

## **BARRIÈRES VOOR AMBTELIJKE CREATIVITEIT**

*“Men dient namelijk voor ogen te houden dat niets qua voorbereiding moeilijker, qua succes twijfelachtiger en qua uitvoering gevaarlijker is dan zich opwerpen als iemand die vernieuwingen wil doorvoeren. Want hij die dat doet heeft hen die van de oude profiteren tot vijanden, terwijl hij slechts lauwe verdedigers vindt in hen die van de nieuwe toestand zouden kunnen profiteren: een lauwheid die gedeeltelijk voortkomt uit vrees voor de tegenstanders, die immers de wet aan hun kant hebben, en gedeeltelijk uit het wantrouwen van de mensen die in feite pas geloven aan vernieuwing als zij deze in werkelijkheid ervaren hebben” (Machiavelli, 1513, p.76).*

**Scriptie Bestuurskunde A.Rozendaal  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Studienummer: 057306  
1 augustus 2005**

# **BARRIÈRES VOOR AMBTELIJKE CREATIVITEIT**

## **INHOUDSOPGAVE**

### H1 **Inleiding**

### H2 **Probleemstelling**

2.1 Probleemstelling en vragen.

2.2 Begripsafbakening.

2.2.1 De ambtenaar.

2.2.2 Creativiteit en barrières voor creativiteit.

2.2.3 Ambtelijke creativiteit.

### H3 **De wenselijkheid van ambtelijke creativiteit**

3.1 Uitingen over wenselijkheid van ambtelijke creativiteit.

3.2 Normatieve wenselijkheid van ambtelijke creativiteit.

### H4 **Ambtelijke creativiteit in het bestuurskundig wetenschappelijke discours**

4.1 Inleiding.

4.2 Ambtelijke creativiteit in de bestuurskundige literatuur.

4.2.1 Object van de bestuurskunde.

4.2.2 Oplossen maatschappelijke problematiek.

4.2.3 Creativiteit en beleid.

4.2.4 Creativiteit als onderdeel van organisatie en management.

4.2.5 Creatieve competenties.

4.3 Bestuurskundige opleidingen.

4.4 Conclusie.

### H5 **Theoretische oefening barrièrestelling**

5.1 Inleiding.

5.2 Het klassieke bureaucratie-model van Weber.

5.2.1 Inleiding.

5.2.2 Weber op microniveau.

5.2.3 Weber op mesoniveau.

5.2.4 Weber op macroniveau.

- 5.3 De institutionele benadering van Selznick.
  - 5.3.1 Inleiding.
  - 5.3.2 Selznick op microniveau.
  - 5.3.3 Selznick op mesoniveau.
  - 5.3.4 Selznick op macroniveau.
- 5.4 Het economische bureaucratie­model van Niskanen.
  - 5.4.1 Inleiding.
  - 5.4.2 Niskanen op microniveau.
  - 5.4.3 Niskanen op mesoniveau.
  - 5.4.4 Niskanen op macroniveau.
- 5.5 Conclusie theoretische oefening.

## H6 **Barrières voor ambtelijke creativiteit**

- 6.1 Inleiding.
- 6.2 Barrières op microniveau; persoonlijke barrières.
  - 6.2.1 Barrières van het ‘kunnen’.
  - 6.2.2 Barrières van het ‘willen’.
    - 6.2.2.1 Eigen belangen nastreven.
    - 6.2.2.2 Gevangen in een fuik van argumenten.
    - 6.2.2.3 Verkeerd startpunt probleemoplossing.
    - 6.2.2.4 Risico mijden.
    - 6.2.2.5 Verlamming.
    - 6.2.2.6 Gebrek aan kennis.
    - 6.2.2.7 Aanpassing aan de organisatie.
  - 6.2.3 Conclusie.
- 6.3 Barrières op mesoniveau: organisatorische barrières.
  - 6.3.1 Inleiding.
  - 6.3.2 Ambtelijke creativiteit niet in belang van de organisatie.
  - 6.3.3 Verantwoordelijkheid: risico mijden en (de)motiveren.
  - 6.3.4 Onvoldoende aandacht voor kennis en het verkrijgen van kennis.
  - 6.3.5 De organisatie miskent de gevaren van ICT.
  - 6.3.6 De organisatie legt de ambtenaar tegenstrijdige eisen op.
  - 6.3.7 De (hiërarchische) organisatiestructuur belemmert creativiteit.
  - 6.3.8 Gestandaardiseerde of te beperkte contacten met buitenwereld.
  - 6.3.9 Er gelden regels die veranderingen uitsluiten.
  - 6.3.10 Beperkte of onduidelijke (echte) beleidsvrijheid.
  - 6.3.11 De organisatiecultuur verhindert verandering en vernieuwing.
  - 6.3.12 Management blokkeert ambtelijke creativiteit.
  - 6.3.13 Creativiteit wordt te strak gestuurd.

6.3.14 Conclusie.

6.4 Barrières op macroniveau.

6.4.1 Inleiding.

6.4.2 Economische barrières.

6.4.3 Maatschappelijke barrières.

6.4.4 Aan wet-, en regelgeving gerelateerde barrières.

6.4.4.1 Te grote nadruk op belang van wetgeving beperkt creativiteit.

6.4.4.2 De wetgeving is onduidelijk over de status van de ambtenaar.

6.4.4.3 Bevordering en bescherming van de rechtsstaat versus creativiteit.

6.4.4.4 De wetgeving sluit niet aan bij ontwikkelingen in de maatschappij.

6.4.4.5 De wetgeving is te omvangrijk en te complex.

6.4.4.6 Oneigenlijk gebruik van algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

6.4.4.7 Onvoldoende aandacht voor internationale ontwikkelingen.

6.4.5 Politiek getinte barrières.

6.4.5.1 Onduidelijkheid over politiek-ambtelijke verhoudingen.

6.4.5.2 Gebrekkige definitie en invulling van 'algemeen belang'.

6.4.5.3 Verlamme werking van het poldermodel.

6.4.6 Conclusie.

H7 **Conclusies, aanbevelingen en opties voor vervolgonderzoek**

7.1 Conclusies.

7.2 Aanbevelingen.

7.3 Opties voor (vervolg)onderzoek.

**Geraadpleegde literatuur**

## H1: INLEIDING

Twee jaar geleden besprak ik met een ambtenaar van een koepelorganisatie voor onderwijsinstellingen een idee op het gebied van terugdringing van ziekteverzuim in het onderwijs. De reactie van de ambtenaar was dat het idee haar erg aansprak, maar dat het voordragen van inhoudelijke creatieve ideeën binnen haar organisatie niet op prijs werd gesteld. Dit heeft mij aan het denken gezet over ambtelijke creativiteit en barrières voor ambtelijke creativiteit. Kan het zo zijn dat er in de praktijk barrières bestaan voor ambtelijke creativiteit die het probleemoplossend vermogen van de overheid nadelig kunnen beïnvloeden? Dat de reactie van genoemde ambtenaar een vaker voorkomende praktijk illustreert is mij inmiddels na enige studie en gesprekken met ambtenaren wel duidelijk.

Zie ook Igor Byttebier die in zijn boek 'Creativiteit Hoe? Zo!' onder de subtitel 'waarom creativiteit en innovatie niet slagen in uw organisatie', een opsomming geeft van 26 veelgehoorde 'idea-killers', waaronder: 'bestaat al', 'daar hebben we geen tijd voor', 'kan niet', 'laten we realistisch blijven', 'geen budget', 'ik ben niet creatief', 'niet mijn verantwoording', 'dat is een te grote verandering', 'dat werkt ergens anders wel, maar hier niet' en 'we kunnen ook zonder' (Byttebier, 2004). Ook de Belastingdienst beschrijft in een themanummer uit 2002 over ideeënmanagement een 'afpoeier top 10', waarmee de beste ideeën om zeep worden geholpen: 'daarvoor is nu geen geld'; 'dat kost teveel mankracht'; 'dat werkt hier toch niet'; 'geen tijd'; 'denk er nog eens over na'; 'dat hebben we wel eens eerder geprobeerd'; 'het gaat toch goed zo'; 'daar moeten we nog maar eens over praten'; 'ik zal er over nadenken'; 'zet het eerst maar op schrift' (Belastingdienst; Belasting Bulletin, september 2002). In dezelfde lijn liggen de door Krips opgetekende 'Vijftig manieren om dwars te liggen' (Krips, 1985). Krips geeft in zijn inleiding aan dat voor veranderingen vooral veel energie en creativiteit nodig is, maar dat de praktijk leert dat om iets aanvaard te krijgen het vooral maar niet te creatief mag zijn (Krips, 1985, p.7).

Welke wereld van structuren en culturen gaat er schuil achter genoemde idea-killers? De kern van deze wereld wordt in deze scriptie niet bereikt; hier is meer onderzoek voor nodig. Wel wordt alvast wat van die wereld bloot gelegd door informatie over barrières voor ambtelijke creativiteit te verzamelen en te ordenen. Geprobeerd is de naam van de bestuurswetenschap als integratiewetenschap eer aan te doen door ook enige, zij het slechts verkennende, aandacht te besteden aan relevante politicologische, juridische, sociologische, psychologische en economische aspecten van barrières voor ambtelijke creativiteit. Misschien kan de lezer deze scriptie vooral gebruiken als een raamwerk om eigen hypothesen of ervaringen aan te toetsen.

Tot slot van deze inleiding nog een mild waarschuwend woord. Creativiteit is een aantrekkelijk begrip of zelfs een zogenaamd 'hoera-begrip', hetgeen het risico van overbelichting van het goede en onderbelichting van het minder goede met zich mee kan brengen. Een dergelijke valkuil moet vermeden worden. Hoewel deze scriptie zich met name richt op (barrières voor) wenselijke ambtelijke creativiteit, is er wel zeker het besef van de keerzijde van het 'hoera-begrip'. Ondermeer door uitingen over ambtelijke creativiteit kritisch te bekijken (zie paragraaf 3.1), door waarschuwingen te plaatsen bij de subjectieve wenselijkheid van ambtelijke creativiteit (zie paragraaf 3.2), door het maken van relativerende opmerkingen bij barrières voor ambtelijke creativiteit (zie bijvoorbeeld paragraaf 6.4.4.6 over de

algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en door de waarschuwing in de eerste aanbeveling (zie paragraaf 7.2), is van dit besef blijk gegeven.

## **H2: PROBLEEMSTELLING**

### **2.1 Probleemstelling en vragen**

Centraal in deze scriptie staat het vermoeden dat er binnen de publieke sector barrières aanwezig zijn die de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit kunnen belemmeren. Aannemende dat er binnen de ambtelijke organisatie goede creatieve ideeën kunnen worden gegenereerd (zie bijvoorbeeld (1) het rapport Beschrijving en analyse database Innovatie en Kwaliteit Publieke Sector, Zoetermeer 29 november 2004 van EIM Consult in opdracht van InAxis over een database van 850 innovaties en kwaliteitsverbeteringen in verschillende sectoren van het publieke domein, waaronder het openbaar bestuur en (2) Rainey, 2003, p.76 die vraagtekens zet bij het zogenaamde bewijs voor het ontbreken van creativiteit en innovatiekracht in de publieke sector) en aannemende dat goede ideeën een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van maatschappelijke problematiek, zou de aanwezigheid van dergelijke barrières een probleem zijn; deze barrières kunnen immers het probleemoplossend vermogen van een overheid nadelig beïnvloeden en dat terwijl de overheid haar bestaansrecht juist ontleent aan het oplossen van maatschappelijke problematiek. Het lijkt de moeite waard om door middel van het vergroten van inzicht over barrières voor ambtelijke creativiteit, te proberen het genoemde vermoeden te bevestigen of te ontkrachten. Ik probeer daartoe de volgende vragen te beantwoorden:

1. Is ambtelijke creativiteit wenselijk?
2. Op welke wijze wordt binnen het bestuurskundig wetenschappelijke discours aandacht gegeven aan ambtelijke creativiteit en barrières voor ambtelijke creativiteit?
3. Welke inzichten leveren enkele perspectieven op de bureaucratische organisatievorm op over mogelijke barrières voor ambtelijke creativiteit?
4. Zijn er omstandigheden te benoemen die ambtelijke creativiteit kunnen belemmeren?

Ad 1: Wenselijkheid van ambtelijke creativiteit zou steun geven aan de relevantie van het te onderzoeken vermoeden. De beantwoording van vraag 1 valt uiteen in twee onderdelen. Enerzijds kan de wenselijkheid van ambtelijke creativiteit worden afgeleid uit hetgeen in de praktijk aan uitingen over wenselijkheid wordt waargenomen. Anderzijds heeft de vraag naar wenselijkheid van ambtelijke creativiteit ook een normatieve component die ik vooral probeer te beantwoorden in de context van het speciale karakter van de publieke sector (hoofdstuk 3).

Ad 2: Voor het beantwoorden van vraag 2 heb ik relevante bestuurskundige literatuur bestudeerd en heb ik bekeken welke plaats ambtelijke creativiteit inneemt binnen universitaire bestuurskunde opleidingen in Nederland en België (hoofdstuk 4).

Ad 3: Vraag 3 schetst een theoretisch kader. Met behulp van drie gezaghebbende theorieën over de bureaucratische organisatievorm, wordt de voorstelbaarheid van barrières voor ambtelijke creativiteit getoetst op drie niveaus: micro-, meso-, en macroniveau (hoofdstuk 5).

Ad 4: Vraag 4 probeer ik te beantwoorden op basis van eigen inzicht, gesprekken met ambtenaren en bestudering van literatuur, waarbij ik aansluit bij het in het theoretisch kader gebruikte onderscheid in micro-, meso- en macroniveau (hoofdstuk 6).

Hoofdstuk 7 bevat enige conclusies, voorzichtige aanbevelingen en opties voor (vervolg)onderzoek.

Op zich zeer relevante vragen die in deze scriptie niet aan de orde zullen komen en zullen moeten wachten op nader onderzoek zijn:

- Is er een causaal verband tussen barrières voor ambtelijke creativiteit en het beperkte probleemoplossend vermogen van de overheid? Er zullen vele oorzaken aan een beperkt probleemoplossend vermogen van de overheid ten grondslag liggen (vergelijk A.Hoogerwerf, 1983, p.39 over het succes en falen van overheidsbeleid). In deze scriptie ligt de nadruk op de mogelijke aanwezigheid van barrières voor ambtelijke creativiteit en niet op onderzoek naar de bewijsbare gevolgen die deze barrières kunnen hebben voor het probleemoplossend vermogen van de overheid. Voor deze scriptie voldoet de aanname dat barrières voor ambtelijke creativiteit mogelijk invloed hebben op het probleemoplossend vermogen van de overheid.
- Komt een idee in de praktijk wellicht niet tot uitvoering omdat het idee niet deugt? Dit kan heel wel zijn, maar in deze scriptie wordt niet beschreven of onderzocht welke ideeën wel of niet goed zijn en of de kwaliteit van de ideeën de reden is waarom een idee niet tot ontwikkeling komt of tot uitvoering geraakt. In deze scriptie neem ik gewoonweg aan dat er goede ideeën zijn en dat die ideeën mogelijk niet tot ontwikkeling komen vanwege barrières voor ambtelijke creativiteit.

Wanneer ik zou concluderen tot de aanwezigheid van barrières, concludeer ik daar dus niet mee dat het de (enige) oorzaak is van het onvermogen van de overheid maatschappelijke problemen op te lossen. Maar het bevestigen van het bestaan van barrières voor ambtelijke creativiteit, kan leiden tot een verbeterde analyse van de oorzaken van een beperkt probleemoplossend vermogen van de overheid en kan fungeren als startpunt voor verder onderzoek.

## **2.2 Begripsafbakening**

Alvorens de in paragraaf 2.1 genoemde vragen te beantwoorden, wil ik een definitie van ambtelijke creativiteit formuleren. Gebruik van het samenstel 'ambtelijk' en 'creativiteit' nodigt eerst uit tot enige afbakening van de begrippen 'ambtenaar' en 'creativiteit'.



### **2.2.1 De ambtenaar**

Ambtenaren maken deel uit van het openbaar bestuur als het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij (Bovens, 2002, p.22). Zo veelvormig het openbaar bestuur is, zo veelvormig is de ambtenaar. Besef van de veelvormigheid van het begrip ‘ambtenaar’ is belangrijk om de reikwijdte van de wenselijkheid of noodzakelijkheid van ambtelijke creativiteit te zien.

Deze veelvormigheid kan met een aantal voorbeelden uit de literatuur worden geïllustreerd. Sommige auteurs verbeelden deze veelvormigheid door een indeling naar typen. Zo onderscheiden Jeliaskova en Hoppe onderscheiden in hun verkenning naar beroepsbeelden van beleidsfunctionarissen de typen procesregisseurs, beleidsfilosofen, advocaten, neo-weberianen en experts (Jeliaskova en Hoppe, 1996, p.124-153), Hartman en Tops beschrijven de ambtenaar als de kleurloze uitvoerende ambtenaar, de deskundige, de onderhandelaar en de verbinder (Hartman en Tops, 1987, p.332-355) en Hertogh gebruikt de typen klerk koopman en communicator (Hertogh, 2002). In het verlengde van een indeling naar verschillende typen, verbeelden sommige schrijvers de complexiteit van het begrip ambtenaar ook door het beschrijven van de diversiteit van benodigde competenties die een ambtenaar moet bezitten (zie o.a. Du Gay, 2000, p.146). Andere auteurs benadrukken de complexiteit van het ambtenaarschap door aandacht te vestigen op de veranderende rol van de ambtenaar in een veranderende maatschappij. De Vries spreekt over een ‘nieuwe ambtenaar’ die in de plaats komt van een trage, regels volgende ambtenaar. De nieuwe ambtenaar is een professional, die geïnteresseerd is in burgers en maatschappelijke vraagstukken, vaardig in dienstverlenings-, en beleidsprocessen en doordrongen van het besef te werken voor politieke opdrachtgevers (De Vries, 1999, p.69). Ook de Raad voor het openbaar bestuur beschrijft de veranderende rol van de ambtenaar (Raad voor het openbaar bestuur, 2004, p.23). Van Kemenade betitelt de nieuwe ambtenaar als een ‘moderne ambtenaar’ en een ‘civil servant’ die zelf ook inhoud aan het beleid geeft en niet alleen onderhorig is aan het politieke primaat (Van Kemenade; 2003, p.397-398).

Ik volg Ouwerkerk in de conclusie dat het begrip ‘de ambtenaar’ eigenlijk niet bestaat (Ouwerkerk, 2001, p.23) en zal het in deze scriptie dan ook gebruiken als een containerbegrip, met dien verstande dat ik er steeds vanuit ga dat de ambtenaar in meer of mindere mate betrokken is bij het maken van beleid en daarbij rekening dient te houden met het speciale karakter van de publieke sector. Wenselijke of noodzakelijke ambtelijke creativiteit is niet gekoppeld aan slechts één type ambtenaar maar heeft betrekking op het gehele spectrum aan typen van een ambtenaar.

### **2.2.2 Creativiteit en barrières voor creativiteit**

Er is geen algemeen geaccepteerde definitie van creativiteit (zie O’Dell, 2001, p.9, die melding maakt van wel 300 definities). Een definitie die ik in de literatuur een aantal keer ben tegengekomen is:

*“Man’s capacity to produce new ideas, insights, inventions or artistic objects, which are accepted as being of social, spiritual, aesthetic, scientific or technological value”* (Harre en Lamp, 1983).

Persoonlijke capaciteiten staan in deze definitie centraal. Ook Nobelprijswinnaar geneeskunde en ontdekker van Vitamine C Albert Szent-Gyorgyi (1893-1986) ziet creativiteit vooral als een persoonlijke eigenschap. Zijn veel geciteerde uitspraak over creatief denken luidt:

*“Discovery consists of seeing what everybody has seen and thinking what nobody has thought”.*

Het bezit van creatieve eigenschappen die tot nieuwe ideeën of innovaties kunnen leiden, is echter wel een noodzakelijke maar nog geen voldoende voorwaarde voor creatief handelen. Niet alleen zal een persoon ook moeten beschikken over tal van andere eigenschappen die het tot uiting komen van creativiteit mogelijk maken (bijvoorbeeld doorzettingsvermogen, durven omgaan met emoties, kennis van een vakgebied, inzicht en handigheid om een nieuw idee geaccepteerd te krijgen en door een beleidsproces te loodsen), maar daarnaast speelt ook de omgeving een belangrijke rol (zie over de invloed van de omgeving op kunstenaars ook Cameron, 1992/2002 in haar boek ‘The Artist’s Way’). Het gaat niet alleen om een eigenschap die iemand wel of niet heeft, maar creativiteit wordt tevens gedefinieerd door de situatie waarin iemand zich bevindt: zijn er mogelijkheden om creatief te zijn of niet en op welke wijze kan een nieuw idee binnen een organisatie of beleidsveld geaccepteerd en gerealiseerd worden? Csikszentmihalyi ziet creativiteit in dit bredere perspectief en spreekt van een benodigde wisselwerking tussen gebied, veld en mens. Zijn definitie van creativiteit legt meer de nadruk op verandering:

*“Creativiteit is elke daad, elk idee of elk product dat een bestaand gebied verandert of dat een bestaand gebied verandert in een nieuw”*(Csikszentmihalyi; 1999, p.38).

Veel mensen denken bij het begrip ‘creativiteit’ meteen aan het gebied van de beeldende kunsten. Dat is niet zo verwonderlijk want creativiteit kan gezien worden als een vanuit de kunst afkomstige culturele metafoor die steeds populairder wordt in andere gebieden (zie K.Grit, 2000, p.49). Om een idee te krijgen van de manier waarop kunstenaars zelf tegen creativiteit en tegen barrières voor creativiteit aankijken heb ik een vijftal kunstenaars geïnterviewd over creativiteit. Op de vraag wat zij onder creativiteit verstaan kwamen in hun antwoorden de volgende elementen vaak terug: het initiatief nemen om iets nieuws te maken, originaliteit, experimenteren, verbanden leggen, door grenzen heen breken, onderscheidend zijn en net even iets anders doen, denken of maken dan alle anderen. Twee van hen gaven, met verwijzing naar de evolutieleer, aan dat creatieve vernieuwing noodzakelijk is om te kunnen overleven. In de ogen van de geïnterviewde kunstenaars staat vooral het ‘scheppend vermogen’ (zie ook het woordenboek der Nederlandse Taal, Van Dale), centraal. Echter, volgens Picasso, is creativiteit vooral destructie (zie ook Enthoven in Nauta, 2003, p. 19 en 20 over creatieve destructie: om ruimte te maken voor creativiteit en vernieuwing is het wegkappen van oud hout nodig; binnen overheidsorganisaties wordt echter nauwelijks aandacht geschonken aan de noodzaak van vernietigen). Het populair worden van het begrip ‘creativiteit’ buiten het gebied van de beeldende kunsten, lijkt overigens de oorspronkelijke (culturele) inhoud van het begrip niet ongemoeid te laten. Resultaten van zoekopdrachten naar ‘creativiteit’ bij de zoekmachines op het internet, leveren vooral veel verwijzingen op naar de

combinatie tussen creativiteit en probleemoplossing. Creativiteit wordt met name noodzakelijk of nuttig geacht bij het oplossen van complexe problemen (zie ook O'Dell, 2001).

Barrières voor creativiteit zijn eenvoudigweg omstandigheden die creativiteit in de weg kunnen staan. Op de vraag wat er nodig is om creatief te kunnen zijn werden door elk van de geïnterviewde kunstenaars zonder uitzondering zowel persoonlijke als ook meer aan de omgeving gerelateerde voorwaarden genoemd om creatief te kunnen zijn: een goede lichamelijke en geestelijke conditie, creatief kunnen denken en doen, kennis van de materialen en onderwerpen waar je mee werkt, voldoende ruimte om creatief te kunnen zijn en grenzen te verleggen, tijd en een inspirerende en stimulerende omgeving. Deze reacties hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het raamwerk van het hoofdstuk over barrières voor ambtelijke creativiteit (hoofdstuk 6).

In deze scriptie ga ik er vanuit dat creativiteit uit twee hoofdonderdelen bestaat: **(1)** creativiteit als capaciteit en **(2)** creativiteit als activiteit (makend of afbrekend) op een continuüm dat loopt van een creatief initiatief tot aan het bereiken van een resultaat. Op beide onderdelen kunnen persoonlijke (meer sociaal psychologische) factoren en omgevingsfactoren een stimulerende of belemmerende invloed uitoefenen. Wanneer deze factoren creativiteit belemmeren, beschouw ik ze als barrières voor creativiteit. Dit geheel aan onderdelen en factoren noem ik in het vervolg de creativiteitslijn.

### **2.2.3 Ambtelijke creativiteit**

‘Ambtelijke creativiteit’ is meer dan de optelsom van beide delen. Bij het gebruik van het samenstel ‘ambtelijke creativiteit’ ga ik, verwijzend naar het voorgaande, aldus uit van een veelvormige en ruime betekenis van ‘ambtenaar’ (ambtelijke creativiteit is niet gekoppeld aan bepaalde ambtelijke functies of niveaus) terwijl ‘creativiteit’ capaciteiten en activiteiten in zich bergt. De toegevoegde waarde van dit samenstel zit met name in het activiteitonderdeel van creativiteit: de actieve en creatieve betrokkenheid van de ambtenaar bij het maken en uitvoeren van beleid het maken van beleid waarmee de ambtenaar een bijdrage kan leveren aan het oplossen van maatschappelijke problematiek. Deze inhoudelijke en aan probleemoplossing gerelateerde component geeft specifieke inhoud en richting aan het begrip ‘ambtelijke creativiteit’.

Het bovenstaande leidt tot de volgende definitie van ambtelijke creativiteit: het vermogen om als ambtenaar in een werkomgeving vernieuwende ideeën te kunnen ontwikkelen die een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van maatschappelijke problematiek. Uit deze definitie heb ik de volgende met elkaar samenhangende kernelementen gebruikt om in deze scriptie het begrip ambtelijke creativiteit te operationaliseren en te koppelen aan mogelijke barrières voor ambtelijke creativiteit: **(1)** het ideeëngenererend vermogen (capaciteit en activiteit) van de ambtenaar, **(2)** de omgeving waarin de ambtenaar werkzaam is en **(3)** de meer algemene rol-, en taakopvatting van de ambtenaar en de hiermee samenhangende verplichtingen. Deze elementen komen steeds weer terug in de volgende hoofdstukken, maar de hoofdstukken zijn niet schematisch opgebouwd rondom deze kernelementen; elk hoofdstuk heeft een eigen opbouw en volgt een eigen dynamiek.

Verder wil ik nog opmerken dat het hier steeds gaat om ambtelijke creativiteit in een positieve zin van het woord: creatief denken ten behoeve van probleemoplossingen binnen algemeen aanvaarde normen van integriteit en legaliteit. ‘Ambtelijke creativiteit’ zou immers ook opgevat kunnen worden als een meer negatief geladen aanduiding van een capaciteit of handeling waarmee de grenzen van het juridisch toelaatbare worden opgerekt. Vergelijk het gebruik van de aanduiding ‘creatieve boekhouder’. Dergelijke eigenschappen of praktijken zijn hier niet bedoeld en worden hier verder niet behandeld.

### **H3: DE WENSELIJKHEID VAN AMBTELIJKE CREATIVITEIT**

Indien ambtelijke creativiteit niet gewenst zou zijn, zou dat het belang van het verkrijgen van inzicht in barrières voor ambtelijke creativiteit fors relativeren. Dit maakt de noodzaak van het vinden van een antwoord op de vraag of ambtelijke creativiteit wenselijk is duidelijk. Bij de beantwoording van deze vraag, volg ik twee sporen: een subjectief empirisch spoor en een meer normatief spoor. Enerzijds heb ik in (informatie over) de bestuurlijke praktijk naar uitingen over de wens tot ontwikkeling van ambtelijke creativiteit gezocht. Anderzijds wil ik nagaan of de wens van ambtelijke creativiteit normatief gerechtvaardigd is.

#### **3.1 Uitingen over wenselijkheid van ambtelijke creativiteit**

De opvatting dat ambtelijke creativiteit ongewenst is, wordt in de bestuurlijke wereld door weinigen expliciet verdedigd. Voorstanders van een uitsluitend uitvoerende taakopvatting van een ambtenaar, komen nog het dichtst in de buurt van tegenstanders van ambtelijke creativiteit. Dergelijke voorstanders lijken echter tot een uitstervend ras te behoren; ik laat ze hier dan ook verder buiten beschouwing. Steunbetuigingen aan de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit komen vaker voor en zijn soms af te leiden uit de kritiek op het functioneren van de overheid; ambtenaren zijn te weinig creatief en het ontwikkelen van ambtelijke creativiteit is gewenst (zie bijvoorbeeld Ouwerkerk, 2001, p.90 en ook WRR, 2004, p.10, 13 en 217). Voorbeelden van meer expliciete uitingen in de bestuurlijke praktijk over de wenselijkheid van ambtelijke creativiteit die ik in de afgelopen twee jaar heb verzameld, zijn opgenomen in onderstaand overzicht.

##### **- Overheidsprogramma's**

In overheidsprogramma's die in het kader van bestuurlijke vernieuwing zijn opgestart, zijn veel aanwijzingen te vinden waaruit de wenselijkheid van ambtelijke creativiteit blijkt. Zo stimuleert InAxis (in 2001 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgerichte innovatiecentrum openbaar bestuur) expliciet de ontwikkeling van creativiteit en innovatie binnen het openbaar bestuur en wil een bijdrage leveren aan het vergroten van de innovatie en leervermogen van de overheid (zie ook [www.inaxis.nl](http://www.inaxis.nl)). Ook in het actieprogramma ‘Een andere overheid’ wordt ambtelijke creativiteit wenselijk geacht. Het kabinet streeft een nieuwe overheid na die beter in staat is de grote maatschappelijke problemen adequaat aan te pakken (Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Actieprogramma Andere Overheid’, p.4). Toenmalig minister De Graaf licht dit streven toe op het VNG congres van 8 juni 2004: ‘bestuurlijke vernieuwing

draait om oplossingen, om onconventionele oplossingen voor conventionele problemen'. In het kader van dergelijke overheidsprogramma's realiseert de overheid inmiddels zelfs creativiteitstimulerende mentale, virtuele en fysieke locaties voor haar ambtenaren (zie bijvoorbeeld: [www.het-buithuis.nl](http://www.het-buithuis.nl)).

