelijk voor het einddoel, een ieder doet maar een stukje.
4. Het strak protocolleren van handelingen en procedures (‘ritualisering’).

Vooral de laatste twee technieken kunnen bijdragen tot gevoelens van vervreemding bij medewerkers: het zicht op de zin van het werk gaat verloren, het verband tussen de eigen prestatie en het resultaat van het werk wordt niet meer gezien. De experimenten van Milgram geven aan waar deze ‘normalisatietechnieken’ kunnen overgaan in manipulatie⁶¹. Het is volgens deze experimenten vooral de stapeling van drie dingen die de autonomie en eigen onafhankelijk oordeelsvermogen van de individu aantast, en de bereidheid tegengaat om het eigen gedrag kritisch te herwaarderen. Deze drie zijn:

1. opdeling van de actie (het opknippen van de verantwoordelijkheden);
2. geleidelijk opvoeren van de druk in elkaar opeenvolgende acties;
3. een sterk hiërarchische, autoritaire context.

⁵⁹ Ashforth, Blake E., Glen E. Kleiner, Normalizing emotion in organizations. Making the extraordinary seem ordinary. In:

Human Resource Management Review, 2002, nr. 12, pag. 215 – 235.

⁶⁰ Reframing kan ook een techniek zijn die niet zozeer wordt gebruikt om te verhullen of te ‘normaliseren’ binnen bestaande kaders, maar juist voor het omgekeerde: om nieuwe perspectieven te vinden.

⁶¹ *De ethiek van de ongehoorzaamheid*, in: Zygmunt Bauman (1989), *De moderne tijd en de holocaust*. Boom.

⁵⁸ Frijda, N. (2005), *De emoties, een overzicht van onderzoek en theorie*. Bert Bakker.

Herkennen we in deze context niet de klassieke bureaucratie? We veronderstellen dat de bijzondere kenmerken van overheidsorganisaties mede bepalen hoe deze druk zich manifesteert. De systeemkenmerken voeden systeemverwante spanningen. Diverse auteurs wijzen erop dat werk met een omstreden karakter of een negatieve connotatie, een extra behoefte aan *rechtvaardiging* en *verantwoording* met zich meebrengt. Ashforth & Kleiner (zie noot 59) schrijven over de belasting die agenten, lijkschouwers, artsen en ambtenaren kunnen ervaren bij hun handelingen in termen van *'dirty work'* en *'necessary evils'*. Frissen (2009)⁶² onderstreept de relevantie van aandacht voor de deugden van het handelen

van het openbaar bestuur: wie met macht wordt belast of zichzelf belast komt onvermijdelijk met *confrontaties* en *contradicties* in aanraking. Berg beschrijft de technieken die de individuele medewerker en de manager inzetten om de emotionele spanningen te reguleren die voortkomen uit het werken bij de overheid. Hij bespreekt voorbeelden van wegstoppen, overschreeuwen, ontkennen en ook twee technieken die hiervóór als technieken van de organisatie werden aangeduid: in procedures of in *planning and control*-rituelen vluchten⁶³.

Harry Aardema gaat uitvoerig in op deze ritualisering bij de overheid⁶⁴ en de schijnwereld die dit oproept. Hij stelt dat *planning & control* – versterkt onder invloed van het New Public Management – veelal als een doel op zich wordt ingezet. Als planning en control kritisch en functioneel wordt ingezet, zou het verschil tussen de planning (begroting) en de uitvoering, moeten worden gebruikt om de prestaties te

verbeteren. Maar dat gebeurt juist vaak niet en dan verwordt de planning en control tot een ritueel dat de beperkte beheersbaarheid maskeert. Dan wordt de noodzaak ontlopen om tot een (ambtelijke en politieke) dialoog te komen over een realistisch sturing. Hoggett beschrijft dit verschijnsel voor de uitvoering van overheidstaken en schetst het als de nieuwe dikke huid van de presterende overheid die in de uitvoering meer op *'conformance'* dan op *'performance'* is gaan letten en daarmee een *'virtual reality'* oproept, een *'auditable surface'*⁶⁵. Dit verschijnsel wordt in Nederland wel de *'beroepszeer'* genoemd van de professionals in de publieke sector.

Een andere schijnwereld – in die zin verwant aan ritualisering – die onbehagen oproept, wordt door Mark van Twist belicht. Hij heeft het over ambtelijk adviseurs die (moeten) *'bijdragen aan de beeldvorming'*, *'helpen in de decorbouw'*, in het bijzonder daar waar beleid onder druk komt van de media en daar in stand moet worden gehouden⁶⁶.

De organisatie en de medewerkers lijken elkaar dus te vinden in verschillende vormen van vluchtgedrag en ritueel gedrag. Dat gedrag bedreigt niet alleen het persoonlijk welbevinden op het werk, maar ook de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Om die kwaliteit te bevorderen is dialoog en debat nodig op de werkvloer en tussen professionals, waarin die spanningen expliciet worden gemaakt en openlijk onder ogen gezien. Alleen zo kan een leergedrag ontstaan dat de kwaliteit van de beroepsbeoefening bevordert.

⁶² *Gevaar verplicht*, aangehaald werk.

⁶³ *De eigen aard van de overheid*, aangehaald werk.

⁶⁴ Aardema, Harry (2007), *Control voor leiders. Wat doet ú aan 'het systeem'*? Elsevier Overheid.

⁶⁵ Hoggett, Paul, *Politics, identity and emotion*, pag. 172.

⁶⁶ Twist, Mark van (2010), *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadvisering*. Uitgeverij LEMMA, Den Haag.

Copingstrategieën: wegbewegen, tegenbewegen en meebewegen

Guido Rijnja verwijst op basis van onderzoek naar ambtelijke houdingen bij het omgaan van weerstanden in de overheidscontext naar drie typen ‘copingstrategieën’: basishoudingen bij de

ontmoeting van conflictueuze situaties in de werkpraktijk. Daarbij is sprake van drie hoofdtypen – wegbewegen, meebewegen en tegenbewegen. Binnen deze typologie zijn strategieën te benoemen en concrete uitingen ⁶⁷.

Houding	Strategie	Uitingen
Wegbewegen wordt toegepast als afstand kan worden genomen, sprake is van gering gedeeld (eigen en algemeen) belang, maar ook bij angst voor confrontatie of onzekere uitkomst.	1. Ontlopen	Vermijden, afschuiven, opschalen, opknippen, grapjes maken, wegwuiven, uitstellen, bagatelliseren.
	2. Ritualiseren	Spelregels en procedures inbrengen, in sfeer, vorm en aankleding investeren, gelijkwaardigheid benadrukken.
Meebewegen indien kan worden losgelaten, de andere partij gelijk heeft en een duurzame relatie prevaleert.	3. Inleven	Tot tien tellen, vertragen, luisteren, ‘judo’ (door eerst mee te bewegen veranderbereidheid bevorderen).
	4. Overeenkomen	Accepteren van weerstand, overnemen van voorstellen en oplossing vinden.
Tegenbewegen, indien nieuwe oriëntaties nodig zijn om on speaking terms te komen of te blijven, goedschiks dan wel kwaadschiks. Eigen machtsoverwicht, bereidheid van partijen en een overeenstemming van (eigen en algemeen) belang activeren.	5. Herformuleren	Reframing, recalibreren, herformatteren, onderliggende of hogere belangen benoemen, opknippen, overtroeven.
	6. Confronteren	Overtuigen, beperkingen opleggen, ruilen, schaarste suggereren, argumenteren.
	7. Forceren	Opleggen, voorschrijven, emotioneel beroep doen, an offer you can’t refuse, intimideren, ‘commitment and consistency’.

⁶⁷ Deze indeling is gebaseerd op een deelonderzoek in het kader van promotieonderzoek naar ambtelijke omgang met publieke weerstanden, waaronder een survey onder 32 rijksambtenaren door Anouk Bosman, Faculteit Gedragswetenschappen, Universiteit Twente, 2009.

Ambtelijke spagaat

De Britse socioloog Richard Sennett⁶⁸ stelt in een cultuurhistorische studie over vakmanschap vast dat de kern van het 'vakmanschap' lastig expliciet kan worden gemaakt; veel speelt zich in het onbewuste af. Ron Niessen (2003) wijst – in relatie tot vooral het functioneren in de politiek-bestuurlijke context – op de betekenis van 'Fingerspitzengefühl'⁶⁹. Beiden pleiten ervoor om de beroepsuitoefening voldoende ruimte te geven: dat niet te objectiveren en te protocolleren gebied. Ook de redacteurs van een bundel over beroepstrots (in de publieke sector) breken hier een lans voor. Zij bepleiten een dialoog en debat onder beroepsoefenaren waarbij de balans tussen vier groepen waarden hernieuwde aandacht krijgt. Het gaat hen daarbij om de professionele, rechtsstatelijke, bedrijfsmatige en humane beginselen⁷⁰. Geert Teisman noemt in een analyse over de ambtelijke 'spagaat', de noodzaak voor ambtenaren om 'flexibel (te) schakelen, opportuun te zijn en verschillende talen tegelijkertijd te spreken'⁷¹.

In de verhalen van onze respondenten gaan wij na hoe zij omgaan met de drie spanningsbogen uit het vorige hoofdstuk: 1. belangenafweging in het belang van rechtsstatelijkheid; 2. beheersbaarheid in democratische context; en 3. vakmanschap onder ministeriële verantwoordelijkheid. Welke interventies kunnen we hieruit destilleren?

⁶⁸ De ambachtsman, aangehaald werk.

⁶⁹ Ambtenaar in de overheidsorganisatie, aangehaald werk.

⁷⁰ Beroepstrots als programma. Pleidooi voor een republikeinse besturingsfilosofie. Gabriël van den Brink, Thijs Jansen, Jos Kole (2009). In: *Beroepstrots. Een ongeken-de kracht. (zelfde redacteurs)*, Boom.

⁷¹ Lezing voor ministerie van BZK, verslag in Binnenberijk, mei 2009.

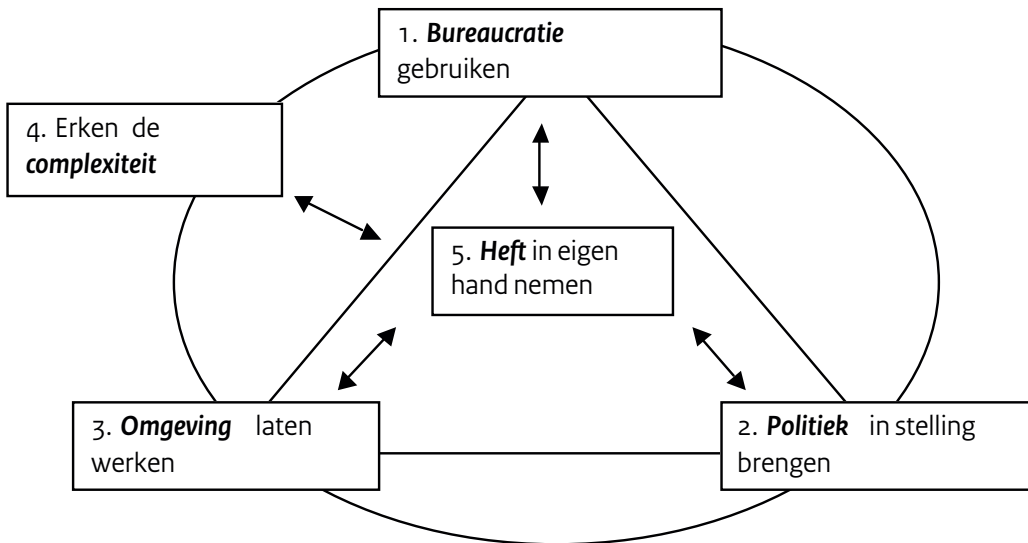
4.3

Vijf typen interventies (een sturingspalet)

Uit de transcripties van de gesprekken komen vijf typen interventies – strategieën – naar voren waarmee de betrokkenen zijn omgegaan met de eerder beschreven spanningsbogen:

1. **gebruik de bureaucratie**, zonder je ervoor af te sluiten;
2. **breng de politiek in stelling**, zonder door te schieten;
3. **help de maatschappelijke omgeving te werken**, zonder het politiek primaat te vergeten;
4. **erken de complexiteit**, zonder eigen verantwoordelijkheid te schuwen;
5. **neem het heft in eigen hand**, zonder beginselen van behoorlijk bestuur uit het oog te verliezen.

De eerste drie thema's hebben betrekking op de drie arena's waarmee de beleidsambtenaar te maken heeft: de politiek-bestuurlijke processen, de ambtelijk-bureaucratische processen en maatschappelijke onderhandelingsprocessen. Deze indeling vinden we ook terug bij de eerder aangehaalde herijking van het functieprofiel van de beleidsambtenaar van het ministerie van BZK. Ze zijn in de volgende figuur door de driehoek verbonden. De beide andere thema's verwijzen naar de *context* waarin werk gestalte krijgt (waarmee alle actoren te maken hebben) en de 'integreerde' betekenis van 'ik': de persoonlijke eigenschappen en vaardigheden die nodig zijn om zich staande te houden.



De negen verhalen zijn geordend naar deze vijf interventietypen. Dat illustreren we hierna aan de hand van de uitspraken van de geïnterviewden. Zij geven aan hoe men in de besproken situaties gehandeld heeft, of welke lessen men uit de vertelde praktijk voor zichzelf heeft getrokken. Het zijn dus zowel feitelijke uitspraken (over het eigen handelen) als normatieve uitspraken van de betrokkenen zelf (richtlijnen, lessen uit de eigen praktijk). Ze beschrijven hoe de intrinsieke spanningen in het werken bij de overheid kunnen worden overwonnen door eigen (professioneel) optreden. Bij elk interventietype worden hierna (cursief) citaten uit de gesprekken weergegeven. Per interventietype staan in een schema de hoofdpunten die aan de orde komen.

We maken hierbij een stevige kanttekening. De disfunctionele of irrationele mechanismen die in de vorige paragraaf zijn beschreven (wegstoppen, overschreeuwen, ontkennen, ritualiseren,

afschermen, of zelfs manipuleren) zijn we in de praktijkverhalen van onze respondenten niet tegengekomen, of in een heel bescheiden en ondergeschikte mate. Dat is wellicht verklaarbaar omdat we hen vroegen de praktijk te vertellen van een opdracht die zij als het meest kenmerkend en beslissend voor hun ambtelijk bestaan beschouwden. Dat heeft geleid tot een selectie door de respondent. Een andere verklaring is – op voorhand – dat sprake is van een grote vindrijkheid, die naar oplossingen leidt. Ook kan het type respondenten een rol spelen: we hebben mensen ondervraagd met een zelfstandige verantwoordelijkheid voor een beleidsdossier, dus geen starters of ondersteunende medewerkers.

