



3-11-2015

Binnen de perken zijn de mogelijkheden onbeperkt

Een onderzoek naar de invloed van
verschillende sturingsfilosofieën op het werk
van de ambtenaar in de praktijk



Jesse Wiltink 418481

ERASMUS UNIVERSITEIT SCRIPTIE
MASTER PUBLIEK MANAGEMENT
PROF. DR. M.J.W. VAN TWIST
DR. F.B.L. VAN DER MEER
29461 woorden

Erasmus Universiteit Rotterdam
Masterscriptie Publiek Management

Binnen de perken zijn de mogelijkheden onbeperkt

Een onderzoek naar de invloed van verschillende sturingsfilosofieën op het werk van de ambtenaar in de praktijk

Bestuurskunde, Master Publiek Management

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen, kamer M7-44
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam

Auteur

A.J. Wiltink (418481aw)·Kennedylaan 24
2324 ER te Leiden
M: +31 6 34 98 43 12
E: jessewiltink@gmail.com

Begeleidende docenten

Prof. dr. M.J.W. van Twist
dr. F.B.L van der Meer

Datum

februari 2015 – september 2015

Voorwoord

Gewaardeerde lezer,

Met deze masterscriptie komt er een einde aan een vijf jaar durende studententijd. Het prachtige Leiden was in 2010 de plek waar ik voor het eerst in contact kwam met het wetenschappelijk onderwijs. Na drie jaar was ik in het bezit van een bachelordiploma Politicologie en klaar om een volgende stap te zetten. Een jaar lang heb ik onder de vleugels van Bart de politiek in de praktijk leren kennen bij de CDA Tweede Kamerfractie. Na dit leerzame jaar ben ik de collegebanken weer ingedoken. Dit maal in Rotterdam aan de Erasmus Universiteit. Met veel plezier heb ik de master Public Management gevolgd en vooral de combinatie tussen de theorie en de praktische werkbezoeken heb ik gewaardeerd. Ook mijn master heb ik afgesloten met een stage, dit maal bij adviesbureau Berenschot. In deze masterscriptie staan veranderingen in het publieke domein centraal en dan voornamelijk de gevolgen hiervan voor het werk van de gemeenteambtenaar. Dit is een thema dat tijdens mijn stage bij Berenschot ook veelvuldig aan de orde kwam. Ik heb in een halfjaar tijd tientallen gemeentehuizen gezien en opgemerkt dat vrijwel iedere gemeente bezig is met het ‘omgaan met’ de participatiesamenleving en de daarbij behorende mondige burger en burgerinitiatieven. Het beter benutten van de activiteit in de samenleving klinkt aantrekkelijk en onontkoombaar. De andere kant van het verhaal is dat er in de uitvoering lastige situaties ontstaan voor de overheidsorganisatie, maar bovenal voor de ambtenaar.

Het afronden van mijn scriptie had meer voeten in aarde dan ik vooraf had *gedacht*, maar is achteraf gezien sneller gegaan dan ik had *gehoopt*. Doordat het schrijven van een scriptie en stagelopen tegelijkertijd geen goede combinatie bleek, ben ik na het afronden van mijn stage in juni eigenlijk pas echt fulltime aan mijn scriptie begonnen. Het bleken drie hectische stressvolle maanden te worden waarin veel mensen mij op verschillende manieren hebben geholpen. Een paar mensen wil ik in het bijzonder bedanken. Allereerst Bram (en daarmee Berenschot) die mij de kans bood om de bestuurlijke wereld van dichtbij te ervaren en mij, soms onder dwang, hielp met het brainstormen over mijn scriptie. Ten tweede Mark van Twist die mij vanuit de Erasmus Universiteit heeft begeleid. Ik waardeer zijn vrije begeleiding, concrete adviezen en zeer snelle tussentijdse beoordeling wanneer ik daarom vroeg. Voor het vinden van respondenten bij verschillende gemeenten heb ik gebruik mogen maken van diverse ‘kruiwagens’. Bram, Huibert, Wout, Theo, Bas, Karin en Paul hartelijk dank. Uiteraard, wil ik mijn ouders bedanken voor het vertrouwen en de ondersteuning tijdens mijn gehele studententijd. Bert, de discussies, de correcties en jouw ideeën heb ik gewaardeerd. Plonie, dank voor de support en de interesse. Ten slotte wil ik Esther bedanken. Dank voor jouw hulp, geduld en positiviteit tijdens de stressvolle momenten.

Rest mij u alleen nog veel leesplezier te wensen.

Jesse Wiltink

Samenvatting

Het publieke domein is onderhevig aan allerlei ontwikkelingen. De voornaamste is dat de overheid steeds meer naast de markt en de gemeenschap komt te staan: *vermaatschappelijking*. Dit zorgt ervoor dat publieke waarde wordt gecreëerd door partijen die op basis van gelijkwaardigheid samenwerken. Daarnaast doet zich steeds vaker de situatie voor dat burgers, maatschappelijke organisaties en/of private partijen zonder hulp van de overheid publieke waarde creëren. Voor de overheid betekent dit dat er op een andere manier gewerkt moet worden. Met ander woorden: er is een andere sturingsfilosofie nodig. De overheid heeft vaker te maken gehad met veranderingen in het publieke domein. Er zijn zodoende theoretisch gezien vier sturingsfilosofieën ontstaan: de klassieke overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid. Deze sturingsfilosofieën verschillen van elkaar in de manier waarop invulling wordt gegeven aan de volgende vijf dimensies: 'Rol van de ambtenaar', 'Publiek belang, beleid- en doelvorming', 'Waarden en verantwoording', 'Sturing en overheidshandelen' en 'Regels'. De sturingsfilosofieën, of perspectieven op de rol van de overheid, volgen elkaar niet op maar zijn voor de overheid en de overheidsambtenaren te allen tijde aanwezig en bruikbaar. Dit onderzoek is specifiek gericht op de vraag hoe ambtenaren in de praktijk omgaan met de vier theoretische sturingsfilosofieën. Als uitvoerend orgaan van de overheid moeten zij kunnen omgaan met verschillende manieren van werken. De keuze voor een bepaalde manier van werken is theoretisch gezien een keuze voor een sturingsfilosofie. De afwegingen die ambtenaren maken in dit keuzeproces worden eveneens onderzocht in dit onderzoek. De hoofdvraag luidt zodoende:

Hoe verhouden ambtenaren zich in de praktijk tot verschillende theoretische perspectieven op de rol van de overheid die in de academische omgeving onderscheiden worden en hoe gaan ambtenaren in de praktijk om met de tegenstrijdigheden die tussen de verschillende theoretische perspectieven kunnen bestaan?

Het empirisch onderzoek, bestaande uit interviews en een vignetonderzoek, is uitgevoerd bij drie gemeenten. Uit het empirisch onderzoek bleek dat er aanwijzingen zijn voor het feit dat voornamelijk de sturingsfilosofieën van de klassieke overheid en de netwerkende overheid veelvuldig worden gebruikt en gecombineerd door ambtenaren. Klassieke waarden zijn volgens de respondenten onomstreden en vormen het uitgangspunt voor de samenwerking met markt en gemeenschap. Zolang deze waarden niet worden geschonden en de ambtenaar controle heeft op de interactie met andere partijen, zijn er wat betreft de respondenten veel mogelijkheden voor de samenwerking met de markt en de gemeenschap. De belangrijkste afwegingen die de benaderde ambtenaren daarbij maken, gaan over 'hoever ambtenaren af kunnen wijken van de regels', 'hoe ambtenaren controle houden op de samenwerking met gemeenschap en markt', 'of een ambtenaar werkt voor de gemeente of voor de gemeenschap' en 'tot hoever de ambtenaren het creëren van publieke waarde aan andere partijen dan de overheid kunnen overlaten'.

Sturingsfilosofie*Klassieke overheid*Presterende Overheid*Netwerkende Overheid*Participerende overheid*Ambtenaren*Afwegingen*Sedimentatie*Vermaatschappelijking*Vignetten

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Veranderende rol van de ambtenaar	7
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Doelstelling	9
1.5 Onderzoeksvragen	9
1.6 Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader: context	12
2.1 Veranderingen in het publieke domein	12
2.2 De ontwikkeling in breder perspectief	14
3. Theoretisch kader: sturingsfilosofieën en de ambtenaar	16
3.1 Ontstaan van een (nieuw) perspectief op de rol van de overheid.....	16
3.2 Sturingsfilosofieën en de ambtenaar	17
3.3 Public Administration: de klassieke overheid	18
3.4 New Public Management: de presterende overheid	19
3.5 Whole of Government: de netwerkende overheid.....	20
3.6 Societal resilience: de participerende overheid	20
3.7 Tegenstrijdigheden	21
3.8 Publiek belang, beleid- en doelvorming.....	22
3.9 Waarden en verantwoording	23
3.10 Sturing en overheidshandelen	24
3.11 Regels	25
3.12 Sedimentatie: de invloed van verschillende sturingsfilosofieën	26
3.13 Tegenstrijdigheden zorgen voor afwegingen	28
4. Methodologie	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Onderzoeksmodel.....	30
4.3 Begripsbepaling.....	31
4.4 Onderzoeksmateriaal	32
4.5 Onderzoeksstrategie	33
5. Resultaten	36
5.1 Inleiding	36
Deel 1: Resultaten van het vignetonderzoek	37
5.2 Publiek belang, beleid- en doelvorming.....	37

5.3 Waarden en verantwoording	39
5.4 Sturing en overheidshandelen	42
5.5 Regels	45
5.6 Conclusie	47
Deel 2: Tegenstrijdigheden en Afwegingen	49
5.7 Afwegingen: tegenstrijdigheden tussen Binnen \leftrightarrow Buiten	49
5.8 Afwegingen: tegenstrijdigheden klassieke overheid \leftrightarrow presterende overheid.....	52
5.9 Afwegingen: tegenstrijdigheden netwerkende overheid \leftrightarrow participerend overheid	52
5.10 Overige afwegingen	53
5.11 Conclusie	54
Intermezzo – Het bewonersinitiatief: de andere kant van de medaille.....	55
6. Conclusie en Discussie	58
6.1 Beantwoording hoofdvraag deel 1: ambtenaren en theoretisch perspectieven	58
6.2 Beantwoording hoofdvraag deel 2: tegenstrijdigheden en afwegingen	60
6.3 Discussie.....	62
7. Bibliografie.....	66
8. Bijlagen	70
8.1 Informatie Respondenten	70
8.2 Interviewgide.....	72
Vignet 1 – Publiek belang, beleid en doelvorming.	73
Vignet 2 – Waarden van de ambtenaar en de overheidsorganisatie:.....	74
Vignet 3 – Sturingsfilosofie en overheidshandelen.....	75
Vignet 4 - Regels.....	76

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De verhouding tussen de overheid, de gemeenschap en de markt lijkt aan het begin van de 21^{ste} eeuw aan forse veranderingen onderhevig. Burgers die samen met de buurt een coöperatie oprichten om duurzame energie te produceren, 65-plussers die werkzaam zijn bij de plaatselijke kinderopvang, de oprichting van ‘buurttoezicht door bewoners’ ter vergroting van de veiligheid in de buurt. Het zijn zomaar enkele voorbeelden van burgerinitiatieven waarbinnen maatschappelijke organisaties, het (lokale) bedrijfsleven, burgers en de overheid elkaar vinden (Callahan, 2007; Oude Vrielink e.a., 2013; Specht, 2013; Breed, 2014). Het zijn aanwijzingen van een ontwikkeling die misschien het beste te omschrijven is als *vermaatschappelijking* (Van der Steen e.a., 2015, p. 16; Van der Steen e.a., 2013, p. 18). Dit houdt in dat publieke waarde steeds vaker in wisselende verbanden wordt gecreëerd. Het gaat over het samenkomen en samenwerken van private partijen, burgers en de overheid in wisselende samenstellingen en om een overheid die haar centrale plek in het publieke domein steeds meer met anderen deelt (Van der Steen e.a., 2015; RMO, 2002; Pierre & Guy Peters, 2000; Frissen, 1996; Bovens e.a., 1995; Van der Klein e.a., 2013).

Samen Solar Gouda

Buurtinitiatief Diedrik XXXXXXXXXX



Beste buurtgenoot,

Even voorstellen. Ik ben Diedrik ~~van der Steen~~ en woon al ruim 15 jaar in het prachtige Gouda.

Leven van de zon. Onze eigen energie opwekken. Dit speelde al tijden door ons hoofd. Bij het bezichtigen van huizen keken we er altijd naar: is dit dak geschikt voor zonnepanelen? Sinds kort hebben we een mooi huis in deze leuke wijk, en zonnepanelen op ons dak.

Als leverancier van het systeem kozen we voor Sungevity. Zij konden al onze vragen beantwoorden en bieden bovendien een mooie opbrengstgarantie. Voor ons kan het niet zonnig genoeg zijn! Daarom willen we onze succesvolle zoektocht graag met jullie delen via ons buurtinitiatief Samen Solar Gouda.

Groepskorting voor de eerste 100 deelnemers
 Sungevity biedt in Gouda een exclusieve korting aan van € 20,- per zonnepaneel. Daarnaast krijgt u 20 jaar opbrengstgarantie en de btw dienst (t.w.v. € 125) cadeau. Inclusief de btw-teruggave besparen wij ruim € 400,- op onze investering.

Doet u ook mee?
 Wij denken dat er in deze omgeving vast meer mensen enthousiast zijn over zonnestroom, dus doet u ook mee?

Vraag voor 30 september een gratis en vrijblijvend zonne-advies aan op www.sungevity.nl/gouda en ontdek hoeveel u kunt besparen met zonnestroom.

Hopelijk bent u net zo enthousiast als wij!

Afbeelding 1 – Voorbeeld van een buurtinitiatief op het gebied van duurzame energie.

Vermaatschappelijking als ontwikkeling werd impliciet benoemd toen koning Willem-Alexander in zijn troonrede van 17 september 2013 stelde dat de klassieke verzorgingsstaat langzamerhand zal evolueren naar een participatiesamenleving en initiatief vanuit de markt en de gemeenschap van steeds groter belang zal gaan worden. "Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven", stelde de koning

(NOS, 2013). Daarnaast verschenen er diverse rapporten van de adviesraden voor de Nederlandse regering (WRR, 2012; Rob, 2012; RMO, 2013; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013) over de nieuwe rol van de overheid en de burger. Tezamen is dit een teken dat er vanuit academische, politieke en bestuurlijke hoek steeds meer aandacht is ontstaan voor dezelfde ontwikkeling. De vraag waar het om draait is hoe de overheid om moet gaan met maatschappelijke initiatieven waarmee de publieke ruimte door diverse partijen, dikwijls zonder hulp van de overheid, wordt gevuld en wat dit betekent voor de rol van de overheid?

1.2 Veranderende rol van de ambtenaar

Het hoeft geen probleem te zijn dat andere organisaties dan de overheid, dan wel burgers, bepaalde taken uitvoeren in het publieke domein. Het wordt echter wel complex als niet duidelijk is onder wiens verantwoordelijkheid het project of initiatief valt, wat de rol van de overheid hierin wordt en wat dit betekent voor de efficiëntie en effectiviteit van de overheid (Stoker, 2006, p. 42; Guy Peters & Pierre, 2004, p. 76; Torfing e.a., 2012, p. 11). De overheid moet afwegingen maken in de acceptatie van, en de omgang met, de activiteit in de samenleving. Het is de vraag of het de overheid lukt om een modus te vinden voor de omgang met deze ontwikkelingen en een houding aan te nemen die past bij deze tijd. In dit geval is het misschien treffender om over de gemeente te spreken. Want de gemeente is vaak de dichtstbijzijnde overheid voor de maatschappelijke initiatieven die lokaal ontstaan. De beleids- of sectorambtenaar¹ is het gezicht van de gemeente en moet als een scharnierpunt de samenwerking tussen de bureaucratisch, hiërarchische overheidsorganisatie en de energieke ‘participatiesamenleving’ bolwerken (Van der Steen e.a., 2014, p. 35). Het zijn de ambtenaren die, voornamelijk op lokaal niveau, dichtbij maatschappelijke initiatieven staan en concreet moeten laten zien of ze hier vanuit de formele hiërarchische structuur van de overheid mee om kunnen gaan. Gemeenteambtenaren zijn in deze ontwikkeling stabiele actoren die handen en voeten moet geven aan het beleid en de ontwikkelingen in de maatschappij zonder dat hun positie afhankelijk is van politieke of bestuurlijke wisselingen dan wel maatschappelijke trends. Met andere woorden: ambtenaren moeten op de lange en korte termijn, balanceren tussen enerzijds een *verticaal* acterende organisatie en anderzijds een samenleving die juist steeds meer *horizontaal* te werk gaat (Bovens e.a., 2007, pp. 46-48; RMO, 2002; Van der Steen e.a., 2014, p. 35).

Als we de theorie erop naslaan, wordt duidelijk dat dit iets is dat altijd al de bestuurlijke uitdaging voor de overheid is geweest en eigenlijk aansluit bij een bredere trend. Ontwikkelingen in de samenleving, veranderingen in de bestuurlijke omgeving of anderszins vragen op wisselende momenten om een ander perspectief op de rol van de overheid (Van der Steen e.a., 2015; 't Hart, 2014; Van der Steen e.a., 2014; Stoker, 2006, p. 42). Wetenschappers laten zien dat de waardenconfiguratie van een ambtenaar en de sturingsfilosofie² van de overheid kunnen veranderen met de tijd. Zo was de ambtenaar gewend om te werken binnen

¹ Er zal in dit onderzoek veelvuldig worden gesproken over ambtenaren, beleids- of sectorambtenaren en respondenten. Al deze benamingen verwijzen naar de ambtenaar die bezig is met beleidsvorming binnen een bepaalde sector van een gemeente. Dit is het tevens het type ambtenaar dat centraal staat in het empirisch onderzoek. Hiervoor is gekozen omdat juist deze ambtenaren direct te maken hebben met de ontwikkelingen van de participatiesamenleving, een cruciaal element in dit onderzoek.

² Er zal in dit onderzoek worden gesproken over de sturingsfilosofieën van de overheid en perspectieven op de rol van de overheid. Deze twee begrippen staan voor dezelfde betekenis. Het gaat over de waarden, uitgangspunten en overtuiging van de overheid.

de klassieke overheid met een Weberiaanse bureaucratie (Weber, 1946). Waarden als onafhankelijkheid, loyaliteit en zorgvuldigheid stonden binnen dit perspectief voor de ambtenaar hoog in het vaandel ('t Hart, 2014; Van Twist e.a., 2014; Wilson, 1989). In de jaren tachtig van de 20^{ste} eeuw veranderde, door bedrijfseconomische invloeden, het waardenpatroon. Doelmatigheid, doeltreffendheid en klantgerichtheid werden vanaf dat moment als 'belangrijk' geacht voor de ambtenaar (Pollitt & Bouckaert, 2011; 't Hart, 2014). Daar bleef het niet bij want, naast het klassieke en het bedrijfseconomische waardepatroon, is een derde waardenpatroon te ontdekken in de literatuur. In de decennia na de jaren tachtig kwam er steeds meer nadruk te liggen op het werken in netwerken, dat ook wel *new public governance* genoemd wordt (Osborne, 2006). De ambtenaar moest naar 'buiten' kijken, samenwerkingsverbanden opzetten en functioneren als een heuse netwerker voor de samenleving (Van Twist e.a., 2014). Recentelijk hebben academici geconstateerd dat er nog een vierde context is waarbinnen de ambtenaar moet kunnen werken: de context van de participerende overheid. Ambtenaren moeten vanuit dit perspectief leren omgaan met de activiteit vanuit de samenleving waarmee ze geconfronteerd worden. De initiatieven van burgers en organisaties moeten ruimte krijgen binnen het publieke domein. Dit is de ontwikkeling die in het begin van deze inleiding ter sprake kwam. Voormalig minister Donner zei over de participerende overheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011, pp. 14-15):

“De opstelling van bestuurders, ambtenaren en lokale professionals die de bewoners faciliteren of met hen samenwerken is hierin essentieel. De uitdaging voor bestuurders, ambtenaren en professionals is om burgers in staat te stellen om verantwoordelijkheid en initiatief te nemen. (...) Het vereist effectieve terugtred en de aanvaarding van de uitkomst van de besluitvorming door betrokkenen, ook wanneer men vreest dat verkeerde keuzes worden gemaakt. De overheid dient zich te beperken tot wat haar taak is: zorg voor de publieke zaak, onderwijs, veiligheid en openbare orde, maar zal voor het overige meer vertrouwen moeten geven en verantwoordelijkheden laten aan betrokken burgers.”

Doordat de participatiesamenleving, en de daarbij behorende participerende overheid, behoort tot de meest recente contextverandering in het publieke domein, wordt er soms gesteld dat aan dit perspectief op de rol van de overheid dan ook prioriteit moet worden geven (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2013). Anderzijds is er ook een stroming die dit tegenspreekt en stelt dat de sturingsfilosofie van de participerende overheid wel bestaat, maar niet automatisch het meest dominant is. Dit houdt in dat de vier verschillende perspectieven op de rol van de overheid elkaar niet vervangen, maar naast elkaar bestaan. Een ambtenaar die adequaat wil werken moet met verschillende sturingsfilosofieën uit de voeten kunnen. Hiervoor wordt het beeld van *sedimentatie* gebruikt. De sturingsfilosofieën zijn als aardlagen. Aardlagen bestaan niet naast elkaar, maar liggen als plooiën in en over elkaar heen.³ Vanuit deze denkrichting kunnen alle sturingsfilosofieën actueel en relevant zijn voor een ambtenaar (Van der Steen e.a., 2013; Van Twist e.a., 2014; Van der Steen e.a., 2015).

³ De term *sedimentatie* wordt in Hoofdstuk 3 nader toegelicht.

1.3 Probleemstelling

De ambtenaar krijgt steeds te maken met contextveranderingen binnen de grenzen van het publieke domein en moet daardoor leren werken met verschillende en nieuwe perspectieven op de rol van de overheid. De ambtenaar heeft te maken met een bureaucratische organisatie gericht op regels, vaststaande procedures en het vermijden van willekeur. De gewoonte was om daarbij van *binnen naar buiten* te werken, van beleid naar de uitvoering richting de burgers. Maar het werken in netwerken en als participerende overheid daarentegen, vraagt om een ambtenaar en een overheid die van *buiten naar binnen* kan denken en werken. Een ambtenaar moet dus, verbonden aan de bureaucratie van *binnen*, omgaan met de onvoorspelbaarheid van *buiten*. Theoretisch gezien bestaan er afgebakende perspectieven op de rol van de overheid, waar de ambtenaar uit kan kiezen en tussen moet schakelen. De dagelijkse praktijk van de ambtenaar lijkt echter onzeker, onvoorspelbaar en weerbarstig (De Jong e.a., 2013). De perspectieven op de rol van de overheid verschillen erg van elkaar. Een ambtenaar die tussen deze perspectieven moet schakelen, zal tegenstrijdigheden zien tussen de perspectieven en hoe dan ook bepaalde afwegingen moeten maken. Ambtenaren hebben anno 2015 te maken met een hiërarchische organisatie die vraagt om structuur en continuïteit en een samenleving die vraagt om losse verbanden en beweegruimte. Idealiter zou een ambtenaar voortdurend bezig zijn met het koppelen en verbinden van de regels en procedures van *binnen* en de vraag en de dynamiek van *buiten*. De ambtenaar zou als een verbindend vakman (Binnema e.a, 2013) moeten acteren. Het blijft echter de vraag of het de ambtenaren in de praktijk lukt om om te gaan met de verschillende perspectieven, hoe ambtenaren schakelen tussen overheidsperspectieven en bovenal welke afwegingen ze daarin maken.

1.4 Doelstelling

Het doel van deze scriptie is om te onderzoeken en te beschrijven hoe de verschillende perspectieven op de rol van de overheid, die beschreven staan in de academische theorie, zich tot elkaar verhouden in het werk van de ambtenaar en waar ze eventueel schuren. Daarvoor moet inzichtelijk worden gemaakt of de logica's van de verschillende perspectieven en de logica's van *binnen* en *buiten* te combineren zijn of elkaar in de weg zitten of uitsluiten. Daarnaast is het streven om in deze scriptie te onderzoeken waar de grootste obstakels voor ambtenaren liggen in het schakelen tussen verschillende perspectieven. De doelstelling is om de afwegingen die ambtenaren maken, nader te bekijken waardoor er inzicht zal ontstaan in de handelingspraktijk van de ambtenaar.

1.5 Onderzoeksvragen

Dit vraagstuk zal worden onderzocht aan de hand van de volgende hoofdvraag:

Hoe verhouden ambtenaren zich in de praktijk tot verschillende theoretische perspectieven op de rol van de overheid die in de academische omgeving onderscheiden worden en hoe gaan ambtenaren in de praktijk om met de tegenstrijdigheden die tussen de verschillende theoretische perspectieven kunnen bestaan?

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de van de onderstaande vier deelvragen:

1. *Welke theoretisch perspectieven op de rol van de overheid in de samenleving bestaan er in de academische omgeving en wat betekenen ze voor de werkwijze van ambtenaren?*
2. *Wat voor tegenstrijdigheden bestaan er tussen de verschillende theoretische perspectieven op de rol van de overheid en wat betekent dit voor de werkwijze van ambtenaren?*
3. *Hoe combineren ambtenaren de verschillende theoretische perspectieve op de rol van de overheid in de praktijk met elkaar en is er een dominant perspectief te herkennen?*
4. *Welke afwegingen maakt de ambtenaar wanneer de praktijk uitwijst dat er tegenstrijdigheden bestaan tussen theoretische perspectieven op de rol van de overheid in de samenleving?*

Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat theoretische perspectieven op de rol van de overheid worden onderzocht en getest in de praktijk. Hiermee kan de eventuele dominantie van een overheidsperspectief inzichtelijk worden gemaakt evenals de interactie tussen overheidsperspectieven en waardenconfiguraties van ambtenaren. De spanning die tussen de perspectieven op de rol van de overheid bestaat, zal hierdoor niet worden weggenomen, maar worden gebruikt om inzicht te verkrijgen in de verhouding tussen de verschillende perspectieven. Juist het in kaart brengen van de afwegingen die ambtenaren maken in het schakelen tussen verschillende sturingsfilosofieën, zal een verrijking zijn van de theorie. Hierdoor zal het publieke domein beter worden begrepen en mogelijk helder worden of de bestaande theoretische perspectieven voldoende zijn uitgewerkt om de praktijk van de ambtenaar te kunnen duiden.

Maatschappelijke relevantie

Onderzoek naar de verhouding tussen de verschillende perspectieven op de rol van de overheid en de afwegingen die ambtenaren daardoor moeten maken zijn van grote invloed op de praktijk van de overheid en het werk van de ambtenaar. De komende jaren zullen voor de overheid in het teken staan van decentralisaties en de participatiesamenleving. Dit onderzoek geeft de overheidsorganisaties meer kennis en inzicht over de manier waarop ambtenaren willen werken en welke waardenconfiguratie ze daarbij hanteren. Dit verschaft inzicht in de manier waarop de ambtenaar de samenwerking tussen overheid, markt en gemeenschap ziet. Een goed beeld van de ambtelijke organisatie biedt de overheid handvatten voor het aansturen van ambtenaren, het opstellen van haalbare doelstellingen en het verbeteren van de samenwerking tussen politiek en ambtenarij. Dit onderzoek zal tevens bruikbaar zijn voor de ambtenaar zelf en voor organisaties en mensen die met de overheid werken. Het in kaart brengen van de afwegingen die ambtenaren in de praktijk maken, zal in de toekomst de ambtenaren helpen met het beter begrijpen van hun eigen leefwereld en het productief werken vanuit verschillende sturingsfilosofieën. Daarnaast kan de ambtenaar specifiekere ondersteuning in tegenstrijdige situaties, waardoor de strategie van een overheidsorganisatie beter kan worden nagestreefd.

