

De gemeente ambtenaar:

Bureaucraat of Netwerker?

Onderzoek naar een modern ideaalbeeld van de ambtenaar

Naam student:	Tessa van der Vlugt
Studentnummer:	283954
Universiteit:	Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding:	Bestuurskunde
Master:	Arbeid Organisatie en Management
Naam begeleider:	Bram Steijn
Datum:	juli 2005

Voorwoord

Als afstudeerproject van de Master 'Arbeid Organisatie en Management' aan de Erasmus Universiteit Rotterdam doen de studenten een onderzoek. Vanaf januari tot augustus 2005 heb ik mijn onderzoek gedaan binnen de gemeente Roosendaal. Mijn onderzoek heeft als onderwerp hoe recente veranderingen in het lokale bestuur het werk en de positie van de ambtenaar verandert en of dit het werk aantrekkelijker maakt of niet.

Er wordt nogal negatief gedacht over het werken bij de lokale gemeente. Zo wordt verondersteld dat het werk bureaucratisch, saai en weinig creatief is, dat ambtenaren lui zijn, een van negen tot vijf mentaliteit hebben en met teveel zijn. Ik wilde graag zelf een oordeel vormen over het werk van de (hoger opgeleide) ambtenaar.

Om mijn onderzoek te verrichten heb ik dan ook naast het interviewen van ambtenaren stage gelopen binnen de gemeente. Hierdoor was het mogelijk om de sfeer te proeven en zelf een mening te vormen over het werk van de ambtenaar.

Vanaf het eerste contact met de gemeente Roosendaal heb ik ondersteuning gekregen. Twee personen in het bijzonder wil ik noemen. Dat zijn de heer Tom Diepstraten en de heer Jos Poiesz. Door hun steun voelde ik me al snel op mijn gemak binnen deze organisatie.

De heer Jos Poiesz heeft een belangrijke rol gespeeld in de procesondersteuning. Daarmee doel ik op het organiseren van een stageplek, het ontmoeten van mensen en het bijwonen van bepaalde overleggen. Bij deze wil ik hem daarvoor bedanken.

De heer Tom Diepstraten heeft ondersteuning gegeven op inhoudelijk gebied. Dat wil zeggen: informatie aanleveren, brainstormen, afbakenen en advisering over de inhoud en structuur van de scriptie zelf. Ook hem wil ik daarvoor bedanken.

Vanuit de Erasmus Universiteit ben ik begeleid door de heer Bram Steijn. Tijdens de onderzoeksperiode zag ik het soms even niet meer en het viel mij op dat ik na een bespreking met hem weer vol goede moed verder ging. Na elk overleg wist ik wat de volgende stap moest zijn. Hij gaf naast inhoudelijke begeleiding ook vertrouwen. Daarvoor wil ik hem bedanken.

Het resultaat van mijn onderzoek ligt nu voor u en ik hoop dat het een bijdrage levert aan de discussie over de verandering van de rol en de positie van de ambtenaar anno 2005.

Tessa van der Vlugt
Rotterdam, juli 2005

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Weberiaans model	7
1.1 Machtenscheiding	7
1.2 Geschiedenis van de scheiding politiek en bestuur	7
1.3 Primaat van de politiek	8
1.4 Loyaliteit van de ambtenaar	9
1.5 Bureaucratie	9
1.6 Integriteit	10
1.7 Het Weberiaans model	10
2. Het Weberiaans model verschuift	11
2.1 Verwevenheid waardoor er een politiek spel bestaat	11
2.2 Nieuwe omgevingsverhoudingen voor de overheid	12
2.3 Politiek-bestuurlijke veranderingen	13
2.4 Interactieve beleidsvorming	14
2.4.1 Gevolgen voor het werk van de ambtenaar	15
2.5 Nieuw Publiek Management	17
2.5.1 Gevolgen van NPM voor het werk van de ambtenaar	17
2.6 Dualisme	18
2.6.1 Gevolgen van dualisme voor het werk van de ambtenaar	20
2.7 Het Weberiaans model en de moderne ambtenaar	21
2.8 Aantrekkelijkheid van het werk	21
2.9 Politiek ambtelijke relatie anno 2005	22
3. Onderzoeksaanpak	24
3.1 Doelstelling onderzoek	24
3.2 Onderzoekspopulatie	24
3.3 Deelvragen	24
3.4 Methodologie	25
3.5 Interviews	25
3.6 Steekproef	26
3.7 Discussie	26
4. Organisatiebeschrijving	28
4.1 Korte Geschiedenis Roosendaal	28
4.2 Structuur	28
4.2.1 Het bestuur	28
4.2.2 Ambtelijke organisatie	29
4.3 Cultuur	31
4.4 Politiek-bestuurlijke veranderingen binnen Roosendaal	32
4.4.1 Missie van de organisatie	32
4.4.2 Interactief beleid	33
4.4.3 Nieuw Publiek Management (NPM)	34
4.4.4 Dualisme	35

5. Wat betekenen de politiek-bestuurlijke veranderingen voor het werk van de ambtenaar?	37
5.1 Hoe beïnvloedt het interactieve beleid het werk van de ambtenaar?	37
5.2 Hoe beïnvloedt het NPM het werk van de ambtenaar?	42
5.3 Hoe beïnvloedt het dualisme het werk van de ambtenaar?	45
5.4 Samenvatting	51
5.5 Politiek-ambtelijke relatie in de praktijk	53
6. Wat betekenen de politiek-bestuurlijke veranderingen voor de aantrekkelijkheid van het werk?	56
6.1 Aantrekkelijkheid van het werk per politiek-bestuurlijke verandering	57
7. Een modern ideaalbeeld van de ambtenaar	60
7.1 Sparringpartner	60
7.2 Medebestuurder	62
7.3 Publiek entrepreneur	63
7.4 Netwerker	63
7.5 Integere ambtenaar	64
7.6 Democraat	65
8. Conclusies & Aanbevelingen	67
8.1 Samenvatting	67
8.2 Een moderne ambtenaar betekent een drie R model	70
8.3 Een moderne ambtenaar betekent een modern HRM-beleid	70
8.4 Een moderne ambtenaar betekent een nieuwe organisatievorm	72
8.4.1 Structuur wijziging om planning te organiseren	72
8.4.2 Cultuur wijziging om gemeenschappelijke taal te bewerkstelligen	72
8.5 Afsluiting	72
Literatuurlijst	74
Bijlagen	
Interviewvragen	76
Organogram	78

Inleiding

Momenteel wordt de verzorgingstaat opnieuw onder de loep genomen. Tot 1930 verkeerde de Nederlandse overheid in een nachtwakersfunctie, hetgeen een beperkte rol van de overheid betekende. Voor de meeste lagere ambtenaren was het fungeren in het bestuur een bijbaan (Bovens et al, 2001).

Vanaf 1930 begon de verzorgingsstaat te groeien tengevolge van de crisis van de jaren 30 waarbij miljoenen mensen werkloos werden. De overheid kreeg een belangrijke rol in de economie van Nederland. Keynes was hiervoor verantwoordelijk: hij vond dat de overheid in periode van crisis de bedrijvigheid moest stimuleren. Ook na de tweede wereldoorlog domineerde deze visie en nam de overheid een centrale positie in tijdens de wederopbouw van het land. De minimalistische liberale rechtstaat van de negentiende eeuw transformeerde in een sociale rechtstaat, “waarin de burger in allerlei levenssferen een beroep kon doen op steun en zorg van de kant van de overheid” (Bovens et al., 2001:38).

Vanaf 1970 kwam er steeds meer kritiek op de verzorgingstaat. De overheid werd te complex, het geheel was niet meer overzichtelijk, de kosten liepen enorm op en weinig resultaten werden geboekt. Ook de oliecrisis en de daarop volgende afnemende economische situatie droegen bij aan de problemen. Tevens kwam er protest vanuit de burgers over de legitimiteit van het overheidsoptreden. Door de ontzuiling en individualisering werden burgers mondiger en minder volgzaam.

Deze ontwikkelingen leidden tot een discussie over de mogelijkheden van overheidsturing. Hoe ver moest die sturing gaan en welke rol heeft de overheid daarin? Zo vond men in de jaren 80 dat de overheid, om efficiency te bereiken, meer moest overlaten aan de markt. De discussie over het overheidsoptreden is nog steeds levendig. De burgers beschouwen zichzelf als klant van de overheid en zien tal van tekortkomingen. Zij vinden het openbaar bestuur traag werken en vinden dat er niet genoeg naar hen wordt geluisterd.

Op lokaal niveau wordt ook over het overheidsoptreden nagedacht. Een aantal politiek-bestuurlijke veranderingen weerspiegelen die discussie. Respectievelijk zijn deze:

- ‘Interactief beleid’. Om de kloof tussen burgers en bestuur te overbruggen, gaan bestuurders en politici op zoek naar manieren om burgers te betrekken bij het besluitvormingsproces (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Het idee is een overheid die als partij fungeert in een netwerk en geen superieure positie inneemt. ‘Vadertje staat’ gaat over in ‘partner staat’. Verder kan ‘interactief beleid’ zorgen dat de legitimiteit en de kwaliteit van besluitvorming wordt verhoogd omdat burgers participeren (Bekkers & Depla in Edelenbos & Monnikhof, 2001).
- ‘Nieuw Publiek Management’ (NPM). Hiermee wordt bedoeld op een aantal managementprincipes die in de jaren 90 ontstonden. De verdeling van taken en rollen tussen overheden en andere partijen werd herijkt. Niet langer is het normaal dat publieke vraagstukken altijd door de overheid worden aangepakt. Bovens et al, (2001: 65) zegt dat:

De overheid [zakelijk] moet zijn: zelf goed georganiseerd, van geval tot geval nuchter beoordelend wat haar plaats en rol moet zijn, toegerust met creatieve ideeën en methoden voor de sturing en het management van complexe projecten en processen en in staat om haar eigen kerntaken doeltreffend en doelmatig te vervullen.

De nadruk binnen het NPM ligt op publiek ondernemerschap, resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken, concurrentie, competitie en een klantgerichte oriëntatie. De verschillen tussen publiek en privaat zijn daarbij niet meer zo groot.

- Dualisme. Sinds 7 maart 2002 is de wet Dualisering Gemeentebestuur van kracht. Met deze wet moet de bestuurscultuur veranderen: burgers moeten beter zicht krijgen op de manier waarop besluiten tot stand komen. Het betekent onder andere een scheiding in bevoegdheden en posities. Hierbij houdt het college zich bezig met dagelijks bestuur en voert de beslissingen van de raad uit. De raad stelt kaders, controleert het college en vertegenwoordigt de burgers. De collegeleden nemen zelf de dagelijkse beslissingen, zodat de raad zich daar niet mee bezig hoeft te houden

Deze veranderingen hebben mede gevolgen voor het werk en de positie van de ambtenaar. Vroeger was een ambtenaar degene die beslissingen van het bestuur op een zakelijke en afstandelijke manier uitvoerde. “De politici stonden op het toneel in de spotlight, de ambtenaren werkten anoniem in de coulissen” (‘t Hart et al, 2002: 51). De ambtenaar maakte op een neutrale en waarde vrije manier afwegingen van het algemeen belang. Daarbij werkte hij in een bureaucratische organisatie waarin hiërarchie bepaalde wat de taken waren. Uitvoeren van die taken gebeurde op grond van regels waarbij de persoonlijkheid van de ambtenaar zoveel mogelijk werd uitgeschakeld. Hij bevatte kennis en kunde op zijn vakgebied. Dit is de Weberiaanse manier van werken.

Vanwege de veranderende omgeving is een nieuwe manier van werken gewenst. Het lokale bestuur heeft behoefte aan ambtenaren die maatschappelijk geëngageerd zijn, een flexibele houding vertonen, communicatief zijn, met meerdere partijen en belangen kunnen samenwerken en onderhandelen, wethouders kunnen voorzien van een politiek gereflecteerd stuk en hun rol in het politieke spel verstaan. Daarbij blijven Weberiaanse bouwstenen van groot belang: een ambtenaar dient integer te functioneren en heeft geen eigen bevoegdheden tenzij het bestuur die hem heeft gegeven.

In deze scriptie wordt een vergelijking gemaakt tussen de oude (Weberiaanse) en de nieuwe situatie. Onderzocht wordt wat de politiek-bestuurlijke veranderingen (interactief beleid, NPM en dualisme) betekenen voor het werk van de ambtenaar. Hoe wijzigt het zijn werk? Komt de ambtenaar daarbij in een spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken?

Daarnaast wordt de vraag gesteld of deze veranderingen het werk aantrekkelijker maken of niet.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Wat betekenen recente veranderingen voor het werk van de ambtenaar en maakt dat het werk aantrekkelijker?

Om dit te onderzoeken zijn hypothesen geformuleerd die voorspellingen over de veranderingen in het werk doen. Om de hypothesen te toetsen zijn ambtenaren en bestuurders geïnterviewd. Daarbij gaat het vooral om de hogere posities in de organisatie. Beleidsambtenaren en projectmanagers ervaren het meeste effect van de veranderingen, zo bleek uit de verkennende gesprekken.

Het doel van het onderzoek is om een modern ideaalbeeld van de ambtenaar in kaart te brengen. Dit ideaalbeeld kan worden gevonden door te onderzoeken of de hypothesen juist dan wel onjuist zijn.

Hoofdstuk één bevat het theoretisch kader waarbij het Weberiaanse model in kaart gebracht wordt. In hoofdstuk twee wordt beschreven hoe volgens de theorie het Weberiaanse model verschuift en wat de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen voor gevolgen hebben voor het werk van de ambtenaar. Hoe het onderzoek is opgezet staat in hoofdstuk drie. In hoofdstuk vier wordt de structuur en de cultuur van het gemeentelijk apparaat van Roosendaal beschreven en hoe de politiek-bestuurlijke veranderingen in Roosendaal zich hebben ontwikkeld. Hoofdstuk vijf geeft een weergave van de resultaten van het onderzoek. Duidelijk wordt wat de gevolgen zijn van achtereenvolgens interactief beleid, NPM en dualisme voor het werk van de ambtenaar. Ook komt naar voren hoe de politiek-ambtelijke relatie zich in de praktijk ontwikkelt. Of deze veranderingen het werk aantrekkelijker maken, staat beschreven in hoofdstuk zes. In het daarop volgende hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de moderne ambtenaar zich verhoudt tot de Weberiaanse. Tenslotte wordt in hoofdstuk acht de scriptie afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

1 Weberiaans model

In dit hoofdstuk wordt het Weberiaanse model behandeld. Dit model impliceert een bepaalde manier van werken voor de ambtenaar. De politiek heeft dan het primaat en de ambtenaar behoort loyaal te zijn aan de politiek. Hij voert uit wat hem wordt opgedragen. Daarbij werkt hij in een bureaucratie die het werk efficiënt en effectief kan vormgeven. Dit hoofdstuk begint met de machtenscheiding. Daarna wordt de geschiedenis van de scheiding tussen politiek en bestuur, het primaat van de politiek en begrippen zoals loyaliteit, bureaucratie en integriteit behandeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een weergave van het Weberiaanse model.

1.1 Machtenscheiding

De machtenscheiding is geïntroduceerd door Montesquieu (1684-1755), uitgewerkt in de leer van de 'trias politica'. Volgens deze leer dienen er in een staat drie machten te zijn: de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht, die onafhankelijk van elkaar zijn en elkaar controleren. Hierdoor wordt voorkomen dat de staat allerlei ingrijpende bevoegdheden heeft, zonder dat er een instantie is die de staat zelf controleert (Neelen, Rutgers, Tuurenhout, 2003). In Nederland kennen wij geen strikte scheiding tussen wetgevende macht en uitvoerende macht. Dit omdat de wetgevende macht in Nederland wordt uitgeoefend door de regering (de uitvoerende macht) en de Staten-Generaal gezamenlijk. Tevens is de rechter niet alleen spreekbuis van de wet maar interpreteert de wet ook zelfstandig. Wel vinden we in Nederland dat of een wet al dan niet in tegenspraak is met de grondwet, een politiek oordeel is (Neelen et al., 2003).

1.2 Geschiedenis van de scheiding politiek en bestuur

Begin negentiende eeuw voerde president Jackson in de Verenigde Staten het 'spoils system' in. Dit systeem houdt in dat de winnaar van de verkiezingen het oude ambtelijke apparaat mag vervangen door eigen mensen. Zo klonk op elk niveau van het openbaar bestuur de stem van de kiezer door. Het impliceerde dat zelfs voor een functie als postbode een ambtenaar werd aangesteld op grond van partijpolitieke loyaliteit of zijn bijdrage aan de verkiezingskas. Dit leidde tot nepotisme en corruptie.

Het was om deze reden dat Wilson (1857-1922), in 1886 in zijn lezing 'the Study of Administration' als eerste onderscheid maakte tussen politiek (het formuleren van de wil en de doeleinden van de overheid), en bestuur (de feitelijke uitvoering van dat beleid). Hij vond dat de uitvoering van beleid buiten de politieke sfeer diende te liggen. Goodnow, hoogleraar rechtswetenschap aan de Columbia University, werkte die de tweedeling verder uit in zijn boek *Politics and Administration: A study in Government* (1900). Hij vond dat de politiek vooral de wil van de staat tot uitdrukking moest brengen. Politieke bemoeienis met de uitvoering van die wil is alleen gepast als het ambtelijk apparaat zijn eigen weg dreigt te gaan. Voor het overige dient het ambtelijk apparaat zoveel mogelijk ongestoord door politieke interventies zijn werk te verrichten. In de Verenigde Staten is de scheiding tussen politiek en bestuur dus vooral bedoeld om te voorkomen dat de politiek zich teveel met bestuur gaat bemoeien.

In Europa was het Weber (1864-1920) die de scheiding tussen politiek en bestuur verkondigde. In zijn lezing 'Politik als Beruf' in München stelde hij dat politiek en bestuur twee verschillende werelden zijn waarin totaal verschillende deugden en capaciteiten

domineren. In het ambtelijke bestaan draaide het om lijdelijkheid, om objectiviteit en om het vermogen zichzelf weg te cijferen. In de politiek echter kwam het aan op leiding geven, op standpunten innemen en keuzes maken. Een politicus moest strijd durven leveren en risico's durven nemen. Weber's theorie ontstond door zijn analyse over de Eerste Wereldoorlog. Volgens hem was deze crisis veroorzaakt door een gebrek aan leiderschap. Volgens Weber was er sprake van 'Beamtenherrschaft'. Dit waren hoge ambtenaren zonder visie en die hun verantwoordelijkheid ontlieden. Er waren dus politieke leiders nodig die moesten worden gekozen door het volk. In Europa is de scheiding tussen politiek en bestuur vooral gekomen om te voorkomen dat het bestuur zich teveel met de politiek ging bemoeien.

In Nederland zijn beiden varianten vooral te herkennen in de depolitisering die het Nederlandse politieke stelsel lang gekenmerkt heeft. Dit speelde zich af ten tijde van de verzuiling (1917-1967). Hierbij voorkwam en reguleerde de politieke elite van elke zuil (protestanten, katholieken en in mindere mate socialisten en liberalen) conflicten. De heersende norm was om indien er tegenstellingen waren deze op een vredige manier te pacificeren door de top van elke zuil. De rest van elke zuil volgde de politieke top. Ambtenaren behoorden geen lid te zijn van een politieke partij. Indien dit wel het geval was, probeerde men een evenredige verdeling over de zuilen te bewerkstelligen. "Vanaf de jaren zeventig wordt algemeen aanvaard dat ambtenaren in hun vrije tijd politiek actief zijn. Dat gaat zelfs zover dat tegenwoordig geklaagd wordt over een oververtegenwoordiging van ambtenaren in de politiek" (Bovens et al., 2001).

1.3 Primaat van de politiek

Lasswell (in Bovens et al., 2001: 236) omschrijft politiek als "who gets what, when, and how?" (Wie krijgt wat wanneer en hoe?) Politiek leidt tot het nemen van bindende beslissingen in de maatschappij (Easton in Bovens et al., 2001: 236). Empirisch gezien is er dus weinig verschil tussen politiek en bestuur. Beiden zijn bezig met het nemen van bindende beslissingen. Het bestuur bevindt zich aan de kant waar de uitvoering van de bindende beslissingen een centrale rol spelen.

Normatief gezien, geldt het primaat van de politiek. Daarmee wordt bedoeld dat de politieke actoren in strikte zin, dus de kiezers, de volksvertegenwoordiging en de bewindspersonen het eerste en het laatste woord dienen te hebben. Voortvloeiend hieruit betekent dit dat de politiek voor gaat en dat het ambtelijk apparaat dient te volgen. In beginsel zijn de politieke gezagsdragers verantwoordelijk voor het doen en laten van hun ondergeschikten.

Tevens is er sprake van een emotioneel onderscheid tussen politiek en bestuur. Dit wil zeggen dat politiek en bestuur andere emoties en associaties oproepen. In figuur 1.1 is het emotioneel onderscheid samengevat.

Politiek	Bestuur
<i>Strijd</i>	<i>Volgzaamheid</i>
<i>Partijbelang</i>	<i>Algemeen belang</i>
<i>Emotie</i>	<i>Ratio</i>
<i>Doelen</i>	<i>Middelen</i>
<i>Voorbereiding</i>	<i>Uitvoering</i>
<i>Beleid</i>	<i>Beheer</i>
<i>Representatie</i>	<i>Deskundigheid</i>
<i>Amateurs</i>	<i>Professionals</i>
<i>Heersers</i>	<i>Helpers</i>
<i>Democratie</i>	<i>Bureaucratie</i>

<i>Conflict</i>	<i>Loyaliteit</i>
<i>Macht</i>	<i>Recht</i>
<i>Grote lijnen</i>	<i>Technische details</i>

Figuur 1.1: emotief onderscheid tussen politiek en bestuur (Bovens et al., 2001: 244)

In Nederland heeft het primaat van de politiek vorm gekregen in de doel-middel scheiding. Hierbij is het de politiek die de doeleinden van het beleid stelt en het ambtelijke apparaat die middelen moet gebruiken om de doelen te bereiken. Eenzelfde verdeling is die tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, waarbij de politiek de voorbereiding doet en de ambtenaren zich bezig houden met de uitvoering ervan. De politiek maakt de keuzes, immers zij zijn gekozen en behoren het primaat te hebben. Ambtenaren blijven neutraal en voeren het beleid “naar eer en geweten uit” (Bovens et al., 2001: 244).

1.4 Loyaliteit van de ambtenaar

Van ambtenaren wordt verwacht loyaal te zijn aan hun politieke superieuren. Ambtenaren dienen zich te conformeren aan de wensen en opdrachten van de regering. Valt de regering en komt de oppositie aan de macht, dan behoren zij hun nieuwe superieuren met evenveel trouw en toewijding te dienen.

Weber stelt dat tegenover de geschoolde ambtenaar de politieke gezagsdrager staat, in dezelfde verhouding als een deskundige tegenover een dilettant of een amateur. Het feit dat een bureaucratie een onmisbaar bestuursinstrument is geworden, betekent voor Weber (in van Goor, 1988:17) niet dat zij vanzelfsprekend een dominante machtspositie inneemt. Een ambtenaar behoort uit te voeren wat er van hem gevraagd wordt. Volgens Weber hoort een ambtenaar loyaal te zijn. Het ‘zijn van een ambtenaar’ is volgens hem een ‘roeping’.

1.5 Bureaucratie

Het werk van de ambtenaar staat in het teken van de bureaucratie. Weber (1948) presenteerde het begrip als zijnde neutraal en zag een bureaucratie als een rationele organisatie waarbij werkzaamheden op een efficiënte en effectieve manier gedaan worden. Het is volgens hem een ideaaltype met onder andere de volgende kenmerken:

1. De functionarissen mogen alleen handelen als zij autoriteit daarvoor hebben;
2. Er is sprake van een hiërarchische structuur;
3. De functionaris ontvangt een regelmatige beloning, die gekoppeld is aan de rang en de lengte van het dienstverband in plaats van aan de prestatie;
4. Carrière geschiedt op basis van senioriteit;
5. De ambtsperiode wordt verondersteld voor een heel leven te zijn;
6. Er is een strikte stelselmatige discipline en controle;
7. De hoofdwerkzaamheden zijn die welke zij in de organisatie vervullen.

Met dit model maakt Weber duidelijk dat corruptie en persoonlijk gewin niet binnen het ambtelijk apparaat thuishoren (Van den Heuvel Huberts, Verberk, 2002). Mensen die in een bureaucratische organisatie werken laten zich leiden door regels en procedures en niet door hun persoonlijke voorkeuren. Nadruk wordt gelegd op zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid (Bovens et al., 2001).

1.6 Integriteit

In de Van Dale, het groot woordenboek der Nederlandse taal, wordt integriteit omschreven als ‘rechtschapenheid, onomkoopbaarheid’ en ook als ‘ongeschonden toestand’. In het onderzoek integriteit in drievoud (Van den Heuvel, Huberts, Verberk, 1999) wordt integriteit breder omschreven: “Bestuurlijke en ambtelijke integriteit duidt op een gezindheid van onkreukbaarheid en rechtschapenheid, loyaliteit en onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid.” Een moreel hoogstaande functie behoort door deze factoren gekenmerkt te worden. Immers men mag verwachten dat politici, bestuurders en ambtenaren geen misbruik van hun positie maken. Men mag de ethische grenzen niet overtreden.

Integriteit is een persoonlijke eigenschap. Mensen moeten besef hebben van waarden en normen, respect en oog hebben voor de belangen van anderen en onkreukbaar zijn. Ze mogen hun waarden niet zomaar opgeven en moeten consistent en transparant zijn in woord en daad. Maar integriteit is ook een eigenschap van organisaties. Het behoort vervlochten te zijn in de cultuur van de organisatie. Organisatielieden hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid, ze zijn integriteitbouwer of vernietiger ook organisatieleiders kunnen integriteit bevorderen. In het onderzoek integriteit in drievoud (Van den Heuvel et al.) wordt gekenschetst dat wanneer in een organisatie “moreel, discipline en leiderschap onvoldoende manifest zijn, de kans op corruptie groter is”. De burgermeester heeft hierin dus een belangrijke taak.

1.7 Het Weberiaanse model

Aan de hand van de beschreven literatuur kan het Weberiaanse model in kaart worden gebracht:

Tabel: 1.1 het Weberiaanse model

Het Weberiaanse model	
De loyale ambtenaar	Volger: loyaal zijn aan superieur:
De neutrale ambtenaar	Neutraal en waarde vrij: afwegingen van het algemeen belang:
De zakelijke ambtenaar	Afstandelijk/ naar binnen gericht
De bureaucratische ambtenaar	Bureaucraat Hiërarchische relatie, op regels gericht
De integere ambtenaar	Geen misbruik van ambt maken
De deskundige ambtenaar	Specialist Deskundig op één gebied

Een Weberiaanse ambtenaar is loyaal, voert opdrachten uit die hem gevraagd worden. Daarbij is hij neutraal en waarde vrij in z’n afwegingen, hij ziet de dingen met enige afstand en is naar binnen gericht. Zijn werk voert hij uit in een hiërarchie waarbij regels en procedures een belangrijk richtkader is. Hij is onkreukbaar in z’n functioneren en deskundig in z’n specifieke, afgebakende taak.

Dit model staat centraal in dit onderzoek. Het volgende hoofdstuk laat zien dat het Weberiaans model wordt geconfronteerd met andere eisen waardoor het niet meer passend is.

2 Het Weberiaans model verschuift

In dit hoofdstuk wordt beschreven dat het Weberiaanse model verschuift. 't Hart (2002) geeft aan dat tot op de dag van vandaag wordt gerefereerd naar het Weberiaanse model als streefbeeld voor de politiek-ambtelijke verhoudingen. Toch zijn er een aantal politiek-bestuurlijke veranderingen waardoor er een spanning ontstaat met de oude manier van werken. Alvorens in te gaan op de politiek-bestuurlijke veranderingen en de daaruit voortvloeiende hypothesen, zal eerst duidelijk worden gemaakt dat de tweedeling politiek en bestuur niet zo strikt is als het klassieke model voorschrijft.

2.1 Verwevenheid waardoor er een politiek spel bestaat

In de bestuurskunde wordt er normatief uitgegaan van de tweedeling politiek en bestuur (Bovens et al., 2001). Politiek is voor de politici (gemeenteraad en college van B&W), dat is de wereld van strijd, emoties en macht. Daarbij zijn symbolen, beeldvorming en grote lijnen belangrijk. Politici worden in beginsel om de vier jaar gekozen.

Bestuur is voor de ambtenaren, de wereld van neutraliteit, rationaliteit en recht. Daarbij staan doelmatigheid, doeltreffendheid en details centraal. Ambtenaren worden in vaste dienst aangesteld.

Politici en ambtenaren hebben beide hun eigen plek maar empirisch blijkt dat ze zich vaak op elkaars terrein begeven.

Er is geen sprake van een stikte scheiding tussen politiek en bestuur. Veel beleid krijgt pas vorm als de ambtenaar het uitvoert dan is pas goed zichtbaar wat de politieke keuzes impliceren. Hierdoor is het lastig om in de praktijk een strikte tweedeling doel- middel te maken. De middelen die ambtenaren gebruiken om doelen te behalen vormen op zichzelf weer subdoelen. Ook zijn die middelen soms niet neutraal maar liggen ze juist politiek zeer gevoelig (Bovens et al, 2001).