Hoewel het niet allemaal succesverhalen zijn – één project moest voortijdig worden gestopt en een ander werd niet naar bevrediging afgerond - gaat het voor de respondenten wel om uitdagende ervaringen waarvoor 'alles uit

de kast' moest en tot op zekere hoogte ook kón. Verhalen dus waarin verteld is hoe de betrokkene gepoogd heeft juist niet af te stoppen en af te schermen en ook in het beperkt beheersbare werk zelf de centrale actor te blijven.

4.3 Vijf strategieën

We brengen hierna de vijf strategieën in beeld. Hierbij wordt steeds per strategie gekeken naar:

- a. wat zijn valkuilen (oftewel: niet doen);
- b. welke kansen doen zich voor (wat kun je doen);
- c. welke randvoorwaarden komen hierbij aan het licht (bevorderende en belemmerende factoren).

Tevens hebben we op basis van de gegevens uit de literatuurstudie en voor iedere interventie, de relevante standaarden c.q. competenties geduid.

Strategie 1: Overwin de belemmeringen in de bureaucratie, zonder je er buiten te plaatsen

Motto: 'laat de bureaucratie voor je werken'	
Valkuilen	<ul style="list-style-type: none"> • Afschermen van politieke leiding • Geringe doorlaatbaarheid ideeën • Coördinatie = grootste gemene deler
Kansen	<ul style="list-style-type: none"> • Korte lijnen • Verifiëren bij anderen buiten directe lijn • Nieuwe ervaringswerelden mobiliseren • Gemeenschappelijke ambities ontwikkelen
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • Interne ambtelijke steun, vertrouwen, autonomie • Continuïteit (van afspraken) • Interne feedback, debat en dialoog
Standaardcompetenties	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vakbekwaamheid, deskundigheid (Dienstwissen, Verfahrnswissen: weten 'hoe de hazen lopen')</i>

De bureaucratische context brengt tal van belemmeringen met zich mee. Zo wijzen respondenten op de **afscherming van de politieke leiding** via ambtelijke tussenlagen en structuren. Hier en daar lijkt die afscherming de laatste tijd verder toe te nemen:

- *‘Ik kom nu zelden of nooit meer met de minister in aanraking. Het is allemaal zo ingepakt. Er is een heel bureau SG opgetuigd. Het is een industrie geworden.’*

Die context kan de individuele ambtenaar niet ontlopen, maar die hoeft hij of zij ook niet passief te ondergaan. Daar getuigen de volgende drie uitspraken van.

- *‘Wat ik niet begreep was dat werken in de ambtelijke hiërarchie en dan dat “opschalen”, alles afstemmen. Ik had toen collega’s die ook een soort gezonde tegenzin hadden tegen de gebruikelijke ambtelijke structuur. Zij leerden mij het als een spel te zien waar je iets mee kan. Toen kreeg het wel iets leuks.’*
- *‘De uitvoeringstoets werkt bij ons zo goed door de korte lijnen. Als ik collega’s van andere departementen vertel dat ik als uitvoerder wel drie of vier keer per week bij de minister zit dan vallen ze van hun stoel.’*
- *‘Je moet verifiëren of degene die het [een ambtelijke nota die een tegengeluid bevat] tegenhoudt gelijk heeft, of dat anderen die meer kennis hebben dan jij, er hetzelfde oordeel over hebben.’*

Ook brengt het **interdepartementale verkeer** diverse spanningen met zich mee, die nog worden versterkt door het instellen van de programmaministeries in het kabinet Balkenende IV dat op het moment van de interviews functioneert. De programmaministeries zijn ingesteld om de beleidsvorming beter dan binnen de sectorale kokers, te laten aansluiten op de meervoudige problematiek (wijken en integratie) of op een specifieke doelgroep (jeugd). Omdat de rest van de overheidsorganisatie daar niet op is ingericht

vergt dat vaak extra afstemming: meer coördinatie en langere lijnen.

- *‘Ik vind het op zich prachtig dat het kabinet horizontaal werkt, zodat al die onderwerpen met al die invalshoeken worden bekeken. Alleen die lijnen zijn zo verschrikkelijk lang. Misschien moet je dan wel horizontale departementen gaan maken.’*

Die langere lijnen en extra coördinatie kunnen averechts werken indien ze leiden tot veel overheid – intern gedoe en daardoor een **geringe doorlaatbaarheid van nieuwe ervaringen van buiten**. Een respondent heeft daar met zijn team een tegenwicht tegen gevormd:

- *‘We zijn opgehouden om tegen de andere departementen aan te praten en zo te proberen hen mee te krijgen. We zijn buitenom gaan werken en hebben nieuwe ervaringswerelden van buiten binnengebracht. Daar hebben we hen mee geconfronteerd. Op ongewone plaatsen, zoals in een kroeg waar we mensen hadden uitgenodigd uit de betrokken groep die heel goed over hun bestaan konden praten. Dat bracht hen en ons in beweging.’*

Een gevaar van ambtelijke coördinatie is de neiging om bij de ambtelijke afstemming die dat vergt, **genoegen te nemen met de grootste gemene deler** in plaats van samen uit te komen op een verder gaande ambitie. Een respondent formuleert vanuit zijn ervaring de volgende gedragsregel die daar tegenwicht tegen kan bieden:

- *‘Je moet gemeenschappelijke ambities ontwikkelen maar dat is iets geheel anders dan je neerleggen bij andermans’ ambities als die te laag zijn. En je moet elkaar aanspreken op de afgesproken ambities.’*

De verhalen laten dus zien hoe de ambtelijke organisatie de neiging heeft de ambtenaar af te schermen van de politieke leiding en van

invloeden van buiten. Het werk dreigt daarmee – ook waar er programmaministers zijn ingesteld – te veel op de interne overheid gericht te raken. De verhalen getuigen er echter ook van dat deze druk kan worden weerstaan. Natuurlijk zijn daarbij de inzet en de persoon van de ambtenaar essentieel. Daar komen we nog op als we de vijfde interventiestrategie behandelen, aan het eind van deze paragraaf.

Men wijst daarnaast op het belang van **drie randvoorwaarden** waaraan moet worden voldaan op het niveau van de interne organisatie, wil de ruimte voor de persoon en diens professionaliteit voldoende tot zijn recht komen. Deze drie zijn:

- a) voldoende (interne) ambtelijke steun;
- b) een zekere interne continuïteit; en
- c) voortdurende interne feedback.

Deze factoren lichten we hierna toe aan de hand van enkele citaten. Over **interne ambtelijke steun** en vertrouwen en de meer rechtstreekse en open verhoudingen die nodig zijn:

- *‘Steun van leidinggevende en vieren van successen zijn een belangrijke stimulans.’*
- *‘Ik gaf zelf wel aan als ik het verstandig vond als hij (mijn ambtelijk meerdere) ernaar keek. Dat deed hij dan ook.’*
- *‘Daarom heeft dat ook te maken met een cultuuromslog. Nu zijn mensen nog bang om afgerekend te worden. Als je dan vraagt, noem maar eens iemand die ontslagen is omdat hij een verkeerde beslissing heeft genomen? Nou, er is niemand ontslagen. Daar hebben ze nooit een voorbeeld van. Waarom doe je het dan niet? Waarom ben je dan zo bang om een*

beslissing te nemen? Dat heeft te maken met vertrouwen.’

Ook komt de noodzaak naar voren om een **zekere continuïteit** in de ambtelijke leiding en bezetting te hebben:

- *‘Maar van belang is ook dat de directeur en het afdelingshoofd in de tussentijd zijn gewisseld. Dat geeft geen continuïteit. Deze directeur heeft een andere ambitie met het programma.’*

Wellicht moeten we hier preciezer zijn: als er wisseling is van de leidinggevenden is het van belang dat zij oog hebben voor de continuïteit van de lopende programma’s, zeker als de politieke leiding met wie ze zijn afgesproken, er nog zit. Dat is kennelijk niet altijd het geval.

Ten slotte over het belang van een voortdurende **interne feedback**; daarover gaan de volgende uitspraken. De collegiale contacten en de collegiale uitwisseling worden als noodzakelijk ervaren om het eigen vermogen tot het oplossen van problemen en spanningen te kunnen ontwikkelen.

- *‘Meer dilemmatrainingen en trainingen in oplosingsgericht beslissen leidden tot minder verloren cases bij de rechter en tot efficiëntere uitvoering.’*
- *‘Tijdens interne bijeenkomsten – zeepkistbijeenkomsten – praten we wel over dit soort zaken of vertel ik over de voortgang van het dossier aan collega’s.’*
- *‘Dus ik vind hier een paar extra ogen die er verstand van hebben, verstandig. Dat is een professioneel oordeel.’*

Strategie 2:

Breng de bewindspersonen in stelling, zonder door te schieten en zelf aan het roer te willen staan

Motto: 'breng politici in stelling'	
Valkuilen	<ul style="list-style-type: none">• De minister passief volgen, his masters voice• Spindoctoring• Als hindermacht worden ervaren door de minister
Kansen	<ul style="list-style-type: none">• Eigen engagement inbrengen• Verschillende invalshoeken inbrengen• Helder krijgen wat de minister wil
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none">• Onafhankelijkheid en onpartijdigheid• Veilige organisatiecultuur
Standaardcompetenties	<ul style="list-style-type: none">• <i>Politiek-bestuurlijke gevoeligheid</i>• <i>Toewijding aan de publieke zaak</i>• <i>Dienstwissen: weten hoe de hazen lopen</i>

De beleidsambtenaar dient de bewindspersoon met kennis en bijstand, onder meer ten overstaan van de volksvertegenwoordiging waaraan de minister en staatssecretaris verantwoording verschuldigd zijn. Hier komen begrippen aan de orde als de ministeriële verantwoordelijkheid, politieke sensitiviteit en ook interpersoonlijke verhoudingen, 'Fingerspitzengefühl' en weten hoe de hazen lopen. Dergelijke begrippen worden vaak aangehaald om de complexiteit van de politieke processen te (be)grijpen. Het gaat dan om het dienen van de bewindslieden, maar ook daarbij geeft men aan dat men niet wil volstaan met een puur volgende opstelling. Het gaat ook over de wijze waarop bestuurders (pro)

actief door de ambtenaar in stelling kunnen worden gebracht. Daarbij is het van groot belang maar ook erg moeilijk, om een goede balans te vinden. De ambtenaar die gaat 'spindokteren' voor zijn minister, waarbij de ambtenaar actief en mogelijk manipulatief een waarheid schept in het belang van de bewindspersoon, stelt zich weliswaar actief op maar veronachtzaamt de objectiviteit en onafhankelijkheid die van een professionele ambtenaar mogen worden verwacht. De ambtenaar die de minister volgt en uitsluitend 'his masters voice' verwoordt, doet hetzelfde maar dan op een passieve manier. De ambtenaar die de minister voortdurend met de ambtelijke visie en aanpak confronteert, ook als

de minister zijn politieke keuze al heeft gemaakt en uitgesproken, neemt weliswaar een grote onafhankelijkheid in acht, maar zal door de de minister als een hindermacht worden ervaren.

Er zijn voor die balans tussen enerzijds actief en anderzijds terughoudend, en tussen meedenken enerzijds en vanuit onafhankelijkheid opereren anderzijds, geen eenvoudige wegwijzers. De volgende accenten worden door de respondenten aangegeven:

Een eerste element van professionele onafhankelijkheid lijkt te zijn dat een ambtenaar een **eigen engagement** inbrengt. Dat engagement betekent ook dat de blik niet alleen binnen de overheid is gericht, maar ook op de maatschappelijke buitenwereld. Er moet ruimte zijn (worden opgeëist) om ook onafhankelijke bronnen aan te boren om de inspiratie en kennis op te doen die nodig is.

- *‘Ik denk dat je als ambtenaar een bovengemiddelde maatschappelijke betrokkenheid hebt. Merk ik ook bij mijn mensen. Daarnaast ook een ambtelijke loyaliteit richting de minister. Die twee dingen komen af en toe met elkaar in conflict. Voor mij is dat wat gemakkelijker, want ik kijk toch meer naar de hoofdlijnen.’*
- *‘De dienstbaarheid aan het publiek belang is me eigenlijk met de paplepel ingegoten.’*
- *‘Er is een beroemde notitie van Eichmann over de Endlösung. Die is zo opgesteld zoals wij dat als ambtenaren ook nog te vaak doen: in verbloemde taal opschrijven wat de opgave is.’*

Een tweede element is de taak om bij de voorbereiding van een programma of project **verschillende visies en invalshoeken** mee te nemen; juist voor de overheid is immers een zorgvuldige belangenafweging essentieel. Het is steeds minder mogelijk om zelf vanachter het bureau de relevante invalshoeken goed genoeg te overzien. Het is dan zaak dit te regisseren en

meerdere partijen bij elkaar te brengen. Ook tijdens de uitvoering van een programma of project kunnen zich verschuivingen voordoen: nieuwe visies, ontwikkelingen in de samenleving of in de belangenverhoudingen en – soms als gevolg daarvan – wijzigingen van de politieke opvattingen. De ervaring leert dat zulke verschuivingen vaak geleidelijk gaan en niet altijd voor de verschillende spelers even helder zichtbaar zijn. Dan is het aan de ambtelijke ondersteuning om die helderheid te scheppen.

- *‘De minister bleek geneigd mijn adviezen over te nemen, tot ik merkte dat ze wat losser ging staan van mijn adviezen. Toen dacht ik: het gaat niet goed. Toen zei een oude baas van me: je hebt gelijk, maar krijgt het nooit. Je hebt maar één keus: zelf de draai maken. Anders wordt die draai voor je gemaakt. Dat heb ik toen gedaan.’*
- *‘Men was gewoon tegen het project. Grote projecten waren uit. Niemand had zin in een megalomaan project.’*
- *‘Ik werd wakker geschud. Het was gevoel. Dan ga je praten. Dat heb ik als les meegenomen. Je moet continu bezig zijn met je oogkleppen wegmanagen, zodat je toch die brede blik blijft houden. Toen we die discussie opnieuw gingen doen, heb ik een commissie ingesteld die dat voor mij ging regelen, het critical review team (...) En daardoor waren wij ook in staat om een vraagstuk van alle kanten te zien. En dat team werd onze grootste supporter in de besluitvorming.’*
- *‘Het was een uitvoeringstechnisch slecht wetsontwerp. Dat de minister dat niet ziet...maar zij heeft dat destijds doorgezet, heeft ze wel genoeg tegenwerpen gehad? Er zit gewoon een aantal mensen die doet zijn werk niet goed. Er had een uitvoeringstoets op moeten zitten.’*

Een derde element is de plicht om goed te weten **wat de bewindspersoon wil** en wat dat betekent voor de ambtelijke inzet. In de volgende uitspraken beginnen de ambtenaren niet bij de details, maar op een hoger abstractieniveau.

