



Samenwerken aan ambtelijk vakmanschap in een veranderende organisatie

Onderzoek naar het effect van de spanningen tussen de bureaucratie en de netwerkorganisatie op het ambtelijk vakmanschap.

Masterscriptie Management van de Publieke Sector

Naam:	Simone Sybesma
Studentnummer:	1029924
Instelling:	Universiteit Leiden
Begeleider Universiteit:	Dhr. Dr. T. Kerkhoff
Tweede lezer Universiteit:	Dhr. Prof. Dr. F. Van der Meer
Begeleider Ministerie BZK:	Mevr. M.A. Gelderblom

Voorwoord

Voor u ligt de Masterscriptie ‘Samenwerken aan ambtelijk vakmanschap in een veranderende organisatie’. Een onderzoek dat het effect van de spanningen tussen de bureaucratie en netwerkorganisatie op het ambtelijk vakmanschap onderzoekt en geschreven is in het kader van mijn afstuderen van de opleiding Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden.

Het onderzoek voor deze scriptie vond plaats gedurende een stage in de periode van februari 2015 tot en met oktober 2015 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Ik heb hier een bijzonder prettige tijd gehad en wil iedereen dan ook bedanken voor de prettige samenwerking, interesse en grote bewegingsruimte die ik heb gekregen tijdens het schrijven van deze scriptie. In het bijzonder wil ik een dankwoord richten tot mijn stagebegeleidster Ria Gelderblom die mij begeleid heeft tijdens het gehele proces, heeft meegedacht en me voorzag van nuttige feedback en talloze inzichten vanuit de praktijk.

Ook wil ik een woord van dank richten tot mijn scriptiebegeleider vanuit de Universiteit, Toon Kerkhoff. Zijn begeleiding en uitgebreide feedback waren bijzonder leerzaam en daagden mij telkens uit om kritisch naar het stuk te blijven kijken, waardoor ik het niveau kon bereiken waar ik naar streefde.

Na een lange periode van onderwijs en het toch af en toe zware proces van deze scriptie is het nu tijd om een volgende stap nemen. Ik wil dan ook van deze gelegenheid gebruik maken om mijn ouders te bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun, liefde en vertrouwen in mij. Zonder hen was ik niet gekomen waar ik nu sta. Ook mijn vriendinnen en studiegenoten wil ik bedanken. Zij wisten mij op de juiste momenten te ondersteunen en voorzagen me van nuttige tips. Ik kan met trots zeggen dat ik met het afronden van deze scriptie klaar ben om de volgende stap te zetten in het vakgebied waar mijn passie ligt. In dit vakgebied zal ik alle opgedane kennis toepassen, maar tegelijkertijd nog altijd open blijven staan om door te leren en mezelf te ontwikkelen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Simone Sybesma

Leiden, december 2015

Samenvatting

De relatie tussen overheid en samenleving verandert. Partijen rondom de overheid organiseren zich meer en beter in netwerken. De afstand tussen beide wordt kleiner en samenwerking wordt een steeds belangrijker onderdeel van deze relatie. De genoemde ontwikkelingen gaan gepaard met een noodzaak voor verandering binnen de overheid in de manier van werken. Van ambtenaren worden andere vaardigheden verwacht dan voorheen en het begrip ambtelijk vakmanschap krijgt steeds meer aandacht. De bureaucratische manier waarop de overheid ingericht is botst echter met deze nieuwe eisen en verwachtingen die bij een netwerksamenleving horen.

In dit onderzoek worden, met als casus het ministerie van BZK, eventuele spanningen en de invloed ervan op het ambtelijk vakmanschap onderzocht. Dit gebeurt aan de hand van de volgende centrale vraagstelling: *'In hoeverre wordt het ambtelijk vakmanschap van managers en medewerkers bij BZK beïnvloed door spanningen tussen een bureaucratische organisatiestructuur en een netwerkgeoriënteerde manier van werken?'*

De relatie tussen manager en medewerker wordt als variabele gebruikt om te onderzoeken of een goede relatie, zoals het 5R analyse model (van der Stoep, 2012) aangeeft, bijdraagt aan minder spanningen en beter vakmanschap. Door middel van surveys en interviews worden 18 respondenten van het Directoraat Generaal (DG) Bestuur en Koninkrijksrelaties en DG Wonen en Bouwen bevestigd over de centrale vraagstelling. Het doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de mate waarin spanningen ervaren worden en wat de invloed daarvan is op ambtelijk vakmanschap, om uiteindelijk aanbevelingen voor verbeteringen te kunnen doen. Het onderzoek is van belang omdat het bijdraagt aan het maatschappelijke debat over ambtelijk vakmanschap. Daarnaast draagt het bij aan het wetenschappelijke debat omdat het naast de veranderende waarden voor ambtenaren ook kijkt naar de institutionele gevolgen van deze ontwikkelingen en een organisatorische kijk geeft op het onderzoek naar de netwerksamenleving.

Het theoretische kader biedt verdieping op de belangrijkste concepten van het onderzoek. Het wordt duidelijk dat er theoretisch gezien spanningen ontstaan tussen de bureaucratie, die gekenmerkt wordt door een grote mate van hiërarchie en veel controle, en de netwerkorganisatie. Een netwerkorganisatie kan getypeerd worden aan de hand van de kenmerken: beleid maken vanuit de vraag van de samenleving, plattere organisatie, projectmatig werken, sterkere positie medewerkers, flexibiliteit, transparantie, openheid en vertrouwen. Verder wordt duidelijk dat er op verschillende manieren naar ambtelijk vakmanschap gekeken kan worden en is de volgende onderzoeksdefinitie tot stand gekomen: het excellent kunnen uitvoeren van ambtelijk werk op een vakbekwame, betrokken en gewetensvolle manier, waarbij publieke waarden omgezet worden in resultaten die maatschappelijke meerwaarde opleveren, waar de ambtenaar resultaatgericht, behoorlijk en

responsief is en in staat is dilemma's van botsende waarden op te lossen.

Tot slot gaat het theoretisch kader in op het 5R analyse model met als kern een volwassen *relatie* tussen manager en medewerker waarbinnen de manager *richting* en *ruimte* geeft en de medewerker *resultaten* levert waarover hij *rekenschap* aflegt.

Uit het onderzoek is gebleken dat er spanningen zijn tussen de sterk bureaucratische organisatiestructuur en de netwerk georiënteerde manier van werken. Lichte spanningen die op beide DG's naar voren zijn gekomen, zijn contact dat beperkt blijft tot usual suspects, risicomijdend gedrag en een te sterke focus op interne resultaten in plaats van ook op externe resultaten. Naar voren gekomen sterke spanningen zijn een lage mate van vertrouwen in de organisatie, lage transparantie (voornamelijk geen goede eenduidige informatievoorziening), bureaucratisme en gebrek aan ruimte in tijd. Daarnaast zijn er ook spanningen geconstateerd die specifiek op één DG voorkwamen. Bij DGBK zijn dit als lichte spanningen het niet verder dragen van creativiteit in de organisatie en beperkt contact met externe partijen. Als sterke spanning is naar voren gekomen het gebrek aan een missie en visie. Bij DGWB is een lichte spanning naar voren gekomen aangaande lange en logge financieringslijnen. Verder is geconstateerd dat op de aspecten betrokkenheid en behoorlijkheid en responsiviteit van ambtelijk vakmanschap de meeste invloed wordt ondervonden. De betrokkenheid met het werk is groot, maar met de organisatie niet. Daarnaast is bij beide DG's het feit dat het contact met externe partijen beperkt blijft tot usual suspects een van de redenen dat de behoorlijkheid en responsiviteit negatief worden beïnvloed. Ook speelt op DGBK het gebrek aan missie en visie hier een rol in.

De discussie van dit onderzoek laat zien dat er voornamelijk gezocht moet worden naar een balans van de bureaucratie zodat deze niet omslaat naar bureaucratisme. Dit is voornamelijk de oorzaak van spanningen op het gebied structuur en systemen. Wat betreft de invloed van een goede relatie op de spanningen en het ambtelijk vakmanschap is duidelijk geworden dat een goede relatie niet direct zorgt voor minder spanningen. Het onderzoek laat zien dat er factoren invloed uitoefenen buiten deze relatie. Een kanttekening is dat een ruime meerderheid wel aangeeft dat een goede relatie een belangrijke factor is om tot ambtelijk vakmanschap te komen. Er zou een bestuurscultuurverandering nodig zijn, ook bij de politiek, en meer aandacht voor politieke ambtelijke verhoudingen.

Tot slot kan er uit dit onderzoek geconcludeerd worden dat vooral waarden als vakbekwaamheid, gewetensvol zijn en resultaatgerichtheid voor veel ambtenaren tot de basis waarden behoren. Ambtelijk vakmanschap draait voornamelijk om het zoeken naar verbinding (tussen, binnen en buiten de organisatie), bewust zijn van je bredere Rijksrol en het leren omgaan met de structuren die er liggen, waarbij het ontwikkelen van zowel organisatorische als politieke sensitiviteit en aandacht voor politiek ambtelijke verhoudingen belangrijk is.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
Lijst met afkortingen	6
1. INLEIDING	8
1.1. Aanleiding en Probleemschets	8
1.2. Afbakening van het onderwerp	9
1.3. Centrale vraagstelling	10
1.4. Theorie en methode van het onderzoek	11
1.4.1. Theorie	11
1.4.2. Onderzoekstrategie	11
1.5. Doelstelling en relevantie	12
1.6. Leeswijzer	13
2. VAN EEN STERK BUREAUCRATISCHE NAAR EEN MEER NETWERKGEORIËNTEERDE ORGANISATIE	14
2.1. De netwerksamenleving	14
2.2. Organisaties	15
2.2.1. Het 7'S model als basis voor organisaties	15
2.3. De bureaucratische organisatie	16
2.4. De netwerkorganisatie	17
2.4.1. De netwerkorganisatie in een model	18
2.5. Spanningen tussen een sterk bureaucratische organisatie en meer netwerk- georiënteerde organisatie	21
2.6. Ambtelijk vakmanschap	25
2.6.1. Invalshoeken	25
2.6.2. Onderzoeksdefinitie van ambtelijk vakmanschap	26
2.7. Samenvattend	28
3. DE RELATIE TUSSEN MANAGER EN MEDEWERKER	29
3.1. Een goede relatie tussen manager en medewerker	29
3.2. Uitgangspunten 5R analyse model	29
3.2.1. Richting	30
3.2.2. Ruimte	31
3.2.3. Resultaten	31
3.2.4. Rekenschap	32
3.3. Samenvattend	32

4. METHODOLOGIE	33
4.1. Onderzoeksstrategie	33
4.2. Onderzoeksmodel	34
4.3. Aanpak van de analyse en het scoren van de resultaten	34
4.4. Verwachtingen van het onderzoek	35
4.5. Reorganisatie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	36
5. RESULTATEN EN ANALYSE	37
5.1. Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties	37
5.1.1. Organisatie-ervaring en eventuele spanningen	37
5.1.2. Ambtelijk vakmanschap	52
5.1.3. Samenvattend	58
5.1.1. Invloed van de spanningen op ambtelijk vakmanschap	60
5.2. Directoraat Generaal Wonen en Bouwen	62
5.2.1. Organisatie-ervaring en eventuele spanningen	62
5.2.2. Ambtelijk vakmanschap	77
5.2.3. Samenvattend	82
5.2.4. Invloed van de spanningen op ambtelijk vakmanschap	83
5.3. Vergelijking van de casussen	85
6. CONCLUSIE EN AFSLUITENDE ANALYSE	87
6.1. Beantwoording centrale vraagstelling	87
6.1.1. Ervaring spanningen	87
6.1.2. Invloed spanningen op ambtelijk vakmanschap	88
6.2. Discussie	89
6.2.1. Organisatiebeleving en spanningen	89
6.2.1. Relatie manager en medewerker en cultuurverandering	90
6.2.2. Ambtelijk vakmanschap	922
6.3. Aanbevelingen voor de praktijk	93
6.4. Beperkingen en bruikbaarheid onderzoek	94
6.5. Aanbevelingen voor vervolg onderzoek	924
REFERENTIES	96

Lijst met afkortingen

BWOB	Beter Werken in het Openbaar Bestuur
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DG	Directoraal Generaal (persoon)
DG	Directoraat Generaal (afdeling)
DGBK	Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
DGWB	Directoraat Generaal Wonen en Bouwen
NPM	New Public Management
PVM	Public Value Management
ROB	Raad Openbaar Bestuur

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en Probleemschets

Verandering is van alle tijden. Al vanaf de jaren vijftig is de overheid continu bezig zichzelf te ontwikkelen. Ze probeert haar werkzaamheden te moderniseren en zichzelf zo in te richten dat zij aansluit bij de ontwikkelingen (van der Twist et al., 2009: 3). Anno 2015 speelt verandering nog steeds een rol in de publieke sector, zo ook in relatie tussen overheid en samenleving. De burger wordt mondiger en stelt hogere eisen aan de overheid dan voorheen. De invloed die burgers op beleid willen hebben, neemt toe en verandert de relatie tussen overheid en samenleving. Ook de toename van het gebruik van sociale media zorgt ervoor dat die relatie verandert. De afstand tussen burger en overheid wordt kleiner en samenwerking is een kernelement geworden van de relatie (ROB, 2012). Deze ontwikkelingen leiden er onder andere toe dat ambtenaren steeds meer worden aangesproken op datgene wat zij doen en hoe zij dat doen. De huidige maatschappelijke ontwikkelingen hebben effect op het handelen van de overheid en haar ambtenaren. Om als overheid en ambtenaar mee te kunnen gaan met de tijd zeggen deskundigen dat een andere manier van werken nodig is ('t Hart, 2014; Van der Meer, Van den Berg en Dijkstra, 2011:2; Ministerie BZK, 2007:3-4).

Om gehoor te geven aan de eisen die de samenleving stelt en om de overheid effectiever en efficiënter te laten opereren, werd in 2007 het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' gestart. Een programma met als doelstelling: "een betere overheid met minder functies" (Ministerie BZK, 2007:6). De overheid goedkoper en kleiner maken, betekent echter niet meteen dat zij daar ook beter van wordt. De kwaliteit van de overheid ligt voor een groot deel in handen van haar professionals en het is dan ook van belang om aandacht te hebben voor hun werkzaamheden en de uitdagingen waar zij voor staan: aandacht voor hun vakmanschap.

In navolging van het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' startte in 2010 het Rijksbrede programma van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) 'Beter Werken in het Openbaar Bestuur' (BWOB). Dit programma is door het ministerie gestart om handvatten te bieden aan overheidsorganisaties en ambtenaren voor het vernieuwen en verbeteren van de overheid. Eén van de onderdelen van het programma is ruimte geven voor professionalisering. Professionalisering draagt bij aan het ontwikkelen van ambtelijk vakmanschap, het excellent kunnen uitvoeren van ambtelijk werk. Meer ruimte voor professionalisering c.q. vakmanschap leidt volgens onderzoek tot beter presterende werknemers en een beter functionerende overheid (Spector, 1986; ICTU programma internetspiegel, 2012). Het zou moeten leiden tot een werkklimaat waarin professionals hun werk excellent kunnen uitvoeren en zo het vakmanschap zich eigen kunnen maken.

Een onderdeel van de veranderende relatie tussen overheid en samenleving is de ontwikkeling naar een netwerksamenleving: “Een samenleving waarbij het netwerk de dominante organisatievorm is op maatschappelijk, organisatorisch en persoonlijk niveau (Van Berlo, 2010:14)”. Deze ontwikkeling is voor de één een feit en voor de ander nog iets waar ze zelf niet middenin staan. Toch werken steeds meer mensen en organisaties in netwerken samen. Samenwerken binnen de afdeling, buiten de afdeling en ook buiten de organisatie wordt steeds belangrijker. Er wordt van de overheid verwacht dat ze meer functioneren als netwerkorganisatie en samen met de burger en het maatschappelijk middenveld maatwerk levert op vragen vanuit de maatschappij. Als gevolg van deze ontwikkeling wordt een andere manier van werken en een andere manier van organiseren verwacht van de professionals in de organisatie.

De organisatieverandering naar een netwerkorganisatie lijkt echter, vanwege het politieke primaat en de hiërarchische controle die daar bij hoort, een moeilijke opgave. Het is een voortdurende zoektocht, waarbij risico's moeten worden afgewogen en een middenweg moet worden gezocht. Volgens de theorie ontstaat er vooral een spanning tussen het ideaaltype van de bureaucratie en een netwerk georiënteerde manier van werken die nodig is om als overheid te kunnen opereren in een netwerksamenleving (Van Berlo, 2010: 13-14, 47; 't Hart, 2014: 24; Van der Steen et al., 2011: 5, 12, 53). In dit onderzoek wordt gekeken wat de invloed is van deze spanning op het ambtelijk vakmanschap van ambtenaren.

1.2. Afbakening van het onderwerp

Ambtelijk vakmanschap is een begrip dat zich niet eenvoudig laat definiëren. Het bestaat uit verschillende aspecten - zoals kennis, vaardigheden, persoonlijke eigenschappen, publieke waarden en relaties - en kan op veel manieren worden uitgelegd en ingevuld. Ook vanwege de diversiteit van de werkzaamheden en het unieke kenmerk van de verschillende organisaties binnen de overheid, zou een te rigide beeld van ambtelijk vakmanschap geen recht doen aan veel ambtelijk werk. Dit heeft als gevolg dat het belangrijk is voor dit onderzoek om het onderwerp op een aantal velden af te bakenen.

Ten eerste is op basis van verschillende theorieën de volgende werkdefinitie van ambtelijk vakmanschap opgesteld: ‘Het excellent kunnen uitvoeren van ambtelijk werk op een vakbekwame, betrokken en gewetensvolle manier, waarbij publieke waarden omgezet worden in resultaten die maatschappelijke meerwaarde opleveren, waar de ambtenaar resultaatgericht, behoorlijk en responsief is en in staat is dilemma's van botsende waarden op te lossen.’ In hoofdstuk 2 zal er dieper op de totstandkoming en de inhoud van deze definitie worden ingegaan.

Om een zo homogeen mogelijk onderzoeksveld te creëren is er, ten tweede, voor gekozen om het onderzoek op Rijksniveau uit te voeren bij het ministerie van BZK. Het ministerie van BZK van kabinet Rutte II heeft als taak om de kernwaarden van de democratie te borgen, staat voor een goed

en slagvaardig openbaar bestuur en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Dit ministerie draagt eraan bij dat burgers kunnen wonen in betaalbare, veilige en energiezuinige woningen in een buurt waar iedereen meetelt en meedoet en het prettig leven is (Ministerie van BZK, 2015). De ambtelijke leiding van het departement ligt bij de Secretaris Generaal. Hij geeft leiding aan zeven dienstonderdelen, te weten drie Directoraten Generaal en vier overige onderdelen en uitvoeringsorganisaties (zie bijlage één voor het organogram met specificaties). De keuze om in dit onderzoek te richten op het ministerie van BZK komt voort uit het gezegde ‘practice what you preach’. Met de start van het programma BWOB wil het ministerie van BZK een Rijksbrede beweging inzetten die meer ruimte voor de professional creëert. Het ministerie van BZK valt onder het Rijk waarmee deze beweging ook van toepassing zou moeten zijn op het ministerie zelf. In de praktijk zie je echter vaak dat organisaties het lastig vinden om het gezegde ‘practice what you preach’ te realiseren. Ook is het ministerie bezig met het opzetten van een intern programma dat aandacht vraagt voor ambtelijk vakmanschap (Ministerie van BZK, 2015). Deze zaken maken het interessant en relevant om het onderzoek bij het ministerie van BZK uit te voeren.

Als laatste is de keuze gemaakt om het onderzoek te richten op medewerkers en managers binnen deze organisatie. Specifieker op respectievelijk beleidsmedewerkers en hun direct leidinggevende. Deze keuze wordt in paragraaf 1.5 en later in hoofdstuk 3 nog nader toegelicht.

1.3. Centrale vraagstelling

Zoals eerder gezegd, is er theoretisch gezien een spanning tussen de bureaucratisch geleide overheid en de netwerkgeoriënteerde samenleving. Er moet gezocht worden naar een goede verbinding tussen de twee (Lipman, 2013; ROB, 2012:14). Tegelijkertijd is er een andere manier van werken nodig en daarmee aandacht voor het ambtelijk vakmanschap. Afgeleid van al het voorgaande zal de volgende vraag in dit onderzoek centraal staan:

‘In hoeverre wordt het ambtelijk vakmanschap van managers en medewerkers bij BZK beïnvloed door spanningen tussen een bureaucratische organisatiestructuur en een netwerkgeoriënteerde manier van werken?’

Om tot een antwoord te komen op deze vraag is er een aantal deelvragen opgesteld:

- Wat wordt verstaan onder een bureaucratische organisatiestructuur?
- Wat wordt verstaan onder een netwerkgeoriënteerde manier van werken?
- Welke spanningen bestaan er mogelijk volgens de theorie tussen de bureaucratische organisatiestructuur en een netwerkgeoriënteerde manier van werken?
- Wat wordt verstaan onder ambtelijk vakmanschap?

- Hoe ervaren zowel managers als medewerkers binnen BZK eventuele spanningen?
- Wat zeggen ervaringen van managers en medewerkers over de invloed van de spanningen op hun ambtelijk vakmanschap?

1.4. Theorie en methode van het onderzoek

Met dit onderzoek worden theorie en praktijk met elkaar verbonden. Het onderzoek is deductief van aard en toetst bestaande theorieën.

1.4.1. Theorie

Voor het onderzoek wordt een aantal theorieën gebruikt die verschillende functies in het onderzoek omvatten. Als eerste worden de context en de concepten van het onderzoek toegelicht. Hierbij wordt dieper ingegaan op het concept netwerksamenleving en wordt aan de hand van het 7'S model van Peters en Waterman (1980) ingegaan op het concept organisaties. Het 7'S model geeft een basis voor de begrippen bureaucratische organisatie en netwerkorganisatie, die vervolgens besproken worden. Het theoretisch kader van deze scriptie bestaat verder uit theorie zoals gegeven door Van der Steen, Peeters & van Twist uitgevoerd in opdracht van het ministerie VROM (2011), het Public Value Management (PVM) van Stoker (2006) en Shaw (2013) en theorieën over bureaucratie van Weber en Mintzberg (1989). Tot slot volgen theorieën over ambtelijk vakmanschap. Hierin wordt vanuit verschillende perspectieven, zoals het competentie management, maar ook onderzoek van Paul t Hart (2014) en het programma 'Ambtelijk Vakmanschap' van het ministerie van BZK, naar ambtelijk vakmanschap gekeken om tot een geoperationaliseerde definitie te komen.

Naast de theorie om de concepten nader toe te lichten bevat het theoretische kader ook een verklarende theorie. Volgens het 5R analyse model van Van der Stoep is de manager de schakel tussen hiërarchie en netwerken. Een goede en volwassen relatie tussen manager en medewerker leidt tot een beter presterende professional (Van der Stoep, 2012:8,10). In dit model staat de relatie tussen manager en medewerker centraal, waarbij een manager *richting* en *ruimte* geeft en de medewerker *resultaat* en *rekenschap* aflegt. Dit model wordt in dit onderzoek gebruikt om de verbinding tussen de bureaucratie (manager) en de netwerken (medewerker) te onderzoeken.

1.4.2. Onderzoekstrategie

Vanwege de verschillen per Directoraat Generaal (DG) in werkzaamheden en de gevolgen die dit kan hebben voor de ervaringen van de medewerkers, is gekozen om een vergelijkende case study uit te voeren op DG Wonen en Bouwen (DGWB) en DG Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK). De data voor dit onderzoek is verzameld door middel van een survey en een verdiepend interview bij achttien managers en medewerkers van het ministerie van BZK. De selectieprocedure is aselekt verlopen. Van

elke DG zijn de Directeur Generaal en een aantal managers van verschillende directies benaderd, die vervolgens op een representatieve wijze werknemers hebben aangedragen. Alle verzamelde data wordt anoniem gepresenteerd omwille van de privacy van de deelnemers. Zo ontstaat ook een veilige sfeer voor het delen van gevoelige informatie.

Als verdere aantekening dient te worden gezegd dat er ten tijde van het onderzoek een grote reorganisatie is afgekondigd. Bij deze reorganisatie worden de gekozen DG's voor de case study per 1 april 2016 gefuseerd. Deze ontwikkeling maakt het onderzoek interessant en relevant voor medewerkers en management, maar vereist wel aandacht wat betreft de analyse van de resultaten. In het methodologische hoofdstuk zal hier verder op worden ingegaan.

1.5. Doelstelling en relevantie

Het doel van dit onderzoek is drieledig. Ten eerste wordt inzichtelijk gemaakt waar de besproken spanningen volgens de theorie kunnen liggen en wat volgens de theorie nodig is om een goede verbinding te kunnen maken tussen de overheidsorganisatie en de nieuwe manier van netwerk werken door professionals. Vervolgens wordt onderzocht welke spanningen worden ervaren door managers en medewerkers bij twee DG's en wat dat betekend voor hun ambtelijk vakmanschap. Tot slot heeft het onderzoek als doel aanbevelingen te doen aan zowel het management als de medewerkers wat zij organisatorisch of in hun eigen werk kunnen verbeteren om tot een beter ambtelijk vakmanschap te komen.

Ambtelijk vakmanschap is een onderwerp dat de afgelopen jaren op verschillende manieren is belicht in debatten over het functioneren van de overheid. Op verschillende plaatsen binnen de overheid zijn er bijeenkomsten over het onderwerp en wordt gepubliceerd over hoe ambtenaren om kunnen gaan met de ontwikkelingen die invloed hebben op hun handelwijze. Enkele voorbeelden zijn de publicatie van de NSOB over ambtelijk vakmanschap 3.0 ('t Hart, 2014), het eerder genoemde programma 'BWOB' (beterwerkeninhetopenbaarbestuur, 2015), het onderzoek van Internetspiegel naar 'ruimte voor de professional' (ICTU programma internetspiegel, 2012) en een publicatie in vakblad *Public Mission* (Public mission, 2015). Ook ambtenaren zijn met het onderwerp bezig. Zo is er een denktank opgezet voor ambtenaren van de toekomst en is er een reflectiebundel opgesteld met 37 reflecties van ambtenaren op de publicatie van Paul 't Hart (IKPOB, VOM & VGS, 2015). Dit onderzoek is maatschappelijk relevant en draagt bij aan dit debat, door ervaringen in kaart te brengen en handvatten aan te bieden voor een betere relatie tussen manager en medewerker wat bij kan dragen aan ambtelijk vakmanschap. Het ontwikkelen van beter vakmanschap is niet alleen relevant voor professionals binnen het openbaar bestuur, maar ook de maatschappij is hier bij gebaat. Beter presterende professionals dragen bij aan een meer effectieve en meer efficiënte overheid.

Naast maatschappelijk relevant is het onderzoek ook wetenschappelijk relevant. Verschillende theorieën gaan in op 'het profiel van de professional' (Roose, 2002; Berg 2004; 't Hart 2014; Zuurmond & de Jong, 2011; Bruijn, Van Diggelen, Jellema, Potiek & Witjes, 2014), waarbij voornamelijk - al dan niet - veranderende competenties van professionals in het openbaar bestuur centraal staan. Hiermee samenhangend zijn ook theorieën te vinden die zich richten op de veranderende waarden en ideeën van de overheid en een goede ambtenaar (Van der Meer, Van den Berg & Dijkstra, 2011; Raadschelders, Toonen & van der Meer, 2007; Stoker, 2006; Rhodes & Wanna, 2007). Dit wetenschappelijke debat richt zich voornamelijk op de vraag wat er verstaan wordt onder deze veranderde waarden en een goede ambtenaar. Shaw (2013:486) kaart aan dat in bestaande literatuur weinig wordt gekeken naar de institutionele gevolgen van deze veranderingen. In zijn artikel gaat hij voornamelijk in op de institutionele arrangementen gericht op de relatie tussen overheid en burger. Dit onderzoek is van toegevoegde waarde omdat het ambtelijk vakmanschap niet alleen normatief bekijkt. Het richt zich voornamelijk op de manier waarop men bij dat ambtelijk vakmanschap moet komen. Ook richt het onderzoek zich op een actueel en specifiek onderdeel - de spanning tussen bureaucratie en netwerk gestuurd werken - waarmee het een bijdrage levert aan vragen die worden opgeroepen worden in literatuur hierover (Van der Steen et al., 2011, Van Berlo, 2011). Tot slot is het onderzoek wetenschappelijk relevant omdat het een bijdrage levert in het onderzoek naar de netwerksamenleving en de netwerkorganisatie. Het onderzoek biedt een organisatorische kijk op de netwerksamenleving en biedt een overzicht van de kenmerken waar een netwerkorganisatie globaal aan moet voldoen. Iets wat in bestaande literatuur nog niet veel gegeven wordt.

1.6. Leeswijzer

Naast de hieraan voorafgaande inleiding bestaat het onderzoek uit een zestal hoofdstukken. Allereerst volgt een beschrijvend hoofdstuk (hoofdstuk 2) waarin de context van het onderzoek besproken wordt. Dit wordt gedaan om een goed beeld te schetsen van de situatie en ontwikkelingen waarin het onderzoek zich bevindt en om de concepten van het onderzoek toe te lichten. Vervolgens volgt een theoretisch hoofdstuk (hoofdstuk 3) waarin ingegaan wordt op de verklarende theorie die in dit onderzoek gebruikt wordt. Na de context en de theorie volgt de bespreking van de methodologie en het onderzoeksmodel (hoofdstuk 4). Daarna volgt de presentatie van de door het onderzoek gevonden resultaten en analyse van deze resultaten (hoofdstuk 5). Tot slot wordt in hoofdstuk 6 een conclusie getrokken en aanbevelingen gedaan.

2. Van een sterk bureaucratische naar een meer netwerkgeoriënteerde organisatie

Voor het onderzoek is het van belang om een duidelijk beeld te schetsen van de situatie en ontwikkelingen waar dit onderzoek mee te maken heeft. In dit hoofdstuk zal er ingegaan worden op de volgende beschrijvende deelvragen van het onderzoek:

- Wat wordt verstaan onder een bureaucratische organisatiestructuur?
- Wat wordt verstaan onder een netwerkgeoriënteerde manier van werken?
- Welke spanningen bestaan er mogelijk volgens de theorie tussen de bureaucratische organisatiestructuur en een netwerkgeoriënteerde manier van werken?
- Wat wordt verstaan onder ambtelijk vakmanschap?

Om te beginnen wordt een toelichting gegeven op de netwerksamenleving (paragraaf 2.1) om een beeld te schetsen van de huidige situatie en ontwikkelingen. Vervolgens wordt ingegaan op organisatiekunde (paragraaf 2.2), waar door middel van het 7'S model de onderdelen van een organisatie worden besproken. Deze theorie legt een basis voor de beschrijving van de bureaucratische organisatie (paragraaf 2.3) en de netwerkorganisatie (paragraaf 2.4). Daarna worden de spanningen tussen de bureaucratische organisatie en de netwerkorganisatie (paragraaf 2.5) besproken. Tot slot wordt op ambtelijk vakmanschap (paragraaf 2.6) ingegaan, waarbij het belang van de discussie, vier invalshoeken en een onderbouwde werkdefinitie van ambtelijk vakmanschap aan bod komen.

2.1. De netwerksamenleving

De afgelopen decennia is de samenleving fundamenteel veranderd en anno 2015 is er sprake van een netwerksamenleving: een samenleving die draait om het samenwerken in netwerken. Dit heeft een grotere complexiteit en onoverzichtelijkheid ten gevolge (van der Steen et.al., 2011: 9). In 1991 kwam de Nederlander Jan van Dijk als eerste met de term netwerksamenleving. Van Dijk definieert de netwerksamenleving als volgt:

“A modern type of society with an infrastructure of social and media networks that characterizes its mode of organization at every level: individual, group/organizational and societal. Increasingly, these networks link every unit or part of this society (individuals, group and organizations). In western societies the individual linked by networks is becoming the basic unit of the network society.” (Van Dijk, 2012: 8)

Van der Steen, Peeters en van der Twist maken in hun essay over overheidssturing in een netwerksamenleving de passende vergelijking met de samenleving als een rizoom. Een rizoom is letterlijk een horizontale wortelstructuur die niet één hoofdtak of één plant aan de oppervlakte heeft, maar een ondergronds netwerk is van wortels waartussen steeds nieuwe verbindingen ontstaan (van der Steen et al., 2011: 10). De samenleving kan gezien worden als een netwerk van netwerken die op een of andere manier allemaal met elkaar verbonden zijn, maar waar geen samenhang in zit (van der Steen et al., 2011: 11). Het begrip netwerksamenleving is ingeburgerd in zowel samenleving als in het bestuur en lijkt een vast gegeven.

