



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De publieke middenmanager: theorie en praktijk: Kwalitatief onderzoek naar de eisen die worden gesteld aan publieke middenmanagers, een casestudie bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Wildschut, Stephanie

Citation

Wildschut, S. (2024). *De publieke middenmanager: theorie en praktijk: Kwalitatief onderzoek naar de eisen die worden gesteld aan publieke middenmanagers, een casestudie bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728159>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit Leiden

De publieke middenmanager: theorie en praktijk

Kwalitatief onderzoek naar de eisen die worden gesteld aan publieke middenmanagers, een casestudie bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Opleiding: Management van de Publieke Sector (MSc)

Docent: Prof.dr. F.M. van der Meer

Datum: 6 januari 2024

Woorden: 17.053

Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie ‘De publieke middenmanager: theorie en praktijk’. Deze scriptie is geschreven ter afronding van de master Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden.

In mijn werk als HR-adviseur bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zie ik dagelijks dat er veel eisen aan managers worden gesteld. Deze constatering heeft geleid tot het voorliggende onderzoek. Ik ben van september 2023 tot januari 2024 bezig geweest met vooronderzoek en het schrijven van mijn scriptie.

Ik wil prof.dr. Van der Meer bedanken voor de begeleiding de afgelopen maanden. Ook wil ik de respondenten bedanken die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Verder wil ik mijn werkgever en collega’s bedanken voor de mogelijkheid om deze opleiding te volgen.

Met gepaste trots kijk ik terug op het afgelopen jaar. Natuurlijk was dit niet gelukt zonder mijn man Folkert. Ik kijk uit naar het moment waarop we samen onze handtekening in het Zweetkamertje kunnen zetten. Ook wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de onvoorwaardelijke steun.

Ik wens u veel plezier met het lezen van mijn scriptie.

Stephanie Wildschut - de Winter

6 januari 2024

Managementsamenvatting

In de afgelopen jaren is mede door maatschappelijke uitdagingen de aandacht voor publiek management in de bestuurskundige literatuur toegenomen. Deze aandacht heeft geleid tot verschillende inzichten over hoe publieke managers zouden moeten acteren. Het doel van dit onderzoek is juist om te kijken naar wat publieke managers in het dagelijkse werk ervaren.

In het voorliggende onderzoek worden eerst de eisen die aan publieke managers worden gesteld in kaart gebracht, om vervolgens te kijken hoe deze eisen vertaald worden in het dagelijkse werk van middenmanagers. Dit onderzoek betreft een casestudie bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De centrale vraag is als volgt geformuleerd: *Op welke wijze zijn de eisen die worden gesteld aan publieke managers recentelijk ontwikkeld, hoe laat zich dat verklaren en hoe vertaalt zich dat in de huidige dagelijkse praktijk van middenmanagers bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid?*

Op basis van literatuuronderzoek zijn eisen gedefinieerd als centrale waarden, de rolopvatting, sturingsinstrumenten en verantwoording die moet worden afgelegd. Om de veranderende eisen in beeld te brengen zijn drie bestuursparadigma's beschreven: Bureaucratie, New Public Management (NPM) en New Public Governance (NPG). Per bestuursparadigma is gekeken op welke eisen de nadruk ligt en wat dat betekent voor de eisen die worden gesteld aan publieke managers. De verwachting was dat middenmanagers eisen uit alle drie de bestuursparadigma's in het dagelijkse werk zouden ervaren, waardoor er mogelijk ook sprake zou zijn van tegengestelde eisen.

Om de ervaren eisen in de dagelijkse praktijk van middenmanagers te onderzoeken, is deskresearchonderzoek gedaan en daarna zijn er interviews gehouden met publieke middenmanagers bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Publieke middenmanagers zijn gedefinieerd als functionarissen die werkzaam zijn op basis van de functietypering Manager schaal 15 van het Functiegebouw Rijk (FGR).

Uit het deskresearchonderzoek blijkt dat eisen uit alle drie de bestuursparadigma's worden herkend. Uit de interviews blijkt dat met name de bureaucratische eisen worden benoemd door middenmanagers. Er is dus een verschil tussen de eisen die op papier worden gesteld en eisen die in de praktijk worden ervaren door middenmanagers. Op basis hiervan wordt aanbevolen om kritisch te kijken naar wat er nu van middenmanagers wordt gevraagd en waar ook verantwoording over moet worden afgelegd. Tevens wordt aanbevolen om meer onderzoek te doen bij andere publieke organisaties.