Wat is de stijl, de stijl van redeneren, de 'ankerlijn' van de minister?

- *'Ik verdiep me altijd zeer in de stijl van ministers. (Deze minister) stelt zulke hoge eisen. Eigenlijk verlangt hij van zijn directe ambtenaren wat hij van zichzelf verlangt en dat is bijzonder veel. Hij ziet dat het moeilijk gaat, maar het ministerie wint daarmee wel aan kwaliteit. Het heeft even geduurd, maar door die hoge eisen gaat de kwaliteit enorm omhoog (...) hij is superpolitiek.'*
- *'Hij heeft één basis, een soort ankerlijn, bij ieder project waarvan hij weet: daar draait de politieke discussie om.'*
- *'Ik heb niet zo veel met goed en kwaad. Er zijn gewoon dingen die beter zijn dan andere dingen. Je moet ermee kunnen omgaan dat bestuurlijke bazen kunnen wisselen.'*

Vaak is het zo **dat meerdere ministers** een verantwoordelijkheid hebben voor hetzelfde onderwerp. Als we het over een infrastructurele voorziening hebben bijvoorbeeld, zijn de ministers van VROM (Ruimtelijke Ordening) en VenW (Verkeer en Waterstaat) in ieder geval betrokken en andere ministers meer zijdelings (de minister van BZK omdat het ook andere overheden raakt, de minister van EZ omdat het een factor is in de regionale economische ontwikkeling, enz.). Maar dan is een ambtenaar gewoonlijk slechts aan één minister tegelijk verantwoording schuldig.

Op ministeries waar er een programmaminister naast een gewone vakminister zetelt, komt het voor dat **een ambtenaar de facto beide ministers tegelijk moet dienen, terwijl die** ook nog van verschillende partijen zijn. Dan wordt het extra gecompliceerd om te bepalen hoe de ambtelijke inzet zo goed mogelijk de ministeriële verantwoordelijkheid kan dienen.

- *'Ze praten heel veel met hun eigen departement en met hun partij. Als je dan ook nog heel druk moet zijn met collega-bestuurders van andere partijen, dat is bijna een onmogelijke taak, om dat allemaal te doen. Het kan wel eens zijn dat we in de Kamer komen en dat ze zeggen, (ambtenaar) wil je me nog even informeren, en de ander ook. En dan komt (naam derde minister) er weer tussen. Ik zit wel eens te denken, misschien moet de SG eens kijken naar een andere structuur.'*
- *'De ene minister was het eigenlijk niet eens met regels, wil zo weinig mogelijk regulering. En de andere minister wil, omdat zelfregulering niet werkt, een wettelijk instrument. Over één zinnenetje in die nota is wel vier weken met de ministers gediscussieerd. Of het woord "regulering" erin moest worden gezet. Toen kwam dat andere departement daar ook nog bij.'*

Het is in zo'n geval ook voor de helderheid van de verhouding tussen de ambtelijke en ministeriële verantwoordelijkheden van belang om goede afspraken te maken over wie wat doet. Dat is in een politieke context echter niet eenvoudigweg een zaak van papier:

- *'We hebben mooie lijsten gemaakt met onderwerpen, wie waar verantwoordelijk voor was. (Onderwerp X) hadden we aan (naam B) toebedeeld. Maar dan zie je als het er echt om gaat in de praktijk, dan stelt dat paraafje helemaal niets voor. Want dan gaat hij daar toch op een andere manier mee om. Les voor mij: dat heeft dus geen zin, lijsten waar iemand wel of niet over gaat.'*

Maar wat kan de ambtenaar hier (bij het bedienen van twee bewindslieden op één departement dus) bijdragen om te voorkomen dat dit tot verwarring, gebrek aan actie en voortgang dan wel conflicten leidt? De **verschillen** die er zijn tussen de ministers worden **expliciet gemaakt** voor beide bewindslieden.

Het vierde element noemen we een randvoorwaarde; we zouden het de fundering onder de ambtelijke rol ten opzichte van de verantwoordelijke minister kunnen noemen: voor de Nederlandse ambtenaar is **onafhankelijkheid en onpartijdigheid een erezaak**.

- *‘We proberen toch vooral zo goed mogelijke verhoudingen te houden. Dat niet een van beiden politiek nat gaat. En we proberen zo snel mogelijk een overleg te organiseren. Dat werkt ook. Je hoopt dat er dan beweging komt in de Kamer. Maar het is niet zo dat ik de illusie heb dat ik kan bemiddelen in de zaken waar echte frictie zit. Dat werkt niet goed in het systeem. Ze kunnen goed met elkaar opschieten. Wat we wel proberen is het bij DG’s neer te leggen. Beide ministers hebben ook echt vertrouwen in DG’s. Dat is ook heel prettig.’*
- *‘Op dat moment is het een compromis tussen minister A en minister B. Maar we gaan wel met partijen praten. Op dat moment is de opdracht aan ons: maak een stappenplan hoe je toch denkt te komen tot (politiek opgegeven doelstelling in het dossier). Dat lijkt een duidelijke opdracht. Naar aanleiding van dat (geschilpunt tussen de ministers) zaten we aan tafel. (Minister B) zegt dan, oké, ik begrijp dat je dat niet wilt, maar laten we dan met de partijen gaan praten, wij samen (minister A en minister B) en dan wil ik van jou (ambtenaar) dat stappenplan om naar (politieke doelstelling) te komen.’*

- *‘Je moet wel voor iedere minister (van verschillende politieke signatuur) zorgen, dat ieder zijn verhaal heeft. Je schetst voor elke minister ook de positie van de andere minister.’*

Het fundament onder de genoemde elementen van dienen enerzijds en kritisch onafhankelijk blijven anderzijds, is het vertrouwen tussen bestuurder en ambtenaar. De ambtenaar moet de ruimte (**veiligheid**) hebben om ‘tegen te denken’ of andere visies in te brengen en is dus niet de onderdanige dienaar van de minister. Maar hij dient nooit een ander dan de minister, laat staan een ander politiek belang.

- *‘De minister zat achterin de dienstauto, niemand had nog een mobiele telefoon, maar de auto had wel een telefoon; hartstikke uniek. Tussen Rijswijk en de Tweede Kamer besprak hij de hele wereld. Daar zit je bij en dat hoor je niet. Je weet werkelijk niet waar het over gegaan is, laat staan wie hij gesproken heeft. Dat is een vorm van wederzijds vertrouwen; ethiek.’*
- *‘Je moet als ambtenaar zorgen dat het naar buiten toe één stem is, hoe frustrerend het ook is.’*

Strategie 3:

Help de maatschappelijke omgeving te werken, zonder het politiek primaat te vergeten

Motto: 'Help de maatschappelijke omgeving te werken'	
Valkuilen	<ul style="list-style-type: none">• Onbekendheid met partners en met wat zij willen• Onbekendheid/vaagheid over wat minister wil
Kansen	<ul style="list-style-type: none">• Zich verplaatsen in positie burgers, belanghebbenden• Experts binnenhalen• Opnieuw 'ramen' van vraagstukken• Scherp stellen van verschil tussen politieke wil en wensen betrokkenen
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none">• Ruimte om oplossingen te zoeken (autonomie)
Standaardcompetenties	<ul style="list-style-type: none">• <i>Deskundigheid, bekwaamheid (Fachwissen)</i>• <i>Omgevingsgerichtheid (dienstbaarheid en responsiviteit)</i>

Departementen komen uit een periode waarin een rechtsstatelijke kijk op overheidsprocessen domineerde. Nu kantelen zij naar een werkwijze waarbij netwerken en organisaties mede knelpunten agenderen, evenals de oplossingsrichtingen en de uitvoering van besluiten. 'Aansluiten' is een veel gehoord werkwoord. Hiermee wordt bedoeld op mogelijkheden om een sector te helpen organiseren en iets toe te voegen aan een complexe problematiek.

Maatschappelijke processen staan centraal in dit thema: welke wensen en mogelijkheden doen zich voor als je met 'het veld', instellingen en einddoelgroepen te maken krijgt? Enkele decennia geleden kon vaak nog worden volstaan met de consultatie van het middenveld, dat voor de grote onderwerpen een vast relatiepatroon had met de politiek en de departementen.

De beleidsambtenaar heeft met steeds meer complexe netwerken te maken en moet daarin creatief zijn en keuzes kunnen maken; allereerst moet hij/zij **voeling krijgen met die netwerken** en hun woorden en beelden. Nieuwe werkwijzen dienen zich dus aan, die kunnen schuren met bestaande. Soms zijn er nieuwe spelregels nodig, maar nog vaker gaat het er om dat de oude, bestaande spelregels ruimte bieden voor nieuwe vormen en nieuwe toepassingen. Nadrukkelijk gaat het niet om per se honoreren van alle invalshoeken of de pleitbezorgers hiervan, maar wel om het wegen van hun betekenis, mogelijke rollen en invloed in de politiek-bestuurlijke context.

In de vorige paragraaf kwam de ambtelijke verantwoordelijkheid aan de orde om verschillende invalshoeken mee te nemen en om de zich

aandienende verschillen goed expliciet te maken. Waar het er om gaat ten behoeve van de beleidsvorming de maatschappelijke omgeving naar binnen te halen, moet soms nog een stap verder worden gezet. Dan moeten de verschillende invalshoeken vaak nog worden gearticuleerd en geformuleerd, en een weg vinden in de voorbereiding. Dat vergt het uiterste aan ambtelijke activiteit en creativiteit. Ook is een combinatie van vaardigheden nodig op zowel het inhoudelijke vlak (welke vraagstukken zijn aan de orde, hoe kunnen we die tot leven brengen) als het procesmatige vlak (hoe organiseer ik een inbreng van anderen zodanig dat ik er ten behoeve van de minister iets mee kan).

- *‘Ik had ook wel bij dit onderwerp het idee dat dit op een groot draagvlak moest kunnen rekenen, een gezamenlijkheid. Sommigen vinden dat natuurlijk vreselijk ouderwets, polderen en gezeur om sociale partners erbij te betrekken. Maar voor mij was het toch eigenlijk wel vrij kardinaal dat dat ook gedragen zou worden door sociale partners en de politiek zou raken (...) Die hadden nog nooit met elkaar in één gebouw vergaderd over (...) Dat klikte enorm goed. Dat is goed neergeslagen in die adviezen aan de minister. Dat vind ik dan leuk. Dan denk ik: het is toch wel goed en handig geweest en dat is geregisseerd.’*
- *‘Tja, het is ook een beetje redeneren vanuit de positie van de (burger - belanghebbende) zelf. Want als je achter je bureau zit, is het droogzwemmen en zo. Je kunt wel een juridische regeling in elkaar timmeren, maar we wisten eigenlijk verdomd weinig van die (doelgroep). Er is een dark number, maar hoe groot dat is? Wat wij hebben gedaan... gedurende de rit is ook de groep (belanghebbenden) zelf betrokken geweest bij de beleidsvorming.’*

Het komt voor dat **de verschillende invalshoeken niet voor het oprapen liggen** en zeker niet bij de geijkte belangengroepen en overleggen. Dan moeten andere bronnen worden

aangeboord en dan moet er naar nieuwe oplossingen worden gezocht. Dan krijgt ook het maatschappelijk engagement van de ambtenaar zelf een kans.

- *‘Het klinkt heel stom, maar ik denk dat het gewoon een handigheid is. (...) Ik ben in (wereldstad X) geweest en daar hebben ze een format ontwikkeld waarmee je ingrijpt op de hele omgeving van het kind. Dus de ouders, de school, de wijk, de kantine, enz. Ze verspreiden een heel integraal pakket aan maatregelen om (probleem, onderwerp dossier) te bestrijden en dat bieden ze aan, aan de gemeente. Dit moet de focus worden. Ik was heel enthousiast, ik herken dan echt dingen die goed zijn. Daar ga ik dan mee de boer op richting de bewindslieden en ik laat ook de mensen die enthousiast zijn vanuit het veld richting de Kamer erop reageren.’*
- *‘Een van de dingen die we hebben gedaan is dat we een expertgroep hebben ingesteld. Je kunt die (issue in beleidsdossier) op twee manieren bekijken. Dat zie je op alle fronten terug, ook bij de experts.’*
- *‘Naast de expertgroep was er ook een groep met scholen. Die bestond ook uit verschillende geledingen, zoals een leerkracht, begeleider, schoolleider, enz. Ook hebben we een sessie gehad met ouders van de doelgroep. Daar hebben we misschien wel het meeste aan gehad. We hebben dus de ouderorganisaties in de gelegenheid gesteld om hun achterban naar voren schuiven.’*

Maar de ambtenaar moet die invalshoeken **altijd confronteren met de politieke wil**. Het probleem is echter, dat ook die politieke wil veelal niet kant en klaar beschikbaar is. We hebben in de vorige paragraaf uitvoerig behandeld hoe de ambtenaar ook bij de articulatie van die politieke wil (uiteraard voor zover het eigen dossier betreft), een taak heeft.

- *‘Het klinkt allemaal heel theoretisch. Wat ik ook probeer, is om te luisteren naar de taal van de ministers en wat ze ook zeggen. Bijvoorbeeld (naam*

minister) heeft het steeds over parallelle van belangen. Vandaar dat we nu heel veel energie steken in een convenant, waar je juist al die partijen hebt, maar waar je ook wilt dat partijen duidelijk doelstellingen afspreken, waaraan het gemeten kan worden. Dat het zeg maar SMART gemaakt wordt.’

- ‘Redelijk overzichtelijk vond ik het wel, maar beheersbaar, ook in de zin van je eigen voorkeuren erdoor krijgen en zo, daar is natuurlijk geen sprake van. Maar binnen mijn ambtelijke professie weet ik natuurlijk dat als de minister bepaalde dingen wil en bepaalde voorkeuren heeft, dat we daar dan heel serieus naar kijken en daar dan op doorborden.’
- ‘Er zijn misschien wel tachtig verschillende wegen daar naartoe. En niet al die wegen liggen de ministers even goed. Welke weg is nu voor deze minister goed, welke wil hij verdedigen in de Kamer?’
- ‘Bij mij was het toch wel een overtuiging, dat wil je dit dossier per se verder brengen, dan moet je, daar wat je wat kunt in alle bescheidenheid – het zijn maar hele kleine knopjes waar je aan kunt draaien, ook wat moet doen (...) Maar voor deze kabinetsperiode werkt die step-by-steppolicy heel goed. Daar moet je dan ook maar tevreden mee zijn. Want politiek was het verder toch niet hoger schaalbaar. Ook de sociale partners zelf willen niet veel meer dan dit.’