De laatste jaren zijn ook de overheden steeds meer met elkaar gaan samenwerken in de vorm van netwerken. Het Weberiaans bureaucratisch perspectief van hiërarchie en coördinatie wordt uitgebreid met een netwerkperspectief. Van Berlo benoemt een drietal trends die deze ontwikkeling versterken. Het aantal verbindingen tussen organisaties neemt toe en wordt op individueel niveau onderhouden; het middelpunt van de samenwerking ligt niet bij een organisatie, maar in netwerken tussen organisaties en steeds vaker zijn burgers of maatschappelijke partijen onderdeel van netwerken die werken aan een publieke taak (van Berlo, 2012: 14).

2.2. Organisaties

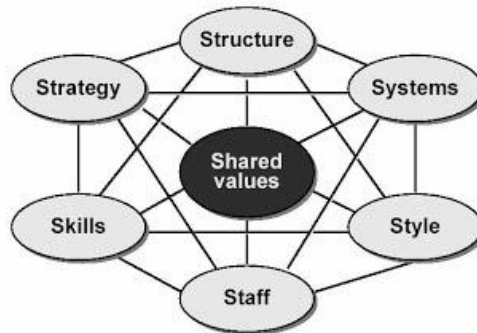
Richard Daft (2012) definieert organisaties als volgt:

“Sociale entiteiten die gericht zijn op een doel, ontworpen zijn als systemen van bewust gestructureerde en gecoördineerde activiteiten, en verbonden zijn met de externe omgeving”. (Daft, 2002: 12)

Volgens hem zijn organisaties niet de gebouwen die je ziet of de stelsels van regels en procedures, maar bestaat de organisatie uit de mensen die er werken. “Er is sprake van een organisatie als mensen met elkaar in wisselwerking staan om essentiële functies uit te voeren die bijdragen tot het realiseren van doelen”. (Daft, 2002: 12)

2.2.1. Het 7'S model als basis voor organisaties

Om organisatieverandering beter te begrijpen, ontwikkelden Peters en Waterman (1980) het 7'S model. Volgens dit model bestaat een organisatie niet alleen uit de manier waarop deze gestructureerd is, maar ook uit nog zes andere belangrijke elementen. Deze elementen vormen een goede basis om organisaties mee in te delen. “*Our claim is that effective organizational change is really the relationship between structure, strategy, systems, style, skills, staff and something we call shared values*”. (Waterman & Peters, 1980: 17)



Figuur 1: 7'S model van Waterman & Peters (1980)

Een organisatie is gebaseerd op *shared values* waar de hele organisatie vanuit werkt. Het gaat over de cultuur die er heerst. Deze gedeelde waarden zijn bepalend voor de invulling van de overige zes S'en. Zonder invulling te geven aan de zes S'en worden deze als volgt beschreven. *Structuur* zegt iets over de manier waarop een organisatie ingericht is. Het verdeelt taken en geeft de manier van coördinatie aan. *Strategie* zijn de acties van een organisatie die zij onderneemt om aan te sluiten bij de externe omgeving. Hier horen ook de missie en visie bij. Het is de manier waarop de organisatie probeert tot verbetering te komen. Onder *systemen* worden alle procedures verstaan, zowel formeel als informeel, die de organisatie draaiende houden. Het draait om de manier waarop mensen werken. Met *staff* worden alle medewerkers binnen de organisatie bedoeld. Hierbij kan er aan de ene kant gerefereerd worden naar de harde kant, de manier van belonen en de beoordelingssystemen, en aan de andere kant naar de zachte kant, de moraal, de motivatie en de houding. *Stijl* is de manier waarop de organisatie geleid wordt. De relatie van het management met de medewerkers speelt hierin een belangrijke rol. Tot slot heb je nog *skills* waarmee de eigenschappen en competenties van de organisatie worden aangegeven waar zij het beste in zijn en die nodig zijn om tot verbetering te komen (Peters & Waterman, 1980: 19-25).

2.3. De bureaucratische organisatie

Organisaties hebben zo elk hun eigen manier van werken en organiseren, maar iedere overheidsorganisatie laat zich typeren als een bureaucratie. Deze bureaucratie werd door socioloog Max Weber in zijn boek 'Wirtschaft und Gesellschaft' beschreven als een ideaaltype organisatie waar sprake is van een strikte verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die volgen uit een sterke hiërarchie. De regels en criteria voor de taakomschrijvingen en beoordelingen zijn rationeel en onpersoonlijk en de werkprocedures zijn gestandaardiseerd. Ook is sprake van formalisering doordat de basis voor het dagelijkse werk geschreven documenten zijn en er een continue stroom van dat werk is. Tot slot ligt de nadruk op efficiëntie door uit te voeren wat van bovenaf wordt opgelegd (van der Steen et al., 2011: 12).

Ook Mintzberg ging dieper in op deze organisatievorm en beschreef de professionele

bureaucratie. Veel overheden kunnen getypeerd worden als deze professionele bureaucratie. In een professionele bureaucratie zijn de werkprocessen gestandaardiseerd aan de hand van kennis en vaardigheden. De uitvoerende kern vormt het centrale deel van de organisatie. De professional werkt onafhankelijk en streeft naar vrijheid van handelen, maar is wel afhankelijk van de uiteindelijke bestuurder die een sleutelrol speelt richting de politieke en maatschappelijke omgeving (Mintzberg, 1989: 201). In tabel 1 is een beknopt overzicht te zien van de kenmerken van een bureaucratische organisatie aan de hand van het 7 S model.

Onderdeel	Kenmerken	Beschrijving
Shared values/cultuur	Rationaliteit en efficiëntie staan voorop	Naar binnen gericht in een stabiele omgeving
Strategie	Politiek gevoed beleid	Beleid wordt gevoed door politieke opdrachten
Structuur	Verticale structuur met grote mate van hiërarchie. Lange lijnen met veel regels	Grote mate van hiërarchie. Lange lijnen en weinig autonomie voor medewerkers
Systemen	Werken vanuit taken die vastliggen	Veel procedures en processen die rigide gevolgd moeten worden
Staff	Inhoud staat centraal	Medewerker is middel om doel te bereiken
Stijl	Hiërarchische relatie, waarbij de manager beslist	Naar binnen gericht in een stabiele omgeving Rationaliteit en efficiëntie staan voorop

Tabel 1: kenmerken van een bureaucratische organisatie

2.4. De netwerkorganisatie

Uit de ontwikkeling naar een netwerksamenleving zoals besproken in de eerste paragraaf volgt de noodzaak voor een institutionele verandering bij overheidsorganisaties. De verhouding tussen de samenleving en de overheid verandert, de verhouding tussen werknemers en de organisatie verandert, maar ook de verhoudingen tussen werknemers zelf veranderen. Van een hiërarchische organisatie moet naar een genetwerkte organisatie gegaan worden die in staat is haar medewerkers maximaal te laten presteren en verbinden (Van Berlo, 2012: 14, 48). Van Berlo geeft drie perspectieven aan die voor de overheid als leidraad moeten gelden in de komende jaren. Zo zegt hij dat het *denken in netwerken*, waarbij niet de organisatie, maar het onderwerp het uitgangspunt is, *het denken vanuit het individu*, waarbij de individuele medewerker als schakel wordt gezien en *het denken in platformen*, waarbij er platformen moeten komen waar samenwerking plaats kan vinden nodig zijn in de komende jaren (Van Berlo, 2010: 29).

Een stroming binnen de publieke sector die met de ontwikkeling naar een netwerksamenleving en netwerkorganisatie samenhangt, is het PVM. Ook deze stroming gaat uit van een netwerkperspectief waar de overheid zich steeds meer in bevindt (Stoker, 2006; Shaw, 2013: 484). Het

overkoepelende doel van deze stroming is publieke waarde creëren. Dit levert grotere efficiëntie op doordat (in theorie) de problemen waar het publiek het meeste waarde aan hecht, worden aangepakt. Het bepalen van publieke waarde gebeurt in een collectief proces waar politici, professionals binnen de publieke sector en alle stakeholders vanuit de samenleving samen tot doelen komen (Stoker, 2006: 41, 47-48). Netwerken, dialoog en samenwerking staan centraal in dit paradigma en het management moet een actieve rol spelen in het sturen van de netwerken. Medewerkers moeten een motiverende kracht kunnen halen uit het creëren van waarden en niet meer gedreven worden door regels (Stoker, 2006: 44, 55; Shaw, 2013: 482).

Een punt van kritiek bij deze benadering ligt volgens Rhodes en Wanna (2007: 412) bij de paradigma verschuiving van legitimiteit die volgens Stoker nodig is om een genetwerkte overheid te kunnen laten slagen. Rhodes en Wanna beargumenteren dat de democratische legitimiteit onder druk komt te staan door deze paradigma verschuiving. Publiek belang verschilt voor iedereen en in het systeem zoals wij dat kennen is de politiek aangewezen om hier consensus over te bereiken, niet ambtenaren in hun netwerken, zo zeggen Rhodes en Wanna (2017: 412).

2.4.1. De netwerkorganisatie in een model

De verandering in de manier van werken en organiseren die nodig is om als overheid te kunnen opereren in een netwerksamenleving, wordt in dit onderzoek getypeerd als de overgang naar een netwerkorganisatie. Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, bestaat deze verandering uit aandacht voor verschillende onderdelen van de organisatie (Shaw, 2013: 480; Waterman & Peters, 1980: 17). Een specifieke beschrijving van een netwerkorganisatie mist echter nog in de theorie. Voor dit onderzoek zijn er daarom op basis van het 7'S model van Waters en Peterman en aan de hand van relevante literatuur kenmerken geselecteerd waar volgens de theorie een huidige overheidsorganisatie aan zou moeten voldoen om goed te kunnen opereren in een netwerksamenleving. Deze kenmerken zijn schematisch in tabel 2 weergegeven. Een kanttekening van belang bij dit opgestelde model is dat het zich volledig richt op aandachtsgebieden van een netwerkorganisatie. In de praktijk zijn er per organisatie altijd nuances op de gebieden op te merken.

Shared values & cultuur

Een eerste kenmerk van de netwerkorganisatie is de aandacht voor publieke waarden en goed bestuur, aandacht voor de (morele) principes of standaarden die gewicht hebben bij het maken van keuzes. De gehele organisatie moet doordrongen zijn van het belang van deze waarden en deze moeten als leidraad gelden voor hoe zij handelt (Shaw, 2013: 484). Waarden waar aan gedacht kan worden zijn openheid, integriteit, participatie, behoorlijk contact met burgers, doelgerichtheid, doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfreinigend vermogen en verantwoording.

Organisatie	Kenmerken	Beschrijving
Shared values/ cultuur	<ul style="list-style-type: none"> - Publieke waarden en goed bestuur - Flexibiliteit - Transparantie - Vertrouwen en controle 	<ul style="list-style-type: none"> - Meer aandacht voor creatie van publieke waarden - Creatief denken. In tijd en plaats van werken. Flexibiliteit in aanpassing van beleid. - Alle informatie is openlijk toegankelijk - Grote mate van vertrouwen en weinig extra controle
Strategie	Input beleid uit samenleving	In dialoog met de samenleving beleid maken op basis van vraag uit de samenleving.
Structuur	Plattere structuur	Horizontale structuur met minder hiërarchie. Zelfsturing. Kortere lijnen voor beslissingsbevoegdheid en implementatie. Lage regeldruk.
Systemen	Manier van werken	Projectmatig werken. Werken vanuit het kernproces niet taken en functies. Samenwerken.
Staff	Positie/ invloed medewerker	Werknemers centraal stellen en versterken.
Stijl	Gelijkwaardige relatie	Managers en medewerkers werken in dialoog, waarbij medewerker ruimte wordt gegeven.

Tabel 2: Kenmerken van een netwerkorganisatie

Ook flexibiliteit is een belangrijk kenmerk nodig om netwerken volwaardig vorm en invulling te geven (van der Steen et al, 2011: 56). Medewerkers mogen creatief en flexibel denken bij het oplossen van problemen en krijgen hier ook de ruimte voor (Daft, 2012: 103). Ook moeten managers flexibel om kunnen gaan met veranderingen in de omgeving en in staat kunnen zijn om hun beleid op elk moment aan te kunnen passen (Stoker, 2006: 49). Flexibel werken uit zich onder andere in het niet vast zitten aan werktijden en werkplekken. Het creëren van flexibele werk plekken en flexibel in te delen werktijden zijn belangrijk. Bij een grotere flexibiliteit hoort ook een grotere mobiliteit van werknemers.

Daarnaast is een netwerkorganisatie gebaseerd op transparantie. Zij kan niet bestaan als de informatie van binnen en buiten de organisatie niet breed toegankelijk is. De informatieasymmetrie moet opgeheven worden en informatie moet op alle niveaus binnen de organisatie toegankelijk zijn (Roose, 2002: 137). Op deze manier worden informatieblokkades opgeheven waardoor het opereren in netwerken makkelijker wordt. Het is belangrijk dat niet alleen de organisatie, maar ook de overige partijen waarmee de organisatie samenwerkt toegang hebben tot deze informatie. Zo ontstaat een gelijkwaardig netwerk (Shaw, 2013: 494). Tot slot gaat transparantie gepaard met openheid en

vertrouwen (Daft, 2012: 103). Een cultuur waarin mensen vanuit openheid en vertrouwen werken, bevordert de transparantie en daarmee het werken in netwerken.

Strategie

Een tweede kenmerk dat erg belangrijk is, is een gedeelde missie en visie die de shared values van de organisatie ondersteunen. In een netwerkorganisatie is het belangrijk dat de samenleving de stuwende kracht is achter de organisatie. Beleid wordt gemaakt vanuit de vraag van de samenleving en in samenwerking met die samenleving en het maatschappelijk middenveld. Niet de overheid, maar de mensen zelf geven aan wat er nodig is. Max Herold (2013) geeft in paragraaf 2.2 van zijn artikel een schaal van tien actoren (tabel 3) die betrokken kunnen worden bij beleidsvorming gebaseerd op de schaal van Fung (2006). Bij een netwerkorganisatie is het belangrijk om verder te kijken dan de usual suspects; niet-ministeriële erkende stakeholders zoals instituties, maatschappelijke organisaties, belangenbehartigers, erkende personen waarvan je verwacht/het vanzelfsprekend vindt dat ze worden uitgenodigd bij de beleidsontwikkeling (Herold, 2013). Het is van belang dat er een continue dialoog gaande is tussen politici, professionals, stakeholders en burgers (Daft, 2012: 103; Shaw, 2013: 482; Stoker, 2006: 44).

Actoren	
1.	Collega-ambtenaren van het eigen ministerie
2.	Expert-ambtenaren van andere ministeries
3.	Professionele stakeholders I: Usual Suspects
4.	Professionele stakeholders II: Experts die geen deel uitmaken van de Usual Suspects of ministeries.
5.	Gekozen volksvertegenwoordigers
6.	Leken-stakeholders: Niet-betaalde burgers die een diepgaande interesse hebben in een bepaald thema
7.	Willekeurige selectie van participanten
8.	Open, doelgerichte werving: Gerichte werving óók richting subgroepen die minder de neiging hebben te participeren
9.	Open zelfselectie: Open voor iedereen die wil deelnemen aan het participatieproces
10.	Diffuse publieke ruimte: Denk aan massamedia, secundaire associaties en informele bijeenkomsten.

Tabel 3: selectie van participanten (Max Herold 2013).

Structuur

Een derde kenmerk is een geringe mate van hiërarchie. Een netwerkorganisatie kent een horizontale platte structuur. Er is geen sprake van sterke hiërarchie en er vindt zelfsturing plaats door de medewerkers (Daft, 2012: 103). Deze horizontale structuur neemt belemmeringen in het netwerkproces weg en geeft de medewerker meer ruimte om te opereren. Door een grotere mate van autonomie wordt de snelheid van het werkproces bevorderd. Wel belangrijk is dat er sprake is van een geïntegreerde organisatie. Een gefragmenteerde omgeving waarin werknemers niet weten waar ze

voor bepaalde autorisatie moeten zijn, bemoeilijkt het proces (Shaw, 2013: 488). Volgens de theorie zal deze manier van organiseren een nieuwe vorm van leiderschap ten gevolg hebben: decentraal leiderschap (Van Berlo, 2012: 21) in plaats van hiërarchisch leiderschap.

Systemen

Verder is het werken vanuit het kernproces, en niet vanuit taken en functies belangrijk. Het werk van een medewerker houdt bijvoorbeeld niet op bij de grenzen van zijn organisatie, maar behelst een breder gebied om het vraagstuk op te lossen. Niet de functie of taken bepalen wat een medewerker doet, maar het vraagstuk (Van Berlo, 2012: 19). Op deze manier worden barrières tussen afdelingen geslecht en is er meer ruimte om in netwerken te werken en een beter passend beleid te vormen (Daft, 2012: 103). Er kan meer worden samen gewerkt in netwerken door de medewerkers. Als laatste is het belangrijk dat processen en procedures niet ingewikkeld en overbodig zijn. Dit belemmert samenwerking en het verbinding leggen (Roose, 2002: 147).

Staff

Daarnaast is het belangrijk dat de werknemer centraal staat en wordt versterkt in een netwerkorganisatie. Door de positie van de werknemer centraal te stellen en samenwerking te bevorderen, worden beslissingen sneller genomen. Hier is ook het concept zelfsturing weer terug te vinden. Werknemers werken samen in teams en leren van elkaar. De kwaliteit en effectiviteit van beslissingen en het gevoel van eigenwaarde van de werknemer neemt hierdoor toe. De werknemer raakt gemotiveerd door een grote mate van eigen inbreng en autonomie (Roose, 2002: 142; Daft, 2012: 103). Een ander belangrijk kenmerk van dit onderdeel is een versterkte motivatie van managers en medewerkers om publieke waarde toe te voegen met datgene wat ze produceren (Stoker, 2006: 51).

Stijl

Tot slot is het belangrijk dat er een management stijl is die uitgaat van een gelijkwaardige relatie tussen manager en medewerker. Deze is gebaseerd op wederzijds vertrouwen, respect en een gevoelde inspanningsverplichting vanuit beide partijen (van der Stoep, 2012: 5). In hoofdstuk 3 wordt er dieper op dit onderdeel in gegaan.

2.5.Spanningen tussen een sterk bureaucratische organisatie en meer netwerk-georiënteerde organisatie

Uit de bovenstaande paragrafen is gebleken dat er in ieder geval op papier een verschil is tussen de bureaucratische organisatie en de netwerkorganisatie. Wanneer men kijkt naar de eerder gebruikte beeldspraak die de samenleving vergelijkt met een rizoom, een horizontale wortelstructuur, dan is de

bureaucratische organisatie een boom: een grote standvastige kern waaruit vertakkingen ontstaan (van der Steen et al., 2011: 14). Deze verschillen leveren volgens de theorie spanningen op bij organisaties en haar werknemers (van der Steen et al., 2011: 12).

Dat de overheid een andere manier van werken zou moeten ontwikkelen, betekent echter niet gelijk dat dit ook gebeurt of dat dit makkelijk te realiseren is. De geschiedenis kent hervormingen die ieder op hun beurt een paradigmaverandering tot stand moesten brengen. Van de nachtwakersstaat tot de verzorgingsstaat en vervolgens naar een participatie- en netwerksamenleving waarin we nu zitten. Zo behandelt Lynn (2006) in zijn boek 'Public Management: old and new' de hervorming naar het New Public Management (NPM). Deze management filosofie heeft veel voeten in de aarde gehad en men blijkt na jaren van overtuiging nu weer terug te komen op dit paradigma (Stoker, 2006). Lynn (2006: 178) behandelt de vraag of nieuwe hervormingen wel kunnen werken in oude structuren. Hij bespreekt de pad afhankelijkheid theorie. Hierin wordt uitgegaan van de stelling dat wanneer er eenmaal een bepaalde richting is bepaald, hier moeilijk tot niet van af te wijken is. Dit komt doordat keuzes uit het verleden altijd invloed hebben op wat er in het heden gebeurt. Volgens Lynn is een nieuwe hervorming niet door te voeren wanneer de oude structuur blijft bestaan. Ook auteurs van het Public Value Management (PVM) geven aan dat hervormingen zoals deze altijd gepaard gaan met uitdagingen. Dit wordt gesteld omdat er altijd verschillende opvattingen en waarden van belang zijn bij de uitkomsten van de hervorming (Stoker, 2006:43). Volgens Shaw (2013: 478-479) is het van significant belang om te kijken naar een structurele institutionele verandering voordat een hervorming als deze kan slagen.

Afgeleid uit de constatering van Peters en Waterman (1980), Lynn (2006) en Shaw (2013) over de uitdagingen bij organisatieverandering en hervormingen, kunnen er ook bij de opkomst van de netwerksamenleving en netwerkorganisatie spanningen en uitdagingen verwacht worden. Van der Steen, Peters en van der Twist (2011: 12) stellen dat er inderdaad spanningen zijn die betrekking hebben op de overheid en de netwerksamenleving. Vooral binnen een departement als BZK, waarbij het primaat van de politiek zo'n grote invloed heeft op de organisatie, is de omschakeling naar netwerk gestuurd werken een uitdaging. Zo stellen Van der Steen, Peters en van der Twist:

“De worsteling, zo betogen wij hier, komt niet zozeer voort uit onkunde of onwetendheid, maar uit een gebrek aan acceptatie van de onvermijdelijke spanning in de relatie tussen een hiërarchisch georganiseerd openbaar bestuur enerzijds en een samenleving die zich als onontwarbare verstrengeling van netwerken openbaart anderzijds.” (van der Steen et al., 2011: 9)

Ook eerder al wordt de spanning tussen het politiek primaat en de netwerkorganisatie aangekaart in onder andere het artikel van Van der Arend (2007: 15). Hierin haalt zij het volgende citaat van Hendriks en Topps (2001: 23) naar voren:

“In een hiërarchische omgeving, waarin één actor in sterke mate kan bepalen wat er gebeurt doordat hij over alle noodzakelijke hulpbronnen beschikt, wordt interactieve beleidsontwikkeling minder zinvol of werkbaar geacht. Er dient sprake te zijn van wederzijdse afhankelijkheden waardoor partijen voor succesvolle beleidsontwikkeling op elkaar zijn aangewezen; er bestaan dan (institutionele) prikkels om tot beeld en gedragscoördinatie te komen. Denken in termen van primaat voor één actor – het primaat van de politiek – staat met de netwerkbenadering op gespannen voet. In een netwerkbenadering past de politiek hooguit een rol als "converter", als partij die er in randvoorwaardelijke zin voor zorgt dat partijen goed functioneren” (van der Arend, 2007: 15)

Er bestaat dus theoretisch gezien spanning tussen de bureaucratische organisatie en het werken in netwerken in een netwerkorganisatie. In tabel 4 is een overzicht te zien waar volgens de theorie eventuele spanningen kunnen optreden. Om terug te komen op de beeldspraak, ontbreekt een goede verbinding tussen de boom en het rizoom. De oude manier van bureaucratische aansturing sluit niet meer aan bij de manier van werken die nodig is in een samenleving die bestaat uit netwerken. Het karakter van het ministerie maakt het lastig om aan te sluiten bij deze nieuwe manier. Het maken van de verbinding tussen boom en rizoom is een uitdaging voor de mensen binnen de organisatie en vereist vakmanschap. In een organisatie kunnen de managers gezien worden als onderdeel van de boom, de hiërarchie. De medewerkers kunnen gezien worden als het rizoom. Zij staan door het maken van beleid in verbinding met die samenleving. Het oplossen van de spanningen en de verbinding maken vereist aandacht voor een goede samenwerkingsrelatie tussen manager (de boom) en medewerker (het rizoom). Hier wordt in hoofdstuk 3 dieper op ingegaan.

2.5 Spanningen tussen een sterk bureaucratische organisatie en meer netwerkgeoriënteerde organisatie

	Bureaucratische organisatie	Netwerkorganisatie	Constatering voor spanningen
Shared values/cultuur	<p>Naar binnen gericht in een stabiele omgeving.</p> <p>Rationaliteit en efficiëntie staan voorop.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Meer aandacht voor creatie publieke waarden - Creatief denken. In tijd en plaats van werken. - Flexibiliteit in aanpassing van beleid. - Alle informatie is openlijk toegankelijk - Grote mate van vertrouwen en weinig extra controle 	<ul style="list-style-type: none"> - Te veel focus op resultaat - Werknemer kan niet creatief zijn - Werknemer kan niet zelf plaats en tijd bepalen - Beleid kan niet flexibel worden aangepast - Informatie is niet open en toegankelijk - Weinig vertrouwen - Veel controle op werk medewerkers
Strategie	<p>Politiek gevoed beleid</p>	<p>In dialoog met de samenleving beleid maken op basis van vraag uit de samenleving.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Geen visie en missie - Te weinig input voor beleid van onderaf, alleen politiek gestuurd - Te weinig samenwerking met externe partijen
Structuur	<p>Verticale structuur met grote mate van hiërarchie.</p> <p>Lange lijnen met veel procedures en regels.</p>	<p>Horizontale structuur met minder hiërarchie. Zelfsturing. Kortere lijnen voor beslissingsbevoegdheid en implementatie. Lage regeldruk.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Verticale structuur - Lange lijnen - Weinig beslissingsbevoegdheid
Systemen	<p>Werken vanuit taken die vastliggen</p>	<p>Projectmatig werken. Werken vanuit het kernproces niet taken en functies. Samenwerken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Werken vanuit taken - Verkokering - Ingewikkelde en lange procedures - Grote regeldruk
Staff	<p>Inhoud staat centraal</p>	<p>Werknemers centraal stellen en versterken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Werknemer staat niet centraal - Werknemer wordt niet versterkt - Geen autonomie voor werknemer - Werknemer geen motivatie voor publieke waarde
Stijl/cultuur	<p>Hiërarchische relatie waarbij manager beslist</p>	<p>Gelijkwaardige dialoog waarbij medewerkers ruimte krijgt</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Afstand tussen manager en medewerker - Weinig ruimte

Tabel 4: Constatering spanningen tussen netwerk- en bureaucratische organisatie

2.6. Ambtelijk vakmanschap

Wanneer men het over vakmanschap heeft, gaat de eerste gedachte vaak uit naar beroepen die veelal specifieke vakkennis hebben of een ambacht beoefenen. De opkomst van ambtelijk vakmanschap past echter in een internationale trend, waarbij ook binnen de overheid beroepsgroepen zich meer als professionals beschouwen. Ook in de veranderende verhouding tussen overheid en burger past deze ontwikkeling goed. Van ambtenaren wordt meer autonome oordeels- en besluitvorming verwacht. Internationaal gezien is de kwaliteit van de ambtelijke dienst in Nederland van hoog niveau, maar door de al eerder besproken ontwikkelingen staat de kwaliteit ervan ook onder druk. De belangrijke klassieke Weberiaanse waarden behoeven aanvulling en het debat over ambtelijk vakmanschap kan hieraan bijdragen (Kwakkelstein, 2015: 3).

2.6.1. Invalshoeken

Ambtelijk vakmanschap is een onderwerp dat voor iedereen een persoonlijke inhoud heeft en vanuit verschillende perspectieven bekeken kan worden. Zo werd in het begin van de discussie over ambtelijk vakmanschap veelal vanuit een competentie managementgedachte gekeken, waarbij een set van vaardigheden en kennis werd gepresenteerd waar aan voldaan moest worden om vakmanschap te bereiken. Paul 't Hart kaartte echter bij een bijeenkomst over ambtelijk vakmanschap op 4 februari 2015 aan dat ambtelijk vakmanschap niet bestaat uit een lijstje met competenties. Het is meer dan dat en het gaat om de energie, motivatie en acties die tot stand komen die het werk beter maken. Daarnaast is ambtelijk vakmanschap niet alleen voor de professional, maar ook voor de organisatie belangrijk. Hoe geeft zij voldoende ruimte aan de professional om ambtelijk vakmanschap te kunnen ontwikkelen? In het essay dat 't Hart schreef over ambtelijk vakmanschap beschreef hij acht kenmerken van de professional van de toekomst: scherp op resultaat, slim op de zaak, slim op de relatie, slim op de context, politiek bekwaam, transparant, toegankelijk en verbonden en verbindend ('t Hart, 2014: 35-37).

Ook het werkbelevingonderzoek dat het ministerie van BZK in 2014 onder 24.000 ambtenaren binnen de hele overheid hield, nam een sectie ambtelijk vakmanschap op. Zij legden het accent op de motivatie en de gedrevenheid om zichzelf elke dag continu te verbeteren. Ambtelijk vakmanschap definieerden zij aan de hand van de stellingen:

- ik vind het leuk om mijn vakkennis in te kunnen zetten voor een goed resultaat;
- ik probeer mijzelf continu te verbeteren in mijn beroep;
- ik heb een helder beeld van hoe het werk het beste gedaan kan worden;
- ik ben altijd op zoek naar nieuwe manieren om mijn werk nog beter te doen en ik volg de ontwikkelingen in mijn vakgebied actief (Ministerie van BZK, 2015: 16).

Tot slot presenteerde het Directoraat Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) in de Bestuursraad van het ministerie van BZK in april 2015 een programma voor bevordering van het ambtelijk vakmanschap binnen en buiten BZK. Zij beschreven ambtelijk vakmanschap als het werk goed, betrokken en gewetensvol doen, waarbij het in het dagelijks werk betekenis geeft aan publieke waarden die omgezet worden in resultaten die maatschappelijke meerwaarde opleveren. Daarnaast moet om worden gegaan met situaties waarin publieke waarden met elkaar botsen (Kwakkelstein, 2015). Daarnaast wordt ook van hen verwacht dat ze resultaatgericht, behoorlijk en responsief zijn omdat ze werken in een omgeving met het unieke en specifieke karakter van de overheid. Hierbij krijgen ze te maken met: het politieke mandaat, het beheer van belastinggeld en de beginselen van behoorlijk bestuur c.q. de waarden van goed bestuur. Ook de context waarin aan (vaak complexe) maatschappelijke vraagstukken wordt gewerkt waar alleen gedeeld eigenaarschap voor is speelt een rol bij dit specifieke karakter (Kwakkelstein, 2015).

2.6.2. Onderzoeksdefinitie van ambtelijk vakmanschap

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de volgende definitie van ambtelijk vakmanschap die gebaseerd is op de definitie van het programma voor bevordering van het ambtelijk vakmanschap:

Het excellent kunnen uitvoeren van ambtelijk werk op een vakbekwame, betrokken en gewetensvolle manier, waarbij publieke waarden omgezet worden in resultaten die maatschappelijke meerwaarde opleveren, waar de ambtenaar resultaatgericht, behoorlijk en responsief is en in staat is dilemma's van botsende waarden op te lossen.

In dit onderzoek wordt onder waarden verstaan: de (morele) principes of standaarden die gewicht hebben bij het maken van keuzes (De Graaf, Huberts en Smulders, 2013: 20). In de literatuur is veel over publieke waarden geschreven en zijn lijsten met tientallen publieke waarden te vinden. Enkele voorbeelden zijn eerlijkheid, gehoorzaamheid, transparantie, legitimiteit en efficiëntie. Onder andere Beck-Jørgensen en Bozeman (2007) en van der Wal (2008) hebben hier uitgebreid onderzoek naar gedaan. Zoals bovenstaande definitie al aangeeft, betekent vakmanschap meer dan werk alleen goed uitvoeren. Het gaat om een combinatie van factoren die excellent worden uitgevoerd en die allemaal met elkaar samen hangen. In tabel 5 is een overzicht gegeven van de betekenis die in dit onderzoek gegeven wordt aan de verschillende concepten die in de definitie worden genoemd.

Concept	Beschrijving
Vakbekwaam	Medewerkers hebben de benodigde kennis en vaardigheden om hun werk uitstekend te kunnen doen (Kwakkelstein, 2015: 2).
Gewetensvol	Medewerkers nemen morele verantwoordelijkheid in het werk: ze willen in alle voorkomende situaties 'het goede' doen (Kwakkelstein, 2015: 2).
Betrokken	Medewerkers voelen zich verbonden met de organisatie waarvoor ze werken, met het werk dat ze doen, met hun inzetbaarheid en loopbaan en willen hiermee hun steentje bijdragen in de maatschappij (Kwakkelstein, 2015: 2).
Resultaatgericht	Actief in het behalen van concrete doelen op een efficiënte wijze, waarbij werknemers doorzettingsvermogen tonen en accuraat te werk gaan (Gramsbergen-Hoogland et al., 1999).
Behoorlijk	Handelen naar de waarden van goed bestuur (De Graaf, Huberts en Smulders, 2013: 13). Daarnaast het accepteren van de netwerksamenleving en daarbij verbindend handelen, scherp op de relatie en openstellen voor andere partijen ('t Hart, 2014: 36-37).
Afwegen waarden	Sensitiviteit ontwikkeling en in staat zijn om botsende waarden af te wegen en een goede keuze te maken (De Graaf, Huberts en Smulders, 2013: 15).
Responsief	Verantwoording afleggen aan zowel politiek en ambtelijke leiding als aan de samenleving en partijen waarmee binnen steeds belangrijk wordende netwerken wordt samengewerkt (Kwakkelstein, 2015: 4).