Door deze verwevenheid ontstaat er een politiek spel tussen beide partijen. Dit spel is belangrijk. Hoe de omgang tussen beiden is, ofwel hoe dienstbaar en loyaal een ambtenaar is, hangt af van hoe het politieke spel wordt gespeeld.. Structurele aspecten zoals de formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden, wetten en regels bepalen onder andere het politieke spel. Voor het onderzoek ligt de focus meer op de culturele aspecten. Deze aspecten staan niet vast in wetten en regels maar worden vormgegeven door personen. Een ambtenaar heeft daarbij onvoldoende houvast aan het conventionele onderscheid tussen politiek en bestuur. De tweedeling politiek-bestuur is meer een richtlijn die een ambtenaar telkens weer opnieuw moet interpreteren. Een ambtenaar behoort een goed gevoel voor politieke verhoudingen te hebben. Maar welk gevoel is een goed gevoel? Hij blijft dienaar van de politieke gezagsdrager maar moet soms zelf politiek bedrijven. Wanneer en hoe dat moet staat niet vast. Hij moet competent zijn om precies de grens op te zoeken. Vooral beleidsambtenaren en voorlichtingsambtenaren zoeken de grens, zij moeten met de pers kunnen omgaan, de politieke agenda kunnen beïnvloeden, kunnen onderhandelen met ander partijen en ze moeten compromissen weten te sluiten. Verder moeten ze investeren in goede relaties met journalisten, politici, lobbyisten en collega's van andere diensten (Bovens et al., 2001).

Dit politieke spel is aan verandering onderhevig door processen in de samenleving en het openbaar bestuur. Hierdoor krijgen begrippen als loyaliteit en dienstbaarheid een andere betekenis. Ambtenaren komen daardoor in 'moderne' spanningen terecht, die gevolgen hebben voor hun werk.

2.2 Nieuwe omgevingsverhoudingen voor de overheid

Alvorens de politiek-bestuurlijke veranderingen te bespreken wordt eerst duidelijk gemaakt waarom het Weberiaanse model onder druk staat.

Veel maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering, globalisering, politisering en informatietechnologische revolutie), hebben er toe geleid dat de overheid een andere rol heeft gekregen. De verzuilde structuur is niet meer. Voor burgers zijn de gezagsdragers (politici en ambtenaren) dichterbij gekomen.

Dit heeft ertoe geleid dat het gezag van de overheid niet langer als vanzelfsprekend is of als vanzelfsprekend wordt aanvaard. Gevolg hiervan is dat daden van de overheid onder een voortdurend vergrootglas worden gehouden. Peper (1999) zegt hierover:

Gezag moet meer en meer worden verworven, ‘verdiend’. De legitimiteit van het overheidsoptreden staat in heel veel gevallen onder (permanente) druk, de overheid moet zich verklaren, moet verantwoording afleggen. Burgers hebben – met de schaalvergroting van hun eigen bereik- -méér dan voorheen de neiging de overheid serieus aan te spreken op enerzijds kwalitatief hoogwaardige diensten en voorzieningen en anderzijds op een herkenbare betrokkenheid bij noden en ongemakken.

De komst van de civil society, de burgerlijke maatschappij, maakte een eind aan de voorspelbaarheid en de zekerheid die de bestuurlijke samenleving hadden gekenmerkt. Er ontstonden meer horizontale verhoudingen tussen maatschappelijke instituties, ook wel aangeduid met decentring (polycentrisme) (Peper). Er is geen sprake meer van één centraal sturingscentrum. Hierdoor ontstaat onzekerheid voor de burger en de overheid. In een onzekere situatie neigt men naar nieuwe zekerheden: een taal om binding en betrokkenheid, om samenhang en richting gestalte te geven. In instrumentele zin wordt die taal in toenemende mate gevonden in netwerkmachtige verhoudingen enerzijds en zakelijke, afrekenbare betrekkingen anderzijds (Peper). Deze netwerksamenleving impliceert horizontale maatschappelijke verhoudingen in plaats van de hiërarchische verhouding. Peper zegt hierover:

De netwerksamenleving ... lijkt in snel tempo de bepalende factor te worden in het denken over bestuurlijke verhoudingen. Zowel tussen bestuurlijke organisaties als binnen organisaties zien we de uitingen van horizontalisering. Het ziet er naar uit dat we hier te maken hebben met een fundamenteel sociaal-culturele trend: een omslag van hiërarchie naar zelfgekozen leiderschap, van bevelsgerichtheid naar onderhandelingsgerichtheid, met een blijvend effect op de wijze waarop de overheid inhoud wil geven aan het beginsel van de democratische rechtstaat. De overheid is – óók omdat zij van binnenuit horizontaliseert- zoekende naar vormen van overleg en binding (contract, convenant) om met die maatschappelijke emancipatie, met die maatschappelijke versnelling en met de daarmee samenhangende- groeiende complexiteit om te gaan. Daarbij wordt overigens- tegelijkertijd – té veel aan het oog onttrokken de betekenis en functie van de formele structuren, met hun werkverdeling, hiërarchie en verantwoordingskaders.

Samenvattend betekent het dat de overheid in een overgangssituatie zit. De maatschappelijke verhoudingen worden opnieuw geïnterpreteerd. De drie nader te bekijken politiek-bestuurlijke

ontwikkelingen zijn uitvloeisels van deze overgangssituatie. Het zijn pogingen om met de hedendaagse complexiteit om te gaan. Het interactief beleid maken is een uitvloeisel van de horizontalisering van de samenleving. De marktgerichte oriëntatie met de daarbij behorende contracten (NPM) is een manier om binding te krijgen met de maatschappelijke emancipatie. Het dualisme is een manier om burgers helderheid te geven in wat haar taak en verantwoordelijkheid is. Deze overgangssituatie bereikt het ambtelijk apparaat en de ambtenaar zelf. Het zorgt ervoor dat het Weberiaanse model onder vuur komt staat en anders moet worden ingevuld. De ijkpunten, als hiërarchie, specialisatie, deskundigheid, onkreukbaarheid, hoe belangrijk nog steeds als basis, voldoen niet meer in alle volledigheid. Ik citeer Peper:

De onvoorspelbaarheid van de maatschappelijke situatie en de nieuwe eisen die aan ambtenaren en diensten worden gesteld- van directieven naar samenwerking, van regelgeving naar visie en van specialisme naar samenhang- leidt onherroepelijk tot een herdefiniëring van de bureaucratische organisatie en de ambtelijke professie. De rijksdienst is aan modernisering toe. Slagwoorden zijn hier: de herdefiniëring van de (voornoemde) ‘public servant’ [sic], ontkokering, mobiliteit en –last but not least [sic] - een ‘human resources development’ [sic]- beleid. Professionalisering en vermaatschappelijking zijn hier sleutelbegrippen.

Het zal er in toenemende mate om moeten gaan te komen tot een communicatief, intelligent en creatief ambtelijke apparaat en een integere, op maat gesneden organisatie. De overheidsorganisatie dient van hoogwaardige kwaliteit te zijn, een voorwaarde voor een overheidsoptreden waaraan terecht hoge eisen worden gesteld. Het gaat dan om de bevordering van ambtelijk vakmanschap, inspanningen ten aanzien van de ambtelijke integriteit- waarbij leidraad is dat ambtenaren zich te allen tijde ervan bewust moeten zijn dat zij werken onder ministeriële verantwoordelijkheid, én de bezinning op de aard en consequenties van de specificiteit van de ambtelijke status.

Deze scriptie is de zoektocht naar de moderne ambtenaar. In hoeverre zal het Weberiaanse model moeten worden losgelaten? Wat wordt van de moderne ambtenaar verwacht?

Vanaf paragraaf 2.4 worden de politiek-bestuurlijke veranderingen beschreven die plaatsvinden als uitvloeisel van deze overgangssituatie. Om de moderne ambtenaar te vinden, wordt onderzocht wat deze veranderingen voor invloed hebben op het werk van de ambtenaar.

2.3 Politiek-bestuurlijke veranderingen

Het psychologische contract tussen politiek en ambtenaren verandert. Volgens het klassieke model stond de relatie in het teken van dienstbaarheid en hiërarchie. Ambtenaren zijn volgzzaam en hielden zich aan het primaat van de politiek: wat de politiek wilde, voerden zij uit. De politiek was gekozen en het was democratisch, logisch dus om hen het hoogste woord te geven. Een ambtenaar werkte in een bureaucratie, die volgens Weber (1948) zorgde voor efficiëntie en rationaliteit. Het ambtenaarschap zag hij als een roeping. Een ambtenaar was zowel in zijn ambt als in zijn persoon, instrument van de derde, dat wil zeggen uitvoerende macht (Weber in Hupe, 1992). Ambtenaren en politici wisten waar ze aan toe waren: het bedrijven van politiek hoorde bij politici en het voorbereiden en uitvoeren van beleid was taak voor ambtenaren. Deze werkwijze wordt, zoals we in hoofdstuk één al hebben gezien, ook wel het Weberiaans model genoemd (’t Hart et al., 2002).

Tegenwoordig zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen niet meer zo duidelijk. Volgens 't Hart et al. (2002:11)

[komen] de inhoudelijke beleidskeuzes en de te volgen tactiek in de bredere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke arena dan idealiter tot stand in nauw samenspel tussen beiden. Daarbij is het primaat van de gezagsdragers vanzelfsprekend en dus eigenlijk alleen impliciet herkenbaar. Het teamwerk domineert, niet de formele hiërarchie.

Paul Kuypers (in 'wat doe jij voor de maatschappij, top ambtenaren worden managers van het concern overheid' NRC handelsblad) vindt dat "de ambtelijke top absoluut zelf [is] aan het verpolitieken".

Ook door de grondwetwijziging van 1983 komt de hiërarchische opvatting van loyaliteit onder druk te staan omdat het ambtelijke grondrecht sterk verruimd is. Dit impliceert ruime individuele vrijheden voor ambtenaren.

Naast de hierboven aangehaalde ontwikkelingen zijn er meerdere die ervoor zorgen dat de klassieke leer verschuift ('Een beetje integer kan niet', BVD/AIVD, 1996). Ik richt me op drie politiek-bestuurlijke veranderingen die hieronder worden beschreven. Daarbij worden ook de hypothesen beschreven.

2.4 Interactieve beleidsvorming

Op zich is interactief beleid maken niet nieuw. Al heel lang en op allerlei manieren is er sprake van interactie tussen de overheid en burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Volksvertegenwoordigers, wethouders en ambtenaren overleggen sinds jaar en dag over het beleid met besturen van allerlei instellingen, belangen- en actiegroepen en deskundigen. Er wordt geluisterd naar problemen en samen met de aanwezigen wordt er nagedacht over mogelijke oplossingen. Ook inspraakbijeenkomsten of hoorzittingen, waar belangstellenden kunnen reageren op voorgenomen beleid en waarmee het bestuur rekening kan houden, zijn niet nieuw (Pröpfer & Steenbeek, 1999).

Het nieuwe aan interactiviteit is volgens Pröpfer & Steenbeek dat

... het bestuur weet dat ze niet meer het middelpunt is van publiek beleid en dat het niet de exclusieve verantwoordelijkheid heeft de maatschappelijke problemen op te lossen, ook al wordt zij hiertoe uitgedaagd als burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven hun problemen bij de overheid neerleggen.

De overheid heeft een afnemend vermogen om door middel van regels en regelgeving adequate oplossingen te bieden voor een steeds breder en ondoorzichtiger spectrum van economische en maatschappelijke problemen. De vroegere sturing van de overheid wordt wel eens vergeleken met een cockpit in een helikopter (Bekkers, 2004). Elke knop staat voor een specifieke reactie van de helikopter. Als de knop naar rechts wordt gedraaid gaat de helikopter naar rechts, als de knop naar links wordt gedraaid gaat de helikopter naar links. Elke handeling leidde tot een gewenst en voorspelbaar effect.

Anno 2005 is de samenleving niet meer maakbaar, de helikopter gaat niet meer naar links als de knop naar links wordt gedraaid. De complexiteit, mede door de internationalisering zorgt ervoor dat burgers en partijen de samenleving als minder maakbaar zijn gaan zien. Ook hebben beleidsprogramma's, door de complexiteit minder herkenbare sociale arrangementen, eisen ze een differentiatie van waarden en normen en zorgen ze voor een stijgende spanning omtrent coördinatie, uitvoering en controle ('t Hart et al., 2002). Hierdoor is er een wens het

ambtelijke apparaat te vermaatschappelijken ('t Hart et al.). Beleid moet nu meer in samenspraak met burgers en partijen worden gemaakt. De overheid staat daarbij niet meer boven de partijen maar tussen de partijen. 't Hart, et al. (2002:32) zegt over interactieve beleidsvorming het volgende:

.... De overheid [zoekt] in partnerschap met burgers en georganiseerde belangen naar gedeelde probleemdefinities en breed gedragen beleidsalternatieven. De interactieve overheid vaardigt geen plannen meer uit die ze via meerderheden in de volksvertegenwoordiging doordrukt. Interactieve overheden onderhandelen in plaats daarvan iedere stap in het beleidsproces met een breed palet aan interne en externe partijen. Alleen dan, zo is de leidende gedachte, kunnen overheden voorkomen dat beleid vastloopt in een kluwen van maatschappelijke hindermacht en ontwijkingsgedrag.

Een blauwdruk ontwikkelen voor interactiviteit is niet mogelijk. Immers elke situatie is anders. Ook zijn er verschillende vormen van interactief beleid. Wordt het proces bijvoorbeeld zodanig ingericht dat participanten mogen participeren of richt men het zo in dat participanten daadwerkelijk een beslissende rol krijgen?

In onderstaand schema zijn kernvoorwaarden voor interactief beleid weergegeven: voorwaarden die interactief beleid kunnen stimuleren of bij afwezigheid juist kunnen tegenwerken.

Kernvoorwaarden voor interactief beleid
<ol style="list-style-type: none"> 1. Openheid 2. Duidelijkheid over de rol en inbreng van de gemeente en van de participant(en) 3. Meerwaarde van participatie 4. Constructieve relatie tussen gemeente en participant(en) 5. Geschikte problematiek 6. Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen

Figuur 2.1. ontleend aan Pröpper & Steenbeek (1999:36)

Openheid is een voorwaarde. Zo moet er voldoende beleidsruimte zichtbaar zijn om het beleid aan te passen dan kan het interactieve proces ergens over gaan.

Ook moet duidelijk zijn wie wat doet in het proces en wat de uiteindelijke toetsingskaders zijn voor het product. Dit betekent een duidelijke afstemming tussen politiek, bestuur en ambtelijk apparaat zodat met één mond naar buiten wordt gecommuniceerd.

De meerwaarde van de participatie houdt in dat de gemeente iets heeft aan participatie van de externe partijen en dat zij op hun beurt die toegevoegde waarde kunnen leveren. Hierbij stimuleert het gemeenschappelijke besef dat men er op enigerlei wijze gezamenlijk uit zal komen (constructieve relatie).

Een geschikte problematiek voor interactiviteit is noodzakelijk. Sommige situaties lenen zich niet voor interactiviteit, zo moet er bijvoorbeeld voldoende tijd zijn en moet het de competentie van het bestuur niet te boven gaan.

Ten slotte moeten participanten en gemeenten voldoende menskracht, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar hebben.

2.4.1 Gevolgen voor het werk van de ambtenaar

Noodzaak voor politieke vaardigheden

Interactieve beleidsvorming impliceert nieuwe rollen voor politieke bestuurders en ambtenaren ('t Hart, 2002: 32). Hendriks en Tops (in 't Hart et al.: 32) stellen: "interactieve

beleidsprocessen lijken professionals vaak in een rol te plaatsen die politici doorgaans voor zichzelf zien weggelegd”. Bovens (in 't Hart et al.: 32) concretiseert: “het zijn de senior beleidsambtenaren, daarbij geholpen door externe adviseurs en procesmanagers, die onderhandelen, regisseren, makelen en het proces bewaken en niet de bewindslieden, gedeputeerden of wethouders – laat staan volksvertegenwoordigers.” Ambtenaren bedrijven door het interactief bestuur zelf ook politiek. Ze komen in de politieke wereld van strijd, partijbelang, emotie, conflict en macht in plaats van de ambtelijke wereld van volgzzaamheid, algemeen belang, ratio, loyaliteit en recht. Ambtenaren moeten ook diplomatiek en communicatief zijn, ze moeten kunnen omgaan met de mondigheid van de burger. Kortom interactief beleid maakt politieke vaardigheden van de ambtenaar belangrijker. Hierbij gaat het dus niet om partijpolitieke vaardigheden, waarbij een ambtenaar specifiek de belangen van één bepaalde partij meeneemt in z'n beleid maar om de vaardigheden zoals hierboven beschreven.

De hypothese die ik hierbij formuleer is:

1. *Interactief beleid maakt politieke vaardigheden van de ambtenaar belangrijker.*

Spanning continuïteit en bijstellen

Door interactief beleid ontstaat het patroon dat de politiek onder druk van de burger haar beleid steeds aanpast. Hierdoor moet een ambtenaar zijn beleid ook bijstellen. De interactieve beleidsvorming zorgt er dus voor dat een ambtenaar z'n beleid meer moet veranderen vanwege externe druk. Hierdoor wordt de ambtenaar heen en weer geslingerd tussen zijn eigen drang naar continuïteit in het werk en de externe druk (van politiek en burger) naar het steeds maar bijstellen van het beleid. De hypothese die ik daarbij formuleer luidt:

2. *Door interactief beleid daalt het vermogen om beleid te continueren en stijgt de noodzaak voor het aanpassen van het beleid.*

Spanning bureaucratie en flexibiliteit

Interactiviteit impliceert tevens meer projectwerk. Als men meer in projecten moet werken, vergt dit een kortere lijnstructuur met een directere communicatie. De cultuur van regels en regeltjes is dan niet meer gepast (Andersson et al, 2000). Die regeltjes moeten regelmatig herzien worden. Daarvoor is heel veel overleg nodig en moet veel parafen worden verzameld. Tegen de tijd dat de nieuwe of herziene regel in gebruik wordt genomen is die al weer achterhaald en moet wederom worden aangepast. Dus minder regels en regeltjes, minder parafen verzamelen. Dit draagt bij aan een vereenvoudiging en openheid van het werk (Andersson).

Dit vergt een andere rol van de ambtenaar: geen ambtenaar in een kooitje maar een overheidsdienaar met vleugels. Een organisatie die zijn mensen niet echt vertrouwt en bestookt met gedetailleerde instructies en regels blokkeert hiermee de creativiteit en energie van de eigen medewerkers (Kaiser & Hommes, 2004). De overheidsorganisatie echter is van oudsher op een bureaucratische manier van werken ingericht. Systemen en processen in de organisatie zijn hierop afgestemd. Nu de omgeving turbulenter is geworden vragen burgers meer van de overheid. Om een kwalitatief hoogstaande dienstverlening te bieden is flexibiliteit vereist. Een ambtenaar wordt dus heen en weer geslingerd door aan de ene kant de oude bureaucratische manier van werken en aan de andere kant de eis om flexibel te reageren op de veranderende omgeving. Hierbij worden twee hypothesen verwoord.

3. *Door interactief beleid stijgt de noodzaak voor flexibiliteit in het werk.*

4. *Dit leidt tot een spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken.*

2.5 Nieuw Publiek Management

Nieuw Publiek Management (NPM) is een term die aanduidt dat publiek management, met nieuwe thema's en managementstijlen z'n intrede heeft gedaan. Deze bedrijfseconomische cultuur ontstaat mede omdat er een financiële noodzaak is om problemen met steeds minder mensen en middelen effectief aan te pakken ('Een beetje integer kan niet', BVD/AIVD, 1996).

In de meeste landen vonden deze management hervormingen plaats in de jaren 80. In Nederland was de roep om efficiency en anti-overheid denken niet zo aanwezig als in Engeland onder Thatcher of in de USA onder Reagan. Wel ontstonden er open systeem benaderingen en netwerk theorieën die alternatieven voor het management boden. (Pollit & Bouckaert, 2004). Nu staan steeds meer overheidsorganisaties onder invloed van het NPM.

Bij NPM staan de volgende elementen centraal (Hood in Nieuwenkamp, 2001):

- Het geloof dat vanuit het managementperspectief de verschillen tussen publieke en private sector niet groot zijn;
- Verlegging van aandacht voor procesverantwoordelijkheid naar verantwoordelijkheid voor resultaten. Een beweging van inputsturing en bureaucratische regels naar kwantificeerbare output, waarbij men kijkt of de beoogde effecten (outcome en output) zijn behaald. Het gaat om de toedeling van middelen te koppelen aan de prestaties, door de omvang van het budget direct afhankelijk te maken van het succes (prestatienormen). Het is een meer bedrijfsmatige manier van werken waarbij een interne markt wordt gecreëerd;
- Meer aandacht voor management dan voor beleid. Veel aandacht voor generieke managementvaardigheden;
- Decentralisatie van managementbevoegdheden, gekoppeld aan de ontwikkeling van monitoring en verantwoordingsmechanismen;
- Opdeling van grote bureaucratische structuren in semi-autonome onderdelen;
- Voorkeur voor privatisering en concurrerende dienstverlening. Op deze manier kunnen organisaties zich effectief aanpassen aan de omgeving;
- Verschuiving van relationele naar klassieke contractsvormen;
- Het overnemen van managementpraktijken uit de private sector, zoals korte termijn arbeidscontracten, prestatiecontracten, prestatiegerelateerde beloning;
- Voorkeur voor monetaire prikkels boven niet monetaire prikkels;
- Nadruk op efficiency en kostenbesparing. Niet alleen het resultaat telt (effectiviteit) maar ook is belangrijk welke kosten daartegenover staan (efficiency).

Samenvattend: de laatste jaren wordt er in het denken over management bij de overheid nadruk gelegd op deze NPM zaken als publiek ondernemerschap, resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken, concurrentie en competitie en een klantgerichte oriëntatie.

2.5.1 Gevolgen van NPM voor het werk van de ambtenaar

Spanning dienaar aan de ene kant en werknemer aan de andere kant

Bovens et al. (2001: 193) maakt duidelijk dat

met een begrip als publieke ondernemerschap in NPM het belang van eigen initiatief tot uitdrukking [wordt] gebracht. Ambtenaren zouden zich niet langer lijdelijk of volgend moeten opstellen. De term ondernemerschap verwijst naar de drang tot vernieuwing en innovatie; conservatisme past een ambtenaar niet. Goede managers in het openbaar bestuur dienen uitdagingen aan te grijpen en risico's niet uit de weg gaan, zoals een klassieke bureaucratie dat zou doen.

't Hart et al. (2002:27) spreekt over het hybride normstelsel, waarbij steeds meer topambtenaren hun dienstbare instelling verliezen. "Topambtenaren werken actief aan publieke steun voor de diensten waaraan zij leiding geven. Hierbij profileren ze zichzelf soms als publieke ondernemers –met alle associaties van vrijheid en beslismacht die daarbij horen" (Boin, 't Hart, De Vries, Van Dam in 't Hart). Het contractdenken waarbij concurrentie tussen partijen ontstaat en resultaten moeten worden behaald, staat naast het traditionele, hiërarchisch geïnspireerde loyaliteitsdenken. Ook Reussing (1996), die onderzoek deed naar het politieke spel binnen gemeenten, ziet gevolgen van NPM voor het werk van de ambtenaar: "als gevolg van dit NPM worden gemeenteambtenaren steeds meer behandeld als gewone werknemers. Met hun ambtenarenstatus brokkelen daardoor ook hun traditionele 'bureaucratische waarden' af, zoals de verknochtheid aan de publiek zaak". Ook Oostveen (2005) ziet deze ontwikkeling "Oude ambtelijke deugden -neutraliteit, continuïteit, precisie, nederigheid- worden verdrongen door klassiek gedrag uit de wereld van het geld verdienen: mobiliteit, flexibiliteit en een toenemende zucht naar zelfontplooiing". Du Gay (in Houston, 2000:485) zegt:

Is it really feasible to assume that honesty and integrity in public management will take care of itself while the structures and practices that are generally believed to have constituted it - common patterns of recruitment, rules of procedure, permanence of tenure, restraint in the power of management- have been reduced, dilute, removed?

Waarmee hij bedoelt dat een toenemende samenwerking met private organisaties en bedrijfsmatig werken, leidt tot een verdringing van de traditionele waarden. De oude institutionele architectuur zoals de transparantie van regels en een duidelijke scheiding tussen taak en persoon worden vervangen door nieuwe institutionele regels (geleid door quasi markten en public- private partnership) (Houston, 2000: 485).

NPM (de bedrijfsmatige manier van werken) zorgt ervoor dat de waarden die horen bij traditionele manier van werken vertroebelen. Men verwacht geen ambtenaar meer die koel, zakelijk en afstandelijk is (Weber 1948), maar een ambtenaar met ondernemerschap, lef en de bereidheid zijn nek uit te steken (bestuurlijke vernieuwingsproject de 'Andere Overheid', 2004). Volgens Hupe (2004) lijkt zich dan ook een verschuiving voor te doen van louter ondergeschikte ambtenaar naar een entrepreneur ambtenaar gekenmerkt door een grotere zelfstandigheid, het ontplooiën van meer initiatieven en het nemen van eigen verantwoordelijkheid. NPM kent een spanningsveld tussen ondernemer zijn aan de ene kant en vertegenwoordiger van een overheidsinstituut zijn aan de andere kant. Het gevaar is dat een ambtenaar als publiek ondernemer zijn eigen winkel gaat leiden, zijn persoonlijke voorkeuren gebruikt als leidraad en daarbij alles onderhandelbaar acht. Dit levert de volgende hypothesen op:

5. *Door NPM worden de gevraagde competenties van de ambtenaar als publiek ondernemer belangrijker.*
6. *Dit leidt tot een spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken.*

2.6 Dualisme

Het dualisme is ingevoerd om de scheve situatie, ontstaan door de uitbreiding van gemeentelijke taken, te veranderen. Voorheen was het gemeentelijke politiek-bestuurlijke systeem een monistische stelsel. Daarin had het college van Burgemeester en Wethouders weinig eigen wettelijke bevoegdheden. Het college is in het monistische stelsel formeel

ondergeschikt aan de raad en maakt er ook deel van uit. De gemeenteraad is dan het hoogste orgaan binnen een gemeente. In de praktijk daarentegen was het college meestal de spil van de lokale besluitvorming (Neelen, et al., 2003). Het college zette vaak het beleid uit. Zij namen steeds meer de rol van de gemeenteraden als hoogste bestuursorgaan over. Een bijkomend nadelig effect hiervan is dat de afstand tussen gemeentebestuur en inwoners steeds groter werd. Gemeenteraadsleden worden immers gekozen op basis van beloftes en programma's. Kiezers gaan er vanuit dat raadsleden die ook in praktijk brengen. Maar als raadsleden hierin gehinderd worden door de bestuursstructuur raken de kiezers ontmoedigd (Gemeente Roerdalen, 2004).

De rijksoverheid vond dat binnen gemeenten de bestuursstructuur moest veranderen. De gemeenteraad en het college moeten niet meer in elkaar overvloeien, zoals in het 'monistisch stelstel', maar moeten duidelijk gescheiden worden, zoals in het 'duaal stelstel'. Daarmee moet ook de bestuurscultuur veranderen: burgers moeten beter zicht krijgen op de manier waarop besluiten tot stand komen. Sinds 7 maart 2002 geldt de wet Dualisering Gemeentebestuur. Deze wet wijzigt de Gemeentewet op een aantal belangrijke punten, de meest belangrijke is de scheiding van bevoegdheden en posities. Hierbij houdt het college zich bezig met het dagelijkse bestuur en voert de beslissingen van de raad uit. De raad stelt kaders, controleert het college en vertegenwoordigt de burgers. De collegeleden nemen zelf de kleinere beslissingen, zodat de raad zich daar niet mee bezig hoeft te houden. De afstand tussen college en gemeenteraad maakt het makkelijker voor de raad om het college te controleren en om beleidskaders vast te stellen. Hierdoor wordt het bestuur transparanter, wat ten goede komt aan de burger.

Dualisme brengt een aantal veranderingen voor de gemeenteraad met zich mee.

De gemeenteraad bepaalt voortaan de eigen agenda en vergaderingen. Raadsleden kunnen zelf ook met initiatief voorstellen komen en er is het 'recht van onderzoek'. Dat houdt in dat de raad een onderzoek kan starten, wanneer raadsleden vermoeden dat op een bepaald gebied iets mis is gegaan. De raad heeft een griffie met eigen ambtenaren. Deze raadsgriffie is verantwoordelijk voor de ondersteuning en advisering bij het raadswerk en voor het verder uitwerken van de duale werkwijze.

Dualisme brengt ook veranderingen voor burgermeester en wethouders met zich mee.

Wethouders maken geen deel meer uit van de gemeenteraad. Voor het dualisme werden wethouders (dagelijks bestuur) door de gemeenteraad (algemeen bestuur) uit zijn eigen midden gekozen. Ook bleven wethouders lid van de gemeenteraad (Derksen, 2001). In het dualistisch stelsel hebben beide organen originele bevoegdheden en bestaat de noodzaak dus niet dat het ene orgaan door het andere wordt gekozen (Derksen, 2001). Wethouders worden dus niet meer gevormd vanuit de coalitie maar komen van buitenaf. Het is zelfs mogelijk personen te benoemen tot wethouder van buiten de gemeente. Tevens is een wethouder geen lid meer van een raadscommissie, waarin raadsleden zich buigen over plannen en voorstellen voordat deze aan de voltallige raad worden voorgelegd. Een aantal bevoegdheden zijn door de raad aan het college overgedragen. Het college heeft hierdoor een meer managementachtige rol. De volgende taken worden bijvoorbeeld van de Raad naar het College overgedragen:

- Het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie;
- Het benoemen, ontslaan en schorsen van ambtenaren;
- Het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen;
- Het voeren van rechtsgedingen namens de gemeente;
- Besluiten ten aanzien van de voorbereiding van civiele verdediging;
- Vaststellen gemeentelijk rampenplan;
- Vaststellen grenzen bebouwde kom;

- Diverse bevoegdheden op grond van de Wet op het primair onderwijs;
- Verstrekken van subsidie voor activiteiten ten behoeve van welzijnsbeleid.

Door deze bevoegdheden heeft het college nu meer de rol van werkgever aangenomen.

De burgermeester is in het dualistische stelsel verantwoordelijk voor de eenheid van het collegebeleid en de samenwerking met andere gemeenten en overheden. Hij krijgt bovendien het recht onderwerpen aan de agenda van de raadsvergadering toe te voegen en een eigen voorstel in bespreking te brengen.