Vergelijkbare kwesties spelen er ook als we het hebben over het ambtelijk werk voor de uitvoering. Dat geldt zeker voor de meer strategische functies binnen die uitvoeringsorganisaties en ook bij de uitvoering van maatschappelijk zeer gevoelig beleid. Ook in de uitvoering moet niet alleen een politieke doelstelling worden gerealiseerd, maar daarnaast een maatschappelijke problematiek worden opgelost. Daardoor is ook daar een dynamische relatie tussen politieke wil (en rechtsregels) enerzijds en maatschappelijke werkelijkheid anderzijds, waarin de ambtenaar een actieve rol vervult.

- ‘Kan het niveau van de dienstverlening omhoog binnen de regels die er gemaakt worden en heeft de uitvoering voldoende ruimte om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen? Met andere woorden: is de wet niet zo dichtgetimmerd dat wij geen oplossingen voor de zaken die we op ons bureau krijgen, kunnen vinden? (...) Je kan je voorstellen, als het een heel strak wettelijk stramien is, dat de bijzondere gevallen niet in dat vluchtluik te duwen zijn. Dat weten we uit het verleden. (...) Inmiddels is er ruimte gegeven aan de uitvoering om tot oplossingen te komen, om zaken van tafel te krijgen en binnen de regels maatwerk te vinden voor het behandelen van aanvragen (...). Het is mijn rol om dat ook over te brengen op het departement, dat veel verder staat van die klant.’
- ‘Waar het op aan komt is, het van buiten naar binnen kijken, over de hele linie, wat we niet voldoende doen. Een van de mooiste momenten was een DG die een stuk schreef over hoe zijn moeder werd behandeld door een dienst. Zo zijn er een heleboel dingen waar beleid op beleid gestapeld is en mensen er niet mee uit de voeten kunnen.’
- ‘Dus wij zitten vaak bij de bewindspersoon om te vertellen als je dit wil dan kan het wel of kan het niet. Wij hebben een onderzoeksafdeling die wordt gevraagd: als dit het voorgenomen beleid is, zoeken jullie dan uit wat de uitvoerbaarheid is en waar loop je tegenaan als dit al de dagelijkse praktijk zou zijn qua kosten, qua doorlooptijd, qua sturing, neven-effecten. In die context zit ik. We hebben een motto: ‘De klant centraal’. Zorgen dat de klant goed bediend wordt. Dat hij snel weet of hij mag komen. Dat is het thema dat we continu proberen in te brengen bij deze beleidsvorming. (...) Kan het op een snelle, zorgvuldige manier?’

Strategie 4: Erken de complexiteit, zonder verantwoordelijkheid te schuwen

Motto: 'Erken de complexiteit'	
Valkuilen	<ul style="list-style-type: none"> Alleen doen wat beheersbaar is, complexiteit miskennen
Kansen	<ul style="list-style-type: none"> Flexibiliteit, meebewegen 'Reframen' van vraagstukken en oplossingen: nieuwe contexten en betekenissen aangeven Ontleden van vraagstukken
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> Ruimte en tijd om andere invalshoeken in te brengen
Standaardcompetenties	<ul style="list-style-type: none"> <i>Deskundigheid en vakbekwaamheid (Fachwissen)</i> <i>Resultaatgerichtheid en samenwerkingsgerichtheid</i>

Beheersbaarheid van de ambtelijke opgave is een terugkerend thema in veel gesprekken. Valt er iets te beheersen dan, of juist niet en maakt dat het werken dan zo bijzonder en soms ook aantrekkelijk? In de vorige paragrafen is uitvoerig besproken hoe essentieel het is voor de ambtelijke professie om verschillende invalshoeken in te brengen en altijd een onafhankelijke positie in te nemen. Dat zal in veel gevallen ook van een medewerker in het bedrijfsleven worden verlangd, maar voor de ambtenaar ligt dit zwaarder door de bijzondere context waarin hij werkt. Dat wil zeggen: onder politieke leiding, werkend aan taken die fundamenteel omstreden zijn omdat ze altijd een keuze vergen tussen verschillende belangen van individuen en groepen. Ook opereert een ambtenaar binnen rechtsstatelijke regels die extra eisen stellen op het punt van openbaarheid, controleerbaarheid, zorgvuldigheid en integriteit.

Wat kun je als ambtenaar met de complexiteit die daaruit voortkomt?

Begrippen als realisme, pragmatisme komen aan de orde, en per saldo de ruimte die een beleidsambtenaar heeft (neemt). Complexiteit kan een belemmering vormen om tot een (beheersbaar) resultaat te komen en om het beleid algemeen aanvaard te krijgen. Het is echter vaak juist ook de reden van (gevraagde) overheidsbemoeienis en het kan een dynamo zijn die energie levert voor het probleemoplossend vermogen. Soms is er dus geen andere weg dan de complexiteit *for granted* te nemen, en maximaal inzichtelijk te (helpen) maken welke betekenisvolle verbanden er toe doen.

- 'Het hebben van het overzicht daarover is een heel belangrijk punt. Als leidinggevende moet je dus flexibel zijn. Maar dat geldt dus ook voor medewerkers. Dan heb ik een aantal medewerkers die in die (beleidsterrein) zitten die zeggen, vorig jaar moesten*

we dat en dat en nu moet alles anders. Die kunnen het gewoon niet volgen. Dat zijn degenen die ik wat minder hard nodig heb (...) Ik bedoel het meer van, je moet ook flexibel zijn in je resultaatdefinitie.'

Soms neemt de ambtenaar ruimte door het vraagstuk te **(re)framen**: in een nieuwe context van betekenissen plaatsen. Wat is er eigenlijk aan de hand en langs welke benadering gaan we aan een beleidsoplossing werken? Soms, als de oplossing van een vraagstuk geforceerd onder een heersende visie wordt gebracht, kan reframen een vorm van manipuleren of beheersen zijn. Het kan echter ook nieuwe openingen bieden, als er nieuwe beelden en betekenissen worden toegevoegd die het ook voor betrokkenen nieuwe perspectieven geeft.

- *'Toen ik de klus kreeg had ik er niets mee. Maar de gesprekken met die kinderen waren dus heel belangrijk. Als je de direct betrokkenen spreekt, is dat niet allemaal niet zo eenduidig. Als het eenduidig was, was het probleem al lang opgelost.'*
- *'Je kunt die kwestie op twee manieren bekijken. Dat zie je op alle fronten terug, ook bij de experts. Je weet op een gegeven moment dat bepaalde experts het als zorg zien. Dat zijn hoogleraren, psychologie, psychotherapie, enz. Je hebt ook hoogleraren, vooral die bètajongens, die zien het als talent waarmee op de universiteit promotieprijs kunnen worden gewonnen. Er zit een kracht dat we die hebben verenigd.'*

Een andere manier om de complexiteit te lijf te gaan is het vraagstuk **te ontleden** en tot hanteerbaarder proporties terug te brengen.

- *'Ja, maar het komt ook aan op realiteitszin. Als je dingen wilt bereiken, dat die incrementele weg meestal toch de beste is. Ik heb mijn neus gestoten met het hele verhaal met (ander, minder leuk dossier). Daarbij ben ik stad en land afgegaan, bij allerlei vakbonden presentaties gehouden, enz. Als een soort discipel mijn verhaal vertellen. Niemand had het licht gezien, kan ik je zeggen. En daarbij hadden wij een Big Bang idee.... De minister dacht, hoe kan ik nog een beetje die angel eruit halen. Er is toen een roerende brief naar de Kamer gestuurd. De ene keer schuif je die argumenten naar voren en de andere (...) keer die argumenten. Nu kwam dat zo uit, om dat op een bijzondere manier te gaan benadrukken. En daarmee was de kous dan af. Maar er is geen draagvlak voor dat thema. Versnellen, dat is ook zo'n kreet. Als je in de politiek snel resultaat wilt en blijkt dat je toch wel in een moeras van actoren zit met wie je zaken moet doen, dan moet je anders werken.'*

Het complexe karakter van de uitvoering van overheidsbeleid kan worden gekarakteriseerd als een 'draaischijf', waarbij verschillende beleidsmatige, politieke en bedrijfsmatige eisen als het ware kunnen worden verbonden.

- *'Goede uitvoering laat de uitvoeringsconsequenties van een voorgenoemen maatregel zien, maar ook de consequenties van een maatregel voor het geheel. Uitvoering zit op de draaischijf: continuïteit van beleid, wens ten aanzien van een specifiek geval, uitvoerbaarheid.'*

Strategie 5:

Neem het heft in eigen hand, maar niet voor het persoonlijk gewin en niet zonder beginselen van behoorlijk bestuur uit het oog te verliezen

Motto: 'Neem het heft in eigen hand'	
Valkuilen	<ul style="list-style-type: none">• Alleen iets doen als het gevraagd wordt• Vervreemden, werk los van persoon
Kansen	<ul style="list-style-type: none">• Zelf beleid initiëren• Persoonlijke drive het goed te doen• Eigen verantwoordelijkheid nemen
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none">• Ruimte voor risico 's, fouten maken• Toewijding
Standaardcompetenties	<ul style="list-style-type: none">• <i>Rechtsstatelijk besef</i>• <i>Democratisch besef</i>

Bij de beleidsmaker zelf komen alle lijnen samen: wat heeft hij of zij in huis om de processen in de diverse arena's te herkennen en te hanteren? Vandaar dat we deze vijfde interventie in het centrum van de figuur (zie begin van dit hoofdstuk) hebben geplaatst. Hier komt alles samen; in zekere zin is deze persoonlijke inzet de spil waar het geheel om draait. Het is ook steeds de grondtoon geweest bij de in de vorige paragrafen behandelde onderwerpen. Wij halen uit de gesprekken een sterk pleidooi voor wat je zou kunnen noemen een 'activistisch ambtenaarschap'. De ambtenaar neemt zoveel mogelijk het heft in eigen hand. Hij legt zich niet bij voorbaat neer bij weerstand in de organisatie. Hij laat de omgeving niet op zich af komen. Hij ondergaat de politiek niet passief.

Actief ambtenaarschap betekent niet alleen gevraagd in beweging komen (op gezag van een meerdere of de politieke leiding) maar ook **uit eigen initiatief beweging maken**. Niet alleen de eigen invalshoek volgen maar **zélf** zorgen voor

de inbreng van anderen, zelf sturing geven aan de ordening van informatie en de toerusting van de ambtelijke hiërarchie, de politieke leiding en maatschappelijke actoren. De ambtelijke polsstok is lang, maar het gebruik vereist ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef: vóór alles rechtsgelijkheid, legitimiteit en zorgvuldigheid.

- *'Zolang de Kamer niet kikt denken ze (de ambtelijke leiding en de collega's) "het komt wel, het ligt op de plank". Maar ik vond de regeling die we tot dan hadden een schaamlap. Dat vond ik persoonlijk.'*
- *'We hebben de neiging om heel veel dingen nogal te institutionaliseren, terwijl de persoonlijke discussie wel degelijk erg van belang is voor het succes van de dingen.'*

Daarbij blijkt het essentieel om **grenzen te zien en in acht te nemen**: geen puur persoonlijk gewin. Waar die grenzen liggen, daarover vonden we bij onze respondenten geen kant en klare recepten. Ze vroegen er ook niet om, wellicht

omdat ze weten dat die niet bestaan? Ook in de literatuur vonden we ze niet. Niessen⁷² stelt dat het er op aan komt een *Fingerspitzengefühl* te ontwikkelen, vooral in situaties waar er bijzondere dilemma's van de overheid aan de orde zijn. Sennett meent dat de kern van het vakmanschap niet goed in algemene regels kan worden uitgelegd; het wezen ervan is impliciet. De vakman kan worden herkend aan zijn innerlijke drive om de dingen goed te willen doen omwille van het werk. Dat is dus iets anders dan persoonlijk gewin. Die beleving vonden wij terug in onze gesprekken.

Evelien Tonkens spreekt van 'de logica van het professionalisme' als de wens om 'vanuit een seculiere roeping om een transcendente waarde, bijvoorbeeld gezondheid of welzijn, zo goed mogelijk te delen'.⁷³ Niet wat de klant wil, maar wat de klant nodig heeft staat centraal, en dit moet spreken uit de ambtelijke prestaties.

- *'Onderdeel van diezelfde vrijheid is wel dat je de drive hebt om dingen goed te doen, te laten "deugen".'*
- *'Als mensen niet meer zien dat het niet om hun eigen ding gaat maar om de organisatie die ze vertegenwoordigen, dan gaat het mij tegenstaan.'*
- *'Een meegaand karakter werkt dus niet. Als je handelt volgens eigen winst etcetera moet je niet de publieke zaak willen dienen. Nee, het enige ijkpunt is als je de volgende morgen wakker wordt en je denkt, zou ik het vandaag weer zo doen, ja. Of je kijkt in de spiegel, en denkt: die moet niet alleen geschoren worden maar het ook beter doen als gisteren.'*
- *'Het is inderdaad dat vingertoppengevoel. Dat is niet van, als het niet goed gaat krijg ik op mijn kop, maar meer van, ik wil niet dat het niet goed gaat.'*
- *'Het is heel goed om (ook) mensen uit bedrijfsleven te halen. Bij bedrijven is ook veel bureaucratie, maar*

commercieel werken heeft wel met duidelijkheid te maken. Direct iemand aanspreken en helder zijn over wat je wilt. Mensen die ik van buiten haal en uit het bedrijfsleven haal, die hebben dat gewoon. (...) Gewoon aanspreken. Er wordt soms tegen een ambtenaar heel lang niets gezegd en dan opeens worden de poten onder je stoel weggezaagd.'

Dit element van de **persoonlijke inbreng, de actieve opstelling**, is niet alleen van toepassing op de vorming, maar ook op de uitvoering van beleid. Winsemius⁷⁴ signaleert toenemende spanningen tussen het werk van witte boorden (beleidsmakers op vooral departementen) en dat van blauwe boorden (medewerkers bij uitvoeringsdiensten)⁷⁵. Bij wijze van prelude stak het kabinet-Balkenende in 2007 in het regeerakkoord de loftrumpet over de medewerkers in uitvoerende publieke diensten die prompt 'frontsoldaat' werden gedoopt: 'Leraren, artsen, agenten, hulpverleners en andere professionals zijn van onschatbare waarde en verdienen onze volle steun en vertrouwen'.

Uit het onderzoeksproject van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Stichting Beroepseer, 'Beroepstrots'⁷⁶, kwam naar voren dat de mannen en de vrouwen van de uitvoering 'regeldruk' als belangrijkste 'last' ervaren. Van departementen verwachten zij vaker en eerder interactie omtrent beleid, waarover zij immers het directe contact met het publiek hebben. De genoemde spanningen kwamen we ook in onze verkenning tegen.