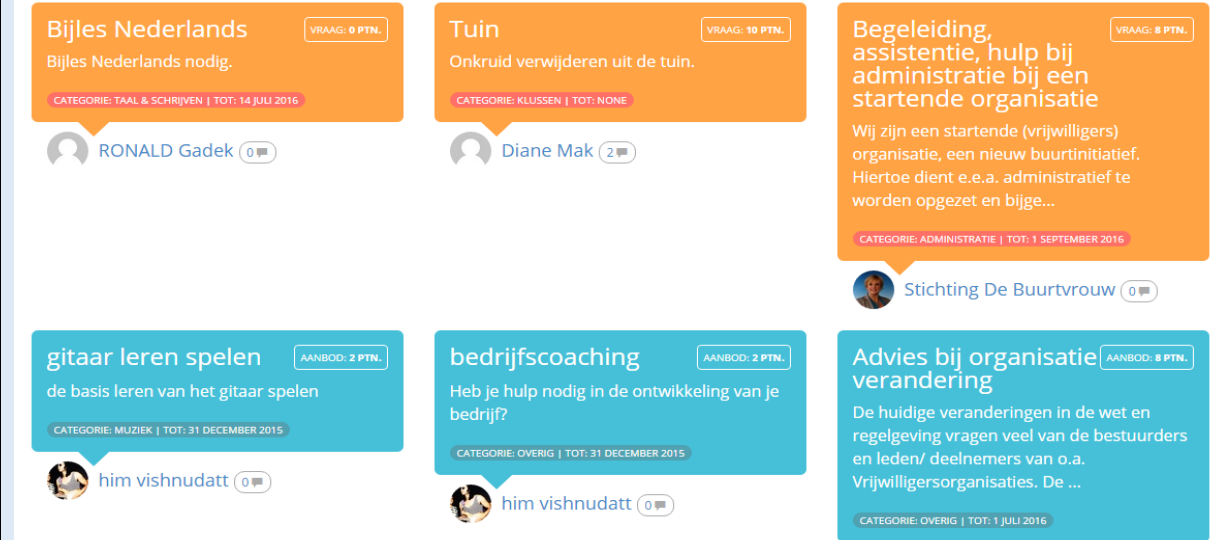
1.6 Leeswijzer

Deze scriptie bestaat eigenlijk uit vier delen van een à twee hoofdstukken. [Hoofdstuk 2 en 3](#) zijn theoretische hoofdstukken. [Hoofdstuk 2](#) beschrijft de ontwikkeling in het publieke domein en plaats het in een breder perspectief. [Hoofdstuk 3](#) gaat in op verschillende perspectieven op de rol van de overheid. De verschillende perspectieven worden uitvoerig beschreven waardoor ook de tegenstrijdigheden tussen de perspectieven inzichtelijk worden gemaakt. In [Hoofdstuk 4](#) wordt verantwoording afgelegd over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Het type onderzoek, het onderzoeksobject, de gebruikte onderzoeksmethoden en de onderzoeksstrategie zullen nader worden toegelicht. [Hoofdstuk 5](#) is gericht op de verwerking van de resultaten van het empirisch onderzoek. Ten eerste worden de uitkomsten van het vignetonderzoek besproken en vervolgens staan de afwegingen die ambtenaren maken doordat er tegenstrijdigheden bestaan tussen verschillende perspectieven op de rol van de overheid, centraal. Ten slotte zullen in [Hoofdstuk 6](#) de conclusie en de discussie worden gepresenteerd.

2. Theoretisch kader: context

Wijcoöperatie Schiedam⁴

In gemeente Schiedam is er door actieve burgers een stichting opgericht die de leefbaarheid en de saamhorigheid in de wijken wil verbeteren. De stichting heeft zich hard gemaakt voor de 'Wij-coöperatie'. Dit is een platform voor en door vrijwilligers. Mensen uit de wijk kunnen op het online-platform andere mensen vragen om vrijwillig iets voor hen te doen. De vraag loopt uiteen van bijles geven tot aan koken en van bedrijfscoaching tot aan thuishulp. Iedere dienst heeft een bepaalde waarde die door de leden zelf wordt vastgesteld en zo is er een professioneel puntensysteem ontstaan. De coöperatie is geheel onafhankelijk en heeft de wens om in de toekomst eigen zorgpersoneel in dienst te nemen. Dit betekent dat de wijk steeds meer en echte lokale samenleving gaat worden.



The screenshot displays a grid of service listings on the Wijcoöperatie Schiedam platform. Each listing includes a title, a brief description, a category, a point value (Vraag or Aanbod), a deadline, and the user's profile.

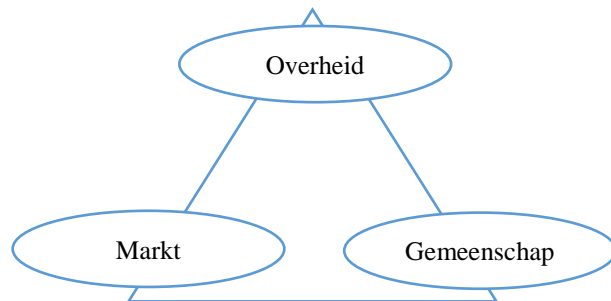
- Bijles Nederlands** (Vraag: 0 PTN): Bijles Nederlands nodig. Categorie: TAAL & SCHRIJVEN | TOT: 14 JULI 2016. User: RONALD Gadek (0).
- Tuin** (Vraag: 10 PTN): Onkruid verwijderen uit de tuin. Categorie: KLUSSEN | TOT: NONE. User: Diane Mak (2).
- Begeleiding, assistentie, hulp bij administratie bij een startende organisatie** (Vraag: 8 PTN): Wij zijn een startende (vrijwilligers) organisatie, een nieuw buurtinitiatief. Hiertoe dient e.e.a. administratief te worden opgezet en bijge... Categorie: ADMINISTRATIE | TOT: 1 SEPTEMBER 2016. User: Stichting De Buurtvrouw (0).
- gitaar leren spelen** (Aanbod: 2 PTN): de basis leren van het gitaar spelen. Categorie: MUZIEK | TOT: 31 DECEMBER 2015. User: him vishnudatt (0).
- bedrijfscoaching** (Aanbod: 2 PTN): Heb je hulp nodig in de ontwikkeling van je bedrijf? Categorie: OVERIG | TOT: 31 DECEMBER 2015. User: him vishnudatt (0).
- Advies bij organisatie verandering** (Aanbod: 8 PTN): De huidige veranderingen in de wet en regelgeving vragen veel van de bestuurders en leden/ deelnemers van o.a. Vrijwilligersorganisaties. De ... Categorie: OVERIG | TOT: 1 JULI 2016.

2.1 Veranderingen in het publieke domein

De participatiesamenleving (RMO, 2008), de doe-democratie (Van de Wijdeven & Hendriks, 2010) en de energieke samenleving (Hajer, 2011), het zijn verschillende verwijzingen naar eenzelfde ontwikkeling binnen het publieke domein. De ontwikkeling die tevens wordt geïllustreerd met het bovenstaande voorbeeld uit Schiedam. Grofweg wordt hiermee bedoeld dat publieke waarde op een andere manier dan voorheen tot stand komt en dat het publieke domein niet (meer) per definitie het terrein van de overheid is (Callahan, 2007, p. 1179; Van der Steen e.a., 2014, pp. 5-7). Er zijn diverse signalen van *bottom-up* activiteit van burgers, maatschappelijke instellingen, ondernemers en kennisinstellingen, al dan niet gezamenlijk in georganiseerde netwerken. Burgers en bedrijven organiseren zich en zetten zich vervolgens uit eigen beweging in voor de publieke zaak (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2013; Van der Steen e.a., 2015, p. 11; Denters e.a., 2013, p. 7; Van Houwelingen e.a., 2014; Field, 2003). Maar voordat deze ontwikkelingen onder de loep worden genomen is het nuttig om eerst te begrijpen wat publieke waarde is en hoe en door wie het wordt gecreëerd. Publieke waarden zijn te omschrijven als: maatschappelijke voorzieningen, diensten of waarden met een publiek nut. Dit publieke nut moet breed gedragen zijn en het nut van een individuele

⁴ Op basis van het interview met Ambt9 en <http://wijcoop.nl/>.

afnemer ervan overstijgen (Van der Steen e.a., 2015, pp. 15-19; SER, 2008). Of zoals Mark Moore stelt: “Using government assets to produce a good and just society.[...] Whereas private value is associated with satisfying individual desires, public value is about achieving social outcomes — not just end client satisfaction.” (EY, 2014). Vaak is er discussie over het bereik van publieke waarden en in hoeverre de overheid sturend moet zijn in dit proces.

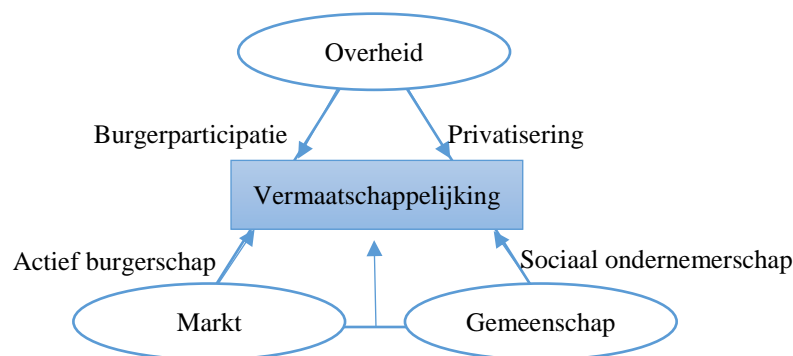


Figuur 1 – Driehoek van het publieke domein en de actoren die daarop publieke waarden creëren. (Van der Steen e.a., 2013, p. 11)

Figuur 1 staat symbool voor het terrein waarop publieke waarden worden gecreëerd. Op de drie hoeken staan drie verschillende partijen weergegeven, namelijk: overheid, markt en gemeenschap. Vanuit alle drie de hoeken kan publieke waarden worden gecreëerd (WRR, 2012; Gray e.a., 2003). Zo kan de overheid een wet maken waardoor er structureel meer ‘blauw’ op straat komt in de grote steden. Dit zorgt ervoor dat de veiligheid wordt verbeterd, dan wel de criminaliteit daalt. Maar ook de gemeenschap kan publieke waarden creëren. Denk bijvoorbeeld aan een georganiseerde groep burgers die gezamenlijk het groenonderhoud in de buurt op zich neemt. En wanneer een private partij zorg voor ouderen aanbiedt, wordt er eveneens publieke waarde gecreëerd. Vaak is het zo dat een publieke taak in elke hoek van de driehoek uitgevoerd kan worden. Een publieke taak behoort dus niet per definitie toe aan één van de drie groepen. De beveiliging van een bedrijventerrein bijvoorbeeld, kan worden verzorgd door zowel de overheid, als de gemeenschap of de markt (Van der Steen e.a., 2014, pp. 15-17; Van der Steen e.a., 2015, pp. 16-18). De verhoudingen binnen de driehoek liggen in de praktijk ook niet in beton gegoten. Integendeel, binnen de driehoek veranderen de verhoudingen gedurende de tijd. Taken die de overheid voorheen op zich nam verschuiven naar de markt; dit wordt *privatisering* genoemd (Hood, 1991, p. 5). Wanneer de overheid bepaalde taken aan de gemeenschap over laat, wordt er gesproken van zelfredzaamheid of *burgerparticipatie* (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010). Dit zijn de bewegingen van boven naar beneden.⁵ Daartegenover staat dat er vanuit de markt of de gemeenschap initiatieven kunnen ontstaan die publieke dienstverlening van de overheid overnemen. In dit geval ontstaat er dus activiteit onderin de driehoek zonder dat de overheid dit stuurt. In het geval van marktpartijen die vanuit eigen initiatief publieke waarden gaan creëren wordt er gesproken van *sociaal ondernemerschap*. Initiatieven vanuit de gemeenschap, oftewel de burgers, worden veelal *actief burgerschap* genoemd (Van der Heijden e.a., 2007, p. 17; Van der Steen e.a., 2013, p. 11).

⁵ Met bewegingen van boven naar beneden wordt bedoeld dat de overheid, die bovenin de driehoek staat weergegeven, taken afstoot of overlaat aan de markt en de gemeenschap, die lager gepositioneerd zijn in de driehoek.

Het *sociaal ondernemerschap* en het *actief burgerschap* zijn de activiteiten van onderop waarop wordt gedoeld met de overheidsambitie ‘streven naar een participatiesamenleving’. Dit betekent dat actieve burgers en bedrijven trachten bij te dragen aan ‘de publiek zaak’ door iets te ondernemen of op te zetten. Zo schieten de groeninitiatieven als paddenstoelen uit de grond, worden her en der zelfstandige energiecoöperatie opgezet en zijn er diverse initiatieven om de bibliotheken in zwaar weer te redden. Het gaat verder dan burgers die zich via inspraakmomenten of gesprekken mengen in het publieke domein. Het gaat om de gemeenschap en de markt die op eigen initiatief, zonder uitnodigingen van de overheid, publieke goederen of waarde creëren. Tegelijkertijd betekent dit een andere rolverdeling tussen de drie actoren in de driehoek. De term *vermaatschappelijking* staat symbool voor deze nieuwe rolverdeling. Het gaat er niet zozeer om dat de markt en de gemeenschap het creëren van publieke waarden overnemen. Nee, het gaat erom dat publieke waarden worden gecreëerd door steeds wisselende verbanden van overheid, markt en gemeenschap. De vraag is nu wat dit daadwerkelijk voor invloed heeft op de manier waarop de overheid acteert. Wordt het overheidshandelen of de manier waarop de overheid stuurt gedreven door het werken in gevarieerde samenstellingen en in wisselende verbanden?



Figuur 2 – Verhoudingen tussen overheid, gemeenschap en markt en de betekenis van vermaatschappelijking.
 (Van der Steen e.a., 2013, p. 18)

2.2 De ontwikkeling in breder perspectief

De veranderingen binnen het publieke domein en de discussie omtrent *vermaatschappelijking* passen in een ontwikkeling die al veel langer gaande is. Het gaat om de ontwikkeling van *verticaal* bestuur in de richting van *horizontaal* bestuur door de overheid (RMO, 2002, p. 34). De analyse van *horizontalisering* is vaak gestoeld op de werken van Bovens e.a. (1995) en Frissen (1996) en is de afgelopen jaren veelvuldig bevestigd door onderzoeken van het ministerie van Binnenlandse Zaken, de Algemene Rekenkamer en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Blom & Schillemans, 2010, p. 342). In essentie gaat het om een anders functionerende overheid en het vinden van een nieuw evenwicht tussen sturing en autonomie. De overheid deelt haar centrale rol in het publieke domein steeds vaker met de markt en de gemeenschap en wordt een *primus inter pares*, eerste onder zijns gelijken (Pierre & Guy Peters, 2000, p. 82). Iets dat in het verleden een verschuiving van *bevelshuishouding* naar een *onderhandelingshuishouding* werd genoemd (De Swaan, 1979). De centrumfunctie van de overheid is dus niet meer onomstreden omdat van de overheid wordt verwacht dat ze coördinerend dan wel regisserend optreedt in de samenwerking met de gemeenschap en de

markt (RMO, 2002, p. 134; Bovens e.a., 2001, pp. 313-321). Bij deze nieuwe ‘horizontale’ rol van de overheid horen eveneens ‘horizontale’ sturingselementen als bestuursakkoorden, convenanten, privatisering en zelfregulering. De klassieke ‘verticale’ sturingselementen als beleidsregulering, wetgeving en *topdown*-besluitvorming moeten daarom soms plaatsmaken (Blom & Schillemans, 2010, p. 341; Bovens e.a., 2007, p. 46). Kortom, De rijksoverheid heeft niet meer het monopolie op de vorming van beleid en *topdown*-sturing behoort steeds meer tot het verleden. Daartegenover staat dat juist burgers, private partijen en maatschappelijke organisaties een steeds grotere rol innemen in de vorming van het beleid. Het gaat hier dus niet zozeer om een grotere dan wel kleinere overheid, maar om een overheid die op *een andere manier* acteert.

Deze constatering sluit aan bij de internationale trend om te spreken van de overgang van *governement* naar *governance* (Bevir, 2007; Osborne, 2006; Bevir, 2010; Salamon, 2002). De term *governance* wordt specifiek gebruikt om de rolverandering van de staat te beschrijven als gevolg van de hervormingen van de publieke sector in de jaren ’80- ’90. Deze hervormingen hebben gezorgd voor een beweging weg van de hiërarchische bureaucratie in de richtingen van de markt, netwerken en nieuwe vormen voor het creëren van publieke waarden (Bevir, 2007, p. 608). In grote lijnen betekent dit dat er steeds vaker een op samenwerking gebaseerde vorm van besturen ontstaat. Binnen de driehoek overheid, gemeenschap en markt ontstaan nieuwe samenwerkingsverbanden, andere verhoudingen en verschuivende verantwoordelijkheden.

Kenmerk	Verticale Sturing	Horizontale Sturing
<i>Positie van de actoren</i>	Onderschikking	Nevenschikking
<i>Gedragbeïnvloeding</i>	Bevel	Onderhandeling
<i>Communicatie</i>	Asymmetrisch	Symmetrisch
<i>Autonomie</i>	Beperkt	Ruim
<i>Rolverandering</i>	Government	Governance

Tabel 1. Kenmerken van verticale en horizontale Sturing (Blom & Schillemans, 2010, p. 343)

3. Theoretisch kader: sturingsfilosofieën en de ambtenaar

Burgerinitiatief vult het overheidshandelen aan

In de wijk Nieuwe Park in Gouda zijn allerlei ontwikkelingen gaande. Een daarvan is de bezuiniging op het ‘Van Bergen IJzendoornpark’ dat aan de rand van deze wijk is gelegen. Dit park is een gemeentelijk groenmonument met mooie vijvertjes, volières, een hoge diversiteit aan bomen en struiken en een heus hertenkamp. Het is daarom ook niet verbazingwekkend dat dit park veel wordt gebruikt voor recreatie, wandelingen en bruiloftsfoto’s. De gemeente heeft de voorgaande jaren een behoorlijk geldbedrag in het park, en de bijbehorende actieve bewonersvereniging, gestoken. Toch is door de gemeente Gouda, weliswaar onder druk van de bezuinigingen, besloten om het onderhoudsniveau van het park naar beneden bij te stellen. Het groenonderhoud zal de gemeente blijven verrichten, maar dan wel op een niveau lager⁶ en van het oorspronkelijke budget voor de volières en het hertenkamp blijft nog maar 10% over. Hoewel de eerste reactie van veel bewoners was dat het zonde is om een ‘Gouds monument’ zo te laten verloederen, hebben de bewoners daarna de handen ineengeslagen om de kwaliteit van het park hoog te houden. Burgers zorgen er nu voor dat het oorspronkelijk groenniveau nog steeds wordt gehaald en bemoeien zich nadrukkelijk met de verzorging van de dieren in het park. Het is mooi om te zien dat er zoveel burgerkracht in de wijk aanwezig is waardoor het werk dat de overheid voorheen op zich nam, overgenomen wordt door de buurt. De overheid heeft vanuit een bepaald perspectief gehandeld en het lijkt op het eerste gezicht goed uit te pakken. De vraag is wel of dit ook gezegd zou kunnen worden als de bewoners niet deze verantwoordelijkheden op zich hadden genomen?⁷

3.1 Ontstaan van een (nieuw) perspectief op de rol van de overheid

Bovenstaand voorbeeld laat zien dat de overheid bepaalde taken afstoot en dat burgers vervolgens de ontstane leegte kunnen opvullen. Dit heeft alles te maken te maken met de in [hoofdstuk 2](#) besproken term *vermaatschappelijking*. De vraag is hoe groot deze ontwikkeling daadwerkelijk is? Hoewel er tientallen voorbeelden zijn van initiatieven vanuit de samenleving of de markt, blijft dat in schril contrast staan tot de totale omvang van de dienstverlening die de overheid voor haar rekening neemt. De overheid blijft met afstand de grootste leverancier van publieke goederen binnen het publieke domein (Uitermark, 2012; Van der Steen e.a., 2015; Specht, 2013). En ook wat betreft de vraag of het hier wel iets nieuws betreft, lopen de meningen uiteen. Nederland heeft altijd al een sterk georganiseerd maatschappelijke middenveld, een groot verenigingsleven en veel andere georganiseerde verbanden gehad. Ten tijde van de verzuiling kende Nederland al een overheid die veelvuldig horizontaal te werk ging en meer naast de markt en de gemeenschap kwam te staan (Van den Heuvel, 2005, p. 47; Hoogenboom, 2011; Specht, 2013, p. 56). Het ‘nieuwe’ aan deze ontwikkeling anderzijds is in de eerste plaats het feit dat burgeractiviteit steeds vaker voorkomt in domeinen waar voorheen de overheid zowel de organisator als de verantwoordelijke was. Daarnaast mengen burgers zich steeds minder vaak op uitnodiging

⁶ Van categorie B naar categorie C.

⁷ Informatie afkomstig uit interview 12: Burgerinitiatief Gouda.

van de overheid in het publieke domein, maar doen dat op eigen initiatief. Anders gezegd: er is een verschuiving te zien van burgers die formeel inspraak *krijgen*, naar burgers die informeel en ongevraagd het initiatief *nemen* en van onderop taken van de overheid overnemen. Dit betekent dat burgers zelf kansen zien en zelf bepalen onder welke condities en langs welke richtlijnen er gewerkt wordt. Ze bedruipen zichzelf en nemen bij tijd en wijle werk uit handen van de overheid. Een deel van de initiatieven geeft namelijk invulling aan overheidsdoelstellingen zoals verduurzaming of veiligheid. (Van der Steen e.a., 2015, p. 12).

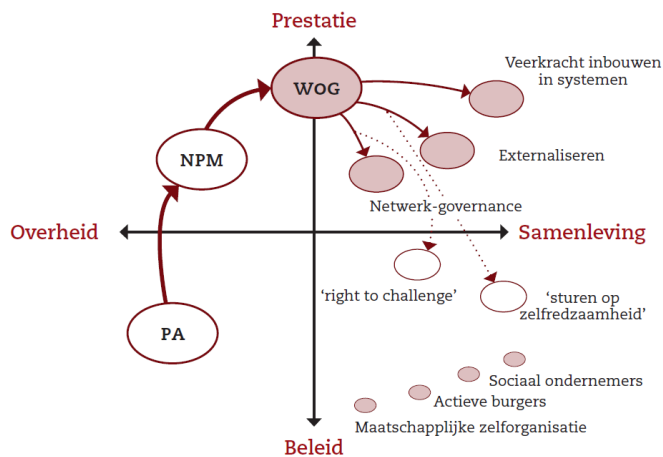
Over hoe groot de ontwikkeling precies is en wat er nieuw aan is, valt te twisten. Feit is wel dat de overheidswereld aan verandering onderhevig is en dat er voor de overheid door de tijd heen diverse (nieuwe) perspectieven ontstaan op de rol van de overheid. Ambtenaren moeten vanuit deze verschillende sturingsfilosofieën kunnen werken. Zo doet de vraag hoe groot en nieuw de ontwikkeling van de participatiesamenleving daadwerkelijk is niets af aan het feit dat dit een (nieuw) perspectief op de rol van de overheid is. Een overheid die verandert, vraagt van haar organisatie om mee te veranderen. Dit betekent dat de ambtenaren, de ‘uitvoerders’ van de overheid, moeten veranderen. De ambtenaren zijn namelijk het scharnierpunt in de samenwerking tussen overheid, markt en gemeenschap.

3.2 Sturingsfilosofieën en de ambtenaar

De aandacht die de ontwikkeling *vermaatschappelijking* krijgt, vertaalt zich door naar grootse aandacht voor het type ambtenaar dat het beste past in een participatiesamenleving. 't Hart spreekt bijvoorbeeld van een ambtenaar 3.0, wat staat voor een ambtelijke vakman die kan werken in een turbulente netwerksamenleving (2014). In het IKPOB rapport wordt gesproken over de uitdaging van het tegelijk ‘loslaten’ en ‘samenbrengen’ in de zoektocht naar verbindend vakmanschap (Binnema e.a., 2013). Dit laat zien dat er tijden zijn geweest dat andere competenties en waarden de prioriteit kregen. Vermaatschappelijking past, zoals het voorgaande hoofdstuk duidelijk maakte, in een veel groter verhaal over hoe de overheid stuurt en dit heeft ontegenzeggelijk invloed op het handelingsperspectief van de ambtenaar. Een terugblik op het handelen van de overheid laat zien dat twee tegenstellingen bepalend zijn voor de manier waarop de overheid handelt (Van der Steen e.a., 2013, pp. 21-22):

1. Waar ligt op het gebied van sturing de nadruk voor de overheid. Gaat het voornamelijk om het correct vormen van beleid en doelstellingen met behulp van randvoorwaarden, of meer om het behalen van doelstellingen en zo effectief en efficiënt mogelijk presteren?
2. Waar ligt de nadruk bij het vormen van beleid en het bepalen van het publiek belang? Dit kan bij de overheid liggen (*binnen*) ofwel bij de samenleving en de markt (*buiten*).

Figuur 3 maakt inzichtelijk wat deze tegenstellingen gecombineerd voor verschillende type sturingsfilosofieën op kunnen leveren.



Figuur 3 – Verschillende sturingsfilosofieën ingedeeld op basis van de assen *overheid-samenleving* en *beleid-prestatie*. (Van der Steen e.a., 2013, p. 21)

3.3 Public Administration: de klassieke overheid

Op het vlak linksonder in **figuur 3** bevindt zich de sturingsfilosofie *public administration*. Dit perspectief op de rol van de overheid was dominant van de late 19^{de} eeuw tot aan de jaren '80 van de vorige eeuw, met de jaren '60 en '70 als de hoogtijdagen (Osborne, 2006, p. 377; Blom & Schillemans, 2010, p. 343). Er heerste toentertijd onder de burgerij een grote mate van vertrouwen dat de overheid zou voorzien in sociaaleconomische behoeften (Osborne, 2006, p. 378). De publieke sector groeide exponentieel waardoor er vraag ontstond naar regulering en coördinatie, wat weer resulteerde in hiërarchische sturing door de overheid op de gemeenschap en de markt (Guy Peters e.a., 2012, p. 17; Moore, 1995, p. 17). Deze sturingsfilosofie past bij de klassieke of de rechtmatige overheid en is grotendeels gestoeld op het overheidsmodel van Weber (1946). Waarden als rechtsgelijkheid, democratische controle, integriteit en objectiviteit stonden hoog in het vaandel. Beleid en publiek belang stonden gelijk aan politieke ambities, want de politiek had het primaat. De overheid stelde zorgvuldig en objectief (beleids-)doelstellingen en randvoorwaarden vast en beschermde de rechten en plichten van de burger. Het ambtelijk apparaat moest op zo een manier ingericht zijn dat er door middel van procedures en randvoorwaarden adequaat controle kon worden uitgevoerd op de besteding van de overheidsmiddelen: bureaucratische beheersing (Budding, 2014, p. 34). Het verwezenlijken van gestelde doelen moest geschieden door bureaucratische controle en democratische sturing (Guy Peters e.a., 2012, p. 17).

Rol van de ambtenaar

Van ambtenaren werd binnen deze sturingsfilosofie verwacht dat zij invulling gaven aan het beleid dat door de politiek was gevormd met de procedures en regels als leidraad om willekeur tegen te gaan (Wilson, 1989; Budding, 2014, p. 37; Binnema e.a., 2013, p. 12). De ambtenaar was vanuit dit perspectief gezien een loyale dienaar van de door de democratie gelegitimeerde bestuurder ('t Hart, 2014, p. 7). Het handelen van de ambtenaar moest te allen tijde integer, zorgvuldig, belangeloos en zonder willekeur geschieden. Het gevoel en de persoonlijke overtuigingen van een ambtenaar mochten niet van invloed zijn op het handelen

(Van de Vlucht, 2005, p. 10; Steijn, 2009, p. 33; Moore, 1995, p. 17; Kaufman, 1967). De discretionaire bevoegdheid was binnen deze sturingsfilosofie zeer gering omdat ambtenaren voornamelijk bezig moesten zijn met het toezicht op de naleving van regels en procedures (Bevir, 2010, p. 103; Stoker, 2006, p. 44).

3.4 New Public Management: de presterende overheid

Vanaf de jaren '80 veranderde de context voor de overheid en de ambtenaren onder invloed van de stroming van *new public management* (NPM) (Osborne, 2006, p. 378; Budding, 2014, p. 38; Blom & Schillemans, 2010, pp. 343-344; Ter Bogt, 2006a; Osborne & Gaebler, 1992). Als gevolg van onder andere economische tegenslagen en de onbetaalbaarheid van de groeiende verzorgingsstaat, moest de klassieke overheid plaatsmaken voor de presterende overheid. De presterende overheid zou veel effectiever en efficiënter te werk gaan en beter in staat zijn om op een klantvriendelijke manier om te gaan met de gemeenschap en de markt. Dit paste eveneens beter bij de steeds heterogener wordende bevolking die zich ging inzetten voor een minder staatsgericht en meer pluriform overheidsbeleid. Het geloof in overheidsplanning en een stuurbare samenleving nam steeds meer af (Hood, 1991, p. 7; Blom & Schillemans, 2010, p. 343). Deze verandering van denken uitte zich in de vorm van een overheid die zich ging inzetten voor privatiseringen, decentralisaties en het verminderen van regels. Niet de regels en de procedures stonden centraal maar de manier waarop output werd geleverd. Factoren die in het bedrijfsleven al jaren prioriteit kregen, werden ook voor het publieke domein relevant geacht. Targets, doelstellingen, doelmatigheid, doeltreffendheid en marktwerking werden de sleutelwoorden (Pollitt & Bouckaert, 2011; Bovens e.a., 't Hart e.a. 2001, p. 193; Bevir, 2010, p. 71; Moore, 1995, p. 20).