2.6.1 Gevolgen van dualisme voor het werk van de ambtenaar

Noodzaak voor politieke antenne

Het dualisme zorgt voor veranderingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Volgens Kaiser & Hommes (2004) “[lijken veel gemeenten] door het duale stelstel in een soort patstelling terecht te komen en kunnen geen heldere koers aangeven. Als de raadsdebatten vergiftigd zijn, werkt dat door tot op de werkvloer van de ambtelijke organisatie”. Waarmee bedoeld wordt dat negatieve politieke invloed doorwerkt op de werkvloer.

Tevens impliceert het dualisme dat wethouders een groter afbreukrisico hebben; immers een wethouder moet nu de plannen van de raad uitvoeren, waardoor wethouders zelf minder sturing kunnen geven. Door de knip tussen raad en college staat de wethouder er alleen voor, hij heeft geen automatische meerheid meer. Een ambtenaar moet hieromtrent de wethouder beter beschermen. Dit betekent dat de ambtenaar nog beter het politieke spel moet kunnen spelen. Hij moet nu nog beter kunnen inschatten of zijn beleidsnota ‘er door komt’. Dat wil zeggen dat men de wethouder nog beter moet ondersteunen en adviseren. Een goed gevoel voor politieke verhoudingen is noodzakelijk om met het dualisme om te kunnen gaan en frustraties te voorkomen. Frustraties kunnen ontstaan als een ambtenaar niet goed kan inschatten hoe zijn wethouder zal reageren op zijn voorstellen. Het werk van de ambtenaar wordt vaker afgekeurd als hij zijn plannen niet tussentijds terugkoppelt aan de wethouder. Men is nog zoekende binnen het proces van dualisering. Competenties voor het uitvoeren van het politiek-ambtelijke spel worden belangrijker. De volgende hypothese test deze bewering:

7. Door het dualisme wordt de politieke antenne van de ambtenaar belangrijker

Spanning lange termijn en korte termijn

De lange termijn gedachte van ambtenaren kan onder vuur komen te liggen door dualisering. Formeel gezien moet een nieuw voorstel van een wethouder bij de directie van het ambtenarenapparaat worden ingediend. Zij plannen op hun beurt ambtelijke capaciteit in. Op deze manier houden ze overzicht op het gehele apparaat. Doordat het dualisme nog niet lang ingevoerd is en een gemeente nog zoekende is met betrekking tot het systeem van verantwoordelijkheid doet een wethouder direct een beroep op een ambtenaar in plaats van de formele weg via de directie te kiezen. Een wethouder spreekt zijn ambtenaren direct aan om beleid vorm te geven. Dit betekent dat het formele planningssysteem in de war raakt.

Tevens ontstaan er door het dualisme veel raadvragen over details. Dit wordt evenzo veroorzaakt door een onheldere rolverdeling tussen gemeenteraad, college van B&W en het ambtelijk apparaat. Deze vragen komen bij ambtenaren terecht waardoor zij dan bezig zijn met het uitvoeren van ‘de waan van de dag’. De lange termijn gedachte raakt naar de achtergrond. Een ambtenaar kan dan niet goed structureel zaken verbeteren. Hierbij formuleer ik de volgende hypothese:

8. Door het dualisme daalt het vermogen om structureel zaken te verbeteren en stijgt de noodzaak om te werken in de ‘waan van de dag’.

2.7 Het Weberiaans model en de moderne ambtenaar

Door de drie politiek-bestuurlijke ontwikkelingen (interactief bestuur, NPM, dualisme) verandert het werk van de ambtenaar. De ‘andere ambtenaar’ is volgens de theorie zelfstandig, ondernemend, flexibel, oplossingsgericht, bevat een ‘antenne’ voor het politieke spel en is loyaal naar meerdere partijen toe. In hoeverre is Webers ideaaltype van de ambtenaar die koel, zakelijk, afstandelijk (sine ira et studio) en met ‘passie voor anonimiteit’ zijn werk doet nog noodzakelijk of mogelijk? Alvorens dit antwoord te kunnen vinden, moet eerst worden onderzocht of de geformuleerde hypothesen kloppen. Deze geven namelijk aan hoe het werk van de ambtenaar wijzigt door de politiek-bestuurlijke veranderingen en vertellen indirect hoe het Weberiaanse model wijzigt.

Het laatste gedeelte van de onderzoeksvraag gaat over wat de nieuwe manier van werken betekent voor de aantrekkelijkheid van het werk, hierover gaat het volgende paragraaf.

2.8 Aantrekkelijkheid van het werk

Nu er een aantal ontwikkelingen is beschreven die gevolgen hebben voor het werk van de ambtenaar is het interessant om te kijken of deze wijzigingen het werken aantrekkelijk(er) maken of juist niet. Aantrekkelijkheid operationaliseer ik door te kijken of de politiek-bestuurlijke veranderingen (interactief beleid, NPM en dualisme) het werk meer of minder aantrekkelijk maken. Ik heb in de vorige paragrafen hypothesen geformuleerd die voorspellen hoe het werk wijzigt. Even recapitulerend:

1. *Interactief beleid maakt politieke vaardigheden van de ambtenaar belangrijker.*
2. *Door interactief beleid daalt het vermogen om beleid te continueren en stijgt de noodzaak voor het aanpassen van het beleid.*
3. *Door interactief beleid stijgt de noodzaak voor flexibiliteit in het werk.*
4. *Dit leidt tot een spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken.*
5. *Door NPM worden de gevraagde competenties van de ambtenaar als publiek ondernemer belangrijker.*
6. *Dit leidt tot een spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken.*
7. *Door het dualisme wordt de politieke antenne van de ambtenaar belangrijker.*
8. *Door het dualisme daalt het vermogen om structureel zaken te verbeteren en stijgt de noodzaak om te werken in de ‘waan van de dag’.*

Naar mijn mening zorgen deze veranderingen dat het werk minder aantrekkelijk wordt. Dit omdat het werk minder gaat op de manier die ze gewend zijn:

- Een beleidsmedewerker wil graag beleid continueren. Hij wil zijn visie kunnen uitbrengen en vertalen in beleid. Wallage (2005: 12) geeft aan dat “Ambtenaren weten dat die termijnen spelen, doen hun best daar ook rekening mee te houden, maar hun hartstocht ligt bij veranderingen voor de wat langere termijn.” Als beleid steeds moet worden aangepast of als er gewerkt moet worden in de waan van de dag wordt het werk minder aantrekkelijk.
- De spanningen met betrekking tot de traditionele manier en de moderne manier van werken leiden tot stress bij medewerkers. Vooral als ambtenaren de vaardigheden om de nieuwe manier van werken uit te voeren nog niet eigen gemaakt hebben, wordt het werk minder aantrekkelijk. Als bijvoorbeeld de politieke voelsprietten niet genoeg of niet aanwezig zijn kan frustratie ontstaan. Dit omdat men dan niet had voorzien dat een beleidsstuk wordt afgekeurd bijvoorbeeld doordat de raad het niet goedkeurt.
- De meer gevraagde competenties van de ambtenaar als publieke ondernemer betekenen een afbrokkeling van de ambtenarenstatus: de ambtenaar wordt steeds meer gewoon werknemer. Ik denk dat dit het werk minder aantrekkelijk maakt, een ambtenaar kiest

immers om bij een overheid te werken om iets te kunnen betekenen voor de maatschappij en niet uitsluitend om winstmarges te generen. Literatuur over Public Service Motivation (PSM) laat zien dat publieke werknemers worden gemotiveerd doordat ze iets kunnen betekenen voor samenleving, deze motivator zou niet bestaan onder private werknemers (Perry en Wise in Houston, 2000).

Resumerend kan gesteld worden dat het werk van de ambtenaar verandert. Interactief bestuur, NPM en dualisme zorgen ervoor dat een ander soort ambtenaar nodig is: eentje met ondernemerschap, flexibiliteit, eigen verantwoordelijkheid en een goed gevoel voor politieke verhoudingen. Het werk wordt anders door die politiek-bestuurlijke veranderingen en dat maakt het werk van de ambtenaar minder aantrekkelijk. Deze veronderstelling wordt getest middels de volgende hypothese:

9. *Het werk van de ambtenaar wordt door de drie veranderingen minder aantrekkelijk.*

2.9 Politiek ambtelijke relatie anno 2005

De tendens naar een andere ambtenaar vergt een ander politiek spel. Een spel dat de nieuwe onderlinge verhoudingen kan organiseren. De feitelijke formuleringen in het staatsrecht zijn niet echt veranderd het is meer "...de alles bepalende (ongeschreven) uitleg ervan" (Hart et al, 2001: 35) die is veranderd. De ongeschreven regels kennen is belangrijk om op een juiste manier te kunnen functioneren.

Een regel die van belang is, is dat "politieke gezagsdragers en ambtenaren hun eigen verantwoordelijkheden hebben" (Hart et al., 2002: 36). Het systeem van verantwoordelijkheden moeten voor beide partijen duidelijk zijn. De gezagsdragers zijn belast met de politieke koersbepaling en de politieke randvoorwaarden (middelen en draagvlak), de ambtenaren met deskundige beleidsvoorbereiding, advisering en uitvoering. Hierbij moet men de verantwoordelijkheden van elkaar respecteren en in tact laten. Geen misbruik van elkaar maken maar juist ten allen tijde voor elkaar beschikbaar blijven en regelmatig overleg voeren. Bestuurders en ambtenaren moeten de juiste transactie maken, waarbij de bestuurder vindt dat hij effectief is bediend in de politieke advisering van de ambtenaar. Ten slotte moet ook informatie voor beiden beschikbaar en transparant zijn. Deze veelal ongeschreven regels moet men in acht nemen om te voorkomen dat de samenwerking spaak loopt (Bovens et al. in 't Hart et al.).

Dit gemoderniseerde politieke spel laat zich volgens 't Hart et al. vatten in drie R's:

- Respect -voor elkaars positie en inbreng;
- Ruimte -om inhoud te geven aan de eigen verantwoordelijkheden;
- Reciprociteit -optimaal inspelen op de wederzijdse afhankelijkheid.

Dit drie R's model is relevant voor dit onderzoek omdat het de 'nieuwe ambtenaar' spelregels geeft. Ik ga onderzoeken wat de geïnterviewden belangrijk vinden in de relatie tussen ambtenaar en bestuurder en of dit overeenkomt met het model zoals 't Hart het heeft geformuleerd. Hierbij maak ik gebruik van onderstaand toetsingskader:

't Hart geeft in zijn presentatie op het griffierscongres (2002) aan hoe je kunt zien dat het goed gaat in een politiek-ambtelijke relatie. Er is dan aanwezigheid van chemie

- Men durft alles te zeggen
- Men heeft durf om tegen te spreken
- Naar buiten toe met één mond spreken

Ook geeft hij aan waaraan je kunt zien dat het niet goed gaat in een politiek-ambtelijke relatie:

- De organisatie straalt geen kracht uit
- Incidenten (Er heerst een cultuur van risicomijden)
- Naar buiten toe defensief/gesloten opererend

Het volgende hoofdstuk gaat in op hoe het onderzoek wordt opgezet. Het beschrijft via welke methodes het onderzoek wordt verricht. Ook worden de interviewvragen besproken.

3 Onderzoeksaanpak

De theorie laat zien dat er een andere manier van werken wordt verwacht en dat hierdoor een andere ambtenaar nodig is. De ambtenaar komt in tegenstrijdigheden van flexibiliteit tegenover bureaucratie, dienaar tegenover publiek ondernemer, lange termijn tegenover korte termijn. Maar wijst mijn gevonden empirie op een ontwikkeling zoals beschreven? Wat voor ambtenaar is nodig? En maakt dat het werk meer of minder aantrekkelijk? De centrale vraag, zoals al in de inleiding is geformuleerd, luidt als volgt:

Wat betekenen recente veranderingen voor het werk van de ambtenaar en maakt dat het werk aantrekkelijker?

De hypothesen die een mogelijk antwoord geven op de onderzoeksvraag zijn reeds besproken (zie hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe deze hypothesen worden gemeten. Zo zal ik ingaan op de onderzoekspopulatie en de wijze van interviewen.

3.1 Doelstelling onderzoek

Met dit onderzoek kijk ik naar het werk van de ambtenaren binnen de gemeente Roosendaal en het resultaat hiervan zet ik af tegen de theorie. Het doel van het onderzoek is om een modern ideaalbeeld van de ambtenaar in kaart te brengen.

Het onderzoek heeft vooral een beschrijvend karakter. Ik beschrijf namelijk hoe het werk van de ambtenaar is veranderd door de drie hierboven beschreven politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en of hierdoor de aantrekkelijkheid van het werk wijzigt.

3.2 Onderzoekspopulatie

De units van analyse in dit onderzoek zijn de ambtenaren binnen de gemeente Roosendaal. Uiteindelijk worden conclusies getrokken over de ambtenaren die hoger op de hiërarchische ladder staan. Ik richt me op de ambtenaren die dichtbij het politieke bedrijf zitten en dus veel van de drie politiek-bestuurlijke ontwikkelingen zullen merken. Uit de oriënterende gesprekken met verschillende ambtenaren bleek dat een ambtenaar op het gemeentearchief weinig van de politieke dimensie zal merken en competenties om het politieke spel te spelen niet nodig zal hebben. Voor een ambtenaar die werkt op de afdeling Beleid Cultuur en Maatschappij is dit een ander verhaal. Op zijn werk zijn volgens de (informeel) geïnterviewden ambtenaren de drie politiek-bestuurlijke ontwikkelingen meer van toepassing.

3.3 Deelvragen

Om de centrale vraag en de hypothesen te beantwoorden, worden er een aantal deelvragen geformuleerd.

- Hoe beïnvloedt het interactief beleid het werk van de ambtenaar?
- Hoe beïnvloedt NPM het werk van de ambtenaar?
- Hoe beïnvloedt het dualisme het werk van de ambtenaar?
- Hoe is de politiek-ambtelijke relatie in de praktijk?
- Wat betekenen de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen voor de aantrekkelijkheid van het werk?
- Hoe ziet een modern ideaalbeeld van een ambtenaar eruit?

3.4 Methodologie

Met dit onderzoek worden de gevolgen voor het werk van een aantal ontwikkelingen in kaart gebracht. Ik ga er daarbij vanuit dat die ontwikkelingen een feit zijn. De gevolgen van deze ontwikkelingen kunnen variëren en zijn dus de afhankelijke variabele. Deze gevolgen worden onderzocht door middel van een cross-sectional studie: een studie gebaseerd op observaties van een moment. De data wordt verzameld door het houden van 15 interviews met ambtenaren en politici van de gemeente Roosendaal. Naast dat de ambtenaar veranderingen in zijn werk ervaart, kan hij zich een goede voorstelling maken van de drie politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en een ‘overall’ beeld geven van de veranderingen in het werk van de ambtenaar in het algemeen. Dit heeft te maken met zijn helicopterview dat te danken is aan de hoge positie in de organisatie. Zij zijn de experts in het veld. Mijn vraag richt zich op de veranderingen in het werk van de ambtenaar maar politici kunnen op deze kwesties wel degelijk reflecteren vanuit hun ervaring en vanuit het werken met ambtenaren. Om deze reden interview ik ook politici.

3.5 Interviews

De interviews zijn *semi-gestructureerd*. (Zie ook de bijlage voor de interviewvragen.) Dit houdt in dat een deel van het interview volgens een vast stramien is opgebouwd maar dat er ruimte blijft voor eigen inbreng. Het zijn eerder gesprekken dan interviews, waarbij de volgorde van de vragen en accentgebieden kunnen wisselen per kandidaat. Gemiddeld duurt een interview één uur en een kwartier. De interviews zijn opgenomen op band en die zijn uitgewerkt.

De interviews zijn als volgt *georganiseerd*:

Het eerste blok vragen is algemeen van aard. Hierdoor wordt een algeheel beeld geschetst van degene die ik interview. Het gaat daarbij om de functie, de duur van de uitoefening van de functie en een korte beschrijving van de loopbaan. Ook komt de vraag aan bod of mensen de laatste jaren hun werk meer of minder aantrekkelijk vinden. Later in het interview wordt bekeken of het antwoord in verband staat met één van de politiek-bestuurlijke veranderingen. Het eerst blok wordt afgesloten met vragen over hoe ze hun relatie met het bestuur ervaren. Dit test of de relatie tussen ambtenaar en bestuurder overeenkomt met het ‘drie R’ model van ‘t Hart, waarbij het toetsingskader als leidraad wordt gebruikt (zie paragraaf 2.9).

Vervolgens worden vragen gesteld over de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Hierbij wordt nagegaan of de ontwikkeling wordt herkend door de geïnterviewden. Dit heeft namelijk gevolgen voor de rest van de antwoorden. Die moeten anders worden beoordeeld als de geïnterviewde de ontwikkeling niet herkent. Ook wordt ingegaan op de gevolgen van de veranderingen voor het werk. Hierbij vraag ik naar de vereiste competenties daarbij en of het Weberiaanse model nog wel plausibel is. Deze vragen testen of de geformuleerde hypothesen worden bevestigd en geven een beeld over door de geïnterviewde gewenste profiel van de ‘nieuwe’ ambtenaar.

Daarnaast gaat het over hoe de relatie met de politiek wijzigt, gezien naar de drie politiek-bestuurlijke veranderingen. Daarbij wordt een beeld gevormd over die relatie in de praktijk en hoe die is gewijzigd door respectievelijk interactief bestuur, NPM en dualisme.

Het laatste blok vragen gaat over de aantrekkelijkheid van het werk. Daarmee wordt waarde toegekend aan de vorige antwoorden: in kaart is gebracht hoe het werk wijzigt maar maakt dat het werk nou leuker of minder leuk?

Het accent bij de vragen voor de politici ligt minder op de aantrekkelijkheid van het werk. Dit onderzoek gaat in op de vraag of de aantrekkelijkheid van het werk van de ambtenaar wijzigt, daarbij kan een politicus wel zijn vermoeden uitspreken maar niet vanuit zijn ervaring spreken. Bij vragen aan de politici is meer ingegaan op wat zij verwachten van de ambtenaar en of dit is gewijzigd door het interactief beleid, NPM en het dualisme. Hierdoor werd inzicht verschaft in het moderne ideaalbeeld van de ambtenaar. Ook is gevraagd of die verwachtingen uitkomen. Tevens werd ingegaan op de relatie tussen bestuurder en ambtenaar, te weten hoe die is gewijzigd en wordt ervaren.

De *analyse* van de interviews is gebeurd door de citaten per item onder elkaar te zetten. Vervolgens heb ik gekeken in hoeverre die met elkaar overeenkwamen en wat daarin de grote verschillen waren. Daarna is gekeken of die verschillen overeenkomstig zijn in functie, duur van de functie, loopbaan en dergelijke.

3.6 Steekproef

Er is een steekproef van 15 (hoog opgeleide) ambtenaren en politici genomen. De onderzoekspopulatie bestaat uit 3 vrouwen en 12 mannen. De geselecteerde ambtenaren komen van verschillende afdelingen. Het gaat hierbij om de wat zwaardere functies variërend van (senior) beleidsmedewerker, leidinggevende, projectmanager, raadsgriffier, adviseur, gemeentesecretaris, wethouder en burgemeester.

3.7 Discussie

Er moet rekening worden gehouden met het feit dat de bevindingen van dit onderzoek vooral een weerslag zijn van de Roosendaalse gemeente. Veel bevindingen zullen zich ook in andere gemeenten voordoen maar om hier daadwerkelijk uitspraken over te doen is vervolg onderzoek noodzakelijk.

Een andere mogelijke tekortkoming van dit onderzoek heeft te maken met in hoeverre de ontwikkelingen in Roosendaal een feit zijn. Dit heeft namelijk gevolgen voor de uitslag van het onderzoek. Spreken de geïnterviewden vanuit de rol de politiek-bestuurlijke veranderingen te ervaren of vanuit de rol zich de politiek-bestuurlijke veranderingen voor te stellen? Zijn de onderzoeksuitslagen een verwachting of een feit? Deze tekortkoming probeer ik op te vangen door te vragen of de ontwikkeling door de geïnterviewde wordt herkend.

Een bias kan mede komen doordat maar twee geïnterviewden langer dan 35 jaar bij de gemeente werken. De meeste mensen die geïnterviewd zijn, werken tussen de 9 en 17 jaar bij de gemeente. Werknemers die lang in dienst zijn, kunnen wellicht beter veranderingen in het werk vergelijken met de vroegere situatie. Ook kan het daardoor zijn dat een andere uitslag met betrekking tot hoe de aantrekkelijkheid van het werk ontstaat omdat zij het werk van vroeger beter kennen. De ondervertegenwoordiging van de 'lang-in-dienst' zijnde groep werknemers betekent dat de resultaten hierop kunnen afwijken.

In het volgende hoofdstuk wordt een introductie van de Gemeente Roosendaal gegeven. Daarbij ga ik onder andere in op de structuur en cultuur van de organisatie. Ook komt aan bod

in welke mate de 3 politiek-bestuurlijke veranderingen (interactief beleid, NPM en dualisme) aanwezig zijn.

4 Organisatiebeschrijving

In hierna volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe de Gemeente Roosendaal is georganiseerd. Als eerste wordt een korte geschiedenis van de gemeente Roosendaal beschreven. Vervolgens komt de interne organisatie van het bestuur en de ambtelijke organisatie aan bod. Aansluitend hierop wordt aandacht besteed aan de cultuur binnen de organisatie. Ook komt aan bod in welke mate de drie politiek-bestuurlijke veranderingen (interactief beleid, NPM en dualisme) aanwezig zijn.

4.1 Korte Geschiedenis Roosendaal

Op www.roosendaal.nl staat de geschiedenis van Roosendaal beschreven. Roosendaal kent een rijke geschiedenis die terug gaat tot de twaalfde en dertiende eeuw, in 1268 duikt de naam 'Rosendale' voor het eerst op in een akte. Van oudsher maakte Roosendaal onderdeel uit van het hertogdom Brabant. In de Middeleeuwen was er sprake van een zekere bloei door de opkomst van de turfstekerij, turf diende als huisbrandstof. Er ontstond een levendige handel. De turf werd via de Roosendaalse haven uitgevoerd naar Holland, Zeeland, Vlaanderen en Antwerpen. De Vliet stond nog in open verbinding met de Noordzee. De Roosendaalse schippers ondernamen dan ook regelmatig tochten overzee naar Engeland en Frankrijk.

De Tachtigjarige Oorlog (1568-1648) maakte een einde aan de vooruitgang. Roosendaal en Wouw hadden zwaar te lijden van de rondtrekkende troepen. Zo vonden er plunderingen en brandstichtingen plaats en was het West-Brabantse platteland tientallen jaren vrijwel geheel verlaten.

De Franse overheersing (1799-1815) door de troepen van Keizer Napoleon, was ook een lastige periode. Wel werd het dorp Roosendaal in 1809 tot stad verheven, met als motivatie 'de uitgestrektheid en de volkrijkheid'.

Met de invoering van de gemeentewet van 1851 kwam de politieke modernisering op gang. In het begin veranderde er desondanks weinig: een kleine groep notabelen bepaalde toen de conservatief katholieke koers. Het algemeen kiesrecht van 1919 bracht een kleine doorbraak teweeg maar het zou nog tot 1970 duren voordat de traditionele patronen echt werden doorbroken en de ontzuiling vat kreeg op Roosendaal. Landelijke partijen deden steeds meer hun intrede. Met de samenvoeging van de gemeenten Wouw, Roosendaal en Nispen ontstond per 1 januari 1997 de huidige Gemeente Roosendaal. Roosendaal heeft per 1 januari 2005 77.743 inwoners Deze zijn verdeeld over Roosendaal en de kernen (Heerle, Moerstraten, Nispen, Wouw en Wouwse Plantage).

Na deze korte schets van de ontstaansgeschiedenis van de gemeente Roosendaal wordt ingegaan op de structuur van de interne organisatie van de gemeente Roosendaal.

4.2 Structuur

In deze paragraaf wordt een korte structuur schets van de organisatie gegeven. Verschillende organen van de organisatie worden besproken.

4.2.1 Het bestuur

Het gemeentebestuur bestaat uit drie onderdelen, elk met eigen taken en bevoegdheden:

- De Gemeenteraad

De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan van de gemeente. Raadsleden verwerven hun legitimiteit doordat zij direct gekozen worden door de bevolking. Zij voeren de wil uit van de kiezers (Bovens et al., 2001). Hoofdtaken van de raad zijn het vaststellen van de beleidshoofdlijnen en het toezien op de uitvoering daarvan. De 35 leden van de gemeenteraad worden om de vier jaar gekozen door alle stemgerechtigde inwoners van de gemeente van 18 jaar en ouder tijdens de gemeenteraadverkiezingen. De laatste vonden plaats op 6 maart 2002. De raadsleden van eenzelfde partij vormen een zogenaamde (raads)fractie.

De focus voor de periode 2002-2006 is in het raadsprogramma samengevat onder de titel 'samen vernieuwen'. Hierbij ligt de nadruk op een goede samenwerking tussen gemeenteraad en college en tussen collega's onderling. Ook is hierbij een participatie van de burger van belang. Op de agenda wordt vernieuwing geoperationaliseerd in de vorm van een focus op de zaken die de burger direct raken: veiligheid, het openbaar gebied en de leefbaarheid in de wijken en dorpen.

- Het College van Burgemeester en Wethouders (college van B&W)

Het college van B&W is het dagelijkse bestuur van de gemeente, zij dient verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Naast een aantal eigen bestuursbevoegdheden is zij meestal ook belast met de uitvoering van genomen besluiten. Deze taken voert zij uit door de inzet van het ambtelijke apparaat dat onder leiding staat van de gemeentesecretaris. Ook beschikt het college over formele beslissingsbevoegdheden. Zo moet er een handtekening (een contraseign) onder besluiten staan, dienend als goedkeuring voor de uitvoerder. Zonder dat contraseign kan er bijvoorbeeld geen nieuwe wet of algemene maatregel van bestuur van kracht worden. Op lokaal niveau betekent dit dat zonder de medewerking van het college van burgemeester en wethouders het ambtelijke apparaat machteloos is (Bovens 't Hart, Twist, Rosenthal, 2001). Het college bestaat uit de burgemeester en 5 wethouders. Eén wethouder binnen de gemeente Roosendaal komt niet voort uit de coalitie maar komt van buitenaf. Dit is mogelijk door de komst van het dualistische stelsel (zie paragraaf 2.6).

Het collegeprogramma is een nadere uitwerking van het raadsprogramma waarin de hoofdlijnen voor het bestuur van de Gemeente Roosendaal voor de periode 2002-2006 zijn vastgelegd. Het collegeprogramma legt accenten en maakt keuzes voor de komende bestuursperiode. Om adequaat in te kunnen spelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen of (landelijke) veranderende wet- en regelgeving, wordt het collegeprogramma jaarlijks uitgewerkt in jaarplannen (voorjaarsnota en begroting). Het college hecht veel waarde aan het meten van de effecten van de voorgenomen maatregelen en zal dan ook bezien in hoeverre deze effect hebben gehad en of en zo ja in welke mate, het wenselijk cq. noodzakelijk is deze impulsen te continueren.

- De Burgemeester

De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en van het college van B&W. Hij wordt niet gekozen zoals de raad maar benoemd door de Kroon. Hij verwerft zijn legitimiteit door juridische kaders (Bovens et al., 2001). De burgemeester heeft een aantal eigen wettelijke taken en bevoegdheden. Zo is hij verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de gemeente. De burgemeester heeft tevens speciale bevoegdheden, zo mag hij besluiten van het college of de gemeenteraad ter vernietiging voordragen aan de Kroon.

4.2.2 Ambtelijke organisatie

Het college wordt ondersteund door een ambtelijk apparaat. De meeste ambtenaren houden zich in hoofdzaak met de uitvoering van het beleid bezig. Slechts een kleine minderheid is

met name bij voorbereiding van het beleid betrokken. In het initiëren van beleid en het overnemen van initiatieven van buiten hebben het college en de ambtenaren een centrale rol (Derksen, 2001)

Het is onmogelijk voor politici om alle beslissingen zelf te nemen. Daarom is het mogelijk om bevoegdheden aan een ambtenaar toe te kennen. Dit kan op 3 manieren (Bovens et al., 2001):

1. Mandaat, waarbij ambtenaren namens de wethouder en onder diens verantwoordelijkheid een bevoegdheid uitoefenen.
2. Delegatie, waarbij een bevoegdheid wordt overgedragen van het ene orgaan op het andere. Dat andere orgaan voert dan uit onder eigen verantwoordelijkheid.
3. Attributie. Daarbij roept de wetgever in een regeling een nieuwe bevoegdheid in het leven en deelt die aan het bestuursorgaan toe. Een ambtenaar heeft dan zelfstandig beslissingsrecht.

Ambtenaren ontleen hun legitimiteit aan hun deskundigheid. Vaak zijn ambtenaren op grond van specifieke kennis en/of vaardigheid aangenomen. Deze deskundigheid wordt versterkt door hun lange ervaring. Dit zorgt ervoor dat ze vaak meer weten over een specifiek onderwerp dan een politicus. Ambtenaren hebben tevens te maken met stukken waar men vertrouwelijk mee om moet gaan en moeten zich houden aan geheimhoudingsplichten. Hierdoor hebben ambtenaren soms een informatievoorsprong op politici (Bovens et al., 2001).

De ambtelijke organisatie te Roosendaal is sinds 1 januari 2004 volgens het directiemodel opgebouwd (zie bijlage voor organogram) waarbij het directieteam rechtstreeks leiding geeft aan afdelingen binnen de organisatie. Er zijn 14 afdelingen binnen de organisatie en op deze afdelingen werken 579 medewerkers, waarvan per 31 december 344 mannen en 252 vrouwen (aldus mevrouw Storm-Koevoets van de afdeling financiën, 2005). Voor de reorganisatie was veel decentraal geregeld. Na de organisatieverandering is de gemeente Roosendaal overgegaan tot centralisatie. Hierdoor moesten de processen veranderen. Uiteindelijk is de structuur van de organisatie veranderd, maar de werkprocessen zijn veelal nog zoals het voor de organisatieverandering was. Dit zorgt ervoor dat efficiency en effectiviteit van de organisatie nog niet altijd optimaal ingevuld kunnen worden (sociaal jaarverslag, 2003).

Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de gemeentesecretaris. Hij vervult tevens de functie van algemeen directeur. De gemeentesecretaris woont de vergaderingen van het college bij, maakt aantekeningen van wat er besloten is en verricht de noodzakelijke procedurele en administratieve handelingen die vooraf gaan aan de uitvoering van besluiten. Het college kan bij de gemeentesecretaris terecht voor informatie, raad en steun. Raadsleden hebben in een dualistisch stelsel een griffie voor informatie, raad en steun (zie ook paragraaf 2.6).

Onder de gemeentesecretaris, die tevens algemeen directeur is, valt de directie. De directeuren geven als lid van het directieteam sturing aan de ontwikkeling en implementatie van de gemeentelijke strategie, het stellen van kaders voor de inhoudelijke en bedrijfsvoeringprocessen en de beheersing daarvan. De directie (algemeen directeur en vier directeuren) wordt ondersteund door 2 stafeenheden, te weten een staf strategie en een staf control. Naast deze afdelingen kent de organisatie ook nog een aantal primaire – en ondersteunende afdelingen. De afdelingshoofden zijn belast met de voorbereiding van en advisering over het beleid en geven leiding aan de uitvoering van gemeentelijke doelstellingen binnen de afdeling.

Verder besteedt de Gemeente Roosendaal een aantal uitvoerende werkzaamheden uit aan derden, zoals de reinigingsdiensten, het zwembad, de milieudienst, de bestuurscommissie openbaar onderwijs.

Na de herstructurering van de ondersteunende afdelingen die in 2004 haar beslag heeft gekregen is in 2005 begonnen met de activiteiten voor herinrichting van de primaire afdelingen. De afronding daarvan is voorzien per 1 april 2006.

4.3 Cultuur

Ter ondersteuning van de invoering van het bedrijfsvoeringconcept 'Beter Samen, Samen Beter' heeft het managementteam een ambtelijke projectgroep de opdracht gegeven om de cultuur van de gemeentelijke organisatie in beeld te brengen. Dit heeft men gedaan middels een kwalitatief onderzoek met interviews, om een zo groot mogelijk spectrum van ervaringen, beelden en meningen te verzamelen.

De resultaten van de huidige 'cultuurfoto' zijn in het eindrapportage 'Onze manieren', de organisatiecultuur van de Gemeente Roosendaal, van beeld naar beweging, eind 2003 beschreven. De resultaten die relevant zijn voor dit onderzoek worden hieronder in het kort weergegeven.

Huidige 'cultuurfoto' – de diagnose

- **Brede gevoelens van angst en onveiligheid – veel intolerantie en weinig durf**
Men is bang om fouten te maken en om hierop, ooit op wat voor manier dan ook, te worden afgerekend. Het is normaal om zich collectief in te dekken en zich achter de procedures, processen en structuren te verschuilen. Er heerst wantrouwen en achterdocht en men is minder tolerant naar elkaar toe dan men denkt. Risicomijdend gedrag is aan de orde van de dag, voorzichtigheid is de verlammeende norm in het dagelijks handelen. De organisatie etaleert weinig durf en kent hoge collectieve passiviteit.
- **Hoge loyaliteit, dienstbaarheid en betrouwbaarheid**
Men is loyaal aan de organisatie en aan het bestuur, het college en de raad. Onder hoge druk verricht men bergen werk waardoor men in dit opzicht flexibel en dienstbaar is. Men kan op elkaar bouwen en binnen de afdelingen kan men elkaar vertrouwen.
- **Sterke hiërarchie, verkokering en veel bureaupolitiek**
De organisatie is gebaseerd op status, macht, kennis, hiërarchie en positie. Sturing vindt top-down plaats en men kijkt veelal niet verder dan het eigen 'koninkrijk'. Er is een zekere strijd tussen competenties, disciplines, afdelingen en bureaus.
- **Grote deskundigheid en degelijkheid**
Er is veel specialistische vakkennis en vakmanschap in huis. De aanwezige expertise wordt echter nog onvoldoende gezien en niet optimaal ingezet, hierdoor raakt men gefrustreerd.
- **Hoge mate van vrijblijvendheid**
Afspraken worden niet nagekomen, verantwoordelijkheden worden niet genomen en waargemaakt.

In de interviews is tevens gevraagd naar de gewenste cultuurkenmerken, de zogenaamde “kernwaarden”. De volgende “kernwaarden” zijn door de respondenten het meest genoemd:

- Openheid
- Betrouwbaarheid
- Samenwerken
- Resultaatgerichtheid
- Klantgerichtheid / politiek-bestuurlijke gevoeligheid

4.4 Politiek-bestuurlijke veranderingen binnen Roosendaal

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de Gemeente Roosendaal volgens de bedrijfsliteratuur de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen invult. Daarbij gaat het over de in de inleiding besproken ontwikkelingen als interactief beleid, Nieuw Publiek Management (NPM) en het dualisme. Alvorens hier op in te gaan, wordt eerst de missie van de gemeente besproken.

4.4.1 Missie van de organisatie

In oktober 2003 is door het Managementteam (MT) in het bedrijfsvoeringconcept ‘Beter Samen & Samen Beter’ (BSSB) de richting aangegeven waarin de organisatie zich de komende jaren moet gaan ontwikkelen. In het bedrijfsconcept verwoordt het MT haar opvattingen over het functioneren van de organisatie. Dit bedrijfsvoeringconcept gaat niet alleen over mensen, cultuur, leiderschap, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar ook over processen, rollen en structuren. Het gaat over de besturing van de organisatie. Het streefbeeld van Roosendaal is daarin als volgt geformuleerd:

Wij willen een professionele organisatie zijn die zich aanpast aan de veranderingen in de omgeving en die in staat is om haar producten en diensten voor burgers en bestuur op een steeds betere manier te produceren. We willen waar mogelijk interactief werken, dus samen met anderen en we willen afgestemd werken, dus vanuit verschillende invalshoeken tegelijk, waarbij afstemming daadwerkelijk plaatsvindt. Wij willen een organisatie zijn waar mensen graag willen werken.

In de missie van de gemeente Roosendaal heeft men dit streefbeeld nog krachtiger geformuleerd:

Het bestuur van de gemeente Roosendaal wil er samen met andere betrokkenen voor zorgen dat Roosendaal de gemeente is waar alle inwoners en bezoekers graag willen wonen, werken of verblijven.

Om dit streefbeeld te bereiken wordt voortgeborduurd op de vijf hoofdaandachtspunten uit de strategienota ‘De nieuwe gemeente Roosendaal. Heerle, Moerstraten, Nispen, Roosendaal, Wouw, Wouwse Plantage. Samen op weg naar de 21^e eeuw; (1995)’.

De vijf hoofdaandachtspunten van beleid zijn:

1. De relatie met de burgers
2. Zorg voor de openbare ruimte
3. Zorg voor sociaal klimaat
4. Waar mogelijk decentraal, waar nodig centraal
5. Doelmatig en doeltreffend werken.

4.4.2 Interactief beleid

Het eerste Aandachtspunt (de relatie met de burgers) laat heel duidelijk de trend van interactief bestuur zien. De doelstelling hierbij luidt dan ook:

Het bestuur van de Gemeente Roosendaal wil er op een open en doorzichtige wijze samen met haar inwoners voor zorgen dat Roosendaal een gemeente is waar alle inwoners en bezoekers graag willen wonen, werken of verblijven.

Opmerkingen die daarbij worden geformuleerd zijn:

- Zowel bij de voorbereiding als bij de feitelijke uitvoering van het beleid zal de gemeente zoveel als mogelijk de inwoners, instellingen, organisaties en bedrijven betrekken.
- Om de burger meer invloed te geven op beleid en dienstverlening zal de gemeente verschillende “nieuwe” instrumenten ontwikkelen. Bijvoorbeeld het actief peilen van opvattingen, wensen en behoeften. Ook de inrichting van goed bereikbare klachtenpunten (bijvoorbeeld over wegen en groen) is zo’n instrument.
- Via het principe ‘centraal waar dit moet, decentraal waar dat kan’, kunnen de lijnen naar de inwoners zo kort mogelijk worden gehouden.
- Juist in kleinere woon- en leefgemeenschappen met een eigen identiteit kunnen bewoners zich thuis voelen en zich daardoor betrokken voelen bij hun directe omgeving en hun medebewoners.
- De gemeente ziet communicatie niet als éénrichtingsverkeer maar als een tweezijdig proces. Al voor de beleidsvaststelling gaat de nieuwe gemeente het gesprek aan met burgers, instellingen en bedrijven. Wat vinden die ervan? De gemeente zoekt, entameert en initieert de maatschappelijke discussie. Samen met anderen wordt gediscussieerd over de hoofdlijnen, de doelen en de uitwerking van nieuw beleid. Op deze wijze wordt ook vroegtijdig een draagvlak gecreëerd, wordt samenwerking gezocht en wordt nieuw beleid afgestemd op de wensen en behoeften van de samenleving.
- Ook nadat het beleid is vastgesteld, blijft de gemeente communiceren. Zij informeert, legt uit over het nieuwe beleid en blijft luisteren! Uitingen van de communicerende gemeente zijn onder meer burgerpanels, het gebruik van nieuwe media, kabeltelevisie, platformdiscussies, een goed leesbaar en toegankelijk informatiemagazine.

Ook de notitie ‘Burgers en Interactiviteit’ laat zien dat de gemeente interactiviteit wil integreren in haar processen. Op dit moment (maart 2005) is het principe van interactieve beleidsvorming in de gemeente Roosendaal in beperkte mate en op min of meer experimentele basis toegepast op zeer diverse terreinen. Het ontbreekt de gemeente Roosendaal nog aan bestuurlijk geaccordeerde methodes op basis waarvan interactieve beleidsvorming kan plaatsvinden. Het doel van de notitie ‘Burgers en Interactiviteit’ is dan ook te komen tot een bestuurlijk vastgelegd ambitieniveau met betrekking tot interactieve beleidsvorming. Het tweede doel is college, raad, ambtelijk organisatie en alle bij de beleidsvorming betrokken belanghebbenden inzicht te geven in de toepasbaarheid van verschillende modellen voor interactieve beleidsvorming. Roosendaal kiest voor het ‘participatiemodel’. Dit model gaat uit van het daadwerkelijk betrekken van externe partijen bij het ontwikkelen van beleid en gaat daarmee een essentiële stap verder dan het consultatiemodel dat veel meer uitgaat van een toetsende rol van belanghebbenden. Daarnaast komt ook het uitgangspunt van het vroegtijdig betrekken van externen bij het beleidsvorming in het participatiemodel wel en in het consultatiemodel niet als kenmerkend naar voren.

Het coproductiemodel wordt door Roosendaal als een stapje te ver beschouwd. De mate waarin externe partijen een inbreng hebben, is bij dit model beduidend hoger dan in het collegeprogramma als ambitie is geformuleerd.

Toch blijft er speelruimte bestaan aangaande welk model wordt gehanteerd. Er kunnen altijd legitieme redenen zijn om van het participatiemodel af te wijken, zoals bijvoorbeeld indien het onderwerp door te veel (wettelijke, financiële e.a) kaders beperkt wordt zodat een interactieve werkwijze nauwelijks meerwaarde oplevert. De gemeente Roosendaal gaat bij beleidsvorming dan ook uit van de norm dat men een interactieve grondhouding en werkwijze hanteert met daarbij het participatiemodel tenzij...

Dit betekent dat:

- De gemeente van externe partijen een open advies vraagt waarbij ruimte voor discussie en inbreng is en waarbij het begrip meedenken centraal staat.
- De externe partijen vroeg in het proces van beleidsvorming worden geraadpleegd en zowel een eigen probleemdefinitie als een eigen oplossingsrichting kunnen aandragen.

4.4.3 Nieuw Publiek Management (NPM)

Aandachtspunt vijf (doelmatig en doeltreffend werken) laat heel duidelijk de trend van NPM zien. Het uitgewerkte aandachtspunt luidt dan ook:

De (nieuwe) gemeente Roosendaal zal optimaal gebruik maken van de moderne beleids- en beheersinstrumenten (BBI). De politiek zal sturen op hoofdlijnen, de ambtelijke organisatie zal zoveel mogelijk marktgericht en bedrijfsmatig werken.

De opmerkingen die daarbij worden geformuleerd zijn:

- Deze nieuwe gemeente wil zich zoveel mogelijk beperken tot haar kerntaak, het maken van keuzen. De raad stelt hoofdlijnen van beleid vast maar legt de invulling en de uitvoering daarvan vervolgens zoveel mogelijk bij de belanghebbenden zelf. Gedeeltelijk zal de uitvoering worden uitbesteed aan derden (bedrijfsleven, instellingen, dorps- of wijkcommissie of juist het gewest) en voor een ander deel zal de uitvoering komen te liggen bij de “eigen” ambtelijke organisatie.
- De nieuwe gemeente wil bij het leveren van diensten en producten zo nauw mogelijk aansluiten bij de wensen en behoeften van de afnemers. Dit is meer dan alleen maar een kwestie van klant- en servicegericht zijn: het is ook een kwestie van marktgericht zijn. Dus voortdurend peilen in hoeverre de te leveren diensten aansluiten bij de behoeften van de afnemers.
- Ook het meetbaar maken van doelen en prestaties is een middel om meer marktgericht te gaan werken. Zowel intern als extern zal de gemeente meer gaan werken met meetbare beleidsdoelen. Werken met meetbare beleidsdoelen houdt in: het vaststellen van doelen, het verantwoordelijk zijn voor het bereiken van doelen en het afrekenen op bereikte doelen. Dat kan zowel intern (contractmanagement) als extern (output financiering) plaatsvinden.
- De nieuwe gemeente kiest voor een zo flexibel mogelijke ambtelijke organisatie die snel kan reageren op de zich steeds wijzigende externe omgeving. Dit houdt in dat de staande (reguliere) organisatie klein moet zijn, terwijl een zo groot mogelijk deel van de organisatie breed inzetbaar moet zijn (in algemene dienst) voor tijdsgebonden (projectmatige) taken. Dit kan ook worden bereikt door gerichte uitbesteding van taken. Verder kiest de gemeente voor een platte organisatie. Hierin zit niet alleen de keuze voor een zo klein mogelijke overhead, maar ook de keuze voor korte lijnen en zo weinig mogelijk bureaucratie en verkokering.
- Bij de keuze tussen zelf doen of laten doen kiest de gemeente nadrukkelijk voor het principe: uitbesteden tenzij..... Dit “tenzij...” wil zeggen dat de “bewijslast” in principe bij het zelfdoen ligt. Zelfdoen bijvoorbeeld omdat inhoudelijke of financiële argumenten daarvoor pleiten. Er zullen dus ook taken worden afgestoten als daar financieel geen

voordeel mee verbonden is. Dit principe geldt voor alle taken: niet alleen voor de uitvoerende.

- Uitbesteden, privatiseren of op afstand zetten van taken kan verschillende vormen hebben. Bijvoorbeeld taken overdragen aan welzijnsinstellingen, aan commercieel werkende bedrijven, aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, aan buurgemeenten, of aan verzelfstandigde gemeentelijke diensten.

Uit deze punten blijkt dat de intentie om NPM te integreren in het gemeentelijk beleid aanwezig is.

4.4.4 Dualisme

Al in paragraaf 2.6 is besproken dat de wet Dualisering Gemeentebestuur geldt sinds 7 maart 2002. Door deze wet wijzigt de Gemeentewet op een aantal belangrijke punten. De meest belangrijke is de scheiding van bevoegdheden en posities tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Het college houdt zich bezig met het dagelijks bestuur en voert de beslissingen van de raad uit. De raad stelt kaders, controleert het college en vertegenwoordigt de burgers. De wet heeft als doel het verhogen van de kwaliteit, doeltreffendheid en efficiëntie van gemeenten. Ook krijgt de burger de mogelijkheid om vragen te stellen tijdens raadsvergaderingen, waardoor de betrokkenheid van de burger bij de besluitvorming toeneemt.

Om de raad evenals het college te voorzien van ambtelijke ondersteuning heeft ze een griffie met eigen ambtenaren. Deze raadsgriffie is verantwoordelijk voor de ondersteuning en advisering bij het raadwerk en voor het verder uitwerken van de duale werkwijze.

Uit het jaarverslag (2004) van de griffie zijn ten aanzien van dualisering enkele subjectieve waarnemingen geformuleerd. De belangrijkste zijn hieronder weergegeven:

- De omgangsvormen binnen de raad en tussen de raad en het college konden in 2004 over het algemeen en onverminderd als zeer fatsoenlijk, constructief en tamelijk stabiel en harmonieus (saai?) worden getypeerd. Ook zat er onverminderd veel spanning op de emancipatie van het collectieve orgaan van de gemeenteraad enerzijds en de politieke verscheidenheid binnen diezelfde raad anderzijds ('de' raad bestaat niet).
- De ontwikkeling van de duale rollen van de raad – vertegenwoordigen, kaderstellen en controleren – verliep in kleine stapjes en was nog weinig geprononceerd/expliciet. Er werd vooral gezocht naar een passende invulling van de kaderstellende momenten (wanneer, waartoe en hoe). De vertegenwoordigende rol, die overigens grotendeels een verantwoordelijkheid is van de afzonderlijke fracties, was nog tamelijk onderbelicht, menig raadslid worstelde voelbaar met de inherente duale 'spanning' tussen zijn vertegenwoordigende en kaderstellende rol. Het gebruik door de gemeenteraad van zijn instrumentarium (amendementen, moties, initiatiefvoorstellen, vragen en interpellaties) om de controlerende taak te vervullen is in 2004 intensiever en gevarieerder geworden, maar tegelijkertijd fluctueert de kwaliteit en het rendement ervan is nog zeer gering.
- De richting van het politieke debat is verder verschoven van raad-college naar raadsfracties onderling en de publieke tribunes lijken vaker iets voller te lopen. Echter de kwaliteit en aantrekkelijkheid van het debat is nog niet voelbaar toegenomen.
- De aard (inhoud, opbouw) en kwaliteit van de raadsvoorstellen van het college is nauwelijks veranderd maar het aantal expliciete inlichtingen van het college aan de raad via de Lijst Ingestuurde Stukken (LIS) is aanzienlijk toegenomen.
- De expliciete aandacht voor en normering van maatschappelijke effecten in beleid en programmabegroting is nog (steeds) zeer minimaal geweest, slechts enkele onderdelen van zowel de kadernota als de begroting zijn onderwerp van politieke discussie geweest.

Samenvattend was in 2004 het totale proces van dualisering nog weinig expliciet en voelbaar naar buiten gericht. Niettemin waren er in 2004 ontluikende interactieve experimenten (werkgroepen, hoorzittingen) en trad de raad met het openbare raadsinformatie en de raadsrubriek Raad & Daad meer naar buiten.

In het volgende hoofdstuk wordt een weergave van de resultaten van het onderzoek gegeven. Daarbij wordt ingegaan op de deelvraag: wat betekenen de politiek-bestuurlijke veranderingen voor het werk van de ambtenaar? Zo wordt bekeken of de geformuleerde hypothesen worden bevestigd.

5 Wat betekenen de politiek-bestuurlijke veranderingen voor het werk van de ambtenaar?

In dit hoofdstuk wordt bekeken wat de veranderingen teweeg hebben gebracht voor het werk van de ambtenaar. Het geeft een weergave van de geanalyseerde interviews.

5.1 Hoe beïnvloedt het interactieve beleid het werk van de ambtenaar?

In paragraaf 2.4 beschrijf ik dat er een nieuwe burger is die over het algemeen beter opgeleid, mondiger, kritischer en welvarender is. Tegelijkertijd is de burger individualistischer ingesteld. Deze ontwikkelingen dragen ertoe bij dat een gemeente niet zomaar beleid kan 'opleggen' aan de burger. De kans van slagen is minder omdat mensen zich dan niet betrokken voelen. Daarom is het belangrijk dat er een bestuursklimaat wordt gecreëerd waarin burgers en partijen kunnen mee communiceren en participeren: het beleid wordt dan interactief gemaakt. Zoals uit de beschreven doelstelling blijkt, (zie paragraaf.4.4.2) ziet de gemeente Roosendaal interactief besturen als uitdaging en wil zij het integreren in haar processen.

Uit de interviews blijkt dat interactief beleid maken in Roosendaal nog in ontwikkeling is. Interactief beleid maken wordt door de ondervraagden herkend. Sommigen herkennen het niet als iets nieuws maar werken naar eigen zeggen voor deze trend al interactief. Volgens de respondenten zijn er verschillende vormen van interactiviteit. In Roosendaal wordt voordat het besluit is genomen (indien mogelijk) interactief gewerkt. Soms wordt het beleid niet expliciet interactief genoemd. Maar omdat de meeste ambtenaren wel met de buitenwereld te maken hebben, zijn ze gedwongen om in gesprek te gaan met de buitenwereld en hanteren een interactieve werkwijze.

Ik zal nu achtereenvolgens de diverse hypothesen bespreken.

Hypothese 1

Interactief beleid maakt politieke vaardigheden van de ambtenaar belangrijker.

Deze hypothese wordt bevestigd door de geïnterviewden. Zowel politici als ambtenaren geven aan dat politieke vaardigheden enorm belangrijk zijn. Ambtenaren merken dat de complexe samenleving een diplomatieke houding vraagt en politici geven aan dat niet alleen zij in de wereld van strijd en macht interveniëren. Hieronder een aantal kerncitaten die iets vertellen over hoe politieke vaardigheden zich uiten in het werk van de ambtenaar:

“Meer organiseren van processen en informatie verzamelen worden belangrijker. Verkrijgen van kennis vanuit de samenleving in plaats van zelf input van kennis leveren. Dit impliceert dat er meer nadruk komt te liggen op procesmatige en communicatieve kwaliteiten i.p.v inhoudelijke kwaliteiten.”

“Door de vele belangen wordt het moeilijk om beleid te maken dat gedragen wordt, je moet met allerlei verschillende partijen om de tafel. Een nadeel hiervan kan zijn dat je een mammoet kan creëren die niet vooruit te branden is.”

“Je moet erin slagen om belangen van partijen te articuleren en in onderling verband te brengen. Ook moet je het bestuur daarin adviseren in de zin van hoe breng je samenhang in

de gearticuleerde belangen en de wens van de politiek op een bepaalde oplossing te genereren.”

“Voor interactief beleid moet je een gevoel voor verhoudingen binnen de maatschappij hebben. Je moet in staat zijn om er op een goede manier mee om te gaan, dat je geen toezegging doet. Je moet mensen in hun waarde laten. Je moet mensen niet het gevoel geven dat er toch niks met hun input wordt gedaan maar het moet ook niet zo zijn dat als er niks mee wordt gedaan, mensen denken er wordt toch nooit iets meegedaan. Ik denk dat het ook vaak zo is dat je er niks mee kunt doen. Je moet dus een politiek gevoel hebben en strategisch zijn.”

Een interactieve manier van beleid maken betekent voor ambtenaren dat zij ook terecht komen in de wereld van strijd en macht. Een ambtenaar moet kunnen omgaan met de mondigheid van de burger en met verschillende partijen van verschillende niveaus. Dit betekent dat politieke vaardigheden van ambtenaren worden gevraagd. Politieke vaardigheden in de zin van een diplomatieke houding hebben, dat impliceert dat een ambtenaar kan communiceren en onderhandelen met de buitenwereld. Vroeger waren deze competenties vooral weggelegd voor politici nu ook voor ambtenaren. Dit is nodig omdat meer openheid verwacht wordt, ambtenaren moeten kunnen afwegen hoe ze met die openheid omgaan. Waar liggen de grenzen? Welke informatie kan worden blootgelegd en hoe ga je bijvoorbeeld met verschillende belangen om? Een belangrijk kader voor de ambtenaar ligt in de strategische keuzes die het bestuur maakt. De ambtenaar moet dat kader kennen en er vertrouwd mee zijn, door niet zijn eigen kader naar voren te schuiven en op te leggen, maar met andere betrokkenen te zoeken naar gemeenschappelijke noemers, zo lang als mogelijk is. Hieromtrent zijn afspraken tussen bestuur en ambtenaar zo belangrijk geworden. De ambtenaar voert de onderhandelingen met externe partijen maar de bestuurder neemt het uiteindelijke besluit. De ambtenaar en bestuurder moeten op een lijn zitten en elkaar hierin vertrouwen (zie ook paragraaf 5.5). De volgende citaten laten zien hoe ambtenaren met de grenzen van hun vak omgaan.

“Je moet inschatten of je dat niet moet overleggen met je bestuur. Daarom moet je je ook nooit tot uitspraken laten ontlokken. Ik ga niet allerlei toezeggingen doen, bij alles moet je zeggen dat je er nog eens over gaat denken.”

“Je richt je werkproces zo in dat je eerst een kennisname van je plan aan 't college voorlegt. Die weten wat er dan vrij gaat komen. Daar ga je dan over praten (extern). Ik stel altijd wel een paar randvoorwaarden vast met de externe partijen: wie heeft er hier wat te zegen en wat kan iemand aan de andere kant verwachten. Je geeft aan de partij aan in welke fase we zitten, dus wat het bevoegde gezag al heeft besloten. Dan geef je aan wat je als ambtenaar kunt doen: aanhoren en discussiëren en dat meenemen in de advisering.”

Tevens gaven de respondenten aan dat er wordt verwacht van een ambtenaar dat hij omgevingsbewust is. Hij moet heel goed onderzoeken wat er leeft in de samenleving en dat meenemen in z'n advisering. De ambtenaar moet daarbij de behoefte van de samenleving in kaart brengen en niet zelf de behoefte bepalen zoals in het Weberiaanse model gebeurde. De kunst daarbij is om verschillende belangen en de wil van de politiek samen te brengen tot één advies.

“Bij een nota jeugdhulpverlening moet je wel weten wat er leeft in de samenleving. En moet je ook goed communiceren met partijen die jeugd tot een zorg rekenen (jeugdzorg, onderwijsveld etc).”

“Je moet met andere partijen kunnen praten. Je moet klantgericht zijn, dat wil niet zeggen dat je altijd moet doen wat de klant zegt. Maar je moet wel proberen te begrijpen wat iemand zegt, heel goed luisteren wat iemand bedoelt. Het is makkelijk om overal nee tegen te zeggen maar je moet ook respect voor die burgers hebben.”

“Vroeger wilde een ambtenaar alles bepalen. Een wethouder was een verlengstuk van hem en bracht zijn bevindingen naar buiten. Nu zie je dat je het veel meer van buiten naar binnen moet halen. Eerst de behoefte van de samenleving bekijken in plaats van dat de ambtenaar die behoefte bepaalt.”

“Een ambtenaar moet, om interactief te werken, omgevings- en maatschappelijk gericht zijn, hij moet weten wat er leeft.”

Hypothese 2

Door interactief beleid daalt het vermogen om beleid te continueren en stijgt de noodzaak voor het aanpassen van het beleid.

Deze hypothese wordt niet bevestigd. De uitspraak stelt dat het vermogen om beleid te continueren daalt, uit de interviews blijkt dat het niet zo werkt. Interactiviteit, mits goed uitgevoerd en goede randvoorwaarden heeft, is volgens de respondenten juist een garantie om niet elke keer te moeten zwenken. Er worden gedurende een interactief proces al kleine aanpassingen gemaakt en al draagvlak gecreëerd. Wanneer het beleid dan eenmaal wordt uitgerold hoeft het niet nogmaals te worden gewijzigd. Door interactiviteit richt de ambtenaar het proces anders in dan hij voorheen deed. Daarbij blijft het wel mogelijk om beleid te continueren.

Verder geven ambtenaren aan dat het niet echt noodzakelijk is om beleid aan te passen. Tijdens interactief beleid moet een ambtenaar beréid zijn om beleid aan te passen. In gesprek met burgers en partijen komen namelijk meningen en standpunten naar voren die worden meegenomen in het proces. Soms wordt beleid aangepast. Soms niet, dan wordt vooral geluisterd. Naast dat een gemeente iets heeft besloten en dit presenteert op een interactieve wijze aan de samenleving komt het ook voor dat er interactief gewerkt wordt in de ontwikkeling van beleid. Dan worden ideeën meningen en standpunten met elkaar vermengd en komt uiteindelijk één advies naar voren.

De volgende kerncitaten laten zien dat een ambtenaar bereid is om het beleid aan te passen maar dat daarbij wel de mogelijkheid om beleid te continueren blijft bestaan. Ook blijkt uit onderstaande citaten dat de bereidheid om beleid aan te passen een flexibele houding vergt.

“In het proces ben je bereid om je stuk aan te passen. Dat is de bedoeling van interactief beleid. Ik vraag andermans mening en ik ga ervan uit dat ik die ook kan gebruiken of een belang van iemand kan veilig stellen. Dus je past je besluitvormingsproces daarop aan. De noodzaak voor beleidsvorming an sich gaat niet opeens anders worden. Het gebeurt nog maar heel weinig dat wij iets doen op initiatief van de buitenwereld. Er is een zekere regie nodig.”

“Beleid is sowieso dynamisch dus het moet toch wel worden bijgesteld. Maar het eindproduct hoef je niet bij te stellen. Je moet in je proces wel flexibel zijn, ruimte creëren, rekening houden met standpunten van andere partijen en weten hoeveel ruimte je hen geeft.”

“Je moet flexibel zijn: van wit naar zwart kunnen gaan. Dat moet je kunnen. Maar als het bestaand beleid is, is het nog maar de vraag (als je daar interactief mee omgaat) of het moet worden aangepast.”

“Je moet niet vies zijn van inhoudelijke aanpassingen maar je moet vooral horen op welke wijze mensen reageren en daarvan moet je meenemen wat er nou werkelijk speelt en daarop anticiperen.”

Hypothese 3

Door interactiviteit stijgt de noodzaak voor flexibiliteit in het werk

De uitkomst van deze hypothese ligt ietwat genuanceerder. Hieronder een aantal citaten die dat illustreren.