⁷⁴ Onder meer tijdens VNG-Jaarcongres in Almere, 2009.

⁷⁵ Deze spanningen hebben in het bijzonder betrekking op vier typen vragen: 1) de mate van differentiatie (maatwerk versus rechtsgelijkheid en efficiënte uitvoering); 2) reikwijdte van aanpak (één-loketdrang burgers versus specialisaties); 3) bestuurlijk voortouw (betrokkenheid vergroten en coproducties aangaan of regels en voorzieningen opleggen); en 4) bestuurlijke afstand (ruimte laten voor initiatief onderop of juist strafleiding geven?).

⁷⁶ *Beroepstrots*, aangehaald werk.

⁷² *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*, aangehaald werk.

⁷³ In: De tien plagen van de staat; de bedrijfsmatige overheid gewogen. Eerder aangehaald werd.

- ‘Eenheid van beleid is gebaat bij ruimte in de uitvoering. Te veel uitvoeringsregels, protocollen en werkinstructies leiden tot beslissingst: trage uitvoering, achterstanden en veel procedures bij de rechter.’
- ‘Hoe erg is het om een keer een verkeerde beslissing te nemen in vergelijking met de situatie dat er te weinig beslissingen worden genomen?’

4.5. Balans: alle spanningen oplosbaar?

De negen verhalen vertellen het verhaal van een actieve, oplossingsgerichte ambtenaar. Onze respondenten hebben ons hun verhaal verteld over een dossier en een opdracht waarin alle ambtelijke vaardigheden uit de kast moesten en waar ze die ook uit de kast konden halen.

- ‘Ja, ik vind dit heel bevredigend. Ik heb hier wel een kick van gekregen, adrenaline. Vergeleken bij andere dingen die ik doe, mini-dingetjes, winkelbel, dit is veel tastbaarder. Heb je wel nodig ook!’

Dat ging niet vanzelf, de spanningen die dat opriep kwamen uitvoerig aan de orde, maar in zekere zin zijn het ‘ideaaltypische’ verhalen over het ambtenaarschap geworden. Praktijkverhalen dus die typeren wat de kern van het ambtenaarschap in die praktijksituaties is.

Het rapport-Davids over de besluitvorming in Irak – dat verscheen na afronding en verwerking van onze interviews – bevat enkele kritische passages over het functioneren van ambtenaren. De commissie geeft aan hoe soms kritische ambtelijke adviezen een te lange weg door de ambtelijke hiërarchie moesten gaan en wel eens inhoudelijk werden geherinterpreteerd – foutief of eenzijdig – zonder terugkoppeling met de

stellers⁷⁷. Opvallend is ook de wijze waarop de commissie oordeelt over een ontstane ambtelijke tweespalt binnen een ministerie. De tweespalt werd schadelijk doordat betrokkenen zich volgden de commissie ‘in een veel te laat stadium met elkaar verstonden’⁷⁸. In een politiek gevoelige kwestie mag een ambtenaar – hoog of laag in de hiërarchie – dus niet passief afwachten. Wij herkennen hierin de lessen die ook in deze verkenning naar voren kwamen: overwin de belemmeringen van de bureaucratie, en ontloop niet de persoonlijke verantwoordelijkheid die je daarbinnen hebt.

Ook in de literatuur komen we schetsen tegen van de ideaaltypische kern van ambtenaarschap. Volgens bestuurskundige Jouke de Vries is de beleidsambtenaar bij de overheid:

- 1) inhoudelijk deskundig; 2) politiek loyaal en neutraal; 3) adviseur op basis van feiten en wetenschappelijke kennis; 4) bedenker van beleidsalternatieven; en 5) kan zich verplaatsen in de gedachtewereld van politieke bestuurders (plaatsvervangend denken)⁷⁹.

We herkennen in deze karakteristiek de Duitse overheidsdenker Max Weber. Die stelde dat ambtenaren moesten beschikken over *Fachwissen* en *Dienstwissen*. Niessen⁸⁰ onderstreept het bijzondere karakter van de laatste kwaliteit: het zich toe-eigenen van ‘ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef’. De roep om een nieuw-Weberiaanse staat wordt internationaal aangeblazen door een internationale bestuurskundige

⁷⁷ Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak (2010), pag. 120, pag. 247-248, pag. 273. Boom.

⁷⁸ Idem, pag. 273.

⁷⁹ De Vries, J., *Ambtenaren zonder inhoud*, in Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red.) (2008), *De tien plagen van de staat; de bedrijfsmatige overheid gewogen*. Van Gennep.

⁸⁰ *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*, aangehaald werk.

alliantie. Ook vinden we steun voor de eerder aangehaalde standaarden voor ambtenaren van Karssing en Niessen⁸¹: 1) toewijding aan de publieke zaak; 2) deskundigheid; 3) vakbekwaamheid; 4) onafhankelijkheid en onpartijdigheid; 5) democratisch besef; 6) rechtsstatelijk besef; 7) politiek-bestuurlijke gevoeligheid; 8) flexibiliteit; 9) omgevingsgerichtheid (dienstbaarheid of responsiviteit), en 10) resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid. Bram Steijn noemt de internationale herwaardering van waarden die specifiek zijn voor de publieke sector. Hij komt verder tot de conclusie dat ontwikkelingen zoals die rondom de presterende overheid (New Public Management) en die rondom de interactieve overheid, de klassiek-Weberiaanse competenties allesbehalve overbodig maken; echter, er komen wel nieuwe competenties bij. Hij wijst op de onderlinge spanning tussen een aantal van die competenties en bepleit aandacht voor de dilemma's die daar voor de praktijk van het werk uit voortvloeien⁸².

Zowel de theoretische en normatieve benaderingen als onze verkenning komen dus uit op ideaaltypische kenmerken van het ambtenaarschap. Het ging om normen, standaarden en competenties in de theoretische benaderingen; in onze verhalen uit de praktijk ging het om dilemma's en interventies. Het is goed mogelijk om bij elk van de dilemma's en elk van de interventies uit de verhalen de competenties of standaarden te plaatsen die in het bijzonder aan de orde zijn. Dat hebben we gedaan in een overzicht in bijlage 2. Dat overzicht biedt een checklist die kan worden gebruikt om in collegiaal en in teamverband concrete gevallen van ambtelijk optreden te bespreken en analyseren.

De dialogen en debatten op de werkvloer zijn nodig om het vakmanschap en de professionalisering – ook van de ambtenaar – te trainen en een lerende organisatie te kunnen maken. We verwijzen nog eens naar het begin van dit hoofdstuk waar we een aantal nieuwe pleidooien voor professionalisering en het ontwikkelen van beroepstrots bespreken.

In het volgende hoofdstuk doen we een oproep om daar verder vervolg aan te geven.

⁸¹ *Geroepen om het algemeen belang te dienen*, aangehaald werk.

⁸² Bram Steijn (2009), *Over de competenties van de 'nieuwe ambtenaar'*. In: *Rijksambtenaren van de toekomst*, pag. 30-45. Ministerie van BZK, 's-Gravenhage.

5.

MANIFEST

Stap naar voren: de activistische ambtenaar

5.1

Oproep: activisme als kern van de ambtelijke dienstbaarheid.

Het ambtenaarschap is een mooi beroep, dat op een kwetsbaar kruispunt terecht is gekomen. Ambtenaarschap anno 2010 vraagt veel van de persoonlijke professionele presentatie. Duidelijk is ook dat de vindingrijkheid – bewust en onbewust! – groot is, soms tegen oprukkende elementen. Zoals: de aanhoudende druk van bedrijfsmatige logica, de politieke preferenties voor korte-termijnsuccessen en publiek ongeduld. Is het verwonderlijk dat een eerste bespreking van de vrucht van deze verkenning met ambtelijke managers en opleiders in het veld van het openbaar bestuur⁸³ leidt tot een onverschrokken manifestatie van een krachtige

boodschap: *ruim baan voor de activistische ambtenaar?!*

Het klimaat waarin deze boodschap wordt geuit is niet erg gunstig, zoveel is wel duidelijk. De kern van rolopvatting van de ambtenaar – mogelijk maken van gezaghebbende afwegingen in het algemeen belang ten dienste van de politieke leiding – staat onder druk. Dan doelen we niet zozeer op de van oudsher vaak negatieve of eenzijdige benadering van overheid en overheidsdienaren door burgers. Hoewel die indien deze gepaard gaat met bedreiging en geweld ook zorgen baart, zien we in de kritische benadering door burgers niet direct een bedreiging voor de ambtelijke beroepsuitoefening. Constructief wantrouwen past bij de openbare lichamen die delen van publieke verantwoordelijkheden voor korte of langere tijd overnemen. Een groter probleem wordt wellicht de geringe steun die uit programma's van politieke partijen spreekt als het gaat om de ambtelijke medewerkers die

⁸³ ABD, DG OBR, NSOB, Rijksadvies, Rijksacademies.

politieke beloftes helpen nakomen en democratisch besloten maatregelen helpen uit te voeren. Het verband tussen politieke ambities en ambtelijke werklast wordt nergens expliciet gelegd in die programma's. Vooral in tijden van crisis – maar niet alleen dan – krijgt de zorg om de kwaliteit van ambtenaren weinig aandacht.

Tegen deze achtergrond bewijzen we de ambtelijke beroepsvoering geen dienst door deze verkenning af te sluiten met louter een lijstje conclusies en aanbevelingen. Vaak worden daarin colleges of instanties belerend en vanaf een afstand toegesproken. Wij presenteren hier een manifest dat onze collega's – van hoog tot laag – oproept om de strijd voor de ontwikkeling en ontplooiing van de ongekende potentie van het ambtenaarschap met kracht ter hand te nemen.

Daarmee hopen we een snaar te raken van onze collega's in beleidsfuncties, uitvoerende functies, toezichthoudende functies en ondersteunende functies. Ook van collega's in managementposities binnen de rijkdienst en niet in de laatste plaats de secretarissen-generaal, die onder meer via hun tweewekelijkse overleg, voor dit onderwerp een belangrijke voorwaarden-scheppende rol vervullen. En van collega's in de diverse organen van medezeggenschap die daarin de belangen van hun collega's bewaken, niet in de laatste plaats hun belangen voor een ordenelijke en onafhankelijk-kritische beroepsuitoefening.

Wij lieten in dit geschrift zien wat het beroep kan inhouden en welke eisen dat stelt. Het biedt – aan de hand van de theorie en de praktijk – een idealtypische beschrijving: zo ziet een ambtenaar er uit als alle kwaliteiten voor het vervullen van een taak uit de kast moeten en kunnen worden gehaald. Dat wil zeggen: *als* de taak het toelaat, *als* de ambtenaar de ruimte krijgt (van de politieke en ambtelijke leiding) en *als* de

ambtenaar zelf voldoende initiatief neemt, zich opstelt als *activistische ambtenaar* dus.

Het heft in eigen hand

Voor de activistische ambtenaar blijft een dienstbare opstelling de kern, maar dat is voor hem het tegengestelde van passief of afwachtend. Hij neemt zoveel mogelijk het heft in eigen hand. Hij legt zich niet bij voorbaat neer bij weerstand in de organisatie. Hij laat de omgeving niet op zich af komen. Hij ondergaat de politiek niet passief. Dit actief ambtenaarschap betekent niet alleen gevraagd in beweging komen (op gezag van een meerdere of de politieke leiding) maar ook uit eigen initiatief beweging maken. Niet alleen de eigen invalshoek volgen maar *z*élf zorgen voor de inbreng van anderen, zelf sturing geven aan de ordening van informatie en de toerusting van de ambtelijke hiërarchie, de politieke leiding en maatschappelijke actoren. De ambtelijke polsstok is lang, maar het gebruik vereist ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef: *vóór* alles rechtsgelijkheid, legitimiteit en zorgvuldigheid.

We zien echter om ons heen ook heel veel gevallen waarin niet aan de eerdergenoemde voorwaarden wordt voldaan. Gevallen waarin de ambtenaar op een of meer van de fronten belemmeringen ondervindt en daardoor minder tot interventies en initiatieven komt. Die leiden er toe dat ambtenaren terughoudender en meer afwachtend worden in plaats van activistisch⁸⁴. Bijvoorbeeld omdat zij afgeschermd worden van de politieke leiding, geacht worden mee te werken aan eenzijdige positieve beeldvorming, niet de ruimte krijgen voor 'tegenderenken' of zelf niet de ruimte durven opeisen die daar voor nodig is.

Aan instrumenten en ingangen is geen gebrek

⁸⁴ Krachtig verwoord in de oratie: 'Liaisons Dangereuses' van Roel Bekker, CAOP, 2009.

en de praktijk ontvouwt een rijk palet aan ambtelijke ‘moresprudentie’, die verdieping en verbreiding vraagt. Daarbij brengen we de volgende zes punten onder de aandacht, zes hulpmiddelen om tot die verdieping en verbreiding te komen.

5.2. Zes hulpmiddelen

1. Herkenbare grondslag: maak afwegingen zichtbaar

Inzicht in de afwegingen in het algemeen belang is een voorwaarde voor (h)erkenning van overheidsbemoedigen. Breng de boodschappen over overheidsinterventies zo voor het voetlicht dat de burger dat inzicht verwerft. Dit maakt ook het ambtelijk werken aan de voorbereiding van die interventies opener en bevordert dat de voor het overheidswerk kenmerkende spanningen en dilemma’s, ook in de ambtelijke voorbereiding explicieter aan de orde komen. Het kan daarnaast bijdragen aan het verbeteren van het inzicht in en de acceptatie van de overheidsrol door de burger. De rijksbrede formulering van een missie en een motto voor de rijksoverheid biedt een kapstok: waar staat de overheid voor, waar staan de mensen die de overheid helpen maken voor⁸⁵?

2. Introductie nieuwe medewerkers: agendeer besef en lef

Bied iedere nieuwe medewerker in de rijksdienst een scholing in de bijzondere kenmerken van de overheidstaak en de betekenis daarvan voor de beroepsuitoefening. Breng hierin niet alleen de theoretische grondbeginselen bij, maar bespreek vooral aansprekende voorbeelden uit de praktijk. Het zojuist gestarte rijksbrede introductieprogramma is een aanzet daartoe en verdient

uitbreiding naar een rijksbreed verplichtend curriculum.

Ministeries kunnen binnen eigen programma’s toegesneden aanvullingen bieden, die helpen duidelijk maken welke spanningen men kan tegenkomen, hoe deze kunnen worden gehanteerd en op welke wijze de ontmoetingen tussen politici, ambtenaren, burgers en andere belanghebbenden in de media kunnen worden verstaan.