Inhoudsopgave

1. Introductie	5
1.1 Aanleiding en probleemstelling	5
1.2 Casus voor het onderzoek	5
1.3 Doelstelling en centrale vraag.....	6
1.4 Relevantie	6
1.5 Leeswijzer	6
2. Theoretisch kader.....	7
2.1 Publiek management.....	7
2.2 De publieke manager	8
2.3 Veranderende context van publiek management en de rol van de publieke manager	10
2.5 Publiek middenmanagement.....	16
2.6 Samenvatting en conceptueel model.....	17
3. Methode	20
3.1 Onderzoeksonwerp	20
3.2 Onderzoeksmethode.....	20
3.3 Operationalisering van variabelen	22
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid.....	24
4. Casus en analyse	25
4.1 Casusomschrijving.....	25
4.2 Eisen aan middenmanagers bij SZW op basis van beleidsdocumenten	25
4.2 Ervaren eisen middenmanagers bij het ministerie van SZW	30
4.3 Vergelijking resultaten en verwachtingen	37
5. Conclusie, discussie en aanbevelingen	40
Discussie	41
Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	42
Aanbevelingen voor het ministerie van SZW	42
Literatuurlijst.....	43
Bijlagen	46

1. Introductie

1.1 Aanleiding en probleemstelling

De publieke manager staat voor een groot aantal uitdagingen (Noordegraaf et al., 2011). Door maatschappelijke ontwikkelingen is er sprake van veranderende eisen aan de overheid. Burgers zijn mondiger en het speelveld is de afgelopen jaren complexer geworden (Noordegraaf, 2004). Sinds de jaren tachtig is de aandacht voor deze verandering toegenomen (Hood, 1991). De afgelopen decennia is er sprake van een verandering van onderliggende principes en sturingsmechanismen van de overheid, van government naar governance (Osborne, 2006). Dat betekent dat de overheid niet langer wordt gezien als de allesbepalende speler als het gaat om de vormgeving van beleid, maar er is door een toegenomen complexiteit behoefte aan samenwerking met andere stakeholders (Noordegraaf, 2004). Hierdoor wordt gezocht naar andere manieren van samenwerken, bijvoorbeeld in netwerken. Deze verandering heeft gevolgen voor het werk van ambtenaren (Osborne, 2006) en dus ook voor publieke managers. De toegenomen aandacht voor netwerken betekent echter niet dat de traditionele Weberiaanse waarden zoals legitimiteit en rechtmatigheid minder relevant zijn (Groeneveld, 2016). Publieke organisaties worden dus geconfronteerd met complexe maatschappelijke opgaven, terwijl er ook transparant en efficiënt gewerkt moet worden (Noordegraaf et al., 2011) met behoud van bureaucratistische waarden (Groeneveld, 2016).

Wat betekent dat voor de rol van publieke managers? De veranderingen in de politieke- en maatschappelijke context hebben gevolgen voor de positie, taken en werkzaamheden van publieke managers. De afgelopen decennia is de aandacht voor publiek management in de bestuurskundige literatuur toegenomen (Van der Meer, 2021). Er is de afgelopen jaren bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de rol van topambtelijk leiderschap of de rol opvatting en de dagelijkse praktijk van gemeentesecretarissen (bv. 't Hart, 2016; Hopman & Van den Berg, 2015), maar onvoldoende naar de rol van andere managementlagen. Ook wordt er bij onderzoek naar publiek leiderschap te veel naar topambtenaren wordt gekeken, in plaats van naar de rol van het middenmanagement (Van der Meer, 2021). Dat is interessant, omdat middenmanagers een belangrijke rol spelen bij het realiseren van verandering in een organisatie (Mintzberg, 1979).

Bovenstaande ontwikkelingen zijn de aanleiding voor het voorliggende onderzoek.