Tabel 5: Ambtelijk vakmanschap

Volgens Howard Gardner, hoogleraar cognitie en onderwijs aan Harvard, begint goed werk bij vakbekwaamheid, ethiek en betrokkenheid. Werk wordt zowel technisch (kennis en vaardigheden) als moreel (ethisch en integer) goed uitgevoerd. Het is een combinatie van aspecten. Onder betrokkenheid kan verstaan worden dat medewerkers zich verbonden voelen met het werk dat ze doen, met de organisatie waarvoor ze werken en met hun inzetbaarheid en loopbaan (Kwakkelstein, 2015:2). Betrokkenheid kan ook met de Public Service Motivation theorie van Perry en Wise geassocieerd worden. Deze geeft aan dat veel mensen binnen de publieke sector een speciale motivatie hebben om te werken voor de publieke zaak (Steijn & Groeneveld, 2013: 93). Zij voelen verbondenheid met hun werk omdat zij hun steentje willen bijdragen. Hierdoor gaan ze harder lopen voor het werk en de organisatie. Resultaatgericht werken houdt in dat werknemers zich actief opstellen om concrete doelen te behalen en dit op een efficiënte wijze doen (Gramsbergen-Hoogland et al., 1999). Een ambtenaar die behoorlijk te werk gaat streeft de waarden van goed bestuur na zoals die zijn opgesteld in de code voor goed bestuur door het ministerie van BZK. Openheid, integriteit, participatie, behoorlijk contact met burgers, doelgerichtheid, doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfreinigend vermogen en verantwoording zijn de waarden die hierin genoemd worden (De Graaf, Huberts en Smulders, 2013: 13). Bij dit concept is het ook belangrijk oog te hebben voor de

veranderende omgeving waarin het bestuur opereert, de netwerksamenleving. Het is belangrijk dat een ambtenaar deze situatie accepteert, verbindend handelt, scherp is op de relatie en zich openstelt voor andere partijen ('t Hart, 2014: 36-37). Tegelijkertijd komt het in de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving steeds meer voor dat een ambtenaar in staat moet zijn om botsende waarden af te kunnen wegen en hierin een beargumenteerde keuze moet kunnen maken (De Graaf, Huberts en Smulders, 2013: 15). Ambtelijk vakmanschap houdt dus ook in dat een ambtenaar hier sensitiviteit voor ontwikkelt. Als laatste is responsiviteit belangrijk. Je ziet deze ook terug in de waarden voor goed bestuur. Verantwoording afleggen aan zowel politiek en ambtelijke leiding als aan de samenleving en partijen waarmee binnen steeds belangrijker wordende netwerken wordt samengewerkt (Kwakkelstein, 2015: 4).

2.7. Samenvattend

In dit hoofdstuk is de context van het onderzoek besproken en is getracht een beter beeld te geven van de situatie en de omgeving waarin het onderzoek zich bevindt. Ook zijn verschillende concepten toegelicht. Er vindt een ontwikkeling plaats waarbij de samenleving zich steeds meer ontwikkelt als netwerksamenleving. Deze wordt getypeerd als "een samenleving waarbij het netwerk de dominante organisatievorm is op maatschappelijk, organisatorisch en persoonlijk niveau (Van Berlo, 2010:14)". De verhouding tussen overheid en samenleving verandert en ook ambtenaren werken steeds meer in netwerken. Er bestaan echter verschillen tussen de bureaucratische organisatie, die gekenmerkt wordt als een bureaucratie met een grote mate van hiërarchie en veel controle, en de netwerkorganisatie, de vorm van organiseren die werknemers de ruimte geeft om in die netwerksamenleving te werken. Een netwerkorganisatie kan getypeerd worden aan de hand van de kenmerken: beleid maken vanuit vraag samenleving, plattere organisatie, projectmatig werken, sterkere positie medewerkers, flexibiliteit, transparantie, openheid en vertrouwen. Tussen de huidige organisatievorm bureaucratie en de netwerkorganisatie zitten volgens Van der Steen et al (2011:9) spanningen die een goede manier van werken tegengaan. Daarnaast is in dit hoofdstuk het concept ambtelijk vakmanschap besproken, waarbij de volgende onderzoeksdefinitie voor ambtelijk vakmanschap tot stand is gekomen: het excellent kunnen uitvoeren van ambtelijk werk op een vakbekwame, betrokken en gewetensvolle manier, waarbij publieke waarden omgezet worden in resultaten die maatschappelijke meerwaarde opleveren, waar de ambtenaar resultaatgericht, behoorlijk en responsief is en in staat is dilemma's van botsende waarden op te lossen.

3. De relatie tussen manager en medewerker

Na het bespreken van de theorieën die de huidige ontwikkelingen en de concepten in het onderzoek toelichten, wordt er in dit hoofdstuk ingegaan op het deel verklarende theorie. Deze theorie tracht een oplossing te geven voor de vermeende spanningen omtrent de bureaucratische organisatie en de netwerkorganisatie. De theorie behandelt de relatie tussen manager en medewerker (paragraaf 3.1). Volgens het 5R analysemodel van Van der Stoep (2012) maakt een goede relatie tussen manager en medewerker de verbinding tussen hiërarchie en netwerken (paragraaf 3.2). Deze goede relatie gaat gepaard met vier aspecten: het richting en ruimte geven door de manager en het leveren van resultaten en rekenschap door de medewerker (paragraaf 3.2.1-3.2.4).

3.1. Een goede relatie tussen manager en medewerker

De relatie tussen manager en medewerker is een relatie die van essentieel belang is voor de manier waarop medewerkers hun werk kunnen uitvoeren. Van der Stoep (2012) publiceerde aan de hand van wetenschappelijk onderzoek en ervaringen uit de praktijk het 5R analyse model dat hij afleidde van het 4R model van Paul Schnabel. De kern van dit model is 'een volwassen *relatie* tussen manager en medewerker waarbinnen de manager *richting* en *ruimte* geeft en de medewerker *resultaten* levert waarover hij *rekenschap* aflegt' (van der Stoep, 2012: 5). "Het draait om het optimaal ontwikkelen en benutten van het potentieel dat elke Rijksmedewerker vertegenwoordigt" (van der Stoep, 2012: 10). Ook Vandendriessche & Clement (2006) halen in hun boek over doelsturing de samenwerkingsrelatie tussen manager en medewerker aan. Het verschil met het 5R analyse model is echter dat het uitgaat van een meer sturende relatie waarbij het sturen op het doel in plaats van op specifieke resultaten centraal staat (Vandendriessche & Clement, 2006: 12-13, 25). In dit onderzoek is gekozen om gebruik te maken van het 5R analyse model. Het model wordt door de Rijksoverheid gebruikt waardoor het herkenbaar is voor de respondenten en het is gericht op de context van het onderzoek, de netwerksamenleving.

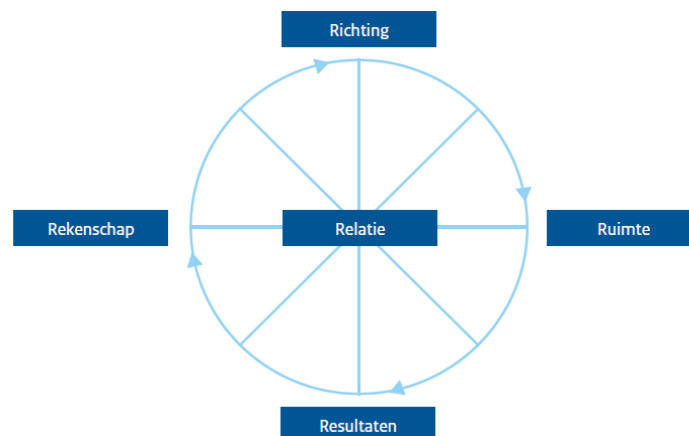
3.2. Uitgangspunten 5R analyse model

Een goede relatie wordt in het 5R model gekenmerkt door wederzijds vertrouwen, respect en een gevoelde inspanningsverplichting waarbij uitgegaan wordt van wederzijdse ondersteuning. Zo ondersteunt de manager de medewerker bij het uitvoeren van zijn of haar taken door onder andere een veilige en prettige werkomgeving te creëren. Op zijn of haar beurt ondersteunt de medewerker de manager door proactief te handelen en verantwoordelijkheid te nemen (van der Stoep, 2012: 6). Zowel van de manager als van de werknemer wordt dus leiderschap verwacht. Leiderschap draait om een beïnvloedingsproces dat gericht is op verandering en verbetering en kan ongeacht de functie

getoond worden (van der Stoep, 2012: 7).

Een tweede uitgangspunt van het model is dat het zowel een top-down als een bottom-up benadering is waarbij het naast korte termijn resultaten (top-down) ook betrekking heeft op lange termijn resultaten (bottom-up). Medewerkers verkeren als gevolg van de netwerksamenleving en netwerkorganisatie in verschillende netwerken. De manager is in dit model de schakel tussen hiërarchie en netwerken. Top-down wordt er gestuurd op resultaten en bottom-up op de verbetering van de organisatie (van der Stoep, 2012: 8).

Een derde uitgangspunt van het model is de essentie van ruimte geven binnen de samenwerkingsrelatie. Later zal dieper worden ingegaan op dit aspect. Een vierde uitgangspunt betreft de chronologie van het model. Het is een cyclisch model waarbij de onderdelen elkaar logisch opvolgen, maar in de praktijk kunnen deze ook door elkaar lopen. De verschillende R-en zijn met elkaar verbonden en moeten in samenhang besproken worden. Dit gebeurt ook in de gesprekscyclus waarin telkens geschakeld wordt tussen de 5-R'en (van der Stoep, 2012: 11).



Figuur 2: Het 5R analyse model (Van der Stoep, 2012)

3.2.1. Richting

Het model begint bij het geven van richting en betreft het duidelijk communiceren van de missie en visie van de organisatie, het vertalen van hiërarchische doelstellingen naar concrete resultaten voor het eigen organisatieonderdeel en het optimaal matchen van mensen, taken en middelen. Richting bepaalt de kaders waarbinnen geopereerd kan worden en geeft duidelijkheid over gemaakte afspraken over ruimte, gestelde resultaten en verantwoordelijkheden (van der Stoep, 2012: 16). Richting en resultaten staan in verbinding door het geven van ruimte en de richting van de organisatie bepaalt de kaders van deze ruimte. Het geven van richting ligt zoals eerder besproken in eerste instantie bij de manager, maar door proactief afleggen van rekenschap levert de medewerker ook zijn of haar bijdrage aan de richting die gegeven wordt. Wanneer er sprake is van een kwalitatief hoogwaardige relatie kan

een manager een goede inschatting maken van de drijfveren en vaardigheden van een medewerker waardoor hij of zij beter in staat is om een goede match te kunnen maken tussen mensen, taken en middelen (van der Stoep, 2012: 17).

3.2.2. Ruimte

Het aspect ruimte is van groot belang in het 5R analyse model. Ruimte geven is het creëren van een werksituatie waarin het volledig potentieel van de werknemers wordt benut. Er worden mogelijkheden gecreëerd, onnodige belemmeringen weg gehaald en medewerkers worden voorzien van informatie, middelen en steun om hun werkzaamheden uit te kunnen voeren. Ook is het geven van ruimte – zoals hierboven besproken – een middel om tot gestelde resultaten te komen (van der Stoep, 2012: 18). Wanneer werknemers professionele ruimte ervaren zal dat resulteren in een hogere betrokkenheid en motivatie waardoor medewerkers meer initiatief zullen nemen en net een stapje meer verzetten voor de organisatie (van der Stoep, 2012: 20).

In het onderzoek dat programma internetspiegel uitvoerde in navolging van het programma ‘beter werken in het openbaar bestuur’ waarin zij onderzochten hoe er meer ruimte voor de professional gecreëerd kon worden, kwam naar voren dat het zinvol is om onderscheid in ruimte aan te brengen. Er zijn vier dimensies van ruimte:

- **Wat** je doet en **hoe** je dat doet (ruimte om te bepalen wat de inhoud van je werk is en de manier waarop je dat uitvoert)
- Met **wie** je werkt (ruimte om eigen samenwerkingsverbanden aan te gaan)
- **Waar** je werkt (ruimte om zelf de plek waar je werkt te bepalen)
- **Wanneer** je werkt (ruimte om eigen indeling en planning te maken)

Door het maken van een onderscheid in ruimte kan er beter gekeken worden ‘aan welke knoppen gedraaid kan worden’. De dimensies wat en met wie kwamen uit het onderzoek naar voren als dimensies die meer effect hebben op het effect dat je met de ruimte wil behalen (ICTU Programma internetspiegel, 2012: 8).

3.2.3. Resultaten

Resultaatgericht werken staat binnen de overheid steeds meer voorop. Manager en medewerker maken afspraken over resultaten die ze willen behalen. Het geven van richting en ruimte door de manager zorgt ervoor dat de medewerker betere resultaten kan behalen. Ook de match tussen mens, taak en middel is van invloed. Bij een goede relatie tussen manager en medewerker kan er een betere match worden gemaakt waardoor er ook betere resultaten behaald worden (van der Stoep, 2012: 20-21).

3.2.4. Rekenschap

Bij het afleggen van rekenschap legt de medewerker verantwoording af over zijn resultaten en de manier waarop deze tot stand zijn gekomen. Dit gebeurt op formele momenten tijdens de gesprekscyclus, maar wanneer de kwaliteit van de samenwerkingsrelatie hoog is, zal de medewerker ook uit zich zelf rekenschap af leggen. Het creëren van een veilig, open en transparant werkklimaat waarbij managers en medewerkers kunnen leren van fouten draagt bij aan het versterken van de vertrouwensrelatie die hierbij cruciaal is. Wanneer medewerkers het gevoel hebben dat ze open en eerlijk kunnen zijn stijgt ook de capaciteit van de organisatie om te leren. Het proces van rekenschap afleggen is een belangrijk onderdeel in de vertrouwensrelatie tussen manager en medewerker (van der Stoep, 2012: 23).

3.3. Samenvattend

In dit hoofdstuk is een verklarende theorie voor het onderzoek besproken. Deze theorie is het 5R analyse model van Van der Stoep dat ingaat op een volwassen relatie tussen manager en medewerker. Hierbij geeft de manager richting en ruimte en levert de medewerker resultaten en rekenschap. Volgens deze theorie is de relatie de verbinding tussen de hiërarchie en het netwerk. Daarnaast stelt zij ook dat een optimale relatie die gebaseerd is op wederzijds vertrouwen, respect en een gevoelde inspanningsverplichting tot beter presterende medewerkers leidt. Een gevolg van deze theorie zou zijn dat wanneer de relatie tussen manager en medewerker van goede kwaliteit is de spanningen tussen bureaucratische organisatie en netwerkorganisatie verminderen, medewerkers beter hun werk kunnen uitvoeren en zij beter in staat zijn om hun ambtelijk vakmanschap te ontwikkelen. Door middel van deze theorie kunnen interview vragen worden opgesteld om het te onderzoeken effect te onderzoeken. Ook kan het uiteindelijk eventuele verklaringen geven voor de gevonden resultaten.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de methodologie van het onderzoek. Ten eerst wordt de onderzoeksstrategie nogmaals kort besproken (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt een model gepresenteerd dat een leidraad biedt voor de vraagstelling van dit onderzoek en de interviews (paragraaf 4.2). Dit model wordt gevolgd door de bespreking van de aanpak van de analyse en het scoren van de resultaten (paragraaf 4.3). Daarna worden verwachtingen van het onderzoek naar aanleiding van de theorie uitgesproken (paragraaf 4.4). Door deze verwachtingen inzichtelijk te maken kan er achteraf gekeken worden wat het onderzoek heeft opgeleverd en of de verwachtingen vanuit de theorie bevestigd of ontkracht kunnen worden. Tot slot wordt, de in de inleiding genoemde, afgekondigde reorganisatie van BZK besproken (paragraaf 4.5).

4.1. Onderzoeksstrategie

Uit meerdere verkennende gesprekken binnen het ministerie van BZK is naar voren gekomen dat de problematiek van dit onderzoek op verschillende organisatieafdelingen anders wordt ervaren. Ook verschilt de aard van de organisatieonderdelen binnen het ministerie. Dit kan bijdragen tot verschillende ervaringen van medewerkers wat betreft de problematiek. Om deze reden is gekozen om een vergelijkende casestudy te doen bij het DG Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK) en het DG Wonen en Bouwen (DGWB) van het ministerie van BZK. Beide DG's zijn beleid DG's, maar ze hebben elk een eigen expertise en werkwijze. De resultaten van het onderzoek kunnen hierdoor wellicht verschillen aanwijzen tussen de DG's. Hier kunnen vervolgens voor beide partijen lessen uit getrokken worden.

Het onderzoek heeft een kwalitatieve stijl. De data is verzameld door middel van surveys en interviews binnen DGBK en DGWB. Binnen elk DG zijn een negental surveys en een negental interviews afgenomen. Elke respondent heeft een survey ingevuld en heeft daarnaast meegewerkt aan een interview. Dit brengt het totaal op achttien respondenten die ieder een survey en een interview hebben gedaan. Er is onderscheid gemaakt tussen de surveys en interviews met een manager en met een medewerker waarbij voor elke DG drie managers en zes medewerkers zijn geïnterviewd. Dit onderscheid is gemaakt om de relatie tussen manager en medewerker (één van de te onderzoeken variabelen) vanuit beide perspectieven te kunnen belichten. Tegelijkertijd zijn managers ook medewerkers van de organisatie die een mening hebben over de gang van zaken. Om deze reden wordt in de analyse het onderscheid bij de organisatiebeleving en de invloed ervan op het ambtelijk vakmanschap waar mogelijk en nodig benadrukt, maar niet specifiek bij elk punt genoemd. In het gedeelte dat de relatie bespreekt zal dit onderscheid wel uitgebreid aan bod komen. De

selectieprocedure is aselekt verlopen. Van elke DG zijn de Directeur Generaal en de directeuren benaderd met het verzoek om mee te werken. Zij hebben vervolgens een representatieve selectie van de medewerkers gemaakt. De managers en medewerkers zijn werkzaam binnen verschillende directies van het DG. Op deze manier vindt er een goede spreiding van de interviews binnen het DG plaats. Alle verzamelde data worden volledig anoniem gepresenteerd. Op deze manier is een veilige omgeving ontstaan voor het delen van gevoelige informatie.

De keuze voor een kwalitatieve casestudy zorgt ervoor dat er intensief onderzoek gedaan kan worden en er meer gezegd wordt over een klein onderdeel van de materie. Ook heeft het tot gevolg dat het onderzoek een hoge interne validiteit heeft en hiermee meer kan zeggen over de causale mechanismen dan met kwantitatief onderzoek.

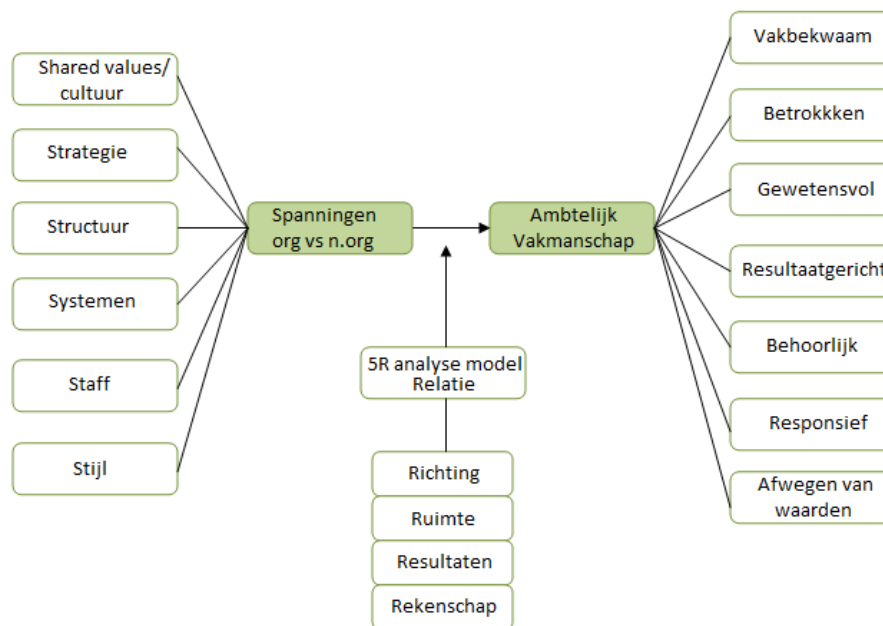
4.2. Onderzoeksmodel

In figuur 3 is het onderzoeksmodel schematisch weergegeven. Hierin is te zien dat onderzocht wordt wat het effect is van de spanningen (onafhankelijke variabele) op het ambtelijk vakmanschap (afhankelijke variabele). Het 5R analyse model zoals genoemd in hoofdstuk 3 wordt gebruikt om dat effect mogelijk te verklaren. In zowel de surveys als de interviews worden deelnemers gevraagd naar hun ervaringen binnen de organisatie en of zij spanningen hierin ervaren. Hierbij wordt ingegaan op de zes kenmerken van een organisatie (zie figuur 3). Ook wordt er ingegaan op de relatie die zij met hun medewerkers dan wel met hun leidinggevende hebben. Dit wordt gedaan door naar de 5 R'en te vragen van het 5R analyse model (zie figuur 3). Als laatste worden de deelnemers gevraagd naar hun ervaring van het ambtelijk vakmanschap en worden hun ervaringen bevraagd in de zeven kenmerken van ambtelijk vakmanschap zoals opgesteld in de onderzoeksdefinitie hiervan (zie figuur 3).

4.3. Aanpak van de analyse en het scoren van de resultaten

De resultaten zijn per casus geanalyseerd. De analyse per casus is opgedeeld in de bespreking van de organisatiebeleving en eventuele spanningen, de beleving van het ambtelijk vakmanschap en tot slot de invloed op ambtelijk vakmanschap. In het onderdeel 'organisatie-ervaring en eventuele spanningen' worden de *shared values, strategie, structuur, systemen en stijl* (relatie manager en medewerker) besproken. In deze analyse zal er gekeken worden hoe de onderdelen ervaren worden, in welke mate spanningen een rol spelen en of uitspraken in de interviews de uitkomsten uit de surveys tegenspreken of juist aanvullen. Wanneer twee of meer respondenten een spanning aankaarten is deze opgenomen in het overzicht als spanning. De sterke spanningen worden aangegeven met een (+). Dit zijn vier of meer respondenten. De lichte spanningen worden aangegeven met een (-). Dit zijn 3 of minder respondenten. In het onderdeel 'ambtelijk vakmanschap' worden de aspecten *vakbekwaam, betrokken, gewetensvol, resultaatgericht, behoorlijk en responsief en afwegen van waarden* besproken.

In de eerste casus zijn de concepten kort toegelicht. In de tweede casus wordt dit achterwege gelaten. Tot slot zijn in het onderdeel ‘invloed op ambtelijk vakmanschap’ de spanningen samengevat en is gekeken wat de invloed hiervan is op het ambtelijk vakmanschap. Bij de beschrijving van de resultaten worden quotes uit de transcripten van de interviews en de uitkomsten van de online survey gebruikt. Beiden zijn gebundeld in het bijlagenboek van het onderzoek.



Figuur 3: Onderzoeksmodel

4.4. Verwachtingen van het onderzoek

Uit de besproken theorie volgt een aantal hoofdverwachtingen van het onderzoek. Aan het eind van het onderzoek zal er terug worden gekomen op deze verwachtingen.

- Er bestaan spanningen tussen de bureaucratische organisatievorm en de meer netwerk georiënteerde manier van werken (Van der Steen et al, 2012).
- Deze spanningen worden veroorzaakt door organisatorische zaken zoals aangegeven in tabel 4 (pagina 25). Deze spanningen werken belemmerend bij het werk van ambtenaren en hebben een negatief effect op het ambtelijk vakmanschap doordat zij minder goed in staat zijn om de verschillende aspecten zoals aangegeven in tabel 5 na te streven (Van der Steen et al, 2012)
- Een goede relatie tussen manager en medewerker leidt tot betere verbinding tussen hiërarchie en netwerken, zorgt ervoor dat de spanningen afnemen en dat managers en medewerkers hun werk beter kunnen uitvoeren (Van der Stoep, 2012).

4.5. Reorganisatie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het onderzoeksdomein is het ministerie van BZK. De vergelijkende cases zijn begin april 2015 gekozen op het destijds actuele organogram van de organisatie. Begin juni 2015 kondigde de Secretaris Generaal van BZK, Richard van Zwol, echter een grote reorganisatie af. Deze reorganisatie heeft een grote structuurverandering tot gevolg.

De reorganisatie heeft als doel om de potentiële groei van BZK te verwezenlijken. Om dit te bewerkstelligen is het nodig om een scherper inhoudelijk profiel te krijgen van BZK. Er moet een duidelijkere focus komen waarbij er moet worden gekozen wat er nog wel en wat er niet meer gedaan wordt. Door ruimte te creëren is het de bedoeling dat er flexibeler ingespeeld kan worden op nieuwe uitdagingen. De reorganisatie bestaat uit verschillende onderdelen waarvan de structuur aanpassing van drie beleid DG's naar twee beleid DG's voor dit onderzoek van belang is. In de nieuwe structuur worden DGWB en DGBK samengevoegd tot één DG, namelijk DG Bestuur & Wonen. De reorganisatie is puur gericht op de organisatieinrichting en heeft niet de intentie om krimp te realiseren. Alle medewerkers binnen het reorganisatiebereik zullen dus, al dan niet op een andere functie, hun baan behouden. De reorganisatie heeft een top-down karakter. Met de analyse van de resultaten moet rekening gehouden worden met deze huidige situatie. De resultaten kunnen beïnvloed worden door de afkondiging van de reorganisatie. Medewerkers zouden andere antwoorden kunnen geven dan dat zij misschien zouden hebben gegeven wanneer deze reorganisatie niet had plaatsgevonden. Hier zal in de analyse rekening mee worden gehouden.

5. Resultaten en Analyse

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de resultaten uit zowel de online vragenlijst en de interviews een analyse van beide casussen gegeven. Allereerst wordt DGBK besproken (paragraaf 5.1) gevolgd door DGWB (paragraaf 5.2). De analyse wordt opgedeeld in drie onderdelen: de bespreking van de organisatiebeleving en eventuele spanningen, de beleving van het ambtelijk vakmanschap en tot slot de invloed op ambtelijk vakmanschap (zie paragraaf 4.3). Na de analyse van beide DG's wordt vergelijkend gekeken naar beide casussen (paragraaf 5.3) om een totaal beeld te geven van de gevonden resultaten en bijbehorende analyses.

5.1. Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties

5.1.1. Organisatie-ervaring en eventuele spanningen

Uit de survey is naar voren gekomen dat er door de respondenten op alle hierboven genoemde onderdelen van de organisatie spanningen worden ervaren.

Shared values/ cultuur

De shared values zijn de waarden waar de organisatie op draait. Met deze waarden hangt ook de cultuur van een organisatie samen. In dit onderzoek is cultuur uitgesplitst in verschillende onderdelen die belangrijk zijn in een netwerkorganisatie (zie paragraaf 2.4.1).

Creativiteit & flexibiliteit

Respondenten ervaren geen grote problemen op het gebied van creativiteit. Er wordt ruimte geboden voor deze creativiteit. Wel wordt door een aantal aangegeven dat het vaak voorkomt dat er met de creatieve oplossingen niet veel gebeurt (Bijlage III: 27, 45, 80). Hier is een spanning te constateren met het verder dragen van eigen input in de organisatie. Wat betreft het nieuwe werken en de flexibiliteit in plaats- en tijdsafhankelijk werken zijn mensen over het algemeen tevreden (Bijlage V: 187, 199). Wel geeft één van de respondenten aan dat het niet erg gestimuleerd wordt en dat je er soms op aan gekeken wordt als je er niet bent. Ook kan het beleid redelijk makkelijk worden aangepast en dat gebeurt ook wanneer er vanuit de politiek een opdracht komt. Het niet hebben van een vaste werkplaats zorgt echter soms voor irritaties (Bijlage III: 14, 27).

Wat betreft mobiliteit binnen de organisatie zijn de meningen verdeeld. Met mobiliteit kan zowel interne mobiliteit (binnen de organisatie) als externe mobiliteit (tussen organisaties) bedoeld worden. Hier wordt gesproken over zowel interne als externe mobiliteit. De helft van de medewerkers geeft aan dat de mobiliteit groot is en de andere helft niet (Bijlage V: 187). Bij de managers in ook een

tegenstelling te zien. Twee managers geven aan het eens te zijn dat er sprake is van een grote interne en externe mobiliteit en één van hen absoluut niet (Bijlage V: 199). In de interviews komen er van de mensen die zich positief uitlaten over de mobiliteit echter ook bedenkingen bij deze situatie naar voren. Eén van de respondenten zegt bijvoorbeeld over de externe mobiliteit:

“Ja onder jonge mensen wel. Dat is natuurlijk ook wel weer jammer. Het blijkt uit personeelscijfers natuurlijk al dat er een hele grote grijze prop zit. (...) Het moet niet zo zijn dat het de organisatie tegen werkt. En dat is nu misschien wel een beetje het probleem. Die verhouding is niet goed” (Bijlage III: 28).

Een andere respondent geeft over interne mobiliteit aan:

“Heel mobiel. Ik zit hier nu een jaar en ik ben één van de meer ervaren mensen binnen de afdeling. Een hele hoge mobiliteit. Misschien wel te hoog. Dat is weer een andere vraag. Dat ging vrij makkelijk en natuurlijk. Er is wel een goede mix van type mensen nu” (Bijlage III: 22).

Deze citaten laten zien dat respondenten zo hun bedenkingen hebben bij een hoge mate van mobiliteit. Een hoge externe mobiliteit onder jongeren kan ervoor zorgen dat vernieuwing binnen de organisatie verdwijnt. Ook kan een hoge mobiliteit tot gevolg hebben dat expertise verdwijnt en zorgvuldig opgebouwde netwerken niet meer kunnen functioneren (Bijlage III: 45). Gezien de resultaten uit de surveys en de uitspraken in de interviews kan het zijn dat de interne en externe mobiliteit bij BZK op de lange termijn laag is, dit is bij veel overheidsorganisaties het geval (Tweede Kamer 2015, 2015-0000682521), maar tegelijkertijd op korte termijn sporadisch groot is. Eén van de respondenten benoemt het als een disbalans: “Je moet een bepaalde balans hebben tussen mobiliteit en continuïteit. Die is er (?) op dit moment er totaal niet. Er zijn signalen dat er hele afdelingen binnen een jaar zijn opgestapt” (Bijlage III: 45).

Transparantie

In een netwerkorganisatie is open informatietoegang een belangrijk aspect om te kunnen functioneren als een netwerkorganisatie (zie paragraaf 2.4.1). De transparantie wordt door medewerkers niet als erg hoog ervaren. Van de medewerkers zijn drie negatief en drie neutraal (Bijlage V: 187)(Bijlage III: 15, 20, 25, 26, 32). Ook missen een aantal medewerkers de terugkoppeling vanuit de lijn op bepaalde momenten. Eén van de medewerkers zegt bijvoorbeeld: “Misschien zouden ze daar wat meer over moeten vertellen. Meer terugkoppeling. Dat mis ik ook wel erg” (Bijlage III: 25). Een andere respondent reageerde op de vraag of de organisatie transparant is ook niet positief:

“Niet automatisch. Vaak sijpelt het wel door. Ik kan er via via wel achter komen, maar het is niet openbaar voor iedereen. Onze DG zat bijvoorbeeld bij een aantal overleggen die belangrijk waren voor mijn werk. Die informatie komt dan niet automatisch bij mij. Ik kwam hem toen tegen in de lift en dan vertelt hij me dat wel. Dat is dan gebaseerd op een toevallige ontmoeting” (Bijlage III: 15)

Verder wordt op alle afdelingen een wekelijks overleg gehouden, maar de effectiviteit hiervan wordt wel eens overschat en het belang onderschat volgens één van de medewerkers. Deze medewerker zegt:

“We hebben een afdelingsoverleg iedere week, maar je merkt dat het een routine ding wordt waarbij je leidinggevende iets zendt en iedereen daarna weer gewoon door gaat met zijn werk” (Bijlage III: 32).

Bovendien wordt het systeem Digidoc ook als inefficiënt ervaren voor informatiemanagement. Digidoc is het proceduresysteem waarin alle nota's en brieven worden geüpload. Deze stukken moeten vervolgens een akkoord krijgen van verschillende partijen voordat het door gezet kan worden naar de minister. In de wirwar van informatie is de relevante informatie slecht vindbaar. Zo zegt één respondent: “Het is een behoorlijk niet toegankelijk systeem. Als je iets zoekt, zoek je je een rotje. Het kan ook aan mij liggen, maar als ik de verhalen om me heen hoor hebben andere mensen dat ook.” (Bijlage III: 60).