- Symposia / congressen

De overheid is prominent aanwezig op vele congressen en symposia over innovatie in het openbaar bestuur. De noodzaak en wenselijkheid van innovatie en creativiteit binnen het openbaar bestuur wordt tijdens dergelijke bijeenkomsten breed uitgemeten. Een paar voorbeelden:

- Het centrale thema van het Festival der bestuurskunde op 12 februari 2004 luidde: 'volatiel bestuur; grenzeloze bestuurskunde'. De gewenste wijze waarop ambtenaren creatief en flexibel moeten omgaan met veranderingen en verrassingen binnen het openbaar bestuur, is hier uitgebreid besproken.
- Op 11 maart 2004 tijdens de 2<sup>e</sup> nationale conferentie Innovatie en Kwaliteit in de Publieke Sector, stond de kunst van het innoveren en inspireren tot vernieuwingen en verbeteringen centraal. Op de uitnodiging voor de conferentie schreef oud-minister De Graaf: 'Juist in een tijd van bezuinigingen hebben we behoefte aan frisse initiatieven en creatieve oplossingen'.
- Op 26 april 2004 organiseerde InAxis in samenwerking met de Belastingdienst een workshop ideeënmanagement onder de titel 'onder de waterlijn'. Een belangrijk discussie onderwerp tijdens deze sessie was de vraag op welke wijze het creatief en innoverend vermogen van een organisatie zo goed mogelijk benut kon worden. De meeste deelnemers (voor een groot deel afkomstig uit overheidsorganisaties) waren overigens overtuigd van de aanwezigheid van een groot creatief, innoverend en oplossend vermogen binnen hun eigen organisatie.
- Onder de titel 'Grenzeloos vernieuwen?' vond op 18 en 19 mei 2004 het Landelijk Congres Bestuurskunde plaats. Tijdens zogenaamde 'masterclasses' werd niet alleen de nadruk gelegd op de noodzaak van creativiteit en vernieuwing, maar ook op de grenzen waar vernieuwing tegenaan loopt.
- Ook tijdens de '3rd quality conference for public administrations in the EU' in Rotterdam op 15, 16 en 17 september 2004 sprak toenmalig minister De Graaf in zijn welkomstwoord over de behoefte aan 'new insights and fresh inspiration'.

- Persoonlijke uitingen politici en ambtenaren

Zowel politici, als ook (oud-)ambtenaren maken op persoonlijke titel melding van de noodzaak en wenselijkheid van ambtelijke creativiteit. Ik beperk me hier tot drie voorbeelden.

- A.Geelhoed (secretaris-generaal Algemene Zaken 1979-2000 en vanaf 2000 Advocaat generaal aan Europese Hof van Justitie) geeft in een interview in de Volkskrant aan dat de kwaliteit van het ambtenarenapparaat afneemt. De overheid zou slimme studenten te lang hebben laten lopen waardoor goede en tegendraadse ideeën vaak buiten de overheid ontstaan en dat terwijl er bij de overheid juist grote behoefte is aan dergelijke ideeën (Geelhoed, Volkskrant 30 april 2002).
- L.van der Laan (Vice-fractievoorzitter D66 en voormalig fractievoorzitter D66 in het Europees Parlement) is ook een pleitbezorgster van ambtelijke creativiteit. In de inleiding van het Jaarboek Binnenlands bestuur 2004 stelt ze dat doelen niet zullen worden gehaald als er geen ambtenaren zijn die inzicht met passie combineren om daadwerkelijk iets te bereiken. Er zijn ambitieuze mensen nodig die het uitvoeren van beleid niet zien als een technische aangelegenheid, maar als een kunst die creativiteit vereist (L.van der Laan, 2004, p. 6).
- De ambtenaren Agterberg en Weijman verzamelden citaten van Marten Toonder's creatie Dorknoper (ambtenaar eerste klasse van de gemeente Rommeldam). In het voorwoord op citaten over creativiteit (één van de eigenschappen die een ambtenaar tot een voorbeeldig ambtenaar maken) schrijven de auteurs: *“Met wetjes en regeltjes alleen kan de ambtenaar niet meer uit de voeten. Op creativiteit komt het aan. Maar wat is dat precies? In ieder geval is er voldoende ruimte nodig om buiten de vaste paden te kunnen treden. Maar creativiteit blijft een vaag begrip als het niet tot leven komt”*. (Agterberg en Weijman, 1999, p.29).

- Personeelsadvertenties

Bij het doornemen van vindplaatsen van overheidsvacatures (Intermediair jaargang 2004, Binnenlands Bestuur jaargangen 2003 en 2004) valt op dat 'creativiteit' zeer vaak als vereiste wordt genoemd. Een onderzoek naar beelden van goed bestuur in personeelsadvertenties van Hertogh laat zien dat creativiteit al in 1998 op nummer tien van de top-10 van meest gevraagde functie-eisen stond (Hertogh, 2002, p.81). Ik heb de indruk dat 'creativiteit' de laatste jaren een stukje op de ranglijst is gestegen.

Dát er op uiteenlopende plaatsen uitingen van wenselijkheid van ambtelijke creativiteit te vinden zijn, is nu duidelijk. Uitingen die betrekking hebben op de gehele creativiteitslijn, ben ik niet tegengekomen. Vaak gaat het om een gewenste capaciteit of competentie, zonder dat daarbij aandacht wordt besteed aan de (on)mogelijkheden om daadwerkelijk creatief te kunnen zijn; creativiteit als activiteit is onderbelicht, evenals de invloed van de omgeving waarin de ambtenaar werkzaam is. Mede door onderbelichting van de kernelementen uit de definitie van ambtelijke creativiteit, past bij de beoordeling van de relevantie van uitingen over creativiteit enige voorzichtigheid:

- Creativiteit in het openbaar bestuur wordt vaak in één adem genoemd met innovatie of innovatieve besluitvorming. Innovatieve besluitvorming en creativiteit zijn misschien niet geheel los van elkaar te zien, maar voorzichtigheid is geboden: innovatieve besluitvorming betekent niet per definitie aandacht voor inhoudelijke creatieve probleemoplossing en kan, wanneer aandacht voor innovatieve besluitvorming zijn weg weer heeft gevonden in procedures en regels, de inhoudelijke creativiteit ver achter zich laten en een meer symbolische waarde krijgen.
- De wens om ambtenaren creatief te laten zijn kan fors gerelativeerd worden wanneer degene die de wens uitspreekt tegelijkertijd ook barrières in stand houdt die ontwikkeling van ambtelijke creativiteit tegengaan.
- Creatieve of innovatieve projecten kunnen modegevoelig zijn en hebben soms betrekking op onderwerpen die op een bepaald moment goed scoren (zoals in 2005 het onderwerp 'veiligheid' goed scoort). Voor dergelijke projecten kan de initiatiefnemer binnen een organisatie relatief snel de handen voor een idee op elkaar krijgen ter meerdere eer en glorie van zichzelf, zijn leidinggevenden en de organisatie. Voor de robuustheid van dergelijke projecten valt te vrezen.
- De sfeer rondom innovatieve besluitvorming en het ontwikkelen van creatief vermogen in een organisatie roept soms een vergelijking op met interactieve besluitvorming: het is een modieus verschijnsel met een grote retorische lading en kan deelnemers het idee geven dat hun stem meetelt, maar in de praktijk valt het resultaat tegen (zie ook Edelenbos, 2001). Het is goed de retorische of symbolische aspecten van de aandacht voor innovatieve en creatieve besluitvorming te onderkennen en in te zien dat de illusie soms groter en belangrijker is dan de werkelijkheid (vergelijk ook: M.Edelman; The symbolic uses of politics, 1965/1985 en M.van Twist e.a; Berenschot Trendstudie 2002, p.189).
- Overheden bezigen creativiteit en innovatie vaak in samenhang met activiteiten rondom reorganisaties. De overheid lijkt erg naar binnen gericht te zijn: de overheidsorganisaties en bijbehorende reorganisaties staan centraal maar de maatschappij in dienst waarvan de overheid aan maatschappelijke problemen moet werken is vaak onderbelicht. De link tussen innovatie / creativiteit en het oplossen van maatschappelijke problematiek wordt niet altijd voldoende gelegd.
- Er is de laatste tijd binnen en buiten de publieke sector veel gezegd en geschreven over de waarde van de creatieve klasse voor de maatschappij (vergelijk : G.Marlet en C van Woerkens in de Atlas voor gemeenten 2004, R.Florida in The rise of the creative class, M.van Twist e.a in Berenschot Trendstudie 2002, 'Amsterdam creatieve stad; uitgangspuntennotitie Kunstenplan 2005-2008' van de gemeente Amsterdam en 'Overheid faalt met beleid van innovatie', artikel Volkskrant 22 november 2004). Het gaat hier echter met name om een economische discussie over het tekortschieten van het innovatieve vermogen van de Nederlandse economie en valt buiten het bestek van een discussie over ambtelijke creativiteit.

### **3.2 Normatieve wenselijkheid van ambtelijke creativiteit**

De bestuurlijke praktijk lijkt aldus behoefte te hebben aan ambtelijke creativiteit. De wens daartoe wordt in ieder geval uitgesproken. Maar is er ook sprake van een normatieve wenselijkheid van ambtelijke creativiteit? Zou de wens er ook moeten zijn? Bij het beantwoorden van deze vraag staat het bijzondere karakter van de publieke sector centraal.

De publieke sector wordt geacht de maatschappij te sturen. Het omgaan met maatschappelijke problematiek (waar zonder inmenging van de overheid weinig zou gebeuren) maakt onderdeel uit van het bestaansrecht van de overheid en van de publieke organisaties (zie ook De Vries en Van Dam, 1998, p.76 en Rainey, 2003, p.63 e.v.). Dit bijzondere karakter van de publieke sector vormt de basis van een inspanningsverplichting (het aannemen van een resultaatsverplichting zou mijns inziens een stap te ver voeren) om al hetgeen redelijkerwijs mogelijk is te doen om een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problematiek. Hét instrument om aan deze inspanningsverplichting vorm te geven, is het maken van beleid. Zoals eerder aangegeven wordt creativiteit in het algemeen gezien als een noodzakelijk en gewenst instrument ten behoeve van probleemoplossing. Dit geldt ook voor het oplossen van maatschappelijke problematiek met behulp van beleid; de inspanningsverplichting tot het oplossen van maatschappelijke problemen, impliceert de ‘verplichting’ tot het ontwikkelen en gebruik maken van ambtelijke creativiteit. Deze verplichting heeft niet alleen betrekking op het doen en laten van de overheid en overheidsinstellingen, maar richt zich ook op individuele ambtenaren. Het speciale karakter van de taken die de overheid op zich heeft genomen, geeft immers ook een bepalende kijk op het individuele ambtenaarschap (Ringeling, 1993, p.283 e.v.) en zou ook weerslag moeten krijgen in de werkwijze of het idealisme van de ambtenaar (zie ook de Raad voor het openbaar bestuur, 2004, p.8 en 9: de ambtenaar moet zich bewust zijn van het speciale karakter van de publieke dienst, de hogere waarde van het algemeen belang en de verantwoordelijkheden die daarmee samenhangen )

Idealisme kan, als innerlijke drijfveer van de ambtenaar, belangrijk zijn voor het aanjagen van ambtelijke creativiteit. Het idealisme kan bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en het maken van vernieuwend beleid inspiratie bieden, kan een richting aanwijzen voor verandering, kan reflectie en debatten stimuleren en heeft een sterke emotionele kracht (zie Van der Burg en Taekema, Nederlands Juristenblad, 21 mei 2004, p.1074). Idealisme kan aldus een belangrijke rol spelen bij het maken van beleid, en doet dat ook (vergelijk Rosenthal e.a. in *Ambtelijke Vertellingen*, 2001, p.21). Zonder idealen ontbreekt inspiratie. Waarom zou een ambtenaar creativiteit gebruiken voor iets waar hij niets mee heeft en niets om geeft? De keerzijde van idealisme is dat het kan leiden tot ideologische verstarring en roept dus ook weerstand op. Frissen betoogt dat idealen niet onschuldig zijn wanneer idealisten volharden in de pretentie deze politiek te kunnen normeren en breekt een lans voor politieke indifferentie (Frissen, 1996, p. 316 en 324). Dit gaat wat ver. Misschien ontstaat door deze indifferentie wel enige variëteit van verbindingen, zoals Frissen dat omschrijft, maar zonder politieke doelformulering en zonder idealen kom je ook nergens. Idealisme kan wel degelijk samengaan met realisme (vergelijk Urban, 1982, p. xi: *“To say it is ideological is not to say that its practitioners are not concerned with pure truth”*). Zolang idealisme geen heilig ideaal wordt, de realiteit niet uit het oog verliest en niet al te missionair wordt opgevat (zie ook Rosenthal, 2001, p.21), kan het goede diensten bewijzen bij het bedenken van creatieve oplossingen voor maatschappelijke problematiek en het volharden in het



tenuitvoerbrenge daarvan. Niet in de laatste plaats omdat idealisme ook de inhoud van het probleemveld bewaakt waar het idealisme zich op richt.

Normatieve wenselijkheid van ambtelijke creativiteit mag worden aangenomen. De verplichtingen voor overheid en individuele ambtenaar die samenhangen met het bijzondere karakter van de publieke sector vormen de basis van deze aanname.

Echter, hetzelfde bijzondere karakter van de publieke sector vormt ook de basis van een legitieme begrenzing van ambtelijke creativiteit: zo moet de overheid betrouwbaar zijn, moet de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid en het algemeen belang dienen en moet zorgen voor een stabiele en veilige samenleving. Onbegrensde en ongeconditioneerde ambtelijke creativiteit zou in strijd kunnen zijn met deze vereisten en beginselen. Zoals eerder aangegeven staan in deze scriptie barrières voor wenselijke ambtelijke creativiteit centraal, maar het is goed het bestaan van (gewenste barrières voor) ongewenste ambtelijke creativiteit niet te vergeten (zie ook paragraaf 6.1). Wanneer ambtelijke creativiteit legitiem wordt begrensd, moet wel gewaakt worden voor twee valkuilen: (1) de begrenzingen moeten niet misbruikt worden als 'idea-killers' (zie hoofdstuk 1) en (2) het bestaan van regels en procedures die de begrenzing van creativiteit moeten waarborgen is een goede reden om deze regels en procedures na te leven, maar is geen goede reden om de regels en procedures niet ter discussie te stellen wanneer het oplossen van maatschappelijke problematiek door naleving van deze regels en procedures onaanvaardbaar wordt gehinderd.

## **H4 AMBTELIJKE CREATIVITEIT IN HET BESTUURSKUNDIG WETENSCHAPPELIJKE DISCOURS**

### **4.1 Inleiding**

Nu de relevantie van (barrières voor) ambtelijke creativiteit is ondersteund met empirische en normatieve wenselijkheid van ambtelijke creativiteit, wil ik in dit hoofdstuk proberen inzicht in het onderwerp verder te vergroten door te bekijken welke aandacht er in het bestuurskundig wetenschappelijke discours aan (barrières voor) ambtelijke creativiteit wordt geschonken. De aanpak is als volgt. Allereerst doe ik in paragraaf 4.2 verslag van een zoektocht naar relevante informatie in de bestuurskundige literatuur. In paragraaf 4.3 komt aandacht voor ambtelijke creativiteit in universitaire bestuurskundige opleidingen aan de orde. In paragraaf 4.4 kom ik tot een conclusie.

### **4.2 Ambtelijke creativiteit in de bestuurskundige literatuur**

Het zoeken naar verwijzingen over ambtelijke creativiteit in de literatuur is niet gemakkelijk. Enerzijds is er, voor zover ik heb kunnen nagaan, geen bestuurskundige literatuur waarin ambtelijke creativiteit of barrières voor ambtelijke creativiteit centraal is gesteld. Anderzijds is aandacht voor (barrières voor) ambtelijke creativiteit voorstelbaar binnen een breed scala aan bestuurskundige onderwerpen en dat terwijl de hoeveelheid bestuurskundige literatuur over deze onderwerpen nauwelijks is te overzien. Dit dwingt tot het maken van keuzen.

De eerste keuze is de beperking met name bestuurskundige literatuur te bestuderen. Zo is er over creativiteit bijvoorbeeld veel te vinden in de sociale psychologie, maar daar wordt geen koppeling gemaakt met ambtelijk handelen en valt daarom buiten de reikwijdte van deze literatuurstudie. Een tweede keuze ligt in de te bestuderen onderwerpen binnen de bestuurskundige literatuur. Ik heb 'slechts' de onderwerpen bestudeerd die het meest raken aan de in paragraaf 2.2.3 genoemde kernelementen uit de definitie van ambtelijke creativiteit: de paragrafen 4.2.2 (oplossen maatschappelijke problematiek) en 4.2.3 (creativiteit en beleid) hebben vooral betrekking op de meer algemene rol-, en taakopvatting van de ambtenaar bij het maken van beleid, paragraaf 4.2.4 (creativiteit als onderdeel van organisatie en management) richt zich met name op de directe werkomgeving van de ambtenaar en paragraaf 4.2.5 (competenties) bespreekt een onderdeel van het ideeëngenererend vermogen van de ambtenaar.

Bij het bestuderen van elk van de gekozen onderwerpen deed zich echter steeds eenzelfde soort probleem voor. De omvangrijke informatie bevatte niet veel expliciete verwijzingen naar ambtelijke creativiteit, terwijl uit veel informatie, opvattingen of onderzoeksresultaten (mogelijk) wel iets af te leiden was over ambtelijke creativiteit. Ik heb besloten deze informatie in dit hoofdstuk buiten beschouwing te laten om een zo zuiver mogelijk beeld te geven van aandacht voor ambtelijke creativiteit in de literatuur en me vooral te richten op expliciete verwijzingen naar het samenstel 'ambtelijke creativiteit'. De relevante informatie die 'tussen de regels door' te lezen viel, heb ik wel gebruikt bij mijn gedachtevorming over barrières voor ambtelijke creativiteit en verwerkt in de hoofdstuk 6.

Een en ander heeft geleid tot onderstaand overzicht, waarin per onderwerp in hoofdlijnen de resultaten van de studie staan aangegeven. Zelfs bij een beperkte keuze van onderwerpen is een vermoeden van compleetheit van de bestudeerde literatuur nauwelijks te geven, maar ik denk dat het overzicht wel een representatief beeld schetst van de aandacht voor ambtelijke creativiteit. Ik beschrijf in dit hoofdstuk de smaak van het gerecht en niet de lijst van alle ingrediënten.

#### **4.2.1 Object van de bestuurskunde**

Een goede inleiding van de bestudering van de bestuurskundige literatuur is beantwoording van de vraag of aandacht voor (barrières voor) ambtelijke creativiteit past binnen het studieobject van de bestuurskunde. De bestuurskunde richt zich op de werking en de inrichting van het openbaar bestuur en daarmee ook op het studieobject van het openbaar bestuur: de maatschappij en haar problemen. De bestuurskunde bestudeert het openbaar bestuur in al zijn hoedanigheden en integreert ook kennis vanuit andere wetenschappelijke disciplines (bijvoorbeeld sociologie of economie) in de studie. Volgens de ruime opvatting van het vakgebied, kijkt de bestuurskunde niet alleen naar het functioneren van de (papieren blauwdruk van de) machinerie van de overheid (inclusief ambtsdragers, werkwijzen, gedrag, bevoegdheden, taakopvatting en competenties) en naar de processen die zich daar afspelen (de meer formele aspecten), maar moeten bestuurskundigen ook en vooral onderzoeken hoe het openbaar bestuur in de praktijk werkt, waarmee tevens informele en ongeschreven normen, regels en verhoudingen binnen het openbaar bestuur onderwerp van studie moeten zijn (zie ook Bovens, 2001, p.48 en 49). Uitgaande van genoemde studieobjecten (openbaar bestuur, organisaties, ambtenaren, de maatschappij en haar problemen), mag veilig worden aangenomen dat (barrières voor) ambtelijke creativiteit een onderwerp is dat prima past binnen het studieobject van de bestuurskunde. Het multidisciplinaire karakter van de bestuurskunde zou bovendien borg moeten staan voor de integratie in de bestuurskundige literatuur van voor ambtelijke creativiteit relevante kennis uit overige wetenschappelijke disciplines (bijvoorbeeld de rechtswetenschap, sociologie of economie).

#### **4.2.2 Oplossen maatschappelijke problematiek**

Zoals eerder aangegeven wordt creativiteit vaak gezien als noodzakelijk instrument om problemen op te kunnen lossen. Literatuur over (1) maatschappelijke problemen en (2) probleemoplossing is daarom wellicht de meest voor de hand liggende plaats om verwijzingen naar ambtelijke creativiteit te zoeken. Bestudering van bestuurskundige literatuur over het 'probleem', maakt snel duidelijk dat er een probleem is met het probleem (zie ook Ringeling in Edwards en Schaap, 2000, p.19). Het begrip 'probleem' kan op zich wel worden gedefinieerd (vergelijk Hoogerwerf en Herwijer, 2003, p.21: een probleem is te omschrijven als een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginsel / norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie), maar of een bepaalde situatie ook echt een probleem is, lijkt vooral een kwestie van een gekozen definitie. Zo bereiken bijvoorbeeld veel serieuze problemen de politieke en ambtelijke agenda niet, omdat ze door een politieke keuze (bijvoorbeeld ter bescherming van bepaalde belangen), niet als probleem gedefinieerd worden. Onder de veelzeggende hoofdstuktitel 'the construction and uses of social problems' beschrijft Edelman de strategie van het 'maken' van problemen:

*'Because a social problem is not a verifiable entity but a construction that furthers ideological interests, its explanation is bound to be part of the process of construction rather than a set of falsifiable propositions'* (Edelman, 1988, p.18).

Het probleem bestaat dus eigenlijk niet, maar is een constructie. Wat voor de één een probleem is, is voor de ander een gewenste situatie. Niet valt in te zien waarom dit ook niet geldt voor maatschappelijke problemen. Bestudering van het 'algemeen belang' lijkt ook weinig houvast te bieden om het 'maatschappelijke probleem' beter te kunnen definiëren (bijvoorbeeld: kan een situatie beschouwd worden als een maatschappelijk probleem wanneer deze situatie strijdig is met het algemeen belang?). De overheid heeft een plicht tot het dienen en borgen van het algemeen belang (zie Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kabinetsvisie Andere Overheid, 2003, p.8; WRR, 2002, p.257 en 258; Du Gay, 2000, p.138 en D.Waldo,1985 p.103 e.v.). Maar dit algemeen belang lijkt steeds moeilijker te definiëren en er kan steeds moeilijker een consensus over worden bereikt. Het algemeen belang kan strijdig zijn met politiek belang of 'ieders' belang (Du Gay, 2000, p.141 en Raad voor het openbaar bestuur; p.9). Er is steeds minder een gemeenschappelijk gevoel of idee over hoe de samenleving eruit dient te zien. Dit wordt versterkt door culturele trends als risicomijdend gedrag. Dit probleem met het probleem zou kunnen leiden tot stilzitten, starheid en verlamming. De Raad voor het openbaar bestuur zegt hierover dat het juist daarom belangrijk is dat de overheid haar nek durft uit te steken en een veerkrachtig beleid van variatie durft te voeren (Raad voor het openbaar bestuur, 2000, p.13-15 en 54). Het 'probleem van het maatschappelijke probleem' impliceert aldus diverse barrières voor ambtelijke creativiteit (wat moet je met ambtelijke creativiteit wanneer het probleem waar de ambtelijke creativiteit zich op moet richten niet definieerbaar is) maar de literatuur hierover bevat geen expliciete verwijzingen naar ambtelijke creativiteit.

Hiermee is een brug geslagen naar een verwant onderwerp: probleemoplossing. Ook in literatuur over probleemoplossing zijn verwijzingen naar (barrières voor) ambtelijke creativiteit voorstelbaar. Het oplossen van maatschappelijke problemen is geen sinecure. Zelfs wanneer er consensus bestaat over een algemeen belang en de definitie van een maatschappelijk probleem, slaagt de overheid er vaak niet in het probleem op te lossen. Zo vermeldt Hoogerwerf dat maatschappelijke problemen soms als even weinig beïnvloedbaar als een natuurramp worden beschouwd (Hoogerwerf, Beleidswetenschap 1987, p.159 e.v.). In zijn oratie stelt Hoogerwerf dat duidelijk is dat het overheidsbeleid, ondanks goede bedoelingen, veelal geen spectaculaire oplossing of zelfs maar vermindering van maatschappelijke problemen teweegbrengt (Hoogerwerf, 1977). Uiteraard is en wordt intensief gezocht naar oorzaken hiervan, en hier is ook veel literatuur over te vinden (zie bijvoorbeeld Wildavsky, 1997: *"The greater the population involved and the denser the policy space occupied by a supported solution, the harder it is to find a solution that will not become its own worst problem"*), maar de bijdrage die ambtelijke creativiteit aan het oplossen van problemen zou kunnen leveren, is onderbelicht. De enkele verwijzingen naar ambtelijke creativiteit die ik heb kunnen vinden hebben bovendien geen betrekking op de gehele creativiteitslijn, maar gaan vooral over ambtelijke creativiteit als gewenste persoonlijke capaciteit. Zo benadrukken Coolsma en Herwijer dat de aanpak van een nieuw maatschappelijk probleem ondermeer vraagt om creativiteit en

doorzettingsvermogen. Deze creativiteit moet gedurende het gehele beleidsproces (van ontwerp tot uitvoering) worden vastgehouden of zelfs met grotere urgentie worden voortgezet (Coolsma en Herwijer in Edwards en Schaap, 2000, p.139).

**HOOFDLIJN:** bestuurskundige literatuur over problemen en probleemoplossing stelt het probleem van het probleem centraal, concludeert dat het oplossen van maatschappelijke problemen niet eenvoudig is, bespreekt vele technieken van probleemoplossing, maar schenkt nauwelijks aandacht aan de rol die ambtelijke creativiteit hierbij kan spelen.

### **4.2.3 Creativiteit en beleid**

Het belangrijkste instrument dat de overheid tot haar beschikking heeft om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen en om maatschappelijke problemen op te lossen, is beleid. De beleidsarena is daarmee bij uitstek de plaats waar vorm gegeven kan worden aan de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit of waar barrières voor ambtelijke creativiteit kunnen worden opgeworpen. Ik heb verwijzingen naar ambtelijke creativiteit met name gezocht in opvattingen over de definitie van beleid, beleidsprocessen en besluitvormingsprocessen, de beleidsinhoud, de rol van macht bij het totstandkomen van beleid en verklaringen over het falen van beleid.

#### - Definitie van beleid

Literatuur over de definitie van beleid, laat (niet onverwacht) ambtelijke creativiteit onbesproken. Veel definities van beleid geven wel een hoofdrol aan de intentie om problemen op te lossen, maar laten in het midden op welke wijze deze probleemoplossing vorm moet krijgen (zie ook hierboven). Ik verwijs hierbij naar Bressers en Klok, 2003, p.199 (een poging om maatschappelijke problemen op te lossen, of althans te verminderen dan wel te voorkomen), Hoogerwerf en Herwijer, 2003, p.20 (samenstel doeleinden, middelen en keuzen, maar ook poging om probleem op te lossen), Rosenthal 1996, p.80 (Beleid is een complex van voornemens tot handelen, dan wel een serie van handelingen ten aanzien van een probleem) en Fischer 1995, p.2 (a political agreement on a course of action (or in-action) designed to resolve or mitigate problems on the political agenda).

#### - Creativiteit in beleidsprocessen

Beleid moet worden gemaakt. Er moeten, als onderdeel van een interne en externe belangenstrijd, keuzes worden gemaakt voor doelen, middelen en het tijdstip waarop doelen gesteld en middelen aangewend moeten worden. Een beleidsproces kan worden omschreven als het verloop van de gebeurtenissen rond het beleid, waarbij de dynamiek, de wederzijdse beïnvloeding en de opeenvolging van gebeurtenissen en het herkenbare verloop daarvan kenmerkend zijn (Hoogerwerf en Herwijer, 2003, p.23 en 24). Verwijzingen naar ambtelijke creativiteit in de literatuur over beleidsprocessen heb ik vooral gezocht in verhandelingen over het nemen van beleidsinitiatieven, de kwaliteit van het beleidsproces (ruimte voor andersheid en alternatieven) en de resultaten van het beleid (het falen of het succesvol zijn van beleid).

## Beleidsinitiatieven

Beleed komt niet tot stand zonder initiatieven. Zonder initiatief is er geen beleidsproces (Teisman, 1997, p.29 en 49-56). De literatuur beschrijft de behoefte aan innovatieve beleidsinitiatieven (zie bijvoorbeeld WRR, 2004) maar het samenstel ambtelijke creativiteit blijft hierbij onbesproken.

## De kwaliteit van het beleidsproces

Bij het behandelen van de kwaliteit van het beleidsproces, wordt de noodzaak van ambtelijke creativiteit in de literatuur genoemd en erkend. Ambtelijke creativiteit wordt vooral besproken in verband met noodzakelijke inhoudelijke verdieping van het beleidsproces, de noodzaak van procesinnovatie, het verrijken en verbreden van de beleidsopties (zie ook Enthoven in Nauta, 2003, p.15 over de onderbelichting van het 'hoe' in een beleidsproces, F.Verwest e.a. in Ruimte in Debat 02/05, p 6 e.v. en Teisman, 1997, p.2 over de zoektocht naar kwaliteit in het beleidsproces en de wondere wereld van innovatie en creativiteit). Abma legt de nadruk op het inhoudelijke element van ambtelijke creativiteit en constateert dat bij een gebrek aan inhoudelijke inbreng het beleidsproces kan vastlopen. Zij hanteert hier het begrip 'andersheid'. Door introductie van 'andersheid' in een beleidsproces kunnen ondermeer (narratieve) fixaties worden voorkomen die kunnen leiden tot geslotenheid in beleidsnetwerken en kan creativiteit worden gegenereerd. Beleidsproducten kunnen worden verbeterd door het benutten van deskundigheid en creativiteit van actoren (Abma, 2001, p 77). Evenals Abma, ziet ook Mierop de beleidsontwikkeling als een soort productieproces. Van de medewerkers aan de beleidsproductie wordt vooral een creatieve inbreng verwacht; het eigen beleidsveld moet worden losgelaten en de ambtenaar moet over grenzen heen kijken om optimale oplossingen voor een beleidsprobleem te vinden (vergelijk ook de uitspraak van Albert Einstein: "*problems cannot be solved by thinking within the framework in which the problems were created*"). Interessant is dat Mierop ziet dat ambtelijke creativiteit niet veel zal opleveren wanneer ambtenaren geen ruimte wordt gegeven om ook daadwerkelijk creatief te kunnen functioneren. Mierop noemt als één van de voorwaarden voor het scheppen van deze ruimte dat de beleidsproductie organisatiebreed gepositioneerd moet zijn (Mierop, 2003, p.129 en 130). Hiermee raakt Mierop meerdere onderdelen van de creativiteitslijn; naast creatieve capaciteiten en inhoud, is er ook aandacht voor activiteiten en ontwikkeling.