Rol van de ambtenaar

Voor ambtenaren betekende dit dat zij in plaats van een dienaar van het publiek belang steeds meer geacht werden zich als ondernemers op te stellen. Ambtenaren moesten de dienstverlening op een zo effectief mogelijke manier realiseren, in lijn met een vooraf bepaalde resultaatafspraken. Prestatieafspraken en contracten moesten de basis vormen voor het resultaatgericht en klantbewust handelen (Pollitt & Bouckaert, 2011; Rhodes, 1996; Moore, 1995, p. 20; Van der Steen e.a., 2014, p. 20). In plaats van ambtenaren die alleen randvoorwaarden en beleidsdoelstellingen vormden, moesten de ambtenaren zich als een overheidsmanager gaan gedragen die op prestaties en outputverbetering gericht was. De burger moest kunnen rekenen op goede dienstverlening en de ambtenaar moest daar zorg voor gaan dragen. Maar ook voor de ambtenaar zelf werd het overheidssysteem individualistischer. Door middel van output- en prestatie metingen werden de competenties van de ambtenaren gemeten en geanalyseerd (Dijkstra, 2008, pp. 55-56). Enerzijds werd de discretionaire bevoegdheid groter, omdat regels het beoogde resultaat minder in de weg mochten staan. Anderzijds zal prestatie sturing en outputmeting als een beperking hebben aangevoeld (Bevir, 2010, p. 104; Budding, 2014, p. 33).

3.5 Whole of Government: de netwerkende overheid

Rond de jaren '90 ontstond het besef dat de overheid eigenlijk met *wicked problems* bezig was waar moeilijk op te sturen viel en die niet behoorden tot één specifiek domein (Van Twist e.a., 2014 p.5). De prestatieafspraken en het contractmanagement, wat centraal stond in het NPM-denken, was niet bevorderlijk voor het oplossen van dit type problemen. Het zorgde juist voor verkokering en individualisme (Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, 2006; Pierre & Guy Peters, 2000). Integrale samenwerking tussen diverse partijen en specialisaties was gevraagd in plaats van werken binnen de eigen sector (Bevir, 2010, p. 77; Hajer, 2003, p. 185). Voor het uitdenken en oplossen van publieke vraagstukken moest de overheid op zoek naar samenwerkingspartners uit zowel de publieke als de private sector (Sørensen, 2002 p. 693; Torfing e.a., 2012, p. 19). De overheid werd zodoende steeds vaker verantwoordelijk voor de coördinatie binnen een netwerk van partijen. Vanuit een soort managementrol stuurde de overheid de dynamiek binnen dit netwerk. Het gaat hier om het eerder benoemde schakelpunt waarop de overheid werd gevraagd om van *verticaal* werken over te gaan op *horizontaal* werken. De overgang van *government* naar *governance*. De netwerkende overheid bevindt zich, vanuit de horizontale as van [figuur 3](#) gezien, precies in het midden. Dit betekent dat het hier echt ging om een samenwerking tussen overheid en gemeenschap waarin gelijkwaardigheid steeds belangrijker werd.

Rol van de ambtenaar

Van de ambtenaren werd binnen de netwerkende overheid steeds meer verwacht dat zij een netwerkersrol konden invullen. Om horizontaal te kunnen werken werd van een ambtenaar gevraagd om minder gericht te zijn op de organisatie en juist meer op de omgeving en de samenwerking met andere (niet overheids-)partijen (Torfing e.a., 2012; Sørensen, 2002; Van der Steen e.a., 2015, p. 20). Samenwerking kreeg de hoogste prioriteit en daarvoor moest de ambtenaar achter zijn bureau vandaan, extern gericht zijn, de wil hebben om gemeenschap, overheid en markt te verbinden en draagvlak ontwikkelen voor een aanpak. Om op een interactieve manier beleid te kunnen vormen waren tevens een aantal politieke vaardigheden vereist (Van de Vlucht, 2005; Van der Steen e.a., 2015, p. 26). Binnen het netwerk moesten de ambtenaren de procesvoortgang bewaken, verbindingen leggen tussen partijen en zich inzetten om prestaties gezamenlijk te bewerkstelligen. Hoewel er samenwerking werd gezocht met andere partijen moest de ambtenaar wel een actieve en leidende positie binnen het netwerk houden (Stoker, 2006, p. 44).

3.6 Societal resilience: de participerende overheid

Ten slotte heeft de overheid recentelijk ook te maken gekregen met het gedeelte rechtsonder in [figuur 3](#). De samenleving krijgt, vanuit deze sturingsfilosofie gezien, steeds meer invloed op het vormen van beleid en doelstellingen binnen het publieke domein. Er ontstaat activiteit vanuit de gemeenschap en de markt in de vorm van maatschappelijke en/of burgerinitiatieven waar de overheid vervolgens aansluiting bij zoekt: de participerende overheid (Van der Heijden e.a., 2007, p. 17). Het begin van de 21^{ste} eeuw wordt door verschillende auteurs aangewezen als de periode waarin de participerende overheid echt van de grond kwam (Van Houwelingen e.a., 2014; Ministerie van BZK, 2010, p. 8). Omdat de gemeenschap en de

markt zich gingen inzetten voor het creëren van publieke waarde, zonder dat de overheid er om vroeg, kwam de overheid meer op afstand te staan. De overheid dient vanuit deze sturingsfilosofie het maatschappelijk initiatief het beste wanneer zij ruimte biedt maar tegelijkertijd ondersteuning geeft als dat nodig is. Het verschil met de netwerksamenleving is dat de overheid haar centrale rol nog meer moe(s)t inleveren. Binnen het netwerk had de overheid een coördinerende rol. De ambtenaar werd immers gevraagd om samenwerkingspartners te zoeken. Nu de activiteit van onderop komt zijn de rollen omgedraaid. De gemeenschap en markt zijn in bepaalde projecten of processen in *the lead* en kunnen wanneer nodig de overheid betrekken dan wel vragen om advies (Verhoeven & Tonkens, 2011; Van der Steen e.a., 2013).

Rol van de ambtenaar

Voor een ambtenaar betekent dit dat ruimte laten aan maatschappelijk initiatieven iets is dat moet gaan behoren tot de ambtelijke professie. De ambtenaar is er om deze initiatieven beter in positie te brengen of te voorzien van advies. Feitelijk dient de ambtenaar als noodopvang voor initiatieven binnen het publieke domein die veelal niet door de overheid worden gestuurd. Van hen wordt gevraagd om beheerst en ingehouden op zoek te gaan naar verbindingen (Van der Steen e.a., 2014, p. 21). Dit moet niet worden verward met een ambtenaar die teruggetrokken en inactief is. De ambtenaar moet als professional in staat zijn om de logica van de gemeenschap en de markt zo goed als mogelijk te begrijpen om hen, waar nodig, op een actieve manier te helpen in de samenwerking met de overheid. Inlevingsvermogen, analytische vaardigheden en heldere communicatie worden belangrijker dan ooit (Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2011, pp. 450-452). Daarnaast moet de ambtenaar als scharnierpunt tussen de overheidsorganisatie en de samenleving dienen. Soms in een verbindende rol, maar soms ook in een kritische rol richting de eigen organisatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010; Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2011).

3.7 Tegenstrijdigheden

Wat opvalt, is dat de verschillende perspectieven op de rol van de overheid alle een ander beeld oproepen qua waarden en overtuigingen. De perspectieven zijn na elkaar ontstaan doordat de context van de overheid veranderde en daarop geanticipeerd is door middel van een nieuwe sturingsfilosofie. Het bovenstaande gedeelte liet tevens zien hoe de verschillende sturingsfilosofieën uitwerken voor de ambtenaar. Het lijkt helder dat een ambtenaar nooit de waarden van alle vier de sturingsfilosofieën tegelijk kan hanteren. Dit vanwege het feit dat er diverse tegenstrijdigheden tussen de vier sturingsfilosofieën bestaan.

De verschillende perspectieven op rol van de overheid zorgen echter niet alleen voor tegenstrijdigheden voor de ambtenaar. Als we verder inzoomen en voorbijgaan aan de tijdsbepaling en contextduiding, zijn er veel meer tegenstrijdigheden te ontdekken tussen de perspectieven. In “*Waardenoriëntaties van ambtenaren: perspectieven, patronen en profielen*” (Van Twist e.a., 2014) en in “*Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*” (Van der Steen e.a., 2014) worden diverse dimensies genoemd waarmee het onderscheid tussen de sturingsfilosofieën duidelijker kan worden gemaakt. Er ontstaat op deze manier een gedetailleerd beeld van de onderlinge verschillen. Alle dimensies uit de twee bovengenoemde artikelen meegenomen, zijn er vijf overkoepelende dimensies te

destilleren waarop verschillen en tegenstrijdigheden tussen de vier sturingsfilosofieën duidelijk worden. Van deze vijf dimensies is de eerste, ‘de rol van de ambtenaar’, al behandeld. De vier overige dimensies worden hieronder aan de hand van de vier sturingsfilosofieën besproken:

1. *Rol van de ambtenaar*⁸
2. Publiek belang, beleid- en doelvorming
3. Waarden en verantwoording
4. Sturing en overheidshandelen
5. Regels

3.8 Publiek belang, beleid- en doelvorming

De klassieke overheid: Publiek belang vaststellen is een taak van de politiek. De politiek vormt vervolgens doelen en het beleid wordt gebruikt om de doelen en de ambities van de overheid om te zetten in regels, procedures en de inzet van middelen (Van der Steen e.a., 2014, p. 22). Dit is gebaseerd op de overtuiging dat politici door middel van democratische verkiezingen het mandaat van het electoraat krijgen om hen te vertegenwoordigen. De verkozen politici verzekeren hun achterban dat de belangen, ideeën en voorkeuren waarvoor zij gestemd hebben, zullen worden vertegenwoordigd in het huis van afgevaardigden (Hajer, 2009, p. 23). Als de doelen eenmaal politiek zijn vastgelegd volgt de uitvoering door het ambtelijke apparaat. Deze beleidsimplementatie door de ambtenaren geschiedt in volledige onafhankelijk en is gericht op het handelen naar de gestelde randvoorwaarden (Osborne, 2006, p. 383; Stoker, 2006, p. 45). Dit brengt met zich mee dat de focus voor de overheid en de ambtenaar minder ligt op het uiteindelijke resultaat en de manier van uitvoeren (Van der Steen e.a., 2013, p. 29).

De presterende overheid: Publiek belang wordt ook in deze context politiek bepaald. Politici vormen op basis van het mandaat, verkregen uit democratische verkiezingen, politieke doelstellingen. Deze doelstellingen zijn wel anders dan bij de klassieke overheid. De aandacht verschuift van politieke doelen naar het outputdoelstellingen en resultaatafspraken. (Van der Steen e.a., 2014, pp. 21,30). Dit betekent dat de rol van beleid anders wordt. Van der Steen e.a. (2015, p. 26) stellen: “*Beleid wordt in de uitvoering gemaakt*”. Dat wil zeggen dat er wordt gewerkt met management- en prestatieafspraken om de klant, oftewel de burger, op een responsieve manier van dienst te zijn. Beleid is daardoor minder goed terug te zien in randvoorwaarden, regels en procedures en meer in meetbare prestaties (Hood, 1991, p. 3; Van der Steen e.a., 2015, p. 25).

De netwerkende overheid: Publiek belang wordt bepaald binnen een netwerk van diverse partijen. De overheid stelt zich afhankelijk op in een netwerk waarin publieke en private partijen zijn vertegenwoordigd. Alle partijen binnen het netwerk kunnen door middel van interactie, discussies, dialogen en compromissen invloed uitoefenen op de uitkomst (Bevir, 2010, p. 103; Van der Steen e.a., 2014, p. 19). Beleid is er in dit opzicht om de wensen van het netwerk te structureren naar uitvoeringspraktijken. Het ontstaat doordat maatschappelijke

⁸ De eerste dimensie ‘rol van de ambtenaar’ wordt niet nogmaals besproken.

organisaties, marktpartijen en de overheid horizontaal met elkaar samenwerken om door middel van afspraken, compromissen en contracten, resultaten te behalen waar veel draagvlak voor is (Osborne, 2006, p. 383).

De participerende overheid: Publiek belang wordt vanuit dit perspectief bepaald door burgers en bedrijven. De markt en de gemeenschap bepalen zelf door hun handelen waar, voor wie en waarom publieke waarden worden gecreëerd (Van Houwelingen e.a., 2014, p.14-16; Van der Steen e.a., 2014, p. 20). Dit is dus wat anders dan burgers die de vrijheid krijgen om de door de politiek gestelde publieke doelen invulling te geven. De overheid kan uiteraard wel betrokken raken bij deze activiteit vanuit de samenleving door bijvoorbeeld aan te sluiten bij een burgerinitiatief. Beleid is er in deze context dus om de voorkeuren van de maatschappij vast te leggen. Deze beleidsvorming moet ook na het vastleggen dynamisch blijven, hetgeen Van der Steen e.a. (2014, p. 55) beschrijven als “[...]goed beleid is bewegelijk en daarin consistent”.

3.9 Waarden en verantwoording

De klassieke overheid: De overheidsorganisatie is zeer hiërarchisch vormgegeven, wat onder andere blijkt uit de verhouding tussen de politiek en de ambtenarij. De politiek heeft het primaat en de ambtenaar is een loyale dienaar. Ambtenaren verkrijgen hun legitimiteit op basis van de hiërarchische relatie met politiek verantwoordelijken (Hajer, 2009, p. 23). Maar ook het ambtenarenapparaat is trapsgewijs ingedeeld en werkt via *topdown*-sturing (Moore, 1995, p.17; Bevir, 2010, pp. 102-103; Van der Steen e.a., 2014, p. 20). Dit uit zich in een gestandaardiseerde arbeidsverdeling (Stoker, 2006, p. 45) en een hiërarchische verantwoordingsproces (Bevir, 2010, p. 35). Iedere ambtenaar legt verantwoording af aan zijn meerder in de ‘ambtelijke piramide’. De top van het ambtenarenapparaat legt verantwoording af aan de politiek verantwoordelijke, die op zijn beurt verantwoording aflegt aan het parlement, de vertegenwoordigers van het electoraat (Budding, 2014, p. 36). De waarden die hierbij passen zijn: zorgvuldigheid, onpartijdigheid en rechtszekerheid (Van Twist e.a., 2014, p. 6)

De presterende overheid: De bedrijfseconomische invloeden van de jaren '80 van de vorige eeuw hebben ervoor gezorgd dat de dienstverlening aan de burgers meer prioriteit moest krijgen. Om dit zo efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen, moesten overheidsorganen zelfstandiger werken dan wel worden geprivatiseerd (Osborne, 2006, p. 379; Van der Steen e.a., 2014, p. 21). Voor de verantwoordingscultuur binnen de overheid betekende dit dat er meer nadruk kwam te liggen op het behalen van resultaatafspraken en outputverbeteringen. De hiërarchische verantwoordingscultuur van de klassieke overheid moest plaatsmaken voor verantwoordingsmechanismen uit het bedrijfsleven (Ter Bogt, 2006a, p. 170; Budding, 2014, p. 37; Bevir, 2010, p. 19). De waarden die hierbij passen zijn: resultaatgerichtheid, klantbewustzijn en doelmatigheid (Van Twist e.a., 2014, p. 6).

De netwerkende overheid: De organisatie van de netwerkende overheid kenmerkt zich door verbondenheid met het netwerk van gevestigde actoren uit zowel de publieke als de private sector (Van der Steen e.a., 2014, p. 22; Bevir, 2010, p. 103). Paul Schnabel stelt in (Blom &

Schillemans, 2010, p. 343) dat deze horizontalisering is als “een overgang van de ‘oude piramide’ van verantwoordelijkheden naar ‘een eilandrijk van relatief autonome eenheden’”. Bij de oude piramide garandeerde het stelsel van regels en procedures de samenhang tussen actoren; in het eilandrijk moet de samenhang komen van onderlinge afspraken, die van geval tot geval opnieuw worden gemaakt”. Doordat er met diverse partijen horizontaal samen wordt gewerkt in een netwerk, kan de verantwoording onmogelijk hiërarchisch verlopen. Binnen het netwerk leggen de betrokken partijen verantwoording af aan elkaar, waardoor er draagvlak kan ontstaan. De waarden die hierbij passen zijn: externe gerichtheid, responsiviteit en samenwerkingsgerichtheid (Bevir, 2010, p. 37; Van Twist e.a., 2014, p. 6).

De participerende overheid: De organisatie van de participerende overheid moet gericht zijn op de burgers, de gemeenschap en de markt die (burger)initiatieven vormen (Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2011, p. 383). Om de activiteit en de initiatieven vanuit de samenleving het best te bedienen is prudentie, afstandelijkheid en bescheidenheid van de overheid noodzakelijk (Van der Steen e.a., 2014, p. 22). De manier waarop verantwoording plaats moet vinden is lastig. Van Twist e.a. (2014, p. 6) stellen dat verantwoording zich moet richten op de rol van de overheid bij maatschappelijke initiatieven. De overheid moet in ieder geval meer inzetten op sociale vaardigheden en instrumenten waarmee aangesloten kan worden bij initiatieven vanuit de samenleving (Andringa e.a., 2012, pp. 7-9). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2013, p. 23) stelt in dit kader: “Element in die nieuwe visie is in elk geval minder leunen op ‘tellen’ en meer ruimte geven aan het ‘vertellen’, en zo de waarde te honoreren van wat niet eenvoudig in kwantitatieve termen valt uit te drukken”. Het delen van informatie door de initiatiefnemers is een eerste vorm van verantwoording. De dialoog die daarover gevoerd kan worden met de overheid en de ambtenaren vormt een tweede manier van verantwoording. De waarden die hierbij passen zijn: afstandelijkheid, ingehoudenheid en voorzichtig handelen (Van Twist e.a., 2014, p. 6).

3.10 Sturing en overheidshandelen

De klassieke overheid: Sturing van de gemeenschap en de markt geschiedt door het uitoefenen en bewaken van rechten en plichten (Van der Steen e.a., 2014, pp. 21-22). De sturing is verticaal omdat de markt en de gemeenschap in de hiërarchie onder de overheid staan (Blom & Schillemans, 2010, p. 343; Rob, 2012, p. 65; Osborne, 2006, p. 383). De overheid vormt de beleidsdoelstellingen en stuurt op de implementatie daarvan. De markt en de gemeenschap zijn hieraan onderdanig.

De presterende overheid: De overheid stuurt volgens het marktdenken op het behalen van resultaatafspraken en outputdoelstellingen. Hierin is de verhouding met de gemeenschap en de markt verticaal (Van der Steen e.a., 2013, pp. 7-8). De burger krijgt echter wel wat meer autonomie doordat de overheid inzet op privatisering, deregulering en zelforganisatie (Osborne, 2006, p. 379). Doordat de overheid de burger steeds meer als klant ziet, wordt de vraag van de samenleving veel belangrijker. De markt en de gemeenschap kunnen daarnaast samenwerken met de overheid vanuit het principe opdrachtgever-opdrachtnemer. De overheid houdt haar centrale, verantwoordelijke rol, maar stuurt er wel op dat publieke waarden ook

door andere partijen kunnen worden gecreëerd: *steering* (Bevir, 2010, p. 103; Van der Steen e.a., 2013, p. 9).

De netwerkende overheid: Door middel van compromissen en akkoorden sluiten met partners binnen een netwerk kan de overheid sturen (Van der Steen e.a., 2014, pp. 21-22). Hoewel de overheid de leiding houdt binnen het netwerk, betekent dit wel dat er naast de overheid ook diverse andere partijen (uit de markt en de gemeenschap) kunnen sturen. De nadruk komt meer te liggen op het sturen op goede overlegpartners, relaties en het eerbiedigen van overeenkomsten, dan op hiërarchische verantwoording of de specifieke inhoud van een resultaatafspraken (Hajer e.a., 2004, pp. 15-16; Stoker, 2006, p. 16). Steen e.a. verwoorden dit door te stellen dat “*Deze stromingen meer uitgaan van sturen met in plaats van sturen van. Dat betekent dat de overheid anderen nodig heeft voor het halen van de eigen doelen en zich daarop inricht.*” (2013, p. 30).

De participerende overheid: De overheid stuurt door vanuit publieke doelen aansluiting te zoeken bij maatschappelijk initiatief dat niet op verzoek van de overheid is ontstaan (Van der Steen e.a., 2014, p. 22). Sturen op maatschappelijke initiatief kan ook vanuit een faciliterende rol: door interactie te stimuleren, ruimte te bieden voor experimenten en dynamiek (Andringa e.a., 2012, p. 5). De overheid vormt in deze context nog steeds doelstellingen voor de publieke ruimte. Echter ligt de invulling daarvan soms bij de markt en de gemeenschap (Hajer, 2011, p. 49). Hoewel misschien niet in directe zin, kunnen deze doelstellingen invloed hebben op de keuzes die burgers, bedrijven of organisaties maken. Dit sturingseffect wordt ook wel ‘*subjectification*’ genoemd (Van Dam e.a., 2015).

3.11 Regels

De klassieke overheid: Regels zijn nodig om de samenleving en de markt te leiden. De overheid staat in hiërarchie boven de gemeenschap en de markt en vormt regels waar de burgers zich als ‘onderdanen’ (Stoker, 2006, p. 51) aan moeten houden (Hajer, 2009, p. 49). De burgers hebben in deze context regels nodig om te volgen en een overheid die bepaalt wat nodig is (Stoker, 2006, p. 51). Een burger wordt dan ook beschouwd als onderdaan van de overheid die bescherming nodig heeft via recht en regels. De regels die de overheid vormt zijn leidend voor burgers, de markt en voor de overheid zelf (Van Twist e.a., 2014, p. 6). Ambtenaren houden in volledige onafhankelijkheid controle op de uitvoering en naleving van de regels en de procedures (Budding, 2014, pp. 50-52).

De presterende overheid: Onder invloed van de economische crises veranderde het beeld van de overheid wat betreft haar taken. De burger werd in plaats van onderdaan steeds meer gezien als een klant van de overheid die recht had op goede dienstverlening (Blom & Schillemans, 2010, p. 343). Dit betekende dat er in het publieke domein meer marktwerking moest komen (Bevir, 2010, p. 71). Strakke regelgeving en het ontbreken van discretionaire bevoegdheid paste niet bij een overheid die als credo had dat regels de realisatie van ambities niet in de weg mogen staan. Het gevolg was herbezinning op de regels en waar nodig deregulering (Van der Steen e.a., 2014, p. 22).

De netwerkende overheid: De markt en de gemeenschap werden steeds meer gezien als partner van de overheid in een netwerk van belanghebbende en betrokken partijen (Van Twist e.a., 2014, p. 6). Net zo goed als regels de overheid niet in de weg mogen zitten, mocht dat ook niet het geval zijn voor de samenwerkingspartners van de overheid. De nadruk moest dus niet liggen op het eerbiedigen van regels en procedures, maar op het creëren en in stand houden van vertrouwen en legitimiteit van de partijen waarmee de overheid interacteerde in het netwerk (Budding, 2014, p. 37). Regels zijn er door en voor maatschappelijke partijen (Van Twist e.a., 2014, p. 6).

De participerende overheid: Burgers, publieke en private partijen zijn in eerste instantie zelfstandig en moeten daarom ook zelfredzaam kunnen zijn. Als dit het credo is dan mogen regels de zelfredzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers of andere partijen ook niet belemmeren (Van Twist e.a., 2014, p. 6). Bepaalde regels zijn onvermijdelijk maar regelgeving heeft wel een steeds kleiner wordende rol in het publieke domein. Dat is ook terug te zien aan het werk van de ambtenaar dat verandert. Voorheen was een ambtenaar een loyale dienaar van de politiek en lag zijn taak vooral bij het implementeren van beleid volgens regels en procedures (Bevir, 2010, p. 103). Bij de participerende overheid wordt van de ambtenaar verwacht dat hij op een afwachtende wijze kan inspelen op de wensen van de samenleving; eventueel door het vormen van regels (Andringa e.a., 2012, p. 4).

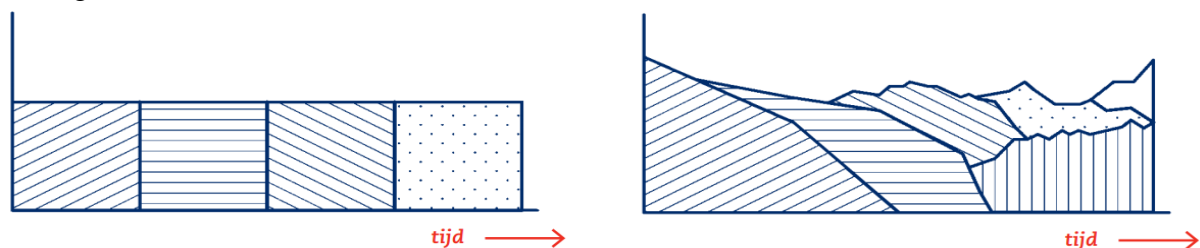
3.12 Sedimentatie: de invloed van verschillende sturingsfilosofieën

De verschillende perspectieven op de rol van de overheid, met bijbehorende waardenpatronen, laten zien dat de wereld van de ambtenaar drastisch is veranderd in de afgelopen decennia. Over de waarde en invloed van deze perspectieven of sturingsfilosofieën kan worden getwist. Zo kan het ontstaan van een sturingsfilosofie betekenen dat de voorgaande sturingsfilosofie wordt vervangen. Ervan uitgaande dat dit waar is, kan worden beargumenteerd dat de sturingsfilosofie van de participerende overheid heden ten dage het meest relevant is voor de ambtenaar. Het zou in dit geval noodzakelijk zijn dat iedere ambtenaar vaardigheden en competenties bezit die passen bij de participerende overheid. Het idee achter deze denkwijze is dat de manier waarop de overheid acteert en stuurt, onderdeel is van een *transformatie* waarin ‘oude waardenpatronen’ worden vervangen door ‘nieuwe actuele waardenpatronen’ (Osborne, 2010; Kooiman, 2003). Een nieuwe sturingsfilosofie ontstaat omdat de voorgaande sturingsfilosofie tekortkomingen heeft (Stoker, 2006; Edelenbos & Klijn, 2005).

De beschrijving van de verhouding tussen verschillende perspectieven op de rol van de overheid van Van der Steen e.a. gaan nog een stap verder: “*we maken zichtbaar dat er enerzijds sprake is van een zekere chronologie – een opeenvolging – van verschillende opvattingen en praktijken van sturing, maar dat die anderzijds elkaar niet geheel vervangen, maar juist als sedimentaire lagen naast en over elkaar liggen*” (2013, p. 10). Dit betekent dat verschillende doctrines en stijlen gelijktijdig kunnen bestaan (Budding, 2014, p. 38). In sommige situaties zullen de waarden van de participerende overheid dominant zijn, maar op andere momenten is wellicht juist een klassieke overheid gevraagd. De opgaves waar de overheid voor staat, zijn complex en zeer divers, wat vraagt om een variëteit aan overheidssturing en om ambtenaren die de competenties bezitten om vanuit verschillende perspectieven aan het werk kunnen gaan (Steijn, 2009, p. 9; Kooiman, 1999, pp. 74-75). Zie

het als een ambtenaar die verschillende soorten brillen op kan zetten waarmee hij situaties op verschillende manieren kan bezien. Door een *klassieke* bril ziet de ambtenaar vooral de structuur van de organisatie met bijbehorende regels en procedures. Echter kan de ambtenaar eveneens de bril van de *voetbaltrainer* en van de *weerman* opzetten. De bril van de *voetbaltrainer* maakt het voor een ambtenaar mogelijk om te kijken naar personen, ambities, wensen en belangen. Door deze bril verkrijgt de ambtenaar inzicht in hoe individuele spelers samen kunnen werken als team. De bril van de *weerman* ten slotte, is om de interactie in de samenleving tussen organisaties, burgers en de overheid te kunnen bevatten. De ambtenaar hoeft het weer niet te kunnen veranderen, maar moet, zoals een goed weerman betaamt, het weer voorspellen om er goed op in te kunnen spelen (Janssens e.a., 2013, pp. 6-7).

Het aardkundige proces *sedimentatie* wordt als metafoor gebruikt voor deze situatie (Van der Steen e.a., 2015; Van der Steen e.a., 2014; Van der Steen e.a., 2013; Van Twist e.a., 2014). De verschillende sturingsfilosofieën vervangen elkaar niet, maar kunnen allemaal tegelijkertijd aanwezig zijn. De verschillende sturingsfilosofieën liggen als aardlagen over elkaar heen en al de aardlagen kunnen van invloed zijn op een situatie. De ene aardlaag zal dikker zijn dan de ander en dus nadrukkelijker aanwezig. Overheden maken gebruik van wisselende samenstellingen van sturingsfilosofieën voor verschillende situaties (Van der Steen e.a., 2015, p. 28). Er is niet een bepaalde set waarden aan te wijzen die overheersend is. Door de tijd heen zullen waarden van verschillende sturingsfilosofieën elkaar aanvullen, afstoten of versterken (Van der Steen e.a., 2013, p. 41). Het is belangrijk om de theorie omtrent de metafoor *sedimentatie* nader uit te leggen om te voorkomen dat er een verkeerd beeld wordt gegeven. Het is namelijk geen gegeven dat de aardlagen die over elkaar heen liggen voor iedere ambtenaar een werkbare omgeving scheppen en gezamenlijk zorgen voor een compleet waardepatroon voor de ambtenaar. De samenstelling van de verschillende aardlagen is namelijk afhankelijk van *kwantiteit*, *opeenstapeling* en *interactie* (Van der Steen e.a., 2013, pp. 39-40). De factor *kwantiteit* houdt in dat niet iedere sturingsfilosofie even groot of integraal is. De omvang van een sturingsfilosofie kan klein zijn omdat de filosofie maar in bepaalde situaties van toepassing is. De factor *opeenstapeling* behelst de mate waarin een nieuwe sturingsfilosofie de bestaande sturingsfilosofie reduceert of aanvult. De factor *interactie* ten slotte, staat voor het al dan niet vermengen van sturingsfilosofieën wanneer er een nieuwe filosofie bij komt. Deze drie factoren laten zien dat verschillende sturingsfilosofieën niet vloeiend in elkaar overlopen maar zich op diverse manieren tot elkaar kunnen verhouden. Dit is ook niet vreemd gezien het feit iedere filosofie verschillende waardepatronen en kaders hanteert. Ambtenaren zullen dikwijls afwegingen moeten maken omdat er simpelweg conflicterende overtuigingen bestaan tussen de verschillende sturingsfilosofieën.