1.2 Casus voor het onderzoek

Het voorliggende onderzoek betreft een casestudie bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna ministerie van SZW). Het ministerie van SZW is één van de twaalf ministeries van Nederland (Rijksoverheid, z.d.). De toegenomen aandacht voor publiek management speelt ook bij ministerie van SZW. Door onder andere de Kinderopvangtoeslagaffaire is duidelijk geworden dat er behoefte is aan meer aandacht voor burgers en de menselijke maat bij beleidsvorming (Tweede Kamer, 2020). Dat vraagt om ander gedrag van publieke managers (Bestuursraad SZW, interne nota, 8 oktober 2021). Zo moet er meer aandacht zijn voor netwerkgedrag van publieke managers (Bestuursraad SZW, interne nota, 8 oktober 2021). Het is tot nu toe nog niet onderzocht wat dat betekent voor de eisen die aan publieke managers worden gesteld en hoe publieke managers deze verandering ervaren.

In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de rol van middenmanagers. Hoewel deze term ambigu is en er op verschillende manieren onderscheid kan worden gemaakt tussen managementlagen, wordt deze term in het onderzoek gedefinieerd als functionarissen die zijn geplaatst op basis van het Functiegebouw Rijk in de functie van Manager schaal 15 (FGR, 2020). Bij het ministerie van SZW worden deze functionarissen ‘afdelingshoofd’ genoemd.

1.3 Doelstelling en centrale vraag

Het doel van het onderzoek is om de eisen die aan publieke managers worden gesteld in kaart brengen, om vervolgens te toetsen hoe publiek middenmanagers in de praktijk met deze eisen omgaan. Door te kijken naar de rol van middenmanagement, wordt er een bijdrage geleverd aan inzichten over het perspectief van publiek management onder topmanagement. Deze doelstelling leidt tot de volgende centrale vraag:

Op welke wijze zijn de eisen die worden gesteld aan publieke managers recentelijk ontwikkeld, hoe laat zich dat verklaren en hoe vertaalt zich dat in de huidige dagelijkse praktijk van middenmanagers bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid?

1.4 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Veranderingen in de samenleving vragen om een overheid die mee kan veranderen. Hierdoor worden andere eisen gesteld aan ambtenaren. Middenmanagers kunnen een belangrijke rol spelen bij deze verandering. De vraag is wel wat er in de praktijk van middenmanagers wordt gevraagd. Tegen welke dilemma’s lopen zij bijvoorbeeld aan? En welke knelpunten ervaren zij in hun werk? Het doel van het onderzoek is om in kaart te brengen welke eisen middenmanagers op dit moment ervaren, om vervolgens aanbevelingen te doen aan het ministerie van SZW over eventuele verbetermogelijkheden om de doelstellingen te kunnen realiseren.

Wetenschappelijke relevantie

In de bestuurskundige literatuur is er nu relatief veel aandacht voor publiek management en publiek leiderschap gericht op topmanagement. Er wordt echter in beperkte mate aandacht besteed aan de rol van middenmanagers (Van der Meer, 2021). Het doel van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan dit hiaat, door na te gaan welke rolopvatting middenmanagers zelf hebben en welke eisen zij ervaren.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond geschetst, hierbij wordt ingegaan op verschillende visies over publiek management en de veranderende eisen die worden gesteld aan het middenmanagement. In het derde hoofdstuk wordt de methode van het onderzoek beschreven. In hoofdstuk vier wordt vervolgens stilgestaan bij de resultaten van de documentenanalyse en de resultaten van negen interviews met middenmanagers bij het ministerie van SZW. Vervolgens volgt in hoofdstuk vijf een conclusie waarin de hoofdvraag wordt beantwoord. Tevens wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij de beperkingen van het onderzoek. Ook worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek en voor het ministerie van SZW.

2. Theoretisch kader

In dit eerste hoofdstuk wordt het terrein voor het onderzoek over publiek management afgebakend. Er wordt eerst stilgestaan bij de definitie van publiek management, om vervolgens de rol van publieke managers te beschrijven. De waarden die centraal staan in het werk van publieke managers zijn sinds de jaren 80 van de vorige eeuw gewijzigd. Om deze context te begrijpen wordt op basis van de historische context gekeken naar de centrale waarden en de verwachtingen van publieke managers. Hierdoor wordt een overzicht gecreëerd van de verschillende eisen die aan publieke managers worden gesteld. Daarna wordt stilgestaan bij de rol van middenmanagement in deze publieke context, om inzicht te geven wat deze eisen betekenen binnen deze functie. Door concepten te definiëren en relaties tussen deze concepten theoretisch te onderzoeken, wordt het hoofdstuk afgesloten met een conceptueel model. Tevens worden vier verwachtingen (hypothesen) opgesteld.