## Resultaten van overheidsbeleid

Ook falend overheidsbeleid kan een onderwerp zijn waar (het ontbreken van) ambtelijke creativiteit aan de orde wordt gesteld. Het ontbreken van creatieve capaciteiten, onvoldoende aandacht voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit of de aanwezigheid van barrières voor ambtelijke creativiteit zijn immers mogelijke oorzaken van het falen van beleid.

In de literatuur worden de oorzaken van falend of ondoelmatig overheidsbeleid mede gezocht in het gedrag van overheidsfunctionarissen (zie bijvoorbeeld Hoogerwerf en Herwijer, p.49 en Niskanen, 1971 p.36 over de 'bureaucrat's maximand') maar het ontbreken van ambtelijke creativiteit wordt hierbij niet aan de orde gesteld. Ook in de voorgestelde remedies tegen falend overheidsbeleid zijn geen verwijzingen te vinden naar de rol van (het ontbreken van) ambtelijke creativiteit. Genoemde remedies liggen vooral in de richting van andere beleidsvoering, reorganisaties (waaronder verzelfstandiging van diensten) en privaat-publieke samenwerking.

Verwijzingen naar ambtelijke creativiteit in literatuur over succesvol overheidsbeleid (bijvoorbeeld: ambtelijke creativiteit als verklaring van successen), heb ik eveneens niet kunnen vinden.

- Besluitvorming

Besluitvorming maakt onderdeel uit van het beleidsproces en heeft daarin een selectiefunctie. Keuzemogelijkheden en keuzemomenten moeten worden geïnitieerd, geëxploreerd, geformuleerd, aangepast en geselecteerd, waarna belangrijke maatschappelijke en politieke keuzes gemaakt moeten worden. Aandacht voor ambtelijke creativiteit in literatuur over besluitvorming richt zich met name op het verrijken en variëren van de besluitvorming (zie bijvoorbeeld Teisman, 1997, p.5 e.v. over het Rondenmodel en zijn gedachte-experiment inzake betere besluitvorming en De Rooij, 1997, p.46 over creatieve concurrentie, creatieve chaos en creatieve orde als onderdeel van een procesontwerp voor toekomstige besluitvorming).

- Macht in het beleidsproces

De mate waarin ambtelijke creativiteit een rol kan spelen binnen het beleidsproces, zal mede afhangen van de rol die de ambtenaar speelt of mag spelen binnen het beleidsproces. Dit raakt de vraag naar de macht binnen het beleidsproces (zie Bovens, p 213 e.v. over de machtsverhoudingen binnen organisaties). Modellen als het stromenmodel van Kingdon en het barrièremodel zijn instrumenten om de macht binnen het beleidsproces te bestuderen. Over de macht en machtsmiddelen binnen vierde macht is veel geschreven (wie bepaalt het beleid, wat zijn de ambtelijke machtsmiddelen, wat is de afhankelijkheid van actoren binnen complexe beleidsnetwerken, welk strategisch gedrag is het meest succesvol, hoe is de macht verdeeld, is de macht geconcentreerd of verdeeld, waar zit hindermacht of realisatiemacht), maar de koppeling tussen machtsverhoudingen en de mate waarin een ambtenaar creatief kan zijn, wordt in de literatuur niet gemaakt. Het Garbage Can model (stromenmodel) van Kingdon (Kingdon, 1995) komt nog het dichtst in de buurt van een expliciete verwijzing naar ambtelijke creativiteit door aandacht te vestigen op de kansen creërende 'policy entrepreneurs' die problemen, oplossingen, partijen en de bereidheid om tot een oplossing te komen bij elkaar moeten brengen.

- Aandacht voor de inhoud van beleid

Zoals eerder gesteld, heeft ambtelijke creativiteit een beleidsinhoudelijke component: het leveren van een bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problematiek. Deze inhoudelijke component maakt literatuur over de beleidsinhoud een interessant object voor de zoektocht naar verwijzingen over ambtelijke creativiteit. Bij bestudering van deze literatuur valt op dat er op verschillende plaatsen in het beleidsproces sprake lijkt te zijn van het eroderen van het inhoudelijke. Een paar voorbeelden: (1) problemen staan niet langer centraal (Zuurmond, Binnenlands bestuur 2-4-2004), (2) strategische argumentatie wint het van communicatieve argumentatie in het politieke debat (Propper en Witteveen in Propper en De Vries, *Beleidswetenschap* 1995/3 p.187- 211 ), (3) procedurele rationaliteit wint het van inhoudelijke rationaliteit (P.Nieuwenhuijsen, 1985, p.75), (4) de procesbenadering van beleid wint terrein op de inhoudsbenadering van beleid (Edelenbos e.a., in *Beleidswetenschap* 2000, p.3 e.v.), (5) er is meer aandacht voor de vraag of we de dingen goed doen, dan voor de vraag of we de goede dingen doen (Niessen, 2003, p.109), (6) beleid maken gaat steeds meer over de gevolgen van beleid uit het verleden dan over gebeurtenissen in de maatschappij (Wildavsky, 1979, p.62 e.v.), (7) de balans slaat vanuit extern beleid (primaire processen) door naar intern beleid (secundaire processen), terwijl de secundaire processen de primaire moeten ondersteunen (Hoogerwerf en Herwijer, 2003, p 30), en (8) te eenzijdige aandacht voor reorganisatie van de overheid bij overheidsfalen en onvoldoende aandacht voor de inhoudelijke kant van de zaak (vergelijk: Georgiou, 1973 over het 'goal paradigm'; de *Volkskrant* 27 juni 2004, p.3 n.a.v. een *Newsweek* commentaar op het uitgebrachte rapport over aanslag op de Twin Towers en Klinkers, 2002, p.18 over het creëren van problemen door structuursturing).

De bijdrage die inzicht in (barrières voor) ambtelijke creativiteit zou kunnen leveren aan het verklaren of voorkomen van deze erosie van het inhoudelijke, wordt in de literatuur niet besproken.

**HOOFDLIJN:** er is in de bestuurskundige literatuur enige aandacht voor de combinatie beleid en ambtelijke creativiteit en dan met name wanneer het gaat over de kwaliteit van de beleidsprocessen en de kwaliteit van besluitvorming: ambtelijke creativiteit kan een verrijkende rol spelen binnen processen van beleid- en besluitvorming.

#### **4.2.4 Creativiteit als onderdeel van organisatie en management**

Om beleid te maken en uit te kunnen voeren beschikken de overheden over eigen organisaties. Gezien de door overheden uitgedragen wenselijkheid van ambtelijke creativiteit, is aandacht voor creativiteit in literatuur over overheidsorganisaties (en dan met name het ambtelijk deel) en bijbehorend management goed voorstelbaar.



- Organisatiestructuur

Een tocht door enige standaardwerken uit de literatuur vanaf het eerste wetenschappelijke denken over organisaties vanuit private ondernemingen (zie Taylor: *The principles of scientific management*, 1911) en vanuit overheidsorganisaties (zie L.Gulick en L.Urwick: *Papers of the science of administration*, 1937) tot aan de belangrijkste recente ontwikkeling binnen de studie van overheidsorganisaties: de ontwikkeling die bekend staat onder de naam New Public Management (NPM) (zie Osborne en Gaebler: *Reinventing government*, 1993) levert weinig directe verwijzingen naar ambtelijke creativiteit op. Opmerkelijk is dat zelfs de omvangrijke literatuur over de organisatievorm die zo ongeveer model staat voor kritiek op de overheid, de bureaucratische organisatievorm, (barrières voor) ambtelijke creativiteit vrijwel onbesproken laat. Wel kan uit deze literatuur weer indirecte informatie over mogelijke barrières worden gedestilleerd. Deze informatie is mede aanleiding geweest om in hoofdstuk 5 nader te bekijken of barrières voor ambtelijke creativiteit voorstelbaar zijn vanuit drie perspectieven op de bureaucratische organisatievorm.

De structuur van een overheidsorganisatie wordt in de literatuur wel vaak in verband gebracht met bijvoorbeeld een beperkt innovatief vermogen van een overheidsorganisatie, een weerstand om te veranderen, het niet kunnen leveren van maatwerk, starheid, vergaande standaardisering van vaardigheden en activiteiten en een overdreven aandacht voor regelgeving en procedures (zie bijvoorbeeld Weber (1947), Mintzberg (1983), J.March en J.Olsen (Democratic Governance) en Allison (1980), Rainey (2003) en Light (1998). Maar in hoeverre deze omstandigheden wellicht zelf barrières voor ambtelijke creativiteit zijn of (mede) de oorzaak of het gevolg zijn van barrières voor ambtelijke creativiteit, blijft onbesproken.

- Organisatiecultuur

De organisatiecultuur bestaat uit het geheel van normen, waarden, rituelen, beelden, veronderstellingen en uiterlijkheden van een organisatie (K.de Vries, 1999 , p.65 en 66). Daar waar de structuur van een organisatie formele randvoorwaarden schept waarbinnen de organisatie functioneert, heeft de organisatiecultuur meer betrekking op hetgeen er daadwerkelijk binnen de organisatie gebeurt (zie Bovens, 2001, p.162). Dit maakt literatuur over organisatiecultuur een interessante potentiële bron voor verwijzingen naar ambtelijke creativiteit. Er is veel geschreven over organisatieculturen en ambtelijke cultuur in de publieke sector (zie o.a. het overzicht van Noordegraaf e.a. in *Bestuurskunde*, mei 2004, p.102 e.v., inzake cultuuranalyses in de publieke sector). Ambtelijke cultuur heeft vaak een negatieve lading en wordt in één adem genoemd met ongewenste eigenschappen als traagheid, inflexibiliteit, afschuiven en indekken. Verhandelingen over ambtelijke cultuur gaan daarom vaak samen met verhandelingen over een noodzakelijke cultuurverandering (zie Straathof 2003) of een culturomslag (zie bijvoorbeeld burgemeester Leers van Maastricht in de *Volkskrant* van 24 februari 2004). Ook in literatuur over

organisatiecultuur wordt echter zelden een directe koppeling gemaakt met problemen rondom ambtelijke creativiteit. Daar waar dat wel gebeurt, gebeurt dat voornamelijk als 'sidestep' en heeft slechts betrekking op een enkel onderdeel van de creativiteitslijn; van een integrale beschrijving of analyse van de creativiteitslijn is geen sprake (zie Straathof, 2003, p.141). Wel bevat ook deze literatuur weer veel indirecte aanwijzingen over (het ontstaan van) barrières voor ambtelijke creativiteit. Met name uit het onderwerp institutionalisering (als belangrijk onderdeel van de cultuur) en bijbehorende tradities en routiniseringsprocessen (zie o.a. Zijderveld in 'De culturele factor', 1983, waar hij een heldere uiteenzetting geeft over de begrippen cultuur en institutionalisering en de combinatie hiervan) is veel af te leiden over mogelijke barrières voor ambtelijke creativiteit en de taaiheid van deze barrières zodra ze zijn geïnstitutionaliseerd (zie bijvoorbeeld Raad voor het openbaar bestuur, 2004, p.7 en Koot en Dobbinga, 2004, p.110 over de vernieuwing tegenhoudende 'leemlagen' van departementale culturen). Relevante informatie over institutionalisering is mede aanleiding geweest om in de theoretische oefening (Hoofdstuk 5) aandacht te besteden aan de institutionele visie op de overheidsorganisatie van Selznick.

- Organisatiemanagement

Literatuur over organisatiemanagement is grofweg in twee delen op te splitsen: (1) literatuur waar management gezien wordt als technische beheersing (zie bijvoorbeeld Fayol en Gulick en Urwick (1937) en (2) literatuur waar management wordt gezien als sociale beheersing. Management als technische beheersing laat veelal de menselijke factor buiten beschouwing (zie Bovens, 2001, p.176). De organisatie staat hier centraal en de economische mens wordt vooral gemotiveerd door materiele zaken. Expliciete aandacht voor (barrières voor) creativiteit heb ik in algemene informatie over deze richting niet kunnen vinden. Management als sociale beheersing heeft meer oog voor de menselijke factor.

Zo is er binnen het Revisionisme (deze stroming is een reactie op de Human Relations benadering) aandacht voor de vraag hoe en in welke mate het individu zijn creatieve drang tot zelfverwezenlijking door middel van zijn werk in een organisatie kan waarmaken (zie ook H.Aardema in Hoogerwerf, 2003, p.287 over de motivatietheorie van Maslow).

Binnen de meer mensgerichte literatuur lijkt het onderwerp 'verandermanagement' nog het meeste verwantschap te hebben met het onderwerp van deze scriptie. Literatuur over verandermanagement in de publieke sector sluit aan bij en maakt gebruik van inzichten uit op de private sector gerichte managementliteratuur (ik ga hier verder niet in op de veelbesproken vraag of inzichten uit onderzoek bij private organisaties één-op-één van toepassing zijn op overheidsorganisaties). Vrijwel alle 'managementguru's' benoemen een 'resistance to change' binnen organisaties en een aantal van hen benadrukt ook de noodzaak van creativiteit binnen veranderprocessen:

Zie bijvoorbeeld: (1) Moss Kanter: 'The Change Masters', 1983 (over 'participation management' en mechanismen waarbinnen individuen ideeën kwijt kunnen ten behoeve van eigen en organisatiesucces), en 'When Giants Learn to Dance', 1998 (over het managen van het creatieve vermogen van een organisatie), (2) Drucker: 'Innovation and Entrepreneurship', 1985, (3) Peters: 'In search of excellence', 1982 (over autonomie en ondernemersgeest); 'A passion for excellence', 1986 (over de zorg voor klanten, mensen en innovatie, rondom een kern van leadership) en 'Thriving on Chaos', 1987 (over het veranderen om te overleven en (4) Mintzberg : 'Mintzberg on Management', 1989 (over 'crafting and creative strategy' en 'right brain thinking').

Hoewel hetgeen deze managementguru's vermelden over veranderingen, innovatie en creativiteit goed van toepassing zou kunnen zijn op ambtenaren, ontbreken expliciete verwijzingen naar ambtelijke creativiteit en is er geen aandacht voor de specifieke omstandigheden binnen een overheidsorganisatie.

In de meer op de publieke sector toegespitste managementliteratuur worden ook barrières voor veranderingen genoemd (zie bijvoorbeeld Argyris, 1996 en Gerrichhauzen e.a. 2002, p.227 over het ontbreken van een actief leervermogen bij ambtenaren of ambtelijke organisaties en de noodzaak van het bereiken van een creatief klimaat, Klinkers, 2002, p.18 over een verouderde managementstijl zonder zoektocht naar creativiteit, De Bruijn, 2004 p.IV over de programma-management aanpak bij het slagvaardig veranderen in publieke organisaties en het belang van creativiteit daarbij en Light, 1998, over de belangrijkste factoren die innovatie kunnen beperken). Vooral literatuur over het NPM besteedt veel aandacht aan de noodzaak van verandering en innovatie bij de overheid en barrières voor deze veranderingen. In het kader van 'publiek ondernemerschap' zou de ambtenaar zich minder volgend moeten opstellen en zou meer eigen initiatief moeten tonen en zich meer moeten richten op vernieuwing (vergelijk Osborne en Gaebler, 1993). Gezegd moet echter worden dat (1) deze aansporing tot innovatie binnen het NPM vooral lijkt voort te vloeien uit een wens tot overleven in een concurrerende markt (meer bedrijfsmatig en efficiënt werken); maatschappelijke probleemoplossing komt nauwelijks aan de orde of slechts op een tweede plan en (2) ambtelijke creativiteit gezien wordt als een oplossing voor problemen ('creativiteit moet') maar er geen aandacht is voor de vraag of ambtenaren binnen een organisatie daadwerkelijk creatief kunnen zijn.

**HOOFDLIJN:** ambtelijke creativiteit speelt nauwelijks een rol van betekenis in literatuur over (de structuren en culturen van) organisaties en management in de publieke sector. Daar waar creativiteit aan de orde komt gaat het vooral om de rol die ambtelijke creativiteit kan spelen bij het veranderen van overheidsorganisaties (en dus niet om het oplossen van maatschappelijke problematiek). Veel schrijvers benoemen barrières die verandering of flexibiliteit van overheidsorganisaties in de weg staan (zie bijvoorbeeld Reijniers, 2000). Het lijkt waarschijnlijk dat dergelijke barrières ook belemmeringen kunnen opwerpen voor ambtelijke creativiteit, maar deze link wordt in de literatuur niet gelegd. Bovendien lijkt het begrip 'organisatiemanagement' zelf al een beperking van aandacht voor creativiteit te bevatten; in de literatuur over

organisatiemanagement ligt het zwaartepunt bij het ‘managen’ (of verbeteren) van het bestaande. Al hetgeen al bestaat wordt ‘gemanaged’. Maar door wie en hoe wordt hetgeen nieuw is ingebracht?

#### **4.2.5 Competenties**

De wenselijkheid van ambtelijke creativiteit bij het maken van beleid en het oplossen van maatschappelijke problematiek, impliceert wenselijkheid van creativiteit als competitie van ambtenaren. Dat maakt literatuur over vereiste ambtelijke competenties een mogelijke vindplaats voor verwijzingen naar ambtelijke creativiteit.

Er bestaat geen ‘handboek’ of richtlijn voor vereiste competenties van ambtenaren. Net zomin als er één type ambtenaar is, is er één profiel waar ambtenaren aan moeten voldoen. Verspreid over diverse bestuurskundige onderwerpen zijn er, na veel speurwerk, expliciete verwijzingen naar de competentie ‘ambtelijke creativiteit’ te vinden. Schrijvers benadrukken een innovatieve, flexibele en creatieve instelling van de ambtenaar, niet alleen om publieke problemen creatief op te kunnen lossen (zie o.a. De Vries en Van Dam, 1998, p.50; Voorendonk, 1998, p.6; Peters, 2001, p.222; Urban, 1982, p.126; Propper in ‘Goede en Slechte debatten’, 1995, p.18; Franssen, 1999, p.98, 100, 111, 124, 128 en 155; Mertens, 1996, p.7, en Niessen, 2003, p.102) maar ook om met heilloos beleid te kunnen stoppen (zie Korsten over belemmeringen bij beleidsbeëindiging, 1989). Ook politici worden geacht afhankelijk te zijn van een creatieve overheidsdienst (Raad voor het openbaar bestuur; 2000, p.34). Verder komt creativiteit als vereiste competentie, frequent voor in personeelsadvertenties van de overheid (Hertogh, 2002, p.81).

Naast expliciete verwijzingen naar de competentie ‘ambtelijke creativiteit’, besteedt de literatuur ook enige aandacht aan (afgeleide) competenties om innovatief en creatief te kunnen zijn. Het willen bezitten van inhoudelijke kennis van de maatschappelijke problematiek en het maatschappelijke beleidsveld waar de problematiek betrekking op heeft, is noodzakelijk om ambtelijk creatief te kunnen zijn (Hoogerwerf en Herwijer, 2003, p. 22). Schrijvers concluderen dat het aan deze inhoudelijke kennis nog te vaak ontbreekt. De Raad voor het openbaar bestuur adviseert in dat kader verbetering van de externe oriëntatie van de ambtenaar door bijvoorbeeld werkbezoeken aan en stages bij doelgroepen van het overheidsbeleid (Raad voor het openbaar bestuur, 2004, p.20 en 55). Om creatief te kunnen zijn en om creatieve resultaten te kunnen boeken moet de ambtenaar ook initiatieven (durven) nemen (College voor Arbeidszaken; Beleidsplan 1998-2002, p.27 en Teisman, 1997, p.50 e.v.) en moet pro-actief zijn (zie de uitkomst van een enquête onder topambtenaren van Rosenthal en De Vries waar uitkwam dat men zich te afwachtend en bangelijk opstelt tegenover ontwikkelingen in de parlementair-politieke arena in NRC Handelsblad van 30-9-1995, p.2). Verder wordt kennis van het politieke proces en het inzicht krijgen in de verschillende benaderingen van het beleidsproces ook essentieel geacht om een creatief idee tot uit te voeren beleid te maken (Ringeling in Edwards en Schaap, 2000, p.19). Daarnaast moet de kennis en het inzicht vervolgens ook in de praktijk toegepast worden om tot een resultaat te leiden. Hier is ook durf (Van Gunsteren, 1994, p.53.), doorzettingsvermogen en de wil tot interactie voor nodig. Lindblom schrijft: “*Social problems can often be attacked (not well but with some reduction in incompetence) by resultants of interaction rather than decisions arising out of anyone’s understanding of the problem at hand*”(Lindblom, 1967,

p.190). Daarnaast moet de ambtenaar ook goed kunnen debatteren (Propper en Witteveen, 1995, p.18) en zijn project goed kunnen verdedigen.

**HOOFDLIJN:** de literatuur over ambtelijke competenties is een nuttige bron van verwijzingen gebleken. Naast expliciete verwijzingen naar de competentie ‘ambtelijke creativiteit’, lijkt in literatuur over ambtelijke competenties het besef aanwezig dat creatieve capaciteiten nog niet voldoende zijn om resultaten te boeken; de capaciteit wordt gekoppeld aan omstandigheden om creatief te kunnen zijn.

### **4.3 Bestuurskundige opleidingen**

In hoofdstuk 3 is de noodzaak van ambtelijke creativiteit belicht. Een ambtenaar is in zeker opzicht (moreel) verplicht een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problematiek en moet hiervoor over een aantal vaardigheden beschikken. Maar hoe komt het openbaar bestuur aan creatieve ambtenaren? Naast de bijdrage die werving en selectie kan leveren (er zijn methoden om gepaste aandacht te besteden aan creatieve vaardigheden van sollicitanten), is opleiding erg belangrijk. Het belang van de individuele kwaliteiten van de ambtenaar en de rol die opleiding kan spelen bij het ontwikkelen van die kwaliteiten wordt onderkend (zie o.a. Snellen, 1987, p.23 e.v., Annink, 1999, p.4, Raad voor het openbaar bestuur, 2004, p.8 en 9 over de permanente educatie van de ambtenaar en een rijksbreed HRM-beleid en Edelman, 1965/1985, p.89 die laat zien dat educatie kan bijdragen aan het afwijken van gebaande paden en het ontwikkelen van een innovatieve instelling). Verder is bezit van maatschappelijke kennis essentieel voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit. Het vergroten van maatschappelijke kennis zou, als onderdeel van ontwikkeling van ambtelijke creativiteit, dan ook niet mogen ontbreken binnen een bestuurskundige opleiding (zie ook Waldo die al in 1948 betoogt dat het onderwijzen en leren van kennis over het openbaar bestuur niet los gezien kan of mag worden van het inhoudelijke beleidsveld (Waldo, 1948, p.98 en 99) en Klinkers die het belang van waardering voor vakinhoudelijke kennis en de rol die educatie daarbij kan spelen benadrukt (Klinkers, 2002 p.18)).

Er is een behoorlijk aanbod van opleidingen die zijn gericht op functies in het openbaar bestuur. Maar de vraag is of huidige (bestuurskundige) opleidingen voldoende aandacht besteden aan de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit. Bestudering van opgevraagde informatie over de opzet en inhoud van bestuurskundige opleidingen aan universiteiten in Nederland en België, geeft de indruk dat binnen deze universiteiten het ontwikkelen van ambtelijke creativiteit en het opdoen van inhoudelijke maatschappelijke kennis geen speerpunt is van de bestuurskundige opleiding. Ambities in die richting lijken er wel te zijn. De meeste universiteiten hanteren in de opleidingspecificaties termen als praktisch gericht, kritisch analyserend, zelfstandig functionerend, creatieve probleemoplossing, het zoeken naar oplossen van reële en complexe problemen, grensverleggend, grensdoorbrekend en het verkrijgen van inzicht in maatschappelijke problemen en processen. De koppeling tussen deze papieren ambities en de inhoud van de aangeboden studieprogramma's is echter niet altijd gemakkelijk te ontdekken.

Informatiemateriaal over de opleiding bestuurskunde van de Erasmus Universiteit op het internet (www.eur.nl) vermeldt dat afgestudeerden een gedegen kennis van publieke vraagstukken hebben en weten hoe ze die op peil moeten houden. De opleiding zou zich bezig houden met het beleid en management van maatschappelijke vraagstukken zoals bijvoorbeeld de fileproblematiek en de organisatie van sociale zekerheid. Het volgen van deze opleiding leert dat dit niet wordt waargemaakt. De opleiding kent geen gebrek aan bestuurskundige theorieën over beleid en besluitvorming geen gebrek, maar aan de inhoud van belangrijke maatschappelijke problematiek (bijvoorbeeld veiligheid, gezondheid, sociale zekerheid, milieu) wordt vrijwel geen aandacht besteed. Welke mate van creativiteit bij het oplossen van maatschappelijke problemen mag er van ambtenaren verwacht worden wanneer zij geen inhoudelijke kennis bezitten over deze maatschappelijke problemen?

Ambtelijke creativiteit lijkt onderbelicht binnen bestuurskundige opleidingen. Er is beperkte aandacht voor factoren en vaardigheden die ambtelijke creativiteit kunnen stimuleren (ontwikkeling van een kritische houding, grensoverschrijdend denken, experimenteren, afstand nemen tot de problematiek, maatschappelijke kennis, een kritische houding, wetenschapsgebruik). Wellicht zijn bestuurskunde opleidingen wel te veel gericht op het opleiden van ‘vaklieden’ en slaat Mertens de spijker op zijn kop wanneer hij spreekt over creativiteit en vakmanschap: experimenteren is bij vakmanschap (gedisciplineerde beroepsuitoefening) slechts in bescheiden en gecontroleerde mate aan de orde en de creativiteit van de beroepsuitoefenaar wordt niet meer aangesproken dan voor het oplossen van een probleem strikt noodzakelijk is (Mertens, 1996, p.9). Wellicht staat de ‘kunde’ in de bestuurskunde onvoldoende centraal en moet er meer vanuit de praktijk worden gedacht en moet de toepasbaarheid van kennis meer op de voorgrond staan (zie ook Ringeling in Alberts, 1996, p.103 over de toepassingsgerichtheid van de bestuurskunde).

#### **4.4 Conclusie**

Op basis van het voorgaande, mag mijns inziens in hoofdlijn geconcludeerd worden dat de aandacht voor (barrières voor) ambtelijke creativiteit binnen het bestuurskundig wetenschappelijke discours nogal gering is. De weinige expliciete verwijzingen in de literatuur naar ambtelijke creativiteit zijn verspreid over diverse bestuurskundige onderwerpen en vrijwel nergens komen de verschillende kernelementen uit de definitie van ambtelijke creativiteit samengesteld aan de orde. Verwijzingen naar barrières voor ambtelijke creativiteit zijn al helemaal zeldzaam. Daar waar het onderwerp wel wordt aangekaart, is dat vaak als een klein onderdeel van een ander leerstuk. De inhoud van bestuurskundige opleidingen geeft geen ander beeld. Een integrale benadering van ambtelijke creativiteit ontbreekt.

Zonder afbreuk te doen aan het grote nut van een boek als ‘Vaardigheden in de publieke sector’ (Edwards en Schaap, 2000), kan de bijdrage van Coolsma en Herwijer aan dit boek dienen ter illustratie van genoemde beperkte benadering. De schrijvers onderstrepen het belang van het ‘vasthouden’ van creativiteit gedurende het gehele beleidsproces, zonder daarbij in te gaan op de mogelijkheden die een organisatie biedt om creatief te kunnen zijn. Vaardigheden worden een stuk minder relevant wanneer die vaardigheden door allerlei omstandigheden niet uitgeoefend kunnen worden. Zonder deze mogelijkheden wordt het ‘vasthouden’ van creativiteit een hachelijke onderneming.

Wat de verklaring voor dit alles ook mag zijn, beperkte aandacht voor (barrières voor) ambtelijke creativiteit in het bestuurskundig wetenschappelijke discours is opmerkelijk. Aannemende dat ambtelijke creativiteit wenselijk is en aannemende dat (het ontbreken van) ambtelijke creativiteit een invloed kan hebben op het probleemoplossend vermogen van de overheid, zou onderzoek naar (barrières voor) ambtelijke creativiteit niet misstaan binnen een wetenschap die het oplossen van maatschappelijke problemen centraal stelt.

De literatuurstudie heeft, naast het inzicht dat er beperkte aandacht is voor ambtelijke creativiteit, ook nog een ander belangrijk inzicht opgeleverd. Tussen de regels door (met name in de literatuur over bureaucratische overheidsorganisaties) is veel te lezen over mogelijke barrières voor ambtelijke creativiteit op verschillende niveaus, waarmee het vermoeden van het bestaan van dergelijke barrières wordt bevestigd. Dit inzicht levert de volgende stelling op, die ik zal gebruiken als toetssteen voor een korte theoretische oefening in het volgende hoofdstuk:

Barrièrestelling: het creatief probleemoplossend vermogen van de overheid kan mogelijk worden gehinderd door barrières voor ambtelijke creativiteit op microniveau (de ambtenaar zelf), mesoniveau (de organisatie waarbinnen de ambtenaar werkzaam is) en macroniveau (de sociaal-economische en politiek-maatschappelijke omgeving).

## **H5 THEORETISCHE OEFENING BARRIERESTELLING**

### **5.1 Inleiding**

De barrièrestelling is geen resultaat van wetenschappelijk onderzoek. De stelling reflecteert 'slechts' eigen ervaringen en vermoedens, gecombineerd met een uit de literatuur afgeleide lijn.