In tegenstelling tot de medewerkers zijn de managers positiever over de mate van transparantie. Twee managers geven aan dat er voldoende transparantie is en één blijft neutraal (Bijlage V:15). Dit verschil toont aan dat er in de relatie tussen manager en medewerker een punt ter verbetering ligt. De manager die neutraal antwoordde in de survey gaf echter wel aan dat er een goede uniforme informatiemanagement mist: “Wat je mist in deze organisatie is gewoon goed informatiemanagement en goed kennismanagement (...) er zit geen drive in de organisatie om de vraag te stellen alleen al” (Bijlage III: 83). Gezien de theorie zouden er grote spanningen moeten ontstaan omdat transparantie en open informatietoegang essentieel is voor een netwerkorganisatie (Roose, 2002: 137). Nu geeft echter, maar één van de zeven respondenten die spanningen ervaren in hun werk aan dit op het punt transparantie ligt. De rest blijft neutraal of ervaart geen spanning (Bijlage V: 193).

Vertrouwen & controle

Op het onderdeel vertrouwen en controle is een opvallende tegenstelling te zien. Enerzijds zeggen medewerkers in interviews en de survey dat er veel vertrouwen en weinig controle is (Bijlage V: 188). Eén van de medewerkers zegt bijvoorbeeld:

“Er is wel vertrouwen dat je zelf dingen kan uitzoeken. Ik heb niet het idee dat er iemand de hele tijd over je schouder mee kijkt. Dat je de hele tijd je moet verantwoorden” (Bijlage III: 20).

Meerdere respondenten gaven dit aan (Bijlage III: 11, 20, 36, 52, 60). Anderzijds komt uit de surveys naar voren dat een meerderheid van de medewerkers die spanningen ervaren wel spanningen voelt op het gebied van vertrouwen en controle (Bijlage V: 13, 204). Eén van de respondenten licht het gevoel van spanning toe in het interview:

“Het is misschien zo: ze geven wel vertrouwen in de zin dat ze je autonomie geven, maar als er dan echt wat moet gebeuren of als ze echt ergens voor moeten vechten dan nemen ze die autonomie weer een soort van terug. Ik denk dat het daar hem meer in zit (Bijlage III: 23).

Een andere verklaring bij deze spanning zou het karakter van de reorganisatie kunnen zijn. De nadruk op inhoudelijke samenvoeging van twee DG's en het topdown karakter van de beslissing tot reorganisatie kan bij mensen een onzeker gevoel veroorzaken waardoor mensen zich minder vertrouwd en veilig voelen in de organisatie.

Ook de managers zijn minder uitgesproken over het gevoel van vertrouwen dat er heerst. Slechts één van de drie is positief. Eén van hen is zelfs erg negatief (Bijlage V:200). Ook geeft één van hen aan een spanning te ervaren op dit punt. In de interviews zijn zij niet uitgesproken over de situatie. Eén van hen zegt echter wel het volgende over: “Dan hoop ik dat er inderdaad voldoende vertrouwen is over en weer dat dat soort dingen gedeeld kunnen worden als ze ook het werk raken” (Bijlage III: 95). Het woord ‘hoop ik’ laat zien dat ook deze manager geen duidelijke duiding geeft op dit gebied.

Cultuurbeleving

De algemene cultuurbeleving bij DGBK wordt ervaren als een veilige en prettige werksfeer (Bijlage III: 11, 27, 48, 81, 95). Wel is er verschil per afdeling te zien (Bijlage III: 53). Zo wordt de ene afdeling formeler ervaren dan de andere. Ook geven twee respondenten aan dat er een softe cultuur heerst zonder discussie (Bijlage III: 27, 81). Eén van hen zegt:

“Het is een gemoedelijke cultuur verder, maar dat vind ik soms een beetje nadelig. Daar ligt zeg maar een soort cultuur op de loer van als jij niet over mij praat dan praat ik niet over jou. If you scratch my back, I scratch yours. Er mag wel wat steviger geacteerd worden” (Bijlage III: 81).

Daarnaast wordt er, zoals eerder naar voren kwam, gestuurd op foutenbeheersing waardoor de cultuur daar zich bij aanpast. Je zou hier bij kunnen denken aan voorzichtigheid, lijdelijkheid etc. Deze lijdelijkheid is ook terug te zien in de overtuiging van mensen dat de bestuurscultuur en de bureaucratie die daar bij hoort een vast gegeven is zoals besproken zal worden in het volgende onderdeel strategie.

Strategie

Het tweede onderdeel van een organisatie bestaat uit de strategie; het aansluiten bij de omgeving, een duidelijke missie en visie die richting geeft en acties om tot verbetering te komen. In een netwerkorganisatie is het belangrijk dat de samenleving de stuwende kracht is achter de organisatie en dat beleid wordt gemaakt in samenwerking met externe partijen (zie paragraaf 2.2.1 en 2.4.1). Hoewel het ministerie een missie en visie statement heeft opgesteld wordt dit niet door alle respondenten als voldoende beschouwd. Zeven van de negen respondenten spreken in hun interview expliciet over het ontbreken van een duidelijke missie visie bij BZK (Bijlage III: 14, 25, 55, 66, 75, 78, 79, 89). Eén van de medewerkers vertelt:

“Er zijn wel flarden van visie. Zowel bij de DG en de minister, maar het is nogal reactief. Heel abstract en geen concrete zaken (...) als beleidsmedewerker is het fijn om te weten wat een directeur of minister wil bereiken want dan kan je daar ook echt voor vechten. Dan heb je een missie gevoel” (Bijlage III: 14).

Wat samenhangt met een missie gevoel is het ‘wij’ gevoel van de organisatie dat je met zijn allen ergens voor staat. Dit ‘wij’ gevoel ontbreekt volgens één van de respondenten (Bijlage III: 66). Ook geeft één van hen aan dat niet iedereen dezelfde waarden nastreeft:

“Wat wel ontbreekt, kijk voor de afdeling is het duidelijk voor de directeur en de DG. Wat lastig is, dat merk ik zelf en ook aan mijn collega’s, dat op het hoogste niveau dat niet altijd, die waarden niet altijd worden beleefd. Dat betekent dat je, als er een conflict is of verschil van inzicht wat je op ambtelijk niveau niet kunt oplossen, dan is de kans klein dat het op politiek niveau wordt gedragen” (Bijlage III: 55).

Daarnaast komt uit de survey naar voren dat de helft van de bevraagde medewerkers aangeeft dat de input van het beleid niet vanuit de samenleving komt. Eén van hen is hier neutraal over. Twee van de drie managers geven echter aan dat die input wel vanuit de samenleving komt. Bij het bespreken van dit onderwerp in de interviews komt toch het overheersende beeld naar voren dat de input van beleid voornamelijk vanuit de politiek afkomstig is (Bijlage III: 17, 29, 34, 36, 58, 78, 99). Als keerzijde wordt dan bovendien aangegeven (Bijlage III: 78) dat input van beleid dus niet (altijd) wordt ingegeven door

wensen van de doelgroep. Hoewel deze constatering volgens de theorie een spanning zou moeten veroorzaken, lijkt het er op dat dit in de praktijk genuanceerder ligt. Medewerkers en managers zijn zich bewust van de omgeving en de bestuurscultuur waar zij zich in bevinden, maar de ervaring ervan lijkt verschillend. Sommige respondenten geven expliciet aan dat die politieke omgeving met een politiek primaat een gegeven is waar mee gewerkt moet worden. Eén van de respondenten zegt: “Er is niets aan te doen. Ook niet door de ambtelijke leiding. Het is zoals het is” (Bijlage III: 55). Dit citaat laat een soort verslagenheid zien. Acceptatie van een situatie. Een andere respondent zet vraagtekens bij de vraag in hoeverre die input vanuit de samenleving via de beleidsmakers gespeeld moet worden; hij zegt:

“Het moment dat wij benaderd worden met een vraag vanuit de samenleving is het responsief als jij daar adequaat op kunt reageren. Je komt dan een beetje op vraagstukken van hoe bestuur je. Wij zijn natuurlijk niet de bestuurders hier. Wij zijn de beleidsmakers. Wij pikken signalen op en geven die door (Bijlage III: 98).”

Verderop in het interview geeft hij echter ook aan dat je als medewerker wel goed gevoed moet worden door de samenleving en dat dat onder druk staat door de verticale (politieke) lijn (Bijlage III: 99). Bovendien is er onder de respondenten die de situatie accepteren zoals hij is ook een ondertoon te onderscheiden die een soort verlangen aangeeft om het anders te doen. Eén van de respondenten zegt: “Ik denk dat het heel mooi zou zijn als ze responsiever zouden zijn, maar dat dat niet past bij het takenveld van BZK” (Bijlage III: 34). Ook een andere respondent geeft aan dat de bestuurscultuur een gegeven is: “Ik vrees dat je de realiteit niet kunt ontkennen dat we in zo’n bestuurs- media cultuur leven waarin we gewoon aasschierig aan het zoeken zijn naar foutjes” (Bijlage III: 39). In het zelfde interview zegt de respondenten echter ook het volgende:

“Ik zou best wel hopen dat we ooit in een tijd terecht komen waar het wat minder hijgerig wordt. Zodat je veel meer tijd over houdt om serieus goed doordachte maatregelen in zo’n netwerk, de kennis te benutten die daar zit en dat te vertalen naar goede maatregelen. Als je daar al je tijd in kunt steken dan maak je betere stappen” (Bijlage III: 37).

Zoals hierboven duidelijk wordt, blijken er dus bij meerdere respondenten dubbele gevoelens te heersen over de situatie zoals deze momenteel is.

Uit de resultaten blijkt dat op DGBK op het gebied van netwerken en samenwerken met externe partijen nog niet op het niveau zijn van een netwerkorganisatie. Het is in een netwerkorganisatie belangrijk om participatie ruimer te nemen dan de usual suspects. Ook overige experts en partijen die niet van zelfsprekend betrokken worden moeten benaderd worden (zie

paragraaf 2.4.1). Op dit aspect zien verschillende respondenten wel vooruitgang, maar worden hieraan ook grenzen gesteld (Bijlage III: 67, 92). Er wordt naar mening van verschillende respondenten wel geluisterd naar geluiden uit de samenleving en er vindt ook samenwerking plaats met diverse organisaties die buiten het ministerie staan. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat deze externe oriëntatie zich echter toch nog voornamelijk richt op usual suspects zoals Haagse koepel organisaties of contacten waar al jaren lang mee gecorrespondeerd wordt. Een bijvoorbeeld is de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) of specifieke experts op het beleidsgebied. Twee respondenten geven aan dat zij wel breder willen kijken, maar dat dit lastig is. Zo zeggen ze bijvoorbeeld het volgende: “Dat proberen we wel, maar het is natuurlijk altijd een valkuil om met de usual suspects verder te gaan. Dat proberen we wel, maar het is niet een automatisme” (Bijlage III: 59). Ook zegt men wel: “Er is een hele grote neiging om de Haagse koepelorganisaties en belangenorganisatie daar de ene na de andere vergadering mee te plannen. Terwijl ja, daar gebeurt het niet. Het gebeurt in het land” (Bijlage III: 78). Daarnaast wordt er aangegeven dat wanneer er daadwerkelijke input van buiten de organisatie wordt opgehaald het omzetten naar concrete resultaten lastig is in de organisatie (Bijlage III:28, 45). Een spanning die ervaren wordt, ligt dan ook voornamelijk bij het moeilijk kunnen omzetten van geluiden en informatie van buiten het ministerie in concrete zaken. De dialoog tussen het ministerie/de politiek en de samenleving is er, maar deze reikt nog niet vaak verder dan de usual suspects en het omarmen van deze manier van werken wordt nog niet verder gedragen door de organisatie.

Een kanttekening die bij de constatering over de input van het beleid en de samenwerking met externe partijen gemaakt moet worden is dat DGBK directies kent die van aard erg van elkaar verschillen. Zo wordt er bij de directie die voornamelijk technisch bezig is met financiële verdelingsmodellen aangegeven dat het echt naar buiten treden volgens hen minder relevant is terwijl er bij de directie gericht op burgerschap wel echt meer belang wordt gehecht aan externe oriëntatie en aan het werken in netwerken. Bovendien geven verschillende respondenten aan dat er ook gewaakt moet worden voor een te sterke externe oriëntatie (Bijlage III: 18, 94). Eén van de respondenten zei hier het volgende over:

“Je kunt met het zelfde gemak betogen dat het te veel gebeurt. Dan neig ik misschien wel meer naar dat laatste. We zitten in een erg hijgerige wereld. De volatiliteit van de politieke wereld, het politieke landschap verandert sneller dan vroeger en ik denk dat de kracht van een ambtelijk apparaat ook bestaat uit de rust en soms ook het geduld en zien of dingen blijvend en bestendig zijn. (...) Wij moeten dus toch proberen om dat blikveld zo breed mogelijk te houden en alle belangen in het oog te houden, al die belangrijke waarden recht te doen en daar op te wijzen” (Bijlage III: 94).

Structuur

De manier waarop de organisatie ingericht is, kan duiding geven over hoe de structuur eruit ziet. Voor een netwerkorganisatie is een horizontale structuur met minder hiërarchie, zelfsturing, kortere lijnen voor beslissingsbevoegdheid en implementatie en lage regeldruk van belang (zie paragraaf 2.2.1 en 2.4.1). Wat betreft de structuur van DGBK zijn er uiteenlopende resultaten gevonden. De organisatie is verticaal ingericht, kent een hiërarchische structuur, kent veel gestandaardiseerde werkprocessen en wordt door respondenten als bureaucratisch getypeerd (Bijlage V:185, 197). Volgens de theorie leiden bovengenoemde kenmerken tot spanningen binnen de organisatie (zie tabel 4). Een verticale structuur zou leiden tot belemmeringen in het netwerkproces en de medewerker minder ruimte geven om te opereren (zie paragraaf 2.4.1.). Uit de interviews blijkt echter dat deze spanning lang niet altijd zo sterk ervaren wordt. De bureaucratische structuur wordt in ieder geval verschillend ervaren. Eén van de medewerkers die het als negatief ervaart, zegt er het volgende over: “Wat mij opvalt, is dat de organisatie heel hiërarchisch is en heel erg naar binnen is gericht (...) er wordt om alles bureaucratie verzonnen terwijl het geen functie heeft’ (Bijlage III: 24) en één van de managers die zich negatief uitlaat zegt: “De organisatie is failliet. Zo typeer ik de organisatie” (Bijlage III: 77).

Tegelijkertijd wordt de structuur ook als minder negatief ervaren. Een van de respondenten zegt bijvoorbeeld:

“Ja, BZK is wel een goed voorbeeld, vlees geworden bureaucratie denk ik (...) Ik ondervind er niet veel hinder van. (...) Natuurlijk moet dat zo werken (...) toch denk ik dat je er niet zonder kan. Je hebt er meer gemak van” (Bijlage III: 57).

Een ander geeft ook aan geen last te hebben van de bureaucratische aspecten: “Ik ervaar wel degelijk een hiërarchie, maar ik denk ook dat dit nuttig is en nodig” (Bijlage III: 93). Een opvallend citaat dat in de interviews naar voren komt, geeft aan dat er ook nog verschil gemaakt wordt in hiërarchie en bureaucratie: “Ik vind het niet vervelend dat er hiërarchie is, maar wel dat er zo’n bureaucratie heerst. Dat er telkens opnieuw controles moeten plaats vinden” (Bijlage III: 13). Aangaande de lijnen binnen de organisatie zijn de meningen ook verdeeld. Deze zouden volgens de theorie als gevolg van de bureaucratische structuur als erg lang ervaren moeten worden. Sommigen herkennen het beeld van (te) lange lijnen niet of nauwelijks. Eén van de respondenten zegt hierover:

“In het verleden was dat vaak wel zo, maar die lijnen probeert men nu toch wel wat korter te houden. Men is zich er wel van bewust. (...) Dat wordt gedaan door shortcuts binnen zo’n parafen systeem (...) dan kun je ook veel sneller naar de minister komen” (Bijlage III:58)

Anderen zien wel problemen met lange lijnen. Zo werd er gezegd:

“Ja ik moet zeggen, het is opvallend om te zien hoe bijvoorbeeld de SG of de minister een zin op een nota zet en die weer terug stuurt daar vervolgens weken over vergaderd wordt van wat staat daar nou? Ik denk dat door alles zo formeel te maken en alles in een proces te schieten alles langzamer gaat. Het vaak ook minder om inhoud dan om het juiste proces volgen. Je moet alle vinkjes hebben en dan is het goed” (Bijlage III: 25).

Ook in de vragenlijst zijn onder de medewerkers de meningen verdeeld wat betreft het wel of niet ervaren van spanningen. Twee van hen geven aan weinig spanning te ervaren en twee anderen zeggen veel spanning te ervaren. De managers staan er neutraal in of voelen geen spanning (Bijlage V: 193, 204). Dit laatste kan eventueel verklaard worden door de positie waarin managers zich bevinden als deel van die hiërarchie. Zij zijn zowel medewerker als pion in de hiërarchische lijn. Doordat zij deel uitmaken van de lijnen zou het kunnen zijn dat zij minder spanning in hun werk ervaren van diezelfde lijnen omdat ze er meer invloed op hebben. Een verklaring die gegeven kan worden voor het in mindere mate ervaren van spanningen door medewerkers is dat respondenten wel veel ruimte en een grote mate van autonomie ervaren in hun werk. Eén van de respondenten geeft in zijn interview aan: “Bij de structuur vragen. Ja, ik ben het er mee eens, maar dat betekent niet dat de conclusie zou zijn dat er weinig ruimte is” (Bijlage III: 44). Deze twee aspecten, ruimte en autonomie, komen later in de analyse aan bod.

Systemen

De systemen van een organisatie bestaan uit alle procedures en processen zowel formeel als informeel (zie paragraaf 2.1.1). Het gaat over de manier waarop er gewerkt wordt binnen de organisatie. Net zoals bij het onderdeel structuur worden de procedures en de manier van werken zowel negatief als positief ervaren binnen DGBK. Er wordt voornamelijk gewerkt vanuit taken en functies die top-down worden geïnitieerd en niet zozeer, wat belangrijk is in een netwerkorganisatie, vanuit de vraag uit de samenleving die er ligt. Er is sprake van een systeem dat door veel procedures en processen vorm wordt gegeven (Bijlage III: 10, 13, 24, 95; Bijlage V: 186, 198). Een voorbeeld van een negatieve ervaring is het parafensysteem in Digidoc (Bijlage III: 10). Een andere negatieve ervaring wordt door één van de respondenten als volgt omschreven:

“We proberen mensen in beweging te krijgen, mensen mobiel te maken. Daar worden echt enorme, vind ik, systematieken omheen bedacht (...) Daar komt dus heel veel administratie bij kijken waarbij ik me ook wel eens afvraag of je niet een schijnwereld

aan het maken bent. Aan het doen bent of het de waarheid is al die lijstjes. Er zit heel wat van dat soort fus in het werk die ook administratieve verplichtingen met zich mee brengt in de systemen en ook niet echt lekker geregeld zijn” (Bijlage III: 95).

Er wordt bovendien door een aantal respondenten aangegeven dat de werk- en tijdsdruk erg hoog ligt. Ook wordt er erg hijgerig omgegaan met politieke opdrachten. Hierdoor is er weinig tot geen tijd om verder te kijken dan de taken die bij deze gang van zaken horen. Eerst moet het regeerakkoord bediend worden en moeten de standaard traditionele taken, zoals burgerbrieven beantwoorden, uitgevoerd worden. Deze zaken lopen geolied, maar nemen erg veel tijd in beslag. Een gevolg hiervan is dat er weinig tijd is voor reflecteren en aandacht besteden aan goed netwerken (Bijlage III: 17, 26, 36, 97). Eén van de respondenten zegt er bijvoorbeeld het volgende over:

“De spanning die er ontstaat, is volgens mij tweeledig. Eén is de vertaling van wat er in die netwerken aan ideeën geboren wordt naar concrete beleidsopgave. Wanneer je dat voor elkaar krijgt. De tweede is de factor tijd. Het netwerk samenwerken kost zo ontzettend veel tijd naast het procedurele werk dat gedaan moet worden zoals Kamervragen beantwoorden of burgerbrieven beantwoorden. Je moet buitengewoon selectief zijn om daar nog effectief in te zijn” (Bijlage III: 36).

Ook wordt er gezegd dat het evalueren van de procedures en processen door deze tijdsdruk vaak wordt overgeslagen (Bijlage III: 32, 65, 97). Verder wordt er aangegeven dat er risicomijdend wordt gewerkt. De structuur, en de systemen moeten fouten mijden die extra werk op leveren. Het voorkomen van onnodig extra werk is belangrijk, maar één van hen geeft wel aan dat hier een spanning ontstaat. Hij zegt er het volgende over: “Het is wel realiteit, maar tegelijkertijd dat risicomijdende gedrag dat zo diep in de genen zit van veel mensen geeft ook ontzettend weinig bewegingsruimte om serieus dingen aan te pakken” (Bijlage III: 38).

Een ander punt dat meespeelt bij spanningen die ontstaan in de organisatie is dat in bepaalde periodes de bureaucratie heftige vormen aanneemt. Dit kan omslaan naar bureaucratisme: een ontaarde vorm van bureaucratie waarbij de bureaucratistische processen een extreme vorm aannemen en voor beperkingen en hinder zorgen. De informatiestromen en het aantal overleggen neemt dan toe waardoor medewerkers soms een grote hoeveelheid aan informatie te verwerken krijgen (Bijlage III: 18, 56).

Ondanks de hierboven genoemde spanningen zijn er ook twee respondenten die meer positieve geluiden laten horen wat betreft de procedures en de processen. Net als bij het onderdeel strategie en het onderdeel structuur wordt er door sommige respondenten aangegeven dat de systemen nodig zijn en dat ze er meer aan hebben dan dat ze er hinder van ondervinden. Wanneer er

iets de lijn in moet, geeft dat over het algemeen niet al te veel problemen en hebben medewerkers zelf in de hand hoeveel tijd dit in beslag neemt door zelf van te voren afstemming te zoeken (Bijlage III: 16, 48).

Het is duidelijk dat de respondenten ieder verschillende meningen hebben over de systemen binnen DGBK en het ministerie, maar het merendeel van de ervaringen geeft toch aan dat er spanningen ervaren worden. Echter moet ook bij dit onderdeel weer de kanttekening gemaakt worden dat de aard van de directie meespeelt bij de manier van werken die de overhand heeft. Wederom is de mate van netwerk gericht werken hoger bij de niet technische directies. Er wordt bij deze niet technische directies zelfs aangegeven dat voor die netwerk gerichte manier van werken alle ruimte is en dat deze ook gebruikt wordt.

Staf

Een centrale positie van de medewerkers wordt in een netwerkorganisatie als voorwaarde voor goede resultaten beschouwd. Daarnaast is samenwerking en een grote motivatie voor het leveren van publieke waarde van belang (zie paragraaf 2.4.1). Een meerderheid van de medewerkers (vier van de zes) geven aan neutraal of negatief te staan tegenover de stelling dat medewerkers centraal staan (Bijlage V: 187). Twee van de drie managers geven echter aan dat medewerkers wel centraal staan (Bijlage V: 199). In de interviews zijn de medewerkers niet erg uitgesproken over hun positie. Twee respondenten geven echter wel aan dat volgens hun inhoud en risicobeheersing boven de medewerker centraal staan (Bijlage III: 39, 50). Ondanks de mindere mate waarin de medewerkers het gevoel hebben centraal te staan in de organisatie genieten ze wel van een grote mate van autonomie. Ze krijgen veel ruimte om hun werk uit te voeren en hier zelf beslissingen over te nemen. Op dit punt zal er later in de analyse uitgebreider in gegaan worden. Er is ook ruimte om zichzelf te versterken. Medewerker moeten hier echter wel zelf actief mee bezig zijn (Bijlage III: 11, 16, 18, 36, 59). Het verschil tussen de beleving van de managers en medewerkers kan wellicht verklaard worden doordat zij de mate waarin zij ruimte geven aan hun medewerkers koppelen aan het centraal stellen van hun medewerkers.

Wat betreft de mate van samenwerking binnen de organisaties zijn positieve resultaten gevonden: zes van de negen respondenten geven aan dat er door medewerkers in netwerken wordt samengewerkt. Bij zowel de managers als bij de medewerkers is hier een meerderheid in te vinden (Bijlage V: 187, 199). Ook in de interviews geeft één van de respondenten specifiek aan dat er veel in kleinere groepjes wordt samengewerkt. Daarnaast wordt ook de samenwerking tussen de ministeries aangehaald. Eén van de respondenten zegt hier over: "Er wordt geprobeerd om meer dingen samen te doen. Er wordt meer samengewerkt tussen ministeries" (Bijlage III: 11). Zoals eerder benoemd is een grote motivatie onder de medewerkers om publieke waarde toe te voegen een belangrijke

voorwaarde voor een goed werkende netwerkorganisatie. Uit de interviews komt naar voren dat een meerderheid expliciet aangeeft ambtenaar te zijn geworden om maatschappelijke waarde toe te voegen en dat hij of zij daar in zijn werk mee bezig is (Bijlage III: 24, 37, 42, 66, 86).

Ondanks de positieve geluiden die in de interviews naar voren komen wordt in de vragenlijst door drie van de vier medewerkers aangegeven dat er veel spanning ervaren wordt op dit punt (Bijlage V: 195). Uit de interviews blijkt dat meerdere medewerkers blij zijn met de mate van autonomie en dat het begrijpelijk is dat inhoud en risicobeheersing centraal staan. Wat de spanningen dus exact inhouden, wordt niet concreet duidelijk uit de resultaten. Een mogelijke verklaring kan de ontevredenheid zijn die heerst rondom de reorganisatie die ten tijde van het onderzoek speelt. De nadruk op inhoudelijke samenvoeging van twee DG's en het topdown karakter van de beslissing tot reorganisatie kan bij mensen een onzeker gevoel veroorzaken. Een aantal respondenten hebben dit ook benoemd voor of na het interview. Opvallend is dat ondanks het niet centraal staan van de medewerker zij wel veel autonomie verkrijgen er en goed en veel wordt samengewerkt. Dit zou kunnen betekenen dat het centraal stellen van de medewerker niet een voorwaarde is voor een goedwerkende afdeling.

Stijl (Relatie manager en medewerker)

De sfeer heeft veel te maken met de stijl van leidinggeven binnen de organisatie. Het draait om de manier waarop de leidinggevende met de medewerker omgaat. In een netwerkorganisatie is het van belang dat de relatie tussen medewerker bestaat op basis van dialoog en dat de medewerker voldoende ruimte heeft om in zijn netwerken te werken (zie hoofdstuk 3). De relatie tussen manager en medewerker lijkt door zowel medewerkers als managers als prettig te worden ervaren. Een meerderheid van de medewerker en van de managers geeft aan dat de relatie van een goede kwaliteit is (Bijlage III: 12, 21, 36, 51, 61; Bijlage V: 188) (Bijlage III: 74, 95; Bijlage V: 200). Binnen het ministerie is een personeels-gesprekscyclus ingevoerd waarbij er met iedereen een plannings-, functionerings- en beoordelingsgesprek wordt gehouden. Deze worden genotuleerd en een systeem verwerkt. Deze ingevoerde gesprekscyclus is een goede leidraad om alle 5 de R'en te onderhouden, maar wordt echter niet door iedereen als even nuttig en efficiënt beschouwd (Bijlage III: 31, 52, 64, 73, 86, 95). Eén van de managers zegt bijvoorbeeld:

“Waarvoor zijn die gesprekken nou bedoeld. Die zijn bedoeld om een planning te maken en bij te sturen. Dat doe ik sowieso wel, daar heb ik die gesprekken niet bij nodig. (...) Ik word wel in een soort van keurslijf gedwongen waarvan ik denk word ik daar nou heel veel beter van?” (Bijlage III: 86).

Eén van de zes medewerkers gaf echter aan dat de relatie gemiddeld was en wel beter zou kunnen (Bijlage V: 188). Deze respondent lichtte in het interview toe zich niet altijd even serieus voelt worden genomen (Bijlage III: 31). Een ander opvallend resultaat dat in paragraaf 5.1.1 al naar voren kwam, is het verschil van mening tussen medewerkers en manager over de mate van transparantie. De medewerkers zijn hier niet geheel tevreden over, maar de managers geven aan dat dit wel goed zit. Ook werd er geconcludeerd dat er geen spanningen op het gebied van transparantie spelen. Dit is bijzonder omdat hier volgens de theorie wel sprake van zou moeten zijn. Wellicht draagt de goede relatie tussen manager en medewerker hier positief aan bij. Het is wel belangrijk dat er aandacht wordt besteed aan deze negatieve ervaringen.

Richting

Richting gaat voornamelijk over het doorvertalen van de missie en visie van de organisatie waarbij er kaders worden vastgesteld waarbinnen gewerkt kan worden (zie paragraaf 3.2.1). Al eerder is naar voren gekomen dat zowel managers als medewerkers van mening zijn dat de organisatie als geheel te weinig een eigen missie en visie heeft. Dit gebrek aan missie en visie resulteert in een onduidelijke richting die het ministerie, maar ook het DG op wil. De managers erkennen wel het belang van deze visie (Bijlage V: 202) en geven aan in gesprek te gaan met hun medewerkers om de richting zo toch te bepalen (Bijlage III: 85, 96). Een meerderheid van de medewerkers geeft in de survey aan dat er vaak geen duidelijke kaders worden meegegeven, maar dat ze dat als prettig ervaren (Bijlage V: 190). Een tweetal medewerkers geeft dit ook specifiek in de interviews aan (Bijlage III: 19, 51). Eén van hen benoemt dat er niet veel kaders worden gegeven, maar dat dit prettig werken is omdat je dan zelf de situatie kunt analyseren (Bijlage III: 19). Er wordt echter in de interviews ook aan gegeven dat er wel richting is, maar dat dit verschilt per dossier. Wanneer er een richting duidelijk is, komt deze vanuit de politiek (Bijlage III: 30, 62). Opvallend is dat één van de medewerkers aan geeft dat er een dialoog is met de leidinggevende over de richting, maar dat de drive langzaam wegeeft omdat het gevoel ontstaat dat er toch weinig beweging in is te krijgen. Het werkt ontmoedigend bij deze medewerker. Hier komt de spanning naar voren die in het onderdeel strategie is besproken. Het verder dragen van externe ideeën en meningen blijkt lastig te zijn in sommige situaties (Bijlage III: 31). Medewerkers denken dus verschillend over de mate van richting die er gegeven wordt. Wel wordt er met iedereen het gesprek aan gegaan en worden er afspraken gemaakt van te voren over de resultaten die behaald moeten worden (Bijlage V: 190; Bijlage III: 21, 30, 63): Ook wordt niet iedereen hetzelfde begeleid en wordt er op maat leiding gegeven. Eén van de managers geeft aan dat hij graag het gevoel van de organisatie wil mee geven om zo richting te geven. Hij vertelt:

“Ik probeer ook medewerkers in die zin meer gevoel te geven van hoe de organisatie werkt. Wij kunnen misschien zelf wel dit vinden, maar daar zitten mensen met een ander perspectief. Door dat te vertellen hoe ik het zie ben je eigenlijk aan het sturen” (Bijlage III: 96).

Ruimte

Vrijwel alle medewerkers (vijf van de zes) geven aan dat zij erg veel ruimte krijgen van hun managers om hun werk te doen (Bijlage V: 15). Dit is onder andere ook te zien aan uitspraken van respondenten als: “Ik heb heel veel ruimte om zelf op te treden” (Bijlage III: 16) en “Dat is wel een kwaliteit van hem dat hij veel ruimte geeft” (Bijlage III: 11). Ook gelet op de verschillende dimensie van ruimte die volgens de theorie belangrijk zijn om te onderscheiden (ICTU Programma internetspiegel, 2012: 8) is vast te stellen dat er goed ruimte wordt gegeven en ook wordt genomen. Dit is onder andere terug te zien in de grote mate van flexibiliteit die de medewerkers ervaren (zie paragraaf flexibiliteit bij 5.1.1). De ruimte die gegeven wordt, heeft echter wel grenzen. Eén van de medewerkers zegt hierover: “Ik krijg alle ruimte om te doen wat mij goed dunkt zolang ik natuurlijk maar zorg dat ik de dingen lever die nodig zijn” (Bijlage III: 36). In deze uitspraak is resultaatgerichtheid van de organisatie te zien. De managers zijn van mening dat zij voldoende ruimte aan hun medewerkers geven (Bijlage III: 72, 85, 96). Ook geven twee van hen aan dat hun medewerkers over een proactieve houding beschikken en dus ook de ruimte nemen die ze gegeven wordt (Bijlage V: 201). Eén van de managers geeft aan dat wanneer medewerkers te veel ruimte nemen hier wel op in wordt gespeeld: “Soms zeg ik ook nu moet ik even sturen. We hadden een probleempje met iemand die ging te veel zijn eigen gang. Daar spring ik dan op in” (Bijlage III: 85). Een gegeven dat opvalt aan de resultaten van het onderzoek is dat medewerkers aangeven van erg veel ruimte te genieten om hun werk uit te voeren, maar dat zij wel onder hoge tijdsdruk moeten werken wat het lastig maakt om efficiënt om te gaan met het werken in netwerken (zie paragraaf systemen bij 5.1.1). Je zou dus kunnen stellen dat er veel inhoudelijke ruimte wordt gegeven (ruimte om zelf in te delen hoe je werkt en wat je doet), maar niet voldoende ruimte in tijd en het takenpakket. Het geven van meer tijdsgebonden ruimte zou er op deze manier voor kunnen zorgen dat de spanning voor de werknemers minder wordt wat uiteindelijk zou kunnen resulteren in meer aandacht voor reflectie en samen werken in netwerken. Dit zou betekenen dat er aan het begrip ruimte nog een dimensie toegevoegd kan worden namelijk de dimensie ‘ruimte in tijd en takenpakket’

Resultaat

De managers zijn tevreden over de resultaten die hun medewerkers leveren (Bijlage V: 202; Bijlage III: 85, 97) en ook de medewerkers hebben het idee dat ze hun resultaten goed kunnen behalen (Bijlage

III: 12, 53). Zowel medewerkers als managers geven aan dat er van te voren realistische afspraken gemaakt worden en dat dit disciplinerend werkt (Bijlage III: 12, 30, 53, 63, 97). De resultaatgerichte houding van de organisatie (Bijlage III: 10, 31, 36, 63) draagt waarschijnlijk ook bij aan het behalen van die resultaten. Eén van de medewerkers geeft echter aan dat die resultaatgerichte houding ook een probleem is en zegt:

“Wat ik om me heen zie is dat er te veel resultaatgericht gewerkt wordt. Dat is ook weer niet aan een manager te wijten, maar vanuit de democratie wordt er gevraagd dat er productjes in de etalage liggen dat de minister iets kan presenteren. Het is heel erg kort cyclisch scoren. Dat wordt verwacht” (Bijlage III: 41).