2.1 Publiek management

Sinds de jaren tachtig is de aandacht voor het managen van overheidsorganisaties toegenomen (Noordegraaf, 2004). Er is sprake van een toegenomen besef van de unieke context van de publieke sector, waarbij verder wordt gekeken dan alleen het toepassen van algemene managementwetenschappen in een publieke context (LLC, 2021). Om deze ontwikkeling beter te kunnen duiden is het belangrijk om stil te staan bij de definitie van publiek management. Dijkstra en Van der Meer (2003) beschrijven dat de afbakening tussen publieke- en private organisaties aan het vervagen is. Op grond van de vijf dominante verschillen tussen (semi) publieke- en private organisaties worden publieke organisaties als volgt onderscheiden:

- Publieke verantwoording, dat betekent dat er direct of indirect verantwoording wordt afgelegd aan politieke gezagsdragers. Deze politieke gezagsdragers leggen verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging.
 - Een publiekrechtelijke grondslag, dat wil zeggen dat er sprake is van een wettelijke grondslag voor de organisatie.
 - Publiekrechtelijke bevoegdheden, dat betekent dat deze bevoegdheden zijn vastgelegd in de wet.
 - Gefinancierd uit gemeenschapsgeld, oftewel algemene middelen als belastinggeld en premies.
 - Een publieke taak, waarbij de doelstelling van de organisatie is gericht op het algemeen belang.
- (Dijkstra en Van der Meer, 2003, p. 93 en p. 98).

Bovenstaande kenmerken maken duidelijk dat publieke managers in een andere context opereren dan private managers (Noordegraaf, 2004). Noordegraaf (2004) definieert publiek management als volgt: *‘De beïnvloeding van gemeenschappelijke inspanningen in het publiek domein of door publieke organisaties en publieke managers.’* (p. 357). Noordegraaf et al. (2011) beschrijven dat publiek management een spanningsvolle term is, omdat *management* een term is die traditioneel over de private sector gaat en dat termen als besturen en sturen vaker worden gebruikt voor het publieke domein (p. 12). Publiek management heeft tot doel om de inrichting en werking van overheidsorganisaties te duiden, maar ook te kijken naar

mogelijkheden om het functioneren van deze organisaties te verbeteren (Van der Meer, 2021, p. 180).

Publiek management is op drie niveaus te onderscheiden: het managen van het overheidssysteem, het managen van de afzonderlijke organisaties en de positie en rol van mensen in deze organisaties (Van der Meer, 2009; Van der Meer, 2021, p. 181). Bij het tweede niveau worden drie zaken onderscheiden: bedrijfsvoering, leiderschap en toepassing van ICT (Van der Meer, 2021, p. 182). Noordegraaf (2004) beschrijft vier benaderingen van publiek management:

1. Publiek management als bedrijfsmanagement: resultaatgericht, gecoördineerd en efficiënt runnen van publieke organisaties als normale bedrijven.
2. Publiek management als organisatiemanagement: leiding geven aan professionele publieke organisaties die in complexe omgevingen opereren.
3. Publiek management als beleidsmanagement: doelgericht organiseren en beïnvloeden van beleidsprocessen, om maatschappelijke vragen aan te pakken.
4. Publiek management als politiek management: strategisch beïnvloeden van politiek-bestuurlijke agendavorming en besluitvorming (Noordegraaf, 2004)

In dit onderzoek is gekozen om te kijken naar de rol van publiek management op het niveau van een afzonderlijke publieke organisatie, in dit geval het ministerie van SZW.

2.2 De publieke manager

In de vorige paragraaf is beschreven dat er sinds de jaren tachtig meer aandacht is gekomen voor publiek management binnen de bestuurskundige literatuur. Met de toegenomen aandacht voor publiek management is er ook meer aandacht voor de rol van de publieke manager en publiek leiderschap ontstaan. De eisen die aan publieke managers zijn gesteld veranderen ook. Voordat in kan worden gegaan op de aanleiding voor deze veranderingen, moet eerst worden stilgestaan bij de definitie van een manager en een publieke manager.