Een onderzoek dat mijns inziens veel interessante informatie zou opleveren en de robuustheid van de barrièrestelling kan doen toenemen, is een onderzoek naar de keerzijde van de succesverhalen over innovatieve overheidsprojecten. Onderzocht kan worden welke moeilijkheden de initiatiefnemers in het traject vanaf (een blijkbaar goed) idee tot aan het uiteindelijke resultaat zijn tegengekomen.

Om, bij gebreke aan onderzoek, meer gevoel te krijgen voor de realiteitswaarde van de barrièrestelling, wil ik in dit hoofdstuk de barrièrestelling afzetten tegen enkele hoofdlijnen van een Weberiaans, een institutioneel en een meer economisch perspectief op bureaucratie. Expliciete verwijzingen naar ambtelijke creativiteit zijn er binnen deze perspectieven niet te vinden. Wat ik wil bekijken is of de barrièrestelling voorstelbaar is binnen deze perspectieven. De reden om de barrièrestelling af te zetten tegen perspectieven op de bureaucratische organisatievorm (en bijvoorbeeld niet de professionele of projectmatige organisatievorm) is drieledig. Allereerst heeft juist het lezen van literatuur over de bureaucratische organisatievorm veel ideeën opgeleverd over barrières voor ambtelijke creativiteit. Verder wordt het door velen als vanzelfsprekend beschouwd dat er binnen een bureaucratische organisatie geen creativiteit kan ontstaan; de bureaucratische organisatievorm staat zo ongeveer model voor veel vormen van kritiek op de overheid. Bovendien bevat de huidige overheidsorganisatie nog altijd veel kenmerken bevat van Weber's oermodel van de bureaucratie, hetgeen toetsing van de stelling aan perspectieven op bureaucratie uiterst relevant maakt. De keuze van toetsing aan drie perspectieven, maakt de toetsing robuuster. Met verwijzing naar de barrièrestelling, hanteer ik ook in deze oefening de indeling naar micro-, meso-, en macroniveau, waarin ook de kernelementen uit de definitie van ambtelijke creativiteit (paragraaf 2.2.3) weer een plaats krijgen.

### **5.2 Het klassieke bureaucratiemodel van Weber**

#### **5.2.1 Inleiding**

Max Weber is de ambassadeur van de ideaaltypische klassieke bureaucratie. Literatuur over bureaucratie begint en eindigt vaak met Weber's dominante visie op overheidsorganisaties, die nog altijd herkenbaar is in cultuur en structuur van de hedendaagse overheidsorganisatie. Weber geeft het begrip bureaucratie een neutrale betekenis: een organisatievorm met bepaalde kenmerken (zie ook Bovens, 2001, p. 165). De ideaaltypische bureaucratie sluit aan bij het veranderen van de uitoefening van traditioneel gezag naar rationeel-legaal gezag aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw. De rationeel-legale structuur van de bureaucratie wordt duidelijk weerspiegeld in de door Weber aangehangen taakopvatting van de in de organisatie werkzame ambtenaren.



### **5.2.2 Weber op microniveau**

Weber besteedt vanuit zijn ideaaltypisch model expliciet aandacht aan de persoonlijke kwaliteiten van een ambtenaar, die aan tien kenmerken moeten voldoen (De Vries en Van Dam, 1998, p.37 en Weber, 1985, p.126-127) en die deel moeten gaan uitmaken van de persoonlijke beroepseer van de ambtenaar (zie Du Gay, 2000, p.212), waarmee het handelen van ambtenaren aan alle kanten wordt gecontroleerd en begrensd. Onpersoonlijkheid, het volgen van procedures en uitvoerend handelen staan centraal. Ambtelijke creativiteit past niet in dit ideaalbeeld van de uitvoerende ambtenaar (zie ook R.Ouwerkerk, 2001, p.32). Sommige mogelijke barrières voor ambtelijke creativiteit op microniveau vormen zelfs gewaardeerde kernwaarden van het model van Weber (o.a. risicomijdend gedrag en de focus op procedures). Aan de andere kant kunnen enkelen van de door Weber gewenste persoonlijke kenmerken van de ambtenaar, zonder dat ze daarvoor bedoeld zijn, bepaalde barrières voor ambtelijke creativiteit bestrijden. Zo wordt bijvoorbeeld het nastreven van eigen belangen (een belangrijke barrière op microniveau) binnen het model van de klassieke bureaucratie bestreden om corruptie en persoonlijk gewin te voorkomen. Het algemene beeld is echter dat door de vele restricties in het handelen van de ambtenaar, ambtelijke creativiteit weinig ruimte lijkt te krijgen.

### **5.2.3 Weber op mesoniveau**

Weber ziet de bureaucratische organisatie als een soort van bestuursvorm waarmee het mogelijk wordt op een rationele en beheerste wijze taken uit te oefenen. Een organisatie (of in de woorden van Weber: een 'verband'), omvat een 'beheersstaf' waaraan bevoegdheden gedelegeerd worden. Kernwaarden van een bureaucratie als speciale bestuursvorm zijn (1) een 'officialdom' (het belang van de official in plaats van het belang van de persoon), (2) 'spheres of competence' (bureaucratische hiërarchie) en (3) 'governance by rules' (onpersoonlijke, duidelijke en beleidsvrijheid beperkende regels; nadruk op routine). De werknemers in de bureaucratische organisatie laten zich sterk leiden door regels en procedures en niet door hun persoonlijke voorkeuren (Bovens e.a., 2001). De taakuitoefening vindt plaats aan de hand van algemene, min of meer vaststaande, zoveel mogelijk in alle eventualiteiten voorziende, overdraagbare regels (Weber, 1985). Deze kernwaarden bergen een belangrijk motief in zich: de flexibiliteit van administratieve actie binnen een bureaucratie wordt ingeperkt.

Wanneer het bureaucratische model van Weber wordt afgezet tegen de prebureaucratische organisaties, is het succes van de bureaucratische organisatie goed te begrijpen; meer objectieve taakstellingen, duidelijker hiërarchie binnen de organisatie, 'rule of law' als ideaal, minder charismatisch en meer rationeel-legaal gezag binnen de organisatie, grotere loyaliteit van de ambtenaar aan de organisatie en meer systematische en routinematige besluitvorming. Vanuit een poging een tegenwicht te bieden aan een verslechterd imago van de overheid, onderschrijft Ringeling dit succes van de bureaucratische overheidsorganisatie. Ringeling wijst op de grote vaardigheid van een bureaucratie bij de behandeling van routinematige zaken (Ringeling, 1993). Anderen benadrukken de voordelen van zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid (zie ook Bovens e.a., 2001 en Hill, p.100 e.v.). Het succes van de ideaaltypische bureaucratische organisatie, betekent tegelijkertijd ook

haar zwakte. Daar waar behoefte is aan minder routinematige besluitvorming, innovatieve besluitvorming, maatwerk, het inspelen op veranderingen van de omgeving en flexibiliteit, scoort een bureaucratische overheidsorganisatie slecht. Bureaucratie kan verworden tot bureaucratisme (ontaarding van de bureaucratie). De woorden ‘ambtenaar’ en ‘bureaucraat’ worden niet zelden als scheldwoorden gebruikt. Merton beschrijft in zijn kritiek op Weber’s model (Merton, 1957) het bureaucratisme als een beroepsdeformatie; de routine en de focus op het rationeel-legale en de routine kan het doel op zich worden (‘goal displacement’), waarbij het doel waarvoor de overheidsorganisatie in het leven is geroepen uit het oog wordt verloren. Crozier gaat nog een stap verder en beschrijft bureaucratisme als een doelbewuste tactiek waarmee bureaucraten zich indekken tegen kritiek en proberen hun eigen positie veilig te stellen (Crozier, 1964).

Ontwikkeling en uitvoering van creatieve probleemoplossingen door ambtenaren kan op mesoniveau op verschillende manieren botsen met het onderdelen van het bureaucratisch model van Weber. Een paar voorbeelden:

- Er is een ontworpen blauwdruk van een ambtelijke organisatie; de organisatie dient neutraal en doelrationeel de taken uit te voeren. Voor afwijking van de ontworpen taakuitoefening is weinig ruimte.
- Er is sprake van een vergaande uitsplitsing van taken en een zeer systematische arbeidsverdeling; “grensoverschrijdende” activiteiten wordt niet gestimuleerd.
- Het model legt de nadruk op een formele, in geschreven regels neergelegde en voorspelbare taakuitoefening van de ambtenaar. Afwijken van deze regels past niet binnen het model.
- Er is veel aandacht voor routinematig handelen. De deskundigheid van de ambtenaren is hierop afgestemd. Beleidsvrijheid wordt niet gestimuleerd.
- Een rigide beloningssysteem voor ambtenaren is gebaseerd op anciënniteit of op kennis en kunde gekoppeld aan de positie van betreffende ambtenaar; “incentives” om uit te stijgen boven het goed functioneren binnen de bestaande positie ontbreken.

#### **5.2.4 Weber op macroniveau**

Zoekend naar een antwoord op de vraag of het bestaan van barrières op macroniveau valt te plaatsen binnen Weber’s perspectief op de bureaucratie, wordt al snel duidelijk dat met name het bestaan van politiek-, en wetgevinggetinte barrières goed voorstelbaar is. In een rationeel-legale visie, zoals die van Weber, is de organisatie nauw verbonden met het politieke systeem en de daarbij behorende regelgeving. Oosting noemt Weber’s bureaucratie-model zelfs een organisatorische vertaling van de kenmerken van de klassieke rechtsstaat en zijn ‘wetmatigheidpostulaat’ (Oosting, 1980, p.8). De bureaucratie heeft in de ogen van Weber een grote gelijkheids-, en rechtszekerheidsfunctie en in de overheidsorganisatie krijgt de politiek de macht en niet de individuele ambtenaar. Politieke macht door ambtenaren uitgeoefend is een doodzonde volgens Weber. Regelgeving en het strakke onderscheid tussen politici en

ambtenaren zijn krachtige instrumenten ter bescherming van de rechtsstaat en worden daarom door Weber omarmt. Dat deze instrumenten in de praktijk een beperkende werking op ambtelijke creativiteit kunnen hebben, zal in de visie van Weber vooral een prettige bijkomstigheid zijn. Barrières op macroniveau zijn goed voorstelbaar en zelfs wenselijk binnen Weber's ideaaltypische model.

### **5.3 De institutionele benadering van Selznick**

#### **5.3.1 Inleiding**

In deze paragraaf wil ik proberen na te gaan welk licht de institutionele benadering van Selznick kan werpen op (inhoudelijke) ambtelijke creativiteit en de aanwezigheid van barrières voor creativiteit. Ik heb voor dit perspectief (en voor Selznick als grondlegger van het institutionalisme) gekozen omdat een institutionele benadering mijns inziens een interessante toegevoegde waarde kan hebben ten opzichte van Weber's doelrationele benadering bij de analyse van barrières voor creativiteit (zie ook Kamenka, 1989, p.161). De kern van de institutionele benadering van Selznick is het onderscheid tussen organisaties en instituties. Een institutie kan worden omschreven als een geheel van sociale rollen, verbonden aan een sociale structuur (Hoogerwerf, 1995, p.100). De bouwstenen van een institutie zijn begrippen die betrekking hebben op cultuur (o.a. procedure, norm, rol) en op sociale structuur (o.a. gedragspatronen). Door bestudering van instituties voegt Selznick een dimensie toe aan de meer ééndimensionale organisatorische benadering van Weber. Cultuur en structuur worden in het begrip institutie met elkaar verbonden (zie ook Hemerijck in Abma en In 't Veld, 2001, p.83), waarmee een institutioneel perspectief de analyse van barrières voor ambtelijke creativiteit rijker kan maken.

#### **5.3.2 Selznick op microniveau**

Selznick ziet de ambtenaar minder als een uitvoerend onderdeel van een doelrationeel en neutraal instrument zoals Weber dat doet. In de visie van Selznick maakt de individuele ambtenaar een meer zelfstandig onderdeel uit van de organische organisatie. Verlangens, wensen en behoeften van ambtenaren spelen een rol bij het ontstaan van een institutie en bij de manier waarop een institutie functioneert. Of de in een formele organisatie vastgelegde taken voor een ambtenaar nu wel of geen vrijheid inhouden, Selznick betoogt dat die vrijheid toch wordt genomen. In zijn onderzoek van de Tennessee Valley Authority concludeert Selznick dat leden van een organisatie door het nemen van vrijheid bij het nastreven van eigen belangen en plannen, bepaalde oorspronkelijke doelstellingen van een organisatie zelfs aan de kant kunnen zetten (Selznick, 1947). De organisatie past zich (mede door toedoen van haar leden) aan de omgeving aan en ondergaat, soms noodzakelijke, veranderingen, waarbij de rol van de individuele leden essentieel is; het individu kan in verzet komen tegen de organisatiestructuur (Selznick, 1957, Crozier, 1964, p.181). Zijderveld merkt overigens wel op dat zelfs indien mensen zich tegen bestaande instituties verzetten en geheel vrij en creatief willen leven, zich vroeg of later toch een routiniseringsproces van de institutionalisering zal inzetten (Zijderveld, 1983, p.52).

Het institutionele perspectief geeft meer inzicht in de individuele rol van de ambtenaar binnen de organisatie, de vrijheden die de ambtenaar zich in de praktijk toeëigent (naast de vrijheden die hem of haar conform een ideaaltypische model worden toegekend), en mogelijke barrières die als gevolg van deze handelingsvrijheid kunnen ontstaan (bijvoorbeeld het nastreven van eigen belangen). Zowel ruimte voor ambtelijke creativiteit, als ook barrières voor ambtelijke creativiteit op microniveau, zijn vanuit een institutioneel perspectief op ambtelijk handelen voorstelbaar.

### **5.3.3 Selznick op mesoniveau**

Selznick beschouwt een organisatie vooral als een stuk gereedschap dat is ontworpen voor een bepaalde taak. Een organisatie kan vervolgens in meer of mindere mate uitgroeien tot een institutie. Een institutie is een organisatie “infused with value beyond the technical requirements of the task at hand” (Selznick, 1957, p.17). Een organisatie kan ‘institutionaliseren’; de organisatie neemt een identiteit of een karakter aan die de waarden van die organisatie belichaamt en het gedrag van een organisatie bepaalt. De eerste stap van het institutionaliseringsproces is het vastleggen van de formele structuur van de organisatie, waarna in stap twee een informele structuur wordt ontwikkeld en er institutionele vaardigheden ontstaan die leiden tot een institutioneel karakter. Er ontstaat een gedragspatroon van de organisatie die correspondeert met de in de organisatie heersende normen. Aan deze normen wordt door een groot deel van de betrokkenen een legitimiteit toegekend (Lammers, 2000). De tweede stap volgt in veel mindere mate een vooraf bedacht plan (vergelijk Boin, 1996) waarmee meteen al duidelijk wordt waarom het zo aardig is om de benadering van Selznick af te zetten tegen het model van Weber, waar de vooraf bedachte organisatiestructuur centraal staat.

Naast het voordeel van het feit dat het perspectief van Selznick geen normatief ideaaltypen is en daarmee een groter realiteitsgehalte heeft dan perspectief van Weber, biedt het inzicht in deze institutionele dimensie het voordeel van de mogelijkheid tot een verdieping van de analyse in het bestaan van barrières voor ambtelijke creativiteit op mesoniveau. Barrières op mesoniveau zijn vanuit het institutioneel perspectief voorstelbaar binnen zowel de cultuur als ook de structuur van de organisatie. Het institutionaliseringsproces kan niet alleen tijdens het vastleggen van de formele structuur barrières voor creativiteit opwerpen, maar deze barrières kunnen ook in het informele traject ontstaan en worden gekoesterd. Zo kan er ook door institutionalisering een beperkende werking worden uitgeoefend op het gedrag van individuen, kan er binnen de organisatie een parafencultuur ontstaan en kan institutionalisering tot gevolg hebben dat hervormingen moeizaam zullen zijn wanneer deze hervormingen door de organisatieleden als een bedreiging van de eigen institutionele identiteit wordt gezien (Boin, 1996, 147 en 152). Barrières voor ambtelijke creativiteit die niet in de structuur zichtbaar zijn, kunnen wel in de organisatiecultuur geworteld zitten. Dit maakt ook duidelijk dat een reorganisatie alléén niet altijd voldoende zal zijn om problemen rondom barrières voor ambtelijke creativiteit binnen de organisatiecultuur weg te nemen.

Aan de andere kant biedt het institutionele perspectief ook inzicht in de wijze waarop ambtelijk creativiteit ruimte kan krijgen. Ook ambtelijke creativiteit kan institutionaliseren. Een zelfde soort bewegingsvrijheid die ambtenaren op microniveau hebben of zich toe-eigenen, ziet Selznick de organisaties zich toe-eigenen. Er is een grote wisselwerking tussen individu, organisatie en omgeving. De blauwdruk van de organisatie is niet heilig; de organische organisatie wordt beïnvloed door individuen en omgeving en past zich aan. Juist dit aanpassingsvermogen creëert ruimte voor creativiteit, vernieuwing en flexibiliteit. Al eerder had Blau in een onderzoek aangetoond dat dit aanpassingsvermogen van een organisatie kan leiden tot een soort omgekeerd “goal-displacement”, namelijk een “goal-succession” ofwel doelvernieuwing (Blau, 1955). Bij doelvernieuwing ontstaat er een vernieuwingsdrang van onderop; de met de beleidsuitvoering belaste ambtenaren kennen de praktijk het beste, worden als eerste geconfronteerd met problemen die de uitvoering van beleid met zich meebrengt en worden geprikkeld deze problemen aan te pakken. Een dergelijke aanpassing is een goed voorbeeld van ontwikkeling van ambtelijke creativiteit.

#### **5.3.4 Selznick op macroniveau**

Selznick is, in tegenstelling tot neo-institutionalisten (zie DiMaggio en Powell, 1991, p.14), niet van mening dat het gedrag van personen of organisaties vooral bepaald wordt door meer abstracte processen op macroniveau. Er is wel beïnvloeding van en aanpassing aan de omgeving, maar de op macroniveau geldende normen, waarden en zingevingkaders zijn, hoewel belangrijk, niet doorslaggevend in het gedrag van de organisaties. Selznick blijft de organisaties zelf en de krachten die binnen die organisaties worden uitgeoefend, als bepalende factor zien voor het organisatie-handelen (vergelijk Boin, 1996, 153). Barrières voor ambtelijke creativiteit zullen in het perspectief van Selznick vooral ontstaan binnen de dynamiek van de institutionele organisatie.

### **5.4 Het economische bureaucratie model van Niskanen**

#### **5.4.1 Inleiding**

De econoom Niskanen wordt wel gezien als degene die na Weber als eerste een nieuwe originele kijk op de bureaucratie heeft ontwikkeld. Niskanen noemde zijn visie een ‘theory of supply by bureaus’. In deze theorie is de ambtenaar de centrale figuur. De ambtenaar, die een beslissing moet nemen, kan kiezen tussen een aantal alternatieven en kiest het alternatief dat zijn persoonlijke voorkeur heeft (Niskanen, 1971, p.5). In de verhouding ambtenaar-politicus is er volgens Niskanen sprake van een bilateraal monopolie: de sponsors (politici) zijn afhankelijk van de door de bureaus geproduceerde diensten en producten, terwijl de bureaus weer van de sponsor afhankelijk zijn vanwege de financiering. De politici zijn echter niet (volledig) in staat het doen en laten van de ambtenaren te bepalen vanwege de kennisvoorsprong die de ambtenaren op de politici hebben. De door Niskanen geformuleerde hoofdelementen van zijn ‘theory of supply’ sluiten goed aan bij de in deze scriptie gehanteerde indeling in micro-, meso-, en macroniveau: *“The three elements of a theory of supply by bureaus are the following: the distinguishing characteristics of bureaus, the nature*

*of the relations between bureaus and their environment and the maximand of bureaucrats*”(Niskanen, 1971, p.15).

#### **5.4.2 Niskanen op microniveau**

Niskanen stelt in zijn theorie de individuele ambtenaar en zijn gedrag centraal. Persoonlijke voorkeuren spelen een grote rol bij de beleidskeuzen die een ambtenaar maakt. De door de ambtenaren gekozen productieomvang hangt af van het niveau van de budgetmaximalisatie. De ambtenaar is een ‘maximiser’ en gebruikt maximalisatie van het (discretionaire) budget als middel om het uiteindelijke doel te bereiken zoals een goed salaris, meer macht door het beheren van een grotere organisatie of goede werkomstandigheden.

Deze theorie bevestigt enerzijds mogelijkheden voor ambtelijke creativiteit (er is ruimte voor persoonlijke voorkeuren bij het maken van beleid), en bevestigt anderzijds dat het bestaan van barrières van het ‘willen’ op microniveau voorstelbaar is. De doelen die door budgetmaximalisatie worden beoogd, kunnen volledig afwijken van het doel een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. De ambtenaar heeft andere preferenties dan een politicus en streeft niet het algemeen belang na, maar het eigen belang of het belang van de organisatie. Zo merkt Niskanen bijna cynisch op: *“the beginning of wisdom is the recognition that bureaucrats are people who are, at least, not entirely motivated by the general welfare or the interests of the state”* (Niskanen, 1971, p.36). Zo kan een ambtenaar bijvoorbeeld besluiten meer te produceren dan dat nodig is voor de geldende beleidsdoelen, terwijl de werkelijke kosten van het produceren van producten en diensten verborgen worden gehouden om het budget te verhogen tot ver boven het benodigde niveau (zie ook Peters, 2001, p.13). De inhoud van beleid loopt het risico ondergeschikt te worden gemaakt aan persoonlijke doelstellingen: een belangrijke barrière voor ambtelijke creativiteit.

#### **5.4.3 Niskanen op mesoniveau**

In de theorie van Niskanen vloeit het microniveau in het mesoniveau over. Daar waar Niskanen het ambtelijk gedrag aan de orde stelt, maakt hij vaak naadloos een overgang naar het ‘gedrag’ van de ambtelijke organisatie of het ‘bureau’. De karakteristieken van de organisatie worden voor een groot deel bepaald door het gedrag van de ambtenaren: *“Any theory of the behaviour of bureaus that does not incorporate the personal preferences of bureaucrats, however, will be relevant only in the most rigidly authoritarian environments”* (Niskanen 1971, p. 4 en 5). Ook de organisatie als geheel streeft naar groei en een groter budget en dient andere belangen dan het algemeen belang. Een saillant en recent voorbeeld daarvan is de bureaucrativering in het onderwijs. De onderwijsraad heeft in een onderzoek geconcludeerd dat al het geld dat in de afgelopen 20 jaar naar het onderwijs is gegaan, vrijwel niet is besteed aan extra’s voor het onderwijs zelf, maar is opgegaan aan toenemende bureaucrativering (Onderwijsraad ‘bureaucrativering en schaalfactoren in het onderwijs’, 26 april 2004).

Door het groeien van de overheidsorganisaties worden bestuurders steeds meer afhankelijk van de informatie binnen deze organisaties; de kennisvoorsprong (en daarmee de macht) van de 'bureaus' neemt toe. Deze ontwikkeling versterkt zichzelf steeds verder. Meer nog dan een individuele ambtenaar heeft de organisatie overigens wel met formele doelstellingen rekening te houden waar ze op afgerekend kunnen worden. De discussie over de ongekende luxe van het nieuwe UWV kantoor in Amsterdam Sloterdijk (in de wandelgangen omgedoopt tot 'het uitkeringspaleis') kan gezien worden als een voorbeeld waar besteding van extra gelden vragen oproept en de organisatie (en haar bestuurders) in de problemen kan brengen (om extra budget van het ministerie los te krijgen om een luxe verbouwing te bekostigen heeft het UWV ondermeer de oppervlakte van de parkeergarage laten meewegen in de berekening van het beschikbare budget per m<sup>2</sup> kantoorruimte).

Daar waar ambtelijke creativiteit niet strookt met de economische doelstellingen en de strijd om de macht van het bureau, lijkt het aannemelijk dat ambtelijke creativiteit zal worden tegengewerkt. Het bureau heeft een sterke overlevingsdrang en zal haar eigen economische doelstellingen goed borgen en bewaken. Creatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen zijn van ondergeschikt belang en kunnen vanuit het perspectief van Niskanen, vooral gezien worden als een bijproduct van de strijd om macht. Dit bijproduct kan wellicht acceptabel of zelfs gewenst zijn, zolang het de noodzakelijke budgetmaximalisatie maar niet in de weg staat. De theorie van Niskanen ondersteunt zo op een heel eigen wijze de voorstelbaarheid van barrières voor ambtelijke creativiteit.

#### **5.4.4 Niskanen op macroniveau**

De invloed die omstandigheden op macroniveau uitoefenen op het gedrag van individuen en organisaties wordt door Niskanen vanuit zijn economische perspectief erkend, maar dan met name in de vorm van beperkingen van keuzemogelijkheden en beïnvloeding van persoonlijke voorkeuren (Niskanen, 1971, p. 4 en 5). Deze beïnvloeding kan in theorie een barrière voor ambtelijke creativiteit opwerpen. Expliciete verwijzingen naar (oneigenlijk) gebruik van genoemde omstandigheden voor de rechtvaardiging van barrières voor ambtelijke creativiteit, ben ik in het werk van Niskanen niet tegengekomen. Wanneer het gaat om omstandigheden op macroniveau die gerelateerd zijn aan politiek-ambtelijke verhoudingen, is het voorstelbaar dat de financiële afhankelijkheid die het bureau heeft ten opzichte van de politiek, de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit nadelig kan beïnvloeden (al dan niet door oneigenlijk gebruik van deze omstandigheid) voor zover het bestaan van de organisatie hiermee in gevaar zou komen. Niskanen relateert deze invloed op macroniveau overigens wel vanuit zijn gedachte over de machtsverhouding tussen ambtenaren en de wetgevende macht: de politici hebben weinig controle macht over de ambtenaren vanwege informatievoorsprong van de ambtenaren (zie ook Peters, 2001, p.13).

## **5.5 Conclusie theoretische oefening**

Op basis van deze korte theoretische verkenning lijkt de barrièrestelling voorstelbaar vanuit elk van de behandelde perspectieven op bureaucratie; de barrièrestelling lijkt in ieder geval niet op substantiële wijze in strijd met de hoofdlijnen van de perspectieven.

Binnen het ideaaltypisch bureaucratie-model van Weber is de ruimte voor ambtelijke creativiteit beperkt en lijkt een oorsprong van mogelijke barrières voor ambtelijke creativiteit vooral te kunnen liggen bij omstandigheden op mesoniveau: de in de praktijk nog steeds herkenbare structuur van de klassieke bureaucratie.

Het institutionele perspectief van Selznick kan de analyse van de oorsprong van mogelijke barrières voor ambtelijke creativiteit verbreden. De grote toegevoegde waarde van dit perspectief is dat het de dynamische wereld van de cultuur onder de structuur van de organisatie blootlegt, waarin het ontwikkelen van ambtelijke creativiteit kan institutionaliseren, maar waarin ook barrières voor ambtelijke creativiteit kunnen verankeren. Ook hier lijken omstandigheden op mesoniveau (waarbij op meso-niveau een grotere invloed heerst vanuit het microniveau dan vanuit het macroniveau) de meeste inzicht te kunnen geven in het ontstaan van barrières voor ambtelijke creativiteit.

Barrières voor ambtelijke creativiteit zijn ook vanuit de economische visie van Niskanen goed voorstelbaar, met name op micro-, en mesoniveau. Budgetverhoging staat voor zowel de ambtenaar als ook de ambtelijke organisatie centraal. Het lijkt waarschijnlijk dat ambtelijke creativiteit niet gestimuleerd zal worden indien dit strijd oplevert met de economische doelstellingen van de ambtenaar en de organisatie.



## **H6: BARRIÈRES VOOR AMBTELIJKE CREATIVITEIT**

### **6.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk vormt de kern van deze scriptie en vult de barrièrestelling verder in. Ambtelijke creativiteit lijkt wenselijk en noodzakelijk, maar kan niet altijd tot ontwikkeling komen.

*'People are born with talent and everywhere it is in chains'* ( zie P.Brown e.a., 2001, p.1).

Het is opmerkelijk dat daar waar in de literatuur aandacht wordt besteed aan de noodzaak van creativiteit of hiermee samenhangende gewenste of vereiste competenties van ambtenaren, er weinig of geen structurele aandacht is voor de vraag op welke wijze ruimte voor creativiteit wordt of kan worden gegeven en welke omstandigheden ambtelijke creativiteit in de weg staan. Gepoogd wordt in dit hoofdstuk een aantal (mogelijke) barrières voor ambtelijke creativiteit te benoemen. Als inspiratiebronnen voor het overzicht hebben gediend: eigen ervaringen met ambtenaren en ambtelijke organisaties, de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, gesprekken met ambtenaren over het onderwerp van deze scriptie, de literatuur (en dan vooral hetgeen tussen de regels door te lezen viel), de theoretische oefening uit hoofdstuk 5 en de interviews met de kunstenaars over creativiteit. Het overzicht is niet limitatief en mag gezien worden als een kader dat aangevuld en getoetst moet worden. Verder is belangrijk te beseffen dat er (nog) geen wetenschappelijk onderzoek aan het overzicht ten grondslag ligt: het overzicht is ongefilterd en kan 'vervuiling' bevatten waar de lezer op bedacht moet zijn:

- Het benoemen van een mogelijke barrière betekent niet dat die barrière er ook daadwerkelijk is. Allereerst ontbreekt voldoende empirisch onderzoek om tot aanwezigheid van de barrières te kunnen concluderen, maar daarnaast kunnen barrières ook niet bestaande verzonden constructies zijn om vernieuwingen tegen te gaan.
- Verhalen van ambtenaren over barrières zullen niet altijd door feiten worden ondersteund. Zo kan een ambtenaar het beeld van organisatorische barrières oproepen om meer persoonlijke barrières te maskeren.
- Feiten en normen kunnen door elkaar heenlopen. Het is bijvoorbeeld niet overal duidelijk of een door een ambtenaar genoemde barrière een feitelijke beschrijving of een subjectieve wens is.
- Verder kunnen sommige barrières oneigenlijk worden gebruikt om een discussie over de inhoud van creatieve ambtelijke inbreng te ontlopen (een instrumentele functie van de barrière dus) of om, met een beroep op de bijzondere functie van overheidsbeleid, gekozen overheidsbeleid te rechtvaardigen. Vergelijk ook Ringeling die een beroep doet op de bijzondere functie van overheidsbeleid om bepaald handelen of nalaten van de overheid te rechtvaardigen, zonder veel aandacht te schenken aan alternatieven voor dergelijk handelen of nalaten (Ringeling, 1993). Zijn zes 'bouwstenen' zouden

een beter inzicht geven om tot een betere beoordeling van het overheidsbeleid te komen, maar lijken tevens een meer inhoudelijke discussie te omzeilen. Ik onderschrijf de bijzondere functie van overheidsbeleid, maar wanneer inzicht in deze bijzondere functie van overheidsbeleid wordt gebruikt om een inhoudelijke discussie over alternatieven te ontlopen, wordt deze functie mijns inziens oneigenlijk gebruikt. De mogelijkheid om inzicht in de bijzondere functie van overheidsbeleid te gebruiken om de inhoud van beleid te verbeteren blijft zo onbenut. Een ander voorbeeld van oneigenlijk gebruik van een barrière is het zich beroepen op een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur om een vernieuwing of een afwijking van bestaand beleid te kunnen blokkeren.