Figuur 4 – Transitie van overheids perspectieven (links) en sedimentatie van overheids perspectieven (rechts). (Van der Steen e.a., 2013, pp. 41-42)

3.13 Tegenstrijdigheden zorgen voor afwegingen

In de onderstaande [tabel 2](#) zijn de vier sturingsfilosofieën, of perspectieven op de rol van de overheid, schematisch weergegeven. Hier is duidelijk te zien dat de verschillende sturingsfilosofieën per dimensie erg van elkaar verschillen. Sterker nog, op veel dimensies ontstaan er tegenstrijdigheden tussen de verschillende sturingsfilosofieën. In lijn met de theorie van *sedimentatie*, kunnen ambtenaren in de praktijk vraagstukken op verschillende manieren benaderen. Dit brengt inherent met zich mee dat ambtenaren keuzes moeten maken voor een bepaalde sturingsfilosofie of een combinatie van meerdere sturingsfilosofieën (Stoker, 2006). Deze onvermijdelijke keuze voor een sturingsfilosofie zorgt ervoor dat ambtenaren in hun werk steeds afwegingen moeten maken. De keuze voor een sturingsfilosofie kan afhankelijk zijn van de sector, de overheidsorganisatie, het karakter van de ambtenaar en diverse andere factoren. De ambtenaar moet per situatie of vraagstuk bepalen wat voor hem het zwaarst weegt en waar prioriteit aan wordt gegeven.

	Klassieke Overheid <i>Public Administration</i>	Presterende Overheid <i>New Public Management</i>	Netwerkende Overheid <i>Network Governance</i>	Participerende Overheid <i>Societal Resilience</i>
Rol van de ambtenaar	Een dienaar van het algemeen belang	Ondernemer ten dienste van de publieke zaak	Een netwerker die partijen met elkaar verbindt	Achtereenvolgende voor maatschappelijke initiatieven van burgers en bedrijven
Publiek belang, beleid- en doelvorming	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen. Politieke ambities naar regels, procedures en inzet van middelen	Politiek primaat en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken. Politieke ambities naar management – prestatieafspraken	Maatschappelijke vaststelling in overleg tussen partners in netwerk. Maatschappelijke wensen naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarden. Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
Waarden en verantwoording	Zorgvuldig, onpartijdig en integer. <i>Verantw.</i> : naleven van regels en procedures	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig. <i>Verantw.</i> : realisatie ambities en prestaties	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht. <i>Verantw.</i> : draagvlak onder betrokken partijen	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend. <i>Verantw.</i> : rol van overheid bij initiatieven
Sturing en overheidshandelen	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen aansluiting zoeken bij maatschappelijk.
Regels	Opvolgen en handhaven	Mogen realisatie van ambities en prestaties niet belemmeren	Voor en door maatschappelijke partijen	Mogen zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid niet ondermijnen

Tabel 2 – Overzicht van verschillende sturingsfilosofieën. Op basis van Van Twist e.a., 2014.

4. Methodologie

Buurttoezicht zet zich in voor veiligheid⁹

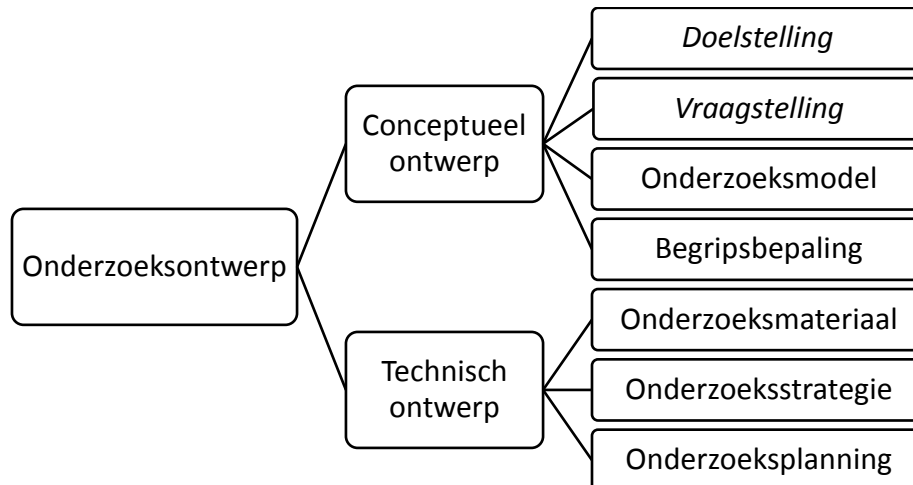
In Lansingerland is acht jaar geleden op initiatief van een aantal actieve burgers een buurtpreventieteam opgericht om de veiligheid in de wijk te vergroten. Inmiddels heet de organisatie Buurttoezicht Lansingerland en zijn er ruim 400 vrijwilligers actief. Inwoners kunnen zich daarnaast aanmelden voor deelname aan een WhatsApp-groep in hun eigen wijk. Bij verdachte situaties gaat er een WhatsApp-bericht uit naar de groepen die het betreft zodat er adequaat gehandeld kan worden. Al deze extra ogen en oren werpen wat betreft de veiligheid en de leefbaarheid van de wijk hun vruchten af. De overlast en de criminaliteit zijn in sommige gebieden met 80% gedaald. Dit burgerinitiatief handelt autonoom en levert maatwerk afgestemd op de behoefte per wijk. Inmiddels wordt er samengewerkt met de gemeente, de wijkagenten en de plaatselijke woningbouwcorporatie. In eerste instantie riep dit initiatief echter wel vragen op. Behoort het toezicht houden op de veiligheid in de wijken niet tot het takenpakket van de gemeente? Tot hoever rijkt de autonomie van het burgerinitiatief? Moeten de leden van de preventieteams in het bezit zijn van een VOG net als het handhavingspersoneel van de gemeente?

4.1 Inleiding

Uit het theoretisch kader blijkt dat er tegenstrijdigheden bestaan tussen de verschillende sturingsfilosofieën van de overheid. Voor ambtenaren zorgt het werken vanuit verschillende sturingsfilosofieën ervoor dat er afwegingen moeten worden gemaakt in hun werk. Het bovenstaande voorbeeld illustreert dat er vanuit de sturingsfilosofie van de participerende overheid beargumenteerd kan worden dat de gemeente moet aansluiten bij dit initiatief vanuit de samenleving. Aan de andere kant is vanuit de sturingsfilosofie van de klassieke overheid te onderbouwen dat het waarborgen van de veiligheid van de inwoners van een gemeente een taak is die toebehoort aan de overheid. Daarnaast moeten er voor alle mensen die zich bezig houden met veiligheid, preventie en criminaliteitsbestrijding dezelfde regels en procedures gelden. Wat weegt voor de overheid het zwaarst in dit vraagstuk? Anders gezegd, waarom wordt er gekozen voor een bepaalde sturingsfilosofie?

Deze scriptie gaat verder dan het beschrijven van sturingsfilosofieën van de overheid. De doelstelling is om erachter te komen hoe ambtenaren zich tot sturingsfilosofieën verhouden en wat voor afwegingen ze maken wanneer ze worden geconfronteerd met tegenstrijdigheden tussen de sturingsfilosofieën. Dit betekent dat theoretische concepten en modellen verder moeten worden uitgediept. Daarom is gekozen voor een kwalitatief, exploratief onderzoek. Naast de in [hoofdstuk 2](#) en [3](#) gepresenteerde literatuurstudie zal er een vignetonderzoek worden uitgevoerd en semigestructureerde interviews worden afgenomen bij ambtenaren van drie gemeenten. Deze manier van onderzoek doen is geschikt om meer begrip te doen ontstaan van de dynamiek tussen sturingsfilosofieën en de afwegingen die daardoor ontstaan voor ambtenaren.

⁹ Op basis van het interview met ambt5 en <http://www.heraut-online.nl/heraut-online/heraut-online/?itemid=20017>



Figuur 5 – Onderzoeksontwerp (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 18)

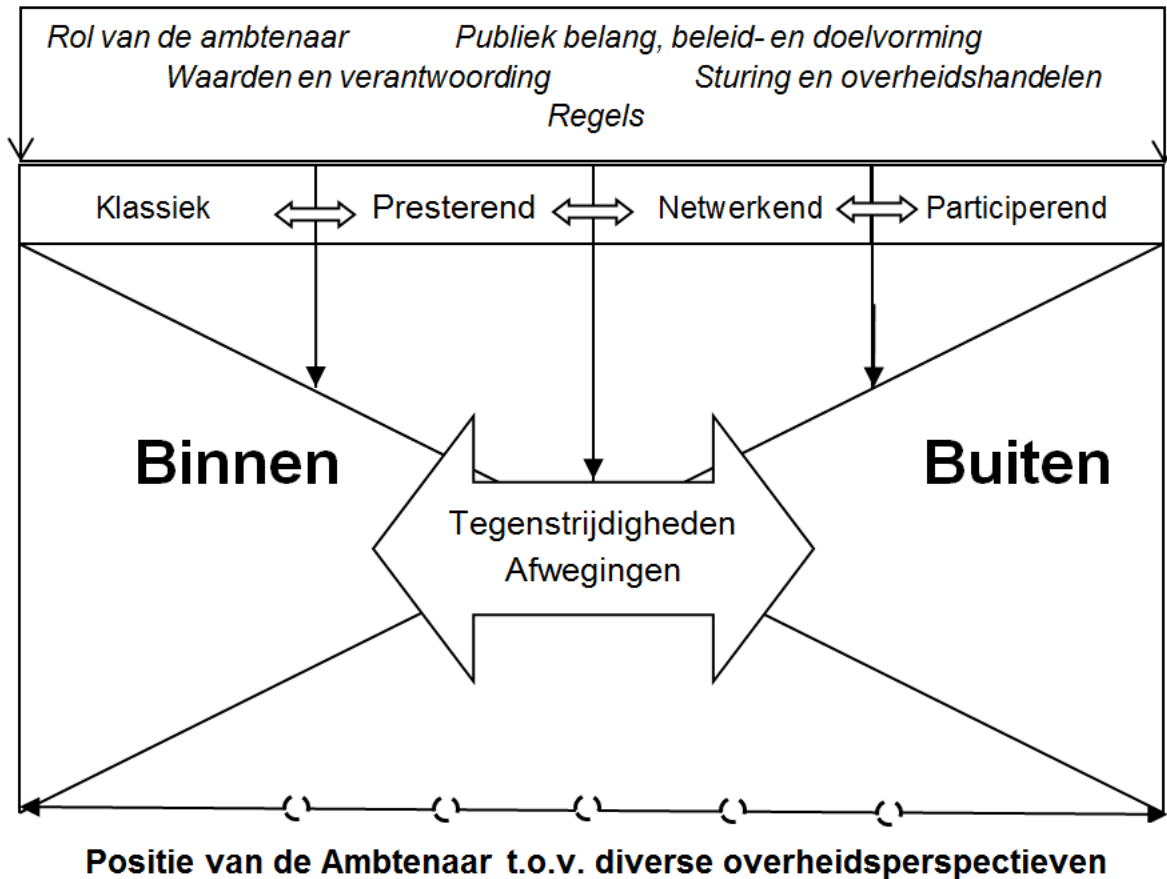
Figuur 5 laat het totale ontwerp van dit onderzoek zien. Het *conceptueel ontwerp* dient om nader te verklaren *wat* het doel is van dit onderzoek, *waarom* er onderzoek wordt gedaan en *hoeveel* er onderzocht wordt. Achtereenvolgens komen in het eerste gedeelte het onderzoekmodel en de begripsbepaling aan bod (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 16). De doelstelling en de vraagstelling zijn in [hoofdstuk 1](#) uitgewerkt. Vervolgens zal het *technisch ontwerp* centraal staan. Er wordt beschreven *hoe* het onderzoeksdoel is bereikt, *waar* het onderzoek is uitgevoerd en *wanneer* alles heeft plaatsgevonden. Achtereenvolgens komen het onderzoeksmateriaal, de onderzoeksstrategie en de onderzoeksplanning aan bod. Diverse methoden en technieken zullen hiervoor worden besproken (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 17-18).

4.2 Onderzoeksmodel

Onderstaand model wordt gebruikt om het onderzoek visueel te maken. Het model van boven naar beneden lezend zijn er verschillende sturingsfilosofieën te zien die alle hun eigen waarden en uitgangspunten bezitten. Dit wordt gesymboliseerd door de vijf dimensies¹⁰ bovenin de figuur die per sturingsfilosofie een andere samenstelling en betekenis hebben. De klassieke overheid en de presterende overheid vallen in de categorie ‘*binnen*’.¹¹ De netwerkende overheid en de participerende overheid vallen in de categorie ‘*buiten*’. De verschillende perspectieven op de rol van de overheid kunnen zorgen voor tegenstrijdigheden en afwegingen, wat wordt geïllustreerd door de pijlen. Onderaan de figuur staan stippen op een horizontale as. Dit zijn enkele posities die ambtenaren in de praktijk kunnen innemen ten opzichte van de theoretische perspectieven. Elke positie brengt tegenstrijdigheden met zich mee en zorgt ervoor dat een ambtenaar afwegingen moet maken. Ambtenaren kunnen uiteraard variëren in de positie die ze innemen.

¹⁰ Rol van de ambtenaar, Publiek belang, beleid- en doelvorming, Waarden en transparantie, Sturing en overheidshandelen, Regels.

¹¹ *Van binnen naar buiten werken of van buiten naar binnen werken.*



Figuur 6 – Onderzoeksmodel: Wat voor invloed hebben verschillende sturingsfilosofieën op de ambtenaar in de praktijk.

4.3 Begripsbepaling

Binnen en Buiten

In het empirisch onderzoek en het vervolg van deze scriptie zullen de termen ‘*binnen*’ en ‘*buiten*’ diverse keren worden genoemd. Deze termen geven eigenlijk het speelveld aan waarop de overheid en de ambtenaren zich bevinden. Hier is voor gekozen omdat dit termen zijn die goed aansluiten bij de denkwereld van de ambtenaar. Voorafgaand aan het empirisch onderzoek is een toetsend interview gehouden met een ambtenaar om de concepten die in het interview met de respondenten ter sprake zouden komen, te testen op herkenbaarheid. Het spreken over de vier theoretische perspectieven op de rol van de overheid riep enige weerstand op bij de respondent. De respondent gaf aan dat het spreken over het werken *van binnen naar buiten* en het werken *van buiten naar binnen* beter aansluit op de praktijkwereld van de ambtenaar.

Binnen staat voor een dominante overheid die beleid, diensten en publieke waarden creëert voor de samenleving. De samenleving ontvangt datgene wat de overheid produceert, maar vormt in eerste instantie geen partij in de productie ervan. Op initiatief van de overheid kunnen er eventueel taken worden overgedragen aan de markt of de gemeenschap. Regels, procedures, afspraken, contracten, (beleids-)doelstellingen en de bureaucratie staan centraal. *De sturingsfilosofieën van de klassieke overheid en de presterende overheid behoren tot deze categorie.*

Buiten staat voor de situatie waarin de samenleving betrokken wordt bij de vorming van beleid, dienstverlening of andere waarden binnen het publieke domein. Dit kan in samenwerking met de overheid binnen een netwerk, maar ook door niet-overheidspartijen zonder hulp van de overheid. Het netwerk, samenwerkingspartners, horizontaal werken en een terughoudende overheid staan centraal. *De sturingsfilosofieën van de netwerkende overheid en de participerende overheid behoren tot deze categorie.*

De betekenis van de twee categorieën is nader uitgewerkt in [tabel 3](#). Hiervoor is gebruikt gemaakt van de vijf dimensies zoals die in [hoofdstuk 2](#) zijn gepresenteerd.

Dimensies	Binnen (= klassieke overheid en presterende overheid)	Buiten (= netwerkende overheid en participerende overheid)
Rol van de ambtenaar	Werken vanuit de regels en procedures van de overheidsorganisatie. Weinig discretionaire bevoegdheid	Domeinoverschrijdend werken, gericht op de markt en de gemeenschap. Veel discretionaire bevoegdheid
Publiek belang, beleid- en doelvorming	Wordt bepaald door de politiek en ambtenarij. Nastreven van opgestelde beleidsdoelstellingen	Markt en gemeenschap hebben grote invloed op publiek belang en beleidsvorming. Zoveel mogelijk gemeenschap en markt ondersteunen
Waarden en verantwoording	Democratische controle, integriteit, onafhankelijkheid, efficiëntie, afspraken. Hiërarchische verantwoording binnen de overheidsorganisatie	Draagvlak, samenwerking, overeenstemming, externe gerichtheid. Partijen leggen horizontaal verantwoording af aan elkaar.
Sturing en overheidshandelen	Sturen op rechten en plichten of op afspraken	Sturen op publieke doelen en publieke waarden. Aansluiting zoeken bij markt en gemeenschap.
Regels	Regels zijn het uitgangspunt, door de overheid bepaald	Regels zijn bruikbaar maar moeten de samenwerking tussen markt, gemeenschap en overheid niet in de weg zitten.

Tabel 3 - Onderscheid tussen *binnen* en *buiten* op de vijf dimensies.

4.4 Onderzoeksmateriaal

Voor dit onderzoek zijn ambtenaren van drie verschillende gemeenten geïnterviewd. Dit waren allen beleids- of sectorambtenaren. Dit zijn vakinhoudelijke ambtenaren die zich bezighouden met een specifiek terrein binnen de gemeente, zoals: veiligheid, openbare ruimte, zorg of economie. Meer dan proces- of projectambtenaren moet dit type ambtenaar

omgaan met de logica's die *binnen* in de organisatie gelden, als ook de logica's die *buiten* in de samenleving of op de markt spelen. Daardoor is de kans groot dat hiermee respondenten zijn geselecteerd die met alle vier de sturingsfilosofieën te maken krijgen. Er is in dit onderzoek een *doelgerichte steekproef* genomen van ambtenaren die tot deze categorie behoren. Er is vooraf *research* gedaan naar de gemeenten waar deze ambtenaren werken om te onderzoeken of er binnen de gemeente sporen van burgerparticipatie te vinden waren. De gemeenten Gouda¹², Schiedam¹³ en Lansingerland¹⁴ zijn uiteindelijk geselecteerd. Er is gekozen voor gemeenten omdat juist het perspectief van de participerende overheid daar het beste gemeten kan worden. Burgerinitiatieven, activiteit vanuit de samenleving en de markt en een terugtrekkende overheid zijn bijna per definitie aspecten die lokaal plaatsvinden. Daarnaast is gesproken met twee trekkers van een burgerinitiatief. Dit is gedaan om inzicht te verkrijgen in de denk- en handelingswijze van burgers en marktpartijen die samenwerken met de overheid. In de bijlage bevindt zich een anonieme lijst met gegevens over de ambtenaren die zijn gesproken voor dit onderzoek. In dit onderzoek staan de woorden ambtenaar en respondent voor dezelfde betekenis.

4.5 Onderzoeksstrategie

Deze scriptie is te bestempelen als een kwalitatief, exploratief onderzoek. Het eerste gedeelte van het onderzoek is beschrijvend van aard, het tweede deel exploratief. Het doel van een exploratief onderzoek is om theoretische concepten of modellen te verfijnen en uit te diepen. (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 294). Er zijn drie vereisten voor dit type onderzoek waar deze scriptie aan voldoet. Ten eerste een brede probleemstelling. Ten tweede dat voorkomen moet worden dat het onderzoek wordt gestuurd door breed geaccepteerde theorieën en vooraf opgestelde hypothesen. Ten derde dat de onderzoeker de ruimte krijgt om zijn eigen interpretaties te presenteren (Swanborn, 2004). Het exploratieve karakter is tevens de reden dat het conceptueel model minder gedetailleerd is dan het was geweest als dit een theorietoetsend onderzoek was geweest. In dit onderzoek zullen diverse theoretisch perspectieven op de rol van de overheid worden voorgelegd aan ambtenaren door middel van diverse onderzoeksmethoden. Het doel is om met de kennis en observaties uit de praktijk uitspraken te kunnen doen over de theoretische perspectieven en de verhoudingen daartussen. Dit levert zowel wetenschappelijk als maatschappelijk nieuwe inzichten op. In dit onderzoek krijgt diepgang de voorkeur boven breedte, kwaliteit boven kwantiteit en zal zowel empirie als theorie gebruikt worden. Het onderzoek is driedelig in de zin dat er naast de literatuurstudie een vignetonderzoek en een semigestructureerd interview heeft plaatsgevonden. Door de zogenaamde methodetriangulatie wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek versterkt.

¹² De gemeente Gouda is een zogenaamde regiegemeente. Dit betekent dat de gemeente, daar waar mogelijk, taken uit handen geeft door middel van verzelfstandiging, uitbesteding en taakuitvoeringen in samenwerking met publieke en private partners.

¹³ In het collegeprogramma van de gemeente Schiedam heeft 'participatie' een prominente rol. Dit uit zich onder andere in de grote participatietrajecten 'Lange Haven' en 'herontwikkeling van de Schiedamse Haven'.

¹⁴ De gemeente Lansingerland is ontstaan na een fusie tussen de dorpen Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk. De gemeente heeft afgelopen jaar in samenwerking met adviesbureau Berenschot een grootschalig project opgezet om de activiteit in de samenleving beter te benutten: 'De Dialogo met de Samenleving'.

Literatuurstudie

De literatuurstudie is gebruikt om nader inzicht te verkrijgen in de verschillende perspectieven op de rol van de overheid. Daarnaast is in de literatuurstudie onderzocht wat voor tegenstrijdigheden er bestaan tussen de verschillende perspectieven en hoe die zich theoretisch gezien vertalen naar het werk van de ambtenaar. Door middel van de literatuurstudie zijn de eerste twee deelvragen beantwoord. Daarnaast heeft dit bijgedragen aan het ontwerpen van het empirische onderzoek. In de analyse en conclusie is ten slotte de link gelegd tussen de conceptuele inhoud van de perspectieven op de rol van de overheid en de praktijk.

Vignetonderzoek

Het empirische gedeelte van deze scriptie start met een vignetonderzoek. Vignetten zijn beschrijvingen van realistische situaties die systematisch zijn uitgewerkt (Berben, 2000). De vignetten bevatten factoren die bepalend zijn voor hetgeen onderzocht wordt in het onderzoek. Het is een uitstekende manier om achterliggende redeneringen en motieven te achterhalen (Berben, 2000, p. 30). Het is van belang dat de vignetten herkenbaar zijn voor de respondenten en zouden kunnen voorkomen in hun werkpraktijk. De vignetten zijn gebaseerd op de vijf dimensies waarop onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende sturingsfilosofieën. De onderwerpen van de vignetten zijn daarom: Publiek belang, beleid- en doelvorming, Waarden en verantwoording, Sturing en overheidshandelen en Regels. De ontbrekende dimensie, Rol van de ambtenaar, komt terug in de antwoordopties die de respondenten krijgen. De vignetten zijn opgebouwd uit 3 elementen:

- 1) De vignetten hebben allemaal dezelfde grondslag. Het draait er in alle vier de vignetten om dat ambtenaren een keuze moeten maken voor een bepaald perspectief op de rol van de overheid: een sturingsfilosofie. Het aantal perspectieven is voor het empirisch onderzoek, zoals gezegd, teruggebracht naar twee categorieën: *binnen* en *buiten*.
- 2) Vervolgens volgt er per vignet een unieke casusbeschrijving die gebaseerd is op de realiteit en past bij een van de bovengenoemde dimensies. In de casus wordt steeds een spanningsveld gecreëerd waardoor een respondent een afweging moet maken.
- 3) Na iedere casusbeschrijving volgen er steeds twee gelijksoortige vragen. De eerste vraag is hoe de respondent, vanuit het oogpunt van de dimensie die centraal staat, reageert op de casus. De tweede vraag is wat de rol van de ambtenaar moet zijn in deze situatie. De antwoordopties zijn zo gevormd dat de respondent kiest voor categorie '*binnen*' of '*buiten*'. Steeds wordt na een keuze gevraagd of de respondent zijn of haar antwoord nader wil toelichten.

Omdat binnen iedere categorie twee sturingsfilosofieën passen, is het antwoord van de respondent nauwkeurig opgeschreven om te ontdekken bij welke van de vier sturingsfilosofieën het antwoord het beste aansloot. De vignetten worden door middel van een grafiek beeldend weergegeven. Deze grafieken zijn gebaseerd op relatief weinig respondenten waardoor het moeilijk om op basis hiervan te generaliseren. Het geeft echter wel een goed overzicht van de mening van de respondenten en het versterkt de bijbehorende analyse. De

meerwaarde van dit type onderzoek is dat de respondenten de situaties in de vignetten herkennen, aan het denken worden gezet en geen standaardantwoorden geven (Berben, 2000). Vooraf zijn de vignetten ter controle voorgelegd aan een oud-wethouder, een beleidsambtenaar van de gemeente Gouda en een medestudent. De casussen zijn gebaseerd op waargebeurde situaties die ik persoonlijk heb meegemaakt, dan wel in documenten van gemeenten over burgerparticipatie heb gevonden. De antwoordopties zijn gebaseerd op het werk ‘sedimentatie in sturing’ (Van der Steen, Scherpenisse, & Van Twist, 2015).

Semigestructureerde interviews

Na het vignetonderzoek zijn de respondenten ondervraagd aan de hand van een semigestructureerd interview. Er is vooraf een aantal onderwerpen opgesteld waar tijdens het interview, zonder dwingend te zijn, op is gestuurd. Er is gevraagd naar afwegingen die ambtenaren moeten maken in de samenwerking tussen samenleving en overheid, waarden die doorslaggevend zijn voor een ambtenaar, het beeld van de ideale ambtenaar, de participatiesamenleving, de houding en samenstelling van het ambtenarenteam en sporen van sedimentatie in sturing (zie interviewguide in de bijlage). De keuze voor een semigestructureerd interview is gemaakt omdat er op deze manier interactie ontstaat en er ruimte is om door te vragen op hetgeen de respondent aandraagt (Robson, 2011, p. 280).

Onderzoeksplanning

Na het afronden van de literatuurstudie is getracht om vijftien interviews af te nemen met beleids- en sectorambtenaren. Het *all-in* verwerken van een interview koste ongeveer één dag (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 24). Voor dit gedeelte zijn drie weken uitgetrokken. Uiteindelijk hebben twee ambtenaren zich teruggetrokken en is één interview gebruikt om de vignetten scherp te stellen, waardoor er totaal twaalf respondenten zijn. Daarnaast is tevens gesproken met twee personen die de trekkers zijn van een burgerinitiatief.

5. Resultaten

De Bibliotheek in de Chocoladefabriek¹⁵

De economische crises en de daaruit voortvloeiende bezuinigingen hebben ervoor gezorgd dat er in veel gemeenten minder geld beschikbaar was voor de openbare bibliotheek. Zo ook in Gouda. De bibliotheek moest het met 30% minder subsidie doen en dit betekende dat het bestaansrecht van de bibliotheek op losse schroeven kwam te staan. Uiteraard ontstonden er vanuit de samenleving klachten aan het adres van de gemeenteraad: *'het is onacceptabel dat de bibliotheek mogelijk failliet gaat en het in stand houden van een bibliotheek is een taak van de overheid'*. Doordat Bibliotheek Gouda in contact kwam met een actieve horecaondernemer, ontwikkelde het zelf al snel een eigen oplossing om het dreigende faillissement voor te zijn. Samen met Streekarchief Midden-Holland, Drukkerswerkplaats Gouda en Kruij: eten & drinken is er in 2014 een zeer succesvolle combinatie van een bibliotheek, een leescafé en een presentatieruimte opgezet in de ambiance van een oude leegstaande chocoladefabriek. Het nieuwe bedrijf dat eveneens de naam 'Chocoladefabriek' draagt blijkt een enorm succes waardoor de bibliotheek in Gouda weer floreert.

De Chocoladefabriek is momenteel genomineerd voor 'Beste Bibliotheek van Nederland'.

5.1 Inleiding

Het bovenstaande voorbeeld is een mooie weergave van hoe de markt en de gemeenschap gezamenlijk publieke waarde kunnen creëren. Het laat zien dat het publiek belang door de samenleving soms anders wordt geïnterpreteerd dan door de overheid. In dit onderzoek zijn dit soort situaties in een vignetonderzoek aan de respondenten voorgelegd. Dit hoofdstuk dient ter bespreking van de resultaten van het empirisch onderzoek. Achtereenvolgens zullen de uitkomsten van het vignetonderzoek en de interviews worden gepresenteerd. Tevens wordt getracht om met de opgehaalde data deelvraag drie en vier van antwoorden te voorzien. De resultaten worden afgewisseld met verhalen uit de praktijk die de analyses zowel verhelderen als onderbouwen.