“...speelruimtes, drempels, specifiek gevaarlijke plekken, de special products daar moet je interactiviteit aan toe voegen maar dat is niet flexibel. Ik vind dat je interactiviteit heel strak kunt opzetten. Waarbij je aan de voorkant heel goed luistert van wat men vindt van een voorstel en dan gewoon een streep trekt en het besluit neemt.”

“De overheidsrol is aan het verschuiven, die was heel hiërarchisch in de zin van daar werd tegen op gekeken. Die rol is helemaal veranderd ten opzicht van 15 jaar geleden. De burgemeester, de wethouder en de gemeentesecretaris hadden een heel hoge status. Nu moet je steeds klantgericht werken, meer regie voeren, weten hoe de touwtjes lopen en wie er betrokken zijn in de processen. Daar moet je je vingers op hebben en daar moet je gevoel voor hebben.”

“Het werk is veel dynamischer geworden. Vroeger zat je achter je bureau een beleidsnotitie te schrijven en de politiek stelde 'em vast. Maar nu moet je juist heel goed met je benen in de samenleving staan.”

“We kijken nu vanuit een bepaald kader naar zaken maar dan komen andere mensen met andere ideeën vanuit een ander perspectief en ik denk dat je dan veel flexibeler moet zijn. V.B: er moest worden nagedacht over hoe een 'bos' moest worden ingericht. Er hebben toen heel veel mensen meegedacht. Dat heeft een toegevoegde waarde aan iets wat wij anders alleen hadden gedaan.”

“Ambtenaren van de nieuwe stijl moeten van links naar recht kunnen. Geen jo-jo figuren maar ze moeten een ruime blik hebben tevens moeten ze ook realiseren dat hun plannen wel eens helemaal niet door kunnen gaan.”

Zoals met de vorige hypothese is beschreven vergt de bereidheid om beleid aan te passen een flexibele houding. Deze citaten laten ook zien dat interactief beleid maken een flexibele houding van ambtenaren betekent. Het werk van de ambtenaar wordt dynamischer. Een ambtenaar moet zijn eigen vak kunnen regisseren, dat betekent goed plannen en organiseren, de regie in de gaten houden en met verschillende groepen kunnen werken. Maar de noodzaak voor flexibiliteit in het werkproces stijgt niet. Het proces van interactiviteit kan paradoxaal gezien wel heel star worden ingericht. Er kunnen en moeten heel duidelijk afspraken worden gemaakt over de wijze waarop men interactiviteit wil inbouwen. In een beleidsvoorstel dient

daarom een uitgebreid communicatie paragraaf te worden toegevoegd waarin staat hoe men interactiviteit in een proces gaat invullen.

Hypothese 4

Dit leidt tot een spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken.

Deze hypothese wordt wel bevestigd als er wordt gekeken naar de mogelijke spanning tussen de oude en de moderne houding. Traditioneel gezien is een ambtenaar gericht op regels en hiërarchie maar bij een interactieve manier van werken hoort een ambtenaar die gericht is op visie en naast andere partijen staat. Geen arrogante houding maar een professionele houding, waarbij hij zich transparant opstelt. Duidelijk is dat de gemeente in een overgangsproces zit. Uit de cultuurfoto (paragraaf 4.3) blijkt dat de organisatie nog redelijk hiërarchisch, traditioneel en top-down is ingericht. Beleid om interactief te werken en de vereiste houding daarbij zijn nog in ontwikkeling.

De spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken komt dan ook naar voren doordat de nieuwe competenties, die interactiviteit vereisen, soms nog niet in voldoende mate aanwezig zijn. Vooral bestuurders, directie en projectmanagers gaven dit aan tijdens de interviews. Bestuurders en directie worden bediend door ambtenaren, zij merken dat ambtenaren vanwege onvoldoende competenties, daarin op sommige punten tekort schieten. Opvallend aan projectmanagers is dat zij de nieuwe manier van werken al heel erg eigen hebben gemaakt. Zij benadrukten de flexibele houding en zagen ook dat die niet bij iedereen aanwezig is. Zo wordt er gezegd dat ambtenaren soms nog in hun interactief contact teveel boven andere partijen staan en niet dienstverlenend genoeg zijn. Ook kwam naar voren dat omgevingsbewustheid nog verder moet worden ontwikkeld.

“Bij informatieavonden weet je gewoon dat je een hele hoop shit over je heen krijgt. Je ziet dat mensen steeds mondiger worden, burgers dienen bezwaar in, doen hun mond open. Het is cruciaal dat je kunt communiceren. Je moet politiek gevoeligheid onderkennen en van daaruit antwoord geven. Je merkt gewoon dat sommige dat niet hebben.”

“De cultuur vind ik hier niet dat we heel erg naar buiten kijken. We zijn qua beleid maken redelijk traditioneel, er zijn best goede uitzonderingen maar ik heb het gevoel dat we voor 80% op de oude wijze (top-down) beleid maken en vaststellen.”

“... maar aan de andere kant vind ik het wel goed dat er regels zijn in projecten. Ik ken mensen die in projecten richting derde toezeggingen doen, terwijl die dan niet klopte. Naderhand zit je met de gebakken peren en dat gaat veel kosten.”

“Ambtenaren zijn een beetje eigenwijs, ze laten zich niet snel iets zeggen.”

De hypothese wordt niet bevestigd als we kijken naar een mogelijke spanning (zoals beschreven in paragraaf 2.4.1) die zich kan voordoen in het feit dat medewerkers zich beperkt voelen door regeltjes: de bureaucratie zou kunnen botsten met de vereiste flexibiliteit. De geïnterviewden voelen dit niet zo. Er zijn wel regels en er moeten parafen verzameld worden maar dit werkt niet belemmerend voor de meeste beleidsambtenaren. De noodzakelijke flexibiliteit lijdt er niet onder. Ze hebben het besef dat regels en parafen nodig zijn, die zijn inherent aan het werken in een gemeente. Ook het feit dat ambtenaren beperkt zijn in het zelf beslissingen nemen frustreert niet. Andere partijen kennen de werkwijze van de gemeente en

ook een open communicatie van de ambtenaren zorgen voor het voorkomen van frustratie. De citaten hieronder illustreren dat medewerkers zich niet beperkt voelen door regeltjes:

“Dat valt allemaal wel mee [dat een ambtenaar wordt beperkt door regeltjes op momenten dat hij flexibel moet reageren] Je moet regels respecteren maar ervoor zorgen dat je geen slaaf van regels wordt. Je moet er flexibel en creatief mee omgaan zonder dat je ze opzij zet.”

“Regels zijn niet verkeerd, soms wel belemmerend maar ze zijn natuurlijk niet voor niets verzonnen. Je moet hierin een middenweg vinden.”

Er is een verschil als men kijkt naar projectmanagers. Een projectmanager moet flexibel zijn: op een soepelere manier met regels om gaan dan andere ambtenaren. Hoe meer flexibiliteit nodig is, hoe meer wordt benadrukt dat regels er zijn om flexibel op in te spelen. Ze mogen niet belemmerend zijn voor een project.

“Ik heb een hoop gedaan tegen de procedure in, om dingen voor elkaar te krijgen. Dit kun je niet blijven doen. Maar procedures zijn er om op een flexibele manier mee om te gaan vind ik. En soms loop je tegen ambtenaren aan die zeggen ‘dit zijn de regeltjes, nee dat kan dus niet’ dat is soms ook nodig vanwege de rechtmatigheidsvraag. Maar het leuke is als je ze zo ver krijgt dat ze toch mee gaan, en verdomme dat lukt bijna altijd. Dat is een uitdaging voor mij!”

5.2 Hoe beïnvloedt het NPM het werk van de ambtenaar?

Nieuw Publiek Management, de bedrijfsmatige manier van werken, doet steeds meer zijn intrede in het lokale bestuur. NPM is volgens de respondenten nog wel volop in ontwikkeling. Het werken met contracten en het afrekenen op resultaten bevindt zich nog in een beginstadium. Er zijn nog niet veel projecten die zelf geld beheren en uitgeven. Ook het denken in processen en ketens is nog in de voorbereidende fase. Echter, de intentie is er wel, de ontwikkeling wordt dan ook herkend door de geïnterviewden.

Het NPM kan ervoor zorgen dat waarden die horen bij een traditionele manier van werken vertroebelen. Men verwacht niet meer een ambtenaar die koel, zakelijk en afstandelijk is (de ondergeschiktenrol) maar een ambtenaar met ondernemerschap, lef en de bereidheid de nek uit te steken (de entrepreneurrol). De ambtenaar is daarbij zelfstandig, neemt initiatieven en heeft eigen verantwoordelijkheid.

Betreffende het NPM heb ik de volgende hypotheses geformuleerd:

Hypothese 5

Door NPM worden de gevraagde competenties van de ambtenaar als publiek ondernemer belangrijker.

Hiermee wordt bedoeld dat competenties van de ambtenaar als publiek entrepreneur belangrijker worden door het NPM. Bij een slagvaardige, efficiënte en innoverende overheid hoort een andere ambtenaar. Eentje die ondernemend is, risico's en verantwoordelijkheid neemt, durf en lef heeft, creatief is en een zakelijke houding heeft. Deze hypothese wordt bevestigd door de respondenten. Zij vinden ook dat deze eigenschappen anno 2005 belangrijk zijn zoals blijkt uit de volgende citaten:

“Zijn manier van denken moet veranderen, hij moet ook in concrete doelen gaan denken. Hij moet aangeven in beleidsnota’s wat hij vindt dat er bereikt moet worden in een bepaalde periode. Hierover moet hij praten met de politiek Hij moet nu ook rapporteren via de monitors over de voortgang in het realiseren van doelen.”

“Er wordt meer onderhandeld waarbij afspraken met contractpartners zwart op wit moeten staan. Zakelijkheid is daarbij noodzakelijk. Je moet als ambtenaar goed kunnen overleggen met partijen maar wel alles zakelijk regelden: juridisch sluitend maken en zorgen dat je alle risico’s vermijdt. Anders heb je een claim aan je broek, of je zorgt ervoor dat je afhankelijk bent van andere partijen. De gemeente is ook een bedrijf met belangen en is daarbij afhankelijk van andere partijen.”

“De publiek entrepreneur is echt nodig om het bestuur goed te ondersteunen en wat er buiten gebeurt naar binnen te halen. Als je geen lef hebt ga je niet naar buiten kijken en zeg je niet tegen de wethouder dat het anders moet.”

“Een belangrijke competentie is wederzijdse verantwoordelijkheid naar bedrijven, instellingen externen toe. Als we contractafspraken met hen hebben gemaakt moeten we die ook nakomen. We moeten ook zorgen dat we goed gestructureerd zijn en afspraken nakomen.”

“Je moet zakelijk zijn. Daarbij moeten de randvoorwaarden worden ingekaderd: wat je mag en kan. Je moet er namens de gemeente zo veel mogelijk uit halen.”

“Resultaatgerichtheid wordt door het NPM belangrijker. Je moet consequent en consistent zijn in wat je zegt en wat je doet. Je moet afspraken goed nakomen.”

Hypothese 6

Dit leidt tot een spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken.

Gevolg van de vorige hypothese is volgens de theorie dat met een toename betreffende de competenties als publiek ondernemer tegelijkertijd competenties die passen bij de traditionele waarden van de ambtenaar worden verwaarloosd. Werknemers zouden als publieke entrepreneur teveel eigen verantwoordelijkheid nemen. Een spanning zou dus kunnen zitten in het feit dat de moderne ambtenaar (=de publieke ondernemer) teveel beslismacht en vrijheid neemt waardoor traditionele waarden afbrokkelen. Zo zouden de competenties die horen bij de publiek ondernemer een dalende loyaliteitsgedachte tot gevolg hebben. Deze spanning komt (bijna) niet voor in Roosendaal. Deze hypothese wordt, gekeken naar deze spanning dan ook niet bevestigd.

Ambtenaren zijn zich namelijk heel erg bewust van hun ambtenarenstatus. Die status betekent een beperkte beslismacht en vrijheid. Tijdens de interviews merkte ik dat de respondenten wel waarschuwen voor een te grote beslismacht en een te grote vrijheid die ambtenaren zich kunnen aanmeten als publiek ondernemer maar tegelijkertijd gaven ze aan zelf niet die fout te maken. De volgende citaten laten dan ook zien dat de publieke entrepreneur nodig is maar dat ambtenaren geen werknemers zijn met eigen regels, beslismacht en vrijheden.

“De publiek ondernemer met lef, durf en zakelijkheid moet altijd werken binnen bepaalde grenzen. De competenties die erbij komen in deze tijd vervangen de andere niet. Je wordt wel

geacht steeds zelfstandiger te gaan werken. Gemeente doet steeds meer dingen met partners en natuurlijk moet je wel wat ondernemerschap en lef hebben maar wel binnen jouw mogelijkheden: wat er politiek gezien kan.”

“Die andere ambtenaar waar jij over spreekt, die komt er naar mijn mening aan. Daarin bijt de ene eis soms met de andere eis. Dat dat contract zal moeten worden gehaald, zal heel veel weerstand op gaan leveren: wat je bij de Shell kunt leveren is onafhankelijk van de politieke bepaler. Mijn besluit is afhankelijk van de politieke bepaler. Die denkt misschien iets heel anders.”

“... lef vind ik goed maar je moet oppassen dat je niet doorschiet met die ondernemende ambtenaar. Je kunt niet zeggen dat de overheid gelijk is aan een onderneming. Het verschil is dat de overheid niet op winst is gericht maar veel meer de maatschappij moet dienen.”

“de moderne ambtenaar is prima zolang je maar betrouwbaar blijft. Ik vind wel dat de traditionele competenties (loyaal en neutraal) moeten blijven. Instellingen moeten wel op jou kunnen vertrouwen. Dus niet dat jij wilt scoren en dat je ene instellingen achterlaat voor de andere waar je wel mee kunt scoren. Je moet wel blijven samenwerken intern. Niet alleen maar voor jezelf en voor je eigen product gaan.”

“We leven in een democratie dus het kan nooit zo zijn dat een ambtenaar met lef de dienst uit gaat maken. Als je dit toch verwacht van een ambtenaar moet je heel duidelijk afspreken binnen welke kaders je moet opereren. Je moet voortdurend kortsluiten kan ik dit, mag ik dit.”

Er moet bij deze uitspraken de volgende kanttekening worden gemaakt. Het is namelijk de vraag of de spanning niet voorkomt omdat ambtenaren zich er daadwerkelijk bewust van zijn, of omdat de publiek ondernemer nog niet aanwezig is.

Dat een stijgende rol van de publiek ondernemer een dalende loyaliteitsgedachte tot gevolg heeft wordt ook niet bevestigd door de respondenten zoals mede blijkt uit de cultuurfoto (paragraaf 4.3). Daarin staat vermeld dat in Roosendaal sprake is van een hoge loyaliteitsgedachte. Wel een moderne vorm van loyaliteit. Geen hiërarchische loyaliteit waarbij domweg wordt uitgevoerd wat er van hen wordt verwacht. Maar een sparringpartner waarbij de ambtenaar zich assertiever opstelt en eventuele valkuilen en risico's aan de kaak stelt. Hetgeen wordt geïllustreerd met het volgende citaat:

“Mijn uitgangspunt blijft altijd loyaliteit naar de politiek, dat staat voorop. Je moet wel assertiever zijn dan vroeger door je bestuur veel meer te wijzen op risico's en bestuurlijke valkuilen. Je moet veel meer sparringpartner worden, niet dat dienaarachtige. Maar altijd vanuit de loyaliteit dat je de bestuurder in de positie brengt om zijn doelen te laten realiseren en te laten scoren als hij dat wil. Loyaliteit staat op één voor mij maar dan wel loyaal in de zin van partner, van volwaardig gesprekspartner, soms mag het best even knetteren als er maar wel iets beters uitkomt. Maar je bent er uiteindelijk voor het gezag. Hoe je het wendt of keert het politieke systeem moet functioneren en daar ben jij voor om mee te helpen. Als de grondhouding niet moderne loyaliteit is dan ben je voor mijn gevoel verkeerd bezig.”

Ook hier is het niet met zekerheid te zeggen of ik daadwerkelijk heb gemeten of de publiek ondernemer een dalende loyaliteitsgedachte tot gevolg heeft. Dit omdat de publiek ondernemer nog in ontwikkeling is en respondenten dus antwoorden vanuit hun verwachting

geven en niet vanuit hun ervaring. Om hier daadwerkelijk een antwoord op te geven is vervolgonderzoek noodzakelijk.

De hypothese wordt wel bevestigd als wordt gekeken de spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken. Deze spanning ontstaat doordat de gemeente op gebied van NPM nog in ontwikkeling is. Vooral directie en bestuurders wijzen erop dat de competenties, die nodig zijn om als publiek entrepreneur te werken nog niet geheel aanwezig zijn zoals blijkt uit de volgende citaten:

“Nodig is een bepaalde houding: durven plannen, het is makkelijker omdat niet te doen. De wil om je te verantwoorden, een open agenda: hier sta ik voor en daar mag je me later op aanspreken, bepaald lef, niet bang zijn om afgerekend te worden. Durf je je onafhankelijk op te stellen, maak jezelf verantwoordelijk voor bepaalde dingen, en heb je discipline. Dat is bij de gemiddelde ambtenaar onderontwikkeld. We gaan hier in Roosendaal best lief met elkaar om. Bijvoorbeeld: voor de planning en control cyclus moet de begroting in oktober worden vastgesteld, dus voor 1 september moet je je dingen hebben ingeleverd. Maar als ik op 3 september iets inlever kom ik er ook mee weg, een ambtenaar zegt a joh dat zit wel goed. Dus een afspraak is geen afspraak. Je kunt er altijd wel omheen. Deadlines zijn boterzacht.”

“Daar [procesdenken/ ketendenken] zijn wij nog echt niet goed in! Daar hebben ambtenaren iets tegen, heb ik weleens het gevoel. In het bedrijfsleven zijn processen strak georganiseerd maar dan denkt de ambtenaar, dat geldt toch niet voor ons? Zo doen wij dat hier toch niet? Maar een heel groot deel van ons werk zijn gewoon standaard processen. Het staat ook nog in de weg dat we naar burgers toe veel transparanter moeten worden. Ambtenaren hebben nog steeds iets in zich van kennis bij zich houden.”

“Er moet nog aan die zakelijkheid worden gewerkt. Niet iedereen kan dat even goed, dat is afhankelijk van personen. We moeten naar een professionele houding in onderhandelingsrelaties.”

“Veel ambtenaren zijn weinig met de zakelijke houding meegegaan. Je moet als ambtenaar goed kunnen overleggen met partijen maar wel alles zakelijk regelen, juridisch sluitend maken en zorgen dat je alle risico's vermijdt. Veel ambtenaren zijn nog makke doetjes. Bij die verzakelijking lopen een hoop ambtenaren nog achter qua kennis.”

Uit deze citaten blijkt dat men zich bewust is van de nieuwe houding maar om die te creëren moet nog wel een omslag worden gemaakt. De zakelijke houding is bijvoorbeeld een punt waar volgens de geïnterviewden nog aan gewerkt moet worden. Evenzo bleek al uit de cultuurfoto (paragraaf 4.3) dat afspraken en verantwoordelijkheden niet altijd worden nagekomen en waargemaakt.

5.3 Hoe beïnvloedt het dualisme het werk van de ambtenaar?

Ook hier komt naar voren dat de organisatie zich bevindt in een tussenfase. Veranderingen door het dualisme zijn wel waarneembaar maar sommige wijzigingen gaan meer in de toekomst spelen. Tevens moet worden opgemerkt dat bepaalde resultaten slechts gelden voor een deel van de ambtenaren.

Hieronder worden de hypothesen met betrekking tot het dualisme behandeld:

Hypothese 7

Door het dualisme wordt de politieke antenne van de ambtenaar belangrijker.

Bij deze hypothese werd in de theorie aangegeven dat de politieke vaardigheid belangrijker wordt omdat het afbreukrisico van een wethouder groter is geworden door het dualisme. Deze verwachting wordt door de geïnterviewden bevestigd. Een wethouder heeft geen automatische meerderheid meer, hij is namelijk geen lid meer van de gemeenteraad en hij komt los te staan van zijn fractie. Dit betekent dat een ambtenaar nog beter de politieke gevoeligheid moet kunnen inschatten, dan heeft een wethouder namelijk meer kans van slagen dat het beleid door de gemeenteraad wordt goedgekeurd. Ambtenaren adviseren om raadsvergaderingen bij te wonen om de gevoeligheid van een stuk te kunnen inschatten. In die vergaderingen worden nieuwe onderwerpen en ideeën aan het licht gebracht. Ambtenaren kunnen door het bijwonen van de vergaderingen zien wat er politiek gezien leeft. De citaten hieronder illustreren dat een ambtenaar door het dualisme een goede politieke antenne moet bezitten.

“Nu is het crucialer geworden om politieke gevoeligheid te hebben. Je moet goed weten in welk krachtenveld een wethouder zich bevindt. Als je je daarin kan verplaatsen kun je ook je advisering en dus je beleid daarop aanpassen, als je dat niet doet denkt een wethouder: ik heb niet zoveel aan hem, het advies is wel deskundig maar er wordt geen rekening gehouden met de complexiteit van mijn omgeving.”

“Ik merk dat een wethouder nu meer let op afbreukrisico en zegt ‘weet je het afbreukrisico hiervan? Het college moet verantwoording afleggen aan de raad. Politiek gezien is het afbreukrisico groter. De politieke antenne wordt daardoor nog belangrijker.’”

“Je moet je toch ook wat politiek bewuster zijn. Ook al had je dat ervoor ook. Je moet gewoon altijd denken wat is de positie van de wethouder kan hij er op vallen of niet. Als je je werk goed doet kan die wethouder door jou niet vallen.”

“Tevens is het belangrijk dat je als ambtenaar rekening houdt hoe iets politiek zal vallen. College verwacht daar momenteel veel meer van. Het dualisme heeft versterkt dat je rekening moet houden met de politieke dimensie in het schrijven van je stuk. Het college staat namelijk veel onafhankelijker.”

“Omdat het afbreukrisico groter wordt moet je als ambtenaar beter kunnen inschatten of iets het haalt. Je moet dus meer politiek bewust zijn. Wat opvalt, is dat er bij een raadsvergadering maar heel weinig ambtenaren zijn, dit zou wel verstandig zijn omdat je dan beter kunt inschatten hoe iets politiek ligt. Een wethouder wil adviezen krijgen waar die politieke dimensie al inzit. Anders loop je ook het risico dat er in een voorstel al heel veel efford zit waarvan het college dan zegt, dat is niks.”

Naast politieke vaardigheid wordt ook de kwaliteit van de ambtenaar belangrijker. Door de knip tussen de raad en het college wordt meer nadruk gelegd op het politieke spel tussen beide organen: wethouder en raad staan meer tegenover elkaar. De wethouder moet met meer overtuigingskracht zijn beleid verdedigen in de raad. Daarbij is hij nog meer afhankelijk van het advies van de ambtenaar.

“Je moet door het dualisme veel meer consequent en consistent werken. De druk is veel groter geworden. De arbeidsproductiviteit is veel groter geworden. De zweep gaat erover.”

“De ambtenaar die het verhaal schrijft moet contact houden met de wethouder en moet weten wat de wethouder wil. Ik denk dat je je nu twee keer achter de oren moet krabben en je moet afvragen of dit nu het beste is waar de wethouder mee kan komen.”

“De inhoud van een voorstel wordt veel belangrijker, vroeger waren voorstellen van wethouders zo afgetikt. Nu heb je niet meer zo de meerderheid. Het is minder voorspelbaar, dus je moet knokken voor je voorstel.” Aldus een bestuurder.

Tevens wordt het planningssysteem van het ambtelijk apparaat belangrijker door het dualisme. Afspraken van de wethouder met de raad moeten nu strikt nagekomen worden. Er is immers geen automatische meerderheid meer in de raad. Dit betekent dat voor ambtenaren steeds meer geldt: afspraak is afspraak. Indirect worden ook de ambtenaren medeschuldig aan het falen van de bestuurder. Ze worden daarop meer en meer aanspreekbaar.

Een gewichtig planningssysteem vraagt om een zakelijke houding. Dit komt omdat een bestuurder meer een manager wordt. Het college krijgt namelijk in een dualistisch stelsel meer bestuursbevoegdheden (zie ook paragraaf 2.6). Deze overdracht van taken heeft tot gevolg dat een project tegenover de raad goed is als de bestuurder het goed heeft kunnen managen. Dat wil zeggen dat de bestuurder controle moet houden over een project. Grote projecten hebben minder politieke facetten maar meer bestuurlijke en management facetten. Hierdoor moet er zakelijker worden geopereerd. Voor ambtenaren betekent dit een duidelijk gevoel voor eigen verantwoordelijkheid, timing, de juiste snelheid, to the point adviseren, geen algemene verhalen, oplossingsgericht en resultaat gericht werken.

“Grote projecten worden ontdaan van hun politieke lading. Het worden meer zakelijke projecten. Door het dualisme moeten we steeds zakelijker gaan opereren. De politiek raakt steeds meer naar de achtergrond. Veel projecten die we draaien hebben een hoog managerial karakter. Hierdoor moeten managers strakker hun afdelingen aansturen. Veel zakelijker. Ook de planning daarbij is veel belangrijker geworden. Als de wethouder zegt tegen de raad dat iets in september komt dan komt het ook in september dat was vroeger niet zo dat werd afgedeeld door de coalitie. De zakelijke afspraak (dus afspraak is afspraak) wordt steeds crucialer omdat de wethouder die ook moet maken met de raad: daar wordt de wethouder op afgerekend.”

“Met het dualisme geeft de raad opdrachten aan het college en is een wethouder een hoofdvoerder van het raadsprogramma. Een wethouder neemt dus een opdracht van de raad aan. Daarbij krijgt hij te horen dat hij het b.v in juni af moet hebben en foei als hij het dan niet af heeft. Het planningssysteem wordt belangrijker. Vroeger was de wethouder de baas, was het niet erg als hij het niet af had. Maar nu wel, alles is strakker georganiseerd. Dus een wethouder moet nu dieper in de materie zitten. Ze willen meer grip op de ambtenarij hebben, inhoudelijk en bedrijfsmatig omdat hun afbreukrisico groter is en omdat ze afspraken nu meer moeten nakomen.”

Door het dualisme wordt de noodzaak voor interactiviteit vergroot. Doordat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen het college en raad duidelijk van elkaar worden gescheiden moeten de gemeenteorganen meer op de omgeving gericht zijn. De gemeenteraad stelt de kaders op, controleert het bestuur en raadpleegt de burger veel intensiever. Om het beleid van de wethouder door de raad te krijgen is deze genoodzaakt met de buitenwereld in contact te komen. Wethouders moeten steun voor het beleid verzamelen.

Dit mechanisme sippelt door naar het ambtelijk apparaat: ook zij moeten naar buiten treden om een wethouder beter te adviseren.

“Bestuurders zoeken steun in de buitenwereld om hun positie te verstevigen t.o.v. de raad. Vroeger zochten ze meer de coalitie of een partij om steun te verwerven. Het aantal mensen van buiten dat hier op de gang voor de wethouder komt is vervijfvoudigd sinds het dualisme, zo voelt dat. Zo kunnen ze aan de raad laten zien dat ze naar buiten gaan. Hierdoor kijken ook ambtenaren meer naar buiten. De interactiviteit wordt dus groter.”

Hypothese 8

Door het dualisme daalt het vermogen om structureel zaken te verbeteren en stijgt de noodzaak om te werken in de waan van de dag.

Vooraf het laatste gedeelte van de hypothese (de noodzaak om te werken in de waan van de dag) wordt bevestigd door een aantal van de geïnterviewden. De ambtenaren die zich niet met een beleidsterrein bezig houden dat zich in dat soort dynamiek bevindt, hebben er minder last van. De ‘waan van dag’ ontstaat vanwege de volgende redenen:

- De raad stelt veel vragen op detailniveau. Taken van de gemeenteraad zijn controleren, vertegenwoordigen en kaders stellen. Inherent is dat de raad vragen stelt maar (een deel van) het ambtelijk apparaat ervaart op dit moment dat de gemeenteraad veel vragen over kleinigheden stelt. Dit kan ertoe leiden dat ambtenaren met ‘de waan van de dag’ bezig zijn. Ambtenaren kunnen dan niet bezig zijn met structureel zaken verbeteren omdat ze steeds vragen moeten beantwoorden.

“Je merkte vooral aan’t begin van het dualisme dat coalitie partijen zich veel onafhankelijker gingen opstellen richting wethouders.... Toen was de raad overal op tegen, en stelde vragen en vragen. Jongen jongen, zijn we hier alleen maar bezig met vragen van de raad te beantwoorden? Je bent meer bezig met de waan van de dag dan dat je nog toe komt aan iets constructief op te bouwen. Je krijgt vaak 24 uur vragen (24 uur voorafgaand aan een commissie vergadering mogen commissieleden inhoudelijke vragen stellen), soms ben je wel een dag bezig om weer een riedel van die vragen te beantwoorden. En dat is het recht van de raad, maar dat is wel veel meer geworden.”

“Wethouders moeten zich nu meer verantwoorden naar de raad. Voor vragen van de raad gaan wethouders naar de ambtenaren toe. Eigenlijk zou een wethouder dan moeten zeggen dat we daar geen tijd, geld en capaciteit voor is maar zo wordt het spel niet gespeeld. Als wethouders voelen dat iets gevoelig ligt in de raad proberen ze daar toch in te voorzien.”

“Dat men bezig is met de waan van de dag hoor ik wel volop, dat ze het maar lastig vinden dat die wethouder over de gangen loopt. Elke dag weer een workload aan vragen.”

“Het moet niet zover gaan dat een bestuurder bijna dagelijks aan de lijn hangen met de vraag of de derde alinea van dat hoofdstuk al af is. Dan is iemand meer bezig met de waan van de dag. Ik zie dat om me heen gebeuren.”