- Het benoemen van een barrière betekent niet per definitie dat de barrière in alle omstandigheden ongewenst is (vergelijk Rainey, p.367 over “*good reasons to resist change*”). Een barrière kan heel wel noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld de rechtszekerheid te waarborgen. Een discussie over het nut en de noodzaak van barrières valt echter buiten het bestek van deze scriptie.

Bij het inventariseren van barrières voor ambtelijke creativiteit maak ik wederom gebruik van een indeling naar micro-, meso-, en macroniveau. Ook de kernelementen uit paragraaf 2.2.3 komen hierbij terug. Op microniveau gaat het om barrières voor het ideeëngenererend vermogen (capaciteit en activiteit) van de ambtenaar zelf. Barrières op mesoniveau hebben met name betrekking op barrières binnen de overheidsorganisatie. Op macroniveau staan de barrières binnen het politieke stelsel en de samenleving als geheel centraal; taakopvattingen en wettelijke verplichtingen kunnen een bepalende invloed hebben op ambtelijke creativiteit. Deze indeling laat goed de verschillende dimensies van barrières voor ambtelijke creativiteit zien, maar het gaat wel om een ideaaltypische indeling. Personen, organisaties en de maatschappij vormen in zekere opzichten een geheel; er is sprake van overlapping en wederzijdse beïnvloeding en afhankelijkheden (vergelijk bijvoorbeeld Hill, 1976, p.145 over de aanzienlijke druk van de institutie op de individuele professional in overheidsdienst). Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen de barrières binnen elk van deze niveaus. Barrières zijn aan elkaar gerelateerd, lopen in elkaar over, versterken elkaar en kunnen elkaar in stand houden.

De barrières zijn hier en daar gelardeerd met uitspraken van ambtenaar eerste klasse Dorknoper, een creatie van Marten Toonder. De uitspraken komen uit de Ollie B.Bommel en Tom Poes boeken van Toonder, maar ik verwijs steeds naar het boekje ‘Dorknoper, een voorbeeldig ambtenaar’, van de ambtenaren Agterberg en Weijman, waarin enkele uitspraken van Dorknoper zijn verzameld.

## **6.2 Barrières op microniveau; persoonlijke barrières**

De invloed van persoonlijke kenmerken van actoren op het beleidsproces mag niet worden onderschat, niet in de laatste plaats omdat ze een grote bijdrage blijken te kunnen leveren tot het verklaren van het verloop van beleidsprocessen, van de beleidsinhoud en van de beleidseffecten (zie Hoogerwerf en Herwijer, 2003, p.27). De meer persoonlijke barrières voor ambtelijke creativiteit zijn in twee subgroepen in te delen. De eerste groep betreft barrières die meer betrekking hebben op het ‘kunnen’ dan op het ‘willen’. Het gaat hier vooral om intelligentie en persoonlijkheid. De

tweede groep stelt barrières centraal die meer door het ‘willen’ dan door het ‘kunnen’ worden opgeworpen. Persoonlijkheidskenmerken kunnen wel weer een versterkende werking hebben op barrières uit de tweede groep.

### **6.2.1 Barrières van het ‘kunnen’**

Creativiteit van ambtenaren en beleidsmakers wordt niet bepaald, maar wel begrensd door intelligentie en persoonlijkheidskenmerken. Onderzoek naar de invloed van deze begrenzing op het maken van beleid kan worden verricht met behulp van een sociaal-psychologisch perspectief, hetgeen nog niet vaak plaatsvindt. Enkele voorbeelden van begrenzendende mechanismen die ik in de literatuur over (de wens tot) beleidswetenschappelijk onderzoek vanuit een sociaal-psychologisch perspectief ben tegengekomen zijn: complexiteitsreductie, vluchten, rationalisaties, cognitieve dissonantie, zelfrechtvaardiging, attributie, multiple self, psychologische en intellectuele aarzeling, angst, verstrikking en adaptie (vergelijk 't Hart e.a. in Beleidswetenschap 1993/1, p.3-29 en Hupe in Psychologie 9/90, Nauta, p.70 en 71). Invloeden van buitenaf (door druk van een ‘peergroup’ of een werkomgeving) kunnen dergelijke mechanismen versterken.

Persoonlijkheid (als een patroon van psychologische neigingen) kan zich uiten in de manier waarop iemand denkt, zich voelt en zich gedraagt ook in sociale situaties zoals op het werk. Een beperkt vermogen van inventiviteit en originaliteit kan onderdeel uitmaken van iemands persoonlijkheidskenmerken en belemmerend werken op ambtelijke creativiteit (zie ook Fransen, 1999, p.54 en Voorendonk, 1998, p.61).

Inzicht in deze sociaal-psychologische mechanismen kan leiden tot inzicht in mogelijke barrières die deze mechanismen opwerpen en kan niet alleen helpen bij analyse van het totstandkomen (en het falen) van overheidsbeleid (zie bijvoorbeeld Soeterbroek, 2004, p. 119 en 131 over het handelen van een individu in situaties van bestuurlijke drukte), maar kan ook een rol spelen bij het selecteren van ambtenaren bij sollicitatieprocedures, het ontwikkelen van een gunstig klimaat voor creativiteit (zie Voorendonk, 1998, p.26) en het eventuele bijsturen of stimuleren van bepaald ambtelijk gedrag.

### **6.2.2 Barrières van het ‘willen’**

Barrières uit deze groep zijn vaker geconstrueerd of gekozen en liggen minder dicht bij een onvermogen van de ambtenaar. Een barrière van het ‘willen’ impliceert een keuzemogelijkheid van de ambtenaar en daarmee ook de mogelijkheid om een ambtenaar op een keuze aan te spreken.

#### **6.2.2.1 Eigen belangen nastreven**

Een ambtenaar streeft soms slechts eigen belangen na en probeert zijn eigen positie te behouden of verbeteren (Merton, 1957, p.200 en 202). Creatieve probleemoplossing is voor deze ambtenaar niet relevant voor zover deze doelstellingen hiermee niet worden bereikt. Het nastreven van eigen belangen wordt door Van Gunsteren een sluipende vorm van corruptie genoemd. Ambtenaren handelen soms uitsluitend ter bescherming van het eigen belang of van de eigen organisatie, werken soms mee aan zaken waarvan men weet dat ze onzinnig of slecht zijn en doen mee aan activiteiten waarin

men niet gelooft of die men niet goed vindt (Van Gunsteren, 1994, p.18 en 38). Ambtelijke creativiteit is niet alleen bij deze ambtenaren ver te zoeken, maar zeker wanneer dit corrupte gedrag tot norm wordt verheven in een organisatie, gaat hier ook een demotiverende werking van uit richting de ambtenaren die wel creatief willen zijn.

*“Hoe bedoelt u dat?” vroeg Dorknoper voorzichtig. “Ik heb geen belangen, stel je voor! Nee, ik dien de gemeenschap in een overheidsfunctie met pensioenregeling” (Achterberg en Weijman, 1999, p.26).*

Het zoeken naar veiligheid en bescherming kan als een verbijzondering van het nastreven van eigen belang worden beschouwd en is ook funest voor creativiteit en vernieuwing. Een veelgehoord adagium is dat de mens niet van veranderingen houdt en daarom veranderingen tegengaat. Peters schrijft: “...*the innovation will fail if the administrators implementing it are more concerned with their own protection than the success of the program*”(Peters, 2001, p.230). Ook Crozier maakt melding van de negatieve gevolgen van de bescherming die ambtenaren zoeken en vinden in een bureaucratische omgeving. Het individu wordt beschermd door bureaucratische starheid, maar wordt door diezelfde starheid tegelijkertijd afgesneden van de realiteit (Crozier, 1964, p.207), waarmee maatschappelijke probleemoplossing een hachelijke onderneming wordt. Ook het, uit eigen belang, niet over de grenzen van de eigen expertise, verantwoordelijkheden en taken willen kijken valt binnen deze categorie; de voor creatieve probleemoplossing benodigde grensverlegging ontbreekt (zie bijvoorbeeld Soeterbroek in Bestuurswetenschappen 2004, pp.118-135, die aangeeft dat professionals, om te kunnen overleven in bestuurlijke drukte, problemen die niet in hun professionele domein passen, buiten hun eigen verantwoordelijkheid definiëren).

### **6.2.2.2 Gevangen in een fuik van argumenten**

De maatschappij en de in de maatschappij levende problemen zijn voortdurend aan verandering onderhevig. Het lijkt dan ook logisch dat meningen over maatschappelijke problematiek ook moeten mee veranderen. Daar nu zit een creativiteit beperkend probleem. Eens ingenomen stellingen worden door ambtenaren soms niet meer verlaten omdat ze denken dat daarmee impliciet fouten worden erkend. Argumenten in een discussie dienen als ondersteuning van eerdere standpunten en de discussie verwijderd zich van de problematiek waar het echt om gaat. De logica van consequent handelen (zie ook Teisman, 1997, p.49) kan een verwijdering van de inhoudelijke problematiek en creatieve probleemoplossing met zich meebrengen. In dezelfde hoek zit het probleem van de te stellige ontkenningen; de ambtenaar ontnemt zich de mogelijkheid om op eerder ingenomen stellingen terug te komen. Er is geen weg terug uit zo'n fuik.

### **6.2.2.3 Verkeerd startpunt probleemoplossing**

In de bestuurskundige literatuur is een mijns inziens zorgwekkende ontwikkeling waar te nemen rondom probleemoplossing waar een belemmerende werking voor ambtelijke creativiteit vanuit gaat. Er lijkt zich in de literatuur (en daarmee ook in de bestuurskundige opleidingen) en in de praktijk met betrekking tot probleemoplossing en besluitvorming een denkrichting te vormen die zich steeds minder richt op de

inhoud van beleid en zich steeds meer richt op de beperkingen van rationele besluitvorming en op de beperkte mogelijkheden die het openbaar bestuur heeft om een substantiële bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Deze beperkingen worden vervolgens als startpunt voor analyse en handelen gebruikt. Een viertal voorbeelden van deze verschuivende denkrichting: (1) incrementele besluitvorming in plaats van besluitvorming in grotere of radicalere stappen (zie ook het in opdracht van InAxis uitgebrachte rapport uit 2004 van EIM Consult over innovatie in de publieke sector waarin wordt bevestigd dat het overgrote deel van de onderzochte praktijkvoorbeelden van innovaties geldt dat de aard van de ingezette vernieuwing of kwaliteitsverbetering een incrementeel karakter heeft; opvallend is dat de onderzochte sectoren waarin sprake is van een meer radicale vernieuwing in positieve zin uitschieters zijn voor wat betreft het bereiken van gestelde beleidsdoelen), (2) het uitgaan van een ongekende en te complexe (netwerk)samenleving in plaats van een gekende samenleving, en (3) 'satisficing' in plaats van het zoeken naar het beste alternatief voor beleid en (4) een narratieve beleidsanalyse in plaats van een meer technisch-rationele beleidsanalyse. Dit is niet de plaats om te twifelen aan de robuustheid van de theorieën die aan deze verschuivende denkrichting ten grondslag liggen; ik probeer mijn beperkingen te kennen. Een vraag die mij wel bezighoudt is de vraag naar het startpunt van probleemoplossing en besluitvorming. Is het bijvoorbeeld niet zo dat juist een rationeel startpunt (ook al is duidelijk dat synoptische rationaliteit niet bestaat en daarmee ook duidelijk is dat het beste alternatief niet te vinden is) nodig is om een zo goed mogelijke oplossing voor een probleem te vinden? Zal, indien incrementalisme en satisficing het startpunt van probleemoplossing en besluitvorming vormen, de uiteindelijk bereikte oplossing niet op een minder hoog kwalitatief niveau liggen dan wanneer bij aanvang meer rationeel en in grote stappen zou zijn gedacht?

Een ambtenaar die er voor kiest om probleemoplossing en besluitvorming te benaderen vanuit (eigen) beperkingen, kiest ook voor het begrenzen van ambtelijke creativiteit. Een dergelijk startpunt beïnvloedt de constructie van problemen, de agenda en de probleemoplossing (zie ook Edelman die benadrukt dat bijvoorbeeld niet-conventionele vormen van actie de agenda niet bereiken en het daardoor minder waarschijnlijk wordt dat deze vormen van actie worden toegepast; Edelman, 1988, p. 19 en 20). Beperkingen en mogelijkheden vormen kanten van dezelfde medaille (Hood, 1976, p.206); wanneer een ambtenaar of organisatie alleen maar de beperkingen ziet en niet de mogelijkheden, maakt dit het ontwikkelen van ambtelijke creativiteit erg moeilijk.

#### **6.2.2.4 Risico mijden**

*“Hier ben ik weer”, sprak hij groetend. “Men meent wel eens dat ambtenaren bij moeilijkheden in hun schulp kruipen. Maar ik kan u verzekeren, dat dit op een misverstand berust, meneer. Wij zijn werkelijk de kwaadsten niet, wanneer alles naar behoren wordt ingevuld” (Achterberg en Weijman, 1999, p.32).*

Door diverse schrijvers wordt melding gemaakt van toenemend risicomijdend gedrag van ambtenaren. Dit kan een reactie zijn op een groeiend beroep op eigen verantwoordelijkheden van de ambtenaar (zie bijvoorbeeld S.van Eijk, opsteller van het rapport 'Jeugdbescherming onder de loep' uit april 2005, die spreekt van 'handelingsverlegenheid' van ambtenaren die terugschrikken van doortastende

besluitvorming en vluchten in overleg en de papieren weerslag daarvan), maar het kan ook worden gevoed door de angst voor de reactie van anderen die niet bereid zijn te zien wat er is te zien (zie bijvoorbeeld Docters van Leeuwen, 1992, p.259). Risicomijdend gedrag veroorzaakt een afname van de bereidheid innovatief te zijn en te experimenteren (zie Jolly, 2003, p.118). Wanneer een ambtenaar merkt dat hij binnen een organisatie het veiligst kan functioneren door stil te zitten en geen beslissing te nemen, zal ambtelijke creativiteit niet tot ontwikkeling komen.

#### **6.2.2.5 Verlamming**

De complexiteit van het openbaar bestuur en de omgeving stellen steeds meer eisen aan de moderne ambtenaar. Deze eisen zijn vaak tegenstrijdig of onduidelijk (zie ook Van der Veen, 1990, p.148 e.v.). De ambtenaar moet onderdanig zijn, maar ook zelfstandig. De ambtenaar moet maatwerk leveren, maar zich tegelijkertijd houden aan gestandaardiseerde procedures en aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Deze tegenstrijdigheden kunnen leiden tot verlamming (zie Huls, 1998, p.237) en verlamming doodt creativiteit. Complexiteit en de afhankelijkheid van de omgeving kunnen ook als excuus worden gebruikt om een situatie als onveranderbaar te accepteren en niet creatief te hoeven zijn: “het is nu eenmaal zo; het ligt aan de omstandigheden” (vergelijk Luitjens, 2002, p 21).

#### **6.2.2.6 Gebrek aan kennis**

Kennis van het beleidsveld is noodzakelijk voor ambtelijke creativiteit. Uit de gesprekken met kunstenaars kwam ook duidelijk naar voren dat kennis van het materiaal en de technieken waar je mee bezig bent, essentieel is om creatief te kunnen zijn. Het verwerven van maatschappelijke kennis behoort ook tot de eigen verantwoordelijkheden van de ambtenaar (zie ook paragraaf 4.2.5). Deze maatschappelijke kennis schiet vaak nog tekort en wordt ook onvoldoende belicht in ambtelijke opleidingen. Van Schendelen beschrijft dit zonder omhaal in de Volkskrant van 3 juli 2004: *“Veel ABDérs ontberen voor hun tijdelijke stoel de inhoudelijke kennis van zaken en netwerken. De besten proberen zich bij te scholen, via cursussen of bij hun ondergeschikten. Hun aantal is gering. De meeste topambtenaren tonen niet graag hun tekorten”*.

#### **6.2.2.7 Aanpassing aan de organisatie**

Een voorbeeld van een barrière die relevant is op micro-, én mesoniveau is aanpassing aan de organisatie (zie ook Merton, 1957, p.139). Van oorsprong creatieve ambtenaren die terechtkomen in een ambtelijke cultuur van starheid en stagnatie, zullen zich vaak aanpassen aan deze heersende cultuur; niet elke ambtenaar is bij machte of kiest ervoor om anders te handelen dan collegae doen en om tegen de bestaande structuur en cultuur van de organisatie op te boksen (vergelijk ook Lipsky, 1980, p.183). Conformisme wint het vaak van rebellie waardoor vernieuwing zal uitblijven, ambtelijke creativiteit verdwijnt en de ambtenaar vastroest in geldende standaardprocedures en regels van de organisatie (zie Merton, 1957, p.197).

### **6.2.3 Conclusie**

Er zijn verschillende barrières van het ‘kunnen’ en het ‘willen’ te duiden. Beide categorieën kunnen een nadelig effect hebben op het ideeëngenererend vermogen. Begrenzings van creativiteit door een beperkte intelligentie vallen een ambtenaar moeilijk aan te rekenen. Er schort dan waarschijnlijk iets aan het aannamebeleid van de organisatie waar de ambtenaar werkzaam is. Maar andere barrières op microniveau kunnen voortvloeien uit persoonlijke vrije (gedrags)keuzes van ambtenaren. Deze barrières kunnen in strijd zijn met de creatieve verplichtingen (ook al zijn het maar inspanningsverplichtingen) die het beroep van ambtenaar met zich meebrengen (zie hoofdstuk 3). Een ambtenaar die willens en wetens barrières voor ambtelijke creativiteit opwerpt, kan mijns inziens hierop terecht aangesproken worden.

## **6.3 Barrières op mesoniveau: organisatorische barrières**

### **6.3.1 Inleiding**

Om ambtelijke creativiteit tot ontwikkeling te laten komen, zijn gunstige (sociale) condities vereist binnen de organisatie waar de ambtenaar werkt. De organisatie is erg bepalend voor het gedrag, de waarden en functioneren van de ambtenaar (Edelman, 1965/1985, p.85 en Asscher in Binnenlands Bestuur 5-11-2004). Dus wanneer een organisatie barrières voor ambtelijke creativiteit opwerpt of in stand houdt, zal dit grote gevolgen hebben voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit. In dit onderdeel komen dergelijke barrières voor het voetlicht.

Een aantal genoemde micro-barrières van het ‘willen’, is vergelijkbaar met barrières op mesoniveau; gedrag zoals een persoon dat ten toon spreidt kan ook het ‘gedrag’ of het beleid van een organisatie zijn. Het gaat hier met name om de barrières inzake het nastreven van eigen belangen, risicomijdend gedrag, onvoldoende kennis, de argumentatiefuik en het verkeerde startpunt voor probleemoplossing. De eerste drie van deze barrières worden hierna nog aangevuld met enige aan het meso-niveau gerelateerde opmerkingen, waarna overige barrières op mesoniveau worden behandeld.

### **6.3.2 Ambtelijke creativiteit niet in belang van de organisatie**

Ambtelijke creativiteit spoort soms niet met het belang van de organisatie en kan dus door de organisatie worden tegengewerkt. Dit kan met uiteenlopende voorbeelden worden geïllustreerd.

- Ambtenaren en ambtelijke organisaties streven naar budgetmaximalisatie (vergelijk Niskanen, 1971 en 1994) en willen overleven. Het economisch belang van de organisatie staat voorop (een groter budget, een zwaardere organisatie), terwijl het oplossen van maatschappelijke problematiek op de tweede plaats komt. Het oplossen van maatschappelijke problemen kan zelfs betekenen dat de organisatie zichzelf overbodig maakt. De drang tot overleven zal het winnen van de drang maatschappelijke problemen op te lossen. Veranderingen die indruisen tegen deze wil tot overleven zullen worden tegengewerkt en niet worden gestimuleerd.

- Doelstellingen van de organisatie kunnen een eigen leven gaan leiden en worden ontkoppeld van de oorspronkelijke bestaansredenen van de organisatie: maatschappelijke probleemoplossing. Ambtelijke creativiteit is dan minder relevant en wordt afgeremd. De organisatie verliest het algemeen belang uit het oog en slechts de interne doelen worden nagestreefd (zie Peters; 2001, p.150 e.v.: ‘displacement of goals’).
- De organisatie wenst problemen voornamelijk op te lossen door middel van reorganisaties en het wijzigen van procedures (zie o.a. Klinkers, 2002, p.18 over structuursturing) en de organisatie heeft geen of weinig aandacht voor de inhoud van het beleidsveld. Ambtelijke creativiteit stelt juist de inhoud van de maatschappelijke problematiek centraal en zoekt hierin mogelijke oplossingen. Het geloof in structuursturing zal het geloof in en het stimuleren van ambtelijke creativiteit verminderen.
- Openbaar bestuur kan gezien worden als een coalitie van belangen (Bovens, 2001, p.212). Wanneer het nastreven van (eigen) belangen leidt tot bureaupolitiek, komt het algemeen belang in het geding (zie Rosenthal e.a., 2001, p.143) . Afdelingen of organisaties richten zich steeds minder op de inhoud en het dienen van het algemeen belang, maar op het borgen en versterken van eigen (politieke) belangen. Ambtelijke creativiteit, waarvoor juist het overstijgen van deelbelangen en het doorbreken van grenzen nodig is, is dan niet langer in het belang van de organisatie. Ook Heritier constateert dat het belang van de inhoud van het beleid en de gevolgen van beleidsalternatieven kunnen worden ondergesneeuwd door de strijd om macht en coalitievorming (Heritier in A.StoneSweet e.a., 2000, p.66).

### **6.3.3 Verantwoordelijkheid; risico mijden en (de)motiveren**

De afgelopen jaren wordt er in toenemende mate van ambtenaren geëist dat ze er voor moeten zorgen dat de bestuurders niet in de problemen komen. Wanneer dit niet lukt, worden de ambtenaren zelf geconfronteerd met de gevolgen hiervan en moeten soms zelfs het veld ruimen (zie Klinkers, 2002, p.18). Ambtenaren, afdelingen en organisaties gaan zich steeds meer indekken tegen dergelijke risico's. Besluitvorming gaat over nog meer schijven en er ontstaat een parafencultuur. Innoveren en experimenteren (zie A.J.Kruiter in Nauta, p.44 over de noodzaak van experimenteren voor creativiteit) brengt risico's met zich mee en wordt daarom vermeden. Ambtelijke creativiteit binnen de organisatie maakt plaats voor ambtelijke ‘damage-control’.

Terwijl verantwoordelijkheid voor het ‘vrijhouden’ van politieke bestuurders wordt benadrukt, wordt er geen verantwoordelijkheidsgevoel voor meer inhoudelijke beleidsresultaten gekweekt (de politieke bestuurders of zelfs de extern ingeschakelde experts zijn immers verantwoordelijk). De organisatie verhindert ook hiermee ontwikkeling van ambtelijke creativiteit. Wanneer ambtenaren een beleidsresultaat als hun eigen verantwoordelijkheid gaan zien, veroorzaakt dit intrinsieke motivatie. Aan een belangrijke voorwaarde voor creativiteit is daardoor voldaan (Voorendonk, 1998, p.150).



#### **6.3.4 Onvoldoende aandacht voor kennis en het verkrijgen van kennis**

Om een substantiële bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen te kunnen leveren, is kennis nodig. Evenals de creatieve ambtenaar, moet ook de organisatie leren (het streven naar meer en betere informatie: dit is de constructivistische benadering van leren; zie Jolly, 2003, p.64, Doorewaard en De Nijs, 2003, p.160 e.v. en Van Gunsteren, 1994, p.118 over het beperkte leervermogen van de overheid vanwege het speciale karakter van de publieke sector). Overheden zelf zien kennis als een voorwaarde voor het goed kunnen functioneren, maar het ontwikkelen, benutten en delen van kennis binnen een organisatie blijkt erg moeilijk (dit geldt ook voor het leren van fouten: Crozier, 1973, p.186). Overheden blijven achter in kennis, en lopen daarmee ook achter op (internationale) ontwikkelingen (Zie ook Klinkers, 2002, p.18). Lammers heeft in haar proefschrift onderzocht hoe het nu komt dat kennis zo moeilijk te managen is. Eén van de conclusies die ze trekt is dat kennismanagement zó veel aspecten van de interne bedrijfsvoering ter discussie stelt, dat managers zich genoodzaakt voelen deze interne orde in bescherming te nemen (Lammers, 2003). Het verwerven en delen van kennis loopt hierdoor schade op. Kennis blijft macht en macht kan een grote barrière zijn voor ambtelijke creativiteit. Actoren kunnen strategisch met de hun ter beschikking staande informatie omgaan en daarmee verhinderen dat de organisatie kennis opbouwt, leert en innoveert (zie ook Siepel in Binnenlandsbestuur, 11 februari 2005, p.23 over het niet delen van informatie en beperkte overheidscommunicatie vanwege het belang van de organisatie en het uit de wind houden van de minister).

#### **6.3.5 De organisatie miskent de gevaren van ICT**

In de literatuur wordt het gebruik van informatie-, en communicatietechnologie (ICT) regelmatig als Haarlemmerolie gezien waarmee de meest uiteenlopende kwalen van het openbaar bestuur kunnen worden genezen. De lijst van in de literatuur genoemde voorbeelden waarin ICT tot een betere overheid leidt of moet leiden is oneindig. Ik noem er een paar: betere dienstverlening aan het publiek, minder administratieve lasten, prestatieverbetering van sectoroverschrijdende uitvoeringsketens in bijvoorbeeld de gezondheidszorg en criminaliteitsbestrijding, toegankelijkheid overheidsinformatie (zie bijvoorbeeld [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) waar wetteksten zijn gepubliceerd), communicatieverbetering, bundeling van kennis en elektronische aangiftemogelijkheden bij de politie. De overheid wil in 2007 maar liefst 65 % van de dienstverlening aan de burger via het internet laten verlopen (bron: website Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Het nut en de noodzaak van het gebruik van ICT binnen het openbaar bestuur valt niet te betwisten, maar een algemene waarschuwing is op zijn plaats. De neiging bestaat automatiseren en informatiseren een te grote zelfstandige en leidende rol te geven, terwijl een perspectief waarin ICT een meer dienstbare rol heeft passender lijkt. ICT is een instrument ter bereiking van bepaalde doelen. ICT is niet het doel zelf en ICT kan ook het doel niet bepalen. Zo maakten veel bedrijven aan het einde van de jaren 90 de fout om het internet in de plaats te stellen van het traditionele zaken doen in plaats van het internet te zien als mogelijkheid ter ondersteuning van de gebruikelijke productie, marketing en verkoopactiviteiten. Met veel van deze bedrijven is het niet goed afgelopen.

Het gebruik van ICT kan ook zeker een stimulerende werking hebben voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit en ongewenste barrières voor ambtelijke creativiteit wegnemen. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- ICT kan helpen ongewenste bureaucrativering te lijf te gaan doordat er een nieuwe beheersingsdimensie aan de organisatie wordt toegevoegd. Informatisering kan beheersende en controlerende regelgeving vervangen (zie Zuurmond, 1994, p.289). Deze beheersing mag dan natuurlijk weer niet te ver doorslaan en een nieuwe bureaucrativering op een ander niveau veroorzaken.
- ICT kan het verrichten van experimenten eenvoudiger maken en stelt een organisatie ook in staat op een veel verdergaand niveau te experimenteren (zie ook Jolly, 2003, p.167).
- ICT kan kennis vergroten en de beschikbaarheid van kennis verbeteren.
- ICT kan leerprocessen binnen de organisatie verbeteren (zie Jolly, 2003, p.69 e.v.).

Maar er schuilt ook een gevaar voor ambtelijke creativiteit in het gebruik van ICT. Allereerst geldt ook hier dat ICT slechts een instrument is dat ambtelijke creativiteit kan ondersteunen, maar niet kan vervangen. ICT kan een bijdrage leveren aan het vorm geven aan bedachte oplossingen voor maatschappelijke problematiek, maar kan niet gezien worden als een zelfstandig opererende en denkende 'artificial intelligence' waarmee ambtelijke creativiteit overbodig wordt. Verder kan dienstverlening van de overheid door vergaande toepassing van ICT een deel van haar essentiële menselijke kwaliteit verliezen (vergelijk Snellen in *Beleidswetenschap*, 1988/1, p.29); min of meer op maat gesneden persoonlijke diensten, worden onpersoonlijke standaardproducten. Een ander groot risico voor ambtelijke creativiteit is de systematisering (ICT dwingt tot systematische werkwijzen), standaardisering en stroomlijning van processen die toepassing van ICT met zich mee kan brengen. Er wordt weinig meer aan het toeval overgelaten en er is geen ruimte meer voor persoonlijke inbreng terwijl juist toeval en 'speelruimte' belangrijke elementen zijn om innovatie en creativiteit te stimuleren (zie ook Wortmann, 2001). Daarnaast kan ICT ook als een excuus voor overheidsfalen worden aangegrepen waarmee eigen falen wordt gemaskeerd: wanneer je betoogt dat een ICT-systeem de oorzaak van een probleem is, hoef je je niet op andere oorzaken te richten (zie ook Luijtjens, 2003, p.47 die een vergelijking met de wielersport maakt: door nieuw materiaal wordt er steeds harder gefietst, maar het materiaal geeft niet de doorslag voor het winnen van de Tour de France). Dergelijke risico's zijn onderbelicht in de bestuurskundige literatuur en een rondgang (op het internet) langs aanbieders van ICT producten voor toepassing in het openbaar bestuur levert ook geen bewijs voor aandacht voor dit probleem op.