3. Werkplaatsen: leg dilemma’s op tafel

Onderhoud de ambtelijke professie en voed de dialoog van professionals en hun leidinggevend en leidinggevend met bestuurders. Expliciet maken, bespreken van en oefenen met dilemma’s. Dán kunnen de uitersten worden verkend, dán kan evenwicht worden gezocht en dán kunnen handreikingen voor verder handelen worden ontwikkeld. Hoe gedragen uitvoerende ambtenaren zich, frontliniewerkers die in rechtstreeks contact met de burgers komen? Hoe krijgen beleidsregels vorm bij te behandelen praktijkgevallen, en wat leer je van jouw keuzes om dilemma’s en spanningen te hanteren: ‘*Far from the picture of the rule-bound bureaucrat who slavishly follows procedure, the public official lives out the contradictions of the complex en diverse society (...) and as a consequence, is pulled this way and that in what Bonnie Honig calls dilemmatic space*’⁸⁶.

Voor het ontwikkelen en onderhouden van het vakmanschap is de voortdurende uitwisseling en dialoog tussen collega’s essentieel. Dat moet op de werkvloer en dichtbij het dagelijkse werk vorm krijgen, als vast onderdeel van ieder werkverband, en van iedere aanpak.

⁸⁵ Zie www.rijksoverheid.nl

⁸⁶ Hoggett, P., *Politics, identity and emotion*. We herinneren aan een eerder geciteerde uitspraak van onze respondent (werkzaam in een uitvoeringsorganisatie van de rijksdienst): ‘Je kan je voorstellen, als het een heel strak wettelijk stramien is, dat de bijzondere gevallen niet in dat vluchtluik te duwen zijn. Dat weten we uit het verleden (...)’

Daarnaast is een regelmatige uitwisseling van en oefening met ervaringen van anderen van belang voor een kritische ontwikkeling van het vakmanschap. Een werkplaats waarin de verschillende rijksacademies samenwerken en praktijk-ervaringen en dilemma's in het overheidswerk uitwisselen en oefenen, kan hier grote diensten bewijzen aan het ambtelijk vak.

4. Levende ambtelijke moresprudentie: voeg de daad bij het woord

Een keur aan wetgeving is beschikbaar als het gaat om grondslagen van ambtelijk handelen. De ambtelijke eed wint aan belangstelling, mede 'dankzij' enkele incidenten. Naast de Grondwet bieden de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid van bestuur houvast. Diverse specifieke vakgroepen kennen eigen – soms wereldwijd aanvaarde – uitgangspunten. Diverse departementen hebben in competentieprofielen vertalingen gemaakt. Diverse auteurs hebben specifieke opvattingen over ambtelijke deugden beschreven.

Essentieel is nu deze grondslagen te confronteren met de praktijk, in het bijzonder met de bijzondere spanningen die het ambtelijk werken met zich meebrengt. Dat vraagt na (ast) bespreking – in de eigen teams en in de rijkswerkplaats die hiervóór werd bepleit - om het boekstaven van de ervaringen en inzichten. Zoals jurisprudentie de praktische betekenis van wetgeving levend maakt en houdt, is er behoefte aan ambtelijke moresprudentie.

5. Ambtelijke status: herijk de bijzondere rechtspositie

De rechtspositie van een ambtenaar is op vele punten gelijkgetrokken met die van de werknemer uit het bedrijfsleven. De ambtenaar kent nog een afwijkend systeem van ontslagbescherming, hoewel ook dat vanwege de economische crisis onder druk staat. De afwijkende ontslagbescherming heeft een nadeel voor het imago van de ambtenaar. Veel wordt gedacht dat deze

bescherming ook het ontslag wegens ondermaats presteren bemoeilijkt. Dat is niet het geval: goede managers kunnen van slecht functionerende werknemers af; dat geldt voor de overheid zowel als voor het bedrijfsleven. Echter, uit onderzoek blijkt dat de praktijk hier nog niet goed bij aansluit: ondermaats presteren bij de overheid wordt vaker gedoogd en leidt minder snel tot ontslag dan in het bedrijfsleven. Dat schaadt ook de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Op dit punt moeten de overheidsmanagers strakker worden, en de activistische ambtenaren moeten hen daarin krachtig steunen. Voer voor de (gemeenschappelijke) ondernemingsraden binnen de (rijks)overheid.

De anders geregelde ontslagbescherming dient het borgen van de onafhankelijke beroepsuitoefening door de ambtenaar, in het bijzonder de bescherming van zijn grondrechten en de bescherming tegen (politieke) willekeur. Het is vooral van belang dat de ambtelijke top die bescherming heeft omdat die vooral op het scharnierpunt tussen politieke leiding en ambtelijk apparaat moet functioneren. De ambtelijke top vervult op dat punt een essentiële rol naar de rest van het apparaat, ter wille van de continuïteit en ter wille van de (professionele) onafhankelijkheid. Het is in het belang van het ambtelijk vakmanschap om de bijzondere rechtspositie op dit punt te herijken: voor wie is de bijzondere rechtsbescherming precies nodig, hoe moet die eruit zien en hoe werkt dat uit op de borging van de ambtelijke onafhankelijkheid in de praktijk?

Onderzoek daarbij hoe de bescherming tegen politieke willekeur die in het bijzonder van belang is voor de onafhankelijke beroepsuitoefening van ambtenaren, ook als een eis van goed werkgeverschap kan worden geregeld in het civiele recht. Daarmee blijft er aandacht voor de overheid als een bijzondere werkgever.

6. Mobilisatie: richt een ambtelijke alliantie op

Ambtenaren kennen eigen vakorganisaties, die speciaal oog tonen voor de arbeidsrechtelijke aspecten van het ambtenaarschap en organisaties die vakinhoudelijk gericht zijn. Voor het onderhouden en ontwikkelen van het eigene van het ambtenaarschap is de tijd rijp voor een sterke gemeenschappelijke beweging van ambtenaren: waar staan ze voor, waar gaan ze voor, welke rol en positie vraagt zichtbare aandacht in het politiek bestuur en op andere plaatsen waar het zicht op ambtenaarschap beperkt is.

Een krachtige alliantie kan de ambtelijke beroepsgroep helpen de zichtbaarheid te vergroten. Reeds zijn er verenigingen voor jonge ambtenaren – verenigd in Piazza – en reeds zijn er vakgebonden verenigingen van overheidsmanagers – de Vereniging Overheidsmanagement VOM – en functiegebonden verenigingen, zoals de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS). Een krachtige ambtelijke alliantie kan helpen de woorden uit dit boekje tot daden te maken en het mooie beroep op een nog hoger plan te brengen.

5.3.

Het verhaal gaat door: drie fakkels

Als vervolg op deze publicatie bieden we de (Haagse) praktijk enkele fakkels om het ambtelijk activisme verder aan te vuren:

- a) **Overzicht van beschikbare praktijkmethoden** – en de bijbehorende namen van mensen die deze hanteren – gericht op verdere professionalisering van de ambtenaar. Dat overzicht wordt geplaatst en bijgehouden op een speciale samenwerkingsruimte (het digitale leeratelier) op rijksweb.
- b) **Meldpunt van ambtelijke praktijkvoorbeelden.** Het gaat daarbij om ervaringen waarin de dilemma's en spanningen van het werken voor de publieke zaak tot uiting komen. Het meldpunt verwijst en bemiddelt naar methoden en ondersteuners (binnen de rijksdienst) die helpen met het reflecteren op de spanningen, de handelingsstrategieën, en de lessen voor de beroepspraktijk.
- c) **Expertmeetings om inzichten en ervaringen te verdiepen.** De expertmeetings moeten vooral helpen om verder concrete invulling te geven aan een agenda tot verdere professionalisering van de rijksambtenaar op dit punt. Ze zijn bedoeld om vooral aan te sluiten op bestaande initiatieven en verantwoordelijkheden. Het gaat dan om bijeenkomsten over:
 - Vormgeving van introductieprogramma's
 - Organisatie van werkplaatsen/intervisie
 - Formulering van vakvereisten
 - Toekomst van de ambtelijke status

Wie aan wil vullen en wil helpen verdiepen, nodigen we uit om zich te melden via de website. We zullen als vervolg op deze publicatie actief op zoek gaan naar mogelijke (co-) producenten. Of neem rechtstreeks contact op met de auteurs van deze uitnodiging, via hans.wilmink@minbzk.nl.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Aardema, Harry (2007), *Control voor leiders. Wat doet ú aan het systeem?* Elsevier Overheid.
- Aardema, Harry (2002), *Bedrijfsmatige schijnbewegingen. Over BBI, verstaffing en waarde-interactionisme.* Bestuur en Managementconsultants.
- Ankersmit, Frank en Klinkers, Leo (2008), *De tien plagen van de staat; de bedrijfsmatige overheid gewogen.* Van Gennep.
- Ashforth, Blake E., Glen E. Kleiner (2002), Normalizing emotion in organizations. Making the extraordinary seem ordinary. In: *Human Resource Management Review*, 2002, nr. 12, pag. 215 – 235.
- Bauman, Zygmunt (1989), *De moderne tijd en de holocaust.* Boom.
- Becking, K.M. (2001), 'Grand design': een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000. Proefschrift Universiteit Utrecht, CAOP.
- Bekker, R. (2009), *Liaisons dangereuses, enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren.* CAOP
- Berg, A.H. (2006), *De eigen aard van de overheid.* Eburon.
- Berg, A.H. (juli 1999), *Systeemkenmerken overheid maken dat ambtenaar niet zichzelf kan zijn, Management & bestuur.*
- Bontekoning, Aart C., (nov. 2007), *Generaties in Organisaties. Een onderzoek naar generatieverschillen en de effecten daarvan op de ontwikkeling in organisaties.* Amsterdam.
- Dijksterhuis, Ap (2007), *Het slimme onbewuste.* Bert Bakker.
- Elchardus, Mark (2002), *De dramademocratie.* Lannoo.
- Frissen, P.H.A. (2009), *Gevaar verplicht, over de noodzaak van aristocratische politiek.* Van Gennep
- Frijda, N. (2005), *De emoties, een overzicht van onderzoek en theorie.* Bert Bakker.

Geelhoed, L.A. (1996), *Wetgeving en bestuur in de semisoevereine staat*.

In: *Publicaties van de staatsrechtkring*, nr. 12. Tjeenk Willink Zwolle.

Hoggett, P., *Politics, identity and emotion* Paradigm Publishers © 2009.

Hoggett, Paul (2006), *Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organizations*.

In: *Human relations*, Volume 59(2): 175-194.

Honoré de Balzac (2006, origineel 1841), *Fysiologie van de ambtenaar*. Voltaire.

Jansen, Thijs, Gabriël van den Brink, & Jos Kole (red.) (1999), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*. Boom.

Korsten, Arno en Peter de Goede (red.) (2004), *Bouwen op vertrouwen in het openbaar bestuur*. Raad voor het Openbaar Bestuur.

Nelis, José (2008), *Eerste stap op weg naar een loopbaanbeleid voor beleidsmedewerkers*. Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk, DGOBR.

Niessen, Ron en Edgar Karssing (2008), *Geroepen om het algemeen belang te dienen*. CAOP. Sociaal Jaarverslag Rijk 2008, 2009.

Niessen, R. (2003), *Ambtenaar in de Overheidsorganisatie*. Studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 42. Deventer 2003.

Noordegraaf, Mirko, Martijn van der Steen & Paul Frissen (sept. 2006), *Andere ambtenaren*.

Of hoe andere ambtenaren ontstaan. In: *Bestuurskunde*.

OESO-studie naar de prestaties van de Nederlandse rijksdienst, in *Het nieuwe werken bij het Rijk*.

Osborne, David en Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. A Plume Book.

Raad van State, Jaarverslagen 2008, 2009.

Ringeling, Arthur (2004), *Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector*.

Elsevier Overheid, Den Haag, tweede editie.

Sennett, Richard (2008), *De Ambachtsman. De mens als maker*. Meulenhoff.

ROB (2010), *Vertrouwen op democratie* (zie ook www.rob-rfv.nl voor een debatforum).

Schama, Simon (1998), *Overvloed en onbehagen*. Contact.

Steijn, Bram (2009), *Over de competenties van de 'nieuwe ambtenaar'*. In: *Rijksambtenaren van de toekomst*, Ministerie van BZK.

Teisman, G.R. (1998), *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.

Twist, Mark van (2010), *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadvisering*. Uitgeverij LEMMA, Den Haag.

Vries, J. de. (2008), *Ambtenaren zonder inhoud*, in: Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red.)

De tien plagen van de staat; de bedrijfsmatige overheid gewogen. Van Gennep.

Wal, Zeger van der (2006), *Kernwaarden in openbaar bestuur en bedrijfsleven. Overzicht van meest genoemde organisatiewaarden in bestuurskundige en bedrijfskundige literatuur, gedragscodes en onderzoek*. In: *Beleidswetenschap jrg. 20, nr. 2, pagina 48-63*.

Wallage, Jacques (2005), *Lang Leve de ambtenaar*. Bert Bakker.

Weber, Max (2005), *Wesen, Voraussetzungen und Entfaltung der bürokratischen Herrschaft*.

In: *Wirtschaft und Gesellschaft*.

Winsemius, Pieter (1988), *Speel nooit een uitwedstrijd*. Veen.

BIJLAGE 1:

Het theoretisch raster (interviews)

Om het eigene van de overheid vast te stellen, selecteerden we vijf bijzondere kenmerken. Deze bepalen de positie van de overheid in de samenleving en raken dus de wijze waarop de overheid haar taak vervult. De door ons onderscheiden vijf kenmerken zijn de volgende, waarbij de vetgedrukte cijfers verwijzen naar de twaalf systeemkenmerken van Berg (zie paragraaf 2.3.):

- I. Conflicterende belangen (algemeen t.o.v. specifiek, publiek t.o.v. privaat, hoge verwachtingen beperkt draagvlak); **1 + 2.**
- II. Beperkte beheersbaarheid (overheidsopreden is per definitie omstreden, spanning tussen efficiency en maatschappelijke betrokkenheid); **3 + 4 + 10 + 11.**
- III. Doelmatigheid en democratie (nadruk op effectiviteit, draagvlak en openbaarheid); **5 + 8 + 9.**

- IV. Zelfbinding/rechtsstatelijkheid (de overheid bindt burgers en is zelf aan regels gebonden); **6.**
- V. Politiek-ambtelijke verhoudingen: politiek lekenbestuur, ambtelijk-professionele ondergeschiktheid, spanning korte en lange termijn); **7 + 12.**

In het interviewraster (zie volgende pagina's) hebben we deze 'systeemspanningen' uitgewerkt naar rolopvattingen en gedragingen, en voorzien van een startvraag. In de interviews werd aan de hand van dit raster geïnventariseerd of en hoe de respondenten spanningen herkennen en hanteren.