- Bestuurders ‘shoppen’. Dit komt doordat het afbreukrisico van bestuurders groter is geworden. Door de knip tussen college en raad, doet het college een groter beroep op het ambtelijk apparaat. Een bestuurder moet meer moeite doen om een stuk door de raad te krijgen, hij kan niet varen op een automatische meerderheid. Bestuurders waken nu

meer voor de voortgang van hun projecten. Het contact tussen bestuurder en ambtenaar wordt hierdoor intensiever en de band tussen hen daardoor sterker. Op zich is niks mis met deze ontwikkeling. Maar nadelig kan zijn dat het planningsysteem door elkaar raakt. Formeel stuurt de directie namelijk het ambtelijk apparaat aan maar door het dualisme managen ook bestuurders het ambtelijk apparaat. Dit betekent dat er rolverwarring kan ontstaan:

“Een ambtenaar heeft twee bazen: hij moet de wethouder pleasen en het afdelingshoofd ook. Die kun je ook niet passeren daar heb je functioneel ook mee te maken. Er zit niet altijd één lijn in die twee bazen. Als je van je hoofd dat plan af moet hebben, kan het verstoord worden door een wethouder die er tussendoor komt. Dit levert spanning op. Als ambtenaar moet je een goede relatie opbouwen met de wethouder en met het afdelingshoofd.”

“Je merkt wel dat het directieteam hun positie willen verstevigen. Je merkt dat ze worden overgeslagen. Een wethouder wil gewoon soms dingen rechtstreeks regelen ook al zouden die eigenlijk via de directie moeten.”

Deze spanning wordt versterkt doordat bestuurders naast het geformuleerde collegeprogramma ook nieuwe ontwikkelingen en ideeën oppikken. Het collegeprogramma, waarin staat wat de komende vier jaar moet worden gedaan, wordt doorvertaald naar de inzet van personeel. Het planningsysteem is niet opgewassen tegen de bestuurlijke opdrachten die naast het collegeprogramma lopen. De vraag is bij wie de schuld ligt: bij bestuurders of wethouders? Het is niet verstandig om wethouders te verbieden om te gaan shoppen. Dat zou verraad naar burgers zijn. Tevens zijn bestuurders gedwongen om de dynamiek uit de samenleving te vertalen naar de gemeentelijke organisatie. Hierbij moeten ze worden gesteund door het ambtelijk apparaat. Toch is het ook niet de bedoeling dat ambtelijke capaciteit niet goed over de werkzaamheden wordt verdeeld. Hierin moet een middenweg worden gevonden.

“Als een wethouder goed gaat shoppen dan krijgt hij zo de ambtenaren die hij nodig heeft. Nadeel van het shoppen is dat de actualiteit van de dag groter wordt en je met de dingen die wel ingepland staan dus moet gaan schuiven. Ook nadelig is dat een ad-hoc opdracht ten koste gaat van het normale werk en vervolgens krijgt het management van diezelfde bestuurder te horen waarom dat normale product niet is geleverd. Het management vraagt dan weer aan mij waarom ik die opdracht niet af heb. Als de bestuurder het formeel (dus via de directie had gespeeld) dan was dat al duidelijk geweest.”

“Wethouders worden steeds meer veredelde directeuren. Ze moeten nu met het maatschappelijke veld overleggen, vroeger deed de ambtelijke top dit in het kader van de voorbereiding van een advies aan het college. Je kunt je afvragen of het directieteam nog toegevoegde waarde heeft. Die wethouder gaat shoppen, die gaat naar ambtenaren waarvan hij weet dat 'ie er wat aan heeft. De directie ziet alles langs zich heen schieten maar die kunnen het niet meer managen. Ik vind dat niet zo'n slechte ontwikkeling. De wethouder verambtelijkt, hij gaat de prioriteiten binnen de ambtelijke organisatie bepalen. Nadeel van het shoppen is dat het managementelement wegvalt: er is dan niks meer planmatig aan te pakken”

“Of het shoppen is weet ik niet. Maar ik heb wel het idee dat er een substantieel deel van de ambtelijke capaciteit opgaat aan directe support aan de wethouder. Er zijn sommige

projecten waar een ambtenaar constant aan het repareren is, constant loop je dan achter de feiten aan. De directe support is door het dualisme enorm toegenomen.”

“We hebben een afdelingsplan gemaakt, maar die komt onder vuur te liggen als een wethouder tussendoor komt met nieuwe vragen. Dan krijg je veel ad hoc vragen. Bij ons werd de werkdruk op de afdeling enorm hoog en ben je meer bezig met de waan van de dag. Natuurlijk moet je soms advies geven maar als er meer onvoorzien dan gestructureerd is, dan is er iets mis.”

Deze ontwikkelingen hebben vooral te maken met een soms nog onduidelijk systeem van verantwoordelijkheid. Zoals uit onderstaand citaat blijkt is de onderlinge rolverdeling tussen raad, college en directie nog niet geheel duidelijk.

“Ik denk dat ze hun rollen nog niet goed spelen. De raad zit of op een te abstract niveau of ze zitten op detail niveau. Wij sturen meestal alleen maar via de lijst ingestuurde stukken, stukken naar de raad en zij moeten zelf maar agenderen wat ze belangrijk vinden. Terwijl andere afdelingen stukken nog steeds ter vaststelling naar de raad sturen.”

Uit de interviews bleek bijvoorbeeld dat ambtenaren niet goed weten wanneer een stuk naar de raad moet. De regel die men hanteert is dat de raad er naar kijkt als het beleid kaderstellend is. Maar de grens van kaderstellend beleid is breed te interpreteren: wat de één kaderstellend vindt, hoeft de ander nog niet te vinden. Ook de meerdere bestuursbevoegdheden van het college zijn nog nieuw voor de organisatie.

College- en raadsleden hebben in een dualistisch stelsel andere rollen en die moeten nog worden geïnstitutionaliseerd. De nieuwe werkwijze moet nog verder eigen worden gemaakt. Collegeleden moeten invulling geven aan hun toegevoegde bestuursbevoegdheden en hun positie tegenover de raad. Raadsleden moeten zich eigen maken wat precies vertegenwoordigen, controleren en kaderstellen inhoudt.

Het is ook lastig om drie ‘ouders’ te zijn. Namelijk de raad het college en het ambtelijk apparaat. Dat moet dus wel spanningen geven. Emoties horen erbij maar er zijn ook ‘interpretaties’ nodig van het ouderschap met drie. Regels helpen, maar lang niet voor alles. Het probleem van drie ‘ouders’ betekent dus een goed overleg in de opvoeding van de kinderen.

Een tweede spanning die zich kan voordoen is de tegenstrijdigheid in zakelijkheid en emotionaliteit. De ambtenaar moet zakelijker gaan werken en meer initiatief nemen, echter de politiek is niet zakelijk maar emotioneel. In de interviews wordt aangegeven dat burgers en partijen naar de raad gaan als ze bij een ambtenaar iets niet voor elkaar kunnen krijgen. Hierdoor verzwakt de onderhandelingspositie van de ambtenaar. Immers de andere partij gaat gewoon naar de raad als zij haar zin niet krijgt. Er komen dan raadvragen die soms lastig zijn om te verdedigen.

“Ik moest onderhandelen met een externe partij voor subsidieverlening. Je zegt heel vaak wat dan niet kan, maar de tegenpartij zegt wij hebben niks met jou te maken en gaan naar de raad. Daar halen we het wel. Je status als onderhandelaar is dan weg. Dan komen er als het tegen zit 24 uren vragen of er wordt gebeld. Dit is waarom dualisme ons zo kwetsbaar maakt. Dit is een reden te meer om bedrijfsmatig te gaan werken.”

Zoals hiervoor is aangegeven vindt de raad een project goed als het bestuur dit goed heeft gemanaged. Een bedrijfsmatige manier van werken is belangrijk. Daarmee wordt duidelijk gemaakt wat een ambtenaar moet leveren en, door te monitoren, wat de tussentijdse resultaten zijn. Het SMART (Specifiek Meetbaar Acceptatie Resultaatgericht Tijdsgebonden) formuleren van producten is onontbeerlijk. Op die manier worden resultaten inzichtelijk en transparant en deze methode maakt producten evalueerbaar en beter te beoordelen. Raadsvragen kunnen gedegen worden beantwoord, omdat een ambtenaar precies kan aantonen wat hij heeft gedaan en hoe hij heeft gehandeld.

5.4 Samenvatting

In deze paragraaf geef ik een samenvatting van de belangrijkste gevolgen voor het werk van de ambtenaar naar aanleiding van de drie politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.

Tabel 5.1 Samenvatting van de hypothesen

Hypothese	Bevestigd?	Opmerkingen
1. <i>Interactief beleid maakt politieke vaardigheden van de ambtenaar belangrijker.</i>	Ja	Tevens wordt omgevingsbewustzijn belangrijker.
2. <i>Door interactief beleid daalt het vermogen om beleid te continueren en stijgt de noodzaak voor het aanpassen van het beleid.</i>	Nee	Wel mogelijk om beleid te continueren. De noodzaak stijgt niet maar men moet bereid zijn om beleid aan te passen.
3. <i>Door interactief beleid stijgt de noodzaak voor flexibiliteit in het werk.</i>	Nee	De noodzaak voor flexibiliteit in het werkproces stijgt niet, het gaat om het hebben van een flexibele houding van de ambtenaar, die belangrijker wordt.
4. <i>Dit leidt tot een spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken.</i>	Ja Nee	Door de spanning tussen de oude en moderne houding. Ambtenaren voelen zich niet beperkt door regels.
5. <i>Door NPM worden de gevraagde competenties van de ambtenaar als publiek ondernemer belangrijker.</i>	Ja	Competenties als lef, verantwoordelijkheid, durf, initiatief nemen, creativiteit en zakelijkheid worden belangrijker.
6. <i>Dit leidt tot een spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken.</i>	Nee Ja	Publiek ondernemer is zich bewust van zijn ambtenarenstatus (beperkte beslismacht en vrijheid). En hij blijft loyaal. (Wel een moderne vorm van loyaliteit.) Door de spanning tussen de oude en moderne houding.
7. <i>Door het dualisme wordt de politieke antenne van de ambtenaar belangrijker.</i>	Ja	<ul style="list-style-type: none"> • Ook de kwaliteit van de ambtenaar ↑ • Planningssysteem van het ambtelijk apparaat wordt belangrijker, een zakelijke houding is daarom gewenst • Noodzaak voor interactiviteit ↑

<p>8. Door het dualisme daalt het vermogen om structureel zaken te verbeteren en stijgt de noodzaak om te werken in de ‘waan van de dag’.</p>	<p>Ja</p>	<p>Vooral de noodzaak om te werken in de ‘waan van de dag’ wordt bevestigd. Dit heeft te maken met een onduidelijk systeem van verantwoordelijkheden. Tevens loopt het planningsstelsel nog door elkaar.</p>
--	-----------	--

Naar aanleiding van dit overzicht kunnen de volgende conclusies worden gesteld:

Aan het werk van de ambtenaar worden meer eisen gesteld dan in het Weberiaanse tijdperk. Naast een bepaalde opleiding worden ook eisen gesteld aan de houding van de ambtenaar. Zo laten hypothesen 1,2,3,5 en 7 zien welke competenties er nodig zijn. Politieke vaardigheden, een flexibele houding en een zakelijke houding worden verwacht van een ambtenaar. Ook wordt vereist dat zijn houding meer naar buiten gericht is en dat hij ondernemend is. Toch blijft het van belang zich integer te gedragen in tact zoals hypothese 6 laat zien. Zo blijft het fundament van het Weberiaans model bestaan.

Een tweede conclusie is dat spanningen die zich voordoen vooral te maken hebben met het ontwikkelingsproces waarin de organisatie zich bevindt. Er zijn twee belangrijke spanningen die naar voren komen in de hypothesen 4,6 en 8.

1. Vooral directie en bestuurders gaven aan dat ambtenaren de competenties om volgens de moderne methode te werken nog niet altijd even goed eigen hebben gemaakt. Dit levert spanningen op. Als ambtenaren niet goed de omgeving in de gaten houden bij het schrijven van een beleidsstuk, keurt een bestuurder het af. Ook een transparante houding naar burgers moet nog meer worden gewaarborgd. Vertrouwd voor de ambtenaar is om kennis voor zichzelf te houden en zich te richten op de regels. Maar van hem wordt gevraagd kennis te delen en zich te richten op een visie. Tevens wordt verwacht dat ambtenaren hun rol in het geheel kennen. Dit uit zich vooral in de zakelijke houding. Waarbij afspraken en verantwoordelijkheden moeten worden nagekomen en via de SMART methode moet worden gewerkt. Eén van de geïnterviewde gebruikte om dit punt duidelijk te maken een orkest als metafoor.

“Om een gemeenschappelijke strategie te hanteren moeten ambtenaren samen muziek maken wat klinkt als een orkest. Op dit moment klinkt de muziek nog niet als een orkest. Als de één triangel speelt dan moet hij niet ook nog dwarsfluit gaan spelen. Dat verstoort het uiteindelijke resultaat. We moeten leren om een orkest te worden”.

2. De overgang van het monisme naar het dualisme levert spanningen op. Het systeem van verantwoordelijkheden is nog niet geheel duidelijk. Hierdoor ervaren ambtenaren dat ze met de ‘waan van de dag’ bezig zijn. Ook loopt de planning niet vlekkeloos. De taken tussen college en directie overlappen elkaar, beide hebben bestuursbevoegdheden en sturen ze het ambtelijke apparaat aan. Aan de afstemming hiertussen moet nog worden gewerkt.

De derde conclusie gaat over een opvallend verschil in waardering voor de taken van de ‘nieuwe’ ambtenaar tussen projectmanagers en beleidsambtenaren. Projectmanagers zijn een prototype van de nieuwe ambtenaar. Uit de interviews bleek dat zij de ‘nieuwe’ competenties vanzelfsprekend vinden. Zij zagen dan ook niet echt veranderingen in hun werk omdat ze naar eigen zeggen altijd op de moderne wijze werken. Voor beleidsambtenaren is dit anders.

Beleidsambtenaren die kort in dienst zijn, zijn gewend volgens de nieuwe werkwijze te werken, maar beleidsambtenaren die langer in dienst zijn, nemen het verschil waar.

Alvorens in te gaan op wat dit betekent voor de aantrekkelijkheid van het werk van de ambtenaar, ga ik in op de relatie tussen bestuurder en ambtenaar. Daarbij wordt beschreven wat de veranderende politiek-bestuurlijke ontwikkelingen betekenen voor die relatie.

5.5 Politiek-ambtelijke relatie in de praktijk

Deze paragraaf gaat over wat men belangrijk vindt in de relatie tussen bestuurder en ambtenaar.

De relatie is niet meer zo hiërarchisch geordend als vroeger. Beide personen hebben andere taken en verantwoordelijkheden en de samenwerking wordt intensiever. Een goede samenwerking betekent een professionele gemeente waarbij blunders worden voorkomen, of ruiterlijk worden toegegeven.

In paragraaf 2.9 is het drie R model van 't Hart (2002) weergegeven. Dit model laat zien dat de moderne ambtenaar regels nodig heeft om te functioneren. De feitelijke staatsrechtelijke regels geven geen heldere richtlijn meer. De interpretatie van de nieuwe richtlijnen is volgens 't Hart samen te vatten in drie R's:

- Respect -voor elkaars positie en inbreng;
- Ruimte -om inhoud te geven aan de eigen verantwoordelijkheden;
- Reciprociteit -optimaal inspelen op de wederzijdse afhankelijkheid.

Tijdens de interviews is met behulp van het toetsingskader (zie paragraaf 2.9) gekeken of ambtenaren en politici ook deze drie R's hanteren als belangrijk in de relatie. Het toetsingskader leert ons dat een relatie goed verloopt indien er sprake is van chemie. Een relatie verloopt niet goed wanneer de organisatie geen kracht uitstraalt, er een cultuur van risicomijdend gedrag heerst en wanneer men naar buiten toe gesloten toe opereert.

Samengevat komen punten die de geïnterviewden formuleren overeen met het drie R model van 't Hart.

Respect en ruimte komen voor hen vooral terug in vertrouwen en chemie. Zonder vertrouwen kan niet worden gewerkt. Het is een voorwaarde om goed te kunnen samenwerken en dus een goed product te kunnen leveren. Vertrouwen moet volgens de geïnterviewden verdiend worden:

“Het is van belang dat hij in overlegsituaties ruimte geeft om op ambtelijk en bestuurlijk niveau te reageren. Ik heb niks over die ruimte te klagen, dat heeft ook te maken met vertrouwen.”

“In mijn relatie met de wethouder is het heel belangrijk dat je elkaar vertrouwt. Dat hij betrouwbare informatie van mij krijgt en dat ik betrouwbare informatie van hem krijg.”

“Een vertrouwensrelatie met je wethouder is als ambtenaar cruciaal. Zonder vertrouwen is er ook geen ruimte. Zonder vertrouwen kun je niet functioneren. Hierbij hoort ook dat je moet kunnen zeggen dat je iets anders zou aanpakken.”

“Vertrouwen is in die relatie heel belangrijk en dat moet je verdienen. Je moet je afspraken nakomen.”

Naast vertrouwen in elkaar hebben is chemie een voorwaarde. Chemie moet volgens de respondenten aanwezig zijn om de samenwerking optimaal te laten lopen. Is dit aanwezig dan hebben ambtenaar en wethouder het lef om elkaar tegen te spreken indien nodig. Ook over minder heuglijke zaken durft men dan in dialoog te gaan. Als er een ‘klik’ is weten bestuurder en ambtenaar zonder het expliciet te maken wat ze aan elkaar hebben. Dit maakt de samenwerking een stuk eenvoudiger: ambtenaar en bestuurder weten waar de grenzen liggen en hoever ze kunnen gaan in het nemen van risico's. Toch is het ook belangrijk om een deel van die samenwerking expliciet te maken.

“Naast vertrouwen in elkaar moet het ook klikken, er moet chemie zijn. Je moet vertrouwen hebben in elkaars kwaliteiten”.

“In de samenwerking met je bestuurder moet je het treffen. Klikt dat als mens met elkaar? Geeft hij je voldoende vrijheid in je werk, of zit hij in je nek. De samenwerking is afhankelijk van het type bestuurder: past dat type bij jou persoon?”

“Bij mij is de relatie met de bestuurder goed. Dit maakt het makkelijker om contact te maken, de drempel om naar hem toe te gaan is lager. Ik loop dan ook nogal regelmatig de bestuursvleugel in, ook heb ik mijn wethouder regelmatig 's avonds aan de lijn.”

De geïnterviewden (zowel politici als ambtenaren) zijn zich bewust van reciprociteit in de relatie. Zo kunnen ze optimaal inspelen op wederzijdse afhankelijkheden:

“Ik kan iets verkopen in de politieke arena, ik kan problemen oplossen maar uiteindelijk zal een ambtenaar voor mij heel concreet die onderhandelingen moeten doen en technische problemen op moeten lossen.” Aldus een bestuurder.

“Ik vind dat het bestuur heel erg vertrouwt op de deskundigheid van het ambtelijk apparaat, daar stellen ze zich best kwetsbaar in op. Maar een wethouder kan ook niet alles weten dus hij moet wel informatie hebben.”

Desalniettemin kan volgens de respondenten een A worden toegevoegd aan het model van 't Hart:

- ‘Afspraken’- duidelijkheid over de grenzen van elkaars handelen

Deze afspraken betreffende de samenwerking zijn erg belangrijk. Dit is nodig om als ambtenaar flexibel te kunnen reageren op de omgeving. Een ambtenaar heeft dan behoefte aan ruimte en beslissingsvrijheid. Toch zijn er zaken die naar het bestuur moeten worden teruggekoppeld. Wanneer en hoe dat moet staat niet per definitie vast. Daarom zijn afspraken en communicatie tussen ambtenaar en bestuur belangrijk. Ze moeten van elkaar weten wat er leeft en wat er gebeurt.

Ook zijn afspraken nodig om de integriteit te waarborgen. Omdat veel meer de ‘public entrepreneur’ nodig is, moet heel duidelijk zijn vanuit welke kaders de ambtenaar handelt. “Er moet duidelijk worden gecommuniceerd waar de grenzen liggen” gaven bestuurders aan.

Duidelijk moet zijn wat de één beweegt en wat de ander doet. Dus naast impliciete afspraken zijn ook expliciete afspraken tussen bestuurder en ambtenaar cruciaal.

“Waar het om gaat is dat een adviseur in een zo vroeg mogelijk stadium afspraken maakt met zijn bestuurder wat mag ik en wat niet, hoe ver mag ik gaan.” Aldus een bestuurder.

“Je treedt als adviseur naar buiten namens een college. Je doet altijd zaken onder voorbehoud van goedkeuring van college en raad. Waar het om gaat is dat een adviseur in een zo vroeg mogelijk stadium afspraken maakt met zijn bestuurder over wat hij mag en wat niet en hoe ver hij kan gaan. Daarom is communicatie tussen adviseur en bestuurder enorm belangrijk.” Aldus een bestuurder.

“De ambtenaar zal in deze tijd extra moeten worden doordrongen dat hij zijn werk doet in naam van het bestuur. Soms collectief in regelingen zal duidelijk worden wanneer een ambtenaar iets moet terugkoppelen aan ’t bestuur. Maar heel vaak zit het in de werkwijze van de ambtenaar: wat hij tussen z’n oren heeft. We zullen met rugnummers moeten werken: dat is jou taak, jij gaat dit doen. De chef en de bestuurder moeten hierop letten.” Aldus een bestuurder.

Concluderend kan gesteld worden dat bij de gemeente Roosendaal het gemoderniseerde politieke spel al aardig wordt ingebed. De resultaten komen overeen met het model van ’t Hart. Bestuurders en ambtenaren hebben de durf om alles tegen elkaar te zeggen en indien noodzakelijk spreekt men elkaar tegen. Naar buiten toe wordt benadrukt dat er met één mond gesproken dient te worden. Dit alles om een beter product te genereren. Toch moet het belang van dit spel worden blijven benadrukt. In de toekomst, als de nieuwe ambtenaar steeds meer expliciet wordt, worden deze regels essentiëler. Medewerkers dienen deze regels te kennen en te kunnen. Ze moeten tijdens de samenwerking worden benadrukt. Als het spel nog meer wordt geïnternaliseerd dan straalt de organisatie meer kracht uit.

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven wat deze bevindingen betekenen voor de aantrekkelijkheid van het werk.

6 Wat betekenen de politiek-bestuurlijke veranderingen voor de aantrekkelijkheid van het werk?

In dit onderzoek vraag ik naar de aantrekkelijkheid van het werk in relatie tot de drie politiek-bestuurlijke ontwikkelingen: interactief bestuur, Nieuw Publiek Management en dualisme. Ik veronderstel dat de aantrekkelijkheid van het werk gaat afnemen. Dit komt door wijzigingen in het werk waaraan ambtenaren nog moeten wennen. Als beleid alsmaar moet worden aangepast of als er gewerkt moet worden in de waan van de dag wordt het werk minder aantrekkelijk. Ook impliceren de steeds belangrijker competenties van de ambtenaar als publieke ondernemer een afbrokkeling van de ambtenarenstatus: de ambtenaar wordt meer gewoon werknemer waarbij hij minder verknocht aan de publieke zaak zou zijn. Dit maakt het werk minder leuk omdat men volgens de theorie van Public Service Motivation (PSM) gaat werken bij de overheid om iets te kunnen betekenen voor die publieke zaak (Houston, 2000). Ook spanningen met betrekking tot de traditionele en moderne manier van werken zorgen ervoor dat het werk minder aantrekkelijk wordt. Als een ambtenaar geen politieke gevoeligheid heeft en niet omgevingsbewust is, dan is de kans op kritiek groter.

De hypothese die gaat over de aantrekkelijkheid van het werk luidt:

Hypothese 9

Het werk van de ambtenaar wordt door de drie veranderingen minder aantrekkelijk.

Deze hypothese wordt in dit onderzoek niet bevestigd. In hoofdstuk vijf is duidelijk gemaakt dat het werk minder Weberiaans is geworden en dat een nieuw soort ambtenaar nodig is in het lokale bestuur. Echter het blijkt niet zo te zijn dat dit het werk minder aantrekkelijk maakt. Wat blijkt, mensen vinden hun werk de laatste jaren juist aantrekkelijker geworden. Wel vinden ze dat er meer van hun wordt verwacht in deze tijd maar dat is nou juist aantrekkelijk. De complexiteit in de samenleving maakt het werk aantrekkelijk.

Hierbij moet worden opgemerkt dat ik twee ambtenaren heb gesproken die al lang (+/- 35 jaar) bij een gemeente werken, hiervan vond één het werk minder aantrekkelijk geworden. De meeste ambtenaren die ik heb gesproken werken tussen de 9 en 17 jaar bij een gemeente, daarvan vindt iedereen het werk aantrekkelijker geworden met kleine uitzonderingen op bepaalde puntjes (zie ook paragraaf 6.1). De ambtenaren die kort in dienst zijn en minder gemakkelijk een vergelijking kunnen maken tussen vroeger en nu geven ook aan hun werk aantrekkelijker te vinden.

“Het werk wordt meer aantrekkelijk. Het wordt spannender om wat er speelt in de maatschappij toeneemt, spanning en stress nemen toe, dat is vervelend maar wel uitdagend om te matchen.”

“Leuk is de complexiteit van de samenleving. Leuk om daarbij betrokken te zijn, om daar deel van uit te maken. Om een functie te vervullen in de complexiteit is wel heel interessant.”

“De complexiteit van alles is leuk, je bent heel breed bezig we maken veel producten. Je bent dan niet snel op dingen uit gekeken.”

“Ik vind mijn werk sowieso leuk, maar door alle ontwikkelingen wordt je werk nog uitdagender”.

“Door het dualisme, vraaggericht werken, prestatiegericht werken is het al met al wel aantrekkelijker geworden. Je moet alles doen met minder middelen en mensen. Je krijgt veel meer verantwoordelijkheid.”

6.1 Aantrekkelijkheid van het werk per politiek-bestuurlijke verandering

Aantrekkelijk aan interactief beleid maken ligt vooral in het contact met de omgeving dat interessant is en in het omgaan met verschillende belangen.

“Je kent je buitenwacht, daardoor bouw je een bepaalde relatie op, dat is leuk aan interactief beleid maken.”

“Door de dynamiek en het contact met de buitenwereld is het werk veel uitdagender geworden.”

“Ik vind het leuk om met meerdere belangen te werken. Ik vind het ook noodzakelijk.”

“Je moet nu bij elke stap rekening houden met iedereen. Maar dat maakt het ook wel weer boeiend, want hoe breng je dan alle belangen bij elkaar?”

Het werken aan concrete doelen dat NPM tot gevolg heeft, maakt het werk aantrekkelijker. Ook het werken als publiek ondernemer wordt als prettig ervaren.

[Wordt het werk aantrekkelijk door het zijn van een publiek ondernemer?] “Ja zeker, eigen verantwoordelijkheid is prettig.”

“Door NPM werk je aan concrete doelen, dat moet ambtenaren ook meer bevrediging geven. Je kunt nu beter bekijken hoever je bent, is leuker dan dat je één of andere wollige adviesnota schrijft en dan denk ik zal dat es uitvoeren en dat ... maar je weet eigenlijk niet eens goed waarom je iets uit moet voeren want je merkt het effect er niet van.”

“Meer zakelijk en een zekere resultaatgerichtheid vind ik prettig.”

De aantrekkelijkheid van het dualisme, moet vooral worden verklaard vanuit een spannender politiek spel. Daarin is een belangrijke rol voor een ambtenaar weggelegd. Namelijk het zo goed mogelijk ondersteunen van een wethouder bij een intensiever wordend contact.

“De komst van het dualisme maakt het spannender om met wethouders grote projecten van de grond te tillen, die staan of vallen met het succes van de wethouder en niet meer vallen in de politiek. Het gaat nu echt meer om het resultaat, de focus komt meer op het resultaat.”

“M'n werk wordt door het dualisme nog meer aantrekkelijk. Vroeger wist je het is naar het college geweest dus het is goed. Er is toch wel een meerderheid voor. Nu moet het college meer verantwoording afleggen aan de raad. Politiek is het afbreukrisico groter. Het werk wordt daardoor leuker.”

Er zijn ook punten die het werk minder aantrekkelijk maken:

- Het systeem van verantwoordelijkheid betreffende het dualisme is nog niet geheel duidelijk, dat kan chaos in het ambtelijk apparaat opleveren. Wat is precies kaderstellend beleid en wat niet? Welke rollen spelen de organen precies?
- Het bezig zijn ‘met de waan van de dag’ wordt als vervelend ervaren. Er wordt wel erkend dat raadvragen moeten worden beantwoord maar de gedetailleerdheid ervan kan soms frustreren.

“De nieuwe competenties vind ik wel leuk. Maar werken in de waan van de dag is minder.”

- Als bedrijfsvoeringconcepten te ver doorschieten, wordt het werk minder aantrekkelijk. Men moet dan zoveel dingen verantwoorden dat het ten koste gaat van de inhoud van het werk. De bedrijfsvoering wordt dan een doel op zich waardoor het werk juist bureaucratischer wordt.

“Je wordt meer afgerekend op de cijfertjes i.p.v de prestatie. Juist door die getallen wordt het een bureaucratische rompslomp.”

“De neiging op dit moment is dat alles in processen wordt gegoten. Daarmee ontnem je wel de vrijheid om iemand zijn project of functie zo in te richten zoals hij dat wil. Dan zit je vast in een kooitje.”

“Ik vind het werk er niet aantrekkelijk door geworden. Ik vind het maar lastig dat ik die tabellen moet invullen. Ik wil liever inhoudelijk bezig zijn. Gevaar van het bedrijfsmatig werken is dat je alles overrationaliseert en de creativiteit van mensen eruit haalt.”

“Als je het prestatiegerichte helemaal dicht regelt dan kan die entrepreneur er niet uit. Alle creativiteit wordt dan de kop ingetekend.”