In [deel 1](#) worden de resultaten van het vignetonderzoek besproken. Er wordt nadrukkelijk geanalyseerd of de manier waarop ambtenaren naar een casus kijken, past bij een bepaalde sturingsfilosofie. In eerste instantie wordt de respondent gevraagd om te kiezen tussen waarden van 'binnen' en waarden van 'buiten'. Er zal echter ook getracht worden om binnen deze categorieën de vier sturingsfilosofieën te herkennen. De vignetten gaan over: 'Publiek Belang, Beleid- en Doelvorming', 'Waarden en Verantwoording', 'Sturing en Overheidshandelen' en 'Regels'. Daarnaast zal bij ieder vignet dezelfde vraag worden gesteld over de 'Rol van de Ambtenaar'. Dit zijn exact dezelfde onderwerpen als de dimensies op basis waarvan in [hoofdstuk 2](#) onderscheid is gemaakt tussen de vier perspectieven op de rol van de overheid. De vignetten zullen volgordekelijk worden gepresenteerd. In de aansluitende conclusie worden de bevindingen gepresenteerd en wordt besproken of er een dominante sturingsfilosofie bestaat dan wel een combinatie van dominante sturingsfilosofieën.

In het [deel 2](#) zal worden ingegaan op de laatste deelvraag. Er zal aan de hand van de data die zijn verkregen uit de interviews, worden gekeken naar de overwegingen van ambtenaren wanneer de praktijk tegenstrijdigheden laat zien tussen theoretische perspectieven

¹⁵ Op basis van het interview met Amb5.

op de rol van de overheid. Allereerst zullen de afwegingen worden besproken die ambtenaren maken doordat de logica's van *binnen* en *buiten* van elkaar verschillen. Vervolgens zal, daar waar mogelijk, verder worden ingezoomd op verschillen tussen afzonderlijke sturingsfilosofieën. Als laatste zal nog een aantal algemene afwegingen die veel genoemd zijn, worden besproken.

Deel 1: Resultaten van het vignetonderzoek

5.2 Publiek belang, beleid- en doelvorming

Het eerste vignet gaat over publiek belang, beleid- en doelvorming. Wat is het publieke belang, hoe worden doelen gevormd en wat is de rol van beleid? Wat opvalt, is dat er veel consensus onder de ambtenaren bestaat, wat zich uit in een sterke voorkeur voor de sturingsfilosofieën in de categorie 'buiten' (antwoord B).

Vignet 1 – Publiek belang, beleid en doelvorming.

Casus:

De gemeente waar u voor werkt heeft in haar beleidsplan staan dat het komende jaar in het teken moet staan van *verduurzaming*. Windenergie blijkt na onderzoek het meest rendabel en daarom is er een subsidiepot gevormd voor initiatieven vanuit de gemeente met betrekking tot windenergie. Drie invloedrijke bedrijven uit de gemeente, een georganiseerde groep burgers en de woningbouwcorporatie willen echter niet inzetten op windenergie maar komen met een groot innovatief plan omtrent zonne-energie en vragen om een groot deel van het totale subsidiebudget.

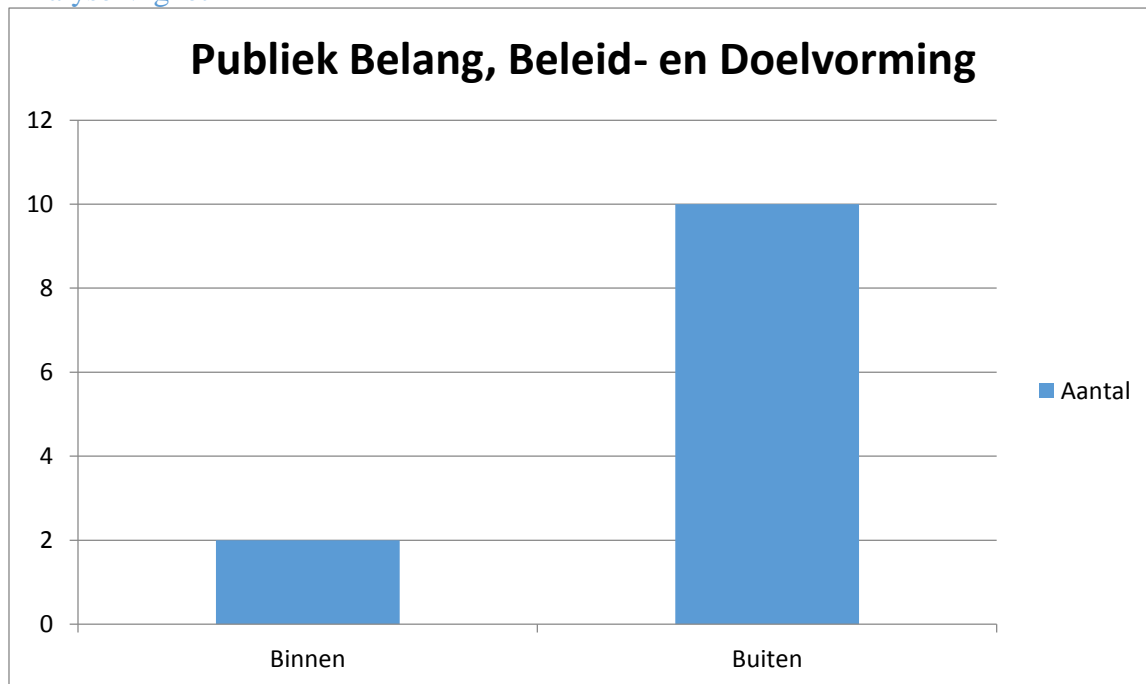
In het kader van publiek belang, beleid en doelvorming, wat is uw reactie:

- A) Politiek bepaalt wat publiek belang is en vormt (beleids-)doelstellingen in eventueel afrekenbare afspraken. Van mij wordt verwacht om zo veel mogelijk (beleids-)doelstellingen te halen.
- B) In overleg met het netwerk bepalen wat het publiek belang is, dan wel kijken wat burgers en bedrijven zelf ontwikkelen. Beleid is er om de maatschappelijke voorkeur te ondersteunen en te voorzien van kaders.

Houding ambtenaar:

- A) Als ambtenaar is het zaak om te allen tijde onpartijdig, zorgvuldig en integer te werk te gaan en/of zijn afspraken over prestaties en output van belang om effectief en efficiënt te kunnen werken.
- B) Als ambtenaar is het zaak om domein overschrijdend te werk te gaan en in netwerksamenwerking met andere partijen tot een breed gedragen aanpak te komen en/of een ambtenaar moet soms een stap terug doen en ruimte laten aan de markt/samenleving.

Analyse Vignet 1



Figuur 7 - Vignet 1: Publiek Belang & Doelvorming

Wat naar voren komt in de gesprekken met de ambtenaren is dat op het gebied van publiek belang, beleid- en doelvorming de overgrote meerderheid de voorkeur geeft aan het werken met de waarden van *buiten*. De ambtenaren geven aan dat hoewel politici volksvertegenwoordigers zijn, zij niet de waarheid in pacht hebben wat betreft het publiek belang. Veel ambtenaren zijn van mening dat in overleg met de gemeenschap en de markt wordt bepaald wat het publiek belang is. Beleid is er vanuit die gedachte om maatschappelijke voorkeur te ondersteunen en te voorzien van kaders. De beweging waar veel ambtenaren naar verwijzen is er een *van buiten naar binnen* en niet andersom. “*Het is belangrijk om te kijken wat het publiek belang is en om dat vervolgens naar jezelf te vertalen*” (Ambt1).

“Je moet geen doelen nastreven omdat je ze gesteld hebt, je moet een doel stellen omdat je dat wilt bereiken met zijn allen, maatschappelijk gezien[...]. Wij zijn niet de economie, de economie zijn de ondernemers die hier zitten”(Ambt2).

Uiteraard wordt de nuance gemaakt dat er soms ook vanuit de gemeenteraad of het Rijk doelstellingen worden gegeven. Tezamen met de signalen van de markt en de gemeenschap vormt dit een totaalbeleid waar uiteindelijk het college een besluit over neemt. “*De politiek of het Rijk bepaalt soms wat je moet gaan doen, maar niet hoe je dat doet. Voor de invulling van beleid moet je gewoon kijken wat het beste is en wat de wensen zijn van de samenleving*” (Ambt11). Een van de twee respondenten die koos voor de waarden van *binnen* gaf aan dat het bepalen van publiek belang en het vormen van doelstellingen, iets technisch is dat op het

gemeentehuis moet gebeuren. De ambtenaar maakte daarbij wel de kanttekening dat het gevormde beleid ter verificatie bij diverse partijen uit de samenleving kan worden neergelegd.

“Wij zijn van het in stand houden van de openbare ruimte. Wij dragen daar verantwoordelijkheid voor. Daarbij heb ik weinig te maken gehad met burgers of bedrijven die op beleidsniveau echts iets bijdragen of met een goed initiatief komen” (Ambt5).

Wat opvalt, is dat de respondenten die de voorkeur geven aan de waarden van *buiten*, binnen deze categorie nadrukkelijk kiezen voor het netwerkende overheidsperspectief. Wat betreft publiek belang, beleid- en doelvorming geven de respondenten aan dat de invloed en de sturende rol van de overheid binnen een netwerk cruciaal is.

“In de praktijk die wij meemaken zou ik zeggen ruimte laten? Ja [...] Maar als dat betekent dat je je moet terugtrekken als overheid, wordt het wat mij betreft lastig[...] Loslaten is nog wat ruim gedacht” (Ambt1).

“De stad is niets zonder de mensen. De mensen volgen soms de stad en de stad soms de mensen [...] Je adviseert als ambtenaar het college om de energie die er in de samenleving is uit te bouwen binnen een netwerk” (Ambt3).

De respondenten pleiten over het algemeen voor een open houding richting de samenleving en de markt en voor een goede antenne om de signalen van goede maatschappelijke initiatieven op te vangen. Toch zijn doelstellingen die eenmaal vastliggen in een collegeakkoord tamelijk leidend. *“Als het in het collegeakkoord staat, zit er een gedachte achter die wat mij betreft sturend is. De onderliggende waarden zijn uitgesproken en de ruimte is dan dichtgetimmerd” (Ambt7).* Maar voorafgaand aan de vaststelling van een collegeakkoord moet er al geïnteracteerd zijn met de gemeenschap en de markt.

Slechts één ambtenaar sprak volgens de idealen van de participerende overheid. Deze ambtenaar bepleitte de terugtred van de overheid om ruimte te laten aan maatschappelijk initiatief:

“Als je het idee van de participerende overheid daadwerkelijk van belang vindt en je het aapje op de schouders van de mensen wilt zetten, moet je ook accepteren dat de markt en de gemeenschap er heel anders over kunnen denken dan de gemeente [...] Je kunt wel een voorzetje doen voor de samenleving, daar is niets mis mee, maar als de samenleving daar vanaf wil wijken, moet daar alle ruimte voor zijn” (Ambt5).

5.3 Waarden en verantwoording

Het tweede vignet over waarden laat de respondenten kiezen tussen de klassieke waarden van *binnen* enerzijds en de waarden gericht op *buiten* anderzijds. De respondenten zijn gelijkgestemd en kiezen bijna allemaal de klassieke waarden boven de waarden die horen bij het werken met en in de samenleving. Wat opvalt, is dat wanneer de klassieke waarden integriteit en legitimiteit ter discussie komen te staan de respondenten erg stellig zijn. Er is

een aantal klassieke waarden waar absoluut niet aan getornd mag worden en daar behoren deze twee zeker toe.

Vignet 2 – Waarden en verantwoording

Casus:

De gemeente waar u voor werkt, heeft samen met een aantal bedrijven uit het lokale MKB, een bank en een groep burgers een coöperatie opgericht ter bestrijding van de werkloosheid in de gemeente. Er zit veel geld in de coöperatie, het project begint zijn vruchten af te werpen en er is veel draagvlak in de samenleving voor het project. Na een aantal maanden krijgt u, in vertrouwen, het bericht dat een van de bedrijven, tevens de grootste geldschieter van het project, zich vermoedelijk schuldig maakt aan belastingontduiking.

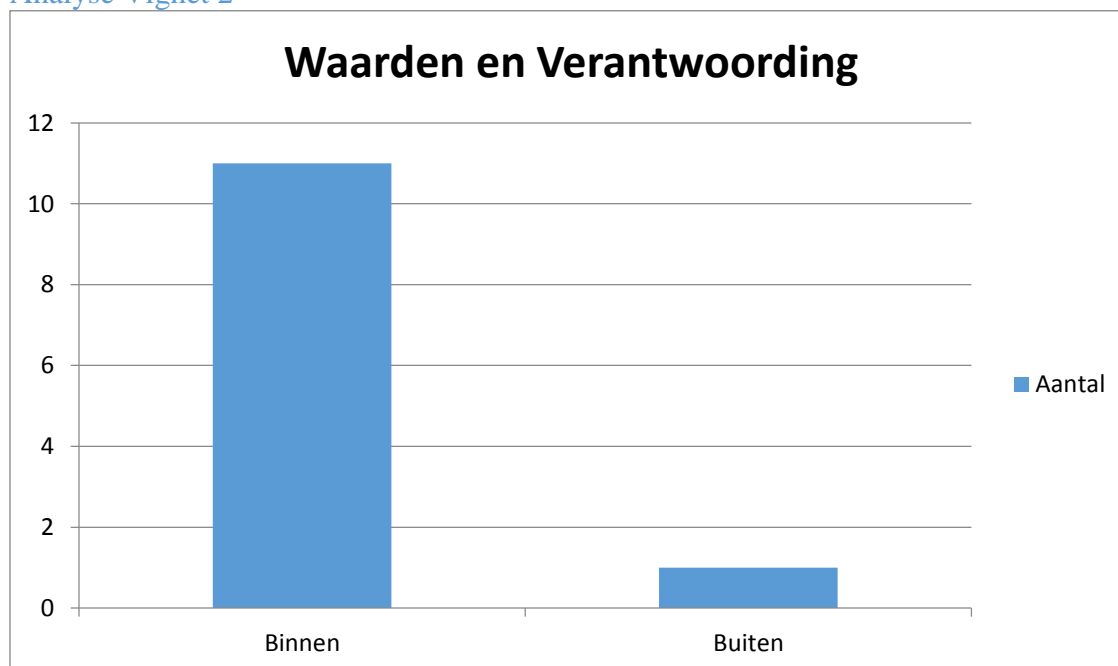
In het kader van waarden en overheidsorganisatie, wat is uw reactie:

- A) De kwestie is in dit geval of de gemeente verantwoording af kan leggen voor dit project en deze samenwerkingspartners. Democratische controle, integriteit en rechtszekerheid staan hoog in het vaandel.
- B) De kwestie is in dit geval of er genoeg draagvlak bestaat voor dit project en of de waarde van het project de gemeenschap en de bedrijven beter in positie brengt.

Houding ambtenaar:

- A) Als ambtenaar is het zaak om te allen tijde onpartijdig, zorgvuldig en integer te werk te gaan en/of zijn afspraken over prestaties en output van belang om effectief en efficiënt te kunnen werken.
- B) Als ambtenaar is het zaak om domein overschrijdend te werk te gaan en in netwerksamenwerking met andere partijen tot een breed gedragen aanpak te komen en/of een ambtenaar moet soms een stap terug doen en ruimte laten aan de markt/samenleving.

Analyse Vignet 2



Figuur 8 - Vignet 2: Waarden

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat ambtenaren het belangrijk vinden dat ze waarden en competenties bezitten die toebehoren aan de klassieke overheid. Waarden als integriteit, onafhankelijkheid, neutraliteit, loyaliteit, rechtsgelijkheid, transparantie en democratische controle staan hoog in het vaandel. *“Op basis van deze waarden vind ik dat wij als overheid, en ik als ambtenaar, een bepaalde voorbeeldfunctie hebben”* (Ambt2). Onder de ambtenaren leeft de overtuiging dat de overheid te allen tijde legitiem te werk moet gaan en niet in opspraak mag raken door onzorgvuldig handelen. Zeker gezien het feit dat er met publiek geld wordt gewerkt. Daarnaast moeten de ambtenaren intern verantwoording afleggen voor hun handelen en het hanteren van de klassieke waarden

“Het verantwoordingsstelsel is nog steeds zo dat we bij wijzingen van beleid, of nadrukkelijk afwijken van regels en procedures, naar de wethouder of onze ambtelijke leiding moeten” (Ambt12)

Het lijkt erop of de waarden van *buiten* er minder toe doen wat betreft het waardenpatroon van ambtenaren. Wat verder opvalt, is dat onder de respondenten de overtuiging heerst dat de hierboven genoemde waarden als basis dienen voor hun handelen, maar andere waarden zeker niet uitsluiten. Vanuit het kader van de klassieke waarden kan er samengewerkt worden met de samenleving en de markt. Een ambtenaar verwoordde het treffend door te zeggen dat dit kader het uitgangspunt moet zijn, maar niet als een last moet aanvoelen voor het werken met andere partijen:

“...je moet je niet laten leiden door wantrouwen en angst dat ontstaat wanneer je de regels en uitgangspunten overtreedt. Wantrouwen en angst leiden tot polarisatie en beperkingen die je jezelf oplegt. Als je gaat kleuren en je kleurt over de randjes heen is dat goed zolang het maatschappelijk wordt geaccepteerd” (Ambt5).

“Je moet niet handelen uit angst maar uit ambitie; voorkom verkrampde reacties die kunnen ontstaan als je op een nieuwe manier moet werken” (Ambt4).

Wat verder opvalt in de gesprekken met de ambtenaren inzake vignet 2, is dat er voornamelijk waarden worden genoemd die behoren tot de klassieke overheid. Sterker nog, er worden diverse opmerkingen gemaakt over het feit dat juist de waarden die theoretisch gezien behoren tot de presterende overheid minder relevant waren. *“De prestatie- en outputafspraken vind ik vooraf minder van belang omdat dit later tot stand komt vanuit een breed gedragen aanpak”* (Ambt1). Anderen pleiten voor kaders of spelregels waarmee je kunt samenwerken met de gemeenschap en de markt, maar in ieder geval niet voor outputsturing en resultaatafspraken. Er wordt dus naast de keuze voor de waarden van *binnen* tevens de voorkeur uitgesproken voor het werken met randvoorwaarden en doelstellingen in plaats van outputsturing en resultaatafspraken.

Er was slechts één respondent die niet de prioriteit gaf aan de waarden van *binnen*:

“We moet ons als gemeente niet in de houdgreep laten nemen door integriteit. Samenwerken met de samenleving zorgt ervoor dat het moeilijk wordt om controle uit te voeren op de samenwerkingspartijen. Een integriteitsprobleem bij een partner zegt voor mij niets over de gemeente. Die krampachtigheid die kan ontstaan, is niet bevorderlijk voor de samenwerking” (Ambt12).

5.4 Sturing en overheidshandelen

Het derde vignet laat de ambtenaren een keuze maken tussen verschillende manieren van sturing. Daar waar de eerste twee vignetten veel overeenstemmende meningen laten zien, zorgde dit vignet voor wisselende reacties en ook in het daaropvolgende gesprek geven de ambtenaren uiteenlopende antwoorden.

Vignet 3 – Sturing en overheidshandelen

Casus:

Uw gemeente heeft de opstartaanvraag van zelfstandig coöperatie voor gehandicaptenzorg gehonoreerd en heeft de coöperatie een opstartsubsidie en een accommodatie geboden. De coöperatie is de vervulling van een wens van een groep ouders en verzorgers. Enige tijd later ontstaan er vragen bij de gemeenteraad: “Het initiatief zou concurrerend zijn met de reguliere zorg en welzijn”. Naast vragen over oneerlijke concurrentie, wordt er gevraagd naar de gemaakte prestatieafspraken en kosten van het initiatief.

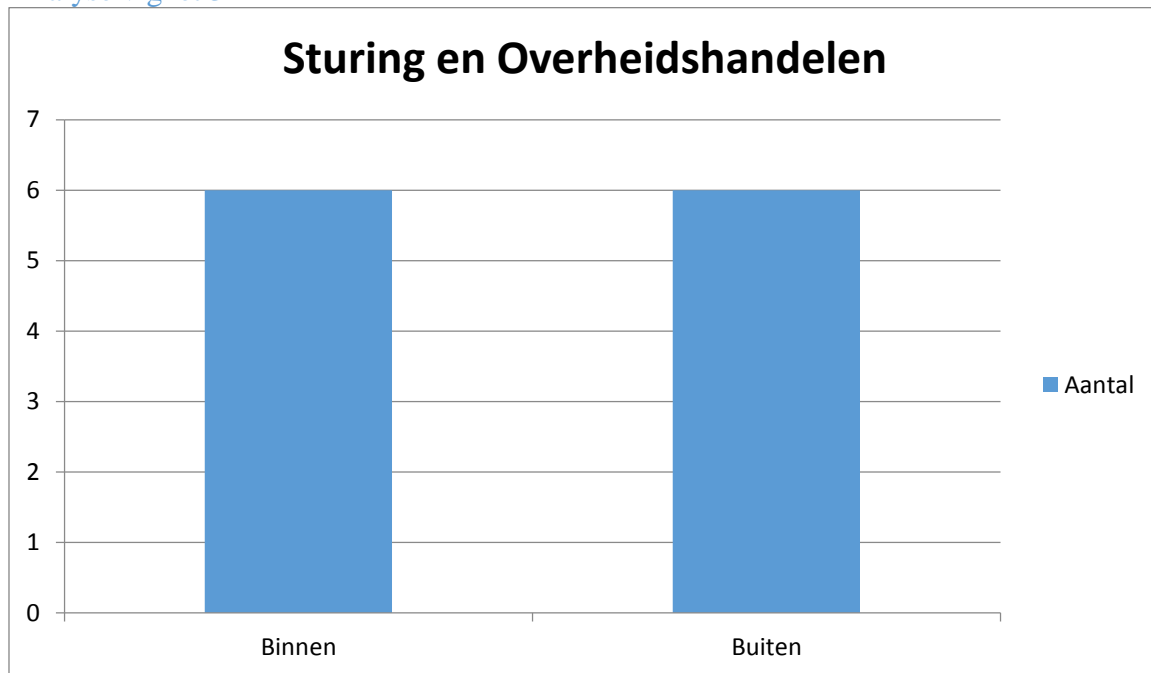
In het kader van sturingsfilosofie en overheidshandelen, wat is uw reactie:

- A) Rechten en plichten zijn voor iedereen gelijk en de overheid moet willekeur en partijdigheid zien te voorkomen. De gemeente mag geen oneerlijke concurrentie veroorzaken en er moeten van tevoren afspraken worden gemaakt wat betreft doelen en prestaties van een project.
- B) Vanuit publieke doelen proberen aan te sluiten bij het maatschappelijk initiatief en eventueel compromissen sluiten met samenwerkingspartners.

Houding ambtenaar:

- A) Als ambtenaar is het zaak om te allen tijde onpartijdig, zorgvuldig en integer te werk te gaan en/of zijn afspraken over prestaties en output van belang om effectief en efficiënt te kunnen werken.
- B) Als ambtenaar is het zaak om domein overschrijdend te werk te gaan en in netwerksamenwerking met andere partijen tot een breed gedragen aanpak te komen en/of een ambtenaar moet soms een stap terug doen en ruimte laten aan de markt/samenleving.

Analyse vignet 3



Figuur 9 - Vignet 3: Sturing

Veel respondenten geven aan dat de keuze wat betreft sturing heel lastig is. De ambitie is voor velen om vanuit publieke doelen aan te sluiten bij het maatschappelijk initiatief, ofwel binnen een netwerk overeenkomsten te bereiken. Wat opvalt, is dat de ambtenaren een kant kiezen, maar daar direct een nuancering aan toevoegen.

“Ik neig echt meer naar de sturing via de waarden van de overheid. Ik snap wel dat je wilt sturen op de energie van buiten, maar dat is zo moeilijk en als je het niet goed inkadert krijg je achteraf de deksel op de neus. (Ambt2).

“Je moet aan de voorkant heel goed duidelijk maken wat de spelregels zijn en daarop sturen [...] Onpartijdigheid is in dit soort situaties het belangrijkste, je moet goed duidelijk maken wat de positie van de overheid is. Natuurlijk moet je proberen mee te denken en aansluiting te zoeken maar zachte heelmeeesters maken stinkende wonden dus je moet echt heel scherp blijven” (Ambt1).

De ambtenaren die kiezen voor *binnen* geven allemaal aan dat het heel mooi zou zijn als er gestuurd kan worden binnen netwerken of aansluiting wordt gezocht bij maatschappelijk doelen, maar dat er veel risico's in zitten wat betreft onafhankelijkheid en oneerlijke concurrentie. Hier valt wederom op dat diverse ambtenaren vinden dat het sturen op prestatieafspraken en vaststellen van doelen niet wenselijk is. Sturen door middel van prestatieafspraken en het stellen van doelen moet je volgens de respondenten niet aan de voorkant regelen, maar tijdens een proces. De respondenten zien meer heil in sturen op akkoorden die gesloten zijn in een netwerk tussen verschillende partijen vanuit de gemeenschap, markt en overheid. *“Ruimte bieden in de beginfase is cruciaal voor de mogelijkheid om in een latere fase te sturen op een gedragen netwerkafpraak” (Ambt10).*

“Qua gesprekspartners hebben we eigenlijke vaste partijen uit het veld [...] nieuwe partijen staan ook voor nieuwe belangen en dat verandert de dynamiek van een netwerk. Ik kies het liefst zelf de spelers in een netwerk waar ik leiding aan kan geven” (Ambt12).

Overheidssturing: klein makkelijker dan groot

“De grootte van het initiatief is van belang voor de afwegingen die ik maak. Als het een groot initiatief is zit ik meer op de A-kant (Staat voor antwoordcategorie ‘Binnen’ bij vignet 3). Als het een klein initiatief is zit ik meer op de vernieuwende innovatieve B-kant (Staat voor antwoordcategorie ‘Buiten’ bij vignet 3). De komende jaren zal de overheidssturing echt gericht moeten zijn op het vormgeven van vernieuwing. Maar hoe geef je vernieuwing vorm? Daar passen opstartsubsidies bij voor mooie initiatieven waar de output niet van vast te leggen is en er meer met een open eind moet worden gewerkt. Zeker als er een groep actieve mensen achter een initiatief zit, dan moet je ook wel eens wat proberen. Even de ruimte geven en het net anders doen dan de overheid gewend is. Als het initiatief groot wordt, is het toch lastiger om een grote subsidie te geven. Dit zit in feit dat er vragen over de besteding van publieke gelden en oneerlijke concurrentie de kop op kunnen steken. Dit vind ik gevaarlijk aan het sturen op de samenleving, en dan op grote schaal.

Ik zie een groot verschil in de kwaliteit van initiatieven vanuit de samenleving. Dat wordt echt een punt voor de komende jaren. Als je stuurt vanuit de klassieke normen van subsidieverstrekking, via regels, procedures, voorschriften, accountantsverklaringen en p x Q afspraken, dan past dat vaak niet als een mal over maatschappelijke clubs of initiatieven. Terwijl je wel weet dat met vijfduizend euro per jaar deze clubs in staat zijn om een veelvoud te leveren aan publieke waarden. De afweging is hierin of je accepteert dat deze initiatieven niet de gehele administratie op orde te hebben en dat niet elke vrijwilliger die betrokken is bij een initiatief zeer effectief zal werken.

Mijn voorstel zou zijn dat je aansluit bij het draagvlak en de innovatiekracht van mensen. Want daar zit de kracht van de samenleving. Maar dat wordt wel een spannende ontwikkeling. Ik kom in aanraking met initiatieven die ik heel mooi vind maar waar ik ook kritiek op heb. De vraag is wat je nu leidend laat zijn. Ik zit meer op de lijn van ‘laten we maar wat dingen proberen’. Met kleine subsidies, vergunningen of kennis stimuleer je initiatieven, en ook al weet je niet helemaal wat eruit gaat komen, het gaat waarde opleveren. Het werkt simpelweg niet als je de oude subsidiemal over de nieuwe ideeën heen gaat leggen.”¹⁶

De respondenten die kiezen voor de waarden van *buiten* als basis voor sturing draaiden de argumenten van de hierboven beschreven ambtenaren eigenlijk om. Zij geven aan dat de gemeente bepaalde doelstellingen heeft. Als een maatschappelijk initiatief zich min of meer bezighoudt met dit gestelde doel, is het zaak om, indien mogelijk, aansluiting te zoeken bij dit initiatief en ondersteuning te bieden. De ambtenaren geven aan dat het wel belangrijk is dat elke beslissing die je neemt, goed wordt verantwoord door middel van heldere communicatie.

¹⁶ Geen verwijzing naar een respondent omdat hierdoor de anonimiteit van de respondenten beter te garanderen is.