Opvallend is dat er door verschillende medewerkers aangegeven wordt dat de systemen belemmerend kunnen werken (zie het onderdeel systemen). Bij een dergelijke situatie zou, onder andere door de overbodige administratieve lasten verwacht kunnen worden dat de resultaatgerichtheid afneemt en de resultaten verslechteren. Dit is echter niet het geval en er worden goede resultaten behaald. Ook hier zou gesteld kunnen worden dat de goede relatie tussen manager en medewerker bijdraagt om goed om te kunnen gaan met de systemen in de organisatie. Op de vraag wat een positieve bijdrage heeft geleverd aan het goede resultaat dat een respondent leverde werd het volgende antwoord gegeven: “Dat was op een gegeven moment dat ik wat extra capaciteit kreeg. Je kunt heel erg in je eentje dobberen, een hele tijd in je eentje bezig zijn. Dat was veel te zwaar” (Bijlage III: 63). Deze uitspraak valt de analyse over de dimensie tijd bij het onderdeel ruimte en het daaruit volgende advies bij.

Rekenschap

Het laatste onderdeel, het rekenschap afleggen of ook wel verantwoording afleggen, door werknemers wordt door beide partijen als goed ervaren (Bijlage V: 192, 203). Belangrijk bij het rekenschap afleggen is een dialoog en een goede vertrouwensrelatie. De standaard gesprekken die in de gesprekscyclus zijn ingepland worden gevoerd en deze worden uitgevoerd in dialoog (Bijlage III: 12, 30, 63; Bijlage V: 192). Ook via Digidoc wordt in de gaten gehouden welke stukken geleverd worden en één van de managers geeft aan dat hij aan de hand daarvan kan zien hoe druk zijn medewerkers zijn (Bijlage III: 74). De verantwoording gesprekken van de p-cyclus worden echter niet door iedereen als prettig ervaren. Dit bleek al uit het citaat van één van de managers eerder deze paragraaf (Bijlage III: 86). Ook één van de medewerkers bespreekt dit in het interview en ervaart het als een enorm procedureel gebeuren:

“Misschien zou het beter zijn om het werknemer afhankelijk op te lossen. (...) Ik denk dat daar wel een grote slag ligt door in je werk een open cultuur te hebben en in je

werk elkaar terugkoppeling te geven van dit gaat niet goed en dit wel. En dat niet in formele gesprekjes te stoppen” (Bijlage III: 32).

Naast de standaard gesprekken geven de medewerkers aan dat het meest rekenschap afgelegd wordt naast de geplande afspraken (Bijlage V: 192; Bijlage III: 53). Ook twee van de drie managers geven dit specifiek aan in hun interview (Bijlage III: 86, 97). Iets dat naar voren komt, is dat het meer monitoren is waar het werk goed of fout gaat. Er zijn geen directe consequenties wanneer medewerkers niet goed presteren. Eén van de managers zegt namelijk: “Gaan de weg het werk blijkt wel waar het strubbelt en waar het hapert en wat we daar aan kunnen doen” (Bijlage III: 97). De medewerkers geven aan een relatie te ervaren waarin er niet te zwaar getild wordt aan het maken van fouten en dat ze van hun eventuele fouten kunnen leren (Bijlage III: 13, 32, 65). Eén van de managers is iets minder positief over de manier van beoordelen binnen de organisatie die volgt op het verantwoording afleggen en zegt hierover:

“En je ziet in die gesprekken dat daar niet de moeilijke gesprekken worden gevoerd. Bij die beoordeling (...) de meeste mensen worden door hun leidinggevende gewoon in de B en C schijf gezet. Wat heb je daar aan? Wordt daar nou het echte verhaal verteld?” (Bijlage III: 86).

Al eerder kwam naar voren dat het evalueren van beleid of werkzaamheden er ook vaak bij in schiet. Eén van de medewerkers zegt bijvoorbeeld:

“Ik vind wel, dat zit m ook weer in die ontbrekende open cultuur, dat als ergens een beleid niet goed gaat iedereen zijn handen er van af haalt. Ze noemen het dan ook een besmet dossier. Dan rent iedereen er heel hard van weg en praat je er niet meer over” (Bijlage III: 32)

Een positief punt is dat de managers aangeven dat de medewerkers met hun rekenschap een bijdrage leveren waarvan de organisatie kan leren (Bijlage V: 27).

5.1.2. Ambtelijk vakmanschap

Na de organisatie beleving, de spanningen die hiermee gepaard gaan en de relatie tussen manager en medewerker te hebben besproken kan er nu gekeken worden naar de verschillende aspecten van ambtelijk vakmanschap. In de vragenlijst hebben zeven van de negen respondenten aangegeven spanningen te ervaren. De analyse van de vragenlijstonderdelen wat betreft spanningen en de invloed ervan is dus gebaseerd op deze zeven respondenten en niet op alle negen (zoals bij het eerste onderdeel het geval was).

Vakbekwaam

Vakbekwaamheid, de benodigde kennis en vaardigheden (zie paragraaf 2.6.2), werd door de grote meerderheid aangegeven als belangrijkste aspect van ambtelijk vakmanschap (Bijlage V: 195, 205). In de interviews is het onderwerp niet vaak expliciet ter sprake gekomen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat dit onderdeel als vanzelfsprekend wordt beschouwd door de medewerkers. Dit was een algehele indruk die uit de gesprekken naar voren kwam. Eén van de medewerkers zegt bijvoorbeeld in zijn interview: “Alleen ik heb die kennis, andere mensen weten niet hoe het zit dus in die zin doe ik dat echt alleen (...) Zowel kennis, achtergrond als karakter passen wel goed” (Bijlage III: 18, 21). Toch waren er twee respondenten die aangaven dat vakbekwaamheid beïnvloed wordt door de spanningen die er heersen binnen de organisatie. Welke spanningen bedoeld worden, is echter niet concreet op te maken uit de gevonden resultaten.

Betrokken

Vrijwel alle respondenten gaven aan dat zij zich erg betrokken voelen bij het werk dat zij uitvoeren. Met hun werk een steentje bijdragen aan maatschappelijke meerwaarde is een belangrijke reden voor de betrokkenheid die zij bij hun werk voelen (Bijlage III: 24, 42, 66). Eén van de respondenten voelde echter wel een spanning tussen de betrokkenheid en de manier waarop de organisatie werkt en ingericht is. De medewerker vertelde:

“Ik voel me mateloos betrokken bij mijn werk. Mensen die bij de overheid werken omdat ze iets maatschappelijks willen doen zijn betrokken. Dat wordt niet minder. Het werk wordt minder leuk omdat het maatschappelijk rendement veel te beperkt is. In mijn beleving, ik zie veel meer mogelijkheden die we maatschappelijk voor elkaar zouden kunnen krijgen waar ik niet aan toe kom vanwege die spanning tussen wat er in de bureaucratie geregeld moet worden en wat je in een netwerk voor elkaar kan krijgen” (Bijlage III: 42)

Een ander punt dat naar voren komt bij het vragen naar betrokkenheid is dat de respondenten aangeven een verschil te ervaren in betrokkenheid bij hun werk en bij de organisatie zelf. Een meerderheid van de respondenten geeft expliciet aan zich niet betrokken te voelen bij de organisatie zelf (Bijlage III: 22, 30, 42, 66, 86). Het verschil tussen beiden wordt duidelijk uit een stukje van het gesprek met één van de respondenten:

“R: Betrokkenheid bij mijn werk voel ik zelf heel erg. Dat is een positief en prettig gevoel. Het fijn vinden om er mee bezig te zijn en het idee hebben dat het ook nuttig

is. (...) I: En voel je je ook betrokken bij de organisatie zelf? R: Ook wel, maar dat is wel wat meer een abstracte. (...) De betrokkenheid met de organisatie is er wel, maar dat zou ook wel... ik probeer dat bij mezelf wel aan te wakkeren, maar dat is niet iets dat er van nature in zit. Als ik zeg goh ik ben trots op mijn werk dan heb ik niet zo van nature van goh ik voel me heel erg bij de organisatie betrokken. I: Hoe komt dat denk je? R: Het wij gevoel binnen BZK is volgens mij niet erg groot” (Bijlage III: 66).

In het citaat komt naar voren dat de betrokkenheid met het werk een andere vorm van betrokkenheid is dan de betrokkenheid met de organisatie en dat deze niet uitsluitend met elkaar verbonden zijn.

Opvallend is dat de twee respondenten die zeggen invloed te ervaren van de spanningen op hun betrokkenheid zich ook negatief uitlieten over de verticale structuur en de bureaucratie. Eén van hen gaf aan dat het voldoening halen uit het werk minder wordt doordat ze klein wordt gehouden door de organisatie. Ze besluit haar verhaal met de woorden: “Ja ik voel me wel betrokken, maar aan de andere kant ook weer niet omdat je weet dat je er geen invloed op hebt” (Bijlage III: 30).

Gewetensvol

In de interviews komt bij vier respondenten naar voren dat zij het idee hebben dat ze hun werk gewetensvol kunnen doen (Bijlage III: 33, 54, 66, 87). Bij de overige interviews komt dit aspect niet specifiek naar voren. Net als bij het punt betrokkenheid wordt ook op het punt van integriteit aangegeven dat er een verschil wordt ervaren tussen verschillende soorten integriteit. Eén van de respondenten benoemde het als persoonlijke integriteit en inhoudelijke integriteit. Hij beschreef het volgende dat nodig was om integer te kunnen handelen: “Heel helder, streng maar rechtvaardig en vriendelijk communiceren. Weten wat de kernwaarden zijn van BZK en waarom het belangrijk is dat ik bepaalde waarden verdedig.” (Bijlage III: 54). Vervolgens benoemde hij dat deze waarden niet duidelijk zijn en het soms lastig is dat inhoudelijke zaken niet gedragen worden. Deze spanning is terug te zien bij het onderdeel strategie bij paragraaf 5.1.1. Inhoudelijk hadden er wel eens dingen beter gekund, maar hij benoemde dat de situatie niet te veranderen is en je daar in je werk niet door moet laten afleiden (Bijlage III: 55). Ook werd door één van de managers aangegeven dat hij soms tegen een spanning aanloopt wat betreft de strikte regels die er om bepaalde zaken zijn. De regels zijn opgesteld vanuit een goede bedoeling, maar zodra de regel het doel niet meer dient moet daar om heen gewerkt kunnen worden. Hij zei het volgende over zijn integriteitbeleving:

“Ik probeer altijd wel de regeltjes wat op te rekken. Ik ben gewetensvol in de zin van hier staan wij voor als overheid. Het wordt van belastingcenten betaald. Ik probeer het goed te doen. (...) Ik houd me niet altijd helemaal aan de regels, maar wel met een beter gevoel. Dat je denkt: hier is de organisatie bij gediend” (Bijlage III: 87)

Ondanks dat de manager deze ruimte zelf neemt, ervaart hij niet alsof deze openlijk gegeven wordt. De respondent geeft aan dat de focus erg op het afvinken van lijstjes ligt en dat dit belemmerend werkt (Bijlage III: 87).

Resultaatgericht

Op het aspect resultaatgerichtheid heerste onder de respondenten positieve overeenstemming. Binnen de organisatie ligt er een focus op resultaatgerichtheid en een meerderheid is hier blij mee. (Bijlage III: 10, 31, 41, 63, 83). Ook in het aspect relatie (paragraaf 5.1.1) kwam naar voren dat het goed gesteld is met de resultaatgerichtheid binnen de organisatie. Eén van de respondenten gaf echter wel de kanttekening bij deze instelling dat er te kort cyclisch gescoord wordt met de resultaten (Bijlage III: 41).

Het is duidelijk geworden dat de meerderheid van de respondenten geen spanningen ervaart op dit punt, maar dit citaat is wel een belangrijk punt dat aandacht verdient. In combinatie met de opmerkingen die verschillende respondenten hebben gemaakt over de hijgerigheid van de organisatie en de grote focus op de politiek bestaat de kans dat voorbij het oorspronkelijke doel gekeken worden. Eén van de managers benoemde in zijn interview al dat er niet altijd aan de wensen van de doelgroep gedacht wordt (Bijlage III: 78). Een andere manager gaf aan dat er geweken moet worden dat medewerkers zich niet te veel bezig houden met de verticale lijn (Bijlage III: 99). Een grote uitdaging voor de organisatie en haar medewerkers is dus continu bewust te zijn welke resultaten je wilt behalen en wat voor doel deze resultaten dienen.

Behoorlijkheid & Responsiviteit

Zoals in de theorie al is benoemd, is er een overlap te vinden tussen de aspecten behoorlijkheid en responsiviteit (zie paragraaf 2.6.2). Beide aspecten hebben te maken met contact met de samenleving. Waar behoorlijkheid in dit onderzoek zich voornamelijk richt op verbinding zoeken richt responsiviteit zich voornamelijk op het bezig zijn met zaken die maatschappelijk te verantwoorden zijn. Omdat de resultaten nauw met elkaar samenhangen is gekozen om deze twee aspecten in één paragraaf te bespreken.

Met betrekking tot de ervaringen van de respondenten is te zien dat de mate van behoorlijkheid en responsiviteit verschillend ervaren wordt. In het onderdeel strategie is al besproken dat de externe verbinding zich voornamelijk nog richt op Haagse koepelorganisaties en usual suspects. In de interviews wordt aangegeven dat dit wel meer zou mogen zijn. Tegelijkertijd laat echter bijna de helft van de respondenten in de vragenlijst weten dat de spanningen die er spelen in de organisatie weinig invloed hebben op het behoorlijk en responsief kunnen handelen. Vier van de zeven

respondenten blijven neutraal op dit punt (Bijlage V: 194, 204).

In het onderdeel strategie kwam naar voren dat het lijkt alsof de respondenten de situatie accepteren zoals hij is. Eén van hen zegt bijvoorbeeld: "Er is niets aan te doen. Ook niet door de ambtelijke leiding. Het is zoals het is" (Bijlage III: 55). Een andere respondent zegt: "Ik denk dat het heel mooi zou zijn als ze responsiever zouden zijn, maar dat dat niet past bij het takenveld van BZK" (Bijlage III: 34). Er is wel een verschillende ondertoon te vinden. Eén van verslagenheid en één van verlangen om het anders te doen. Uit de vragenlijst komt duidelijk naar voren dat zowel medewerkers als managers het idee hebben dat de aspecten maatschappelijke meerwaarde leveren en responsiviteit niet voldoende benut worden in hun organisatie (Bijlage V: 195, 206). Er heerst dus nog wel onvrede op dit gebied. Ook wordt aangegeven dat de spanningen binnen de organisatie de meeste invloed hebben op het aspect maatschappelijke meerwaarde leveren. Vier van de zeven respondenten die hebben aangegeven spanningen te ervaren geeft dit aan en twee blijven neutraal (Bijlage V: 195, 204).

Bovenstaande uitkomsten spreken elkaar enigszins tegen. Enerzijds zou minder contact met de samenleving geen invloed hebben op het verbinding kunnen maken met die samenleving. Anderzijds geven de respondenten ook aan in mindere mate maatschappelijke waarde en responsiviteit te kunnen bieden. Een mogelijke verklaring van deze resultaten kan zijn dat de term behoorlijkheid verwarring opleverde en dus geen goede term blijkt te zijn voor het onderzoek. Het zou ook kunnen dat er een onvrede heerst die onderhuids gevoeld wordt waar mensen zich niet direct bewust van zijn.

Ook een ander aspect van de spanningen in de organisatie is terug te zien bij het contact leggen met de samenleving, namelijk tijdsdruk. Al eerder werd duidelijk dat deze tijdsdruk ervoor zorgt dat medewerkers minder naar buiten treden. Eén van de respondenten zegt bijvoorbeeld:

"Bij sommige dossiers zit die collectieve intelligentie in een zeer beperkt netwerkje, maar ik denk aan de andere kant dat er ook veel collega's zijn die er niet aan toe komen om de juiste mensen te verbinden omdat ze in de klem zitten van weinig tijd" (Bijlage III: 43)

Deze tijdsdruk heeft een negatief effect op het behoorlijk en responsief uit kunnen voeren van het werk. Wel merkte één van de medewerkers op dat wanneer er minder politieke druk is er ook meer ruimte ontstaat om naar buiten te treden en daar tijd voor te nemen (Bijlage III: 58). Dit is dus een aspect dat invloed heeft op welke mate je als ambtenaar naar buiten kan treden in deze organisatie.

Naast de negatieve geluiden is er ook een medewerker die een positief geluid laat horen. De medewerker zegt dat hij denkt dat de organisatie juist wel veel naar buiten treedt, misschien niet iedereen evenveel, maar dat er wel veel in netwerken gewerkt wordt en dat het goed is om je bewust

te zijn in welk netwerk je moet opereren als ambtenaar. Echter geeft hij tegelijkertijd ook aan dat er mensen zijn die te weinig open staan voor een dergelijke werkwijze:

“Er zijn ook zeker mensen die bedreiging zien in andere partijen. Er zijn mensen die alles wat buiten het ministerie of zelfs, maar buiten de directie gebeurt eng vinden. Iets waar ze niet te veel mee te maken willen hebben” (Bijlage III: 43)

Een opmerking van deze respondent omtrent het naar buiten treden en responsief zijn die ook besproken moet worden, is de volgende:

“Ik zie niet dat het anders is dan responsief zijn naar de politiek. Die burger heeft de politiek gekozen, die leest de krant. Wat daar via de kamer en naar de minister bij mij terecht komt is de weg van de democratie en dus responsief. Of ik voldoende responsief kan zijn aan dat kleine netwerkje van experts. Dat is een andere vraag” (Bijlage III: 43).

De respondent geeft vervolgens aan dat die responsiviteit beter zou kunnen omdat er zaken lopen die te lang duren voordat er verbetering op treed. Daarbij zegt hij ook: “Ik denk dat we bij lange na niet er uithalen wat er in zit met het potentieel van het netwerk” (Bijlage III: 38). Deze respondent benoemt in zijn interview dat de spanning voornamelijk zit in de bestuurscultuur van dit moment. Het opgaan in de waan van de dag, het hijgerige gedrag en korte termijn denken. Dit is het dilemma waar ambtenaren vaak in terecht komen en is de reden dat er te weinig uit de netwerken gehaald kan worden (Bijlage III: 43-46).

Een ander punt dat meerdere respondenten aankaartten is dat het een grote uitdaging is voor de ambtenaren om die responsiviteit te leveren. Er wordt vanuit twee kanten aan hen getrokken zowel vanuit de politiek als vanuit de samenleving en het is een risico dat er te veel op de minister gefocust wordt (Bijlage III: 75, 99). Voorop staat dat de politiek het primaat heeft, maar het is de taak van de ambtenaar om telkens de afweging te maken hoe het beste te handelen. Het is een verantwoordelijkheid die bij de ambtenaar ligt en het wordt genoemd als een essentieel onderdeel van het ambtelijk vakmanschap. Dit aspect hangt samen met het aspect afwegen van waarden.

Een kanttekening die wederom gemaakt moet worden is dat er een verschil te zien is tussen de technische afdelingen en de andere afdelingen. Eén van deze respondenten op een technische afdeling zegt bijvoorbeeld “De burger zit hier wel heel erg ver vandaan. We kijken vooral of de instrumenten werken”(Bijlage III: 71). Op de technische afdeling worden er minder problemen gezien in het hebben van minder extern contact. Eén van de respondenten reageerde als volgt op de vraag of hij denkt dat er meer aandacht zou moeten gaan naar samenwerking met ‘de buitenwereld’.

“Als ik kijk naar ons werkveld, vraag ik me dat af. Als je kijkt naar al die maatschappelijke trends die van betekenis zijn voor de financiële verhoudingen van je moet meer aan crowdsourcing doen heb ik niet het idee dat we het systeem wat we nu hebben nou helemaal moeten omgooien. Zelf denk ik niet dat die maatschappelijke functie iets toevoegt” (Bijlage III: 21).

Afwegen waarden

Op het punt van het afwegen van waarden gaven vier respondenten in de interviews aan dat ze wel eens situaties tegenkomen waarbij politieke en organisatorische sensitiviteit belangrijk is, maar dat er ook wel ruimte is om zaken zelf op te lossen en dat dit er aan bijdraagt om het werk beter te kunnen doen (Bijlage III: 14, 34, 66, 88). Wel stipten twee respondenten aan dat de afweging maken ook wel eens voor spanningen kan zorgen (Bijlage III: 34, 54, 67, 88). Eén van de respondenten zei er over:

“Er was wel ruimte om er mee om te gaan en je kon er discussie over voeren, maar dat leverde ook wel spanningen op. Omdat er dan toch wordt gezegd we gaan linksom in de politiek of we gaan rechtsom” (Bijlage III: 67).

Een ander punt is in het onderdeel behoorlijkheid en responsiviteit hierboven genoemd en betreft de moeilijke afweging tussen politieke responsiviteit en maatschappelijke responsiviteit. Eén van de managers liet in de vragenlijst weten het afwegen van botsende waarden de belangrijkste waarde binnen de definitie van ambtelijk vakmanschap te vinden (Bijlage V: 205). Een andere manager gaf aan dat hij deze waarde niet genoeg kan benutten binnen zijn werk (Bijlage V: 205). In het interview lichte hij toe dat de softe cultuur er aan bijdraagt dat er op momenten waarbij een dilemma ontstaat niet sterk of niet duidelijk wordt opgetreden door voornamelijk personen in de hogere functies. Deze mensen zijn afhankelijk van elkaar in hun werk en houden, vaak vanwege hun eigen voordeel, de hand boven het hoofd van elkaar (Bijlage III: 88).

5.1.3. Samenvattend

In de voorgaande paragrafen zijn de ervaringen van zowel managers als medewerkers besproken betreffende het ervaren van spanningen binnen de organisatie en hun ambtelijk vakmanschap. Een overzicht van de organisatiebeleving is te vinden in tabel 6. Hierin is naar voren gekomen dat de organisatie van DGBK getypeerd kan worden als een bureaucratische organisatie waarbij de input van het beleid voornamelijk vanuit de politiek komt. De ervaring van deze situatie is echter verschillend bij de respondenten. Er zijn respondenten die het als erg belemmerend ervaren, maar er zijn ook respondenten die aangeven dat het een onderdeel van de bestuurscultuur is waarin gewerkt moet worden. De bureaucratie behelst meer voordelen dan nadelen. Daarnaast staat niet de medewerker,

maar de inhoud centraal. In de interviews heerst hier over het algemeen begrip over, maar de surveys laten zien dat hierover spanningen bestaan. Het feit dat medewerkers een grote mate van autonomie ervaren kan hier een verklaring voor zijn. De relatie tussen manager en medewerker wordt op DGBK als goed ervaren. Er wordt veel in dialoog gewerkt en de sfeer is over het algemeen informeel. Het ontbreken van een goede missie en visie werkt belemmerend in het werk, maar de managers en medewerkers pakken dit samen op en bepalen in dialoog de richting op de gebieden waar deze ontbreekt. Daarnaast krijgen de medewerkers inhoudelijk alle ruimte en zijn de geleverde resultaten goed. Wat betreft de verantwoording wordt deze zowel in de gesprekken als daarbuiten afgelegd.

Organisatie

Shared values/ cultuur	Creativiteit kan wel, maar wordt niet verder gedragen Mobiliteit wisselend lange termijn laag, korte termijn sporadisch hoog Flexibel werken Transparantie niet hoog, weinig terugkoppeling
Strategie	Geen duidelijke missie en visie Input van het beleid voornamelijk vanuit de politiek
Structuur	Bureaucratische organisatie De ervaring is verschillend. Belemmerend, maar ook dat het erbij hoort
Systemen	De bureaucratie behelst meer voordelen dan nadelen.
Staff	Inhoud centraal Grote autonomie waardoor waarschijnlijk geen spanningen ontstaan
Stijl	Relatie goed, dialoog en informele sfeer

Tabel 6: overzicht organisatiebeleving DGBK

Er zijn echter wel een aantal punten waarop de respondenten binnen DGBK spanningen ervaren (zie tabel 7). De (+) achter te spanningen geven een sterke spanning aan (vier of meer respondenten). De (-) geven een lichte spanning aan (drie of minder). Naast spanningen zijn er ook aandachtspunten. Er heerst een basis van vertrouwen, maar hier moet zorgvuldig mee omgegaan worden met het oog op de ontevredenheid die heerst omtrent de reorganisatie. Daarnaast lijkt er een disbalans te zijn in de samenstelling van de medewerkers en zou er meer aandacht mogen naar beter mobiliteitsbeleid. Ook wordt de cultuur door twee respondenten als soft beschreven. Er zou wel wat meer gediscussieerd mogen worden zodat er betere resultaten zouden komen en er meer aan verbinding gemaakt kan worden. Als laatste zijn er ook signalen te zien dat de verantwoording niet overal even goed loopt doordat er of niet kritisch genoeg beoordeeld wordt of dat er te weinig geëvalueerd wordt.

DGBK	
Shared values/cultuur	- Niet verder dragen van creativiteit in de organisatie (-) - Niet voldoende informatiemanagement (+) - Mindere mate ervaren van vertrouwen (+)
Strategie	- Gebrek aan missie en visie (+) - Beperkt contact met de externe partijen (-) - Contact niet verder dan usual suspects (-)
Structuur	-
Systemen	- Bureaucratie die naar bureaucratisme omslaat (+) - Risicomijdend gedrag (-) - Weinig reflectie van beleid (+)
Staff	- Positie medewerker (-)
Stijl (relatie)	- Te weinig ruimte in tijd (+)

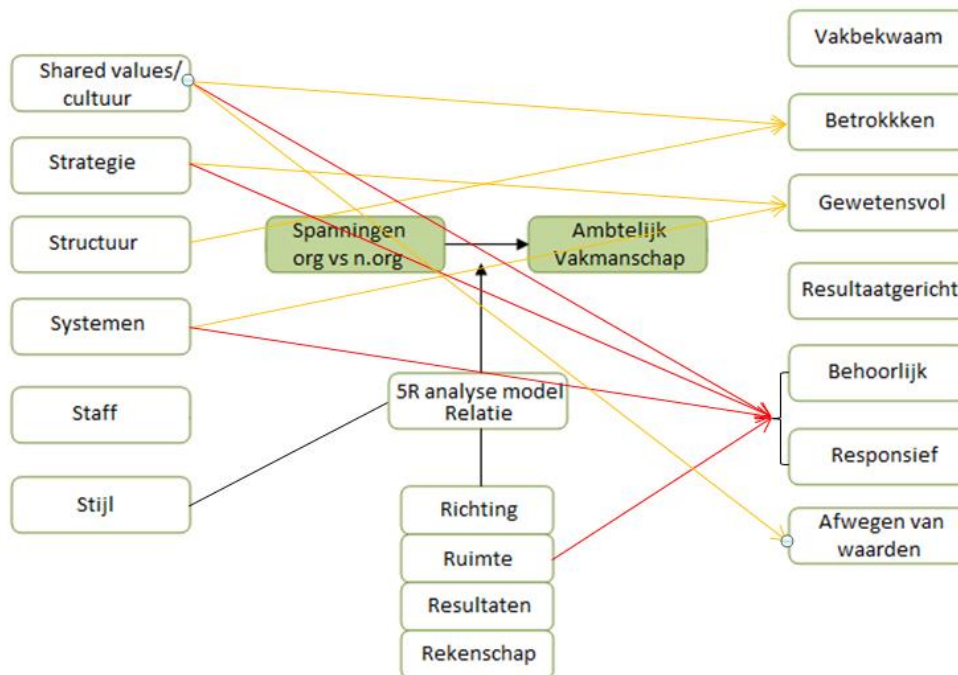
Tabel 7: Spanningen DGB

5.1.4. Invloed van de spanningen op ambtelijk vakmanschap

In figuur 4 is een overzicht te zien van de invloeden die geconstateerd kunnen worden aan de hand van het onderzoek. Zoals beschreven in paragraaf 5.1.3 is er een aantal punten gevonden waar de respondenten spanningen ervaren. Elke spanningen wordt echter in meerdere of mindere mate ervaren. De rode lijnen geven een sterke invloed weer waarbij een meerderheid van de respondenten invloeden ervoeren of een invloed die zeer opvallend was in het onderzoek. De oranje lijnen geven de minder sterke invloeden weer waarbij er invloeden zijn geconstateerd, maar deze niet bij de meerderheid van de respondenten specifiek herleid konden worden. Een groene lijn geeft een positieve invloed weer.

Wat als eerste opvalt, is dat de punten *vakbekwaam* en *resultaatgericht* niet beïnvloed worden door de spanningen die er binnen de organisatie spelen. In de vragenlijst wordt aangegeven door twee respondenten dat zij zich hierin beïnvloed voelden, maar uit de resultaten zijn deze gevoelens niet concreet terug te leiden naar één van de geconstateerde spanningen.

Bij het aspect *betrokkenheid* is wel een lichte invloed te zien. Uit de resultaten is gebleken dat de betrokkenheid bij het werk erg groot is, maar dat respondenten zich niet zozeer betrokken voelen bij de organisatie. Bij een aantal respondenten zorgen de structuur van de organisatie en de mate van bureaucratie ervoor dat zij zich minder betrokken bij de organisatie voelen. Naast de spanningen op het gebied structuur en systemen, zorgt ook de shared values/ cultuur van de organisatie ervoor dat die betrokkenheid minder groot is. Er wordt aangegeven dat het 'wij gevoel' ontbreekt en dat het verder dragen van informatie van buiten af en het bevorderen van creatieve oplossingen in de organisatie beter zou moeten.



Figuur 4: Invloed spanningen op aspecten ambtelijk vakmanschap DGBK

Ook bij het aspect *gewetensvol* zijn er meerdere spanningen die invloed hebben. Uit de resultaten is naar voren gekomen dat bij integriteit een onderscheid gemaakt wordt tussen persoonlijke integriteit en inhoudelijke integriteit. Op de persoonlijke integriteit hebben de spanningen geen invloed maar op de inhoudelijke integriteit wel af en toe. Het gevoel dat er geen goede missie en visie is voor de organisatie is één van die spanningen. Eén van de respondenten geeft aan dat dit wel nodig is om integer je werk te kunnen doen. Ook de spanning die gevoeld wordt door de heersende bureaucratie zorgt voor een minder integer gevoel op inhoudelijk gebied.

Bij de onderdelen *behoorlijk* en *responsief*, waarvan de uitkomsten nauw samenhangen, zijn er duidelijk meer invloeden te constateren. Als eerste is er een invloed te constateren van de shared values/cultuur. Doordat het concreet omzetten van informatie van buitenaf en creativiteit in de organisatie nog niet zozeer gedragen wordt heerst er het gevoel dat echt maatschappelijke waarde toe kunnen toevoegen minder mogelijk is. Bovendien hebben de hijgerigheid die heerst binnen de organisatie en het korte termijn denken een negatief effect. Een mogelijk gevolg hiervan kan zijn dat de maatschappelijke meerwaarde niet geleverd kan worden en de organisatie dus minder behoorlijk en responsief handelt. Uit de resultaten blijkt verder dat het verbinding leggen met externe partijen (strategie) gebeurt, maar dat dit beperkt blijft tot de usual suspects. Dit heeft invloed het bijdragen van maatschappelijke meerwaarde. Daarnaast heeft de manier van werken (de systemen) ook effect op deze beide aspecten. Het risicomijdende gedrag en de tijdsdruk die medewerkers ervaren (hangt samen met het aspect ruimte vandaar de lijn in het figuur) zorgen ervoor dat het tijd nemen voor verbindingen leggen en reflectie zoeken gering is. Dit resulteert in het minder goed in staat zijn om zaken echt grondig aan te pakken en responsief te kunnen zijn naar netwerken en de samenleving.