Ambtelijke creativiteit kan goed samengaan met toepassing van ICT in het openbaar bestuur, maar alertheid is geboden; een te leidende rol van ICT kan uitgroeien tot een reële barrière voor ambtelijke creativiteit.

### **6.3.6 De organisatie legt de ambtenaar tegenstrijdige eisen op**

Het opleggen van tegenstrijdige eisen dwingt de ambtenaar tot het spelen van verschillende rollen (zie ook paragraaf 6.2.2.6 over verlamming) en scheidt onduidelijkheid over de wijze waarop de ambtenaar aan het oplossen van maatschappelijke problemen kan bijdragen. Niet alleen zijn de verschillende rollen soms niet met elkaar te verenigen (zie ook Huls, 1998, p.236 en Van Gunsteren, 1994, p.55 over een 'double bind' situatie), maar het gewenste kameleongedrag is ook niet in overeenstemming met de wens van een herkenbare en voorspelbare overheid. Onduidelijkheid over de mate waarin en in welke situatie een ambtenaar creatief mag of moet zijn, stimuleert ambtelijke creativiteit binnen de organisatie niet.

### **6.3.7 De (hiërarchische) organisatiestructuur belemmert creativiteit**

Het bouwen van een structuur betekent ook vastleggen van grenzen. In een overheidsorganisatie geldt vaak een strikte intra-, en interorganisatorische scheiding van functies en verantwoordelijkheden. Het overschrijden van grenzen is bedreigend voor de structuur. Omdat juist het doorbreken van grenzen een belangrijk kenmerk is van innovatie en creativiteit (XPIN, 2003, p.41 e.v.) zal grensoverschrijdende ambtelijke creativiteit vaak worden geweerd in een ambtelijke organisatie (zie ook Crozier die aangeeft dat door het optrekken van grenzen tussen de organisatieonderdelen en door de slechte communicatie die dat met zich meebrengt, grensoverschrijdende 'cliques' tussen de verschillende organisatieonderdelen niet kunnen plaatsvinden; Crozier, 1964, p.190).

*“Ik hoor hier niet”, riep de heer Dorknoper, gas gevend. “Dit ligt niet op het terrein van mijn ambtelijke bemoeiingen – en ik moet nodig naar het stadhuis” (Agterberg en Weijman, 1999, p.28).*

Het bepalen van organisatorische grenzen brengt meestal ook een opsplitsing van taken en beleidsvelden met zich mee. Deze differentiatie kan het voor ambtelijke creativiteit gewenste grensoverschrijdende totaalinzicht met betrekking tot een bepaald probleem vertroebelen.

Verder kan een topdown beslissingsstructuur er voor zorgen dat er in de basis van de piramide van de organisatie (juist de plaats waar veel inhoudelijke kennis aanwezig is) geen initiatieven tot innovatieve probleemoplossing en vernieuwing zullen worden genomen (zie ook Crozier, 1964, p.195 en het rapport van EIM Consult, 2004 waarin wordt geconcludeerd dat de meeste praktijkverbeteringen op instigatie van het management topdown tot stand komen).

### **6.3.8 Gestandaardiseerde of te beperkte contacten met buitenwereld**

Gerelateerd aan barrières in de vorm van organisatorische grenzen, zijn de barrières die voortvloeien uit het beperken van contacten met de buitenwereld. Een ambtenaar en een ambtelijke organisatie maken deel uit van de maatschappij en zouden ook voldoende open moeten staan voor geluiden uit die maatschappij (zie ook Commissie Wiegel, Tweede Kamerstukken 21427 nr.52, 1992-1993 en Klein en Van Twist in Edwards en Schaap, 2003, p.37-61). Door een ambtelijke organisatie buiten de

maatschappij te plaatsen, door geslotenheid centraal te stellen (zie bijvoorbeeld Schaap en Van Twist in Abma en In't Veld, 2001, p.249) en door contacten met de buitenwereld zoveel mogelijk te beheersen en te controleren (zie bijvoorbeeld de aanwijzingen van 19 mei 1998, Staatscourant 1998, nr.104, inzake contacten van ambtenaren met het parlement), wordt de organisatie niet voldoende gevoed door de maatschappij waar zij juist haar bestaansrecht aan ontleent. Het oplossen van maatschappelijke problematiek en het ambtelijk creatief kunnen zijn wordt wel heel lastig wanneer de maatschappij wordt buitengesloten. Deze barrière voor ambtelijke creativiteit lijkt nog versterkt te worden door het feit dat ambtenaren zich minder in een netwerksamenleving wanen dan bijvoorbeeld bestuurders en dat de vraag wordt opgeworpen of ambtenaren wellicht minder steun van hun omgeving nodig hebben (Van Twist e.a., Trendstudie Berenschot 2004, p.204).

### **6.3.9 Er gelden regels die veranderingen uitsluiten**

Wil een ambtenaar zichzelf handhaven binnen een organisatie, zal hij de geldende normen, procedures en regels van de organisatie moeten naleven. En laat er geen vergissing over bestaan dat een innovatief klimaat of creativiteit ook gebaat kan zijn bij regels (duidelijkheid over legitimiteit van het opzoeken van grenzen of het mogen experimenteren is bijvoorbeeld zeer belangrijk). Sommige van deze regels kunnen echter bedoeld of onbedoeld verandering, innovatie en creativiteit uitsluiten of beperken. Binnen de bureaucratische organisatie draait alles om controle. Regels en procedures helpen risico's voor de ambtenaar en de organisatie te beperken maar beperken daarmee ook de handelingsvrijheid van de ambtenaren. Door een te grote nadruk op het belang van regels en het naleven daarvan (wat ertoe kan leiden dat naleving van de regels een doel op zich wordt; 'goal displacement') en door het opstellen van te veel regels ontstaat creativiteit en vernieuwing dodende starheid (Merton, 1957, p.200). Ambtenaren zullen zich niet snel kunnen onderscheiden van collegae omdat iedereen in hetzelfde keurslijf zit (Crozier, 1964, p.206). Eigen initiatief en inzet kan slechts geschieden binnen vast omliggende beschermende, controlerende en risicobeperkende grenzen; de ruimte voor ambtelijke creativiteit is zeer beperkt.

*“Als u er op staat wil ik het ambtelijke gedeelte wel op mij nemen” zei de ambtenaar eerste klasse. “Een straffe organisatie op grond van de betreffende bepalingen en voorschriften; daar komt het op aan” (Agterberg en Weijman, 1999, p.40).*

Procedures kunnen zijn ontwikkeld om haalbaarheid van het maken van beleid te waarborgen. De organisatie gebruikt de procedures om te gaan bepalen welk beleid gemaakt kan of mag worden. Het vastleggen van criteria rondom deze haalbaarheid, sluit echter ook meteen veel alternatieven uit. Ook Majone benadrukt de beperkende werking van procedures rondom haalbaarheid van beleid (Majone, 1975, p.259-275). Standaardprocedures vormen en stimuleren ook routine. Routinematig handelen is een belangrijk kenmerk van de klassieke bureaucratie en dient belangrijke doelen: het vergroot de controleerbaarheid, de gewenste onpersoonlijkheid en de voorspelbaarheid, het voorkomt rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid en het verkleint risico's voor organisatie en ambtenaren. Maar routine betekent ook het beperken van afwijkende acties, flexibiliteit, maatwerk en vernieuwing. Ambtelijke creativiteit is nauwelijks nodig wanneer routinematig handelen de norm is. Het

afwijken van deze norm zal door de organisatie en door collegae die de norm wel willen naleven, worden afgekeurd of zelfs worden bestraft. Routine vormt zo een excuus om niet creatief te hoeven zijn en kan zeer verlamdend werken (Crozier, 1964, p.145).

### **6.3.10 Beperkte of onduidelijke (echte) beleidsvrijheid**

Het leerstuk van de ambtelijke beleidsvrijheid heeft raakvlakken met zowel het meso-, als het macroniveau. Zo wijst Ringeling erop dat beleidsvrijheid zowel om de keuzemogelijkheden van ambtenaren of organisatieonderdelen kan gaan, als om de verhouding tussen bestuursorganisaties ten opzichte van andere organisaties, in het bijzonder die tussen bestuur en wetgever (Ringeling, 1978, p.27). Ambtelijke beleidsvrijheid wordt in deze paragraaf als een issue op mesoniveau behandeld en is een verbijzondering van de barrières uit de vorige paragraaf. Voor zover een beperking van ambtelijke beleidsvrijheid voortvloeit uit omstandigheden op macroniveau, komt dit in onderdeel 6.4.5.1 aan de orde.

De ambtenaar functioneert binnen zijn bureaucratische organisatie in een regime van beperkte beleidsvrijheid. Hoewel volledige ambtelijke beleidsvrijheid misschien niet strookt met klassieke opvattingen over de overheidsbureaucratie (de ambtenaar neemt geen beleidsbeslissingen en voert slechts opdrachten uit), lijkt de onontkoombaarheid van enige beleidsvrijheid voor de ambtenaar inmiddels gemeengoed in de literatuur. Enige discretionaire ruimte is niet uit te bannen (Van der Veen, 1990, p.141), is wenselijk (Jolly, 2003, p.81) en is bovendien waard om op te vertrouwen (aldus K.Schuyt in een voordracht tijdens het Festival der bestuurskunde 2003). Beleidsvrijheid kan niet onbeperkt zijn (zie ook Hill, 1976, p.101), maar een te grote beperking van de beleidsvrijheid belemmert de gewenste ambtelijke creativiteit. Een organisatie die ambtelijke beleidsvrijheid alleen maar ziet als een noodzakelijk kwaad dat zoveel mogelijk beheerst moet worden, miskent de noodzaak en waarde van beleidsvrijheid voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit.

Verder kunnen onduidelijkheden over de mate van de binnen een organisatie toegestane beleidsvrijheid (en die onduidelijkheden zijn er binnen elke overheidsorganisatie) ambtelijke creativiteit ook ernstig beperken. Wanneer een ambtenaar niet precies weet wat de grenzen van toegestane beleidsvrijheid zijn, zullen deze grenzen ook niet snel worden opgezocht uit angst deze grenzen te overschrijden.

### **6.3.11 De organisatiecultuur verhindert verandering en vernieuwing**

Zoals aangegeven in paragraaf 4.2.4 is een organisatie meer dan structuur. Organisaties zijn sociale gemeenschappen met een eigen cultuur. Juist studie van deze organisatiecultuur laat veel zien van hetgeen er onder de oppervlakte van een organisatie speelt. De in een organisatie heersende cultuur kan een grote impact hebben op de organisatie en de ambtenaren die in de organisatie werkzaam zijn (zie ook Peters, 2001, p.35 en 36). Er vinden socialisatieprocessen plaats waarbij individuen aan de organisatie worden gebonden (en zich moeten conformeren aan geldende waarden en normen), maar ook door de organisatie worden afgestoten. Zo kan de druk van de 'peer group' binnen een organisatie enorm zijn; afwijkend gedrag kan streng gestraft worden (Crozier, 1964, p.191). Ambtenaren worden beïnvloed door en passen zich aan aan de heersende cultuur binnen een overheidsorganisatie. De

organisatiecultuur kan zo stimulerend werken voor creativiteit en innovatie (zie bijvoorbeeld Merton, 1957, p.141), maar kan ook fnuikend zijn voor ambtelijke creativiteit. Barrières voor ambtelijke creativiteit kunnen diep verankerd zijn in de organisatiecultuur en zijn heel moeilijk los te wrikken. Een cultuur waarin creativiteit niet wordt gestimuleerd, institutionaliseert tot een zichzelf versterkend systeem: tradities en oude denkbeelden kunnen voortleven en vernieuwingen en individuen met een meer creatieve inslag worden geweerd.

### **6.3.12 Management blokkeert ambtelijke creativiteit**

Ambtelijke creativiteit kan door het (human resources) management van een ambtelijke organisatie op verschillende wijzen worden geblokkeerd.

- Het management ondersteunt en stimuleert creativiteit niet.

Ambtelijke creativiteit kan niet zonder steun van het management tot wasdom komen. In de top van de hiërarchie binnen de organisatie moet een 'sense of urgency' zijn om het lanceren van een goed idee een kans te geven tot de fase van uitvoering te geraken. Het management moet het nut of de noodzaak inzien van ambtelijke creativiteit en dit ook willen ondersteunen met woord en daad. Het management moet een (klein) initiatief ook naar een hoger plan durven tillen. Creatieve initiatieven zijn gemakkelijk te torpederen (zie de eerder genoemde 'idea-killers'); de opmerking dat een idee niet past binnen bestaande regels of praktijken is snel gemaakt en miskent juist de gedachte achter een creatief idee: het is anders dan het bestaande. Wanneer duidelijk is dat er in het proces van idee naar uitvoering weinig steun van het management te verwachten is, zal ambtelijke creativiteit zich niet kunnen ontwikkelen. Klinkers spreekt zelfs van 'uitputting' van ambtenaren wanneer ze moeten werken onder een verouderde managementstijl waar geen zoektocht naar creativiteit heerst of vernieuwend gedrag beloond wordt (Klinkers, 2002, p.18). Klein en Teisman geven aan dat het nemen van initiatief niet voldoende is om beleid te verbeteren, maar dat ook de actoren waar de initiator van afhankelijk is op het initiatief moeten reageren. Interactie en koppeling tussen 'spelen' zijn nodig om beleidsprocessen te kunnen verbeteren; wanneer dit proces niet optimaal verloopt kan dat ondermeer leiden tot een reductie van ambitie (Klein en Teisman, 1992, p.42 en 51). Onvoldoende ondersteuning van het management kan ook gerelateerd zijn aan andere in deze paragraaf genoemde barrières (bijvoorbeeld de macht van kennis: leidinggevendens laten het vaak niet toe dat teamleden onderling kennis uitwisselen uit angst om de controle te verliezen; zie ook Lammers, 2003) of aan barrières op microniveau (bijvoorbeeld het nastreven van eigen belang).

- Nadruk op (efficiënt) presteren hindert creativiteit.

Een te eenzijdige nadruk op efficiënt functioneren en de bijbehorende prestatie meting kan innovatie en ambities blokkeren. De organisatie zal zich vooral inspannen om het 'productieproces' te optimaliseren. Tijd of speelruimte voor het ontwikkelen van creatieve ideeën is er niet. Efficiënt presteren staat voorop en dit gaat vrijwel altijd ten koste van innovatie. Innovatie betekent immers vaak dat onbekende wegen worden ingeslagen

waarmee het risico wordt genomen dat de resultaten minder of anders zijn dan verwacht (zie De Bruijn, 2001, p.33). Bovendien vormt het meten van prestatie een bijkomend risico: slechts de reproductie van het bestaande wordt beloond en het nieuwe creatieve wordt ontmoedigd (Behn en Kant, in Public Productivity and Management Review, 1999, nr 4, p.474.).

- Creativiteit is onderbelicht in het werving-, en selectiebeleid.

Creativiteit maakt steeds vaker deel uit van de functie-eisen in personeelsadvertenties van de overheid. Het is echter niet duidelijk op welke wijze de overheid potentiële creativiteit van sollicitanten toetst waardoor het creativiteitsvereiste de retoriek nauwelijks ontgroeit. Verder biedt de overheid geen overtuigend antwoord op de vraag op welke wijze overheids personeel in de praktijk ook daadwerkelijk invulling aan creativiteit kan geven. Onduidelijkheid hierover zal de echte creatieve sollicitant weren.

- Te weinig mobiliteit hindert ambtelijke creativiteit.

Met het verbeteren van mobiliteit van ambtenaren probeert de overheid onder andere vaste patronen te doorbreken en vernieuwings-, en veranderingsgerichtheid te stimuleren. Mobiliteit is dan ook toe te juichen als ondersteuning van ambtelijke creativiteit. Verbetering van mobiliteit betekent echter nog niet dat de ambtelijke creativiteit zich kan ontwikkelen. Menting constateert zelfs een mogelijk tegenovergesteld effect: afhankelijk van de door een toename van mobiliteit beoogde veranderingen binnen een organisatie, worden veranderingsgezinde topambtenaren duidelijk geweerd, krijgen minder ondersteuning of genegeerd (Menting in Beleidswetenschap 1987/2, p.137 e.v.).

### **6.3.13 Creativiteit wordt te strak gestuurd**

Creativiteit heeft ruimte nodig. Wanneer het stimuleren van ambtelijke creativiteit in een te strak keurslijf wordt gegoten, bestaat de kans op een averechts effect: de creativiteit wordt belemmerd. Een voorbeeld hiervan is het groots aangepakte initiatief tot ideeënmanagement bij de Belastingdienst (InAxis; ideeënmanagement, 2004). Dit project getuigt zeker van goede wil, maar bestudering van dit initiatief geeft niet het idee dat er is nagedacht over het constructief wegnemen van barrières van creativiteit. Tijdens een workshop over dit project werd bijvoorbeeld naar aanleiding van een door mij gestelde vraag verteld dat het indienen van creatieve ideeën goed is, maar dat de medewerkers er wel voor moeten zorgen dat de ideeën in de mode zijn en niet in strijd zijn met het huidige beleid en de gecommuniceerde visies van het management. Tja.

### **6.3.14 Conclusie**

Ook indien de ambtenaar eigen barrières van het ‘kunnen’ en het ‘willen’ overwint, wordt hij op mesoniveau geconfronteerd met een fors aantal mogelijke barrières voor ambtelijke creativiteit. Het doorgronden van barrières voor ambtelijke creativiteit is onmogelijk zonder gepaste aandacht te schenken aan deze organisatorische en culturele barrières. Het nut van sommige hierboven genoemde omstandigheden op

mesoniveau kan niet worden betwist (er moet uiteraard structuur zijn, top-down beslissingen brengen veel goeds en taakverdeling is noodzakelijk), maar het is goed rekening te houden met de mogelijke gevolgen die deze omstandigheden kunnen hebben voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit. Creatieve ambtenaren alleen zijn niet voldoende om een probleemoplossend idee tot uitvoering te brengen. De organisatie moet voor ambtelijke creativiteit open staan. Het zaaien op rotsen zal weinig tarwe opleveren.

## **6.4 Barrières op macroniveau**

### **6.4.1 Inleiding**

Barrières voor ambtelijke creativiteit op macroniveau zijn algemener van aard en overkappen barrières op micro-, en mesoniveau. Sommige barrières op micro-, en mesoniveau hebben hun oorsprong in omstandigheden op macroniveau (dit geldt bijvoorbeeld voor de beperkte beleidsvrijheid van een ambtenaar, die gebaseerd kan zijn op de wettelijk verankerde politiek-ambtelijke verhouding). Omstandigheden op macroniveau kunnen worden gebruikt om barrières mee op te werpen, en zijn daarmee wel onderdeel van een creativiteitsbeperkende constructie, maar zijn zelf niet geconstrueerd met het doel creativiteit te beperken zoals dat op micro-, of mesoniveau wel vaak het geval is.

In deze paragraaf heb ik de barrières op macroniveau in vier categorieën ingedeeld: (1) economische barrières, (2) maatschappelijke barrières, (3) barrières gerelateerd aan regelgeving en (4) politiek getinte barrières.

### **6.4.2 Economische barrières**

In zijn boek 'Limits of administration' wijst Hood op algemene beperkingen van economische aard: zelfs al kunnen we alles doen, we kunnen niet alles tegelijkertijd doen vanwege beperkingen in geld en menskracht (Hood, 1976, p.192). Snellen spreekt van de economische rationaliteit: "Hoe economischer met beschikbare middelen wordt omgesprongen, des te meer behoeften kunnen worden bevredigd" (Snellen, 1987, p.4). Een tijd van economische stagnatie of achteruitgang dwingt vaak tot bezuiniging waarmee de ruimte voor ambtelijke creativiteit minder wordt omdat de overheid zich geen afnemende efficiëntie door bijvoorbeeld risicovolle beleidsexperimenten meer veroorlooft. Waarschijnlijk vanwege hun voorstelbare karakter, vormen deze beperkingen de basis voor een aantal van de meest gebruikte 'idea-killers' (zie de 'idea-killers' en de 'afpoeier top tien' in hoofdstuk 1), en daarmee ook de basis voor barrières voor ambtelijke creativiteit.

Het aanvoeren van economische omstandigheden als rechtvaardiging voor het afremmen van ambtelijke creativiteit is soms echter dubieus. Een robuuste economische onderbouwing van algemene economische 'idea-killers' ontbreekt vaak en er wordt, voor zover ik heb kunnen zien, ook niet naar gevraagd (maar dat geldt ook voor de andere 'idea-killers'; het lijkt erop dat initiatiefnemers zich nogal gemakkelijk laten afschepen). Verder zou de vraag gesteld kunnen worden of er in moeilijke economische omstandigheden juist geen extra behoefte is aan ambtelijke creativiteit.



### **6.4.3 Maatschappelijke barrières**

Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen forse externe druk uitoefenen op ambtenaren en overheidsorganisaties (zie ook Lipsky, 1980). Bij het uitvaardigen van regels, het maken van beleid en het oplossen van maatschappelijke problemen, mag de maatschappelijke werkelijkheid niet uit het oog worden verloren, juist ook om de steun van de maatschappij te behouden (zie ook Van der Veen over de grenzen van sociaal beleid, 1990, p.155). De legitimiteit van het beleid kan bij gebreke van die steun onder druk komen te staan en leiden tot een legitimatiecrisis (zie De Vries en Van Dam, 1998, p.187: de overheid is niet in staat in te spelen op de behoefte van de samenleving, terwijl wat zij wel doet niet te doorgronden of te verantwoorden is), met alle maatschappelijke onrust van dien. Ruimte geven aan ambtelijke creativiteit brengt verandering met zich mee of het nu in de vorm van experimenteel beleid of in de vorm van definitief beleid is. De maatschappelijke onwil om te veranderen en de maatschappelijke behoefte aan zekerheden kan als barrière voor ambtelijke creativiteit worden gebruikt; het idee of de oplossing is aanvaardbaar, maar de maatschappij is er niet klaar voor (vergelijk ook Hood, 1976, p.192 over de beperkende factor van de recalcitrante maatschappij).

### **6.4.4 Aan wet-, en regelgeving gerelateerde barrières**

Ook wet-, en regelgeving kan een bron zijn van barrières voor ambtelijke creativiteit. Wet-, en regelgeving kan expliciet ambtelijke creativiteit verhinderen of onvoldoende aandacht schenken aan het creëren van gunstige omstandigheden voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit, maar kan ook oneigenlijk als barrière worden gebruikt. Hieronder is van dergelijke barrières een aantal voorbeelden genoemd.

#### **6.4.4.1 Te grote nadruk op belang van wetgeving beperkt creativiteit**

Het belang van wetgeving en het naleven daarvan is onbetwist. Maar evenals op mesoniveau is ook op macroniveau een te eenzijdige aandacht voor het naleven van regels en wetten binnen het openbaar bestuur niet bevorderlijk voor ambtelijke creativiteit. Aandacht voor en naleving van regelgeving kan een doel op zichzelf worden. Peters beschrijft de druk die een te grote nadruk op regelgeving in het openbaar bestuur op ambtenaren kan uitoefenen. De ambtenaren zijn geneigd zich terug te trekken achter een muur van regels waardoor innovatie en flexibiliteit verloren gaat (Peters, 2001, p.225).

#### **6.4.4.2 De wetgeving is onduidelijk over de status van de ambtenaar**

De wetgeving laat onduidelijkheden bestaan over de status van de ambtenaar. Hiermee geeft de wetgeving tegenstanders van creatieve vernieuwing een formeel instrument in handen om barrières op te werpen. Door onduidelijkheden of omissies in de wetgeving over bijvoorbeeld verantwoordelijkheden en plichten van de ambtenaar, het ambtenarenontslagrecht en de verhouding tussen politici en ambtenaren (zie hierna ook paragraaf 6.4.5.1), zijn de wettelijke grenzen van de bewegingsvrijheid van ambtenaren niet eenduidig waardoor een optimale ontwikkeling van ambtelijke creativiteit wordt verhinderd (Raad voor het openbaar bestuur, 2004, p.23 en Raad voor het openbaar bestuur, 2000, p.35).

#### **6.4.4.3 Bevordering en bescherming rechtsstaat versus creativiteit**

Bevordering van de democratische rechtsstaat is een hoofddoelstelling van de overheid (zie Niessen, 2003, p.5 en WRR, 2002). Het belang van de bevordering en bescherming van de rechtsstaat rechtvaardigt dan ook de nodige wettelijke voorschriften en beperkingen. Van ambtenaren wordt verwacht dat zij het besef hebben in deze context werkzaam te zijn, maar tegelijkertijd is de rol die ambtenaren (moeten) spelen bij het bevorderen en beschermen van de rechtsstaat en hoe zich dat verhoudt met hun verantwoordelijkheden bij het oplossen van maatschappelijke problematiek niet altijd duidelijk (zie ook Raad voor het openbaar bestuur, 2000, p.31). Misschien is de voornaamste reden voor deze onduidelijkheid wel gelegen in het feit dat er geen eenduidige definitie van de rechtsstaat te geven is (er bestaan meerdere ambtelijke en bestuurlijke definities van de rechtsstaat (Hertogh, 2002, p.21), elk een eigen betekenis gevend aan waarden als publiek belang, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en ministeriele verantwoordelijkheid) .

De combinatie van de toegenomen prestatiedruk op overheid en ambtenaren, de gebondenheid aan regelgeving ter bescherming van de rechtsstaat en onduidelijkheden over de rol en taakstelling van de ambtenaar hierbij (Raad voor het openbaar bestuur, 2004, p.24), kan een ongunstig klimaat voor ambtelijke creativiteit veroorzaken.

#### **6.4.4.4 Wetgeving sluit niet aan bij ontwikkelingen in de maatschappij**

Wetgeving kan worden gezien als in de maatschappij levende gestolde normen en waarden, maar dit stollen kost tijd: wetgeving loopt bijna per definitie achter op ontwikkelingen in de maatschappij. De ambtenaar wordt bij zijn plicht om een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problematiek geconfronteerd met ontwikkelingen in de maatschappij die soms ver vooruitlopen op bestaande wetgeving, maar dient tegelijkertijd ook zijn handelen aan de bestaande wetgeving te toetsen. Dit kan lastige dilemma's veroorzaken. Het is niet denkbeeldig dat ambtenaren, uit het oogpunt van risicobeheersing, besluiten om maatschappelijke ontwikkelingen wel te toetsen aan regelgeving, maar regelgeving niet te toetsen aan maatschappelijke ontwikkelingen en de (uitleg van) regelgeving niet ter discussie te stellen. Dit belemmert optimale ambtelijke creativiteit.

Een mooi voorbeeld van innovatie verhinderende regelgeving is de noodzakelijke reorganisatie van het oogziekenhuis in Rotterdam. Bestaande regelgeving strookte niet met de innovatiegedachte waardoor er jaren onderhandeld moest worden met het College Tarieven Gezondheidszorg voordat er een gewenst aangepast budget-, en vergoedingensysteem was (WRR, 2004, p.140).

#### **6.4.4.5 De wetgeving is te omvangrijk en te complex**

Nederland kent een enorme regeldichtheid. In januari 2004 golden er 1800 wetten en 2675 Algemene maatregelen van Bestuur en Koninklijke Besluiten. Verder krijgen jaarlijks gemiddeld 86 nieuwe wetten en 128 nieuwe zelfstandige Algemene maatregelen van Bestuur rechtskracht (Ministerie van Justitie; 'Alle regels tellen', 2004). De maatschappij wordt ingewikkelder. Pogingen om die ingewikkeldheid te

beteugelen roept weer nieuwe regelgeving op, die vervolgens weer voor andere problemen zorgt (zie Van der Veen, 1990, p.153 over het dilemma van de juridische complexiteit), waaronder een toegenomen kans op tegenstrijdigheid van regels. Zo ken ik het voorbeeld waarin een kinderdagverblijf, om een vestigingsvergunning te verkrijgen, door de gemeente wordt verplicht tot het aanbrengen van bepaalde voorzieningen, die vervolgens door de brandweer weer worden afgekeurd waardoor er, bij gebreke van een goedkeuring door de brandweer, geen vergunning kan worden afgegeven. Een onoverzichtelijke hoeveelheid regelgeving doet de kans op het maken van fouten toenemen en leidt tot creativiteit dodende risicomijding en verstarring.

Daarnaast moeten ambtelijke organisaties, die steeds groter groeien om de toenemende complexiteit zoveel mogelijk onder controle te houden, zelf ook weer gecontroleerd worden om machtsmisbruik te voorkomen. Dit geschiedt door het uitvaardigen van weer nieuwe regels, hetgeen binnen het openbaar bestuur als zeer knellend kan worden ervaren, waardoor resultaatgericht werken onmogelijk wordt en er een starre en inflexibele bureaucratie ontstaat (zie ook De Vries en Van Dam, 1998, p.187).