“Ik geloof ook niet te veel in prestatieafspraken en sturing op doelmatigheid omdat dit zaken vaak veel moeilijker maakt. Je slaat alles plat als je van tevoren dingen te concreet wilt maken. Door dingen te SMART¹⁷ te maken en in regels vast te leggen is alle creativiteit weg, terwijl je daar, mijns inziens, op moet sturen” (Ambt7).

“Vaak zijn publieke doelen breed opgezet en daarom is er genoeg ruimte om aansluiting te zoeken met/bij overlegpartners of initiatiefnemers uit de samenleving om gezamenlijk dingen te creëren. Hier probeer ik met mijn team echt aan te werken. Het kan echt, zonder dat je direct rechten en plichten schendt” (Ambt 11).

Sturen op doelstellingen

“In deze gemeente heeft de welzijnsstichting samen met verstandelijk gehandicapten de ‘was- en strijkdienst’ opgezet. Enerzijds is dit dagbesteding voor de gehandicapten en anderzijds een dienst voor, voornamelijk, ouderen. Dit past binnen de doelstellingen van de gemeente en hier hebben we als gemeente aansluiting bij gezocht door een startsubsidie te geven. Dat is dan een vast bedrag om de opstart mogelijk te maken en om mensen op te leiden. Soms blijkt dan dat zoiets in een keer keihard gaat lopen. Dat hebben we gezien bij het maatjesproject van Humanitas. Dat loopt als een trein. Dat is minder met deze was- en strijkservice. Dan moet je gaan heroverwegen of je er meer doorgaat en vooral goed communiceren. Je kunt maar een keer kijken of je ermee start en of het werkt. Daarna moet je ermee stoppen. Maar er is ruimte voor. Welke doelen willen we behalen en hoeveel geld hebben we hiervoor? Wat biedt het middenveld om dit te behalen? Dat is de manier!”¹⁸

5.5 Regels

Het laatste vignet gaat over de waarde van regels en waar de grenzen aan regels zitten. Regels zijn te beschouwen als een middel waarmee rechtsgelijkheid, democratische controle en het overheidssysteem beschermd kunnen worden. Tegelijkertijd kunnen regels er daardoor voor zorgen dat de zelfredzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenschap en de markt wordt ondermijnd.

Vignet 4 - Regels

Casus:

In uw gemeente *runnen* burgers sinds twee jaar, zonder hulp van gemeente, het buurthuis. Aan de ene kant wordt er door dat buurthuis een publiek belang gediend. Aan de ander kant is het een ‘private onderneming’. Het buurthuis is sinds dit jaar gestart met een BSO. De BSO haalt en brengt de kinderen met een busje thuis, ouders hoeven ze dus niet op te halen. Ondanks dat de kinderen gehaald en gebracht worden, laat de gemeente weten dat de BSO parkeerplaatsen moet aanleggen. Voor twintig kinderen zijn vijf parkeerplaatsen nodig. Dat is verplicht volgens de parkeernorm, aldus de gemeente. De kosten voor vijf parkeerplaatsen zijn ruim €6.500.

¹⁷ SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

¹⁸ Geen verwijzing naar een respondent omdat hierdoor de anonimiteit van de respondenten beter te garanderen is.

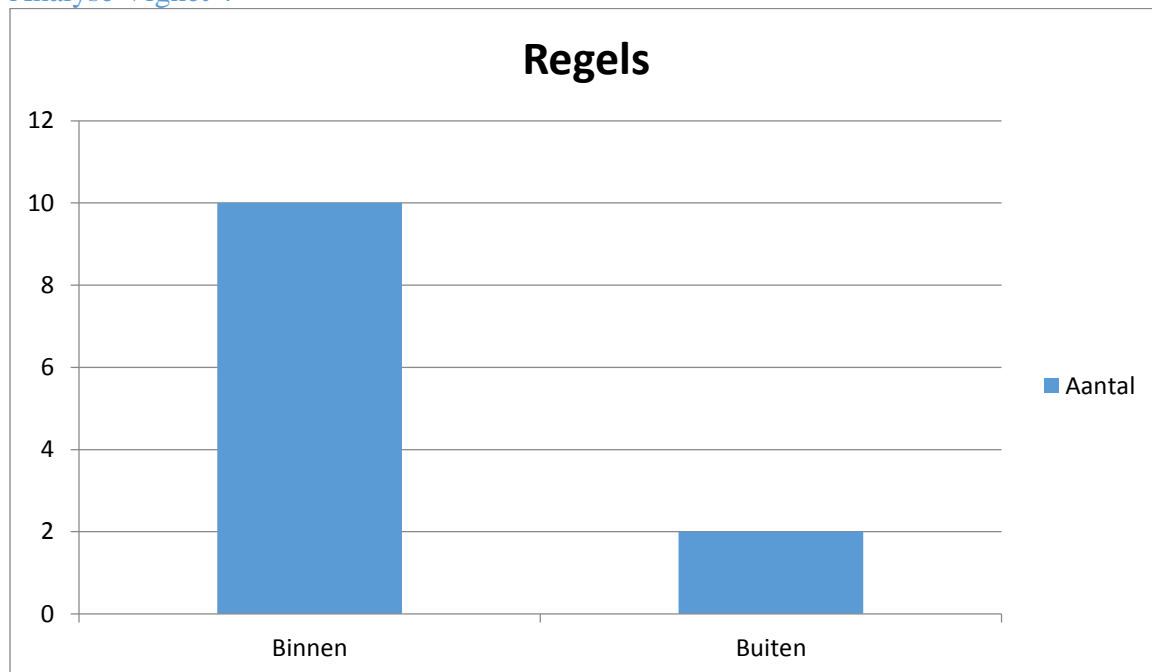
In het kader van regels, wat is uw reactie:

- A) Regels zijn regels. Hoewel regels de ambitie van de overheid niet in de weg moeten staan is rechtsgelijkheid en gelijke behandeling het belangrijkste.
- B) Regels zijn er door en voor maatschappelijke partijen. Regels mogen de zelfredzaamheid en initiatieven van burgers niet in de weg staan.

Houding ambtenaar:

- A) Als ambtenaar is het zaak om te allen tijde onpartijdig, zorgvuldig en integer te werk te gaan en/of zijn afspraken over prestaties en output van belang om effectief en efficiënt te kunnen werken.
- B) Als ambtenaar is het zaak om domein overschrijdend te werk te gaan en in netwerksamenwerking met andere partijen tot een breed gedragen aanpak te komen en/of een ambtenaar moet soms een stap terug doen en ruimte laten aan de markt/samenleving.

Analyse Vignet 4



Figuur 10 - Vignet 4: Regels

Wat opvalt, is dat hier heel nadrukkelijk geldt dat vrijwel alle ambtenaren regelgeving zien volgens de waarden van *binnen*. Voor het eerst beargumenteren de respondenten hun keuze met argumenten van beide sturingsfilosofieën die tot de categorie *binnen* behoren¹⁹. De wettelijke basis die regels vormen bieden rechtszekerheid en houvast voor ambtenaren, burgers en bedrijven. “*Er moeten regels en kaders zijn om dat er zo veel (tegengestelde) belangen zijn*” (Ambt8). Maar waar bijna alle respondenten voor pleiten, is dat er ruimte moet zijn binnen de regels.

“*Wij zijn er niet om de regels te dienen, de regels zijn er om ons richting te geven. Het is dus de bedoeling dat we handelen in de geest van de regels*” (Ambt4).

¹⁹ Zowel de klassieke overheid als de presterende overheid.

Een regel mag volgens een ander geen *“melkkoe worden op zichzelf”* (Ambt1). Regels bieden altijd ruimte en daarmee kan je de gemeenschap en de markt beter bedienen. Ambtenaren benadrukken dat de ruimte die ze zoeken binnen een regel ook van toepassing kan zijn op een andere gelijksoortige casus: *“Maatwerk moet ook maatwerk voor een ander kunnen zijn”* (Ambt6) en *“Ruimte zoeken binnen de regels maar dan wel gelijke monniken gelijke kappen”* (Ambt5).

De andere kant van het verhaal is dat regels relatief zijn. Een van de respondenten probeerde dat te verduidelijken door de regels op het gebied van vervoer als voorbeeld te nemen. De regels die nu gelden voor het openbaar vervoer of het autoverkeer zijn over 20 jaar wellicht niet meer van toepassing omdat de mensheid zich dan op een totaal andere manier vervoert.

“Regels mogen niet ten kosten gaan van de zelfredzaamheid van de samenleving [...] er zijn bepaalde ontwikkelingen in een gemeente die worden tegengehouden door een regel die we hanteren alleen om het feit dat we dat al 20 jaar zo doen”(Ambt9)

“In onze gemeente had een vastgoedontwikkelaar een schitterend plan gemaakt om een oud verlaten schoolgebouw om te bouwen tot een appartementencomplex. Vlak voordat de bouw van start ging, werd de ontwikkelaar geconfronteerd met de regel dat er verplicht een bepaalde hoeveelheid parkeerplaatsen bij het complex moest komen. Hier was echter geen ruimte voor en dit zou betekenen dat het project niet door kon gaan. De herontwikkeling van het pand was voor de gemeente in dit geval van grotere waarde dan het volgen van regels.”²⁰

Om het netwerk goed te kunnen bedienen, is het zaak om ook met regelgeving maatwerk te gaan leveren. Daar zal veel extra tijd in gaan zitten, maar brengt de gemeenschap wel beter in positie. Een van de ambtenaren stelt in dat licht de volgende kritische vraag: *“De vraag is of maatwerk de oplossing is, of dat maatwerk het begin van willekeur is?”* (Ambt7).

5.6 Conclusie

Alles in ogenschouw nemend, kan er niet worden gesproken van één dominante sturingsfilosofie bij de ambtenaren. De vignetten laten zien dat ambtenaren niet per definitie een voorkeur hebben voor de waarden van *binnen* of van *buiten*. Per dimensie wordt er door iedere ambtenaar opnieuw de afweging gemaakt wat het zwaarste weegt.

- Bij het eerste vignet over ‘publiek belang, beleid- en doelvorming’ kiezen de ambtenaren vrijwel allemaal voor de waarden van *buiten*, en in deze categorie voor de sturingsfilosofie van de netwerkende overheid.
- Het tweede vignet over ‘waarden en verantwoording’, laat juist veel steun zien voor de waarden van *binnen* en dan met name de waarden van de klassieke overheid.
- Het derde vignet over ‘sturing en overheidshandelen’ toont een verdeeld beeld. De helft van de respondenten stuurt het liefst volgens de idealen van *binnen* maar de

²⁰ Geen verwijzing naar een respondent omdat hierdoor de anonimiteit van de respondenten beter te garanderen is.

andere helft stuurt juist liever volgens de idealen van *buiten*. Gezamenlijk geven ze aan dat er veel risico's bestaan wat betreft oneerlijke concurrentie en onpartijdigheid van de overheid.

- Het vierde vignet over 'regels' laat zien dat ambtenaren voornamelijk voor de waarden van *binnen* kiezen. De kanttekening is wel dat er ruimte in de regels moet bestaan om, waar nodig, maatwerk te kunnen leveren.
- De ambtenaren beschouwen hun eigen rol als zeer complex. De wil om met de markt en de gemeenschap samen te werken is aanwezig. Echter houden ze graag controle op deze samenwerking. De grenzen van het netwerk en de klassieke waarden bieden hierin houvast.

Het overkoepelend beeld van het vignetonderzoek is dat er inderdaad sprake is van *sedimentatie*. De verschillende sturingsfilosofieën zijn in verschillende situaties van toepassing, wat lijkt op aardlagen die op en over elkaar heen liggen. Aardlagen kunnen verschuiven door de tijd, maar anno 2015 geven de respondenten aan dat de sturingsfilosofieën van de klassieke overheid en de netwerkende overheid het zwaarst wegen en als combinatie vaak worden toegepast. De presterende overheid is niet verdwenen, maar lijkt slechts een kleine aardlaag te zijn. De participerende overheid is de meest jonge aardlaag die in de ogen van de respondenten een kleine rol speelt. Er is veel durf nodig om vanuit dit perspectief te werken. De benaderde ambtenaren geven de voorkeur aan de sturingsfilosofie van de netwerkende overheid als er van *buiten-naar-binnen* gewerkt moet worden. Vanuit deze sturingsfilosofie heeft de overheid een grotere rol in beleidsvorming en uitkomsten. Opvallend is dat veel ambtenaren aangeven dat hetgeen wat de samenleving en de markt van belang vinden eigenlijk prioriteit moet krijgen van de overheid. Dit zijn aanwijzingen voor de theorie van '*vermaatschappelijking*'. Hier moet wel de kanttekening bij worden geplaatst dat ambtenaren het als zeer lastig ervaren om ook daadwerkelijk de gemeenschap en de markt leidend te laten zijn in het vormen van doelen en beleid. Concluderend kan worden gesteld dat de overheid tracht om samen te werken met markt en gemeenschap waar nodig, maar dat er bepaalde grenzen worden gesteld aan de samenwerking. Er is heel veel mogelijk zolang er maar niet buiten de grenzen van de klassieke waarden en het netwerk wordt getreden. Anders gezegd: '*Binnen de perken zijn de mogelijkheden onbeperkt*'.

Deel 2: Tegenstrijdigheden en Afwegingen

Van KoudAsfalt naar GoudAsfalt²¹

In april 2014 werd bekend dat het bedrijf ‘KoudAsfalt’, gevestigd aan de rand van Gouda, op korte termijn zou vertrekken. Hiermee kwam een einde aan bijna 80 jaar zware en milieubelastende industrie langs de Hollandsche IJssel. Bewonersgroepen voeren al jaren actie tegen het bedrijf vanwege de stank en de overlast. Het terrein en de fabriek zijn bij de gemeente aangeboden voor verkoop. Al vrij snel dienden zich diverse groeperingen aan bij de gemeente met het verzoek om in te gaan op het aanbod en om vervolgens samen met de samenleving na te denken over de herontwikkeling. Eerst was het plan van de gemeente om aan deze roep gehoor te geven. Sinds kort is er echter een nieuwe ontwikkeling te zien. Er is een burgerinitiatief ontstaan dat het ‘meepraten’ te beperkt vindt en daarom heeft gevraagd om de voorttrekkersrol in het hele proces. Dit burgerinitiatief, onder de naam ‘GoudAsfalt’, heeft de volgende speerpunten: 1) Voorkomen dat er opnieuw zware industrie komt op de KoudAsfalt-locatie. 2) Zorgen dat het waterfront van Gouda aan de Hollandsche IJssel nog mooier wordt. 3) Creëren van een broedplaats voor recreatieve, creatieve, duurzame en ambachtelijke initiatieven die Gouda nog leuker maken om in te wonen en nog aantrekkelijker om te bezoeken, zoals (kleinschalige) festivals en evenementen en water- en scheepvaart gerelateerde bedrijvigheid. Een ambtenaar van de gemeente gaf aan dat hij/zij dit een lastige situatie vindt. *“Allereerst zie ik dit als een kans om echt iets te doen met de participatiesamenleving. Alleen weet ik niet of we echt in staat zijn om deze ruimte weg te geven aan het burgerinitiatief. We weten simpelweg niet hoe dit soort processen lopen. Het kan goed gaan, maar ik weet niet waar we het moeten zoeken als het mis gaat. Dit levert gewoon spanning op en dat komt voornamelijk omdat we geen ervaring hebben met dit soort situaties”*.

5.7 Afwegingen: tegenstrijdigheden tussen Binnen ↔ Buiten

Niet tornen aan klassieke waarden

Een afweging die iedere benaderde ambtenaar maakt, is welke waarden voor hem/haar nooit ter discussie mogen staan. Integriteit en legitimiteit zijn waarden die te allen tijde het uitgangspunt moeten zijn en de afzonderlijke sturingsfilosofieën overstijgen. Vanuit deze overtuiging wil de ambtenaar de gemeenschap en de markt tegemoet treden in de zoektocht naar een breed gedragen, domein overschrijdende aanpak. Maar wanneer integriteit, dan wel legitimiteit, in het geding komt, kiest de ambtenaar voor het behoud van ‘het oude systeem’ en komt het belang van de gemeenschap en de markt op een tweede plaats te staan. Sterker nog, iedereen heeft er profijt van als ambtenaren integer en legitiem handelen, zo stelt vrijwel iedere ambtenaar.

Ruimte in de regels

De ambtenaren hebben aangegeven dat regels en procedures belangrijk en onmisbaar zijn. Regels hoeven desalniettemin niet gelijk te staan aan geen ruimte. Er is namelijk binnen het kader van een regel ruimte om keuzes en uitzonderingen te maken. Door ruimte te zoeken

²¹ Op basis van het interview met Ambt12 en <http://goudasfalt.nl/>

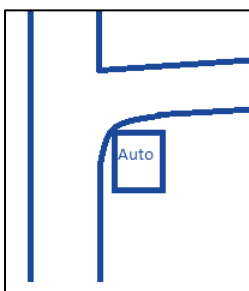
binnen de regels kan de gemeenschap dan wel de markt beter worden bediend. De ambtenaar kan op deze manier maatwerk bieden en tegelijkertijd de regels in acht nemen. De afweging is hoe ver je kunt gaan met maatwerk of een uitzondering. Ambtenaren wegen steeds af of bepaalde partijen door het maatwerk een voordeel verkrijgen ten opzichte van andere partijen. De overheid moet onafhankelijk zijn en daarom altijd strak toezicht houden op wat maatwerk is en wanneer iets willekeurig wordt.

Durf om af te wijken

Ambtenaren komen vaak voor een dilemma te staan wanneer ze contextgericht²² willen werken. Ze durven soms geen uitzondering te maken op de regels omdat er angst bestaat voor de afrekencultuur binnen de organisatie en de precedentwerking die ze kunnen veroorzaken. Anderzijds bestaat het besef onder ambtenaren dat deze angst ervoor zorgt dat vaak niet de échte oplossing voor een probleem wordt gevonden, en is dat wel legitiem? Ambtenaren maken per casus persoonlijk de afweging of er een mogelijkheid bestaat om af te wijken.

De regels omzeilen²³

“ We kregen een melding van een auto die stevast op het trottoir bij een kruising van twee fietspaden geparkeerd stond waardoor het zicht veel minder werd en er aanrijdingen ontstonden ”



“Ik heb persoonlijk de situatie beoordeeld en geconstateerd dat het inderdaad een gevaarlijke situatie was. De systemen gaven aan dat er al veel vaker melding was gemaakt van dit probleem. De antwoorden die als reactie op de aanklacht werden gegeven waren vaak dat parkeren op het trottoir niet mag en dat er beter zal worden gehandhaafd. De wijkagent ging in het geval van een klacht 's ochtends en 's avonds kijken of er een auto op het trottoir stond. Deze aanpak werkte zolang deze controles werden uitgevoerd. Zodra we ophielden met de handhaving, stond er

weer een auto op de bewuste plek. Daarom kwam ik met het idee om op het trottoir een paar paaltjes in de grond te zetten. Het probleem was echter dat dit niet in lijn was met de regels. Toen heb ik op eigen initiatief de opdracht gegeven om een aannemer te laten kijken hoe duur mijn plan in de praktijk zou zijn. Het zou ongeveer €500 kosten voor drie paaltjes. Als je dit afzet tegen de kosten van het handhavingspersoneel en de wijkagenten voor drie weken ging dat al snel over de €1000 euro heen. Vanuit deze wetenschap heb ik persoonlijk besloten om het plan uit te voeren en de paaltjes te plaatsen. Ik kan begrijpen dat mensen tegen mijn beslissing waren. Deze oplossing strookt niet met de regels van de inrichting van de buitenruimte. Anderzijds is het probleem opgelost en de buurt zeer tevreden. Ik heb dit achteraf aan mijn leidinggevende en aan de politiek verantwoordelijke verteld. De voordelen zijn dat de buurt is geholpen, er kosten zijn bespaard en het probleem definitief is opgelost. Dit weegt voor mij zwaarder dan het mogelijk overtreden van een regel of de precedentwerking.”

²² Onderscheid of een uitzondering maken op basis van de context.

²³ Geen verwijzing naar een respondent omdat hierdoor de anonimiteit van de respondenten beter te garanderen is.

Binnen-Buiten of Buiten-Binnen

Veel ambtenaren vragen zich af hoe zij als persoon willen werken. Wat opvalt, is dat de manier waarop ambtenaren werken, vaak geen rationele keuze is, maar een gevoel. Voor sommige personen zit het in de haarvaten om in een bureaucratische organisatie te werken. Anderen zien de overheidsorganisatie als beperking voor hun eigen handelingsvrijheid in de samenwerking met de samenleving. Een van de respondenten gebruikte de schilder als metafoor om dit te verduidelijken. Moet je een schilder die gewend is zwart-wit schilderen te maken vragen om een kleurenschilderij te maken ondanks dat je weet dat daar zijn kracht niet ligt?

Werk ik voor de gemeente of voor de samenleving

In navolging op de bovenstaande afweging van de ambtenaren hoe zij ‘willen’ werken, maken zij tevens de afweging hoe zij ‘moeten’ werken. De respondenten geven diverse keren aan dat zij zichzelf de vraag stellen of ze voor de samenleving of voor de gemeente werken. Enerzijds werken ze met publiek geld en lijkt dit te impliceren dat de ambtenaar een werknemer van de samenleving is, die zich ten volste inzet voor die samenleving. Anderzijds is de ambtenaar verplicht om de begroting op orde te hebben, beleidsstukken op tijd af te hebben en de procedures en regels van de organisatie te volgen. Wat geeft de doorslag?

Niet het terrein van de burger

Ambtenaren geven aan dat ze veelvuldig de afweging moeten maken of iets wel door burgers of de markt moet worden geregeld, of niet. Vanuit *efficiency* is het soms beter om bepaalde taken binnen het publieke domein gewoon bij de overheid te houden. In andere situaties achten ambtenaren bepaalde burgers, initiatieven of marktpartijen niet capabel genoeg om een bepaalde taak op zich te nemen. Het zou in heel veel gevallen ideaal zijn als de gemeenschap en de markt meer taken binnen het publieke domein op zich zouden nemen, maar het is in de ogen van ambtenaren niet altijd gewenst of beter.

De ondernemersvereniging en de plantenbakken ²⁴

In de dorpsstraat wil de ondernemersvereniging voor het aanzicht van het dorpscentrum mooie plantenbakken aan de lantaarnpalen bevestigen. De persoon die namens de gemeente over het beheer van de verlichting gaat, geeft hier geen toestemming voor. De ondernemersvereniging snapt niet waarom dit voorstel wordt afgekeurd aangezien zij zelf zorg draagt voor de financiering van het initiatief. Het gevaar voor de gemeente zit in de aansprakelijkheid en de juridische verantwoordelijkheid in het geval van ongelukken. Zodra een van de plantenbakken valt en lichamelijke of materiële schade veroorzaakt, ontstaat er een probleem. De afweging is hier dat je of kiest voor de regels en daar niet van afwijkt, of dat je in gesprek gaat met de vragende partij om tot een gedragen en passende oplossing te komen. In het laatste geval gaan de verschillende partijen met elkaar om de tafel om te kijken naar het ophangstelsel, het beheer, de financiering en de verantwoordelijkheid.

²⁴ Geen verwijzing naar een respondent omdat hierdoor de anonimiteit van de respondenten beter te garanderen is.

Regels, spelregels of weinig (spel)regels

Een vraag die veel respondenten zichzelf stellen, is wat de beste manier van samenwerken tussen overheid, markt en gemeenschap is. Er werden drie opties gegeven: met heldere regels, met ruime spelregels en met zo min mogelijk regels. Het spanningsveld waar de ambtenaar zich qua regelgeving op bevindt, is zeer complex. Te veel regels ondermijnt wellicht de kracht van de samenleving, spelregels zijn vlees noch vis en geen regels brengt grote risico's met zich mee. Wat is de beste manier?

Minder controle

Samenwerken binnen een netwerk, of ruimte laten aan de gemeenschap, vraagt om vertrouwen. Ambtenaren die veel controle willen hebben op situaties, werken het liefst met publiek gefinancierde organisaties. Op dit type organisaties heeft de overheid een toezichtsfunctie en daarnaast weet de overheid veel meer over dit type organisaties. Samenwerken met de samenleving of binnen een netwerk vraagt van een ambtenaar om te werken vanuit vertrouwen omdat hij/zij minder controle heeft op het proces en de betrokken partijen.

Doelstelling of Project

De overheid stelt ieder jaar doelen en vormt beleidsstukken waarin deze ambities vertaald worden. Eigenlijk is iedere ambtenaar het erover eens dat hetgeen wat wordt beschreven in beleidsstukken voor een groot gedeelte moet aansluiten op dat wat er leeft in de samenleving. Ambtenaren komen echter voor een lastige keuze te staan wanneer er initiatieven vanuit de samenleving opkomen waar hulp of advies van de overheid voor wordt gevraagd. Zolang dit initiatief past binnen de doelstellingen van de overheid, kan hier gehoor aan worden gegeven, stellen de respondenten. Het wordt lastiger wanneer het initiatief als een goed project wordt beschouwd, maar het desalniettemin niet past binnen de beleidskaders of doelstellingen van de overheid. Uit de gesprekken blijkt dat veel ambtenaren eraan twijfelen of ze wel of niet aan moeten sluiten bij projecten die niet passen binnen de doelstellingen van de overheid.

5.8 Afwegingen: tegenstrijdigheden klassieke overheid $\leftarrow \rightarrow$ presterende overheid

De klassieke en de presterende overheid vallen binnen de categorie 'binnen'. Toch is er binnen deze categorie een steeds terugkerend dilemma waar de ambtenaar voor komt te staan en een afweging moet maken.

Waarden of Prestaties

Ambtenaren geven aan dat het altijd fijn is als politieke doelstellingen worden gehaald, maar dat dit nooit ten koste mag gaan van klassieke waarden. De overheid en de ambtenaren sturen soms op prestaties, efficiëntie en output, maar dit mag er nooit voor zorgen dat de legitimiteit of de integriteit van de overheid in geding komt. Ambtenaren kiezen voor deze waarden ook al kost dit misschien iets meer.

5.9 Afwegingen: tegenstrijdigheden netwerkende overheid $\leftarrow \rightarrow$ participerende overheid

De netwerkende overheid en de participerende overheid vallen binnen de categorie 'buiten'.

Toch is er binnen deze categorie een steeds terugkerend dilemma waar de ambtenaar voor komt te staan en een afweging moet maken.

Kunnen we wel echt al loslaten?

Ambtenaren laten impliciet zien dat zij afwegingen maken tussen de filosofie van de netwerkende overheid en die van de participerende overheid. Veel respondenten geven aan dat participatie in theorie heel mooi is, maar in de praktijk niet altijd werkbaar voor de overheid. Ambtenaren houden graag controle op een project en vertrouwen niet altijd op de kracht van de samenleving. Uiteraard is het geen probleem als bepaalde burgers een project starten waar de overheid überhaupt niet voor nodig is. Maar zodra de gemeenschap en de markt op het punt staan om een taak, die de overheid voorheen zelf uitvoerde, over te nemen, zijn de ambtenaren niet happig. In veel gevallen wordt de afweging gemaakt of het haalbaar is met als uitkomst dat het echte loslaten nog wat te ruim gedacht is. In deze afweging speelt wederom mee dat ambtenaren bang zijn dat, bij het falen van een project dat de overheid heeft losgelaten, zij alsnog verantwoordelijk worden gehouden.

Groenonderhoud in de gemeente²⁵

Situatie: Als burgers 10 jaar lang het onderhoud van een stukje 'groen' in de gemeente op zich nemen, mag de gemeente niet meer zeggen dat de burger van het stukje groen weg moet, ondanks het feit dat het stukje groen eigendom is van de gemeente. Na 20 jaar onderhoud mag de burger naar de notaris stappen en zeggen dat hij eigenaar wil worden van het stuk grond op basis van verjaring.

De vraag is hoe de gemeente dit beter onder controle kan houden zonder dat het groenonderhoud door de burgers ondermijnd wordt. Want het onderhoud van deze burgers is gratis publieke waarde en dat wordt zeer gewaardeerd. De grootste minpunten van groenonderhoud door burgers zijn: verandering van het straatbeeld, verlies van grond van de gemeente, geen grip meer op het straatbeeld. Wij hebben hiervoor spelregels bedacht die de mensen, die aan zelfbeheer gaan doen, moeten ondertekenen. Daarmee hebben we juridisch ingedekt dat na verjaring het gebied in handen komt van bewoners en zijn er bepaalde kaders waarbinnen gewerkt moet worden. We hebben al 50 beheercontracten afgesloten en ik durf te zeggen dat de spelregels werken. Uiteraard loop je ook tegen onbegrip aan. Op het gemeentehuis wil grondzaken een stap verder door alles vast te leggen in officiële contracten omdat ze bang zijn dat ze grond uiteindelijk toch nog kunnen verliezen. En buiten worden de spelregels soms als betuttelend ervaren: "Wat zeuren jullie nou ik knap toch dingen voor je op". Ik vraag me wel eens af wat nu de juiste houding is als overheid en als ambtenaar?

5.10 Overige afwegingen

Ten slotte ontstaan er nog enkele afwegingen voor een ambtenaar die niet direct worden veroorzaakt door tegenstrijdigheden tussen sturingsfilosofieën, maar simpelweg door het ontstaan van de sturingsfilosofie van de participerende overheid.