Tot slot is er een lichte invloed te zien van de shared values/cultuur op het aspect *afwegen van waarden*. Er heerst een gemoedelijke en softe cultuur. Deze cultuur kan er op sommige momenten voor zorgen dat er, door voornamelijk medewerkers in hogere functies, niet doorgepakkt wordt bij dilemma's of moeilijke thema's.

5.2. Directoraat Generaal Wonen en Bouwen

Na de het bespreken en analyseren van de resultaten van DGBK worden nu de resultaten van DGWB besproken en geanalyseerd.

5.2.1. Organisatie-ervaring en eventuele spanningen

Een gegeven dat opvalt in de resultaten van DGWB dat anders is dan de resultaten van DGBK, is dat in de survey slechts één van de respondenten heeft aangegeven een spanning te ervaren op één van de genoemde gebieden.

Shared values/ cultuur

Creativiteit & flexibiliteit

Alle negen respondenten zijn in de vragenlijst positief over de mate waarin zij creatief kunnen zijn binnen de organisatie. Er zijn zelfs vier respondenten die het heel erg eens zijn met de stelling dat ze voldoende creatief kunnen zijn in het bedenken van oplossingen (Bijlage V: 208, 220). Ook in de

interviews komen positieve geluiden naar voren. Eén van de medewerkers is van mening dat het zelfs noodzakelijk is om je werk goed te kunnen doen en zegt:

“Ja, in mijn werk moet je toch wel een bepaalde mate van creativiteit gebruiken omdat je anders met de doelstellingen die er zijn je tegen een heleboel muren aan loopt. Die creativiteit die moet er zijn en die ruimte wordt ook gegeven. Natuurlijk wel binnen die kaders die worden gegeven” (Bijlage IV: 149).

Ondanks de positieve houding van de respondenten zijn er, ook in het voorgaande citaat, kanttekeningen. Zo geeft één van hen aan dat er ruimte is voor creativiteit, maar dat wanneer er politiek iets gebeurt de paniek uitbreekt en de organisatie weer terug kruipt in het hiërarchische traditionele stramien. De ruimte voor die creativiteit wordt dan aanzienlijk beperkt (Bijlage IV: 108). Een andere respondent geeft ook een beperking aan en zegt:

“Ja, wel voor het aandragen. Daar voel ik me niet in beperkt. Je weet natuurlijk wel de minister zou een beetje die kant op willen. Dan weet je wat je een beetje moet uitwerken. Het liefst geef ik nog wel een heleboel alternatieven erbij. Wat ik eerder al zei als er tijdsdruk op zit dan kom je al snel bij de eerste de beste oplossing die binnen de lijntjes of binnen de kaders past” (Bijlage IV: 219).

Uit het bovenstaande blijkt dat er ruimte is om creatief te zijn, maar dat dit wel beperkt blijft tot op zekere hoogte. Ruimte voor creativiteit, maar binnen de kaders, ruimte, maar zolang het politiek rustig is en ruimte voor creativiteit, maar waar vervolgens niet veel mee gedaan wordt.

Ook met de mate van flexibiliteit gaat het binnen DGWB goed volgens de respondenten (Bijlage IV: 107, 144, 154, 172, 180; Bijlage V: 210, 222). Zo zegt één van hen: “Ik vind de flexibiliteit heel groot. We kunnen ook echt mensen verzetten op werkzaamheden (Bijlage IV: 172). Een ander beschrijft dat beleid niet vast ligt. Wanneer er tegengeluiden klinken wordt hier naar geluisterd en een beleidsstuk kan dan verworpen of aangepast worden (Bijlage IV: 144). Dit is een teken van flexibiliteit in beleid. Naast de positieve geluiden wordt ook hier een kritische kanttekening gemaakt door één van de respondenten. Beleid wordt steeds meer gaandeweg gemaakt door de grote wisseling van kabinetten. Anders dan vroeger is er meer onduidelijkheid over welke richting het beleid op gaat. Dit vraagt flexibiliteit van ambtenaren. Soms is het nog zoeken naar die flexibiliteit om dit te kunnen begeleiden (Bijlage IV: 107). De respondent ziet het echter wel als een positieve ontwikkeling. Vanwege dit onzekere proces wordt er meer contact gemaakt met het maatschappelijk middenveld. Op deze manier hoopt een minister op een breder draagvlak wat leidt tot meer politieke steun in de kamer.

Wat betreft de mobiliteit zijn minder gelijkgestemde resultaten gevonden. Zoals in paragraaf 5.1.1 al is besproken gaat het in dit onderzoek zowel over mobiliteit binnen de organisatie (intern) als tussen de organisatie (extern). Eén derde is negatief over de mobiliteit van werknemers, één derde positief en één derde antwoord neutraal (Bijlage V: 210-222). In de interviews worden deze keuzes niet uitgebreid toegelicht. Eén van de managers spreekt echter wel expliciet over mobiliteit en geeft aan dat dit beter kan. “Mijn grootste frustratie of verbazing is hoe moeilijk het is om mobiel te zijn. Met name tussen de departementen. Het zou goed zijn om een actief mobiliteit beleid te hebben” (Bijlage IV: 166). Hij verteld ook dat het bevorderen van medewerkers (interne mobiliteit) iets is wat moeizaam ging vroeger vanwege het beleid van zijn vorige directeur. Er ontstond hierdoor onvrede en medewerkers verlieten de organisatie hierom. Deze interne mobiliteit gaat tegenwoordig al wel iets beter (Bijlage IV: 162).

Transparantie

Binnen DGWB is iets meer dan de helft van de respondenten van mening dat alle informatie open toegankelijk is voor iedereen. Drie respondenten zijn het hier niet mee eens (Bijlage V: 208, 220; Bijlage IV: 101, 117, 130, 143, 165, 180). Eén van de respondenten antwoord op de vraag in welke mate transparantie wordt ervaren dat er zeker intern veel gedeeld wordt (Bijlage IV: 202). Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat de informatietoegang goed geregeld is binnen de organisatie (Bijlage IV: 117, 132, 142, 152, 172, 180). Er worden verschillende overleggen georganiseerd waarbij informatie van boven af wordt terug gekoppeld en waar informatie van buiten besproken wordt. Een belangrijke kanttekening die echter gemaakt wordt door één van de managers is dat er wel gelet moet worden op de effectiviteit van deze bijeenkomsten en zegt vervolgens:

“Ik vind het belangrijk dat het in het Directie Overleg niet alleen, maar kennisoverdracht is van ik ben verantwoordelijk voor dit of dat of dat je daarmee een verhaal van buiten haalt. (...) ik vind dat je voldoende ruimte moet hebben om aan te geven van nou ik ben hier mee bezig en heb eigenlijk anderen daar bij nodig. Geef eens feedback” (Bijlage IV: 172).

Eén van de medewerkers geeft ook aan dat er nog goed gekeken moet worden naar het informatiemanagement. Het is veel informatie die van buiten naar binnen komt, maar je hoeft niet alles te weten. Tegelijkertijd moet je wel op de hoogte blijven van elkaar om schotten tussen projecten en mensen te voorkomen. Hij zegt er het volgende over:

“Die informatievoorziening is voor een directie die veel contact heeft in de buitenwereld echt een kriem hoe je dat nou kunt organiseren. Ik denk dat je wel iets met teams moet hebben waar je diverse projecten draait en dat je heel goed moet weten wat de opdracht en taken van andere zijn. Je moet ook weer geen schotten maken. Je werkt veel in fluïde groepen of teams. Het kan dan best zijn dat je dan meer tijd aan een andere groep bijdraagt, dat kan ook” (Bijlage IV: 146).

Openheid binnen de organisatie is zeker een vereiste, maar het is belangrijk dat die openheid ook naar externe partijen wordt gegeven. De ervaringen op dit punt zijn verdeeld. Eén van de respondenten staat er positief tegenover en zegt bijvoorbeeld:

“Ik denk dat er naar buiten toe, naar de meest vertrouwde overlegpartners, dat het daar ook nog wel redelijk open is en daar zit ook nog wel een informeel gedeelte. ‘Jongens nog even onder de tafel houden, maar weet dat dit er aan zit te komen dan kan je alvast voorbereiden’. Tot nog toe is dat vertrouwen ook nog nooit geschaad” (Bijlage IV: 116).

Een andere respondent is ook enthousiast. Zij geeft aan dat ze zijn gestart met twitteren over de ontwikkelingen rondom een bepaald project wat openheid naar buiten moet bevorderen. Tegelijkertijd zegt ze wel dat ze merkt dat de organisatie hier vanwege de politieke achtergrond toch nog wel aan moet wennen (Bijlage IV: 102). Anderzijds is er ook een minder positief geluid te horen. Eén van de respondenten zegt bijvoorbeeld dat alle partijen van het laatste project erg positief waren over de openheid die er heerste (Bijlage IV: 101), maar geeft tegelijkertijd aan dat ze als directie wel meer mogen laten zien wat ze aan het doen zijn (Bijlage IV: 104). Een andere respondent is het hier mee eens en zegt dat er nog wel gewerkt mag worden aan de transparantie, ook naar buiten toe (Bijlage IV: 146). Tot slot er is te zien dat, net als bij creativiteit, de mate van transparantie afneemt zodra er politieke paniek is. Eén van de respondenten zegt:

“Als er dan het idee ontstaat of de schijn optreedt dat de kamer te laat of fout geïnformeerd wordt dan zie je dat er wel ineens paniek ontstaat en is er ineens minder ruimte voor openheid en creativiteit (...) dat de ruimte toch wel beperkt is om met die omgeving eens opener en wat grondiger stil te staan bij wat er aan de hand is en wat er aan gedaan kan worden. Het is toch wel vaak wat hap snapperig” (Bijlage IV: 108-111).

Vertrouwen & controle

Uit de surveys komt naar voren dat er een grote mate van vertrouwen is. Van de respondenten geven drie aan dat er zeer veel vertrouwen heerst, drie dat er veel vertrouwen heerst en één dat er geen vertrouwen heerst binnen de organisatie (Bijlage V: 201, 223). Ook in de interviews komt dit beeld naar voren. Zeven respondenten uiten zich positief over het vertrouwen binnen DGWB (Bijlage IV: 103, 108, 113, 143, 148, 159, 173). De manager die aangeeft in zijn survey dat er geen vertrouwen heerst, licht in zijn interview toe dat er in zijn DG vertrouwen is, maar dat de reorganisatie heeft gezorgd dat medewerkers wantrouwen hebben en niet meer zo open zullen zijn (Bijlage IV: 165).

De mate van controle is redelijk groot binnen het DG. Vijf van de negen respondenten zegt dat de meerderheid van de werkzaamheden gecontroleerd worden (Bijlage V: 211, 223). Volgens de theorie zou er op dit gebied een spanning kunnen ontstaan. Veel controle zou het gevoel van vertrouwen doen afnemen (zie paragraaf 2.4.1). Uit de interviews komt echter naar voren dat de mate van controle niet als belemmerend wordt ervaren (Bijlage IV: 110, 114, 130, 149, 158). Er wordt aangegeven dat die controle te managen valt (Bijlage IV: 110, 114, 158). Eén van de respondenten zegt bijvoorbeeld: “We hebben natuurlijk allemaal inkoopprocessen die volgens procedures lopen wat ik hartstikke logisch vindt. (...) Daar zit wel veel controle en bureaucratie op, maar aan de andere kant als je weet hoe het werkt kun je dat wel managen” (Bijlage IV: 158). Daarnaast geeft een andere respondent aan dat die controle juist wel goed is voor je eigen zichtbaarheid. Dat het belangrijk is om die verbinding met de organisatie en je leidinggevende te houden (Bijlage IV: 130).

Cultuurbeleving

De algemene cultuur beleving van DG WB is positief. Er wordt gesproken over een open en fijne werksfeer (Bijlage IV: 103, 108, 116, 130, 142, 148). Wat wel opvallend is dat er bij meer dan de helft van de respondenten het gevoel heerst dat DGWB los staat van BKZ (Bijlage IV: 141, 147, 150, 157, 172). Eén van de respondenten zegt bijvoorbeeld: “DBWB is niet BZK. Dat is afkomstig van VROM. Er heerst een VROM cultuur. Dat is altijd zo gebleven” (Bijlage IV: 157). Een ander zegt: “Maar ja, wat hebben wij nou met BZK te maken” (Bijlage IV: 141).

Strategie

Twee derde van de medewerkers geeft in de survey aan dat ze voldoende op de hoogte zijn van de missie en visie en alle managers geven aan dat ze het idee hebben dat hun medewerkers voldoende op de hoogte zijn (Bijlage V: 212, 224). Zoals bij het onderdeel cultuurbeleving al is besproken wordt er bij DGWB een scheiding gevoeld tussen BZK als organisatie en DGWB. Ook bij de missie en visie is deze scheiding terug te zien. De missie van het DG is erg gericht op externe oriëntatie. Het

management stuurt hier gericht op wat medewerkers houvast geeft bij hun werk. Het is een wisselwerking tussen medewerkers en managers (Bijlage IV: 101, 105, 117, 126, 142, 151, 169, 180). Die externe visie wordt volgens één van de respondenten niet BZK-breed gedeeld en hij zegt: “De competentie externe verbinding is niet voor heel BZK. Dat is alleen voor DGWB. Ik zou het heel mooi vinden als straks in de nieuwe organisatie dat voor iedereen geldt” (Bijlage IV: 130). Een andere respondent geeft zelfs aan dat het gevoel heerst dat DGWB geen onderdeel van de BZK missie is en zegt:

“Ik voel dat qua werkzaamheden en missie en visie onze directie daar nog niet echt een onderdeel van is. Dat komt ook een beetje door hoe de SG nu met de reorganisatie omgaat en eigenlijk niet echt goed op zijn netvlies heeft wat wij werkelijk doen. Wat dat betreft heb ik niet het gevoel dat wij binnen BZK prominent zichtbaar zijn. Ik heb daar ook niet hele warme gevoelens bij een missie” (Bijlage IV: 150).

Tegelijkertijd zegt deze respondent in het zelfde interview dat de reorganisatie er nu wel voor zorgt dat er scherper gekeken wordt naar de richting die het DG op wil en dat dit iets positiefs is (Bijlage IV: 151).

Op de vraag of het beleid gevormd wordt vanuit de vraag van de samenleving of top down beslissingen geeft een meerderheid (zes van de negen) aan dat het beleid vanuit de vraag van de samenleving gevormd wordt (Bijlage V: 209). In de interviews komt echter naar voren dat de politiek wel de doorslag geeft (Bijlage IV: 101, 106, 118, 128, 168, 182). Eén van de respondenten zegt bijvoorbeeld: “Maar een ministerie werkt toch wel echt politiek gestuurd. De thema’s waar je mee bezig bent staan of vallen met de vraag of er voldoende politieke commitment is” (Bijlage IV: 128). Een ander zegt: “Op die manier wordt er dan vaak gezocht van boven af en niet vanuit de externe partijen zelf” (Bijlage IV: 111).

Deze tegenstelling is opvallend en zou volgens de theorie voor spanningen kunnen zorgen (zie paragraaf 2.4.1 en 2.5). Van de respondenten die aangeven spanningen te ervaren binnen het DG geeft echter niemand aan op dit gebied een spanning te ervaren (Bijlage V: 216, 227). In de interviews komt naar voren dat de medewerkers deze situatie verschillend ervaren. Enerzijds zijn er medewerkers die aangeven dat de tegenstelling geen belemmering vormt (Bijlage IV: 108, 128, 169, 182). Eén van hen zegt bijvoorbeeld: “Belemmeringen zou ik het niet willen noemen. Het is in mijn beleving een inherent onderdeel van het departement. Dat er uiteindelijk, maar één echte leiding is en dat is de politieke leiding” (Bijlage IV: 108). Wel geven meerdere respondenten aan dat ze bang zijn dat na de reorganisatie de situatie anders is en de focus op externe gerichtheid niet meer ondersteund wordt en niet meer mogelijk is (Bijlage IV: 105, 128, 170, 177). Anderzijds wordt er ook aangegeven dat het

anders zou mogen (Bijlage IV: 111, 121). Eén van hen zegt bijvoorbeeld dat er meer ‘gevochten’ mag worden om het belang van externe partijen duidelijk te maken:

“Natuurlijk is het wel dat de minister beslist dus als hij dan nog steeds zegt nee, dan heb je dat nog steeds te accepteren. Zo werkt de democratie. Wij zijn niet gekozen, maar je zal wel steviger dat gevecht aan kunnen” (Bijlage IV: 121).

Het feit dat de respondenten aangeven geen spanningen te ervaren kan mogelijk verklaard worden door de missie die het DG uitstraalt. Externe verbinding en samenwerking staan hoog op de agenda. Mensen zijn zich hier actief bewust van en door samenwerking wordt het beleid veel door externe partijen gevoed. Eén van de respondenten geeft wel aan dat het werken in de verschillende arena’s lastig is en zegt:

“Er zijn verschillende arena’s naast elkaar en dat is wel soms heel lastig. En welke nou uiteindelijk het primaat heeft. De politiek is het meest machtig natuurlijk die bepalen uiteindelijk, maar je zit als ambtenaar tussen politiek en maatschappij. Dat vergt wel veel vind ik” (Bijlage IV: 101).

Verder wordt over de samenwerking met externe partijen positief gesproken (Bijlage IV: 112, 117, 125, 138, 167). Eén van de respondenten vertelt dat hun directeur eens in de maand op werkbezoek gaat buiten de organisatie en mensen van de werkvloer daarbij meeneemt. Op deze manier wordt er een netwerk gecreëerd dat buiten de usual suspects valt (Bijlage IV: 167). Ondanks de aandacht voor externe verbinding en het hier boven genoemde voorbeeld wordt er ook door een aantal respondenten aangegeven dat er toch nog meer samenwerking met unusual suspect mag komen (Bijlage IV: 107, 117, 144, 150). Eén van hen zegt:

“Gemeente en corporaties zijn natuurlijk wel de belangrijkste partners (...) We hebben wel op verschillende momenten iedereen uitgenodigd om te reageren op verschillende stukken, maar ook daar merk je weer dat na ze allemaal gelezen te hebben de reacties die het meest serieus genomen worden die van de koepels of grote gemeentes zijn. Als kleintje wordt je bij je koepel al nauwelijks gehoord en bij een ministerie krijg je eigenlijk ook heel weinig plek” (Bijlage IV: 117).

Een andere respondent zegt hierover: “Dat gebeurt overigens wel vaak in de zin van usual suspects, bekende stakeholders die algemeen bekend zijn en waar in de loop der jaren ook een warme relatie mee is opgebouwd” (Bijlage IV: 107). Een ander punt van kritiek dat geuit wordt wat betreft de samenwerking, is dat de samenwerking (voornamelijk bij de politieke afdelingen) nog niet van het begin af gestart wordt. Eén van de respondenten zegt:

“Het mooiste zou zijn dat als je een probleem hebt, je vanaf het eerste moment met die partijen om de tafel zit om samen een oplossing te bedenken in plaats van dat de politiek een bepaalde oplossing bedenkt die jij moet gaan uitwerken en waarop het laatst de andere partijen nog twee komma’s kunnen veranderen. Dat is wel hoe het nu gaat. (...) Het is meer een soort consultatie dan echt cocreatie” (Bijlage IV: 122).

Ondanks de kritiekpunten is er wel een beweging de goede kant op te zien (Bijlage IV: 118, 139, 144). Eén van de respondenten zegt hierover dat hij zelf minder met unusual suspects werkt omdat hij meer aan de systeemkant van het werk zit, maar dat het wel veel gebeurt op de afdelingen die met beide benen in de praktijk staan (Bijlage IV: 144). Een andere respondent geeft ook aan dat ze bezig zijn met deze verbinding te zoeken en zegt:

“Daar zie je wel dat we nu heel expliciet op zoek gaan naar geluiden die je niet sowieso al binnen krijgt. We hebben een onderzoekje ingericht voor de allerkleinste corporaties, je gaat extra opzoek naar degene die helemaal niet zo’n PR afdeling hebben die ervoor zorgen dat ze gehoord worden. Daardoor krijg je wel echt een stuk meer te zien” (Bijlage IV: 117).

Structuur

In de survey geeft de helft van de medewerkers aan dat ze geen sterke hiërarchie ervaren en vier van de zes geven ook aan dat er geen sprake is van gestandaardiseerde werkprocessen (Bijlage V: 25). De managers denken hier anders over. Twee van hen geven aan dat er wel gestandaardiseerde werkprocessen zijn. Over de mate van hiërarchie zijn zij verdeeld. Wederom positief, negatief en neutraal (Bijlage V: 221). Wel geven beide partijen aan dat ze hun organisatie als bureaucratisch ervaren (Bijlage V: 209, 221). In de interviews blijkt dat de meeste respondenten aangeven dat de hiërarchie aanwezig is (Bijlage IV: 100, 107, 113, 140, 148, 183), maar meerdere geven aan geen moeite te hebben met deze structuur (Bijlage IV: 113, 140, 147, 158, 179). Eén van de medewerkers zegt hier over: “Binnen ons DG ervaar ik niet heel veel belemmeringen wat betreft de structuur. Een hele prettige samenwerking met de directeur en de DG” (Bijlage IV: 140). Een andere medewerker geeft aan dat het niet de structuur is die bepaald hoe er gewerkt wordt, maar dat de medewerkers er zelf invulling aan geven en zegt: “Het gaat dan een stuk sneller dan dat de structuur suggereert. Het ligt dan niet aan de structuur, maar aan de wijze waarop mensen daar een invulling aan willen geven natuurlijk” (Bijlage IV: 114). Ook managers geven aan geen moeite te hebben met de structuur. Eén van hen zegt dat er, maar één verantwoordelijke is en dat hiërarchie belangrijk is om alle informatie te kunnen trechteren naar deze persoon (Bijlage IV: 179). Een andere manager zegt: “In die zin is het helemaal niet zo hiërarchisch. Het is wel bureaucratisch, maar als ik een nota heb voor de minister ligt

die nota de zelfde dag nog bij de minister” (Bijlage IV: 158).

Wat betreft de lijnen binnen de organisatie worden er verschillende kanten van de situatie binnen het DG belicht. Er wordt zowel aangegeven dat de lijnen kort (Bijlage IV: 114, 145, 158) als lang (Bijlage IV: 108, 115, 140) worden ervaren. Eén van de medewerkers geeft aan dat het uitspreken van vertrouwen van de Directeur Generaal heeft bijgedragen om de lijnen korter te maken en zegt:

“De DG heeft op een gegeven moment gezegd: ‘Ik hoef hier niet tot in de details bij betrokken zijn geweest’. Als medewerker weet je dat als je wil dat jouw stuk snel door de lijn komt, je jouw afdelingshoofd van het begin moet betrekken dat je dan eigenlijk al zorgt dat het binnen zijn kaders past zeg maar (...) Natuurlijk neem je de DG wel altijd mee in de informatie stroom, maar dat daar niet op elk detail een vinkje van de DG moet komen te staan dat helpt enorm (Bijlage IV: 114).

Bijzonder is dat dezelfde respondent ook aangeeft dat hij niet altijd genoeg beslissingsbevoegdheid heeft. In samenwerking met externe partijen komt hij wel eens tegen dat zaken erg lang duren omdat hij bepaalde onnodige procedures niet zelf mag veranderen en dat dit frustrerend werkt (Bijlage IV: 115). Bij meerdere medewerkers is deze tweestrijd te zien. Eén van hen geeft aan dat er lange lijnen zijn, maar dat in politieke situaties het opeens snel kan gaan:

“Er zijn lange lijnen, maar in de politieke situatie kan het ook opeens heel snel gaan en dan gaat het bijna rechtstreeks. Maar je zit eigenlijk nooit in de situatie als beleidsmedewerker dat je rechtstreeks zaken kan doen met een organisatie. Je bent toch 9 van de tien keer een doorgeef luik” (Bijlage IV: 108).

Een andere medewerker geeft aan heel positief te zijn over de samenwerking in de lijn, maar dat op financiële gebieden de lijnen erg lang zijn en dit heel hinderlijk werkt (Bijlage IV: 140). Ook geeft een medewerker aan dat zij binnen het DG geen lange lijnen ervaart, maar zodra je daar buiten komt dit toeneemt (Bijlage IV: 103). Een ander opvallend resultaat is dat twee medewerkers aangeven dat de lijnen langer zijn geworden dan dat ze eerst waren (Bijlage IV: 103,148). De ene wijdt het aan het systeem Digidoc (Bijlage IV: 148) en de andere benoemt dat de projectstructuur is teruggedraaid waardoor zij minder zeggenschap heeft over het budget wat ze mag besteden waardoor de lijnen weer langer zijn geworden (Bijlage IV: 103).

Zoals aan het begin van de analyse al is aangegeven wordt in de survey door de medewerkers van alle gebieden, maar op één aangegeven dat er een spanning is en dat is op het gebied structuur. De medewerker geeft zelfs aan dat er een hele grote spanning is (Bijlage V: 216). Van de managers geeft ook één aan dat er spanning gevoeld wordt op het gebied structuur (Bijlage V: 227).

Systemen

In het onderdeel structuur is geconcludeerd dat het DG een bureaucratische structuur heeft. De systemen van een organisatie hangen nauw samen met deze structuur omdat de bureaucratische systemen (procedures en processen) vaak worden geassocieerd met deze bureaucratische structuur. Een meerderheid van de respondenten geeft inderdaad aan dat hun organisatie bureaucratisch is (Bijlage V: 203, 221). De manier van werken heeft een basis van projectmatig werken, maar is in de uitvoering lossier (Bijlage IV: 103, 112, 152, 163, 179; Bijlage V: 209). In de survey geeft de meerderheid van de respondenten aan dat er vanuit de vraag wordt gewerkt en niet vanuit de taken en de functies die er liggen (Bijlage V: 209, 221). Eén van de medewerkers zegt hier over: “We hebben een werkwijze van heel erg onderop. Samen met betrokkenen naar oplossingen zoeken, adviseren en ondersteunen van gemeentes” (Bijlage IV: 138). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat ondanks dat het beleid gevoed wordt door externe partijen er nog wel gewerkt wordt vanuit de politieke opdrachten en top-down besluiten.

Wat betreft de bureaucratische processen zijn vijf van de negen respondenten van mening dat er geen sprake is van gestandaardiseerde werkprocessen, regels en procedures (Bijlage V: 209,221). In de interviews komt daarentegen naar voren dat er wel spanningen worden ervaren met een aantal procedures binnen de organisatie. De oorzaak voor deze spanning is verschillend onder de respondenten. Er zijn zeven respondenten die negatieve punten aankaarten. Twee medewerkers en één manager geven aan dat de processen rondom de financiering log zijn (Bijlage IV: 103, 140, 158). Eén van hen zegt:

“Er zijn wel wat bureaucratische dingen, met name het uitgeven van geld. Daar worden nog heel erg bureaucratische waarborgen op gelegd. Dat gebeurt Rijksbreed. Dat maakt snel schakelen lastig. Je moet snel iets organiseren, maar het voor elkaar krijgen duurt dat lang” (Bijlage IV: 103).

Een ander punt dat negatief naar voren komt is risicomijding. Uit de gesprekken met twee respondenten blijkt dat er op een risicomijdende manier wordt gewerkt (Bijlage IV: 105, 128). Eén van de managers zegt echter dat het managen van risico's voor de minister juist een belangrijk onderdeel is van het werk en dat het ambtelijk vakmanschap daar goed tot zijn recht komt (Bijlage IV: 163). Daarnaast wordt er door drie respondenten aangegeven dat er weinig terug gekeken wordt en gereflecteerd (Bijlage IV: 104, 152, 113). En van hen geeft aan dat dit gebrek vaak komt door het feit dat er een grote tijdsdruk ligt op het werk (Bijlage IV: 113). Ook een andere respondent geeft aan dat de mate van tijdsdruk invloed heeft en zegt: “Hoe dichterbij de politiek komt, hoe minder je dat vakmanschap kunt beoefenen omdat dingen onder tijdsdruk komen” (Bijlage IV: 136). Uit dit laatste

citaat blijkt dat de mate van politieke druk op het beleidsstuk effect heeft op het werk. Een andere respondent spreekt een soort verslagenheid uit en zegt: “Het is natuurlijk wel jammer, als je met elkaar vrij strakke deadlines hebt dat die vaak ook politiek afhankelijk zijn. Als dat dan weer zomaar uit het niets door de politiek een half jaar wordt vertraagd of dergelijke. Dat kost gewoon op een gegeven moment energie” (Bijlage IV: 113).

Een opvallend resultaat bij het bespreken van de manier van werken is dat de huidige reorganisatie grote gevolgen heeft voor het DG. In het onderdeel strategie kwam het al kort naar voren, maar meerdere respondenten spreken uit dat ze zich zorgen maken over de mate van ruimte die er in de nieuwe organisatie ontstaat. Of zij hun manier van werken in een open omgeving die gericht is op externe verbinding en samenwerking kunnen behouden (Bijlage IV: 105, 128, 145, 158, 170). Eén van hen zegt bijvoorbeeld:

“Ik vraag me af of dat zo meteen nog steeds zo is. Of we toch niet terug schieten naar een beetje meer dan bestuurlijk en bureaucratische manier van werken. Dat je alleen, maar aandacht geeft aan dat gene waar een toezegging op zit en er politieke committent voor is. Als ambtenaar, vind ik, is het de taak om daar ook buiten te kijken. Je hebt een bepaalde politiek gestuurde opdracht, maar je bent verantwoordelijk voor een bepaald beleidsveld. Die horizon spant verder dan de vier jaar dat een kabinet er zit. Je bent ook de constante factor voor de buiten wereld. In de netwerksamenleving ben je één van de partijen. Je gaat relaties aan. Dat betekent dat mensen ook contact met je moeten hebben buiten zo’n politieke constellatie (Bijlage IV: 128).

Staf

Uit de survey blijkt dat de helft van de medewerkers voelt dat hij of zij centraal staat in de organisatie. De andere helft staat hier neutraal in. Verder geven vier van de zes aan dat ze een grote mate van autonomie hebben. Twee van antwoorden neutraal. Daarnaast geven ook vier van de zes aan dat medewerkers in netwerken samenwerken. Slechts één medewerker laat zich negatief uit over deze kwestie (Bijlage V: 210). Ook de managers zijn positief over de positie en samenwerking van medewerkers. Alle drie zijn het er over eens dat medewerkers een grote mate van autonomie hebben en dat ze in netwerken samenwerken. Eén van hen geeft wel neutraal te staan in de stelling dat de medewerkers centraal staan (Bijlage V: 38).

In de interviews licht één van de medewerkers zijn twijfel over de positie van de medewerker toe. Hij geeft aan dat de inhoud centraal staat en dat daarna de medewerker pas komt. Je kan jezelf wel ontwikkelen, maar daar moet je zelf achter aan (Bijlage IV: 115, 145). De medewerker heeft hier dubbele gevoelens bij en zegt:

“Ik ben er op zich wel mee eens dat de inhoud centraal staat, dat is waar je hier voor bent met zijn allen. Maar het is wel heel jammer dat je op dit moment nog heel erg afhankelijk bent van het type manager dat je voor je hebt of er überhaupt aandacht is voor ontwikkelen en of ze er over mee kunnen praten” (Bijlage IV: 115).

Een andere medewerker geeft ook zijn twijfels aan en zegt: “Je bent toch negen van de tien keer een doorgeefluik” (Bijlage IV: 108). Hij is van mening dat het een beetje bij het werk hoort, maar dat het niet echt prettig werken is (Bijlage IV: 108).

Ondanks de benoemde lichte twijfelingen van een tweetal medewerkers over hun positie is de meerderheid positief. Voornamelijk hun grote mate van autonomie en ruimte wordt als prettig ervaren (Bijlage IV: 104, 109, 119, 130, 140, 171; Bijlage V: 210, 222). De samenwerking intern verloopt ook goed. Zeven van de negen geven dit aan (Bijlage V: 210, 222). Eén van de managers geeft aan dat er echt aandacht is geweest voor deze samenwerking en dat ze nu in grotere teams werken. Voorheen werd er gewerkt in dossiers. Het grote nadeel hiervan was dat het samenwerking belemmerde. Door in grotere teams te werken, ontstaan er meer dwarsverbanden (Bijlage IV: 160). Ook het aanpassen van de afdelingsoverleggen heeft hieraan bijgedragen. Naast de gewone terugkoppeling is er ook elke keer een special van een uur. Deze bereiden medewerkers zelf voor. Dit kan de vorm aannemen van een presentatie tot een Lagerhuisdebat, maar het heeft een actueel thema. De manager zegt er over:

“Het voordeel is dat de kennis breed binnen het team wordt gedeeld en het is heel leuk om aan de voorkant mee te kunnen sturen. De mensen denken dan niet mee als de pap al is gestort, maar als het beleid nog verder moet worden gemaakt. Mensen vinden dat leuk” (Bijlage IV: 160).