Systeemspanningen (1)	Ambtelijke rol (2)	Persoonlijke rol (3)	Gedragingen (4)	Startvragen (5)
Taak omstreden, algemeen versus individueel belang (I)	Doel bemoeienis en proces helder maken	Wat vind ik echt zelf?	Conflicten mijden, doelen verbergen	Waarom bemoeit u zich met thema X?
Hoge verwachtingen en beperkt draagvlak(I)	Hoe communiceren we ook slechte boodschappen?	Word ik gewaardeerd, en door wie?	Mystificeren, verbergen van bedoelingen, spanning ontlopen (reframen), monitoren	Hoe weet u dat u goed zit?
Beperkte beheersbaarheid en complexe processen (II)	Keuze voor interventies, alternatieven en resultaten (beleidstheorie)	Ben ik wel nuttig, draag ik wel bij, waar haal ik het vandaan (opleiding)?	Kunstmatige controle, bureaucratisme, prestatievertekening	Welke relaties doen er toe en wat bepaalt interventies met wie en voor wie?
Efficiency en maatschappelijk commitment II	Keuzes voor betrokkenheid en verantwoording	Welke zichtbare mijlpalen heb ik nodig?	Verantwoorden, procesinterventies, doordrukken	Wat beschouwt u als resultaat? Ruimte voor discours
Democratisch verkregen macht en maatschappelijk commitment III	Expliciteren van politieke grondslag	Vind ik mijn eigen morele standaarden terug (waarden en normen)? Is het moreel acceptabel als 51% (meerderheid) een voorstel steunt?	Ontkenning	Hoe gaat/ ging u om met (omstreden) politieke besluiten?
Open(baar)heid en zelfbinding (rechtsstatelijkheid) IV	Openbaarheid, verantwoording	Is dit een eerlijk, oprecht en correct overheidsoptreden? Kan ik het zelf rechtvaardigen?	Geen slechte boodschappen, mystificeren	Welke rol speelt de relatie met burgers/ veld in uw werk
Lekenbestuurder en ambtelijke professional (V)	Objectieve mogelijkheden/ alternatieven expliciteren (beleidstheorie?)	Kan ik mijn kunnen hier kwijt?	Tunnelvisies, eenzijdig opschrijven wat politiek verlangd wordt, cynisme	Hoe hebt u het contact met uw bewindspersoon georganiseerd? Ruimte voor discours vanwege politieke leiding, expliciet of impliciet gegeven?

Systeemspanningen (1)	Ambtelijke rol (2)	Persoonlijke rol (3)	Gedragingen (4)	Startvragen (5)
Korte en lange termijn (V)	Consistenties en inconsistenties blootleggen	Krijg ik de ruimte om dit bloot te leggen?	Conflict mijden, spanning ontwijken, confronteren, argumenteren	Stelling: politici streven naar korte termijn, ambtenaren naar de lange. Een issue in uw werk?
Ondergeschiktheid en eigen verantwoordelijkheid(V)	Binnen eigen verantwoordelijkheid werken	In hoeverre ben ik verantwoordelijk (technisch en moreel/ethisch)?	Verantwoordelijkheid afdwingen, ontkennen, steun zoeken	Hoe bent u omgegaan met de ambtelijke hiërarchie? Ruimte voor discours van ambtelijke leiding, impliciet of expliciet gegeven?

BIJLAGE 2:

Totaalbeeld ambtelijke strategieën

1. Laat de bureaucratie voor je werken	
Valkuilen	<ul style="list-style-type: none"> • Afschermen van politieke leiding • Geringe doorlaatbaarheid ideeën • Coördinatie = grootste gemene deler
Kansen	<ul style="list-style-type: none"> • Korte lijnen • Verifiëren bij anderen buiten directe lijn • Nieuwe ervaringswerelden mobiliseren • Gemeenschappelijke ambities ontwikkelen
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • Interne ambtelijke steun, vertrouwen, autonomie • Continuïteit (van afspraken) • Interne feedback, debat en dialoog
Standaardcompetenties	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vakbekwaamheid deskundigheid (Dienstwissen, Verfahrnswissen, weten hoe de hazen lopen)</i>

2. Breng de politiek in stelling

Valkuilen	<ul style="list-style-type: none"> • De minister passief volgen, his masters voice • Spindoctoring • Als hindermacht worden ervaren door de minister
Kansen	<ul style="list-style-type: none"> • Eigen engagement inbrengen • Verschillende invalshoeken inbrengen • Helder krijgen wat de minister wil
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • Onafhankelijkheid en onpartijdigheid • Veilige organisatiecultuur
Standaardcompetenties	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politiek-bestuurlijke gevoeligheid</i> • <i>Toewijding aan de publieke zaak</i> • <i>Dienstwissen: weten hoe de hazen lopen</i>

3. Help de maatschappelijke omgeving te werken

Valkuilen	<ul style="list-style-type: none"> • Onbekendheid met partners en wat zij willen • Onbekendheid/vaagheid over wat minister wil
Kansen	<ul style="list-style-type: none"> • Zich verplaatsen in positie burgers, belanghebbenden • Experts binnenhalen • Opnieuw 'ramen' van vraagstukken • Scherp stellen verschil politieke wil en wensen betrokkenen
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte om oplossingen te zoeken (autonomie)
Standaardcompetenties	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Deskundigheid, bekwaamheid (Fachwissen)</i> • <i>Omgevingsgerichtheid (dienstbaarheid en responsiviteit)</i>

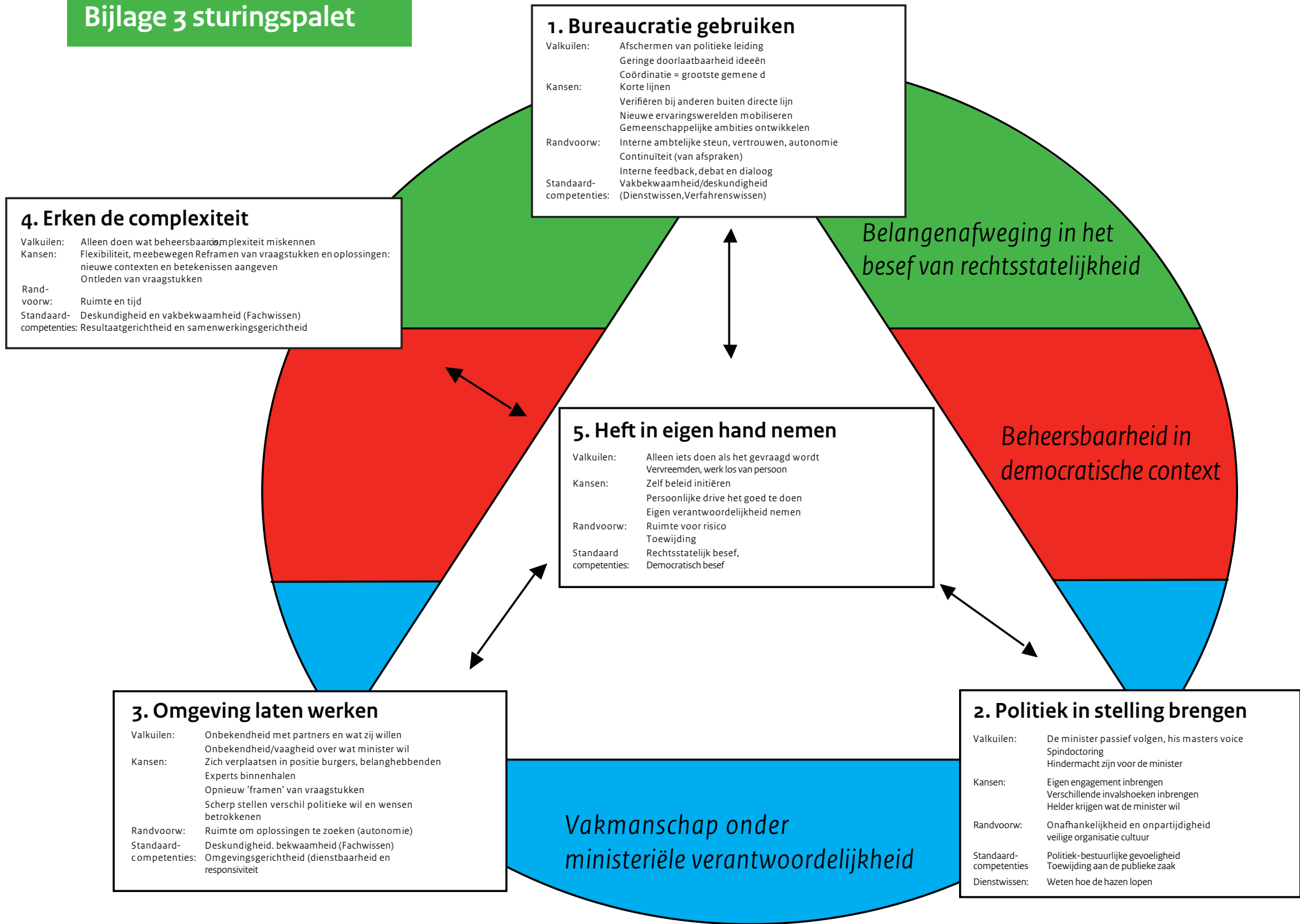
4. Erken de complexiteit

Valkuilen	<ul style="list-style-type: none">• Alleen doen wat beheersbaar is, complexiteit miskennen
Kansen	<ul style="list-style-type: none">• Flexibiliteit, meebewegen• Reframen van vraagstukken en oplossingen: nieuwe contexten en betekenissen aangeven• Ontleden van vraagstukken
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none">• Ruimte en tijd om andere invalshoeken in te brengen
Standaardcompetenties	<ul style="list-style-type: none">• <i>Deskundigheid en vakbekwaamheid (Fachwissen)</i>• <i>Resultaatgerichtheid en samenwerkingsgerichtheid</i>

5. Neem het heft in eigen hand

Valkuilen	<ul style="list-style-type: none">• Alleen iets doen als het gevraagd wordt• Vervreemden, werk los van persoon
Kansen	<ul style="list-style-type: none">• Zelf beleid initiëren• Persoonlijke drive het goed te doen• Eigen verantwoordelijkheid nemen
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none">• Ruimte voor risico's, fouten maken• Toewijding
Standaardcompetenties	<ul style="list-style-type: none">• <i>Rechtsstatelijk besef</i>• <i>Democratisch besef</i>

Bijlage 3 sturingspalet





Amice,

Tijdens de bespreking van het Nieuwe Werken en het daarbij passende, nieuwe HR-beleid van de overheid, bemerkte ik bij jou een enorme worsteling. Die worsteling heb ik ook.

Horizontalisering, dat begrijpen we. Van buiten naar binnen denken, natuurlijk, prima, moeten we doen. Maar nu lijkt er een nieuwe generatie ambtenaren binnen te stromen, die weer verder gaat. Die willen twitterend en tweetend door het leven. Die willen bloggen. Ze zetten zich massaal te kijk op Hyves, Plaxo en/of Linked in. Wat een exhibitionisme. Nu komen ze vragen om hypermoderne middelen, waarvan ik de namen niet eens kan uitspreken. Mijn IT-afdeling weet trouwens ook van niks, en daar willen ze alleen maar dingen die beheersbaar zijn.

Ik ben nog geen veertig, maar wordt al afgeserveerd. Ik ben geen 'digital native'. Wat moeten we nu als SG's met die ontwikkelingen? Wat betekent die nieuwe combinatie van snelheid, openheid en schaal van communicatie nu voor ons vak als ambtenaar? Betekenen die nieuwe media nu eindelijk een fundamentele omwenteling van ons vak, gaat de verhouding ambtenaar – minister daar echt door veranderen, of is het allemaal meer incrementeel? Is het niet meer dan nieuw gereedschap (waarvoor dan wellicht wel nieuwe werkafspraken en vaardigheden nodig zijn)?

Ik zie het zo: Die hele ambtenaar 2.0 beweging is vooral een geloofsgemeenschap. Het zijn, goedbedoelende, (maar je kunt de Grand Canyon dempen met mensen met goede bedoelingen) *believers*. Wat zijn ze jong en wat zijn ze naïef. Heb je dat gelezen, dat stuk dat ze geschreven hebben bij het project Vernieuwing Rijksdienst? Alleen de ondertitel al: 'Van het oude werken. De dingen die voorbijgaan'. Weet je wat er met geloofsgemeenschappen gebeurt. Ze worden volwassen. Ze krijgen structuur. Er komen voormannen, die om het hardst roepen dat ze er in geloven, maar steeds meer eigen belangen krijgen. Vooral goed luisteren, geef ze een tijdje de ruimte. Desnoods zet je ze buiten de lijn, op een apart plekje. Dat markeer je dan, beetje budget erbij, en de voormannen houd je in de gaten. Wellicht dat je ze kunt gebruiken.

Maar erin geloven, dat doe ik niet. Herinner jij je nog de eerste verhalen over automatisering? Was nog van voor onze tijd, maar toen had je al verhalen dat ICT de mens zou bevrijden van de ijzeren kooi. Is niet gebeurd. Toen kwam internet en e-mail. Weer stonden de *believers* in de rij om te roepen dat het nu allemaal anders zou gaan.

Wat mij stoort, is dat het zoveel om geloof gaat, niet om feiten, niet om diepgaande analyse van waar het werkelijk om gaat. Laatst heb ik mooi een rapport gelezen, van ene Albert Meijer. Kijk, zo'n jongen neemt tenminste nog de moeite voor echt empirisch onderzoek. Hij onderzocht e-mail. Tja, niet zo sexy, maar daar werd ook van geroepen dat het de horizontalisering zou helpen, dat het ministerie er opener van zou worden, minder formeel.

Wat veel jonkies niet beseffen is dat een ministerie uiteindelijk toch vooral een machtsconstellatie is. Als SG kunnen wij daarover meepraten. Leuk is het niet, maar je bent de hele dag bezig om ervoor te zorgen dat iedereen zich houdt aan de uitgezette lijnen. Mijn DG's beseffen dat beter dan mijn minister. Ik word gek van zijn proefballonnetjes, en het voortdurend belletjes plegen, zonder mij erin te kennen. En mijn god, twitteren doet-ie ook al. Kan ik het weer opruimen, de troep. En voor je het weet, ligt mijn kop op het blok. Natuurlijk moeten we naar buiten kijken, niet alleen van negen tot vijf, maar dag en nacht (ik moet geloof ik "twenty four/seven" zeggen.... ☺). Maar loyaliteit en politieke sensitiviteit staan bovenaan. Binnenskamers moet je je minister flink durven tegenspreken. Hem waarschuwen, laten zien welke kanten er aan het probleem zitten. Maar aan het eind van de dag dienen we wel diezelfde minister. Wat en waarom, daar gaat de minister over. Het hoe, daar kunnen wij in bijdragen. Natuurlijk wel even vastleggen, als je het anders zag, je weet maar nooit!