Alles bekeken kan de hypothese worden verworpen.

Toch zijn er een paar puntjes waar op gelet moet worden om het werk aantrekkelijk te houden. Het dualistisch stelsel moet nog meer worden ingebed in het gemeentelijk apparaat. Hiervoor is tijd en reflectie nodig. Tijd om te wennen aan het nieuwe stelsel, reflectie om iets te leren van fouten. Ook is het van belang om de inhoud van het werk niet te ondermijnen door bedrijfsvoering maar juist te ondersteunen met bedrijfsvoering.

Echter de hypothese kan genuanceerd worden als we kijken naar de resultaten per functie. Projectmanagers zijn een prototype van de nieuwe ambtenaar en de nieuwe werkwijze. Zij kennen de Weberiaanse werkwijze minder. Ze zijn gewend om via de moderne manier te werken: de omgeving te betrekken, nauw samen te werken met het bestuur en te werken in de dynamiek. Dit zou een oorzaak kunnen zijn voor het feit dat ze negatieve punten zoals hierboven beschreven minder opperden. Zo gaven ze bijvoorbeeld aan te werken in de waan van de dag maar ze oordeelde hier niet negatief over.

Bovendien werd aangegeven dat de aantrekkelijkheid van het werk niet alleen in verband staat met de drie politiek-bestuurlijke veranderingen. De samenleving is complexer, er wordt meer verwacht van de ambtenaar dat maakt het werk interessanter. De respondenten vinden dat een werkgever daar een aantrekkelijk ontwikkelings- en betalingsbeleid tegenover mag stellen.

Als een project daadwerkelijk een gewenst resultaat tot gevolg heeft dan moet daar ook een (team)bonus tegenover staan. Hierin is een belangrijk punt voor het HRM-beleid weggelegd.

In het volgende hoofdstuk koppel ik de theorie aan de praktijk en bekijk hoe het Weberiaanse model zich tot de moderne ambtenaar verhoudt.

7 Een modern ideaalbeeld van de ambtenaar

Hoe verhoudt zich het Weberiaanse model tot de moderne ambtenaar?

De Raad voor het binnenlandse bestuur constateerde in de jaren 90 dat de in het Weberiaanse beeld geldende eisen van strikte legaliteit en rationaliteit niet meer passen bij de wijze waarop de politiek en de ambtelijke organisatie hun rol in de moderne maatschappij vervullen (In Heuvel et al., 2002: 82). Tijdens het Weberiaanse tijdperk had de overheid te maken met een ander soort burger. Namelijk één die lijdelijk en passief was, daarbij past een overheid die beslist wat goed is voor de burger. Daar passen ambtenaren bij die zich superieur opstellen. Al in de jaren zestig is dit model achterhaald geraakt. Burgers kwamen in opstand. De verzuiling had z'n mooiste tijd gehad. Ook de overheid en de ambtenaren moesten een andere rol gaan spelen. Er ontstond een ander ideaalbeeld van de ambtenaar als mondig en actief staatsburger, met engagement werkend aan de publieke zaak vanuit een eigen politiek verantwoordelijkheidbesef (Twist & in 't Veld, 1995). Toch wordt ook dit ideaalbeeld weer verdrongen. De fundamenteën van het Weberiaanse model blijven als een basis fungeren maar de tijden zijn veranderd en de 'onzichtbare' ambtenaar moet een actief meedenkende en onderhandelende ambtenaar worden (Beukenholdt et al., 200:217). De hedendaagse ambtenaar ontkomt niet aan de dynamiek van de samenleving.

In dit hoofdstuk ga ik in op een nieuw ideaalbeeld van de ambtenaar. Deze nieuwe ambtenaar is gebaseerd op de voorgaande en nieuw gepresenteerde resultaten.

In onderstaand tabel geef ik aan hoe de moderne ambtenaar zich verhoudt tot de Weberiaanse ambtenaar.

Tabel 7.1 Van Weberiaanse ambtenaar naar moderne ambtenaar

	Weberiaanse ambtenaar	Moderne ambtenaar
De loyale ambtenaar	Volger: loyaal zijn aan superieur	<u>Sparringpartner</u>
De neutrale ambtenaar	neutraal en waarde vrij: afwegingen van het algemeen belang:	<u>Medebestuurder</u>
De zakelijke ambtenaar	Afstandelijk/ naar binnen gericht	<u>Publiek entrepreneur</u>
De bureaucratische ambtenaar	Bureaucraat Hiërarchische relatie op regels gericht	<u>Netwerker</u> Onderhandelingsrelatie op visie gericht
De integere ambtenaar	Geen misbruik van ambt maken	<u>Integere ambtenaar</u> Geen misbruik van functie maken
De deskundige ambtenaar	Specialist Deskundig op één gebied	<u>Generalist</u> Deskundig in beleid maken

7.1 Sparringpartner

Loyaliteit krijgt een andere invulling. Zowel politici als ambtenaren verwachten niet dat de ambtenaar zonder enige betrokkenheid taken uitvoert die hem worden opgedragen. Er wordt

van hen verwacht dat ze actief meedenken over het strategisch concept van de gemeente. De ambtenaar is sparringpartner, dat wil zeggen dat hij een bestuurder ook wijst op eventuele valkuilen en kan overtuigen op grond van feitelijke argumenten een andere politieke keuze te maken. De ambtenaar laat daarbij de politieke keuzes over aan de bestuurder maar probeert deze te sturen op grond van zijn vaardigheden en opgedane kennis.

“Ik ben niet voor ja knikken, je moet scherp blijven en kritisch zijn. Het gaat om onafhankelijkheid als ambtenaar, in de zin van open en eerlijk voor je mening durven uit te komen. Je moet positief kritisch zijn. Dit is nodig vanwege de complexe samenleving.”

Loyaliteit is niet meer hiërarchisch, maar horizontaal geordend. Ambtenaren staan niet meer onder de bestuurders maar naast het bestuur. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. Dat wil zeggen dat ambtenaren loyaal zijn aan de wethouder, maar een wethouder ook loyaal is aan zijn ambtenaren. Tevens telt nu veel meer dan vroeger omgevingsloyaliteit. Ambtenaren staan niet meer boven maar naast externe partijen. Ambtenaren en wethouders zijn dus ook loyaal aan de burgers en externe partijen.

“Ik heb er niks aan als een adviseur alleen maar oog heeft voor procesmanagement maar die inhoudelijk haar mond niet opendoet. Ik wil ook kritiek hebben en mensen die zeggen ja dat moet je zo doen en mensen die kunnen anticiperen.” Aldus een bestuurder.

“Voor mij is loyaliteit niet zomaar uitvoeren wat er wordt gevraagd. Ik moet veel met de buitenwereld communiceren, daarbij beloof ik wat ik doe, ook naar burgers. Ik ben tevens loyaal naar collega's.”

De maatschappij houdt een gemeente onder een voortdurend vergrootglas, hier moeten ambtenaren en wethouders zich van bewust zijn. Belangrijk daarbij is dat ze dezelfde taal naar buiten spreken. Deze eigenschap uit zich in loyaliteit.

“Met loyaliteit naar de wethouder bedoel ik dat wij op dezelfde manier naar buiten communiceren. We kunnen het wel helemaal oneens zijn maar ik conformeer me aan wat hij wil. Ik kan wel eens flink maar dan ook echt flink in discussie gaan met hem, soms krijg ik dan ook mijn gelijk en dan is hij daar ook loyaal aan.”

“Je moet je ervan bewust zijn dat je met jou acties wethouders in een verkeerd daglicht kan zetten.”

In het begrip loyaliteit zit het bijzondere van het ambtenarenwerk nog verankerd. Loyaliteit staat namelijk voor het feit dat een ambtenaar niet zijn eigen agenda voert. Dit is een fundament van het Weberiaanse model dat blijft fungeren als basisprincipe.

“Je mag gerust tegen een wethouder zeggen dat is hartstikke stom wat je nou doet, of dat zou ik nooit doen, daarna kun je het nog een keer zeggen maar uiteindelijk bepaalt hij het. Jij moet het dan ook uitvoeren en je gaat dat niet een eigen agenda of zo maken.”

“Loyaliteit is trouw zijn aan het gedachtegoed waarin het bestuur de stad moet besturen. Niet je eigen agenda voeren.”

7.2 Medebestuurder

Nog steeds is het belangrijk om een afweging vanuit het algemeen belang te maken. Immers een ambtenaar mag niet op grond van zijn persoonlijke voorkeuren keuzes maken. De ambtenaar dient er voor te zorgen dat particuliere belangen van burgers ondergeschikt zijn aan het algemeen belang.

Toch is er wel iets veranderd in het traditionele ideaalbeeld van de ambtenaar als hoeder van het algemeen belang, waarbij de ambtenaar neutraal en waarde vrij is. De herkomst van de ambtenaar met de daarbij horende maatschappelijke achtergrond telt mee in zijn afwegingen (Beukenholdt et al., 2002: 225). Hij heeft niet alleen met het gemeentelijk apparaat te maken maar ook met de maatschappij. Hij mag dingen meer gaan bekijken vanuit zijn eigen referentiekader. Hij is nu maatschappelijk geëngageerd, spiegel van de samenleving. Dus Webers ideaaltipe van de bureaucratie die eruit bestaat dat ambtenaren functies vervullen met duidelijk afgebakende bevoegdheden die van elkaar en van de politieke organen zijn gescheiden (Heuvel et al., 2002) is niet meer zo sterk. De grenzen tussen politieke organen en ambtenaren zijn niet meer zo strak. Ook een ambtenaar heeft zijn rol in het politieke machtspeel. Hij is meer een medebestuurder en staat naast de bestuurder.

Hierbij heeft hij politieke vaardigheden nodig. Hij moet een adviseur zijn die in het proces van politieke communicatie op de juiste manier kan acteren. Het gaat hier niet om partij politieke vaardigheden maar om vaardigheden die de bestuurder helpen doelen te bereiken en ambities waar te maken. Deze vaardigheden moeten zorgen voor het voorkomen van mislukkingen, voor het anticiperen op valkuilen in de beleidsvorming, in de onderhandelingen, in procedures en besluitvorming en in het communicatieve proces. Ze moeten weten hoe het politiek bedrijf werkt, inclusief welke rol de media en de publieke opinie daarin speelt ('t Hart, 2002). Public affairs management (dus gevraagd en ongevraagd doelgericht relevante informatie bijdragen en onttrekken en zo het besluitvormingsproces positief trachten te beïnvloeden) wordt daarbij belangrijk. Ook de geïnterviewden geven het belang van politieke vaardigheden aan:

“Je moet als ambtenaar anticiperen op de politieke risico's die een voorstel met zich meebrengt. Je moet weten wat er politiek speelt. De krant lezen, naar raadsvergaderingen gaan etc.”

“Ik schrijf ten opzichte van 2 jaar geleden ook anders. Bijvoorbeeld: er is een probleem met de xx op die locatie, dat moet je politiek gezien niet zo schrijven, dat wil de wethouder ook niet. Je zegt dus zoiets van met betrekking tot de xx zijn we nog een onderzoek aan't plegen. Je maakt andere woordkeuzes.”

“In dit vak is een politieke antenne heel belangrijk, bijna iedereen heeft te maken met de buitenwereld, als je nou bij vergunningen wordt gebeld moet je ook weten wat politiek gezien wijs is om te doen, als projectmanager moet je instaat zijn om die politieke afweging te maken.”

“Een bepaald politiek gevoel moet je als ambtenaar wel hebben. Je kunt niet komen met een voorstel waarvan je weet dat er in de politiek geen draagvlak voor is. Dat wil niet zeggen dat je direct maar moet doen wat de politiek je vraagt, van een ambtenaar wordt een weloverwogen voorstel verwacht. Je moet hierin alle ins en outs meegeven.”

7.3 Publiek entrepreneur

Anno 2005 is de afstandelijk naar binnen gerichte ambtenaar niet meer passend. Van een overheid wordt initiatief en creativiteit verwacht. In dit verband wordt gesproken over een publiek entrepreneur. Dit is een ambtenaar die resultaatgericht, slagvaardig, ondernemend, met durf verantwoordelijkheid neemt en bereid is om risico's te nemen (Hupe in Beukenholdt et al., 2000). Deze eigenschappen zijn nodig om het bestuur in deze tijd goed te ondersteunen. Ondernemers durven namelijk innovatieve beleidsveranderingen in gang te zetten. Ze hebben het lef om dat beleid tevens uit te dragen. Ze durven af te wijken van het gemiddelde, maken keuzes die nog geen gemeengoed zijn en ze hebben een kritische blik tegenover de dagelijkse gang van zaken. Bovendien proberen (leidinggevende) ondernemers hun personeel aan te zetten tot meer prestaties, vooral door hun werknemers in teams te laten functioneren (Noordegraaf et al., 1995:44). Duidelijk daarbij moet zijn vanuit welk beleid en of kaders ambtenaren kunnen handelen. Een strategisch concept is belangrijk om een ondernemer te kunnen zijn. Meer zakelijkheid betekent dat ambtenaren verbonden behoren te zijn aan de strategie van de gemeente en bestuur.

In de literatuur wordt gewezen op een probleem van publiek entrepreneur zijn. Namelijk dat ambtenaren moeten denken in de trant van het bestuur en vanuit de gemeente, niet vanuit hun persoon moeten handelen. "...Ambtenaren [zouden] met onethisch gedrag hun privé doelen trachten te bereiken en misbruik maken van mensen en middelen" (Noordegraaf et al., 1995:45). De uitkomsten van dit onderzoek laten zo'n patroon overigens niet zien. Dit kan te maken hebben met het feit dat de publiek ondernemer nog in ontwikkeling is, dit blijkt ook uit de cultuurfoto (paragraaf 4.3). Daarin staat dat men nog bang is om fouten te maken en om daarop te worden afgerekend. Men wil zich dan ook achter procedures, processen en structuren verschuilen. Dit onderzoek laat wel zien dat de geïnterviewden ambtenaren zich wel heel bewust zijn van hun ambtenaren status met beperkte beslismacht en vrijheden. Zie ook paragraaf 5.2.

7.4 Netwerker

Volgens Weber is de overheidsbureaucratie in vergelijking met traditionele en charismatische bestuursvormen, de meest rationele manier van gezagsuitoefening. In zijn optiek realiseert de bureaucratie het rationeel-legaal gezag (Heuvel et al., 2002). Functionarissen zijn daarin een schakel van het geheel. Dit mechanisme is te waarboren in een hiërarchische relatie. Deze hiërarchische relatie neemt af. De tijd dat burgers hun hoed afnemen voor een bestuurder is voorbij.

Er vind een verschuiving plaats naar een horizontale relatie. De netwerker moet zich niet superieur opstellen, geen 'arro' houding meer vertonen. Dit betekent dat een ambtenaar problemen integraal moet aanpakken. Dat wil zeggen werken met het besef dat een probleem een geheel is en dat degenen die het probleem ervaart ook deel van het geheel is, dit vraagt inzet op onderzoek naar de vele facetten van een probleem. De ambtenaar moet 'rapport' halen bij de partijen die bij het probleem betrokken zijn. Het is de vraag aan partijen in het probleem: "is dit wat jullie erover hebben gezegd? Begrijp ik jullie zo goed?" Pas daarna praat hij verder over mogelijke vormen van verbetering. Dat betekent meer onderzoek, overleg, openbare verwerking van informatie en gegevens, hoor en wederhoor. Zowel intern als extern.

Een horizontale relatie vergt netwerkmanagement (Klijn e.a in Edelenbos & Monnikhof, 2001). Netwerkmanagement is gericht op het bevorderen van condities voor de totstandkoming van gezamenlijk beleid. Deze houding impliceert communicatieve vaardigheden als intelligentie, analyserend vermogen en wijsheid. Tevens onderhandelt de

adviseur met externe. Een onderhandelingsrelatie vereiste specifiek gedrag van de moderne ambtenaar: hij mag niet meer op zijn hiërarchie en die van de overheid varen, terwijl die mogelijkheden er formeel nog wel zijn. Wie op de regels is kan altijd regels inzetten die voor alle partijen de richting bepalen. Maar dat staat ver van onderhandelen. Het gaat niet zozeer om de regels die zoals Weber (in Heuvel et al., 2002: 75) het verwoorde op onpartijdige en neutrale wijze moeten worden toegepast, maar om de vraag welke visie nodig is om de maatschappij te dienen.

“Elke situatie is anders, dat vraagt wel een bepaalde manier van flexibel denken. Je moet van zwart naar wit kunnen. Niet zozeer op inhoud. Je moet kunnen luisteren naar de externe partij maar ook strikt zakelijk zijn. De tegenpartij probeert ook het onderste uit de kan te halen.”

“Je moet nu met burgers kunnen praten. Dit heeft het werkproces enorm veranderd. Vroeger maakte je iets en dat ging door de ambtelijke molen heen en dan naar het bestuur. Nu moet je eerst een goede communicatieronde houden voordat je naar de gemeenteraad gaat. Je moet als ambtenaar al naar buiten toe. Dit heeft er mee te maken dat overheid niet meer alleen heerster is maar zit in en netwerk van partijen die ook belangen hebben. Je moet kunnen onderhandelen.”

“Je moet ambtenaren juist tools geven om wat daadkrachtiger te worden. Door bijvoorbeeld meer ruimte te geven aan ambtenaren: dit is het plan en voeren jullie het maar uit. Nu is het zo: kom maar met een plan maar het moet allemaal aan die en die regeltjes voldoen.”

7.5 Integere ambtenaar

Integriteit is een persoonlijke eigenschap. Mensen moeten besef hebben van waarden en normen, respect en oog hebben voor de belangen van anderen en onkreukbaar zijn (dat wil zeggen hun waarden niet zomaar opgeven als dat hen toevallig goed uitkomt en consistent en transparant zijn in woord en daad). Ambtenaren verschillen in die zin van andere werknemers. Ze werken in een overheidsorganisatie, inherent hieraan is dat zij gebonden zijn aan regels. Een ambtenaar kan niet zomaar zijn eigen winkel beginnen. Hij is niet gekozen door het volk. Dat zijn de politici, die moeten de koers bepalen. Ambtenaren moeten handelen in de geest van het bestuur en gemeente.

De integere ambtenaar is anno 2005 meer onder druk komen te staan. De ondernemende ambtenaar moet nog steeds integer handelen terwijl meer ruimte bestaat voor het uitvoeren van zijn eigen persoonlijk voorkeuren. Twist & in 't Veld (1995) zeggen hierover dat ambtenaren “onder het motto ‘klant is koning’ alles onderhandelbaar achten en alles in opdrachten leveren”. Bekke (in Heuvel et al., 2002: 81) zegt over de toenemende integriteitsproblemen:

Er is sprake van een overmatige gerichtheid op presteren, output, producten, maatschappelijke dienstbaarheid, zakelijke en belangengerichte positionering van beleid, bestuur en ambtelijke dienst, kortom de overheid vanuit het beeld van de beleidsmachine met een eigen taak. Wat gemist wordt is een oriëntatie op zorgvuldigheid, legaal handelen, procedurering, rechtsbescherming, democratische verantwoording en rechtmatigheid, kortom het handelen van de overheidsbureaucratie als organisatorische representant van de rechtsstaat.

De moderne ambtenaar moet de nieuwe rollen uitvoeren met een besef van integriteit. Hupe (in Beukenholdt et al., 2000) spreekt in dit verband over de aanspreekbare ambtenaar. Waarbij de ideale ambtenaar “normatief gezien zowel entrepreneur, medebestuurder, hoeder van het algemeen belang als democraat is”. Van deze ambtenaar wordt heel wat geëist. Meer dan vroeger. Selecteren gebeurt niet alleen maar op grond van diploma’s, ook persoonskenmerken zijn een belangrijk criterium geworden. Deze moderne vereisten hebben tegenstrijdigheden in zich, zoals de resultaatgerichtheid van de entrepreneur die haaks kan staan op de wens (geïnspireerd door het algemeen belang) tot geëngageerd samenspel. Deze tegenstrijdigheden moeten in de praktijk worden opgelost.

In Roosendaal wordt er wel ‘gewaarschuwd’ voor de integriteitproblemen maar in de huidige situatie worden ze niet ervaren als aanwezig. Uit de citaten bleek dat ambtenaren zich bewust zijn van hun status en daar geen misbruik van willen en mogen maken. Toch kan worden geconcludeerd dat men hier in de toekomst bewust mee moet omgaan, door bijvoorbeeld een integriteitcode af te spreken en of een gesystematiseerd kwaliteitsbeleid te integreren.

7.6 Democraat

De deskundige ambtenaar wist precies wat goed is voor de samenleving. Dit inzicht ontleende hij aan zijn eigen deskundigheid. Hierbij stelde hij zich boven andere partijen. Nu is een generalistische attitude nodig. Dus geen mensen die deskundig zijn op één beleidsterrein maar mensen die goed kunnen analyseren wat er in de samenleving gebeurt en een helicopterview kunnen hanteren. Hetgeen betekent dat men niet alleen het economische perspectief in een beleidsadvies hanteert maar ook het sociale perspectief erin meeneemt. De deskundigheid van de ambtenaar moet niet zozeer alleen maar zitten in de deskundigheid van het beleidsterrein zelf maar in deskundigheid van beleid maken. Wel zullen er aandachtsgebieden zijn, het is vaak niet mogelijk om beleid te maken op zowel gebied van welzijn als op gebied van verkeer. Maar het ‘nieuwe specialisme’ moet zijn beleid maken, wat anders is dan het specialisme verkeer. Hood et al., in t’ Hart zegt hierover: “ De nieuwe topambtenaar is een multi-inzetbare generalist met een gevarieerde ervaring binnen en buiten de rijksdienst. In die zin hebben de Sir Humphrey’s hun tijd gehad.”

Er zou niet meer in domeinen gedacht moeten worden maar in functie van de strategische keuzes van de gemeente als geheel. Beleid maken houdt in dat men eerst eens onderzoekt wat er in de samenleving speelt op grond van objectieve cijfers maar ook aan de hand van subjectieve cijfers, zoals een burgerenquête (wat is er aan de hand?), tevens moet hij de feiten meenemen in het advies (wat gebeurt er als de politiek voor een bepaalde optie kiest?) en vervolgens het advies presenteren waarin de verschillende opties uiteen worden gezet. Een ambtenaar brengt gevolgen van politieke dilemma’s in kaart maar het maken van keuzes is een taak van het college die haar keuze vervolgens weer voorlegt aan de raad.

“Op het hogere niveau zie ik heel duidelijk de omslag die moet worden gemaakt. Van de ambtenaar die deskundig is en er voor geleerd heeft. Inhoudende gechargeerd: de ambtenaar die zei ik heb ervoor geleerd en ik zal even vertellen hoe het moet dan gaat u, wethouder wel verder met de raad, burgers en die vervelende buitenwereld aan de slag. Dat beeld moeten we verlaten. We hebben op hoog niveau vooral generalisten nodig. Dus niet mensen die deskundig zijn in jeugd maar mensen die goed kunnen analyseren wat er in de samenleving aan de hand is, waar we behoefte aan hebben en die in staat zijn om die deskundigheid in te huren” Aldus een bestuurder.

“Een ambtenaar moet goed op de hoogte zijn van feiten, niet mechanisch werken maar wel met feiten. Dit houdt in: wat hij zelf vindt naar achter brengen maar juist inzicht in geldstromen en ontwikkelingen in de gemeente bij elkaar brengen, dat is deskundigheid. En niet van: ik ga over jeugd, over deze vergunningen.” Aldus een bestuurder.

“Je advies is gericht op de stad (dus wat het beste is voor de gemeente). Op basis van statistieken, feiten, wijkatlassen en via internet vorm je je advies. Daarnaast houd je ook rekening met meningen van de samenleving en partijen en doe je concessies naar anderen partijen. Dus niet alleen de wetenschappelijke afweging maken.”

“Een ambtenaar mag de dilemma's in kaart brengen maar niet inhoudelijk bezig zijn met het maken van keuzes. Hierop moeten ambtenaren ook worden getraind. Het maken van keuzes is voorbehouden aan het bestuur, die deze vervolgens weer voorlegt aan de raad.” Aldus een bestuurder.

“Een beleidsmedewerker brengt nu veel minder specialistische kennis in. Voorheen was het: ik weet hoe het moet, ik schrijf het op in een nota. Nu is het meer communicatie-intensief i.p.v kennisintensief. Het organiseren van processen en informatie verzamelen wordt belangrijker.”

Samenvattend kan ik stellen dat de moderne ambtenaar van meer markten thuis moet zijn. Naast traditionele competenties, die nog als fundament gelden, moeten ambtenaren ook nieuwe vaardigheden hebben. Vereisten zijn: communiceren, flexibel zijn, een diplomatieke houding hebben, public affairs management toepassen en public entrepreneur kunnen zijn.

“Je moet veel assertiever zijn, weerbaarder, weten wat erin de maatschappij speelt. Zie ook de advertenties van beleidsadviesuren en directeuren, daarin vragen ze een brede oriëntatie, maatschappelijke betrokkenheid, communicatief, integraal denken, assertief, gericht op bestuurlijke processen. Vroeger moest je een diploma hebben en ervaring op dat vakgebied, Nu ligt er meer nadruk op persoonlijke kwaliteiten en vaardigheden.”

“Als ambtenaar wordt er steeds meer van je verwacht om alles te kunnen bijhouden. Je moet een titel hebben en zes jaar extra gestudeerd hebben om alles te kunnen volgen.”

Deze nieuwe rollen leveren soms spanningen op. Er moet zich een nieuw evenwicht in de dynamiek ontwikkelen. Dit evenwicht moet worden gemanaged door een passende organisatievorm, een juiste relatie bestuur en ambtenaar en een modern HRM-beleid. Hierover gaat het volgende hoofdstuk. Het betreft conclusies en aanbevelingen.

8 Conclusies & Aanbevelingen

Alvorens in te gaan op de conclusies en aanbevelingen, wordt een korte samenvatting gegeven. Hierin worden de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek weergegeven.

8.1 Samenvatting

In dit onderzoek is de nieuwe manier van werken afgezet tegen de Weberiaanse manier van werken. Er is in kaart gebracht hoe de nieuwe manier van werken eruit ziet en hoe een ambtenaar anders moet functioneren dan in de tijd van Weber.

In deze scriptie is ingegaan op de vraag:

Wat betekenen recente veranderingen voor het werk van de ambtenaar en maakt dat het werk aantrekkelijker?

De recente veranderingen die werden gehanteerd waren respectievelijk interactief beleid, Nieuw Publiek Management (NPM) en het dualisme.

Om dit te onderzoeken zijn hypotheses geformuleerd die voorspellingen over de veranderingen in het werk doen. Deze hypotheses zijn onderzocht door het interviewen van ambtenaren en bestuurders binnen de Gemeente Roosendaal. Uit deze gesprekken kwam naar voren hoe het werk wijzigt en of het daardoor aantrekkelijker wordt.

Naar voren kwam dat er meer van de ambtenaar verwacht wordt.

Dat bekrachtigden de interviewantwoorden over hypotheses 1,2,3,5 en 7 (zie ook tabel 5.1).

1. *Interactief beleid maakt politieke vaardigheden van de ambtenaar belangrijker.*
 2. *Door interactief beleid daalt het vermogen om beleid te continueren en stijgt de noodzaak voor het aanpassen van het beleid.*
 3. *Door interactief beleid stijgt de noodzaak voor flexibiliteit in het werk.*
 5. *Door NPM worden de gevraagde competenties van de ambtenaar als publiek ondernemer belangrijker.*
 7. *Door het dualisme wordt de politieke antenne van de ambtenaar belangrijker.*
- Hypothese 1 wordt bevestigd. Een ambtenaar moet een diplomatieke houding hebben en kunnen onderhandelen en communiceren met verschillende partijen. Naast deze politieke vaardigheden komt ook naar voren dat omgevingsbewustzijn belangrijker is geworden.
 - Hypothese 2 laat zien dat een ambtenaar *bereid* moet zijn om zijn beleid aan te passen. Het is niet zozeer noodzakelijk dat een ambtenaar beleid moet aanpassen als hij interactief werkt. Juist door interactief te werken, wordt draagvlak gecreëerd en is de kans kleiner dat beleid moet worden aangepast.
 - Hypothese 3 wordt niet bevestigd. Het gaat niet om de noodzaak voor flexibiliteit in het werkproces maar om een flexibele houding die de ambtenaar moet hebben om interactief te kunnen werken. Het proces van interactiviteit kan vrij star worden ingericht.
 - In hypothese 5 komt naar voren dat competenties van de ambtenaar als publieke ondernemer noodzakelijker worden. Zo wordt er verwacht dat ambtenaren lef tonen, eigen verantwoordelijkheid nemen en creatief en zakelijk zijn.
 - Ten slotte bevestigt hypothese 7 dat politieke vaardigheden belangrijker worden door het dualisme. Ook komt naar voren dat de kwaliteit van de ambtenaar belangrijker wordt. Omdat een wethouder geen automatische meerderheid heeft, is het nog belangrijker dat

een ambtenaar de politieke gevoeligheid van beleid in de gaten houdt en een kwalitatief product levert. Tevens vraagt het dualisme om een zakelijke houding omdat er meer nadruk op het planningssysteem van het ambtelijk apparaat ligt. Het is dan meer nodig om gemaakte afspraken na te komen. Verder wordt het noodzakelijker om interactief te werken omdat wethouders meer gedwongen zijn om hun beleid te legitimeren in de samenleving waardoor ambtenaren dat ook meer zijn. Dit komt omdat het college en de raad tegenover elkaar staan. Om als wethouder beleid door de raad te laten goedkeuren is het noodzakelijk te laten zien dat de samenleving er ook open voor staat.

Toch blijft het belang bestaan zich integer en loyaal te gedragen. Dit blijkt uit de antwoorden die betrekking hadden op hypothese 6.