²⁵ Geen verwijzing naar een respondent omdat hierdoor de anonimiteit van de respondenten beter te garanderen is.

Sedimentatie in het ambtenarenteam

In reactie op alle publicaties over een nieuw type ambtenaar dat meer gericht moet zijn op het werken *van buiten naar binnen*, geven de ambtenaren aan dat dit helemaal niet zo nodig is. Hoewel het fijn zou zijn om collega's te hebben die allemaal dezelfde visie hebben en hoewel het belangrijk is dat er ambtenaren bij de overheid werken die goed met de samenleving samen kunnen werken, zijn de ambtenaren vrijwel unaniem over feit dat de overheid een team aan ambtenaren nodig heeft met diverse stijlen. Er zijn ambtenaren nodig die heel horizontaal kunnen werken, maar er zijn ook mensen nodig die de opbrengsten daarvan terug kunnen schieten in regels en procedures. De ideale ambtenaar zou dit allemaal in zich hebben, maar daar heb je simpelweg geen tijd voor. Daarnaast is het zo dat ondernemers en burgers het in zekere mate ook prettig vinden om te werken met een overheid die duidelijke regels en procedures heeft.

Politiek ↔ Ambtenarij

Ambtenaren geven aan dat zij er soms moeite mee hebben dat politiek wordt bepaald dat er op *participatie* gestuurd gaat worden. Participatie is namelijk iets dat komt en zeker niet geforceerd moet worden. Enkele respondenten geven aan dat er op hun beleidsterrein überhaupt weinig activiteit vanuit de samenleving is te ontdekken. Wat doe je dan als ambtenaar wanneer het moeilijk lijkt om als participerende overheid te werken, maar dit wel de opdracht is vanuit de politiek? Ambtenaren stellen dat ze de ambitie serieus nemen, maar er ook rekening mee houden dat politici komen en gaan en dat de ambtenarij uiteindelijk verantwoordelijk is voor de instandhouding van het systeem.

Hype

In aanvulling op de afweging die ontstaat door de verhouding tussen de politiek en de ambtenarij vragen ambtenaren zich ook af of de 'participatiesamenleving' misschien slechts een hype is. Sommige ambtenaren geven aan dat ze de ontwikkeling serieus nemen, maar dat ze het niet specifiek als iets nieuws opvatten. Veel ambtenaren willen eerst ervaren hoe groot deze ontwikkeling nu daadwerkelijk is, voor ze zich er helemaal op storten. Het besef bestaat wel dat dit perspectief in de toekomst van grote waarde zou kunnen worden.

5.11 Conclusie

Ambtenaren worden in hun dagelijkse werkzaamheden geconfronteerd met tegenstrijdigheden die te wijten zijn aan de verschillen tussen de sturingsfilosofieën waarmee zij, theoretisch gezien, werken. Er ontstaan afwegingen door tegenstrijdigheden tussen het *van binnen naar buiten* werken en het *van buiten naar binnen* werken. Ambtenaren wegen voor zichzelf af of de waarden van *binnen* de doorslag geven, of juist de waarden van *buiten*. Klassieke waarden lijken onomstreden en regels worden als zeer belangrijk geacht. Toch zoeken ambtenaren met dit gegeven in het achterhoofd manieren waarop wel *van buiten naar binnen* kan worden gewerkt. Steeds moeten ze afwegen hoeveel ruimte ze de samenleving kunnen bieden en hoe tegelijkertijd controle kan worden gehouden. Daarnaast ontstaan er vraagstukken over de verhouding tussen politiek en ambtenarij.

Intermezzo – Het bewonersinitiatief: de andere kant van de medaille

Bewonersinitiatief

In Gouda zijn er sinds enkele jaren diverse nieuwe ontwikkelingen te bespeuren rondom het stationsgebied. Het station van gemeente Gouda ligt vlakbij het historische stadscentrum. Met name het zuidelijke deel van het station is te beschouwen als de entree tot de Goudse binnenstad. Aan de zuidkant van het treinstation bevindt zich tevens een groot busplatform. De situatie die zich voordoet, is dat het zuidelijke stationsgebied in de ogen van velen verpauperd is en geen reclame vormt voor de stad. Dit wordt veroorzaakt door de rommelige fietsenstalling voor de stationshal, het grote busplatform en de winkelstraat, Vredebest, waar leegstand heerst en geen aantrekkelijk winkelklimaat kan ontstaan. Vijf jaar geleden is een grote vastgoedpartij begonnen met de ontwikkeling van het zuidelijk stationsgebied. Dit plan is afgeketst vanwege het feit dat er door de recessie en de opkomst van het internetwinkelen, minder behoefte bestond aan een grote hoeveelheid nieuwe winkels die was gepresenteerd in het plan van de vastgoedpartij. Tevens werden er grote vraagtekens gezet bij het plan vanwege de grote verkeersdruk die zou kunnen ontstaan. Het voorstel van de vastgoedpartij werd aangepast, maar ook in tweede instantie kreeg het geen groen licht. Het plan was toch te grootschalig en de gemeente zag geen perspectief. Dit had er mede mee te maken dat het busplatform dat aan de zuidkant van het station geposteerd is, naar de noordkant zou moeten worden verplaatst, wat voor de rekening van de gemeente zou komen (zie afbeelding 2).



Afbeelding 2 – Het gebied waar “Bewonersinitiatief Zuidelijk Stationsgebied” een breed gedragen oplossing voor ontwikkelt. (Bron: <http://nieuwepark.nl/stationsgebied/>)

Burgerinitiatief

Vanaf juli/augustus 2013 is er een burgerinitiatief van de grond gekomen onder aanvoering van actieve bewoners uit de wijk rondom het stationsgebied: “Bewonersinitiatief Zuidelijk Stationsgebied”. Dit bewonersinitiatief heeft werkelijk alles uit de kast gehaald om ervoor te zorgen dat er een breed gedragen plan kon worden ontwikkeld voor het bewuste gebied.

Acties

- Gesprekken met buurtbewoners.
- Gesprekken met belanghebbende bedrijven en ondernemers die al in het gebied gehuisvest zijn.
- Gesprekken met overige belanghebbend partijen als: de fietsersbond en milieubewegingen.

- Gesprekken met NS, Connexion Arriva en andere vervoerders werkzaam in het gebied.
- Twee experts in het project getrokken: 1) Expert op het gebied van stationsontwikkeling. 2) Expert op het gebied van *wicked problems*.
- Twee studies naar verkeersdrukte rondom het stationsgebied Gouda.
- Veel overleg met de gemeente om als partners op te kunnen trekken.

Uiteindelijk bestaat het bewonersinitiatief al twee jaar en is het hard op weg om daadwerkelijk iets van de grond te krijgen zoals in onderstaande afbeelding wordt weergegeven.

Zuidelijk Stationsgebied

Graag wil het Bewonersinitiatief Zuidelijk Stationsgebied en de gemeente de bewoners van Nieuwe Park, maar ook van de andere Goudse wijken, uitnodigen voor een informatie/discussie bijeenkomst op dinsdagavond 2 juni om 19.30 uur in de Raadszaal van het Huis van de Stad. Vanaf 19.30 uur zal er een kleine „markt” zijn met toelichting op enkele uitgewerkte scenario's voor de ontwikkeling van het Zuidelijk Stationsgebied. Er zal vervolgens om 20.30 uur een presentatie gehouden worden door het Bewonersinitiatief Zuidelijk Stationsgebied, waarna er ruimte is voor discussie. Uw mening over de ontwikkeling van het stationsgebied zal nadrukkelijk worden gevraagd, zodat daarmee in de besluitvorming rekening kan worden gehouden.

Het Bewonersinitiatief, bestaande uit Stefan Morel en Peter Schönfeld, heeft zich vanaf zomer 2013 ingezet om na het afstemmen van de plannen van Multi Vastgoed, toch een oplossing te vinden voor de herinrichting van het Zuidelijk Stationsgebied. Met heel veel “Stakeholders” hebben wij in het afgelopen anderhalf jaar één of meerdere gesprekken gevoerd om hun mening over de toekomst van het Zuidelijk Stationsgebied te horen en tegelijkertijd nieuwe ideeën hiervoor op te doen.

In de loop van 2014 heeft de gemeente ons gevraagd de scope van ons onderzoek te verbreden. Dit hield in dat we zowel de zuidkant als ook de noordkant van het station zouden bekijken. Dit is natuurlijk logisch omdat bij een eventuele verplaatsing van het busstation naar noord, dit een duidelijke impact zal hebben op het noordelijk stationsgebied, de reizigers en de afhandeling van het verkeer rond het stationsgebied. Het Bewonersinitiatief heeft hiermee ingestemd en sindsdien trekken het Bewonersinitiatief en de gemeente samen op. Hetgeen nu uitmondt in deze presentatie.

Omdat de complexiteit van het gebied heel groot is hebben we besloten de besluitvorming over de herinrichting van het Zuidelijk Stationsgebied in twee fasen te splitsen. De eerste fase beperkt zich tot het besluit wat er met het busstation moet gebeuren en direct daaraan gekoppeld hoe en waar een goede fietsenstalling kan worden gerealiseerd. Wanneer hier een besluit over genomen zal zijn (waarschijnlijk herfst 2015) zal in de tweede fase van ons onderzoek, op basis van de gekozen oplossing in de eerste fase, de herinrichting van het Zuidelijk Stationsgebied worden aangepakt waarbij natuurlijk ook het verkeer aan bod komt.

Afbeelding 3 – Uitnodiging voor informatie/discussie bijeenkomst omtrent Bewonersinitiatief Zuidelijk Stationsgebied. (Bron: <http://nieuwepark.nl/stationsgebied/>)

Relevantie voor het onderzoek

Dit intermezzo is opgenomen in het onderzoek omdat het een relevant inzicht kan bieden. Het laat zien wat voor type afwegingen de markt dan wel de gemeenschap moet maken in de samenwerking met de overheid. Dit bewonersinitiatief is een voorbeeld van activiteit vanuit de samenleving waarmee de overheid iets kan, of misschien wel moet doen. Ervaren de

motoren achter het bewonersinitiatief dat de overheid van *buiten naar binnen werkt*? Lopen ze tegen bepaalde dingen aan wat betreft de samenwerking met de overheid? Welke afwegingen maakt de gemeenschap of de markt in de samenwerking met de overheid en welke aanbevelingen kunnen ze doen?

Afwegingen

- Hoe blijf ik de rol houden die ik van oorsprong heb ingenomen?
Het bewonersinitiatief is vanuit bepaalde idealen en met een bepaald doel van start gegaan. Het is de vraag in hoeverre hier afstand van gedaan moet worden. De verhoudingen kunnen gedurende het proces namelijk veranderen en het initiatief kan overgenomen worden door de gemeente of andere actoren.
- Lange termijn of korte termijn?
Het bewonersinitiatief is gericht op de lange termijn en bedoeld om de gemeente op termijn voordeel op te leveren. Echter is dit gedacht vanuit de gemeenschap/markt. De overheid heeft te maken met politieke doelstellingen en een begroting die beide veelal op de korte termijn zijn gericht. Wat weegt zwaarder en hoe ga je hier mee om?
- Wie betaalt, bepaalt?
Veel initiatieven kosten veel geld of hebben subsidie nodig. In het bovenstaande geval kost het verplaatsen van het busstation veel geld wat voor de rekening van de gemeente zou komen. Hoe ga je om met mogelijke extra wensen van de financier die wellicht tegenstrijdig zijn met de wensen van het bewonersinitiatief en de markt?
- Hoe behoud je geloofwaardigheid en vertrouwen?
Voor veel projecten is de lange adem een vereiste. Echter kan dit ten koste gaan van de geloofwaardigheid van het project en het vertrouwen van diegene die het project steunen. De afweging is hier hoe je omgaat met doelstellingen en verwachtingen. Om het project volledig volgens plan te laten verlopen is soms meer tijd nodig dan vooraf geschat. Echter is een half afgemaakt project, omdat korte termijn succes nodig is, ook niet optimaal.
- Hoe werkt de samenwerking met ambtenaren?
Gemeenteambtenaren zitten tussen twee vuren in. Enerzijds willen ze vaak meedenken met een burgerinitiatief, anderzijds moeten ze rekening houden met politieke doelstelling en regels/procedures vanuit de organisatie. Vanuit een burgerinitiatief moet steeds de afweging worden gemaakt hoe de overheid, in dit geval de gemeente, het best betrokken kan blijven als samenwerkingspartner bij het project.

Aandachtspunten

- Geef ambtenaren argumenten en gereedschap waarmee ze de overheidsorganisatie en de politiek kunnen overtuigen.
- Het is een kwestie van lange adem.
- Een goede verstandhouding met de overheid is cruciaal.
- Houd *the lead* in het project om het tempo te kunnen blijven bepalen.
- Houd rekening met de interne overheidsprocessen, regels en procedures waardoor ambtenaren vaak weinig manoeuvreerruimte hebben.

6. Conclusie en Discussie

Een perspectief op de rol van de overheid maakt inzichtelijk hoe de overheid omgaat met de markt en de gemeenschap. Vanuit de academische en bestuurlijke omgeving is er de laatste jaren veel aandacht voor een nieuwe ontwikkeling die een nieuw perspectief op de rol van de overheid heeft gegenereerd. Van der Steen e.a. (2013) noemen deze ontwikkeling *vermaatschappelijking*. Dit houdt kortweg in dat publieke waarden worden gecreëerd door steeds wisselende verbanden van overheid, markt en gemeenschap. De overheid legt haar centrale rol in het publieke domein neer en gaat horizontaal met andere partijen en burgers samenwerken. Het nieuwe perspectief op de rol van de overheid dat door deze ontwikkeling is ontstaan, wordt ook wel de *participerende* overheid genoemd. De overheid tracht zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij de activiteit en de initiatieven uit de samenleving. Dit vraagt soms om een afwachtende en ingehouden opstelling, maar in andere situaties om een actieve en faciliterende houding. De participerende overheid past dus bij de huidige context van het publieke domein. Echter is in dit onderzoek ook benoemd dat deze context de afgelopen jaren aan verandering onderhevig is geweest. Dit betekent dat er naast de participerende overheid ook diverse andere perspectieven bestaan op de rol van de overheid, namelijk: de *klassieke* overheid, de *presterende* overheid en de *netwerkende* overheid. Deze perspectieven zijn alle in andere tijdspannen en onder verschillende omstandigheden ontstaan, waardoor er een zekere opeenvolging van perspectieven lijkt te bestaan. Dit betekent echter niet dat ze elkaar daarom vervangen. Integendeel, de verschillende perspectieven op de rol van de overheid kunnen gelijktijdig bestaan en liggen als aardlagen naast en over elkaar heen (*sedimentatie*). In dit onderzoek is veel aandacht geschonken aan het effect wat deze verschillende sturingsfilosofieën hebben op het werk van de gemeenteambtenaar. Ambtenaren in de gemeente zijn als het ware het schakelpunt tussen de overheid enerzijds en de markt en de gemeenschap anderzijds. De onderzoeksvraag die dan ook centraal stond in dit onderzoek luidt:

Hoe verhouden ambtenaren zich in de praktijk tot verschillende theoretische perspectieven op de rol van de overheid die in de academische omgeving onderscheiden worden en hoe gaan ambtenaren in de praktijk om met de tegenstrijdigheden die tussen de verschillende theoretische perspectieven kunnen bestaan?

6.1 Beantwoording hoofdvraag deel 1: ambtenaren en theoretisch perspectieven

De benaderde ambtenaren zijn nadrukkelijk bezig met het samenwerken met de gemeenschap en de markt omdat dit in hun ogen past bij de tijdgeest. Echter zijn de klassieke waarden een vastigheid waar eigenlijk niet vanaf wordt gestapt. Het interessante is dat er veel wordt gesproken over de participatiesamenleving en de ambtenaar die zich daarop moet focussen, maar dat de geïnterviewde ambtenaar zelf heel voorzichtig is in het 'loslaten en ruimte bieden' aan de samenleving. De vastigheid die de klassieke waarden en de grenzen van het netwerk bieden, blijven zeer gewaardeerd. Ook wat betreft regelgeving blijkt uit [vignet 4](#) dat de benaderde ambtenaren vinden dat regels moeten worden opgesteld en gehandhaafd door de

overheid, tenzij ze de ambitie van de overheid of samenwerkingspartners in de weg zitten. In dat geval moet de ruimte in de regels worden gezocht.

Een tweede interessante bevinding uit dit onderzoek is dat het lijkt of veel van de benaderde ambtenaren voor zichzelf slechts twee perspectieven op de rol van de overheid hebben gevormd. Ten eerste het werken in een hiërarchisch overheidssysteem waar alles is gebaseerd op regels, procedures en klassieke waarden; vaak het ‘oude systeem’ genoemd. En ten tweede het werken *in* en *met* de samenleving. Wat opvalt, is dat deze ambtenaren, wanneer zij spreken over ‘het oude systeem’, vrijwel alleen maar spreken over waarden die toebehoren aan de *klassieke* overheid. De *klassieke* waarden als legitimiteit, integriteit, rechtsgelijkheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid vormen de basis van waaruit ambtenaren te allen tijde (willen) werken, aldus de respondenten (ondersteund door [vignet 2](#)). Het op bedrijfseconomische invloeden gebaseerde *presterende* overheidsperspectief is volgens veel respondenten niet het uitgangspunt voor hun handelen. Uiteraard probeert een ambtenaar dingen efficiënt en volgens afspraak te regelen. Maar vanuit het gemeentehuis bij voorbaat al sturen op prestatieafspraken en resultaatgerichtheid is niet het uitgangspunt.

Een derde bevinding is dat er door de benaderde ambtenaren zelf nauwelijks onderscheid wordt gemaakt tussen waarden van de *netwerkende overheid* en de *participerende overheid*. Dit is te verklaren door het feit dat de respondenten aangeven dat ambtenaren graag invloed houden op situaties. Binnen een netwerk van partijen uit de markt, de gemeenschap en de overheid ziet de ambtenaar kansen om gezamenlijk tot gedragen doelstellingen te komen. Dit betekent wel dat de overheid binnen het netwerk haar dominante rol behoudt. Dit betekent ook dat de ambtenaren in sommige gevallen toch willen sturen op prestatieafspraken, maar dan alleen wanneer die in een dynamisch proces tussen verschillende partijen tot stand komen en breed gedragen zijn. Het gegeven dat ambtenaren graag de touwtjes in handen willen houden, komt voornamelijk doordat ze in bepaalde gevallen de markt en de gemeenschap niet in staat zien om zelfstandig taken over te nemen. Participatie is mooi zolang het de overheid niet kan schaden, maar echt afstand nemen om ruimte te bieden heeft nog niet de prioriteit. Dit komt ten tweede omdat de respondenten aangeven dat ambtenaren diverse risico's zien in de samenwerking met de gemeenschap en de markt op het gebied van willekeur, onafhankelijkheid en kwaliteit. Uit [vignet 1](#) bleek dat voor de respondenten het netwerk de manier is waarop *van buiten naar binnen* kan worden gewerkt. De overheid biedt hierin ruimte zonder echt los te laten, gaat in op de wensen van *buiten* zonder dat het eigen belang in het gedrang komt en geeft de leiding uit handen zonder de controle te verliezen. Kortom, de leiding houden in een netwerk rondom een project waar de overheid veel invloed heeft op de uitkomst van de samenwerking, is de manier waarop veel van de ambtenaren die voor dit onderzoek gesproken zijn, het liefst werken.

Concluderend kan worden gesteld dat de benaderde ambtenaren een signaal afgeven dat er op wijst dat van de vier perspectieven op de rol van de overheid er twee veelvuldig worden gecombineerd door ambtenaren. Het *klassieke* perspectief met het *netwerkende* perspectief. De ambtenaren beseffen hoe complex de vraagstukken zijn waar ze voor staan en dat ze meerdere partijen nodig hebben om dit soort vraagstukken te tackelen. Daarnaast is het creëren van draagvlak voor hun beslissingen zeer belangrijk. Door in een netwerk te werken en vast te houden aan de klassieke waarden, kan goed worden samengewerkt met de markt en

de gemeenschap. De nadruk ligt hier op overheid, omdat dit de dominante actor is in dit speelveld. De overheid moet alle wensen en meningen meenemen en proberen om een oplossing te vinden die breed gedragen wordt zonder dat daarmee per definitie volledige consensus is bereikt. Ambtenaren sturen op akkoorden en compromissen met partners uit het netwerk, maar daarnaast blijft het sturen op rechten, plichten en randvoorwaarden vanuit de overheid soms onvermijdelijk (ondersteund door [vignet 3](#)). Het overkoepelende beeld van dit onderzoek is dus niet dat ambtenaren kiezen tussen *van binnen naar buiten* werken of *van buiten naar binnen* werken. Nee, dit onderzoek laat signalen zien, afgegeven door een groep ambtenaren van drie verschillende gemeenten, die wijzen op de dominantie van twee sturingsfilosofieën: de *klassieke* overheid en de *netwerkende* overheid.

6.2 Beantwoording hoofdvraag deel 2: tegenstrijdigheden en afwegingen

De vier perspectieven op de rol van de overheid hebben zeer uiteenlopende waardenpatronen, handelingsopties en uitgangspunten. Het feit dat ambtenaren vanuit verschillende perspectieven handelen, betekent dat de ambtenaren met tegenstrijdigheden te maken krijgen en bepaalde afwegingen moet maken. Het maken van afwegingen wordt in dit onderzoek gezien als de omgang met perspectieven op de rol van de overheid. Hieronder staan per dimensie de afwegingen vermeld die door vrijwel iedere benaderde ambtenaar worden gemaakt:

Dimensie 1: Rol van de ambtenaar

Gemeente of voor de gemeenschap?

De respondenten maken de afweging of ze in dienst van de gemeente of van de gemeenschap werken. Er wordt gewerkt met publiek geld wat lijkt te impliceren dat het werk van de ambtenaar in het teken moet staan van de financiers: de samenleving. Echter is de ambtenaar verbonden aan een organisatie met regels en richtlijnen die een beeld voor ogen heeft hoe de samenleving het beste bediend kan worden. Tussen de wensen en belangen van de samenleving en de overheid kan overlap zitten, maar ook discrepantie. Van ambtenaren wordt gevraagd om op dit speelveld een positie in te nemen.

Wie geeft de doorslag: politiek of ambtenarij?

Ambtenaren werken voor en met politieke bestuurders. Politiek gezien wordt vrijwel in elke gemeente de wens uitgesproken om de mogelijkheden van de participatiesamenleving te benutten en daar als overheid op te sturen. Hier zit voor een ambtenaar direct een enorme afweging. De politiek bepaalt dat er op *participatie* gestuurd gaat worden, maar de ambtenarij is van mening dat participatie moet ontstaan en dat dit niet geforceerd kan worden. Wat doe je als er binnen jouw sector weinig activiteit vanuit de samenleving bestaat? Wat gebeurt er als de participatiesamenleving aan populariteit verliest en er een nieuw perspectief ontstaat van waaruit de ambtenaar moet werken?

Wat is de ideale ambtenaar?

Ambtenaren stellen zichzelf de vraag met welke capaciteiten en houding zij een ideale ambtenaar zouden zijn. Ambtenaren geven aan dat het vrijwel onmogelijk is om overal goed in te zijn. Dit betekent theoretisch gezien dat het werken vanuit alle perspectieven wel gevraagd is, maar moeilijk uitvoerbaar is. Ambtenaren zijn gelijkgestemd wat betreft het feit

dat de overheid een team aan ambtenaren nodig heeft met diverse stijlen. Er zijn ambtenaren nodig die heel horizontaal kunnen werken, maar ook ambtenaren die dit terug kunnen brengen in regels en procedures.

Dimensie 2: Publiek belang, beleid- en doelvorming

Doelstelling of project?

Een aantal respondenten geeft aan dat zich een lastige situatie voordoet wanneer de samenleving met een initiatief komt dat niet aansluit bij de gestelde beleidsdoelstellingen. Soms lijkt iets een heel mooi project dat waarschijnlijk veel publieke waarden op zal leveren, maar past het niet binnen een beleidsdoelstelling. De afweging is hier of er naast overheidsdoelstellingen niet veel meer naar losse projecten en initiatieven moet worden gekeken, ook al sluit het niet aan bij de doelstellingen.

Als dit een 'hype' is, wat dan?

De respondenten geven tevens aan dat het kan dat de participatiesamenleving een hype is. In dat geval is het niet verstandig om qua beleidsontwikkeling alles bij de samenleving neer te leggen, gezien het borgen van de continuïteit van de overheid. Anderzijds verwachten zij wel dat ze in de toekomst als participerende overheid moet gaan werken.

Dimensie 3: Waarden en overheidsorganisatie

Niet tornen aan klassieke waarden?

De respondenten maken de afweging welke waarden onomstreden zijn in hun werk, ongeacht de situatie. Integriteit, legitimiteit en onafhankelijkheid, alle klassieke waarden, zijn voor velen het uitgangspunt. Zonder deze waarden heeft de overheid geen bestaansrecht. Deze waarden kunnen er soms voor zorgen dat het werken *van buiten naar binnen* lastiger verloopt dan wanneer er minder nadruk wordt gelegd op de klassieke waarden. Echter heeft de gehele samenleving er profijt van als ambtenaren integer, legitiem en onafhankelijk handelen.

Wat weegt zwaarder: waarden of prestaties?

Ambtenaren geven aan dat het altijd fijn is als politieke doelstellingen worden gehaald, maar dat dit nooit ten koste mag gaan van klassieke waarden. De overheid en de ambtenaren mogen sturen op prestaties, efficiëntie en output, maar dit mag er nooit voor zorgen dat de legitimiteit of de integriteit van de overheid in geding komt.

Dimensie 4: Sturingsfilosofie en overheidshandelen

Durf ik af te wijken?

Ambtenaren komen vaak voor een dilemma te staan als ze contextgericht willen werken. Ambtenaren durven echter vaak geen uitzondering te maken op regels omdat er angst bestaat voor de afrekencultuur binnen de organisatie en de precedentwerking die ze kunnen veroorzaken. Anderzijds bestaat het besef onder ambtenaren dat deze angst ervoor zorgt dat vaak niet de échte oplossing voor een probleem wordt gevonden, en is dat wel legitiem? Ambtenaren maken per casus persoonlijk de afweging of ze afwijken van de regels.

Binnen-Buiten óf Buiten-Binnen?

Veel ambtenaren vragen zich af hoe zij als persoon willen werken. Wat opviel, is dat de manier waarop ambtenaren werken, vaak geen rationele keuze is, maar een gevoel. Voor sommige personen zit het in de haarvaten om binnen een bureaucratische organisatie te

werken. De andere kant is dat anderen graag met zo min mogelijk beperkingen de samenwerking met de samenleving aan gaan.

Hoe houd ik controle?

Ambtenaren laten impliciet zien dat zij afwegingen maken tussen de perspectieven *netwerkende overheid* en *participerende overheid*. Enerzijds is het heel mooi als de samenleving autonoom publieke waarde creëert en de overheid daarvoor ruimte biedt. Anderzijds geven de respondenten aan dat je het risico loopt dat bij falen van een project, dat de overheid heeft losgelaten, zij alsnog verantwoordelijk worden gehouden. Het werken binnen een netwerk is volgens veel ambtenaren de manier om samen te werken met de gemeenschap en de markt. Er is meer controle op de partners en de uitkomst.

Dimensie 5: Regels

Ruimte in de regels?

De ambtenaren geven aan dat het bestaan van regels zeer bruikbaar is. Echter moet er altijd goed worden gekeken naar het nut van regels en of een regel nog past bij de tijd. Daarnaast moet er ruimte in de regels zijn zodat er ook maatwerk geleverd kan worden.

Regels, spelregels of weinig regels?

Een afweging die veel respondenten benoemen, gaat over wat nu de beste manier van samenwerken tussen overheid, markt en gemeenschap is. Er werden drie opties gegeven: met heldere regels, met ruime spelregels en zo min mogelijk regels. Het spanningsveld waar de ambtenaar zich qua regelgeving op bevindt, is zeer complex. Te veel regels ondermijnt wellicht de kracht van de samenleving, spelregels zijn vlees noch vis en geen regels brengt grote risico's met zich mee.

6.3 Discussie

Theoretisch gezien bestaan er afgebakende perspectieven op de rol van de overheid die alle verschillende waarden, uitgangspunten en benaderingen bepleiten. Dit onderscheid zorgt ervoor dat de verschillen tussen deze perspectieven goed te herkennen zijn. De verschillende perspectieven bieden een overzicht van hoe de overheidswereld in elkaar zit en hoe ambtenaren in verschillende situaties kunnen handelen. Uiteraard werkt de praktijk anders en zien ambtenaren die voor dit onderzoek zijn benaderd voornamelijk het verschil tussen *van binnen naar buiten* werken en *van buiten naar binnen* werken.