Stijl van leidinggeven

De relatie tussen manager en medewerker wordt binnen DGWB als goed ervaren (Bijlage IV: 109, 118, 131, 143, 150; Bijlage V: 211, 223). Eén van medewerkers zegt bijvoorbeeld: “Er is sprake van een fijne sfeer waarbij in gezamenlijk overleg dingen tot stand komen. Hij helpt daarbij door mijn ideeën in de lijn verder te brengen” (Bijlage IV: 109). Daarnaast geven alle medewerkers aan dat hun leidinggevende voldoende doet om een veilige en prettige werksfeer te creëren en dat hun relatie gebaseerd is op een gelijkwaardige inbreng (Bijlage V: 211, 212). Ook de managers spreken van een gelijkwaardige inbreng. Eén van hen staat hier echter neutraal in. Dezelfde verhouding is te zien in hun mening over de proactieve houding van hun medewerkers. Twee van hen zijn positief en één is neutraal (Bijlage V: 224).

Richting

De missie en visie van DBWG zijn duidelijk. Door de aandacht van het management hebben de medewerkers ook een goed beeld wat de richting inhoudt. Wat betreft de kaders voor het werk dat uitgevoerd moet worden zijn verschillende resultaten gevonden. In de survey 's zijn de medewerkers neutraal of geven ze aan dat er weinig vastgestelde kaders zijn. In de interviews geven echter vier van de zes medewerkers aan dat er wel duidelijke kaders zijn (Bijlage IV: 104, 119, 131, 149). Eén van hen voegt daar wel het volgende aan toe: "Op sommige momenten kan het misschien meer ingekaderd worden. Op een gegeven moment kan het ook te breed worden" (Bijlage IV: 119). Een andere respondent geeft ook aan dat er wel kaders zijn, maar dat deze niet heel duidelijk zijn en zegt: "Binnen bepaalde kaders heb ik de nodige ruimte. Het grappige is, dat is ook wel weer kenmerkend van een ambtelijk organisatie, die kaders zijn niet heel eenduidig" (Bijlage IV: 109). Opvallend is dat twee derde van de medewerkers aangeeft dat ze het wel prettig vinden als er duidelijke kaders worden gegeven.

Het bepalen van de richting gebeurt volgens zowel managers als medewerkers in dialoog. In de planningsgesprekken worden afspraken gemaakt die de medewerkers zelf kunnen sturen (Bijlage IV: 143, 159, 171). Eén van de managers geeft aan dat hij zijn medewerkers eerst basic vertelt wat er moet gebeuren en hen daarna verder vrij laat. Wanneer er vragen ontstaan, gaan ze in gesprek (Bijlage IV: 181). Vooral deze laatste manier van richting geven sluit goed aan op de netwerkmanier van werken. Veel ruimte om te bepalen wat er nodig is en wat er moet gebeuren. Een andere manager benadrukt dat ze het belangrijk vindt dat de rol van de medewerker duidelijk is en dat je op die manier goed kan sturen en zegt:

"Begin van het jaar weten we ongeveer wat we willen gaan doen als directie. We hebben dan ook de persoonlijke werkplannen. Ik heb het dan altijd over wat is jouw rol. Op het moment dat mensen gaan opschrijven we moeten zus of zo dan zeg ik: nee wat is nou jÓúw rol. Wat ga jij nou doen en wat kun je doen, wie heb je daar voor nodig? Zo kun je dat doen door in het begin van het jaar al in feite mensen op dat pad te krijgen. Dat ze zelf ook goed nadenken" (Bijlage IV: 171).

Ruimte

Binnen DGWB zijn de medewerkers erg positief over de ruimte die gegeven wordt (Bijlage V: 214; Bijlage IV: 104, 108, 119, 127, 130, 140, 148). Eén van hen benadrukt het grote belang van deze ruimte in het interview en zegt:

"Ze gaan uit van je eigen verantwoordelijkheid en dat je zelf met een voorstel komt. Dat zij er vooral zijn om daar aanvullend op te werken. Een hoge mate van autonomie

en ruimte. Dat maakt ook, dat is een gevolg ervan, dat je zelf als medewerker meer en harder gaat lopen. Je gaat harder lopen omdat het meer je eigen werk is. Je bepaalt zelf in meerdere mate wat en ook hoe je dingen doet” (Bijlage IV: 130).

Ook de managers geven aan dat zij veel ruimte geven aan hun medewerkers (Bijlage IV: 162, 175, 182). Wel geven twee managers aan dat het als manager belangrijk is om in tijden dat je iets moet bijsturen die ruimte wel weer op tijd terug geeft (Bijlage IV: 162, 175). Eén van hen zegt:

“Je moet alleen ook weer een stap terug kunnen nemen als je merkt ja nu loopt het wel weer. Je moet ook niet op die stoel blijven zitten. Dan geef je de medewerker de ruimte niet meer. Dat is wel lastig en daar moet je je bewust van zijn” (Bijlage IV: 175).

Naast de positieve geluiden wat betreft de ruimte komt in de interviews een aantal kritische punten naar voren. Een eerste is de beperkte ruimte in tijd. Zoals hierboven duidelijk is gemaakt wordt er veel ruimte geboden om het werk inhoudelijk in te vullen en verbinding te zoeken externe partijen. Drie van de medewerkers geven echter expliciet aan dat er een beperkte ruimte in tijd is om dat te doen (Bijlage IV: 108, 113, 127). Eén van hen geeft daarbij ook aan dat zodra de schijn ontstaat dat er een fout gemaakt is de ruimte weer ingetrokken wordt en de traditionele patronen weer tevoorschijn komen (Bijlage IV: 8). Een tweede punt van kritiek betreft de ruimte in financiële aanvragen. Eén van de medewerkers zegt: “Kijk inhoudelijk, het werk, daar heb je heel veel ruimte, maar er zijn bepaalde aspecten van het werk, als je bijvoorbeeld onderzoek wilt aanbesteden of je wilt financieel iets regelen, dat is echt een probleem” (Bijlage IV: 140). Een laatste punt van kritiek dat geuit wordt heeft te maken met de reorganisatie. Zoals eerder is aangekaart heeft de reorganisatie grote gevolgen voor DGWB en zowel medewerkers als managers geven aan zich zorgen te maken of de mate van ruimte die nu ervaren wordt terug komt in de nieuwe organisatie (Bijlage IV: 105, 128, 145, 158, 170).

Resultaat

De managers zijn tevreden over de resultaten die hun medewerkers behalen (Bijlage V: 225; Bijlage IV: 163, 172, 182). Wel geeft één van hen aan dat het bij sommige dossiers lastig is om concrete resultaten te zien. Van belang is hierbij om telkens het gesprek met de medewerker aan te gaan en te helpen met concretiseren (Bijlage IV: 172). Daarnaast geven twee van de medewerkers expliciet aan dat ze goed kunnen presteren (Bijlage IV: 110, 151). Wel geeft één van de medewerkers een kritische noot mee en zegt:

“Ik heb ook in marktorganisaties gewerkt en toen ik hier net kwam was ik er eigenlijk nog weer verrast over hoe beperkt het hier gaat wat betreft prestaties en afspraken

en hoe de medewerkers daar aan gehouden worden. Dat is gelukkig in de loop der tijd wel veranderd” (Bijlage IV: 110).

De resultaatgerichtheid van de organisatie (Bijlage IV: 110, 151, 119, 129, 151, 159, 172, 182) speelt hier waarschijnlijk een rol. Een andere kritische noot die door één van de medewerkers wordt gegeven gaat om het soort resultaat dat gezocht wordt binnen de organisatie. Hij is van mening dat het ministerie veel gericht is op de interne resultaten en zegt:

“Het is een beetje de cultuur (...) dat je het als ambtenaar goed doet als je binnen heel veel gezien wordt. Als je goede nota’s maakt, als je een groot wetstraject trekt, als je maar veel bij de minister zit. Het is vooral dat wat hier binnen de muren van het ministerie gezien wordt. Daar gaat het voor een deel maar om. Of je buiten gezien wordt en of je daar wat toevoegt is net zo belangrijk. Om extern te verbinden van datgene van wat daar gebeurt te verbinden naar hier. Om beide gaat het” (Bijlage IV: 129).

Ook één van de managers kaart deze interne gerichtheid aan en geeft aan dat dit een negatieve bijdrage kan leveren aan de resultaten die behaald worden (Bijlage IV: 174).

Naast een manager die aangeeft wat een negatieve bijdrage kan leveren aan het resultaat is er ook een de managers die aangeeft wat een positieve bijdrage heeft geleverd aan de goede resultaten van zijn medewerkers. Dit is het samenwerken in grotere teams. Er kan meer worden gecoached door de mensen met veel ervaring en zo kunnen medewerkers van elkaar leren. Ook het uiten van waardering voor het werk werkt goed. Vooral waardering direct uit de lijn kan bijdragen aan betere resultaten (Bijlage IV: 163)

Rekenschap

Alle zes de medewerkers geven aan dat ze hun rekenschap ook buiten de formele gesprekken afleggen (Bijlage V:31). Twee respondenten kaarten in de interviews echter wel aan dat het soms lastig is om te laten zien wat je doet. Sommige resultaten zijn minder zichtbaar binnen de organisatie. Om het meer concreet te maken moet er dan een resultaat in de vorm van een nota komen, maar dat is soms erg lastig (Bijlage IV: 104). Hier als ambtenaar zelf actief in zijn en onder andere informanten van buitenaf waar je mee samenwerkt vragen om resultaten aan te geven bij het ministerie, kan helpen om die zichtbaarheid van externe resultaten te vergroten.

5.2.2. Ambtelijk vakmanschap

In de vragenlijst hebben vijf van de negen respondenten aangegeven spanningen te ervaren. De analyse van de vragenlijst wat betreft spanningen en invloed daarvan is gebaseerd op deze vijf respondenten en niet op alle negen (zoals bij het onderdeel organisatiebeleving het geval was). Van deze vijf respondenten heeft er vervolgens maar één aangegeven dat de spanningen die hij ervaart invloed hebben op zijn ambtelijk vakmanschap op verschillende terreinen.

Vakbekwaamheid

De kennis en vaardigheden die je als beleidsambtenaar binnen een ministerie nodig hebt, is op elke afdeling weer anders. Eén van de respondenten geeft aan dat het een basisvereiste is in het vak (Bijlage IV: 144). Daarnaast is in de interviews nog een tweetal keer het aspect kennis en vaardigheden naar voren gekomen (Bijlage IV: 133, 139). Eén van de respondenten geeft aan dat er aandacht is voor de sterke kanten. Dat er niet gefocust wordt op wat je niet goed kan, maar dat je, je nog meer kan verdiepen in de dingen die je goed kan (Bijlage IV: 133). Een andere respondent bespreekt dat niet alle kennis in huis is. Veel kennis zit buiten de organisatie en het is van belang om die naar binnen te halen. Als overheid kun je die kennis juist mooi bij elkaar brengen (Bijlage IV: 139).

Betrokkenheid

In de interviews geeft de meerderheid van de respondenten expliciet aan dat ze zich betrokken voelen bij hun werk. Ze vinden hun werk leuk en kunnen maatschappelijke waarde bijdragen, iets waar veel ambtenaren ambtenaar voor zijn geworden (Bijlage IV: 121, 145, 152, 163, 183). Drie van deze respondenten geven echter aan zich niet bij de organisatie BZK betrokken te voelen (Bijlage IV: 145, 152, 177). Eén van hen vraagt zich af in hoeverre het nodig is om daadwerkelijk bij de hele organisatie betrokken te zijn en zegt:

“Zolang je je werk kan doen zonder een te grote betrokkenheid van de organisatie tja. In een aantal gevallen kan het wel helpen, maar in hoeverre moet je betrokken zijn bij de organisatie om je werk goed te doen? Hoe groot zie je die organisatie? Als je binnen jou directie alles vindt wat je nodig hebt dat jou werk goed maakt hoe groot moet je betrokkenheid dan bij andere onderdelen van BZK zijn?” (Bijlage IV: 152).

Dezelfde respondent geeft wel aan dat er aan dit ontbrekende ‘wij-gevoel’ gewerkt kan worden met de reorganisatie waar BZK nu voor staat. Aandacht voor de inhoudelijke processen en de verschillende culturen is hierbij belangrijk (Bijlage IV: 150). Een opvallend resultaat dat in de organisatiebeleving naar voren is gekomen en dat hier mee samenhangt, is dat een aantal respondenten zich zorgen maakt of

de open cultuur en de manier van werken na de reorganisatie standhoudt. Deze open cultuur maakt voor een deel dat medewerkers zich betrokken voelen bij hun werk en DG. Het is dus erg belangrijk dat er aandacht hier aandacht naar gaat bij de samenvoeging van DGBK en DGWB.

In de interviews kwamen twee zaken naar voren die kunnen bijdragen aan een meer betrokken gevoel. Een eerste is de aandacht voor ambitie. Eén van de medewerkers zegt hier over:

“Als je dan wel eens een manager hebt die daar wel aandacht voor heeft en mee om kan gaan of in ieder geval de juiste vragen weet te stellen dan loopt iedereen er ook mee weg meteen. Dan voel je je gesteund in je ambities (...) dan ga je met veel meer plezier en betrokkenheid naar je werk.” (Bijlage IV: 116).

Een tweede punt is aandacht voor feedback. Eén van de managers geeft aan dat meer ruimte creëren in de overleggen om feedback te vragen en de geven maakt dat mensen zich meer betrokken gaan voelen (Bijlage IV: 173). Tot slot wordt er in de survey aangegeven de spanningen die er spelen volgens één respondent zeer veel invloed hebben op zijn betrokkenheid. Deze spanning betreft een spanning rondom de structuur van de organisatie (Bijlage V: 132).

Gewetensvol

Vier respondenten geven expliciet aan dat zij het gevoel hebben dat ze hun werk integer kunnen doen (Bijlage IV: 121, 153, 164, 183). In de analyse van DGBK kwam al naar voren dat er een verschil bestaat tussen inhoudelijke en persoonlijke integriteit. Ook hier blijkt dit verschil naar voren te komen. Eén van de respondenten maakt de opmerking dat hij op een aantal punten denk dat het beter voor de maatschappij zou zijn als zaken op een andere manier geregeld zouden worden en zegt erover:

“Ik denk dat er qua werkwijze geen gewetenswroegingen in hebben gezeten. Er zijn wel dingen waarvan je denkt: het zou beter zijn voor de maatschappij als we het net even anders inrichten” (Bijlage IV: 121).

In de survey geeft één respondent aan dat de spanning bij de structuur van de organisatie veel invloed heeft op het aspect gewetensvol (Bijlage V: 217).

Resultaatgericht

In de analyse van de organisatiebeleving kwam eerder al naar voren dat het DG een resultaatgerichte visie heeft. Eén van de respondenten geeft in de survey aan dat deze waarde zelfs het meest benut wordt (Bijlage V: 218). Deze resultaatgerichtheid wordt als goed ervaren. Slechts één van de medewerkers geeft een punt van kritiek aan bij deze resultaatgerichtheid. De medewerker zegt dat

vooral intern gekeken wordt naar resultaten zoals nota's en brieven. Resultaat dat buiten het ministerie behaald wordt, is minder zichtbaar (Bijlage IV: 129). Het is belangrijk om verschillende soorten resultaat te erkennen en hij zegt:

“Ja, ook resultaatgericht, maar een ander resultaat. Het gaat meer om doe je bepaalde dingen in opdracht omdat het moet van de politiek en de minister of heb je ook een eigen verantwoordelijkheid dat problemen ook echt opgelost worden. Misschien valt dat voor een deel onder de verantwoordelijkheid van de minister, maar voor een deel ook binnen je eigen professionaliteit. Je bent als ambtenaar waar je voor gaat en waar je voor staat. Je speelt in op de samenleving. Ik zie het heel erg als publieke waarde. Wat voeg jij toe als waarde in die samenleving. Voor een deel kan je dat met een wet doen, maar voor een deel ook om samen te werken in die samenleving of op andere manieren” (Bijlage IV: 129).

Ook één van de managers geeft aan dat er aandacht moet gaan naar resultaten die niet in nota's of brieven te vatten zijn. Als manager moet je daarom in gesprek blijven met je medewerker en hem of haar helpen bij het concretiseren van de resultaten door vragen te stellen als: *‘Wat moet je daar doen?’ ‘Wat doe je daar nou precies?’ ‘Wat draag je bij en wat kun je als rijksambtenaar hiermee?’ ‘Is dat alleen kennisuitwisseling, is er iets daadwerkelijk in de wetgeving wat je kan veranderen of zie je dat er hierdoor meer samengewerkt wordt en vraagstukken makkelijker opgepakt worden?’* Bij deze analyse moet worden vermeld dat beide respondenten werkzaam zijn in een directie die erg praktijk gericht bezig is en dus ook met beide benen in die buitenwereld staat. In een meer politieke afdeling waar de condities anders zijn, zie je deze bezwaren niet specifiek terug. Een andere uitspraak die een kritische noot laat zien is de volgende:

“In de dagelijkse gang van zaken wel want dan heb je ook hele concrete producten. Er moet een nota naar de minister of er moet een voorstel komen en dat moet er dan en dan liggen. Dan wordt het heel erg concreet. Als je kijkt naar de afspraken die je maakt aan het begin van het jaar met je leidinggevende dan is het meestal dat je vaag het onderwerp benoemt waar je je mee bezig gaat houden. (...) Mijn ervaring tot nog toe is dat je zelf die verdieping slag moet maken” (Bijlage IV: 119).

Dit citaat laat zien dat er soms aan de voorkant nog wel wat meer aandacht mag gaan naar het concreet maken van plannen in de planningsgesprekken.

Behoorlijkheid & Responsiviteit

Zoals besproken in de eerste casus worden de aspecten behoorlijkheid en responsiviteit samen besproken (zie paragraaf 5.1.2). In de surveys geven zes van de negen respondenten aan dat maatschappelijke meerwaarde leveren, responsief of behoorlijk zijn hun belangrijkste waarden binnen ambtelijk vakmanschap is. Het contact met de samenleving dus. Eerder is duidelijk geworden dat er extern gericht gewerkt wordt. Wel zou dit, voornamelijk op de politieke afdelingen, nog meer op unusual suspects gericht kunnen worden. Verder geven drie van de respondenten aan dat het contact met de samenleving optimaal wordt benut binnen hun organisatie (Bijlage V: 218, 228). In de interviews blijkt dat de ervaringen van de respondenten hier op aan sluiten, maar dat er ook kanttekeningen gemaakt kunnen worden.

Twee van de respondenten geven aan erg positief te zijn over de mate waarin ze responsief kunnen zijn naar de samenleving (Bijlage IV: 153, 133). Eén van hen maakt daar wel de opmerking bij dat het de vraag is of dat na de reorganisatie ook nog wel zo is (Bijlage IV: 133). Deze spanning is eerder bij het onderdeel strategie al aangekaart. Een andere medewerker geeft aan responsief naar de samenleving te kunnen zijn en dat het beleid mede gevormd wordt door ideeën uit die samenleving, maar dat deze partijen vaak wel eerder betrokken mogen worden (Bijlage IV: 122). Een laatste medewerker geeft aan dat er geluisterd wordt, maar dat de politieke richting van de minister altijd de doorslag heeft (Bijlage IV: 154). Ook bij dit punt geeft de respondent die invloed van de spanningen ervaart op zijn ambtelijk vakmanschap aan dat deze spanningen invloed hebben op het contact met de samenleving en het toevoegen van maatschappelijke en publieke waarde (Bijlage V: 217). Ook een tweede respondent geeft aan invloed te ervaren van spanningen binnen de organisatie op zijn of haar responsiviteit (Bijlage V: 217)

Afwegen waarden

Drie van de respondenten geven aan dat zij het afwegen van waarde niet voldoende kunnen benutten in hun werk (Bijlage V: 218, 229). In de interviews zijn uitspraken te vinden die hier een verklaring voor kunnen geven (Bijlage IV: 102, 106, 121, 133). Voor één van de respondenten zit het afwegen van waarden in realisme en haalbaarheid van politieke wensen en zegt:

“De minister wil gewoon in de korte tijd die hem gegeven is en dat hij er zit veel dingen waar kunnen maken. Een forse agenda hebben en een rol kunnen spelen van betekenis. Daar heb je als ambtenaar een belangrijke rol te vervullen. Je moet kijken wat kan en wat mogelijk is gezien de politieke wensen. Tegelijkertijd vind ik dat je daarbij ook wel

oog moet hebben voor haalbaarheid en realisme van bepaalde voorstellen en bepaalde effecten van voorstellen” (Bijlage IV: 106).

De respondent geeft aan dat er de laatste tijd veel politieke wisseling is geweest en dat dit ervoor zorgt dat beleid steeds meer gaan de weg gemaakt wordt. Ook worden er steeds meer akkoorden gemaakt met het maatschappelijk middenveld. Beide zaken maken dat het tegenwoordig steeds meer zoeken is wat haalbaar is (Bijlage IV: 107). Een andere respondent geeft aan dat het lastig is om in de verschillende arena's te opereren, maar die probeert door transparantie een weg te vinden in de situatie. De respondent geeft aan wel eens een situatie te hebben meegemaakt waarbij die openheid niet mogelijk was. Dit was lastig, maar uiteindelijk beter voor het beleid dat er gemaakt werd (Bijlage IV: 102). Daarnaast is uit de organisatiebeleving naar voren gekomen dat de politiek het primaat heeft in de organisatie. Dit is logisch in een ministerie waar de minister verantwoordelijk voor is, maar toch komt ook in het onderdeel strategie naar voren dat een tweetal respondenten aangeeft dat het wel anders zou kunnen. Als ambtenaar sta je meer in contact met de samenleving dan een politicus en die afweging zou meer gehoord mogen worden. Eén van de respondenten zegt hier over: “Als organisatie zou je op bepaalde punten, you pick your battles, je moet kiezen waar je wel en niet voor gaat, maar er zijn wel momenten waarop je steviger tegen iets zou kunnen adviseren aan een minister bijvoorbeeld” (Bijlage IV: 121). Een andere respondent bespreekt ook een soort gelijk standpunt en geeft aan dat hij dat dilemma dagelijks tegenkomt in zijn werk. Volgens hem houdt het werk niet op bij de functie die je uitoefent en zegt:

“Ten eerste wat ik zeg als je primair werkt vanuit wat je ziet in de samenleving, waar mensen mee worstelen waar gemeenten en bewoners en ondernemers tegen aan lopen. Dat matched niet altijd met de Rijksrol. Soms hebben we daar bewust voor gekozen. Maar dat betekent niet dat de problemen zijn opgelost” (Bijlage IV: 133).

Hij zegt verder dat je als ambtenaar continu moet blijven beseffen dat je een Rijksambtenaar bent en dat mensen in de samenleving niet in de hokjes van departementen denken. Een probleem kan betrekking hebben op verschillende departementen en lagen, maar je rol houdt niet op bij je eigen departement. De respondent komt wel situaties tegen waarbij hij die verbinding legt en reacties krijgt als ‘Je gaat er niet over’. Dat werkt belemmerend in het uitvoeren van het werk. Hij is van mening dat je als ambtenaar voor iedereen werkt en zegt:

“Ik vind als ambtenaar dat je verder moet denken, verder dan alleen het belang van jouw minister. Dat je ook gaat lopen voor dingen die een andere minister aangaan. Als je ziet dat je vanuit jouw rol ook, maar een klein stukje kan oplossen dan ga ik daar ook voor lopen. Voor die andere stukjes” (Bijlage IV: 133).

5.2.3. Samenvattend

In de voorgaande paragrafen is naar voren gekomen dat DGWB, net als DGBK, getypeerd kan worden als een bureaucratische organisatie. De ervaring van de respondenten is hier echter niet negatief bij. Een overzicht van de organisatiebeleving is te vinden in tabel 8.

Organisatie

Shared values/ cultuur	Positieve sfeer, openheid, ruimte Creatief, maar binnen kaders, Flexibel werken Interne en externe mobiliteit kan beter
Strategie	Extern gericht en door management uitgedragen. Beleid komt vanuit politiek
Structuur	Bureaucratisch, maar geen negatieve gevoelens bij.
Systemen	Bureaucratisch, maar geen negatieve gevoelens bij.
Staff	Inhoud staat centraal
Stijl	Goed, dialoog

Tabel 8: Overzicht organisatiebeleving DGWB

Het DG is erg extern georiënteerd en dit wordt ook door het management uitgedragen. Er is een focus op de externe omgeving, maar het beleid wordt wel nog steeds op een top-down manier via politieke wegen gevormd. Ondanks de tegenstelling dat het DG extern georiënteerd opereert, maar het beleid nog wel door politiek wordt vormgegeven is er geen spanning te constateren op dit gebied. Dit is mogelijk te verklaren door de gezamenlijke missie en visie die het DG heeft waarmee beleid gevoed wordt door externe partijen. De cultuur wordt verder als positief ervaren. Er heerst een open cultuur waarbij er veel vertrouwen en ruimte wordt gegeven, er sprake is van flexibiliteit en medewerkers de ruimte hebben om creatief te opereren. De werkzaamheden worden volgens de meerderheid gecontroleerd, maar ook dit punt wordt niet als negatief ervaren. De relatie wordt als goed beschouwd door de respondenten. Er is sprake van dialoog en goede samenwerking. Ondanks de overwegend positieve ervaringen zijn er wel punten die spanningen veroorzaken (zie tabel 9). Naast de spanningen is er ook een aantal aandachtspunten geconstateerd. Zo zou het goed zijn om meer aandacht te besteden aan een goed mobiliteitsbeleid waardoor kennis en ervaring uitgewisseld kunnen worden en zou creativiteit, voornamelijk op politieke afdelingen, meer buiten de gestelde kaders mogen plaatsvinden. Daarnaast zouden, wederom bij meer politieke afdelingen, externe partijen eerder bij de beleidsvorming betrokken mogen worden zodat er meer cocreatie ontstaat. Tot slot mag er in sommige gevallen meer richting aan de voorkant van het beleid gegeven worden zodat opdrachten niet te vaag blijven.

DGWB	
Shared values/cultuur	- Wantrouwen behouden externe oriëntatie en werkwijze na reorganisatie (+) - Transparantie naar buiten en niet voldoende informatiemanagement (-)
Strategie	- Contact vaak niet verder dan usual suspects (politieke afd.) (-)
Structuur	-
Systemen	- Logge processen (lange lijnen) rondom financiering (-) - Risicomijdend gedrag (-) - Weinig reflectie van processen door hijgerigheid en gebrek aan tijd (+)
Staff	-
Stijl (relatie)	- Focus op interne resultaatgerichtheid en niet resultaten die buiten ministerie behaald worden (-) - Weinig ruimte in tijd (politieke afd.) (+)

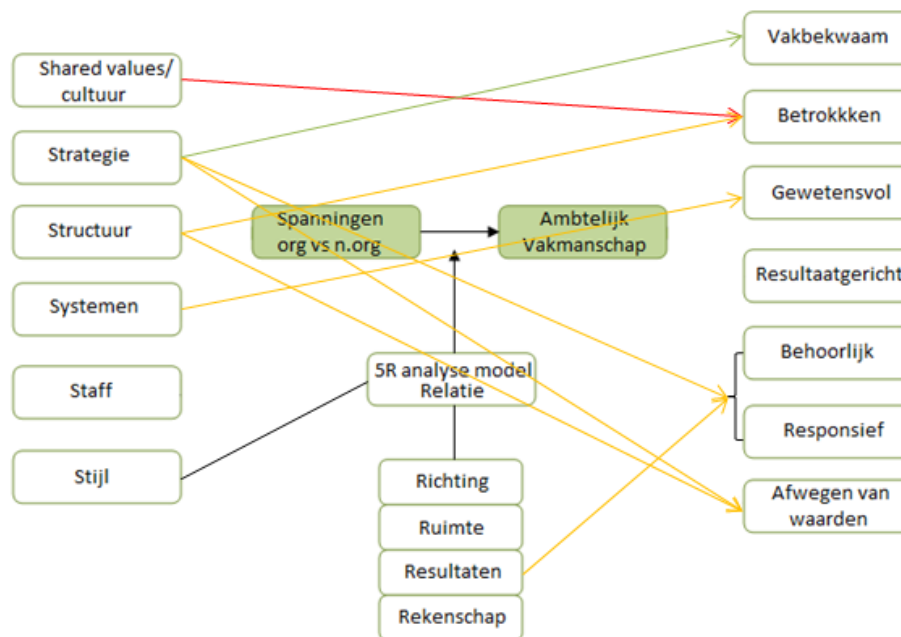
Tabel 9: Spanningen DGWB

5.2.4. Invloed van de spanningen op ambtelijk vakmanschap

Zoals in paragraaf 5.2.1 duidelijk is geworden zijn er spanningen gevonden die binnen DGWB spelen. Uit de resultaten blijkt echter dat deze spanningen niet allemaal invloed hebben op het ambtelijk vakmanschap van de respondenten. In figuur 5 is een overzicht te zien van de invloeden die geconstateerd kunnen worden aan de hand van het onderzoek.

Als eerste is er een positieve invloed geconstateerd van het onderdeel strategie op de *vakbekwaamheid*. De strategie van DGWB is erg extern gericht. Er wordt aangegeven dat een heleboel kennis die nodig is om goed beleid te maken in de samenleving zit en niet al in de organisatie. De externe gerichtheid zorgt er dus voor dat deze kennis naar binnen wordt gehaald wat een positief effect heeft op het beleid.

Bij het aspect *betrokkenheid* is er geconstateerd dat twee spanningen een invloed hebben. In de resultaten is naar voren gekomen dat door de meerderheid een verschil in cultuur wordt ervaren tussen DGWB en BZK als geheel en vijf respondenten geven aan dat zij zich zorgen maken dat hun cultuur van extern gerichtheid en openheid niet terug keert na de reorganisatie. In de betrokkenheid is terug te zien dat dezelfde respondenten zich niet betrokken voelen bij de organisatie. De tweede invloed is terug te zien in het onderdeel structuur. Eén van de respondenten gaf aan dat de spanningen op dit gebied van grote invloed zijn op zijn betrokkenheid.



Figuur 5: Invloed spanningen op aspecten ambtelijk vakmanschap DGWB

Verder heeft onderdeel systemen invloed op het aspect *gewetensvol*. De manier waarop beleid tot stand komt, op een bureaucratische manier waarbij gehouden moet worden aan bestaande processen (systemen), kan zorgen dat het gevoel ontstaat dat zaken beter geregeld kunnen worden voor de samenleving. Dit zorgt voor inhoudelijke integriteit kwesties. Daarnaast geeft één respondent aan dat de spanning rondom de structuur van de organisatie invloed heeft op zijn integriteit.

De *resultaatgerichtheid* van het werk wordt door iedereen goed ervaren. Wel moet hier de kanttekening gemaakt worden dat twee respondenten aangaven dat voornamelijk op interne resultaten wordt gericht en niet zozeer op resultaten vanuit de praktijk. Deze invloed heeft geen specifieke spanning ten grondslag vandaar dat er geen lijn is getrokken in het figuur.

Daarnaast wordt het werk op een *behoorlijke* manier uitvoeren en daarbij *responsief* zijn naar zowel politiek als samenleving volgens het onderzoek beïnvloed door het onderdeel strategie en resultaat. Het benaderen van externe contacten blijft voornamelijk bij de unusual suspects hangen bij een aantal directies. Ook wordt er beschreven dat het meer consultatie is dan cocreatie. De externe partijen worden te laat bij het proces betrokken. Daarnaast geven twee respondenten aan dat er veel gelet wordt op interne resultaten en niet zozeer op de resultaten die extern behaald worden. Dit heeft een invloed op het werk behoorlijk kunnen doen.

Als laatste is bij het aspect afwegen van waarden een invloed geconstateerd van het onderdeel strategie. Doordat de organisatie in haar visie en missie extern gerichtheid in een hoog vaandel heeft, is er meer contact met de samenleving. Dit heeft als gevolg dat er van ambtenaren vanuit verschillende arena's dingen verwacht worden en het afwegen van waarden soms lastiger is. Een goede politieke en organisatorische sensitiviteit ontwikkelen wordt steeds belangrijker. Een van de respondenten geeft

aan dat de structuur binnen de organisatie beperkend werkt doordat er vaak niet verder gekeken wordt dan de functies binnen de organisatie. Het afwegen wanneer je daarbuiten treedt om toch het werk goed te doen is hierdoor lastig.