6. *Dit leidt tot een spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken.*

- In hypothese 6 zit de theorie besloten dat ambtenaren als publiek ondernemer teveel beslismacht en vrijheid zouden nemen. Daarmee zou hun ambtenarenstatus afbrokkelen. Deze theorie wordt niet bevestigd door de respondenten. De publiek ondernemer is zich bewust van zijn ambtenarenstatus die inhoudt dat ze een beperkte beslismacht en vrijheid hebben. Loyaliteit is wel minder hiërarchisch geworden volgens de respondenten. Men spreekt nu meer over ‘sparringpartner’.

Een tweede belangrijk punt geconcludeerd uit de antwoorden op de hypothesen zijn spanningen die zich voordoen. Uit hypothese 4 en 6 bleek de spanning tussen de oude en moderne houding.

4&6. *Dit leidt tot een spanning tussen de traditionele en de moderne manier van werken.*

- Door de hypothesen 4 en 6 wordt duidelijk dat sommige competenties die nodig zijn om op de moderne manier te werken, nog niet aanwezig zijn. Dit leidt tot spanningen. Een bestuurder wordt bijvoorbeeld niet volledig geadviseerd als afspraken niet worden nagekomen of omgevingsfactoren niet worden meegenomen. Om de ontwikkeling van deze competenties te bevorderen is een gemeenschappelijke strategie nodig. Dat wil zeggen dat alle neuzen dezelfde kant op wijzen en dat samenwerking tussen personen en/of afdelingen uiteindelijk zo is afgestemd dat gezamenlijk producten worden gerealiseerd. De competentie zakelijkheid wordt dan door elke medewerker op dezelfde manier ingevuld. Op die manier wordt gehandeld vanuit de strategie van de gemeente en worden persoonlijke keuzes en voorkeuren afgestemd op de organisatie.

De tweede spanning is te verklaren vanuit de overgang van het monisme in het dualisme. Hypothese 8 is hierop van toepassing.

8. *Door het dualisme daalt het vermogen om structureel zaken te verbeteren en stijgt de noodzaak om te werken in de ‘waan van de dag’.*

- Vooral het tweede gedeelte van hypothese 8 wordt bevestigd. Respondenten geven aan te werken in de ‘waan van de dag’. Dit heeft te maken met een nog onduidelijk systeem van verantwoordelijkheden. Bestuurders en directie hebben beide managementbevoegdheden in een duaal stelsel. Door deze overlapping van taken loopt de planning door elkaar. Bestuurders gaan ‘shoppen’ om de juiste ambtenaar te vinden bij een opdracht en geven naast het collegeprogramma extra opdrachten aan het ambtelijk apparaat. Hierdoor komt het ambtelijk apparaat in de knoop met de ambtelijke capaciteit, er is dan niet meer duidelijk wat een deeltaak aan het geheel toevoegt.

Het is onmogelijk bestuurders te verbieden om te ‘shoppen’. Zij moeten de dynamiek uit de samenleving vertalen in ambtelijke opdrachten. De dynamiek laat zich niet vangen alleen in het collegeprogramma. Toch is het ook niet de bedoeling dat ambtelijke

capaciteit niet goed over de werkzaamheden wordt verdeeld. Hierin zal een middenweg gevonden moeten worden.

Vervolgens is ingegaan op de politiek-ambtelijke relatie in de praktijk. Daarbij gaven respondenten een aantal voorwaarden die nodig zijn om goed samen te werken. Gebleken is dat bij de moderne ambtenaar het oude politieke spel niet meer past. Zowel de theorie (zie paragraaf 2.9) als de praktijk (zie paragraaf 5.5) lieten dit zien. Samenwerken en communicatie tussen bestuurder en ambtenaar is het tovermiddel om een moderne ambtenaar optimaal te laten functioneren. De samenwerking ligt niet meer vast in hiërarchie en regels. Beiden hebben hun eigen rol in het politieke spel om macht. Ze moeten op de hoogte zijn van hun verantwoordelijkheid en die ook nemen. Het systeem van verantwoordelijkheden is dan helder. De bedoeling is dat men geen misbruik van elkaar maakt, maar juist samenwerkt. Tevens moet informatie niet als machtsbron gelden maar worden gedeeld met elkaar. De relatie vaart op vertrouwen en chemie, alleen dan durft men alles tegen elkaar te zeggen en kan men elkaar tegenspreken. Knetteren is goed als uiteindelijk het resultaat wel beter wordt. Het drie R's model van t'Hart (2002) is hierbij belangrijk om te zorgen dat de samenwerking goed verloopt.

Het laatste gedeelte van de onderzoeksvraag, doelt op hoe de aantrekkelijkheid van het werk wijzigt. Om dit te onderzoeken is de onderstaande hypothese geformuleerd.

9. *Het werk van de ambtenaar wordt door de drie veranderingen minder aantrekkelijk.*

- Gebleken is dat hypothese 9 niet wordt bevestigd. Medewerkers vinden het werk juist aantrekkelijker geworden door de drie veranderingen. De complexere samenleving zorgt ervoor dat er een hoger beroep op ambtenaren wordt gedaan. Burgers zijn kritischer en mondiger en verwachten meer van de overheid. Maatschappelijke spanningen nemen toe maar dat maakt het werk aantrekkelijker. Het contact met de omgeving (als gevolg van het interactief beleid), het werken aan concrete doelen en als publiek ondernemer (als gevolg van NPM) en een uitdagender politiek spel (als gevolg van het dualisme) wordt als aantrekkelijk ervaren. Toch zijn er een paar aandachtspuntjes te formuleren. Het dualistisch stelsel moet nog meer worden ingebed in het gemeentelijk apparaat. Ook moet bedrijfsvoering geen doel op zich zijn; dat weerhoudt medewerkers om met de inhoud bezig te zijn. Bovendien werd aangegeven dat de nieuwe ambtenaar ook moet worden beloond naar zijn kwaliteiten. Hierin is een belangrijke rol voor het HRM-beleid weggelegd.

Uit de onderzoeksresultaten kan worden opgemaakt dat een 'moderne ambtenaar' gezien de ontwikkelingen in de samenleving passender is. Tegenover de Weberiaanse ambtenaar staat de moderne ambtenaar (zie ook tabel 7.1): in plaats van de opvolgende ambtenaar is een sparringpartner nodig. De neutrale ambtenaar wordt vervangen door medebestuurder, de afstandelijke ambtenaar wordt de publiek entrepreneur. De bureaucraat gaat over in de netwerker. De integere ambtenaar blijft de integere ambtenaar en de specialist gaat over in de generalist.

De nieuwe ambtenaar heeft een omgeving nodig waarin hij goed tot z'n recht komt en resultaten worden behaald. Dit betekent dat het organisatiebeleid en -processen daarop moeten worden afgestemd. Daarover gaat dit hoofdstuk. Hierin komen aanbevelingen aan de orde.

8.2 Een moderne ambtenaar betekent een drie R model

De eerste aanbeveling gaat over de samenwerking tussen ambtenaren en college. In het vorige paragraaf is reeds aangegeven dat het drie R's model van 't Hart (2002) belangrijk is om te zorgen dat de samenwerking goed verloopt.

- Respect -voor elkaars positie en inbreng;
- Ruimte -om inhoud te geven aan de eigen verantwoordelijkheden;
- Reciprociteit -optimaal inspelen op de wederzijdse afhankelijkheid.

Naar aanleiding van de interviews is er een 'A' toegevoegd:

- 'Afspraken'- duidelijkheid over de grenzen van elkaars handelen.

Dit model fungeert als leidraad binnen de organisatie. Indien dit niet het geval is, zijn trainingen nodig om dit spel eigen te maken. Het zijn voorwaarden voor het slagen van een project. Een ambtenaar kan pas publiek ondernemer zijn als er genoeg ruimte aan hem wordt gegeven, als initiatieven worden gewaardeerd en als de hiërarchie binnen de relatie afneemt. Tevens zijn afspraken tussen beiden essentieel, ze moeten namelijk dezelfde strategie bepalen en hanteren. De samenleving wordt horizontaler zo ook de relatie tussen bestuurder en ambtenaar. Die samenwerking vergt duidelijke afspraken. Tijdens projecten en opdrachten wordt duidelijk aan elkaar teruggekoppeld welke koers men gaat varen en waar de grenzen van het handelen liggen. Op die manier wordt met één mond naar de samenleving gesproken en kan het vergrootglas, dat naar de gemeente kijkt, minder falen laten zien.

Als het spel met behulp van deze facetten wordt gespeeld ontstaat een 'flow situatie'. Dan kan de wethouder de ambtenaar uitdagen om een zo goed mogelijk product te leveren. Hierbij komt energie vrij, wat ten goede komt aan de kwaliteit van het product.

8.3 Een moderne ambtenaar betekent een modern HRM-beleid

Verschillende hypothesen lieten zien dat competenties die worden vereist van de moderne ambtenaar, nog verder dienen te worden ontwikkeld. Ook is duidelijk geworden dat aan een ambtenaar waar meer eisen worden gesteld daarnaar gewaardeerd wil worden. De tweede aanbeveling stelt dat een moderne ambtenaar een geavanceerd HRM-beleid vergt. Uit de interviews is gebleken dat het werk aantrekkelijk is geworden, juist door die complexiteit al vergt het meer van een ambtenaar. Naast opleiding en ervaring zijn ook vaardigheden en houdingen van belang. Daar moet je als organisatie op inspelen. Je zult personeel waarvan je veel capaciteiten vraagt ook moeten beoordelen, ontwikkelen en belonen naar die trend. De aandacht voor de individuele medewerker neemt toe. Dat wil zeggen een HRM-beleid:

- Dat zorgt dat elke individuele bijdrage van een organisatielid leidt tot het halen van de strategische doelen. Bij één centrale planning moet duidelijk zijn wat elk lid van de organisatie daaraan bijdraagt. Hoe processen lopen, wie wat doet moet verankerd zijn in de organisatie en in de gedachten van de medewerkers.
- Met een breed inwerkprogramma. Indoctinatie is belangrijk om ambtenaren de bijzonderheden van hun ambtenarenstatus te laten zien. Door een breed inwerkprogramma worden ambtenaren doordrongen van het werken in een politiek gestuurde organisatie. Uit de interviews bleek dat het essentieel is om een besef te hebben dat je in een politiek gestuurde organisatie werkt. Indien dit niet aanwezig is moet je niet bij een gemeente gaan werken. Tijdens het inwerkprogramma moeten verder de rollen van verschillende gemeenteorganen aan de orde komen en een

duidelijk beeld van taken en verantwoordelijkheden van verschillende afdelingen worden geschetst.

- Met voldoende ontwikkelingsmogelijkheden, waarbij ook wordt gekeken hoe de ontwikkeling van medewerkers een bijdrage kan leveren aan de organisatiedoelstellingen. Om het individu op de organisatie af te stemmen is een optimale personeelsplanning noodzakelijk. In ontwikkelingsvraagstukken kan de organisatie rekening houden met nog te ontwikkelen competenties. Zo kunnen de afwezige competenties die wel nodig zijn zoals blijkt uit dit onderzoek worden getraind. Een coachende manier van leidinggeven is daarbij geboden. ‘People managers’ passen daarbij. Dat betekent dat de leidinggevende weet wat de medewerker kan en welke competenties hij bezit en behoort te bezitten. Hierbij stimuleert de leidinggevende de medewerker in zijn ontwikkeling. De leidinggevende praat dus met de medewerker, ook over minder leuke zaken zoals een slechte beoordeling. Openheid betekent: duidelijkheid en transparantie maar ook eerlijkheid over en weer, ook als een medewerker vindt dat hij niet tot zijn recht komt in de huidige functie dient hij dat te kunnen zeggen. Tevens moet hij uiteindelijk in staat zijn om de 360-graden feedback, waarin medewerkers elkaar beoordelen, te leiden en hij moet in staat zijn zelf feedback kunnen ontvangen.
- Dat flexibel beloont. Voor kwaliteit moet worden betaald en risico’s moeten worden beloond. Binnen de lokale overheid wordt het langzamerhand tijd om van beloning via anciënniteit af te stappen. Een flexibel beloningsbeleid past beter bij de nadruk die op het individu wordt gelegd. Men moet (voor een deel) gaan belonen op prestatie. Bij project werk moeten teams worden beloond met een bonus als het een gewenst effect heeft opgeleverd. Ook kan gedacht worden aan competentiebeloning.

Hieromtrent kan competentie management remedie bieden. Competentie management is een streven naar een ‘win-win situatie’ tussen de organisatie en de individuen, want enerzijds richt competentie management zich op het realiseren van strategische doelen en anderzijds op het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden voor individuen (Hoekstra & van Sluijs, 2001).

Competentie management moet geen doel op zich zijn maar een middel om een afstemming met de veranderende omgeving te kunnen leveren. De doelstelling van competentie management moet zijn te voorzien in de juiste bekwaamheden, de juiste personen, in de juiste hoeveelheid, op het juiste moment.

Men moet zich kunnen onderscheiden van andere organisaties. Een manier om dit te doen is het efficiënt inzetten van de kwaliteiten van het personeel. Het zijn immers individuen die nieuwe producten helpen ontwikkelen, zorgen voor tevreden klanten en organisatiestrategieën implementeren. Bovendien zijn menselijke kwaliteiten moeilijk te kopiëren.

Tevens koppelt competentie management een aantal gebieden van het ondernemings- en personeelsbeleid nadrukkelijk. De kracht ligt in het koppelen van doelstellingen en veranderingen in de organisatie aan het personeel in de organisatie.

Verder komt men door competentie management los van het functiedenken, waardoor een meer flexibele inzet van werknemers kan worden gerealiseerd. Hiernaast ontstaat er verbetering van de kwaliteit van de arbeid, vergroting van de binding en de betrokkenheid van de medewerkers bij de organisatie en daarmee ook verbetering van de concurrentiepositie, omdat de medewerker op zijn kwaliteiten wordt gestuurd.

8.4 Een moderne ambtenaar betekent een nieuwe organisatievorm

Weber formuleerde de bureaucratie als ideaaltype voor het functioneren van een ambtelijke organisatie. Hierbij formuleerde hij een bijbehorende ambtenaar. De moderne ambtenaar past niet meer in een klassieke bureaucratie. Voor problemen moeten niet altijd standaard oplossingen worden gevonden maar nieuwe, creatieve oplossingen. Een ambtelijke organisatie moet de ad-hoc vragen vanuit de omgeving kunnen beantwoorden, dus ook eventuele nodige vragen naast het collegeprogramma. Problemen van de bureaucratie doen zich voor: zo is verkokering een logisch uitvloeisel van de Weberiaanse bureaucratie waarin iedereen een deeltaak verricht. Iemand die ‘verkeer’ als zijn beleidsterrein heeft, voelt zich verbonden met dat gebied en heeft minder oog voor andere beleidsterreinen. De verkokering vertroebelt het beeld dat een gemeente gezamenlijk producten maakt. Tevens zorgt het voor een tweede probleem namelijk bureaupolitisme, een onderlinge strijd tussen bedrijfssonderdelen (zie ook paragraaf 4.3 Cultuur).

Een overgang naar een nieuwe organisatievorm is noodzakelijk om te zorgen dat een gemeente een kader kan bieden voor het ontwikkelen van de nieuwe ambtenaar en het werk aantrekkelijk te houden. Om hier uitgebreid op in te gaan, ligt niet in het bestrek van deze scriptie. Toch wil ik wijzen op twee aandachtspunten.

8.4.1 Structuur wijziging om planning te organiseren

Zoals bleek uit dit onderzoek loopt de planning vanwege het dualistisch stelstel in de war. Door het dualisme krijgt de wethouder een meer managementachtige rol, hij krijgt taken toebedeeld die voorheen vooral bij de directie lagen. Tevens is het contact van de wethouder met een ambtenaar intenser en vindt momenteel vaak plaats zonder tussenkomst van de directie. Voor bestaand beleid is dit geen probleem maar voor nieuw geïnitieerd beleid wel. Nieuwe ideeën, die naast het gangbare collegeprogramma worden opgeworpen moeten door de directie verdeeld worden over het ambtelijk apparaat. Op dit moment is geen onderlinge afstemming tussen directie en collegeleden. In een structuurverandering is het belangrijk dat men hier rekening mee houdt.

Dit kan plaatsvinden door het directieteam terug te brengen tot één algemeen directeur, die tevens de gemeentesecretaris is. De algemeen directeur is in zo'n situatie voldoende om onderlinge afstemming te bewerkstelligen. Voor de planning zijn dan de algemeen directeur en het college gezamenlijk verantwoordelijk. De algemeen directeur is specifiek verantwoordelijk voor de vertaling van bestuurlijke problemen naar het ambtelijk apparaat. Hij zorgt voor afstemming tussen projecten en is de schakel tussen het ambtelijk apparaat en de wethouders. Deze integratie taak combineert hij met planningstaken. Hierbij wordt hij ondersteund door het management van de organisatie. Zij dragen de gemeenschappelijke strategie van de organisatie uit en zorgen dat medewerkers trouw zijn aan dat beleid. Op deze manier kan men één totale planning voor de organisatie hanteren en eventuele ad-hoc vragen vanuit het college gemakkelijk overzien en indien nodig behandelen.

8.4.2 Cultuur wijziging om gemeenschappelijke taal te bewerkstelligen

De autonomie van de professionele ambtenaar moet enigszins worden geleid, zodat alle professionals allemaal deel uitmaken van één gemeenschappelijk strategie. De persoonlijke strategie van medewerkers moet in lijn zijn met de strategie (= een geïntegreerd patroon van beslissingen, dat geldt voor de hele organisatie (Minzberg, (2000)) van de gemeente als geheel. Een gezamenlijke taal en een gemeenschappelijk begrippenkader moet worden gehanteerd. De ideologie van de gemeente dient voor iedereen duidelijk te zijn. Bureaupolitisme en verkokering tegengaan betekent namelijk dat afdelingen elkaars taal moeten spreken. Hierbij moet men in dialoog met elkaar gaan, medewerkers moeten elkaar

aanspreken en feedback kunnen geven: een open en respectvolle communicatie. Een relatie op basis van vertrouwen wordt belangrijker. Bottom-up implementeren van nieuw organisatiebeleid heeft de voorkeur tegenover top-down invoeren.

8.5 Afsluiting

In deze scriptie is naar voren gekomen dat een veranderende omgeving een andere ambtenaar tot gevolg heeft. Duidelijk is geworden hoe deze adviseur eruit moet zien: welke kenmerken hij moet hebben. Deze bevindingen dragen bij aan de discussie over een nieuwe manier van overheidssturing. Overheidssturing wordt ingevuld door bestuurders, politici en ambtenaren. Dit onderzoek focuste vooral op de rol van de ambtenaar, hoe hij kan omgaan met de gemoderniseerde structuren: de mondige burgers, de grote afstand tussen burger en bestuur en de afgenomen legitimiteit. Er is ingegaan op de houding van de moderne ambtenaar en vervolgens is gewezen op welke wijze organisatieprocessen hierop moeten worden afgestemd. Hierbij zijn gemoderniseerde regels gegeven. Regels die moeten zorgen voor het niet spaak lopen van de samenwerking tussen ambtenaar en bestuurder.

Naar aanleiding van dit onderzoek sluit ik af met een aantal redenen waarom vervolg onderzoek nodig is:

- De resultaten van dit onderzoek komen vanuit de gemeente Roosendaal. Interessant is om te kijken of deze overeenkomen met andere gemeenten.
- Een vergelijkend onderzoek zou kunnen worden gedaan bij een gemeente waar de drie politiek-bestuurlijke veranderingen al verder zijn doorgevoerd. Dit zou ook de gemeente Roosendaal over een paar jaar kunnen zijn. In die situatie praten ambtenaren meer vanuit de praktijk in plaats vanuit een bepaalde verwachting.
- Welke organisatiestructuur en cultuur past bij de moderne ambtenaar is in deze scriptie niet uitgelicht. Een bepaald kader is nodig om de moderne ambtenaar te laten functioneren. Hoe dat er precies uit moet zien, is bij uitstek een onderwerp voor een nieuwe scriptie.

Literatuurlijst

- Andersson Elffers Felix, Walter Etty. m.m.v. de Innovatiegroep arbeidsmarkt openbaar bestuur *Minder maar beter. Essays arbeidsmarkt collectieve sector.* Utrecht, 2000
[http://www.minbzk.nl/contents/pages/3417/arbeidsmarkt_coll_sector_essays_2-01.pdf] (januari 2005)
- Bekkers, V (2004). [college beleidsprocessen: sturing op prestaties]
- *Bestuurlijke vernieuwingsproject de 'Andere Overheid'*
[<http://www.andereoverheid.nl/NR/rdonlyres/D96EB655-CD49-4343-B673-C9B1A54CA601/0/actieprogrammaandereoverheid.pdf>] (januari 2005)
- Bovens, M.A.P. 't Hart, P. van Twist, M.J.W. Rosenthal, U., (2001) Openbaar bestuur beleid, organisatie en politiek (6^e ed.). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- BVD (1996). *Een beetje integer kan niet. Een handleiding waarmee u het integer functioneren van uw organisatie kunt bevorderen.* Den Haag
- Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur.*'s Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie b.v.
- Edelenbos, J. Monnikhof, R. (2001) *Lokale interactieve beleidsvorming.* (pp 17-31) Utrecht: Lemma.
- Gemeente Roerdalen, *Dualisme.* [<http://www.roerdalen.nl>] 1 maart 2005
- Goor, van, H. (1998) *Democratie of bureaucratie?: empirische studie politiek in invloed en ambtelijke topposities in Nederlandse gemeenten.*(pag 17-20) Assen: van Gorcum
- 't Hart, P., (2002) *Verslag Griffierscongres* [presentatie politiek ambtelijke verhoudingen] Utrecht.
- 't Hart, P., Wille, A e.a (2002) *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging.* Amsterdam: Boom.
- Heuvel van den, J.H.J, Huberts, L.W.J.C, Verberk, S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid* (pag 71-84), Utrecht: Lemma B.V.
- Heuvel, van den J.H.J, Huberts. L.W.J.C, Verberk. S. (1999) *integriteit in drievoud.* (pag 20-27) Utrecht: Lemma
- Hoekstra, H.A. & Sluijs, van, E. (2001)., *Management van competenties, het realiseren van HRM.* Assen: Van Corcum
- Houston, D.J., (2000) 'public-service motivation: A Multivariate Test', in: Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 10(4): 713-728
- Hupe, P.L, Beukenholdt-ter Mors, M.A. Klaassen, H.L. (2000) *Publiek onderhandelen een vorm van eigentijds besturen* (pag 217-237), Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hupe, P.L., *Klerk noch Koopman*, jaargang 1 nummer 4 1992
<http://www.bestuurskunde.nl/bestuurskunde/jg1/nr4/1992,,1,4,1.php> (februari 2005)
- Kaiser, H & Hommes, D., *Een overheidsorganisatie die deugt geeft medewerkers vleugels.* Overheids Management nr 12 2004.
- Mintzberg, H., (2000) *Organisatiestructuren.* Schoonhoven: Academic Service.
- Neelen, G.H.J.M. Rutgers. M.R. Tuurenhout M.E. *De bestuurlijke kaart van Nederland.* (2003) Bussum, Coutinho.
- Nieuwenkamp, R. (2001). *de prijs van het politieke primaat.* Delft: Eburon
- Noordegraaf, M. Ringeling, A.B. Zwetsloot, F.J.M. (1995). *De ambtenaar als publiek ondernemer,* Bussum: Dick Coutinho.

- Oostveen, M., *Wat doe jij voor de maatschappij, topambtenaren worden managers van concern overheid*. NRC handelsblad, 22 januari 2005.
- Peper, B., *Op zoek naar samenhang en richting, een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*.
<http://www.transformaties.org/bibliotheek/brapesari.htm> (mei 2005)
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004) *Public Management reform a comparative analysis* (pag 270). Oxford: university press.
- Pröpper, I. & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho
- Reussing, G.H., (1996) *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding*. Twente: Universty press
- Soesterbroek, F. *De worsteling met i-governance*
http://www.xpin.nl/expertise/artikel.php?pub_id=78 (10 mei 2005).
- Thuis, P. (1999) *Toegepaste organisatiekunde*. (pag 298-301) Groningen: Wolters-Noordhoff bv
- Twist van. M.J.W & in 't Veld, R.J., *Het kerndepartement als sterfhuis over de onzekere toekomst van 's rijks ministeries*, jaargang 4, nummer 5,
<http://www.bestuurskunde.nl/bestuurskunde/jg4/nr5/1995.,4,5,2.php> (mei 2005)
- Wallage, J. (2005) *Lang leve de Ambtenaar!* Amsterdam: Bert Bakker.
- Weber, M. (1948) *Bureaucracy*, uit: bid., Fram Max Weber: Essays in Sociology, London pp.196-216
- Zebregs, A., *Een integriteitskeurmerk voor het openbaar bestuur?* B&G, jaargang 26(1999) 9, p. 26-31.

Literatuur van de Gemeente Roosendaal:

- Eindrapportage van de projectgroep cultuur (december 2003). *'onze manieren' de organisatiecultuur van de gemeente Roosendaal van beeld naar beweging*.
- Het managementteam (oktober 2003). *Beter Samen & Samen Beter*. Gemeente Roosendaal.
- Schoones, M. (juni 2004). *Burgers en interactiviteit*. Gemeente Roosendaal.
- Strategienota (1995). *De nieuwe gemeente Roosendaal. Heerle, Moerstraten, Nispen, Roosendaal, Wouw, Wouwse Plantage. Samen op weg naar de 21^e eeuw*. Gemeente Roosendaal
- Gemeente Roosendaal. *Geschiedenis van de Gemeente Roosendaal*.
<http://www.gemeenteroosendaal.nl> (februari 2005)
- Gemeente Roosendaal. *Sociaal Jaarverslag 2003*.

Bijlagen

Interviewvragen

Voor de ambtenaar

- Functie?
- Hoe lang in dienst? Korte beschrijving loopbaan?
- Vind u de laatste jaren het werk meer of minder aantrekkelijk waarom?
- Waarom werk je bij de gemeente? Wat vind je aantrekkelijk aan het werken bij de gemeente?
- Hoe ervaar je jou relatie met de politiek? En waarom (*vgl 't Hart: vertrouwen is bepalend voor een goed relatie.*) Is die veranderd de laatste jaren?

Ik schets de ontwikkeling van interactief bestuur, volgend door de vragen:

- Herken je die ontwikkeling?
- Wat betekent die ontwikkeling voor jou werk (*flexibel reageren, politiek bedrijven en beleid bijstellen*) en voor de relatie met de politiek?
- Nog andere competenties gewenst m.b.t deze ontwikkeling?
- Wat betekent die ontwikkeling voor het werk van andere ambtenaren? (wat zie je om je heen (in Roosendaal) gebeuren)
- Ervaar je deze veranderingen als dat je werk meer of minder aantrekkelijke wordt en waarom?
- Wat zou er beter kunnen?

Ik schets de ontwikkeling NPM, volgend door de vragen:

- Herken je die ontwikkeling?
- Wat betekent die ontwikkeling voor jou werk (*entrepreneur ambtenaar*) en voor de relatie met de politiek?
- Nog andere competenties gewenst m.b.t deze ontwikkeling?
- Wat betekent die ontwikkeling voor het werk van andere ambtenaren? (wat zie je om je heen (in Roosendaal) gebeuren)
- Ervaar je deze veranderingen als dat je werk meer of minder aantrekkelijke wordt en waarom?
- Wat zou er beter kunnen?

Ik schets de ontwikkeling dualisme, volgend door de vragen:

- Herken je die ontwikkeling?
- Wat betekent die ontwikkeling voor jou werk (*politieke antenne↑ waan van de dag doordat afbreukrisico van wethouders hoger is*) en voor de relatie met de politiek?
- Nog andere competenties gewenst m.b.t deze ontwikkeling?
- Wat betekent die ontwikkeling voor het werk van andere ambtenaren? (wat zie je om je heen (in Roosendaal) gebeuren)
- Ervaar je deze veranderingen als dat je werk meer of minder aantrekkelijke wordt en waarom?
- Wat zou er beter kunnen?

Stellingen

- Ik heb last van de bureaucratie in mijn werk omdat ik dan niet flexibel kan reageren! (*Interactief beleid*)
- Mijn werk wordt bepaald door de waan van de dag (en hoe komt dat?) (*dualisme*)

- Ik ben zelf ook politiek aan't bedrijven (en hoe komt dat? Waaruit blijkt dat?) (*Interactief beleid*)
- Het nemen van initiatief en risico's wordt in deze organisatie gewaardeerd. (*NPM*)

Voor bestuurder

- Functie?
- Wat verwacht u van de ambtenaar als politicus?
- Welke competenties moet een ambtenaar hebben?
- Hoe zijn die veranderd de laatste jaren?

Ik schets de ontwikkeling van interactief bestuur volgend door de vragen:

- Wat betekent deze ontwikkeling voor het werk van de ambtenaar (welke competenties zijn daardoor gewenst) en de relatie met de ambtenaar volgens u?
- Is dit positief of negatief t.a.v de aantrekkelijkheid van het werk voor de ambtenaar?
- Wat zou er hieromtrent beter kunnen?

Ik schets de ontwikkeling NPM, volgend door de vragen:

- Wat betekent deze ontwikkeling voor het werk van de ambtenaar (welke competenties zijn daardoor gewenst) en de relatie met de ambtenaar volgens u?
- Is dit positief of negatief t.a.v de aantrekkelijkheid van het werk voor de ambtenaar?
- Wat zou er hieromtrent beter kunnen?

Ik schets de ontwikkeling dualisme, volgend door de vragen:

- Wat betekent deze ontwikkeling voor het werk van de ambtenaar (welke competenties zijn daardoor gewenst) en de relatie met de ambtenaar volgens u?
- Is dit positief of negatief t.a.v de aantrekkelijkheid van het werk voor de ambtenaar?
- Wat zou er hieromtrent beter kunnen?

Stellingen

- Ik verwacht dat een ambtenaar precies uitvoert wat ik vraag
- Of ik goed kan werken met een ambtenaar hangt af van mijn persoonlijke relatie met hem/haar
- Ik laat een ambtenaar vrij in z'n werk, hij mag hierbij zoveel mogelijk beslissingen zelf nemen.