Een van de meest opvallende zaken is de houding van de benaderde ambtenaren ten opzichte van de participerende overheid. Dit perspectief is van de laatste jaren en krijgt veel aandacht in academische en bestuurlijke hoek. Toch blijkt die aandacht in de praktijk onder ambtenaren veel kleiner om nog niet eens over het geringe enthousiasme jegens deze sturingsfilosofie te spreken. De reacties van de respondenten op dit perspectief op de rol van de overheid zijn zeer uiteenlopend. Vaak wordt er cynisch gereageerd dat de participatiesamenleving voor een groot gedeelte holle retoriek is van de overheid. Het wordt met politieke tong beleden, maar in de praktijk zien ambtenaren nog weinig initiatieven vanuit de samenleving ontstaan. Andere reacties zijn dat dit echt nog toekomstmuziek is waar de komende jaren past echt mee gewerkt gaat worden. "*Participatie moet je niet afdwingen, maar dat moet ontstaan*", is een veel gehoorde reactie. Een laatste stroming zegt dat de

participatiesamenleving op de manier waarop dit vandaag de dag wordt gezien, eigenlijk niets nieuws is.

Wie er gelijk heeft in deze kwestie, plaats ik terzijde. Maar in ieder geval is duidelijk dat er geen eenduidig beeld bestaat over de bruikbaarheid en de betekenis van de sturingsfilosofie van de participerende overheid. Hetgeen wel sterk naar voren kwam uit de gesprekken met de ambtenaren, is dat de manier waarop de overheid wil samenwerken met de gemeenschap en de markt, een manier moet zijn waardoor de overheid dominant blijft. Vandaar dat veel van de ambtenaren waarmee is gesproken, heil zien in de sturingsfilosofie van de netwerkende overheid. In een netwerk samenwerken met andere partijen wordt door sommige ambtenaren zelfs gezien als werken als participerende overheid.

Mijns inziens bestaat er eigenlijk nog een leegte tussen het sturen als netwerkende overheid en het sturen als participerende overheid. Mede gezien het feit dat veel ambtenaren het werken als participerende overheid als iets voor de toekomst zien. Waar ambtenaren nu mee bezig zijn en wat zij betitelen als ‘participeren’, heeft meer weg van een overheid die eigenhandig naar burgeractiviteit zoekt in plaats van een overheid die aansluiting zoekt bij het initiatief uit de samenleving. Een participerende overheid wordt door diverse respondenten omschreven als een overheid die taken of opdrachten geeft waar burgers of bedrijven vervolgens invulling aan geven. Dit is niet wat een participerende overheid inhoudt volgens Van der Steen et al. (2013). Onderstaande citaten komen uit de antwoorden van de respondenten op vragen over de participatiesamenleving en hoe dit vorm krijgt:

“Oplossingen bieden voor langetermijnproblemen is niet iets dat direct uit de maatschappij voortkomt. Wij als gemeente moeten de burgers de bril aanreiken waarmee ze de toekomst kunnen zien” (Ambt1).

“Ik kom niet vaak burgers tegen die een goed initiatief hebben voor de vraag die wij als gemeente uitzetten” (Ambt5).

“Maatschappelijke initiatieven zijn super mooi, maar we kunnen ze niet allemaal honoreren” (Ambt7).

“Ik ben te vaak tegen een muur van regels op gelopen wanneer ik enthousiast was over een initiatief. Je moet goed communiceren waar je de ruimte biedt voor participatie” (Ambt9)

“Je kunt veel dingen niet aan de samenleving overlaten. Sommige aspecten zijn te complex voor veel burgers. Je vraagt burgers ook niet om een nieuwe Apple te bouwen” (Ambt 10)

“Onze beslissingsbevoegdheid maakt dat we als overheid vaak een dominante speler blijven in de samenwerking met burgers [...] Een participatiesamenleving staat voor alle meningen horen, burgers het gevoel geven dat ze gehoord zijn, burgers de ruimte bieden om iets te ontwikkelen en vervolgens bepalen wat het beste past” (Ambt12)

Deze citaten tonen aan dat diverse ambtenaren de participerende overheid beschrijven op een manier die niet overeenkomt met de sturingsfilosofie van de participerende overheid zoals in

het theoretisch kader is beschreven. In plaats van dat burgers en bedrijven publieke waarden creëren en dat de overheid zich daarbij aansluit, bepleiten deze ambtenaren dat de overheid, ruimte creëert en daarmee de participatie zelf initieert. Anders gezegd, de overheid gaat op zoek naar participatie, op zoek naar de burger. Dit past niet bij de netwerkende overheid, maar ook niet bij de participerende overheid. Dit grijze gebied zou misschien gevuld kunnen worden met een vijfde sturingsfilosofie: ‘de *burgerzoekende* overheid’. In [tabel 4](#) is een eerste aanzet gedaan voor wat dit zou betekenen voor de vijf dimensies die in dit onderzoek centraal staan.

Rol van de ambtenaar	Publiek belang, beleid- en doelvorming	Waarden en verantwoording	Sturing en overheidshandelen	Regels
Mogelijk maken van een dialoog, procesbegeleider, zien en creëren van ruimte	Gezamenlijk bepalen van publiek belang. Overheid stelt de ruimte en het kader vast waarin de burger mag participeren	Toegankelijk, deliberatie, samenwerking zoeken, verbondenheid, afstandelijkheid <i>Verantwoording:</i> relatie ambtenaar - burger	Initiëren, faciliteren, stimuleren en evt. financieren van activiteit van burgers binnen de kaders. Aanwakkeren participatie	Regels als onderdeel van de randvoorwaarden waar burgers mee werken. Waar nodig ruimte in de regels zoeken

Tabel 4 – De aanvullende sturingsfilosofie ‘burgerzoekende overheid’ uitgesplitst in vijf dimensies.

Relevantie van het onderzoek

In dit onderzoek zijn theoretische perspectieven op de rol van de overheid, en de uitwerking daarvan in de praktijk, nader onderzocht. Er is specifiek gekeken naar de uitwerking van deze perspectieven op de gemeenteambtenaar. Daar waar de kaders theoretisch gezien strak zijn afgebakend, blijkt het in praktijk anders te werken. In de praktijk zijn drie perspectieven te herkennen. Het perspectief van de participerende overheid wordt in de praktijk anders begrepen dan in de theorie. Wat wel duidelijk wordt, is dat de theorie van *sedimentatie in* sturing wordt bevestigd door het onderzoek. De klassieke overheid, de presterende overheid en de netwerkende overheid worden duidelijk herkend, al wordt de waarde van de presterende overheid laag geschat. Dit doet overigens niets af aan de theorie van sedimentatie, aangezien dit te beschouwen is als een minder invloedrijke aardlaag. In de voorgaande paragraaf is al een voorzet gedaan om een vijfde perspectief toe te voegen om de ervaren kloof tussen de netwerkende overheid en de participerende overheid op te vullen. Een aanbeveling voor toekomstig onderzoek zou dan ook zijn om te onderzoeken of de sturingsfilosofieën van Van der Steen e.a. (2013) daadwerkelijk onvoldoende breed zijn om de praktijk van de (gemeente)ambtenaar te beschrijven en of de ‘burgerzoekende overheid’ een toevoeging zou zijn op dit model.

Maatschappelijk gezien heeft dit onderzoek geholpen met het begrijpen van de wereld van de ambtenaar. De overheid heeft te maken met diverse ontwikkelingen in het publiek domein door de tijd heen. De ambtenaar dient daarmee om te kunnen gaan en tevens te kunnen werken vanuit verschillende perspectieven op de overheid. Dit betekent dat een ambtenaar veel afwegingen moet maken die heel contextafhankelijk zijn. Het analyseren en presenteren van de afwegingen die ambtenaren maken, helpt overheidsorganisaties en de ambtenaren zelf om een beter beeld te krijgen van hoe ze werken en wat de gevolgen daarvan zijn. Doordat er onderscheid is gemaakt tussen afwegingen per dimensie, wordt inzichtelijk waar de grootste obstakels liggen voor de ambtenaar. Dit is zeer relevant voor gemeenten. Veel gemeenten hebben de ambitie om als participerende overheid te werken. Dit vraagt om investeringen in het ambtenarenapparaat. De uitkomsten van deze scriptie bieden handvatten om gericht te sturen op verbeteringen binnen de overheidsorganisatie en het ontrafelen van samenwerkingsproblematiek tussen markt, gemeenschap en overheid. Dit onderzoek lost deze problematiek niet op, maar biedt wel inzicht in de oorsprong van deze problematiek.

Beperkingen van het onderzoek

Er zijn echter ook enkele kritische kanttekeningen bij dit onderzoek te plaatsen. Er is slechts in drie gemeenten gesproken met ambtenaren. De gemeenten waren alle middelgroot waardoor het beeld dat in deze scriptie wordt gegeven, waarschijnlijk niet representatief is voor andere gemeenten in Nederland. Het beeld wat in deze scriptie wordt neergezet is slechts een signaal van bepaalde ontwikkelingen en moet te allen tijde kritisch worden beschouwd. Er is specifiek gekozen voor beleids- en sectorambtenaren omdat de verwachting was dat deze ambtenaren het meest te maken zouden hebben met de vier perspectieven op de rol van de overheid. De ambtenarenorganisatie is echter veel groter, waardoor het lastig is om universele conclusies te trekken voor een gemeente. Dit wordt eveneens bemoeilijkt door het relatief lage aantal respondenten. Daarnaast is ervoor gekozen om in het gesprek met de respondenten te spreken over *binnen* en *buiten*. Dit was enerzijds een goede keuze omdat dit aansloot bij de denkwereld van de ambtenaar, maar anderzijds een beperkende keuze. Hierdoor werden in de gesprekken met de ambtenaren namelijk de klassieke overheid en de presterende overheid samengevoegd tot één categorie evenals de netwerkende overheid en participerende overheid die tot één categorie gingen behoren.

7. Bibliografie

- Andringa, J., Lankreijer, L., Van Leenders, C., & Reyn, L. (2012). *Tien kansen voor de energiek ambtenaar*. Amsterdam: Nieuw Akademia.
- Berben, E. (2000). *Als iedereen hetzelfde was...: Indiciestelling in de jeugdzorg*. Maastricht: Shaking.
- Bevir, M. (2007). *Encyclopedia of Governance*. London: Sage Publications.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton en Oxford: Princeton University Press.
- Binnema, H., Geuijen, K., & Noordegraaf, M. (2013). *Verbindend vakmanschap. De uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen*. Utrecht: USBO Advies.
- Blom, M., & Schillemans, T. (2010). De ondefinieerbare staat. Horizontale en verticale sturing door rijksoverheid sinds 1980. *Beleid en Maatschappij*, 4, pp. 341-354.
- Bovens, M., Derksen, W., Witteveen, W., Kalma, P., & Becker, F. (1995). *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Bovens, M., 't Hart, P., & Van Twist, M. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer: Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Bovens, M., 't Hart, P., Van Twist, M., & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Breed, K. (2014). De complexiteit van loslaten. *Bestuurskunde*, 23(1), 78-83.
- Budding, T. (2014). Management paradigma's binnen de publieke sector: zijn de dagen van NPM nu dan echt voorbij? *Management Control & Accounting*, 34-38.
- Callahan, K. (2007). Citizen participation: models and methods. *International Journal of Public Administration*, 1179-1196.
- De Jong, J., Litjens, B., & Pröpper, I. (2013). *De 'doe-democratie' naar een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving. Resultaten van een online enquête onder Nederlandse gemeenten over het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'*. Vught: Partners en Pröpper.
- De Swaan, A. (1979). Uitgaansbependingen en uitgaansangst. Over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding. *De Gids*, 142, 483-509.
- Denters, B., Tonkens, E., Verhoeven, I., & Bakker, J. (2013). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform31.
- Dijkstra, G. (2008). Outputmeting van overheidspersoneel: een simpele prestatie? *Bestuurswetenschappen*, 54-68.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. (2005). *Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands*. Oxford: Oxford University Press.
- EY. (2014, Maart). Opgeroepen op september 5, 2015, van [www.ey.com: http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Creating_public_value/\\$FILE/ey-creating-public-value.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Creating_public_value/$FILE/ey-creating-public-value.pdf)
- Field, J. (2003). *Social Capital*. Londen: Routledge.
- Frissen, P. (1996). *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service.
- Geurtz, C., & Van de Wijdeven, T. (2010). Making citizen participation work: the challenging search for new forms of local democracy in the Netherlands. *Local Government Studies*, 531-549.

- Gray, A., Jenkins, B., Leeuw, F., & Mayne, J. (2003). *Collaboration in public services. The challenge for evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Guy Peters, B., & Pierre, J. (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian bargain? In I. Bache, & M. Flinders, *Multi-level Governance* (pp. 74-89). Oxford: Oxford University Press.
- Guy Peters, B., Torfing, J., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. New York: Oxford University Press.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Science*, 175-195.
- Hajer, M. (2009). *Authoritative governance. Policy making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor leefomgeving.
- Hajer, M., Van Tatenhove, J., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Bilthoven: RIVM.
- Hood, C. (1991). A public management for alle reasons? *Public Administration*, 3-19.
- Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid en Maatschappij*, 388-401.
- Janssens, R., Jonge, de, J., & Polhuis, P. (2013). Voorbij de Gouden Muur. De nieuwe gemeentecontroller: naar een postmoderne invulling. *TPC*, 3-8.
- Kaufman, H. (1967). *The Forest Ranger: A Study in Administrative behavior*. Washington D.C.: Resources for the future.
- Kooiman, J. (1999). Social-Political Governance: overview, reflections and design. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 67-92.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Londen: Sage Publications.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2010). *Help een burgerinitiatief!* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2011). *Integratie, binding en burgerschap*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2013). *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- NOS. (2013, september 17). *Nos*. Opgeroepen op juni 13, 2015, van www.nos.nl: <http://nos.nl/artikel/552139-kabinet-wil-participatiesamenleving.html>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Boston: Addison-Wesley.
- Osborne, S. (2010). *New Public Governance, Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 377-387.
- Oude Vrielink, M., & Van de Wijdeven, T. (2011). Ondersteuning in vieren. Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 438-455.
- Oude Vrielink, M., Verhoeven, I., & Van de Wijdeven, T. (2013). Meedoen met de overheid? Over de stille beleidspraktijk van de overheid. *Bestuurskunde*, 22(2), 13-22.
- Pierre, J., & Guy Peters, B. (2000). *Governance, politics and the state*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis-new public management, governance and the Nei-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.

- Rhodes, R. (1996). The New Governance; Governing without Government. *Political Studies*, 652-667.
- RMO. (2002). *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: SDU.
- RMO. (2008). *Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO. (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rob. (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Robson, C. (2011). *Real world research: A resource for social scientists and practitionerresearchers*. Oxford: Blackwell.
- Salamon, L. (2002). *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- SER. (2008). *Advies Waarden van de Landbouw*. Den Haag: SER.
- Specht, M. (2013). Zelforganisatie vanuit het perspectief van burgers: Inzichten uit onderzoek naar de pragmatiek van burgerparticipatie in drie Europese steden. *Bestuurskunde*, 22(1), 55-65.
- Steijn, B. (2009). Over de competenties van de 'nieuwe' ambtenaar. *Ministerie van BZK*, 30-45.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36, 41-57.
- Swanborn, P. (2004). Kwalitatief onderzoek en exploratie. *Kwalon*, 7-13.
- 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag/Haastrecht: Vereniging voor OverheidsManagement/Vereniging van Gemeentesecretarissen/IKPOB.
- Ter Bogt, H. (2006a). *New Public Management and management changes in Dutch local government: some recent experiences and future topics*. Groningen: Universiteit groningen.
- Torfiging, J., Guy Peters, B., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: advancing the paradigm*. New York: Oxford University Press.
- Uitermark, J. (2012). De zelforganiserende stad. *Toekomst van de stad*.
- Van Dam, R., Duineveld, M., & Durin, R. (2015). Delineating active citizenship: the subjectification of citizens' initiatives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 163-179.
- Van de Vlugt. (2005). *De gemeente ambtenaar: Bureaukraat of Netwerk? Onderzoek naar een modern ideaalbeeld van de ambtenaar*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van de Wijdeven, T., & Hendriks, F. (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: Nicis Institute.
- Van den Heuvel, J. (2005). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Van der Heijden, J., Van der Mark, L., Meiresonne, A., & Van Zuylen, J. (2007). *Help! een burgerinitiatief*. Den Haag: INAXIS, ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van der Klein, M., Stavenuiter, M., & Smits van Waesberghe, E. (2013). *Het begint bij de burger: Dilemma's van gemeenten bij initiatieven van burgers in zorg en welzijn*. Verwey-Jonker Instituut: Utrecht.
- Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., Van Gerwen, O., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door Doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.

- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., Van der Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
- Van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Twist, M., Bressers, D., & Van der Steen, M. (2014). *Waardenoriëntaties van ambtenaren: perspectieven, patronen, profielen*. Den Haag: NSOB.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger: over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*. Den Haag: Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Verhoeven, I., & Tonkens, E. (2011). Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid. *B en M: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 38(4), 419-437.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgeverij.
- Weber, M. (1946). VII: Bureaucracy. In H. Gerth., & C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (pp. 196-244). Oxon: Routledge.
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University press.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Verenigde Staten: Basic Books.
- WRR. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press.

8. Bijlagen

8.1 Informatie Respondenten

Type

In de onderstaande lijst staan de beleidssectoren van de ambtenaren die zijn geïnterviewd in willekeurig volgorde om de anonimiteit van de respondenten zo goed mogelijk te waarborgen. Dit betekent dat er geen verband bestaat tussen de code van een ambtenaar (bijv. Ambt1) en de volgorde van de onderstaande functies.

1. Openbare ruimte
2. Veiligheid
3. Zorg en Welzijn
4. Economie, Ruimtelijke ordening, Sport
5. Economische zaken, Onderwijs en Sport
6. Techniek
7. Zorg en Welzijn
8. Bedrijven, en economische klimaat
9. Bedrijven en economische klimaat
10. Maatschappelijke ontwikkeling, jeugd en participatie
11. Maatschappelijk ontwikkeling
12. Ruimtelijke ontwikkeling / bestemmingsplannen

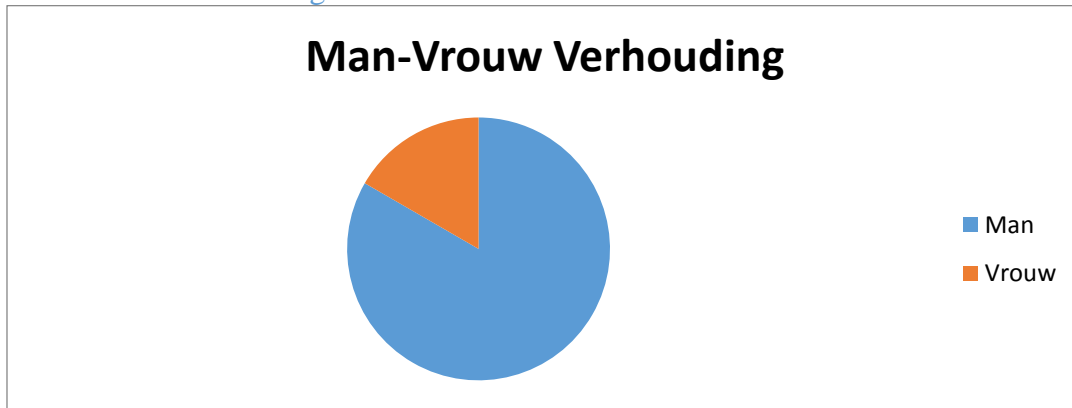
Interviews met initiatiefnemers van een burgerinitiatief

13. Burgerinitiatief Gouda
14. Burgerinitiatief Lansingerland

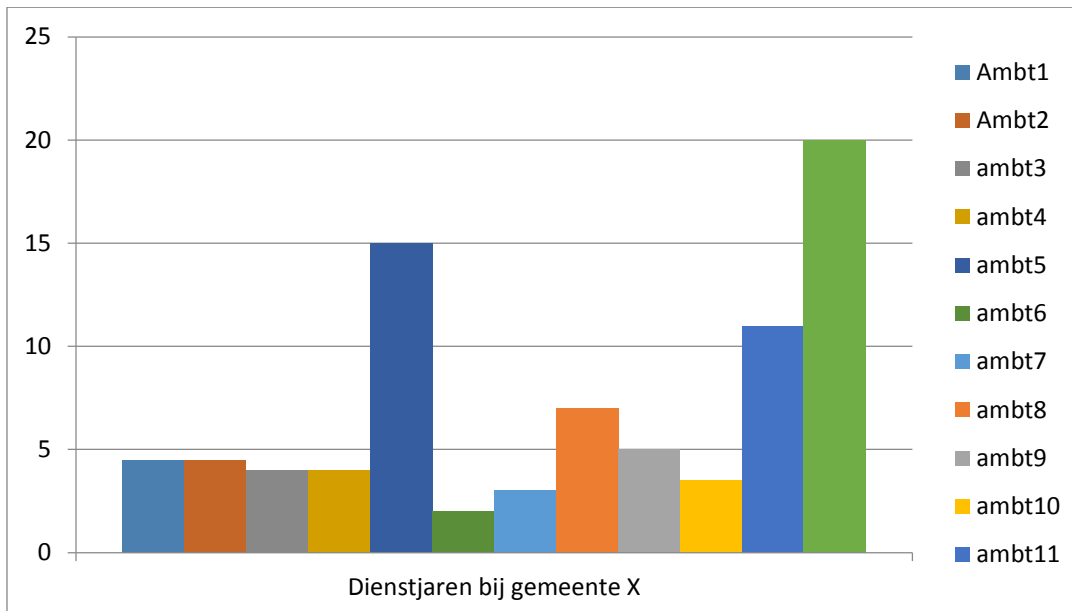
Gemeenten waar de respondenten vandaan komen

1. Gouda
2. Lansingerland
3. Schiedam.

Man-Vrouw Verhouding



Dienstjaren



Leeftijd respondenten



8.2 Interviewgide

Deel 1:

- Voorstellen
- Onderzoek(-svragen) toelichten
- Uitleggen doel en planning van het interview:
 - Vertrouwde setting
 - Anonimiteit
 - Voicerecorder tijdens gesprek
- Persoonlijke gegevens: leeftijd, sekse, aantal jaren in dienst, type ambtenaar, sector

Deel 2:

- Korte uitleg van mijn onderzoek + probleemstelling
- Voorleggen vier vignetten
- Per vignet doorvragen naar de motivatie achter de antwoordkeuze

Onderwerpen:

- Eigen praktijkvoorbeelden van de gemeenschap of de markt dit zich nadrukkelijk begeven op het publieke domein, voorbeelden van burgerinitiatieven in de gemeente
- Duiding van de participatiesamenleving.
- Afwegingen die een ambtenaar maakt in het schakelen tussen *binnen* en *buiten*. Voorbeelden van lastige situaties.
- Ideale overheid / Ideale ambtenaar + toekomstbeeld van de overheid / ambtenaar
- Waar ligt de prioriteit in de werkpraktijk: *van-binnen-naar-buiten* of *van-buiten-naar-binnen*.
- Dominante perspectieven óf sedimentatie.

Vignet 1 – Publiek belang, beleid en doelvorming.

Casus:

De gemeente waar u voor werkt heeft in haar beleidsplan staan dat het komende jaar in het teken moet staan van *verduurzaming*. Windenergie, blijkt na onderzoek het meest rendabel en daarom is er een subsidiepot gevormd voor initiatieven vanuit de gemeente met betrekking tot windenergie. Drie invloedrijke bedrijven uit de gemeente, een georganiseerde groep burgers en de woningbouwcorporatie willen echter niet inzetten op windenergie maar komen met een groot innovatief plan omtrent zonne-energie en vragen om een groot deel van het totale subsidiebudget.

In het kader van publiek belang, beleid en doelvorming, wat is uw reactie:

- C) Politiek bepaalt wat publiek belang is en vormt (beleids-)doelstellingen in eventueel afrekenbare afspraken. Van mij wordt verwacht om zoveel mogelijk (beleids-)doelstellingen te halen.
- D) In overleg met het netwerk bepalen wat het publiek belang is, dan wel kijken wat burgers en bedrijven zelf ontwikkelen. Beleid is er om de maatschappelijke voorkeur te ondersteunen en te voorzien van kaders.

Houding ambtenaar:

- C) Als ambtenaar is het zaak om te allen tijde onpartijdig, zorgvuldig en integer te werk te gaan en/of zijn afspraken over prestaties en output van belang om effectief en efficiënt te kunnen werken.
- D) Als ambtenaar is het zaak om domein overschrijdend te werk te gaan en in netwerksamenwerking met andere partijen tot een breed gedragen aanpak te komen en/of een ambtenaar moet soms een stap terug doen en ruimte laten aan de markt/samenleving.

Vignet 2 – Waarden van de ambtenaar en de overheidsorganisatie:

Casus:

De gemeente waar u voor werkt heeft samen met een aantal bedrijven uit het lokale MKB, een bank en een groep burgers een coöperatie opgericht ter bestrijding van de werkloosheid in de gemeente. Er zit veel geld in de coöperatie, het project begint zijn vruchten af te werpen en er is veel draagvlak in de samenleving voor het project. Na een aantal maanden krijgt u, in vertrouwen, het bericht dat een van de bedrijven, tevens de grootste geldschieter van het project, vermoedelijk schuldig is aan belastingontduiking.

In het kader van waarden en overheidsorganisatie, wat is uw reactie:

- C) De kwestie is in dit geval of de gemeente verantwoording af kan leggen voor dit project en deze samenwerkingspartners. Democratische controle, integriteit en rechtszekerheid staan hoog in het vaandel.
- D) De kwestie is in dit geval of er genoeg draagvlak bestaat voor dit project en of de waarde van het project de gemeenschap en de bedrijven beter in positie brengt

Houding ambtenaar:

- C) Als ambtenaar is het zaak om te allen tijde onpartijdig, zorgvuldig en integer te werk te gaan en/of zijn afspraken over prestaties en output van belang om effectief en efficiënt te kunnen werken.
- D) Als ambtenaar is het zaak om domein overschrijdend te werk te gaan en in netwerksamenwerking met andere partijen tot een breed gedragen aanpak te komen en/of een ambtenaar moet soms een stap terug doen en ruimte laten aan de markt/samenleving.

Vignet 3 – Sturingsfilosofie en overheidshandelen

Casus:

Uw gemeente heeft de opstartaanvraag van zelfstandig coöperatie voor gehandicaptenzorg gehonoreerd en heeft de coöperatie een opstartsubsidie en een accommodatie geboden. De coöperatie is de vervulling van een wens van een groep ouders en verzorgers. Enige tijd later ontstaan er vragen bij de gemeenteraad: “Het initiatief zou concurrerend zijn met de reguliere zorg en welzijn”. Naast vragen over oneerlijke concurrentie, wordt er gevraagd naar de gemaakte prestatieafspraken en kosten van het initiatief.

In het kader van sturingsfilosofie en overheidshandelen, wat is uw reactie:

- C) Rechten en plichten zijn voor iedereen gelijk en de overheid moet willekeur en partijdigheid zien te voorkomen. De gemeente mag geen oneerlijke concurrentie veroorzaken en er moeten van tevoren afspraken worden gemaakt wat betreft doelen en prestaties van een project.
- D) Vanuit publieke doelen proberen aan te sluiten bij het maatschappelijk initiatief en eventueel compromissen sluiten met samenwerkingspartners.

Houding ambtenaar:

- C) Als ambtenaar is het zaak om te allen tijde onpartijdig, zorgvuldig en integer te werk te gaan en/of zijn afspraken over prestaties en output van belang om effectief en efficiënt te kunnen werken.
- D) Als ambtenaar is het zaak om domein overschrijdend te werk te gaan en in netwerksamenwerking met andere partijen tot een breed gedragen aanpak te komen en/of een ambtenaar moet soms een stap terug doen en ruimte laten aan de markt/samenleving.

Vignet 4 - Regels

Casus:

In uw gemeente *runnen* burgers sinds twee jaar, zonder hulp van gemeente, het buurthuis. Aan de ene kant wordt er door dat buurthuis een publiek belang gediend. Aan de ander kant is het een 'private onderneming'. Het buurthuis is sinds dit jaar gestart met een BSO. De BSO haalt en brengt de kinderen met een busje thuis, ouders hoeven ze dus niet op te halen. Ondanks dat de kinderen gehaald en gebracht worden, laat de gemeente weten dat de BSO parkeerplaatsen moet aanleggen. Voor twintig kinderen zijn vijf parkeerplaatsen nodig. Dat is verplicht volgens de parkeernorm, aldus de gemeente. De kosten voor vijf parkeerplaatsen zijn ruim €6.500.

In het kader van regels, wat is uw reactie:

- C) Regels zijn regels. Hoewel regels de ambitie van de overheid niet in de weg moeten staan is rechtsgelijkheid en gelijke behandeling het belangrijkste.
- D) Regels zijn er door en voor maatschappelijke partijen. Regels mogen de zelfredzaamheid en initiatieven van burgers niet in de weg staan.

Houding ambtenaar:

- C) Als ambtenaar is het zaak om te allen tijde onpartijdig, zorgvuldig en integer te werk te gaan en/of zijn afspraken over prestaties en output van belang om effectief en efficiënt te kunnen werken.
- D) Als ambtenaar is het zaak om domein overschrijdend te werk te gaan en in netwerksamenwerking met andere partijen tot een breed gedragen aanpak te komen en/of een ambtenaar moet soms een stap terug doen en ruimte laten aan de markt/samenleving.