5.3. Vergelijking van de casussen

Na het bespreken en analyseren van de twee casussen kan er een vergelijking plaats vinden. In tabel 10 een overzicht van de belangrijkste constatering. Van de overeenkomsten valt het op dat het informatiemanagement op beide DG's beter kan. Zeker met het oog op de toekomst waarbij er nog meer informatie van buiten naar binnen wordt gehaald is aandacht hiervoor belangrijk. Een andere erg belangrijke overeenkomst is de lage betrokkenheid bij de organisatie die beïnvloed wordt door de cultuur en structuur van de organisatie. Deze lage betrokkenheid kan leiden tot slechtere resultaten. Wanneer medewerkers zich niet betrokken voelen bij de organisatie zullen zij zich in mindere mate inzetten. Hierdoor bestaat de kans dat de benodigde verbindingen tussen onderdelen van de organisatie om tot grotere efficiëntie en beter beleid te komen niet gemaakt worden. Het risicomijdende gedrag op beide afdelingen is ook een belangrijke overeenkomst en kan ook leiden tot slechtere resultaten. Meer risico nemen bij het maken van beleid en externe partijen meer en eerder laten meedenken, kan leiden tot een beter passend beleid. Belangrijk is echter dat niet alleen de actoren één tot en met drie zoals door Max Herold benoemd (zie tabel 3, paragraaf 4.2.1) betrokken worden, maar ook de unusual suspects zoals experts, leken-stakeholders en andere subgroepen die niet voor de hand liggen. Daarnaast is geconstateerd dat er tijdsdruk ervaren wordt waardoor werknemers minder tijd hebben om te reflecteren en aandacht te besteden aan het zoeken van verbinding met de samenleving.

Het grootste verschil tussen de twee DG's is de mate van externe gerichtheid. DGWB is aanzienlijk meer extern gericht dan DGBK omdat het management hier ook direct op aanstuurt. Dit zorgt er onder andere voor dat medewerkers meer tevreden zijn over de manier van werken en de behoorlijkheid en responsiviteit van het werk. Dit wil niet zeggen dat DGBK geen extern gerichte directies heeft. De meer politieke directies binnen DGBK zijn ook met externe oriëntatie bezig. Deze oriëntatie zou zich echter meer mogen uitbreiden naar unusual suspects. Ook de politieke directies op het DGWB zouden hier meer aandacht aan kunnen besteden. De twee DG's hebben zo te zien elk een ander uiterste. DGBK en DGWB hebben naast de politieke directies respectievelijk technische directies die zich niet actief bezig houden met externe oriëntatie en meer praktijkgerichte directies veel bezig zijn met de externe oriëntatie. Deze uitersten kunnen het verschil en de mate van aandacht door het management tussen de twee DG's verklaren.

5.3. Vergelijking van de casussen

Overeenkomsten	Verschillen
Informatiemanagement moet meer aandacht krijgen.	DGBK mist een duidelijke missie en visie
Betrokkenheid bij organisatie is laag	DGWB expliciet extern gericht
Weinig ruimte voor medewerker om te reflecteren door gebrek aan tijd	Behoorlijkheid en responsiviteit bij DGBK minder dan bij DGWB door ontbreken externe gerichtheid
Contact met externe partijen beperkt tot usual suspects	Wantrouwen op DGWB t.o.v. BZK als organisatie erg groot.
Bureaucratie die naar bureaucratisme omslaat	DGWB meer tevredenheid over werkwijze dan op DGBK
Politieke afdelingen hebben meer moeite met contact leggen door politieke- en tijdsdruk	DGBK minder tevredenheid over gesprekcyclus dan op DGWB
Soms te sterke focus op interne resultaatgerichtheid en niet op externe resultaten	DGWB weergeeft een positief effect van extern gerichtheid op vakbekwaamheid
Sprake van risicomijdend gedrag	
Goede relatie manager en medewerker	
Goede resultaatgerichtheid	

Tabel 10: overeenkomsten en verschillen DGBK en DGWB

6. Conclusie en afsluitende analyse

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. Dit gebeurt door als eerst de centrale vraagstelling te behandelen (paragraaf 6.1). Hierna volgt de discussie (paragraaf 6.2) waarin de verklaringen omtrent de verwachtingen van het onderzoek, een kritische bespreking van de gebruikte theorieën en opmerkingen wat betreft de werkdefinitie van ambtelijk vakmanschap worden besproken. Vervolgens worden beperkingen en bruikbaarheid van het onderzoek besproken (paragraaf 6.3). Tot slot wordt er aandacht besteed aan de aanbevelingen voor vervolg onderzoek (paragraaf 6.4) en aanbevelingen voor de praktijk (paragraaf 6.5).

6.1. Beantwoording centrale vraagstelling

In dit onderzoek stond de vraag stelling centraal in hoeverre het ambtelijk vakmanschap van managers en medewerkers bij BZK beïnvloed wordt door spanningen tussen een bureaucratische organisatiestructuur en een netwerkgeoriënteerde manier van werken. Om deze vraagstelling te beantwoorden zijn vier (theoretische) deelvragen opgesteld betreft de bureaucratische structuur, netwerk georiënteerde manier van werken, spanningen tussen beide en ambtelijk vakmanschap. Deze begrippen zijn met behulp van een literatuurstudie uitvoerig beschreven en afgebakend tot bruikbare concepten. Vervolgens zijn aan de aan van twee empirische deelvragen resultaten verzameld in twee DG's. In deze paragraaf worden de belangrijkste onderzoeksresultaten in relatie tot de centrale vraagstelling besproken.

6.1.1. Ervaring spanningen

Uit de resultaten blijkt dat er spanningen binnen de organisatie spelen. Er zijn spanningen die op beide DG's ervaren worden, maar ook die per DG verschillen. De spanningen zijn onder te verdelen in spanningen die in lichte mate worden ervaren (een minderheid van de respondenten) en spanningen die sterker ervaren worden (een meerderheid van de respondenten).

Spanningen op beide DG's

Lichte spanningen die op beide DG's zijn gevonden betreffen *contact dat beperkt blijft tot usual suspects*, *risicomijdend gedrag* en als laatste een *te sterke focus op interne resultaten* en niet op outcome. Daarnaast zijn ook sterke spanningen gevonden die op beide DG's naar voren komen. Dit zijn spanningen op de gebieden cultuur, systemen en stijl (relatie). Een eerste spanning op het gebied cultuur betreft een *lage ervaring van vertrouwen*. Daarnaast wordt er ook spanning ervaren in de mate van *transparantie*. Voornamelijk de *informatie voorziening* is niet overal optimaal geregeld (op DGWB is deze spanning lichter dan op DGBK). Een spanning die op het gebied systemen naar voren komt is

de bureaucratie die naar *bureaucratisme* omslaat. Tot slot is er een sterke spanning naar voren op het gebied stijl in de vorm van *het gebrek aan ruimte in tijd*. De werkdruk wordt hoog ervaren en voornamelijk politieke directies ervaren hiervoor weinig ruimte in tijd om te reflecteren op het inhoudelijke werk, op de werkprocessen en verbinding te kunnen maken met externe partijen.

Spanningen specifiek op DGBK en DGWB

Lichte spanningen die specifiek op DGBK zijn geconstateerd zijn het *niet verder dragen van creativiteit in de organisatie* en *beperkt contact met externe partijen*. Een naar voren gekomen sterke spanning is het *gebrek aan een missie en visie*. Bij DGWB is er een lichte spanning gevonden op het gebied structuur. De lijnen rondom de financiële processen zijn lang en ook buiten het DG worden de lijnen lang ervaren.

6.1.2. Invloed spanningen op ambtelijk vakmanschap

De geconstateerde spanningen hebben niet allemaal (evenveel) invloed op een of meerdere aspecten van het ambtelijk vakmanschap. De belangrijkste invloeden die gevonden zijn hebben voornamelijk betrekking op het aspect *betrokkenheid* en *behoorlijkheid en responsiviteit*. Bij beide DG's is geconstateerd dat de betrokkenheid bij het werk goed is, maar dat er weinig betrokkenheid wordt ervaren met de organisatie. De spanningen betreffende het lage vertrouwen en de structuur oefenen hierbij invloed uit op dit aspect van ambtelijk vakmanschap. Beide DG's ervaren invloeden vanuit de spanning met de structuur op hun betrokkenheid. Dit is een lichte invloed. Bij DGBK bestaat de spanning aangaande het vertrouwen uit het niet voldoende gesteund voelen vanuit de organisatie (dit is een lichte invloed). Bij DGWB ligt de oorzaak van de spanning aangaande het vertrouwen voornamelijk bij de huidige reorganisatie. Het DG voelt zich los staan van BZK als gehele organisatie. Onder andere het karakter en de top-down benadering van de reorganisatie, zorgen ervoor dat de respondenten er weinig vertrouwen in hebben dat de na de reorganisatie hun open en extern gerichte manier van werken behouden blijft (dit is een sterke invloed). Het aspect *behoorlijkheid en responsiviteit* wordt voornamelijk op DGBK erg sterk beïnvloed. Het feit dat het DG geen duidelijke missie en visie heeft en extern gerichtheid niet als prioriteit heeft in het aansturen, zorgt ervoor dat medewerkers minder responsief kunnen zijn naar de samenleving. Er wordt geprobeerd vorm aan te geven, maar de samenwerking blijft vaak nog beperkt tot de usual suspects. Ook het risicomijdende gedrag en het gebrek aan tijd zijn oorzaken voor deze invloed. Bij DGWB is de invloed ook geconstateerd, maar in mindere mate. Op dit DG blijft ook op de politieke afdelingen het contact beperkt tot usual suspects en worden deze te laat in het proces betrokken. Ook het gebrek aan ruimte in tijd draagt er aan bij dat medewerkers minder responsief kunnen zijn.

6.2. Discussie

De in de conclusie gepresenteerde resultaten tonen aan dat er een causaal verband is gevonden tussen de spanningen die spelen en het ambtelijk vakmanschap van medewerkers. De onderzoeksresultaten laten naast deze conclusies nog een aantal aanvullingen en andere interessante bevindingen zien. Ook zijn er kanttekeningen te maken bij gebruikte theorieën voor dit onderzoek.

6.2.1. Organisatiebeleving en spanningen

Uit het literatuuronderzoek is een aantal verwachtte spanningen naar voren gekomen. In tabel 11 is een overzicht te zien van deze verwachtte spanningen en de daadwerkelijke spanningen gemeten in dit onderzoek. Zoals in de conclusie besproken en in tabel 11 te zien is, blijkt uit de resultaten dat er een lichte spanning ervaren wordt rondom de bureaucratische systemen en structuur binnen de organisatie. Lynn (2006) en Shaw (2013) stellen dat er structuur en institutionele veranderingen nodig zijn om een nieuwe manier van werken te kunnen laten slagen (zie paragraaf 5.2). Een interessant gegeven dat naar voren is gekomen en in verband staat met deze stelling is dat een aantal respondenten aangeven dat in een organisatie als een ministerie de bureaucratie nodig is om goed te kunnen werken. Het is dus voornamelijk zaak om een goede balans te vinden van deze bureaucratische structuur en systemen zodat deze niet omslaan naar bureaucratisme. Dit bureaucratisme is voornamelijk de veroorzaker van de spanningen en niet de structuur, hiërarchie en systemen op zich. Er wordt namelijk door meerdere respondenten geïndiceerd dat er om de systemen heen te werken valt wanneer je weet waar je voor bepaalde informatie en akkoorden moet zijn. Daarnaast laten de resultaten van DGWB zien dat de management overtuiging en het uitdragen daarvan zorgt voor een positieve verandering. DGWB is, met nog een zelfde bureaucratische structuur, erg extern gericht en werkt in sommige afdelingen veel in netwerken. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn er dus kanttekeningen te plaatsen bij de theorieën van Lynn en Shaw.

Een tweede interessante bevinding is het ontbreken van een goede informatievoorziening binnen het ministerie. Globaal gezien zijn er drie grote informatiestromen: informatie vanuit de politiek, lijninformatie binnen het ministerie en informatie van externe partijen. De laatste informatiestroom zal, gezien de noodzaak voor externe verbinding in de toekomst, nog meer toenemen. Meerdere respondenten gaven aan dat dit aandacht nodig heeft. Een goed overkoepelend informatiemanagement kan ervoor zorgen dat medewerkers beter in staat zijn om de informatie te vinden die voor hen van belang is zonder te veel informatie te krijgen. Het gebrek aan een goede informatievoorziening staat de verandering naar een meer netwerk georiënteerde manier van werken dus meer in de weg dan de bureaucratische structuur.

Er kan ook een kanttekening gemaakt worden bij de scheiding die dit onderzoek maakt tussen de bureaucratie en een netwerkorganisatie. Eerder in deze scriptie is aan bod gekomen dat de kenmerken van de netwerkorganisatie die in dit onderzoek gebruikt zijn een grote focus hebben op het netwerkgedeelte. Het is noodzakelijk om per organisatie nuances aan te brengen aan deze kenmerken. Een ministerie zal misschien meer rechtstreekse politieke druk ervaren dan een uitvoerende organisatie die verder van het politieke speelveld af staat. Dit heeft gevolgen voor de organisatieinrichting. Per organisatie is het dus belangrijk om te onderzoeken op welke manier de organisatie ingericht moet worden om externe gerichtheid te kunnen bewerkstelligen.

	Constatering voor spanningen	DGBK & DGWB
Shared values/cultuur	- Te veel focus op resultaat	X (interne resultaten)
	- Werknemer kan niet creatief zijn	
	- Werknemer kan niet zelf plaats en tijd bepalen	
	- Beleid kan niet flexibel worden aangepast	
	- Informatie is niet open en toegankelijk	X
	- Weinig vertrouwen	X
	- Veel controle op werk medewerkers	
Strategie	- Geen visie en missie	X
	- Te weinig input voor beleid van onderaf, alleen politiek gestuurd	X
	- Te weinig samenwerking met externe partijen	X (politieke directies)
Structuur	- Verticale structuur	X
	- Lange lijnen	X
	- Weinig beslissingsbevoegdheid	
Systemen	- Werken vanuit taken	
	- Verkokering	
	- Ingewikkelde en lange procedures	X
	- Grote regeldruk	X
Staff	- Werknemer staat niet centraal	
	- Werknemer wordt niet versterkt	
	- Geen autonomie voor werknemer	
	- Werknemer geen motivatie voor publieke waarde	
Stijl	- Afstand tussen manager en medewerker	
	- Weinig ruimte	X

Tabel 11: Verwachte spanningen versus daadwerkelijke spanningen

6.2.1. Relatie manager en medewerker en cultuurverandering

In de verwachtingen van dit onderzoek is op basis van het 5R analyse model van Van der Stoep (2012) uitgesproken dat een goede relatie tussen manager en medewerker spanningen zou helpen

verminderen en helpt bij het ontwikkelen van een goed ambtelijk vakmanschap. De resultaten laten zien dat de relatie als goed wordt beschouwd binnen de organisatie, maar dat er toch sprake is van bepaalde spanningen. Het wordt onder andere lastig bevonden om informatie vanuit netwerken om te zetten in concreet beleid, er ligt een focus op interne resultaten en niet op externe resultaten, er is sprake van hijgerig gedrag en korte termijn denken en er wordt een gebrek aan tijd ervaren waardoor er geen ruimte is voor reflectie. Hieruit blijkt dat de verwachting van dit onderzoek niet stand houdt. Een oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat er factoren mee spelen die ook een manager niet kan beïnvloeden en buiten hem of haar om lopen.

Een punt dat echter opvalt bij de invloed van een goede relatie op het ambtelijk vakmanschap is het feit dat ondanks het ervaren van weinig transparantie door medewerkers geen grote spanningen ervaren worden op dit gebied. Dit duidt er op dat een goede relatie op sommige punten dus wel kan zorgen voor het uitblijven of verminderen van spanningen. Ook geeft een ruime meerderheid aan dat een goede relatie zeker bijdraagt aan een betere werkomgeving en een beter resultaat.

Vanuit de resultaten kan de theorie dus bekracht worden maar kan er ook een aanvulling gedaan worden. Om bepaalde spanningen binnen de organisatie tegen te gaan is een goede relatie niet voldoende en zou er een bestuurscultuuromslag nodig zijn, ook bij de politiek. De politiek is namelijk de plek waar tot nu toe nog de opdrachten vandaan komen, zij stellen de kaders van het beleid vast en kunnen verandering brengen in de focus van het beleid. Van der Steen, Peters en van der Twist (2011) stellen dat de spanningen voortkomen uit een gebrek aan acceptatie van de ontwikkeling en Van der Arend (2007) stelt dat de politiek zich moet aanpassen om tot een netwerkbenadering te kunnen komen. De resultaten laten zien dat deze theorieën bekracht kunnen worden. De spanningen omtrent de beperking van contact met externe partijen ligt voornamelijk bij de politieke directies. Een bestuurscultuuromslag naar een meer netwerk georiënteerde benadering waarbij de politiek bewust aanstuurt op deze benadering zou kunnen helpen om geconstateerde spanningen tegen te gaan.

Om hier handvatten aan te geven zou aandacht voor de politiek- ambtelijke verhoudingen binnen een organisatie als het ministerie kunnen bijdragen aan deze omslag. Het zou kunnen resulteren in beleid dat gestuurd wordt op aspecten als externe gerichtheid en tijd voor reflectie van het beleid en van de processen. Hiermee zou ook de focus op interne resultaten kunnen worden omgezet in ook aandacht voor resultaten in de praktijk. Op deze manier zou er van onderop een verandering binnen de politiek kunnen worden ingezet. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat een sterke leider, zowel politiek als ambtelijk, nodig is om deze veranderingen door te voeren.

6.2.2. Ambtelijk vakmanschap

Tot slot is er nog een kanttekening te maken over het begrip ambtelijk vakmanschap dat in dit onderzoek gebruikt is. In het onderzoek is een werkdefinitie opgesteld om het begrip te kunnen conceptualiseren, maar uit het onderzoek zijn hier verschillende aanmerkingen op gekomen. Ten eerste wordt door veel respondenten het vakbekwaam zijn als een standaard eis ervaren van een ambtenaar. Het is geen onderdeel van het excellent presteren. Ook op de aspecten integer handelen en resultaatgericht werken werd gelijkstemmend gereageerd. De aandacht bij ambtelijk vakmanschap op Rijksniveau ligt voornamelijk op het constant opzoek zijn naar verbindingen binnen de organisatie, tussen organisaties en tussen organisatie en samenleving. Het draait om het telkens bewust zijn van je rol als ambtenaar en de waarde die jij daar mee kan toevoegen. Het bewust zijn dat je verantwoordelijkheid niet ophoud bij je functie, maar dat er één Rijksoverheid is met een bredere taak. Wat ben je aan het doen en welk doel bereik je daarmee? Draagt dat gene wat jij doet nog wel daadwerkelijk bij aan het doel? Daarnaast is het een uitdaging om te kunnen omgaan met de structuren die er liggen en deels ook nodig zijn om de minister te kunnen dienen. Ambtenaren hebben veel te maken met de verschillende arena's die verschillende verwachtingen en eisen hebben. Het ambtelijk vakmanschap zit hem niet zozeer in de spanningen uit de weg gaan of op te lossen, maar om de manier waarop je er mee omgaat. Het ontwikkelen van sensitiviteit zowel politiek als organisatorisch en werken aan politieke ambtelijke verhoudingen is hier zeer belangrijk bij.

6.3. Aanbevelingen voor de praktijk

Uit het onderzoek zijn zowel bestuurlijke aanbevelingen als aanbevelingen voor medewerkers van BZK naar voren gekomen.

Bestuurlijke aanbevelingen

1. Een heldere en meer concrete missie en visie formuleren van BZK als organisatie, per DG en per directie om zo nog resultaatgerichter te werk te kunnen gaan en werknemers beter te sturen en handvatten te geven binnen hun werk;
2. Aandacht van het management voor betere, overkoepelende informatiemanagement binnen de organisatie. Zowel de omgang met informatie afkomstig van binnen de organisatie als informatie afkomstig van buiten de organisatie;
3. Aandacht voor het creëren van betrokkenheid van werknemers bij de organisatie;
4. Aandacht voor een beter intern en extern mobiliteitsbeleid waar er een balans wordt gezocht tussen te grote mobiliteit en te lage mobiliteit.

5. Aandacht voor niet alleen interne resultaten maar ook externe resultaten zodat medewerkers ook makkelijker de stap naar extern gericht werken kunnen zetten omdat ze zichtbaar blijven binnen de organisatie.
6. Tijdens de reorganisatie specifieke aandacht besteden aan het samenvoegen van twee verschillende culturen en daarbij medewerkers actief betrekken bij het proces;
7. Een grotere focus leggen op co-creatie. Niet alleen, zoals nu gedaan wordt, aandacht besteden aan initiatieven maar dit ook daadwerkelijk verder dragen binnen de organisatie. Daarom wordt geadviseerd om externe gerichtheid een kernwaarde te maken binnen heel BZK.

Aanbevelingen voor de medewerkers

1. Kijk verder dan usual suspects. Zoek de mensen op achter de vertegenwoordigers en deel deze kennis transparanter zowel binnen als buiten de organisatie;
2. Betrek externe partijen eerder bij het beleidsvorming proces. Op deze manier ontstaat er meer co-creatie in plaats van consultatie;
3. Om beter om te kunnen gaan met botsende waarden is het van belang om een goed relativeringsvermogen te ontwikkelen. Dit kan helpen om de hectiek van de dag tegen te gaan en de lange termijn visie scherp te houden;
4. Voel je niet alleen in je functie maar ook als Rijksambtenaar verantwoordelijk voor externe problematiek. Het nemen van deze bredere verantwoordelijkheid kan leiden tot het sneller leggen van interne verbindingen binnen de Rijksoverheid zodat er doelmatiger kan worden opgetreden.
5. Zoek een combinatie tussen politieke dossiers en dossiers die meer praktijk gerichte aandacht vragen. Een goede balans tussen beide kan bijdragen aan je ambtelijk vakmanschap. Op deze manier kan je zowel het schrijven van beleidsdocumenten maar ook de vaardigheid externe communicatie blijven optimaliseren.
6. Werk na de reorganisatie bewust aan sterke relaties op het DG Bestuur en Wonen. Stap uit je vertrouwde omgeving en omarm de nieuwe kansen (een gezamenlijke cultuur en nieuwe communicatie mogelijkheden) die de situatie na de reorganisatie biedt.

6.4. Beperkingen en relevantie onderzoek

Een goede terugblik op de aanpak van dit onderzoek biedt de nodige ruimte voor reflectie. Er zijn bij het in beschouwing nemen van de onderzoeksresultaten een aantal belangrijke punten van aandacht. Een eerste mogelijke beperking van de het onderzoek is het feit dat de surveys vanwege een tijdsdilemma uit zijn gestuurd voordat de interviewprotocollen definitief klaar waren. Hierdoor bestaat er een discrepantie tussen een aantal van de gebruikte concepten in de survey en de concepten

gebruikt in de interviews.

Een tweede beperking van het onderzoek betreft de selectieprocedure. Ondanks dat de DG en de directeuren een representatieve selectie hebben gemaakt van de managers en medewerkers die mee hebben gewerkt aan het onderzoek kan hier, bedoeld of onbedoeld mogelijk een willekeur in zijn ontstaan. Het onderzoek geeft een goede indicatie van de spanningen en de invloed ervan op het ambtelijk vakmanschap, maar de selectie van respondenten is een te kleine afname van de gehele populatie om hier generaliseerbare uitspraken over te doen.

Hierbij aansluitend zijn de onderzoeksresultaten ook moeilijk te generaliseren naar een algemene conclusie die breder dan BZK kan gelden. De resultaten zouden wellicht te generaliseren kunnen zijn voor andere ministeries waarbij de aard van de organisatie ook zo sterk wordt beïnvloed door het politiek primaat zoals bij BZK, maar de context van het onderzoek en de reorganisatie is medebepalend gebleken voor de onderzoeksresultaten en doet af aan de interne validiteit van het onderzoek.

Ondanks bovenstaande beperkingen is het onderzoek wel degelijk relevant. Door de praktische inslag van het onderzoek en de vele aanbevelingen voor de praktijk die het onderzoek doet kan het bijdragen aan het debat over ambtelijk vakmanschap. Ook geeft het onderzoek een duidelijk signaal af over bepaalde gang van zaken binnen het ministerie van BZK. Het onderzoek kan gebruikt worden om bewust zijn te creëren en handvatten geven om bepaalde zaken verder te onderzoeken en mogelijk te verbeteren. Daarnaast heeft het bijgedragen aan de wetenschappelijke discussie. Het brengt de institutionele gevolgen van de veranderende waarden die belangrijk zijn binnen het ambtelijk vakmanschap in kaart. Daarnaast heeft het onderzoek, zoals in de discussie naar voren is gekomen, kunnen bijdragen door kanttekeningen maar ook aanvullingen te plaatsen bij bestaande theorieën.

6.5. Aanbevelingen voor vervolg onderzoek

Uit het voorgaande zijn tot slot een aantal aanbevelingen voor vervolg onderzoek te doen. Een eerste aanbeveling is om een grotere populatie te onderzoeken dan de populatie die voor dit onderzoek is genomen. Dit kan beter generaliseerbare onderzoeksresultaten tot gevolg hebben.

Een tweede aanbeveling is een soort gelijk onderzoek te herhalen na het doorvoeren van de reorganisatie zodat de onderzoeksresultaten niet beïnvloed worden door een dergelijke situatie.

Daarnaast zou het interessant zijn als er vervolg onderzoek gedaan wordt naar de specifieke factoren die nodig zijn om een goede balans te kunnen vinden tussen een bureaucratische organisatie en een netwerkorganisatie. Dit onderzoek is specifiek gericht op het onderzoeken van de spanningen en hun invloed op ambtelijk vakmanschap en maakt slechts een begin in het onderzoek naar benodigde institutionele veranderingen. Ondanks dat er een aantal aanbevelingen naar voren komen zou het

goed zijn om naar deze kwestie een verdiepende studie te verrichten.

Verder zou het interessant zijn om een studie te verrichten die zich specifiek richt op de relatie tussen manager en medewerker. Op deze manier kan er dieper in gegaan worden op deze relatie en zou er wellicht naar voren kunnen komen welke factoren buiten de relatie om lopen die spanningen veroorzaken (zoals in de discussie ter sprake is gekomen).

Tot slot zou een vergelijkende studie naar de onderzoeksresultaten van dit onderzoek en onderzoeksresultaten van eerdere studies binnen BZK zoals het 'medewerkertevredenheids-onderzoek' een interessante studie kunnen zijn om verbinding te kunnen leggen tussen beide en zo tot een meer gedragen advies te kunnen komen.

Referenties

Arend, S.J. van der, (2007). *'Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten'*, Delft: Eburon.

Beck Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2007). The public value universe: an inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.

Beckers, R., (2013), *Beoordelingsruimte voor professionals, een beschouwing op de professionaliseringspraktijken bij een aantal uitvoeringsorganisaties en inspecties van het Rijk*, Den Haag: A+O fonds Rijk

Berg, H., (2004), *Profiel van de moderne overheidsmanager. In: Meindert Slagter e.a. (red.).(2004) De gepassioneerde professional*, Assen: van Gorcum.

Berlo, D van, (2010), *'Wij de overheid, cocreatie in de netwerksamenleving'*, Den Haag

Beterwerkeninhetopenbaarbestuur, (2015) <https://beterwerkeninhetopenbaarbestuur.pleio.nl/>

Blok, S, (2015), Tweede Kamer,2015-0000682521

Bruijn, L., Van Diggelen, M., Jellema, H., Potiek, E., & Witjes, H., (Eds), (2014), *'10 onmisbare vaardigheden voor de ambtenaar van de toekomst'* : Thema: Uitgeverij van Schouten en Nelissen.

Castells, M., (2005) *'The Network Society: A Cross-Cultural Perspective'*, Edward Elgar Publishing

Dijkstra, G., & van der Meer, F., (2003), *'Disentangling blurring boundaries: the public/privat dichotomy from an organizational perspective'*, in: *Retracing Public Administration*, Volume 7, pages 89–106, Elsevier Sciences

Graaf, G de., Huberst, L., en Smulders, R., (2013) *'Publieke waarden van goed bestuur in de praktijk'*, Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam

Gramsbergen-Hoogland, Y.H., Deveer, M.A.J. & Leezenberg, M.G., (1999) *'Persoonlijke kwaliteit: inzicht, oefening en ontwikkeling'*, Wolters Noordhoff

Hart, P. 't, (2014), *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, Den Haag: NSOB

ICTU Programma internetspiegel, (2012), *Rapportage ruimte voor de professional*, Den Haag: ministerie BZK

IKPOB, VOM & VGS, (2015), *'Ambtelijk vakmanschap 3.0. een reflectie op het essay 'ambtelijk vakmanschap 3.0 van Paul 't Hart'*, Den Haag: IKPOB

Kwakkelstein, T., (2015), *Vakmanschap van de Rijksambtenaar*, Den Haag: Ministerie van BZK, DG/OBR

Lipman, P., (2013), *'Voorstel opdracht netwerksamenwerking'*, Den Haag: Ministerie van BZK

Max Herold, 'Beleidsambtenaren, ongeschreven regels en openheid in de beleidsontwikkeling',
Beleidsonderzoek Online (mei 2013)

<http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2013/05/BELEIDSONDERZOEK-D-13-00005>

Meer, F. van der, van den Berg, C. & Dijkstra, G., (2011), *'Naar een overheid en ambtenarenstatusnieuwe stijl. Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance vanuit internationaalperspectief bezien'*, Leiden, Universiteit Leiden

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (2010), *Beroep: over ambtelijk besef en professioneel lef*, Den Haag: ministerie van BZK

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, (2015), *'Werkbeleving in de publieke sector'*, Den Haag: Ministerie van BZK

Ministerie van BZK, (2007) *'Nota Vernieuwing Rijksdienst'*, Den Haag: ministerie van BZK

Mintzberg, H., (1989), *Mintzberg over management de wereld van onze organisatie*, Amsterdam: Contact

Public Mission, (2015), *'Special beter werken in het openbaar bestuur. Werk aan de winkel'*, Den Haag: Public Mission

Pultrum, J.J., (2008), *Horizontaal werken in de publieke sector, Een onderzoek naar de randvoorwaarden en faalfactoren om binnen het ministerie van VWS succesvol horizontaal te kunnen werken*, Rotterdam: Erasmus universiteit

Raad voor het Openbaar Bestuur (2004), *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, s'-Gravenhage: ROB

Raad voor het Openbaar Bestuur (2012), *Loslaten in vertrouwen, over de nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*, s'-Gravenhage: ROB

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013), *Terugtrekken is vooruitzien, maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Den Haag: RMO

- Raad voor Overheidspersoneelsbeleid, (2008), *Professioneel handelen in het publieke domein*, 's Gravenhage: Raad voor Overheidspersoneelsbeleid
- Rhodes, R.A.W., & Wanna J., (2007), *The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians*, In: The Australian Journal of Public Administration, vol. 66, no. 4, pp. 406-421
- Roose, H., (2002) *Managen van een netwerkorganisatie*, Antwerpen – Apeldoorn: Garant
- Schuyt, C.J.M., (1991), *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Stenfert Kroese, Leiden / Antwerpen 1991
- Spector, P., (1986), *Perceived control by employees: a meta-analysis of studies concerning autonomy and participation at work*, Florida: University of Florida
- Steen, M. van der, Peeters, R. & van Twist, M., (2011), *De boom en het rizoom : overheidssturing in een netwerksamenleving*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Steijn, B., & Groeneveld, S., (2013), *Strategisch HRM in de publieke sector*, Assen: van Gorcum
- Steijn, B., (2009) *Over de competenties van de 'nieuwe' ambtenaar*. In: Ministerie van BZK, *Rijksambtenaren van de toekomst*, p. 30-45, s'Gravenhage
- Stoep, J. van der, (2012), *Het 5R analysemodel, leiderschap tussen hiërarchie en netwerken*, Den Haag: ministerie van BZK
- Stoker, G., (2006), *Public Value Management. A new narrative for networked governance?*, Verenigd Koninkrijk: Universiteit van Manchester
- Twist, M. van , Steen, M. van der, Chin-a-fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013), *Pop Up Publieke Waarde: Overheidssturing in de Context van Maatschappelijke Zelforganisatie*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Twist, M.J.W. van der, van der Steen, M., Karré, P.M. & Peeters, R., (2009), *Toekomst van de rijksdienst, een empirische en conceptuele verkenning van het nieuwe tussen*, Den Haag: NSOB
- Vandenvriessche, F. & Clement, J., (2006), *Leidinggeven zonder bevelen. De outputmanager* , Schiedam: Scriptum Uitgeverij

Wal, Z van der, (2008). Value Solidity. Differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business., Vrije Universiteit, Amsterdam.

Waterman, R. H., Peters, T. J. & Philips J. R., (1980) '*Structure is not organisation*', in: Bussines Horizons, Volume 23, Issue 3, Pages 14–26, Indiana: Indiana University

Werken voor Nederland, (2015) <https://www.werkenvoornederland.nl/>

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2006), *Lerende overheid*, Amsterdam: university Press

Zuurmond, A., & de Jong, J., (2011), *De professionele professional de andere kant van het debat over ruimte voor professionals*, Den Haag: ministerie BZK