Wist jij trouwens dat defensie een tijdje geprobeerd heeft de Afghanistan-gangers van het bloggen af te houden. Werkte niet. Nu bewerken ze de blogs, veel slimmere strategie. De mensen geloven dat het de militairen zelf zijn, maar His Masters voice klinkt erin door. Bepaald effectief, kan ik je zeggen... ☺

Ik dwaal af. Die Albert Meijer dus, die onderzocht het effect van e-mail, gewoon feitelijk. Prachtig onderzoek. Wat blijkt, e-mail bewerkstelligt een verdere formalisering van de verhoudingen. Logisch.

Nieuwe technologieën versterken de toch al machtigen der aarde. 'Automation of bias' noemen we dat. Ik weet niet waarom, maar bij elke nieuwe hype, staat er altijd weer een groep op die roept dat het nu om een revolutie gaat, dat het nu echt anders zal worden. Diep in mijn hart zou ik willen dat ze gelijk hadden. Denk jij dat ik het leuk vind om soms met strakke hand mijn mensen in het gelid te zetten? We worden toch allemaal gek van de parafencultuur en het control op control. Maar als je het niet doet, wat dan? Er hoeft maar één brief doorheen te glippen. Voor je het weet is de Kamer op tilt. Wat een heisa. Het zijn toch al zulke broze verhoudingen. En de belangenconstellaties, die alleen jij en ik begrijpen, voor je het weet is er weer aan poten gezaagd.

Sinds het eerste kabinet Kok zijn de verhoudingen tussen politiek en ambtelijk apparaat alleen maar verslechterd. 'Vernieuwing Rijksdienst'! Ze moesten eens weten! Gaat alleen maar over ambtelijke vraagstukken, effectiviteit en efficiency domineren het debat. Roel zegt het netjes, en ook Mark van Twist zei dat, een beetje omfloerst, toch wel erg duidelijk. Mooi optreden was dat trouwens van Hans Wiegel. Die heeft de lachers op zijn hand, en weet dan ook zijn punt goed te maken: het gaat om het politieke proces en de manier waarop de politiek zich gedraagt en zich verhoudt tot het ambtelijk apparaat. Daar waren alle staatscommissies het toch over eens. Maar na de commissie Wiegel is het steeds meer over het ambtelijk apparaat gegaan. De andere overheid, vernieuwing rijksdienst.... Dat is maar het halve verhaal. We zijn als SG's godbeterhet alleen nog maar met management-problemen bezig.

Met de huidige verkiezingsretoriek zie ik het niet beter worden. Ambtenaren worden bij het grof vuil gezet, daar zitten we dan, lekker naast externe adviseurs. Maar wie gaat het dan doen? We zouden een strategisch advies aan het begin van het kabinet moeten uitbrengen, niet aan het einde! Als je een bewindspersoon al hebt overtuigd, komt ie niet terug.

Nog even terug naar die nieuwe media. Jij bent er een beetje bang voor. Je wilt spelregels, afspraken. Niet doen. Heeft geen zin. Allereerst moet je je mensen toch gewoon vertrouwen. Jouw DG's, je senior beleidsambtenaren, dat zijn toch prima mensen. Die gaan toch niet twitterend lekken. Die weten wel beter. Zij weten echt wel wanneer ze de minister niet voor de voeten moeten lopen. Kijk, die jonkies, die weten dat nog niet. Maar dat geeft niet zo. Zij moeten het leren. Dat jongere

ambtenaren en uitvoeringsorganisaties niet alles precies volgens de beleidsregels uitvoeren, is alleen maar gunstig. Het is onderdeel van een delicaat stelsel van checks and balances. De Trias Politica is niet genoeg, om absolutisme en despotisme te voorkomen. Je kunt niet alles vanuit één centrum sturen, dat moet je ook niet willen.

Overigens, ik werk graag met jongere ambtenaren. Laat hen soms de kastanjes uit het vuur halen. Dingetjes zeggen die de minister niet wil horen. Zij zeggen het dan en gaan ze te ver, ach, een paar zweepslagen kan ik wel hebben. Zij moeten toch ook zien wie tegen een stootje kan en dat je achter hen staat. Bovendien, een minister is veel meer vergevingsgezind met zo'n jonge, leergierige ambtenaar. Als ik iets zeg, dan wordt er veel meer op mijn vingers gekeken.

Ik was laatst in New York, zoals je weet houd ik van de Big Apple, van the MoMa en natuurlijk het Guggenheim. De laatste tentoonstelling begreep ik niet, maar wat is dat museum toch mooi. Als Amerikanen iets willen, dan gaan ze er ook voor. Niet zo benepen. Ik moest ook even langs de Apple Store. Thuis hebben we met z'n allen Apples. Zijn wel wat duurder, maar mooi! En bovendien, ik heb nooit meer gezeur over fire walls, Trojaanse paarden, en heb ook geen vastlopers meer. Hoe vaak ik niet ruzie had met de kinderen, als het het even niet deed. Altijd keken ze naar mij. Nu draait dat spul vlekkeloos.

Overigens, Apple is geen open source, maar het doet het wel. Open source noem ik altijd open sores, maar de Kamer wil dat niet weten. Zitten ook van die *believers*, die denken dat als je de betonmortel van samenstelling verandert, dat dan het Openbaar Bestuur verbetert. Allemaal een anti Bill Gates beweging. Apple is heilig. Maar weet jij hoe strak Apple geleid wordt? Wist jij dat er bij een Chinees bedrijf, dat als onderaannemer tegen lage lonen het merk Apple groter heeft gemaakt dan Microsoft, een zelfmoord is gepleegd, omdat er per ongeluk iets naar buiten gelekt was? Wist jij dat de verschillende afdelingen daar aan deelproducten werken, zonder dat ze van elkaar weten hoe dat op elkaar past. Steve Jobs, Mister 'divide et impera' in optima forma, heeft daar de touwtjes strak in handen, zo strak zouden jij en ik dat ook wel willen, en hij wordt op handen gedragen. Overigens, hij doet dat door een briljante architectuur van zijn producten. Bij ons is architectuur iets van technici, wij zien het niet als strategisch.

Kijk, waar de echte uitdaging zit met die nieuwe technologieën, is de transformatie van het Openbaar Bestuur. De echte vernieuwing. Van Twist beschrijft dat mooi, met zijn verhaal over vloeibaar bestuur, en vooral dat stuk over hubs. Heel goed. Die hubs zouden als een soort maatschappen kunnen functioneren, met eigen opleidingen, en dergelijke. Krijg je gelijk een heel ander HR-beleid.

Natuurlijk, wij moeten als SG's zorgen dat onze beleidsmensen in steeds wisselende teams, over de ministeries heen, snel en adequaat werken aan de oplossing van de immer op ons afkomende uitdagingen. Jij en ik weten al lang dat de divisie-structuur, de aparte ministeries met per ministerie daaraan gelieerde uitvoeringsorganisaties, dat dat allemaal niet meer werkt. Het lijken wel 13 zonnestelsels, ieder met zijn eigen planeten. Wat we nodig hebben is veel meer een concern-benadering, minder ministeries, meer samenhang in beleidsprocessen en uitvoering. Al heeft de departementale strijd wel als voordeel dat de verschillende waarden-oriëntaties duidelijk naar voren worden gebracht, en dat er geen absolute macht ontstaat. Power corrupts, but absolute power corrupts absolutely.

Op de ondersteunende functies lukt het ons al aardig, al krijg ik van onze eerste pogingen rond P-direkt nog pijn in mijn hoofd. Maar de echte slag hebben we nog niet gemaakt. Onze vier strategische middelenfuncties (financiën, personeel, wetgeving en informatie) zijn we elk afzonderlijk aan het moderniseren, louter vanuit efficiency. Maar wie zorgt ervoor dat die vier in samenhang ontwikkeld worden, vanuit een politiek bestuurlijke visie op de toekomst van het Openbaar Bestuur? Vooral de wetgevingsjuristen hebben geen idee. Konijnenbelt kan zijn jaren zeventig studie zo weer over doen: het zijn nog steeds 14 wetsfamilies. En wat in het ontwerp al niet past, zal in de realisatie zeker niet passen. Wetgevingsjuristen, een discipline zonder discipline!

Dan heb ik het nog niet over het echte werk gehad. Wat Van Twist niet bespreekt en waar ik nog niemand over hoor, is hoe het primaire beleidsproces door de dynamiek, complexiteit en verwevenheid, en alle onderliggende technologie grondig is veranderd, en hoe we daar mee om moeten gaan. Kijk, op zichzelf hebben beleidsambtenaren alleen maar goede kantoorautomatisering, internet en e-mail nodig. En natuurlijk, een beetje beleidsambtenaar is 2.0-ambtenaar. Dus hij blogt, of leest blogs, twittert en volgt tweets, en hij/zij snapt social media, de mogelijk-

heden van crowd sourcing, enz. Daar hebben we nog wel een weg te gaan, maar daar zit niet echt een pijnpunt. Je hoeft zelf geen code op te zetten, dat doen ze zelf wel, zie bijvoorbeeld het verhaal van Lisa Barone (<http://outspokenmedia.com/social-media/avoid-social-media>).

Mijn punt is moeilijker te verwoorden. Beleidsambtenaren zitten op een bepaald beleidsterrein, en anders dan vroeger, kan je op geen enkel beleidsterrein meer met een schone lei beginnen. Of het nu de vreemdelingenketen is, de vroegtijdigschoolverlaters, jeugd- en gezin, prachtwijken, of compliance in het kader van Basel II, in al die gevallen 'stuurt' de overheid een complexe, multi-actor publiek en privaat-overstijgende uitvoeringswereld aan. Meer vanuit governance, dan vanuit government. Alle retoriek ten spijt, die is voor de Bühne.

Voor elk van die werelden is er al een groot aantal regelcomplexen van kracht, is er al veel uitvoering aan de gang, en draaien er al, vaak nog niet verbonden, verkokerde ICT-systemen. Waarom het werk van de beleidsambtenaar steeds moeilijker wordt, ligt niet alleen in het feit dat hun werk om 'wicked problems' draait, maar ook aan het feit dat er al zo veel wetgeving/uitvoering en ICT is. En daar zitten ook allemaal belangen aan vast. Dus als je al een inhoudelijk akkoord weet te bereiken, als beleidsmaker in een mooi beleidsproces, dan heb je ook nog de hoe-vraag. Want zo kunnen we het er wel politiek over eens zijn dat er iets van beprijzing moet komen voor het weggebruik, maar de uitvoering van dat principe stuit op taai, reeds geldende wetgeving (zoals BPM), reeds ingerichte werkprocessen (wat is rol van CBM, CJIB, RDW, garages, tankstations, politie, etc.) en de ICT (gebruik ik nieuwe, separate technologie, of sluit ik aan bij reeds bestaande voorziening, zoals mobieltjes en of gps-spullenboel?). En dan de kracht nog van de lobby. Eurlings is toch niet om het beleid ermee gestopt, maar vanwege de onmogelijke uitvoering is het gestrand. Het CDA, maar ook Mark Rutte heeft daarom zijn handen ervan afgetrokken. Uit die ANWB enquête bleek dat toch: ook de mensen vinden beprijzing naar gebruik beter, maar ze geloven niet dat de overheid zo'n project tot een goed einde kan brengen.

De hub-gedachte, maar ook de *2.0-believers* hebben wat dat betreft alleen aandacht voor het creatieve, interactieve deel van het spectrum. Maar net als bij top-tennissers of pianisten van wereldfaam, geldt ook voor ambtenaren dat het werken op topniveau verschrikkelijk veel

discipline eist. De jongere generatie lijkt daar het geduld niet voor te hebben. Die willen alleen maar creatief en betekenisvol bezig zijn. Vooral met zichzelf, trouwens. Maar heb je ooit een briljant musicus ontmoet, die de techniek niet beheerst? Het is een valse tegenstelling, creativiteit versus beheersing.

De overheid van de toekomst is veel meer proces- en ketengericht, in netwerken georganiseerd. Daarbij maakt zij gebruik van een technologisch geavanceerde infrastructuur, zodanig dat wetgeving, uitvoering en onderliggende ICT aangestuurd worden door een beperkte groep whizzkid-beleidsmakers, die in coproductie tot nieuw beleid komen, dat politiek gelegitimeerd wordt. Dat nieuwe beleid moet wel gruwelijk goed doordacht zijn, liefst getest, voordat we het toevoegen aan de reeds bestaande infrastructuur. Uitvoering zal grotendeels digitaal zijn, ondersteunende functies ook. 40 procent minder ambtenaren, dat is dan zeker mogelijk, maar het vereist wel een hoger niveau van die kleinere groep.

Politieke sturing zit hem in het deugdelijk zorgen voor continuïteit en het adequaat, met die hubs van Van Twist, reageren op nieuwe maatschappelijke eisen en/of crises in het systeem. Dat dat spannend en bevredigend is, begrijpen jij en ik maar al te goed, maar hoe leggen we het die jonkies uit? Hoe verleiden we ze zodanig dat de goeden onder hen blijven. Nu lijkt er een soort negatieve selectie aan de orde te zijn, de goede jongeren gaan binnen paar jaar weg, de slechtere, de cynici blijven. Als dat nog een paar jaar doorgaat, weet ik niet hoe wij nog een hoogwaardige overheid in de lucht kunnen houden, en reken maar dat die nodig is, de volgende decennia.

Groetjes, dank voor het tegen je aan mogen praten,

Siert Garitsma

‘Dr. Arre Zuurmond is bestuurskundige en als adviseur (Zenc) en oprichter van de Kafkabrigade actief in en voor het openbaar bestuur.

Colofon

Uitgave:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Directie Kennisontwikkeling voor Openbaar Bestuur en Veiligheid (DKOV)
Postbus 20011, 2500EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Tekst:

Guido Rijnja en Hans Wilmink

Tekstredactie:

Ida Stroosnijder (Ida Stroosnijder teksten en trainingen)

Vormgeving:

BZK, Grafische en Multimediale Diensten

Druk:

FWA, Zoetermeer



*BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur,
een veilige samenleving en een overheid waar burgers op
kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden
van onze democratie.*

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
Directie Kennisontwikkeling voor Openbaar Bestuur en Veiligheid (DKOV)
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

© Juli 2010 | 36135 | B 3119