#### **6.4.4.6 Oneigenlijk gebruik van algemene beginselen van behoorlijk bestuur**

Het openbaar bestuur is gebonden aan normen die zijn gecodificeerd in algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De beginselen die het bestuur in acht dient te nemen zijn detournement de pouvoir, het redelijkheidsbeginsel (verbod op willekeur en het gebod tot redelijke belangenafweging), het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben verschillende functies: een compenserende functie, een functie als maatstaf voor administratieve bevoegdheidsuitoefening en een functie als toetsingscriteria voor toezicht uitoefenende en rechtsbeschermende organen (Nicolai, 1990, p.211). Ambtelijke creativiteit kan op gespannen voet staan met een aantal van deze beginselen: **(1)** ambtelijke creativiteit levert soms strijd op met het zorgvuldigheidsbeginsel (Sint, 2004, p.8), **(2)** rechtszekerheid kan lijnrecht tegenover verandering en innovatie staan, **(3)** handhaving van rechtsgelijkheid kan flexibiliteit en maatwerk van het openbaar bestuur in de weg staan en **(4)** een ondernemende ambtenaar kan in botsing komen met het verbod op willekeur (A.van Wele in R.Ouwerkerk, 2001, p.32). Dat ambtelijke creativiteit is gebonden aan grenzen van behoorlijk bestuurlijk handelen is gewenst. Maar ambtelijke creativiteit botst niet per definitie met deze beginselen en een beroep op de beginselen ter beperking van ambtelijke creativiteit kan oneigenlijk zijn. De instrumentele functie van de algemene beginselen kan de oorsprong zijn van een dergelijk oneigenlijk beroep op de beginselen. Dat zit zo. De beginselen van behoorlijk bestuur hebben een instrumentele functie in het kader van een leerproces dat het openbaar bestuur doormaakt ter optimalisering van het bestuurlijk handelen. Het openbaar bestuur heeft hier een rechtsvormende taak (zie Addink, 1999, p.29) en moet zelf ook invulling geven aan het behoorlijk besturen. De beginselen oefenen zo een directe invloed uit op het veranderen van de werkelijkheid ( Van der Heijden, 2001, p.270). En juist daarin schuilt mijns inziens een niet te onderschatten gevaar voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit. Niet vernieuwingsgezind bestuur creëert, zich gesterkt voelend door (een oneigenlijk gebruik van) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zo een eigen werkelijkheid waarin geen plaats is voor creatief ambtelijk handelen.

Tijdens een door mij bijgewoonde training van VROM ambtenaren werd er door de deelnemende ambtenaren te pas en te onpas geschermd met rechtsgelijkheid en precedentwerking om maar geen maatwerk te hoeven leveren, terwijl er bij navraag werd erkend dat precedentwerking in de praktijk lang niet altijd relevant was. Ik vrees dat dit een voorbeeld is van een veel vaker voorkomende werkwijze.

Het zou interessant zijn dit instrumentele gebruik van de algemene beginselen in de bestuurlijke praktijk en jurisprudentie te onderzoeken en na te gaan in welke gevallen de beginselen een rol spelen bij het tegengaan van vernieuwing en creatief ambtelijk handelen.

#### **6.4.4.7 Onvoldoende aandacht voor internationale ontwikkelingen**

De houding van Nederland ten opzichte van internationale ontwikkelingen wordt vaak bekritiseerd. Een paar voorbeelden: Nederland loopt niet voorop bij het implementeren van Europese regelgeving, de mogelijkheden tot het invloed uitoefenen op de totstandkoming van Europese regelgeving in Brussel worden niet volledig benut, Europeanisering speelt nog nauwelijks binnen veel Nederlandse overheidsorganisaties en Nederland ziet zich nog vaak als eiland in plaats van als onderdeel van Europa. Europese en internationale druk creëert een 'policy space' waarin veranderingen tot stand kunnen komen en oplossingen kunnen worden gevonden voor nationale en internationale problematiek (Cowles, 2001, p.53 en Kingdon, 1984). Wanneer de Nederlandse overheid deze 'windows of opportunity' te veel beantwoordt met verzet, zal dit consequenties hebben voor de houding en de kwaliteit van Nederlandse ambtenaren en zal ambtelijke creativiteit de landsgrenzen niet overstijgen.

#### **6.4.5 Politiek getinte barrières**

De invloed van de strijd op macroniveau om de macht in de politieke arena dringt ook door op micro-, en mesoniveau. Een groot deel van de barrières op microniveau en mesoniveau zullen zijn beïnvloed of zelfs zijn veroorzaakt door politieke omstandigheden of keuzes. Het blootleggen van al deze relaties zou echter het ideaaltypisch onderscheid teveel vertroebelen. Ik beperk mij hier tot drie voorbeelden van sterk politiek getinte barrières voor ambtelijke creativiteit: onduidelijkheid over politiek-ambtelijke verhoudingen, een beperkte visie op algemeen belang en de verlamme werking van het poldermodel.

##### **6.4.5.1 Onduidelijkheid over politiek-ambtelijke verhoudingen**

Politiek-ambtelijke verhoudingen zijn een geliefd onderwerp in de bestuurskundige literatuur, waarbij de discussie over het al dan niet bestaan van het klassieke onderscheid tussen ambtenaren en politici de boventoon voert. In deze paragraaf laat ik zien dat politiek-ambtelijke verhoudingen een bron kunnen zijn voor barrières voor ambtelijke creativiteit en dat deze barrières zowel kunnen voorkomen in situaties waarin het klassieke onderscheid wordt verdedigd, als ook in situaties waar dit onderscheid juist is vervaagd.

### Het klassieke onderscheid

Er zijn aanhangers van een strikt onderscheid tussen ambtenaren en politici. Dit klassieke onderscheid is kenmerkend voor het ideaaltypisch bureaucratiemodel van Weber (Weber, 1947 en paragraaf 5.2.4). Zijn klassieke onderscheid tussen politieke bestuurders en ambtenaren is in de praktijk nog altijd herkenbaar en terug te vinden in de structuur en/of cultuur van veel overheidsorganisaties. Zo concludeert De Vries naar aanleiding van een onderzoek onder 423 ambtenaren en politici uit 23 gemeenten dat verhoudingen tussen ambtenaren en politici nog vrijwel een exacte kopie zijn van het ideaaltypische onderscheid van Weber (M.S. de Vries, in Beleidswetenschap 1979/3, p.219). Een ambtenaar moet zich conform dit onderscheid plooien naar het primaat van de politiek. Een politicus maakt beleid, een ambtenaar voert loyaal uit. Ruimte voor eigen creatieve inbreng is er binnen het klassieke onderscheid nauwelijks; de inbreng van de ambtenaar is beperkt tot het bijdragen aan het verwezenlijken van het politieke doel (zie ook de grondregels van politiek ambtelijke betrekkingen, Rosenthal, 2001, p.54).

### Een vervaagd onderscheid

In de literatuur zijn de meeste auteurs het er over eens dat het klassieke onderscheid in de praktijk niet zo strak is en dat zo'n strak onderscheid ook niet mogelijk of gewenst is. De politiek bureaucratiseert en de bureaucratie voelt zich steeds beter thuis in het machtenspel van de politiek (zie o.a. ook Peters, 2001, p. 210; J.Pierre, 1995, p.207; Van Thijn en Ribeiro, 2004; Waldo,1984, p.128 en 129).

Dit minder strakke onderscheid kan enerzijds ambtenaren meer creatieve armslag geven (zie Van Gunsteren, 1994, p.179), maar kan aan de andere kant ook barrières voor creativiteit opwerpen. Een niet strikt onderscheid kan spanningen oproepen voor politieke bestuurders (De Bruijn e.a, 1998, p.129 en 130) én voor ambtenaren. Binnen deze spanningsvelden voor ambtenaren ontstaan barrières voor ambtelijke creativiteit. Er ontstaan regelmatig forse ruzies tussen politici en ambtenaren. Ambtenaren worden publiekelijk aan de schandpaal genageld of de wacht aangezegd. Enkele van de vele voorbeelden hiervan zijn: **(1)** de ruzie tussen superprocureur A.Doctors van Leeuwen en minister W.Sorgdrager in 1998 over verdeling van de macht binnen het Openbaar Ministerie, **(2)** het dispuut tussen minister Donner en gevangenisdirecteuren in maart 2004 over de wenselijkheid van kritiek door ambtenaren en **(3)** de kritiek van CDA fractieleider M.Verhagen inzake de negatieve en weinig vernieuwingsgezinde houding van ambtenaren (Volkskrant 11 februari 2004). Vaak wordt aangenomen dat deze ruzies vooral gelegen zijn in inhoudelijke verschillen in persoonlijke beleidsopvattingen (zie Nieuwenkamp, 2001, p.143). Het vervaagde onderscheid tussen ambtenaar en politicus lijkt echter de dieperliggende oorzaak. Ambtenaren en politici spelen voortdurend 'landjepik'. Er worden, met gebruikmaking van alle beschikbare machtsbronnen, kleine oorlogen uitgevochten over de grenzen van ieders territorium. Maar een oorlog breekt vaak meer af dan dat er wordt opgebouwd. Een dergelijke vechtsfeer maakt ambtenaren voorzichtigheid en risicomijdend en kan leiden tot een uittocht van sterke ambtenaren. De negatieve gevolgen hiervan voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit lijken evident.

Het zoeken naar en het verdedigen van een eigen territorium komt ook terug in de discussie over de ministeriele verantwoordelijkheid. De meest gangbare opvatting is dat de ministers alleen politiek verantwoordelijk zijn voor de fouten van hun ambtenaren wanneer de ministers de feitelijke mogelijkheid om die fouten te voorkomen niet hebben benut. De ministeriele verantwoordelijkheid is echter geënt op een strak onderscheid tussen ambtenaren en politici. Nu dit onderscheid in de praktijk vervaagt, staat het systeem van de ministeriele verantwoordelijkheid ook onder druk. Dit blijkt wel uit de bestuurlijke praktijk waar niet alleen ministers, maar ook ambtenaren worden aangesproken op hun handelen en worden gesanctioneerd (vergelijk P. 't Hart in NRC Handelsblad 13 juli 2002). De risicoaansprakelijkheid van de minister verandert in een schuldaansprakelijkheid. Ministeriele verantwoordelijkheid lijkt alleen goed te kunnen werken wanneer ambtenaren slechts doen wat hen wordt opgedragen, en dat sluit niet aan bij de realiteit van dit moment. Zolang er geen alternatief is voor ministeriele verantwoordelijkheid, worden ambtenaren tot voorzichtig en reactief gedrag gedwongen (De Vries en Van Dam, p.48) en kan ambtelijke creativiteit ernstig worden gehinderd.

#### **6.4.5.2 Gebrekkige definitie en invulling van 'algemeen belang'**

Het belang van het algemeen belang in verband met ambtelijke creativiteit is ook al benadrukt in paragraaf 4.2.2 Wanneer er geen of weinig gemeenschappelijk gevoel meer is over hoe de samenleving eruit moet zien en over wat het algemeen belang is (zie: Raad voor het openbaar bestuur, 2000, p.14 en Van Heteren in de Volkskrant van 2 februari 2005 over het ontbreken van zicht op welk algemeen belang men nog wil verdedigen en het pleiten voor een creatief progressieve beweging), is er ook weinig gemeenschappelijk gevoel voor de oplossingen van maatschappelijke problematiek. Ambtelijke creativiteit zal niet goed gedijen in een omgeving waarin er een gebrek aan ideologie is, een politiek machtsspel over deelbelangen belangrijker is dan de visie op een algemeen belang en er geen of onvoldoende visie wordt uitgedragen over de richting waarin de oplossingen voor maatschappelijke problematiek gezocht moeten worden.

#### **6.4.5.3 Verlammeende werking van het poldermodel**

Het geroemde, maar ook verguisde Nederlandse poldermodel kan een negatief effect hebben op ambtelijke creativiteit. Welke voordelen het poldermodel ook heeft (zoals een breed draagvlak, goede uitvoerbaarheid van beleid, een stabiele ontwikkeling en deling van de macht), ambtelijke creativiteit kan worden ontmoedigd door de stroperige overlegstructuren zoals die zijn ingebed in het poldermodel. Het 'polderen' beperkt de ontwikkeling van concurrerende ideeën. Verwest e.a. beschrijven de noodzaak van deelname van mensen met de juiste vaardigheden aan een innovatieproces om een creatieve sprong te kunnen maken en concluderen dat het Poldermodel dit vereiste veronachtzaamt. De deelnemers aan overleg zijn vaak meer bedreven in het onderhandelen en in het bereiken van consensus, dan in het samenwerken, inspireren en vernieuwen (Verwest e.a., 02/2005, p.7). Verder brengt de gepropageerde maatschappelijke co-productie binnen het poldermodel veel spelers in het spel. Alle ideeën moeten vervolgens door alle spelers worden geaccordeerd, waarmee ideeën zelden het regime van de middelmaat zullen ontstijgen. Creativiteit

gedijt niet in een dergelijke omgeving. Een overlegmodel dat te veel gericht is op consensus, houdt vooral het bestaande in stand.

#### **6.4.6 Conclusie**

De invloed van omstandigheden op macroniveau op het openbaar bestuur en op het creatief ambtelijk handelen is groot. De genoemde voorbeelden van barrières op macroniveau laten goed de breedte van het front zien waarop ambtelijke creativiteit strijd met deze barrières levert. Barrières op macroniveau werken door op micro- en mesoniveau. Het voortbestaan van barrières op macroniveau zal het ontstaan van barrières op meso-, en microniveau vergemakkelijken het wegnemen van ongewenste barrières op meso-, en microniveau bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken.

## **7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**

De conclusies van al het voorgaande wil ik allereerst weergeven middels een beantwoording van de 4 vragen in hoofdstuk 2, gevolgd door een conclusie die de grenzen van deze vragen overschrijdt. Daarna volgen enkele aanbevelingen en opties voor (vervolg)onderzoek.

### **7.1 Conclusies**

1. Ambtelijke creativiteit is gewenst. Door overheid en ambtenaren wordt de wens geuit, zij het dat er wel onduidelijkheid bestaat over de mate waarin ambtenaren creatief mogen zijn. Deze geuite wens is normatief gerechtvaardigd; uit de met het bijzondere karakter van de publieke sector samenhangende plichten en verantwoordelijkheden van de overheid en ambtenaar, vloeit een verplichting tot ambtelijke creativiteit voort. Enige begrenzing of conditionering van ambtelijke creativiteit is echter legitiem en noodzakelijk.
2. De aandacht voor ambtelijke creativiteit en voor barrières voor ambtelijke creativiteit in het bestuurskundig wetenschappelijke discours is beperkt. Ambtelijke creativiteit bezit geen zelfstandige plaats binnen de bestuurskundige literatuur. Bestudering van relevante bestuurskundige literatuur geeft wel inspiratie voor een barrièrestelling: het creatief vermogen van de overheid kan worden gehinderd door barrières op micro-, meso-, en macroniveau. Zonder verder onderzoek mag echter (nog) niet geconcludeerd worden dat er ook daadwerkelijk een causaal verband is tussen mogelijke barrières voor ambtelijke creativiteit en een onvoldoende probleemoplossend vermogen van de overheid. Aandacht voor ambtelijke creativiteit binnen bestuurskundige opleidingen lijkt vooral beperkt tot retoriek in het kader van studentenwerving of ambities, maar is moeilijk terug te vinden in de onderwijsprogramma's.
3. De barrièrestelling lijkt voorstelbaar vanuit Weber's perspectief van de klassieke bureaucratie, vanuit het institutionele perspectief van Selznick en vanuit het economische perspectief op de bureaucratie van Niskanen. Elk van deze perspectieven op de bureaucratische organisatievorm onderstreept op een eigen wijze de aannemelijkheid van het bestaan van barrières voor ambtelijke creativiteit.
4. De barrièrestelling is vanuit vele bronnen in te vullen met voorbeelden van mogelijke barrières voor ambtelijke creativiteit op micro-, meso-, en macroniveau. Voor elk van de kernelementen uit de definitie van ambtelijke creativiteit is het aannemelijk dat er sprake kan zijn van omstandigheden die een beperkende werking hebben op ambtelijke creativiteit, maar wetenschappelijk onderzoek hiernaar ontbreekt.



5. De overheid neemt een ambivalente houding in tegenover (barrières voor) ambtelijke creativiteit. Een paar voorbeelden:
- De wens van ambtelijke creativiteit wordt uitgesproken, maar barrières worden tegelijkertijd in stand gehouden. Zo houdt de overheid bijvoorbeeld vast aan het formele model van het primaat van de politiek maar accepteert tegelijkertijd dat het model niet aansluit bij de werkelijkheid, hetgeen onduidelijkheden over de ruimte voor ambtelijke creativiteit kan veroorzaken.
  - De overheid probeert creatieve ambtenaren te werven, maar is niet in staat duidelijk te maken op welke wijze invulling aan creativiteit gegeven kan worden.
  - De overheid ontleent haar bestaansrecht uit het oplossen van maatschappelijke problematiek, maar besteedt weinig aandacht aan mogelijke barrières voor ambtelijke creativiteit die een beperkende werking kunnen hebben bij het oplossen van deze problemen.
  - De overheid laat de verhouding tussen ambtenaren en politici verschuiven en laat onduidelijkheden bestaan in deze verhouding. Door heractivering van het politieke primaat, moeten ambtenaren bijvoorbeeld handelingsvrijheid inleveren, veranderingen in aansprakelijkheid accepteren, soepele toepassing van regels weer aan banden leggen en machtsbronnen opgeven, waarmee resultaatgericht werken wel heel lastig wordt gemaakt en wantrouwen en risicomijdend gedrag wordt gecreëerd.

Deze conclusies maken mijns inziens duidelijk dat het vermoeden van het bestaan van barrières voor ambtelijke creativiteit een legitiem vermoeden is en dat een meer centrale plaats voor het onderwerp in praktijk en theorie gerechtvaardigd is. Vooruitlopend op (meer) onderzoek, hoeft er (nog) geen vast geloof in barrières voor ambtelijke creativiteit te zijn, maar het is wel belangrijk het bestaan van de genoemde barrières voor mogelijk te houden. Wanneer deze scriptie kan bijdragen een denkproces in die richting op gang te brengen, is er al veel gewonnen.

## **7.2 Aanbevelingen**

Zonder meer empirisch onderzoek naar het bestaan, de vorm en de omvang van barrières voor ambtelijke creativiteit, lijken aanbevelingen misschien wat voorbarig. Maar gezien de beperkte aandacht voor barrières voor ambtelijke creativiteit en het ontbreken van aanbevelingen op dit gebied, wil ik op basis van de eerste inventarisatie van barrières toch alvast enkele voorzichtige aanbevelingen doen. De aanbevelingen zijn niet bedoeld als een 'how to be creative checklist'. Daar zijn er al genoeg van. De aanbevelingen kunnen dienen als 'eerste hulp bij barrières' voor ambtenaar en ambtelijke organisatie. De volgorde van de aanbevelingen sluit aan bij een praktijk van groeiende aandacht voor ambtelijke creativiteit, terwijl de inhoud van de aanbevelingen terugvoert op de kernelementen uit de definitie van ambtelijke creativiteit: los van enkele meer algemene aanbevelingen (aanbevelingen 8 en 10),

heeft elk van de aanbevelingen betrekking op één of meer van deze kernelementen. Zo handelen aanbevelingen 3 en 12 over het ideeëngenererend vermogen van de ambtenaar zelf, kan aandacht voor aanbevelingen 1 tot en met 4 ambtelijke creativiteit binnen de ambtelijke organisatie stimuleren en kan het opvolgen van aanbevelingen 5 en 7 een verbeterd klimaat voor ambtelijke creativiteit op macroniveau bewerkstelligen.

Aanbeveling 1:           Onderzoek of de wens naar en de noodzaak van ambtelijke creativiteit aanwezig is en spreek die wens ook uit.

Startpunt voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit is het onderzoek naar de wens en noodzaak van ambtelijke creativiteit binnen een organisatie. Wanneer geconcludeerd wordt tot een wens en de noodzaak van ambtelijke creativiteit (en dat kan haast niet anders), is het goed dit ook uit te spreken. Enige begrenzing van ambtelijke creativiteit zal noodzakelijk zijn, maar het verdient aanbeveling deze begrenzingen goed te beredeneren en de begrenzing niet te laten verworden tot een idea-killer of een niet meer ter discussie staande oekaze.

Aanbeveling 2:           Maak de wens, noodzaak en ‘verplichting’ van ambtelijke creativiteit deel van de missie en visie van de organisatie.

Door de wens en de noodzaak van ambtelijke creativiteit te onderstrepen en te formaliseren in de missie en visie van een organisatie, wordt een houvast en referentiekader gecreëerd voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit. Rekening houdend met alle kernelementen uit de definitie van ambtelijke creativiteit, kan de algemene en specifieke betekenis van ambtelijke creativiteit voor een organisatie worden omschreven en worden vastgelegd (bijvoorbeeld in een ‘missie en visie statement’ of in na te leven beroeps-, en gedragscodes) waarmee randvoorwaarden worden gecreëerd om de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit te stimuleren. Degenen die het binnen een organisatie aandurven ambtelijke creativiteit naar een hoger plan te tillen, hebben deze houvast hard nodig gezien alle barrières die hierbij te doorkruisen zijn.

Aanbeveling 3:           Bekijk creativiteit ‘open minded’.

Het is goed om als ambtenaar of ambtelijke organisatie de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit met een ‘open mind’ tegemoet te treden. Tegenover mogelijke nadelen, staan vaak ook voordelen. Creativiteit kan gezien worden als een bedreiging van bestaande belangen, maar ook als een instrument waarmee nieuwe mogelijkheden en kansen voor een organisatie worden gecreëerd. Ambtelijke creativiteit kan beschouwd worden als een niet efficiënte activiteit die niet meteen opbrengst genereert en alleen maar geld kost, maar kan ook gezien worden als het aan het oogsten voorafgaande zaaien. Ambtelijke creativiteit kan het verwijt krijgen weinig resultaatgericht te zijn, maar kan ook fungeren als een noodzakelijk startpunt van betere resultaten, als een ijsbreker voor nieuwe ontwikkelingen en als instrument om een discussie over bestaande praktijken los te maken. Een goed hulpmiddel hierbij kan zijn het openstaan voor lessen vanuit de kunstwereld. Kennis over de noodzaak van creativiteit in de kunst en de wijze waarop creativiteit in de kunst tot ontwikkeling kan komen, geeft een verrijkend inzicht en een andere open visie op de wenselijkheid, noodzaak en haalbaarheid van ambtelijke creativiteit.

Aanbeveling 4: Werf en kweek creatieve ambtenaren.

Om ambtelijke creativiteit in een organisatie te ontwikkelen, heb je creatieve ambtenaren en entrepreneurs nodig. Het werven en kweken van creatieve ambtenaren kan in het personeelsbeleid worden geïmplementeerd door toepassing van werving en selectietechnieken en training (zie Voorendonk, 1998, p.61), het coachen en stimuleren tot creatieve prestaties van mensen en teams, het aanbieden van voldoende managementondersteuning en het leren herkennen en bestrijden van ongewenste barrières voor ambtelijke creativiteit. Ook training en opleiding buiten de eigen organisatie (bijvoorbeeld door (opfris)cursussen of werkstages om de maatschappelijke kennis te vergroten) draagt bij aan de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit. Verder verdient het aanbeveling om ambtelijke creativiteit minder vrijblijvend te zien. Ambtelijke creativiteit kan immers beschouwd worden als een ‘verplichting’. Het neerleggen van deze verplichting in een creativiteitscontract (de ambtenaar legt zich bijvoorbeeld vast om creatief te zijn, eigen belangen ondergeschikt te maken aan het algemeen belang, grenzen te verleggen en pro-actief meedenken over probleemoplossingen) gaat misschien ver, maar is het overdenken waard.

Aanbeveling 5: Zorg voor een duidelijke taakstelling en duidelijke verantwoordelijkheden van de creatieve ambtenaar.

Onduidelijkheden in de mate van beleidsruimte, taakstellingen, doelstellingen, bevoegdheden en de verantwoordelijkheidsverdeling (bijvoorbeeld tussen ambtenaren onderling of tussen ambtenaren en politici) zullen er voor zorgen dat de ruimte voor creativiteit niet ten volle wordt benut en kunnen leiden tot angstig en risicomijdend gedrag. Er kan lering worden getrokken uit de ervaringen met interactieve beleidsvoering (onduidelijkheden in de verhouding en bevoegdheden tussen burger en politiek, tussen politieke instituties en tussen burger en ambtenaar hebben geen positieve bijdrage geleverd aan de ‘opbrengst’ van interactieve beleidsvoering).

Aanbeveling 6: Zoek grenzen op, maar zoek ook naar evenwicht.

Ambtelijke creativiteit zoekt grenzen op en doorbreekt en overstijgt deze grenzen. Dit is nodig, maar kan spanningen opleveren. Spanningsvelden kunnen nuttig zijn om het beste aan twee kanten naar boven te halen, maar het is wel zaak te zoeken naar enig evenwicht om uiteindelijk goede resultaten te kunnen boeken. Zoals Van Gunsteren heeft aangegeven: een overheid die niet kan balanceren, kan niet optimaliseren (Van Gunsteren, 1994, p.44).

Aanbeveling 7: Borg de aandacht voor inhoud.

De inhoud van beleid en maatschappelijke problematiek moet het vaak afleggen tegen ondermeer de aandacht voor het proces, de centrale rol van de organisatie, de strijd om de macht in de politieke arena en het verdedigen van allerlei belangen. Ambtelijke creativiteit bergt passende aandacht voor de inhoud van beleid en maatschappelijke problematiek in zich. Deze aandacht voor de inhoud moet worden geborgd, bijvoorbeeld door het vergroten van maatschappelijke kennis.

De benodigde maatschappelijke kennis kan ondermeer worden opgedaan door 'learning by doing' in een werkomgeving; de praktijk is een belangrijke leermeester voor de ambtenaar. Van belang hierbij is dat dit 'learning by doing' niet beperkt blijft tot de strakke grenzen van eigen taken, maar verdiepend, verbredend en grensoverschrijdend is en blijft. Zo zou de ambtenaar voorafgaand aan of gedurende zijn carrière verplicht kunnen worden tot deelname aan cursussen over onderwerpen die rechtstreeks gerelateerd zijn aan de belangrijkste maatschappelijke problemen (bijvoorbeeld werkgelegenheid, sociale zekerheid, veiligheid of milieu). Ook werkstages bij relevante onderdelen van het openbaar bestuur kunnen 'learning by doing' verrijken. Dergelijke ervaringen zouden kunnen bijdragen aan een meer robuust en op de maatschappelijke praktijk afgestemd kennisniveau van de ambtenaar. Ook bestuurskundige opleidingen kunnen het opbouwen en uitbouwen van maatschappelijke kennis stimuleren. Naast een meer gedegen, gestructureerde en bredere aanpak van deze kennisopbouw dan de kennisopbouw die de praktijk kan leveren, bieden bestuurskundige opleidingen mijns inziens nog een andere belangrijke toegevoegde waarde ten opzichte van 'learning by doing' doordat de ambtenaar tijdens een opleiding niet of minder geconfronteerd wordt met ambtelijke socialisatieprocessen waarmee heel veel kennis meteen gefilterd en bekaderd wordt.

Borging van de inhoud zou ook moeten gelden voor de afwijzing van creatieve inbreng. Een afwijzing geschiedt vaak op niet-inhoudelijk gronden (zie de genoemde 'idea-killers') en dat is relatief gemakkelijk. Het zou goed zijn als 'afwijzende' een poging te wagen creatieve ambtelijke inbreng meer te beoordelen op inhoud en het zou goed zijn als 'afgewezene' om een meer inhoudelijke beoordeling te vragen. Een inhoudelijke discussie kan inzichten doen voortschrijden, zelfs indien er allerlei goede niet-inhoudelijke redenen zijn om een idee af te wijzen. Verwaarlozing van dit inhoudelijke aspect zou ambtelijke creativiteit ernstig uithollen. Ook indien ambtelijke creativiteit door de inhoud van regelgeving of procedures wordt gehinderd (of indien regelgeving wordt gebruikt als instrument om ambtelijke creativiteit in te dammen), past een meer kritische grondhouding. Regels moeten uiteraard worden nageleefd, maar mogen (of moeten) wel inhoudelijk ter discussie worden gesteld wanneer de oplossing van maatschappelijke problematiek juist door het bestaan van deze regels in het geding komt.

Aanbeveling 8: Kies voor een integrale aanpak.

De ontwikkeling van ambtelijke creativiteit (en het wegnemen van barrières voor ambtelijke creativiteit) is gebaat bij een méérdimensionale integrale aanpak om door grenzen te kunnen kijken en breken:

- Betrek micro-, meso-, én macroniveau bij de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit.
- Doorgrond niet alleen structuren, maar ook culturen binnen organisaties. Er kunnen structuren zijn die cultuurverandering onmogelijk maken en er kunnen culturen heersen, die reorganisaties om zeep helpen. Gebruik inzicht in cultuur om ambtelijke creativiteit te vinden, te exploreren, te verankeren maar ook om barrières te herkennen en ongewenste barrières weg te nemen.

- Kijk niet alleen binnen eigen organisaties, grenzen of referentiekaders, maar kijk over grenzen heen en leg verbanden met de ‘buitenwereld’. De omgeving maakt onderdeel uit van de definitie van ambtelijke creativiteit en is belangrijk bij de analyse en het doorbreken van barrières voor ambtelijke creativiteit. Omgevingsomstandigheden bevatten bijvoorbeeld vaak belangrijke informatie over het wel of niet slagen van experimenten of innovatie. Wanneer de ambtenaar en de organisatie openstaan voor invloeden vanuit andere organisaties en sectoren, kan dit leiden tot meer kennis, betere samenwerking en een meer creatieve probleemoplossing. Het tegengaan van verkokering en het openbreken van gesloten organisaties stimuleert creativiteit
- Zorg voor een trajectontwikkeling van ambtelijke creativiteit. Beperk de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit niet tot bijvoorbeeld de voorbereidende fase in het besluitvormingsproces of de basis van de hiërarchische piramide, maar waarborg de aandacht voor ambtelijke creativiteit ook tot aan de uitvoeringsfase van beleid, respectievelijk de hiërarchische top van de organisatie. Indien een organisatie ruimte wenst te maken voor creatieve inbreng van ambtenaren, dient dit op elk niveau binnen de hiërarchie van de organisatie te worden gestimuleerd en ondersteund. Leidinggevend en zetten in de praktijk vaak een rem op ontwikkeling van ondergeschikten omdat ze bang zijn om de controle te verliezen. Een dergelijke rem is funest voor de ontwikkeling ambtelijke creativiteit (zie ook Rainey , 2003, p.368: “*an idea should be and matured by appropriate change processes*”).
- De infrastructuur voor de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit moet op orde zijn. Het stimuleren van creativiteit alleen is niet voldoende. Er moet ook duidelijkheid zijn over hetgeen de creatieve ambtenaar na inbreng van creatieve ideeën verder mag verwachten (besluitvorming rondom eventueel gebruik van ideeën, beloningen, verdere betrokkenheid van de ambtenaar).
- Schep voorwaarden om ‘reframing’ mogelijk te maken. Creativiteit wordt positief beïnvloed door de mogelijkheid buiten het probleem te treden. Door “framing” en “reframing” wordt inzicht verkregen in omstandigheden die van invloed zijn op de probleemstelling (Schön en Rein, 1994). De ambtenaar die in staat is tot het nemen van afstand en “reframing”, kan doordringen tot de kern van het werkelijke probleem en eerder tot creatieve oplossingen komen.
- Probeer een totaaloverzicht te bewaren. Middels desaggregatie van problemen proberen overheden meer grip op ingewikkelde problematiek te krijgen. Een gevaar van het opdelen van grotere problemen is mijns inziens dat de samenhang van de verschillende deelproblemen minder duidelijk wordt. Juist het totaaloverzicht van de problematiek geeft bredere inzichten en biedt mogelijkheden tot creatieve ideeën. Bewaking van het totaaloverzicht stimuleert creativiteit.

- Focus niet alleen op het belang van besluiten, maar kijk ook naar ‘non-decisions’. Oplossen van maatschappelijke problematiek hangt niet volledig af van “decision making” naar aanleiding van bestaande problemen. Zo zijn er alternatieve wijzen waarop besluiten tot stand komen (“non-decisionmaking”; vergelijk C.Weiss (1986) en Bachrach en Baratz (1962)). Het vergroten van inzicht in non-decisionmaking (bijvoorbeeld inzicht in de wijze waarop sommige issues niet op de politieke agenda zijn gekomen) stimuleert de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit.
- Schenk aandacht aan het startpunt van probleemoplossing (‘think big’ en sta open voor ‘fundamental rethinking’ (Hammer en Chamly, 1993, p.32) en probeer te voorkomen dat de ontwikkeling van ambtelijke creativiteit en het vermogen om maatschappelijke problemen op te lossen al wordt beperkt door te magere ambities of een te bescheiden geloof in de te bereiken resultaten (zie ook paragraaf 6.2.2.3).

Aanbeveling 9: Creëer speelruimte.

Zoals Albert Einstein zei: alles dat werkelijk groots en inspirerend is, is gecreëerd door een individu dat kon werken in vrijheid. Het creëren van legitieme ‘speelruimte’, waar efficiëntie eens een keer niet centraal staat, is belangrijk. Creativiteit gedijt niet in een omgeving waar geen handelingsruimte of ruimte om te experimenteren is. Het kunnen experimenteren is bevorderlijk voor creativiteit en ook van mislukte experimenten kan veel geleerd worden (Kruiter in Nauta, 2003, p.44 e.v.).

*“Het is belangrijk ongebruikelijke zaken zoveel mogelijk de ruimte te geven , zodat het op den duur duidelijk kan worden welke hiervan geschikt zijn om een gewoonte te worden” (J.S.Mill, 2002).*

Aanbeveling 10: Zoek en benoem (ongewenste) barrières.

Barrières voor ambtelijke creativiteit hebben zeer diverse verschijningsvormen en zijn niet altijd gemakkelijk te vinden. Er moet op méérdimensionaal gezocht worden (zie ook aanbeveling 8). Gebruik van een checklist van mogelijke barrières zoals opgesomd in hoofdstuk 6, kan hierbij nuttig zijn. Vervolgens is het aan te bevelen om de ongewenste barrières expliciet te benoemen om houvast te geven aan de ambassadeurs van ambtelijke creativiteit in de organisatie.

Aanbeveling 11: Breek ongewenste barrières af.

Barrières voor ambtelijke creativiteit hebben, hoe diep geworteld in structuur of cultuur ook, geen eeuwigheidswaarde. Alles wat geconstrueerd is, kan ook gereconstrueerd worden.

*“Het is ook de creatieve impuls in mensen, die het mogelijk maakt de instituten van hun cultuur niet passief te ondergaan, doch actief te beleven en zo nodig te veranderen”* (Zijderveld, 1983, p.67 over de vraag of een individu gevangene is van de cultuur).

Met passende aandacht voor gewenste barrières, kunnen en moeten ongewenste barrières afgebroken worden om het ontwikkelen van ambtelijke creativiteit een kans te geven.

Aanbeveling 12: Wees niet bang voor weerstand.

Het ontwikkelen van ambtelijk creativiteit en het afbreken van barrières voor ambtelijke creativiteit impliceert verandering en daar houden veel mensen niet van. Er wordt ingegrepen in het bestaande, er wordt tegen schenen aangeschopt, er worden belangen aangetast, ego's worden beschadigd en het 'oude vertrouwde' wordt geweld aangedaan. Dat dit weerstand oproept mag niet verrassend zijn. Het is goed op deze weerstand voorbereid te zijn, de weerstand niet te vrezen en de weerstand niet (meteen) laten leiden tot het bijstellen van ambities.

Aanbeveling 13: Idealisme mag.

Het ambtelijk idealisme verdient een zelfstandige plaats naast of zelfs binnen het ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef, waar de nadruk tot op heden vooral ligt op democratisch besef, rechtsstatelijk besef en integriteitbewustzijn. Idealisme levert 'hart' voor de publieke zaak, kan inspiratie en motivatie bieden voor ambtelijke creativiteit en kan aandacht voor de inhoud borgen. Idealisme mag en idealisme mag gestimuleerd en verwacht worden. Ik denk dat, in verband hiermee, de volgende uitspraak van Hoogerwerf een waardig einde aan deze aanbevelingen meegeeft: *“Laten wij in het openbaar bestuur en in zijn bestudering zodanig participeren dat “ze”, d.w.z. zoveel mogelijk mensen, en vooral de zwakken en misdeelden, van de effecten van het overheidsbeleid profiteren”* (A.Hoogerwerf, 1977).

### 7.3 Opties voor (vervolg) onderzoek

Tot slot geef ik nog een paar opties voor (vervolg)onderzoek naar barrières voor ambtelijke creativiteit. Ik hoop dat deze scriptie duidelijk heeft gemaakt dat het onderwerp meer onderzoek verdient:

- Empirisch onderzoek naar het bestaan van barrières voor ambtelijke creativiteit.

Een startpunt voor een dergelijk onderzoek zou gevormd kunnen worden door het interviewen van de projectleiders van de ongeveer 1000 innovatieve praktijkvoorbeelden van innovatief beleid die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn verzameld. Aannemende dat het hier gaat om goede ideeën, is het interessant om na te gaan welke barrières deze projectleiders zijn tegengekomen tijdens de innovatietrajecten. De praktijkvoorbeelden worden veelal gepresenteerd als succesverhalen, maar welke verhalen van tegenwerking, tegenslagen en weerstand zijn onder de

oppervlakte waar te nemen? Ook onderzoek naar mislukte experimenten kan zeer leerzaam zijn en veel informatie opleveren over niet te overwinnen barrières.

- Onderzoek naar causaal verband tussen barrières voor ambtelijke creativiteit en een beperkt probleemoplossend vermogen van de overheid.

Wanneer onderzoek het bestaan van barrières kan bevestigen, is onderzoek naar causaal verband tussen deze barrières en een beperkt probleemoplossend vermogen een mooie vervolgstap. Daar waar meer inzicht verkregen kan worden in de oorzaken van de onmacht van de overheid om maatschappelijke problemen op te lossen, zou dit niet achterwege mogen blijven.

- Onderzoek naar een oneigenlijk beroep van ambtenaar en overheden op algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De neiging zal bestaan om barrières te maskeren (zeker indien het gaat om barrières die het belang van ambtenaar of organisatie proberen veilig te stellen ten nadele van meer algemene belangen). Indien er een praktijk zou bestaan waar in dit verband een oneigenlijk beroep op algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt gedaan, zou dit zeer kwalijk zijn. Onderzoek naar de maskerende werking van een oneigenlijk beroep op algemene beginselen van behoorlijk bestuur ter rechtvaardiging van handelen of stilzitten van de overheid, zou deze praktijken aan het licht kunnen brengen en inzicht kunnen verschaffen in de hiermee samenhangende barrières voor ambtelijke creativiteit.



## **GERAADPLEEGDE LITERATUUR**

Aanwijzingen externe contacten Rijksambtenaren, 19 mei 1998; Staatscourant, 1998, nr.104.

Abma, T.; Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen; de Schipholddiscussie als casus, in *Beleid en Maatschappij*, jaargang 28, 2001, pp. 66-79.

Abma, T. en In't Veld, R.; *Handboek Beleidswetenschap*, Amsterdam, 2001.

Addink, G.H.; *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deventer, 1999.

Agterberg, A.C. en Weijman, A.C.M.; *Dorknoper, een voorbeeldig ambtenaar*, 1999.

Alberts, G. (red); *Beleidswetenschap en praktijk I, De stand van het onderzoek in Nederland*, Nijmegen, 1996.

Allison, G.T.; *Public and Private management; are they fundamentally alike in all unimportant respects?* OPM document, 1980, pp.1-19.

Annink, A.H.C.; 'Drie keer linksom is ook rechtsom', in *Gemeenteambtenaar (n)iets bijzonders*, opstellen over de positie van de ambtenaar, Den Haag (VNG), 1999.

Argyris, C; *Leren in en door organisaties*, Schiedam, 1996.

Asscher, M., interview over reorganisaties bij de overheid in *Binnenlands Bestuur*, 5 november 2004.

Bachrach, P. en Baratz, M.; *The two faces of power*, *American Political Science Review*, 56, 1962.

Baum, H., *The invisible bureaucracy*, Oxford, 1987.

Becker, H.S.; *Art Worlds*, Berkeley, 1982.

Behn, R. en Kant, P.A.; *Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting*, *Public Productivity and Management Review* (1999), nr. 4, pp 470-489.

Bekker, R.; 'SG's innoveren in 12 stappen', interview in *P.M.den Haag*, 15-4-2004.

Bekkers, V. (red) en Ringeling, A.B.; *Vragen over beleid; perspectieven op waardering*, Utrecht, 2003.

Belastingdienst; *Belasting Bulletin*, themanummer *Ideeënmanagement*, september 2002.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties; Innovatie en kwaliteit in de publieke sector; de praktijk als inspiratiebron. Verslag van de conferentie op 14 maart 2002.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties; Rechtspositie Rijksambtenaar 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Actieprogramma 'Andere Overheid'; 2003 ([www.andereoverheid.nl](http://www.andereoverheid.nl)).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; kabinetsvisie 'Andere Overheid'; 2003 ([www.andereoverheid.nl](http://www.andereoverheid.nl)).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; De praktijk als informatiebron; Verslag van de 2<sup>e</sup> Nationale conferentie Innovatie en Kwaliteit in de publieke sector van 11 maart 2004.

Blau, P.M.; The dynamics of bureaucracy. A study of interpersonal relations in two government agencies, 1955.

Boin, R.A.; 'De recalcitrante organisatie: Leadership in Administration van Philip Selznick', in Bestuurskunde, jaargang 5, nr. 3, 1996.

Bovens, M.A.P. e.a.; Openbaar bestuur, beleid organisatie en politiek, Deventer, 2001.

Broom, L. en Selznick, P.; Sociology, a text with adapted readings, New York, 1973.

Brown, P., Green, A. en Lauder, H.; High Skills; Globalisation, Competitiveness and Skill formation, Oxford, 2001.

Bruijn, D-J. de; De kunst van het implementeren; slagvaardig veranderen in publieke organisaties, Assen, 2003.

Bruijn, H. de; Prestatiemeting in de publiek sector; tussen professie en verantwoording, Utrecht, 2001.

Bruijn, J.A. de, Ten Heuvelhof, E.F. en In't Veld, R.J.; Procesmanagement, over procesmanagement en besluitvorming, Schoonhoven, 1998.

Bryant, C.; 'Models of Applied Social Science: engineering, enlightenment, Interaction and dialogue' in Practical Sociology: post-empiricism an the reconstruction of theory and application, Cambridge, 1995.

Burg, W.van der, en Taekema, H.S.; Het belang van idealen, Nederlands Juristenblad, 21 mei 2004, p.1074.

Byttebier, I.; Creativiteit Hoe? Zo!; waarom creativiteit en innovatie niet slagen in uw organisatie, Warnsveld, 2004.

- Cameron, J.; *The Artist's Way*, New York, 1992-2002.
- College voor Arbeidszaken; *Beleidsplan 1998-2002*.
- College voor Arbeidszaken; *Beleidsplan 2003-2006*.
- Commissie Wiegel ; rapport: *Naar Kerndepartementen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21427 nr. 52.
- Cowles, M.G., Caporaso, J. en Risse, T.; *Transforming Europe, Europeanization and domestic change*, New York, 2001.
- Crozier, M.; *The bureaucratic phenomenon*, Chicago, 1964.
- Csikszentmihalyi, M.; *Creativiteit, over flow, schepping en ontdekking*, Amsterdam, 1999.
- Dahl, R.A.; *Modern Political Analysis*, New Jersey, 1991.
- Davis, K.C; *Discretionary Justice*, Louisiana, 1969.
- Deth, J. van, Vis, J.; *Regeren in Nederland*, Assen, 2000.
- Docters van Leeuwen, A.W.H.; 'Burgerschap in extremis' in H.R.van Gunsteren en P. den Hoed, *Burgerschap in praktijken Deel 2*, Den Haag, 1992.
- Doorewaard, H. en Nijs, W.de; *Organisatieontwikkeling en HR Management*, Utrecht, 2003.
- Drucker, P.F.; *Innovation and Entrepreneurship*, New York, 1985.
- Dunn, W.N.; *Public Policy Analysis, an introduction*, New Jersey, 2004.
- Edelenbos, J., Monnikhof, R. en Riet, O. van de; 'Hechten met een dubbele Helix: een voorstel voor het helen van de breuk tussen inhoud en proces in de beleidsvorming', in *Beleidswetenschap 2000*, p.3 e.v.
- Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (red); *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht, 2001.
- Edelman, M.; *The symbolic uses of politics*, Chicago, 1965/ 1985.
- Edelman, M.; *Constructing the political spectacle*; Chicago, 1988.
- Edwards, A. en Schaap, L.; *Vaardigheden voor de publieke sector*, Bussum, 2000.
- Eijk, S. van; *Jeugdbescherming onder de loep, een casestudie van de regio Amsterdam*, april 2005.

- EIM Consult in opdracht van InAxis; Innovatie en Kwaliteit Publieke Sector, Zoetermeer, 29 november 2004.
- Faas, E.H.; Creativiteit in wetenschap; een historisch-psychologische analyse, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, 1998.
- Fischer, F.; Evaluating Public Policy, Chicago, 1995.
- Fransen, B.; Bestuurders van complexe netwerken; een onderzoek naar de gewenste persoonskenmerken, Schiedam, 1999.
- Frissen, P.; De virtuele staat, Schoonhoven, 1996.
- Gaspersz, J.; Het verlangen naar creativiteit, in Management & Literatuur, editie 8.9, 10 november 2002.
- Gay, P. du ; In praise of bureaucracy, London, 2000.
- Geelhoed, A.; 'Tegendraadse ideeën ontstaan niet bij de overheid', interview Volkskrant 30 april 2002.
- Georgiou, P.; The goal paradigm and notes towards a counter paradigm, in Administrative Science Quarterly, jaargang 18, september 1973, nr 3.
- Gerrichhauzen, J., Korten, A., en Fijen, H.; De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur, in bestuurswetenschappen 2002, nr. 3, pp. 221-235.
- Grit, K.; Economisering van non-profitorganisaties: een vertoogperspectief op de dynamiek van instituties in Beleidswetenschap, 2000 (1), pp. 29-51.
- Gulick, L. en Urwick, L; Papers of the science of administration, New York, 1987 (oorspr. 1937).
- Gunsteren, H. van ; Culturen van besturen, Amsterdam, 1994.
- Hammer, M. en Chamly, J. ; Reengineering corporations. A manifesto for business revolution, New York, 1993.
- Harre R. en Lamp, R. ; The Encyclopedic Dictionary of Psychology, Oxford, 1983.
- Hart, P. 't, Jong, P. de, en Geveke, H.G.; 'Sociaal-psychologische perspectieven voor onderzoek naar beleid en bestuur', in Beleidswetenschap 1993/1, pp. 3-29.
- Hart, P. 't ; 'Verse minister moet ambtenaar koesteren' in NRC Handelsblad 13 juli 2002.
- Hartman, G.J.C. en Tops, P.W. ; 'Van overheidsbeelden naar concreet gedrag: typering op basis van een verkenning onder beleidsfunctionarissen werkzaam bij de rijksoverheid', in Beleidswetenschap 1987, pp. 332-355.

Hajer, M. ; in 'Cultuurverandering bij de overheid. Sturen of sleuren?' A.Straathof, R van Dijk, Utrecht, 2003.

Heijden, G.M.H. van der, ; Een filosofie van behoorlijk bestuur, een verklaring voor de juridische en de maatschappelijke functie van de beginselen van behoorlijk bestuur, Amsterdam, 2001.

Hemerijck, A. ; De institutionele beleidsanalyse: naar een intentionele verklaring van beleidsverandering, in: T.Abma en R. in 't Veld; Handboek Beleidswetenschap, Amsterdam, 2001.

Hertogh, M.; De levende rechtsstaat; een ander perspectief op openbaar bestuur, Utrecht, 2002.

Hill, M.J.; The state, administration and the individual, London, 1976.

Hood, C.C.; The limits of administration, Glasgow, 1976.

Hood, C.C. ; 'A public management for all seasons?', in Public Administration, 69(1): 3-19, 1991.

Hoogerwerf, A. ; Het succes en falen van overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn, 1983.

Hoogerwerf, A. ; 'Institutes en (ont)institutionalisering. Kanttekeningen bij het neo-institutionalisme', in Beleidswetenschap 1995/2, pp. 93-109.

Hoogerwerf, A. ; 'De levensloop van problemen:definiëring , precisering en oplossing', in Beleidswetenschap 1987 / 2, p. 159 e.v..

Hoogerwerf, A. ; 'Effecten van overheidsbeleid', rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de Beleidsprocessen in het Openbaar bestuur aan de Technische Hogeschool Twente te Enschede, 1977.

Hoogerwerf, A. en Herwijer, M. ; Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap, Alphen aan den Rijn, 2003.

Huls, N. ; 'Leve de post-moderne ambtenaar', in Socialisme en Democratie, jaargang 55, nummer 5. Amsterdam 1998, p. 229-237.

Hupe, P. ; 'politici als gewone mensen' in Psychologie, 9-1990.

Immergut, E.M. ; Heath Politics; interests and institutions in western Europe, Cambridge, 1992.

InAxis; Ideeënmanagement; gebruik ideeën, motiveer mensen, 2004.

Jeliazkova, M.I. en Hoppe, R.; 'Beroepsbeelden van de beleidsambtenaar : een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement' in Beleidswetenschap 1996/2, p.124-153.

Jolly, R.D. ; De lerende bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor het openbaar bestuur, Leiderdorp, 2003.

Ministerie van Justitie; Alle regels tellen; onderzoek P.O. de Jong en M.Herwijer.

Kamenka, E.; Bureaucracy, Oxford, 1989.

Kemenade, J.A. van; 'Sneeuwitje en de zeven dwergen', in J.A.van Kemenade, Democratie als opgave, Den Haag, 2002, p. 391-409.

Kingdon, J.W. ; Agendas, alternatives and public policies, New York, 1995.

Klein, E-H. en Teisman, G. ; 'Besluitvorming in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels', in Beleidswetenschap 1992/ 2 pp. 32-51.

Klinkers, L. ; Beleid begint bij de samenleving; een zoektocht naar de menselijke maat over de essentie van interactief beleid maken, Utrecht, 2002.

Koers, J.F. ; Publieke Netwerken, een theoretische en empirische analyse van het functioneren van overheidsinstellingen. Proefschrift, Maastricht, 1998.

Koot, W. en Dobbinga, E. ; 'Vertraagde vernieuwing; de weerbaarheid van departementale culturen', in Bestuurskunde mei 2004, pp. 110-119.

Korsten, A.F.A.; 'Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten: een illusie?', in Beleidswetenschap 1997/1, pp. 41-54.

Krips, F. ; Vijftig manieren om dwars te liggen, Utrecht, 1985.

Kune, H. ; in 'Interactief veranderen', Vlugschrift Xpin M.Poorter, 2003.

Laan, L. van der ; 'Creatieve ambtenaren', inleiding Jaarboek Binnenlands Bestuur, 2004.

Lammers, C.J., Mijs, A. en Noort, W. van; Organisaties vergelijkenderwijs , Utrecht, 2000.

Lammers, I.; In conflict, een geschiedenis van kennismanagement. Proefschrift mei 2003.

Lawton, A. en Rose, A. ; Organisation and Management in the public sector, London, 1994.

Leeuwen, M. van, en Terhurne, H. ; Innovatie door creativiteit, Alphen aan den Rijn, 1999.

Lindblom, C.E. ; 'Still Muddling, Not Yet Through', in Public Administration Review nr. 39, 1967, p.385-392.

Lipsky, M ; Street Level Bureaucracy; dilemma's of the individual in public services. New York, 1980.

Luitjens, S. en Boom, H.; Vijftig manieren om de boot te missen; ervaringen met weerbaar maken wat weerloos is, Nummer 5 in de reeks Stroomlijning Basisgegevens, Amsterdam, 2003.

Machiavelli, N. ; Il Principe, 1513, vertaling F.van Dooren, Amsterdam, 2001

Majone, G. , "On the feasibility of social programs" in European Journal of Political Research 3 (1975), 259-75.

March, J. en Olsen, J: Democratic Governance, New York, 1995.

Menting, C.L. ; 'Mobiliteit van topambtenaren en gedrag in vergaderingen: een aanbeveling onder de loep', in Beleidswetenschap 1987/2, p.137 e.v..

Mertens, F.J.H. ; Vriendelijk converseren en krachtig optreden. Over vakmanschap in de beleidsadvisering, Zoetermeer, 1996.

Merton, R.K.; Social Theory and Social Structure, New York, 1957.

Mierop, R. en Bastiaansen, C.; De actieve overheid. Utrecht, 2003.

Mill, J.S.; Over vrijheid, Amsterdam, 2002.

Mintzberg, H. ; Structure in Fives; designing effective organisations, New Jersey, 1983.

Mintzberg, H. ; Mintzberg on Management, New York, 1989.

Mohr; (Weber) Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehende Soziologie, Tubbingen, 1985.

Moss Kanter, R.; The Change Masters, London, 1985.

Moss Kanter, R.; When Giants Learn to Dance, New York, 1998.

Nauta, F. (red); Innovatie in de publieke sector; negen essays uit de praktijk, Stichting Nederland Kennisland, Amsterdam, 2003.

Nicolai, P. ; Beginselen van behoorlijk bestuur; Deventer, 1990.

Niessen, C.R. ; Ambtenaar in de overheidsorganisatie, Deventer 2003.

Nieuwenhuijsen, P. ; Gemeenten als proeftuin voor een houdbare verzorgingsstaat. Deventer, 1985.

Nieuwenkamp, R. ; De prijs van het politieke klimaat: wederzijdse vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top, Delft, 2001

- Niskanen, W.A. ; Bureaucracy and Representative Government, Chicago, 1971.
- Niskanen, W.A. ; Bureaucracy and Public Economics, Aldershot, 1994.
- Noordegraaf, M., Veenswijk, M. en Vermeulen, J. ; Culturen identificeren, een nieuwe agenda voor cultuuranalyses in de publieke sector, in Bestuurskunde, mei 2004, pp. 102-109.
- O'Dell, D. ; Creative Problem Solving, a guide to creativity and innovation in decision making, 2001.
- Onderwijsraad; Onderzoeksrapport 'bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs', 26 april 2004.
- Oosting, M. ; Beginselen van bestuur: over de rechtmatigheid van het besturen door de overheidsbureaucratie in de verzorgingsstaat, oratie Rijksuniversiteit Groningen, Alphen aan den Rijn, 1980.
- Osborne, D.E. en Gaebler, T.A. ; Reinventing government, New York, 1993.
- Ouwerkerk, R. ; De trotse ambtenaar; kiezen voor de publieke sector, 2001.
- Perrow, C. ; Organisaties in kritisch perspectief, Alphen aan den Rijn, 1974.
- Peters, B.G. ; The politics of bureaucracy, London / New York, 2001.
- Peters, T.J. en Waterman, R.H. ; In search of excellence, New York, 1982.
- Peters, T.J. en Austin, N.K. ; A passion for excellence, New York, 1986.
- Peters, T.J. ; Thriving on Chaos, New York, 1987.
- Pierre, J. ; Bureaucracy in the modern state, an introduction to comparative public administration, Aldershot, 1995.
- Propper, I.M.A.M. en Vries, M.S. de, ; 'Argumenteren in de gemeenteraad: inhoud van beleid versus politieke positie', in Beleidswetenschap 1995 / 3 pp. 187-211.
- Propper, I.M.A.M. en Witteveen, W.J. ; 'Goede en slechte debatten', in K.van Kersbergen en I.M.A.M. Propper, Publiek debat en Democratie, Den Haag, 1995.
- Raad voor het openbaar bestuur; Helder als glas, een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept, 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur; Cultuur met een FORS postuur, Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit, 2004.
- Rainey, H.C. ; Understanding and managing public organisations, San Francisco, 2003.



- Reijniers, J.J.A.M.; 'Interim management: het vak', succesfactoren en top vijf barrières van veranderingsprocessen, Assen, 2000.
- Ringeling, A.B. ; Het imago van de overheid, Den Haag, 1993.
- Ringeling, A.B. ; De toepassingsgerichtheid van de bestuurskunde, in: Alberts, G. (red), Beleidswetenschap en praktijk I., De stand van het onderzoek in Nederland, Nijmegen, 1996.
- Ringeling, A.B. ; 'Het probleem van het probleem', in Vaardigheden voor de Publieke Sector, A.Edwards en L.Schaap, Bussum, 2000.
- Rooij, A. de ; 'Creatieve concurrentie; het realiseren van de verstrengelde toestand', in Stedebouw & Ruimtelijke ordening, 1997, pp. 46.
- Rosenthal, U en Ringeling, A.B. e.a.; Openbaar bestuur: beleid , organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn, 1996.
- Rosenthal, U. e.a.; Ambtelijke vertellingen; over verschijnselen die niet onbenoemd mogen blijven, Utrecht, 2001.
- Schendelen, R. van ; 'Ambtenaar rouleert te vaak', Volkskrant 3-7-2004.
- Selznick, P. ; TVA and the Grass Roots; a study in the sociology of formal organization, Berkeley, 1949.
- Selznick, P. ; Leadership in Administration, Berkeley, 1957.
- Siepel, H. in Binnenlandsbestuur, 11 februari, 2005, p. 23.
- Sint, M. ; in 'De praktijk als informatiebron'; verslag van de 2<sup>e</sup> Nationale conferentie Innovatie en Kwaliteit in de publieke sector van 11 maart 2004.
- Snellen, I.Th.M. ; 'Boeiend en geboeid; ambivalenties en ambities in de bestuurskunde', rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de bestuurskunde aan de KUB op 4 september 1987.
- Snellen, I.Th.M. ; 'informatisering in en voor het openbaar bestuur' in Beleidswetenschap 1988 / 1.
- Soeterbroek, F. ; 'Go with the flow', meebewegen, overleven en sturen bij bestuurlijke drukte in Bestuurswetenschappen 2004, pp. 118-135.
- StoneSweet, A., Sandholtz, W. en Fligstein, N. ; The Institutionalisation of Europe, Oxford 2000.
- Straathof, A. en Dijk, R. van ; Cultuurverandering bij de overheid. Sturen of sleuren? Utrecht, 2003.

- Taylor, J. ; The principles of scientific management, 1911.
- Teisman, G.R.; 'Sturen via Creatieve Concurrentie; een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten', oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de planologie aan de Faculteit der beleidswetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen op 7 november 1997.
- Thijn, E. van, en Ribeiro, T.C. ; De informatieparadox: een blinde vlek in het openbaar bestuur, Utrecht, 2004.
- Troonrede 21 september 2004; [www.regering.nl](http://www.regering.nl).
- Twist, M.J.W. van, Boer, M.C. den, Mil B.P.A. van, en Geut, L. ; Beelden van bestuur, Berenschot trendstudie 2002.
- Urban, M.E. ; The ideology of administration; American and Soviet cases; New York, 1982.
- Veen, R.J. van der ; 'De sociale grenzen van beleid, een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid' proefschrift, Leiden, 1990.
- Verwest, F., Dammers, E. en Staffhorst, B. ; Ontwikkelingsplanologie: voorbij het poldermodel, in Ruimte in Debat (RPB), 02/2005.
- Voorendonk, R. ; Creativiteit en management; handleiding voor het ontwikkelen en benutten van creativiteit in organisaties, Schoonhoven, 1998.
- Vries, J. de, en Dam, M. van ; Politiek-bestuurlijk management, een blik achter de gouden muur, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Vries, K. de ; 'Werken bij de gemeente', in Gemeenteambtenaar (n)iets bijzonders, Den Haag, VNG, 1999.
- Vries, M.S. de ; 'Nog roomser dan de paus: Weber's ideaaltypen in de ogen van gemeentelijke politici en ambtenaren', in Beleidswetenschap 1979/3, pp. 201-221.
- Waldo, D. ; The Administrative State, A study of the political theory of American public administration, New York, 1948.
- Waldo, D. ; The enterprise of public administration, a summary view, Novato, 1980.
- Weber, M.; (Mohr) Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehende Soziologie, Tubbingen, 1985.
- Weiss, C. ; 'Research and Policy-making: a limited partnership', in F.Heller; The use and abuse of social science, London, 1986.
- Wildavsky, A. ; Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis, Boston, 1979.

Wildavsky, A. ; The art and craft of policy analysis, London, 1980.

Wilson, J. Q. ; What Government Agencies Do and why They Do it, New York, 1989.

Wolters, B.J.M. ; Studies over creativiteit, Den Haag, 1980.

Wortmann, E. ; in Management consultant Magazine, zomer 2001.

WRR; Rapport: De toekomst van de nationale rechtsstaat, 2002.

WRR; Rapport: Bewijzen van goede dienstverlening, december 2004.

XPIN; M.Poorter; Interactief veranderen, 2003.

Zijderveld, A.C. ; De culturele factor, Den haag , 1983.

Zuurmond, A. ; De Infocratie, Den Haag, 1994.