2.2.1 Definitie van de publieke manager

Een veelgebruikte definitie van management is opgesteld door Graham (1995): *'Management is the art of getting things done through (and with other) people in organisations.'* Deze benadering kan ook worden toegepast in de publieke sector, maar niet zonder rekening te houden met de context. In de vorige paragraaf is beschreven dat de publiekrechtelijke grondslag, publiekrechtelijke bevoegdheden, financieringsvorm en publieke verantwoording maken dat er een verschil is tussen publiek- en privaat management. Dat heeft ook gevolgen voor de rol en handelingsmogelijkheden van publieke managers. Rainey (2014) geeft bijvoorbeeld aan dat beperkingen en controles in politieke en administratieve processen invloed hebben op het gedrag van publieke managers. Noordegraaf (2004) stelt dat de publieke manager een *leidinggevende in het publieke domein* is (p. 108). Hier wordt dus gesproken over leidinggeven op basis van een formele functie binnen de publieke sector. Het doel van de functie van een publieke manager is om door middel van sturing, beheersing en verandering de organisatie op het goede spoor te houden en kwaliteitsnormen te behalen (Van der Meer, 2021, p. 186). Er kunnen verschillende soorten publieke managers worden onderscheiden in Nederland, bijvoorbeeld het topmanagement, de lijnmanager, de programmamanager en de

stafmanager (Van der Wal, 2017). De lijnmanager is verantwoordelijk voor het behalen van resultaten op een bepaald gebied, bijvoorbeeld een beleidsdossier. De lijnmanager legt verantwoording af aan topmanagers (Van der Wal, 2017). In dit onderzoek staat de publieke lijnmanager (op basis van een formele functie) centraal.

2.2.2 Managementtaken van publieke managers

De context van de publieke sector heeft invloed op taken en de vrijheid van een publieke manager om invulling te geven aan deze rol. Hoewel het niet de bedoeling is om een uitputtende lijst op te stellen met taken van managers, is het wel belangrijk om te kijken wat er van publieke managers wordt gevraagd.

Van der Meer (2021) onderscheidt verschillende managementtaken van publieke managers, zoals intern management, beleidsmanagement en politiek-bestuurlijk management. Noordegraaf et al. (2011) kiest voor een andere indeling en definieert vraagstukken voor publieke managers op het gebied van strategie, organisatievraagstukken en bedrijfsvoering. Bij strategie gaat het over de taak van de publieke manager om doelstellingen te bepalen van de organisatie of het organisatieonderdeel voor zowel de korte- als de lange termijn. Een aantal cruciale aspecten van strategie zijn de mate van (beleids-) autonomie, netwerken, leiderschap en de invloed van media (Noordegraaf et al., 2011, p. 77). Onder organisatievraagstukken wordt de keuze voor een bepaalde inrichting in het primaire proces om strategische keuzes mogelijk te maken verstaan (Noordegraaf et al., 2011, p. 163). Hierbij gaat het om het motiveren van medewerkers, het vormgeven aan samenwerking en de organisatiecultuur. Dit is dus de inrichting van het primaire proces om de strategie mogelijk te maken (Noordegraaf et al., 2011, p. 163). Als laatste zijn er bedrijfsvoering vraagstukken, waarbij publieke managers de randvoorwaarden voor het primaire proces PIOFACH-taken verzorgen. PIOFACH is een acroniem voor personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, algemene zaken (facilitaire diensten), communicatie en huisvesting (Noordegraaf et al., p. 257). Bovenstaande definities sluiten aan bij de in de vorige paragraaf onderscheidt publiek managementactiviteiten: bedrijfsmanagement, organisatie management, beleidsmanagement en politiekmanagement (Noordegraaf, 2004).

Op basis van voorgaande omschrijvingen wordt duidelijk dat de taken van managers op verschillende manieren kunnen worden gecategoriseerd. In dit onderzoek is gekozen om de taken van een manager te onderscheiden op basis van de definitie van Noordegraaf et al. (2011).

2.2.3 Publieke manager en publiek leiderschap

In de bestuurskundige literatuur worden de begrippen publiek management en publiek leiderschap soms door elkaar gebruikt (Van der Meer, 2021). Om de rol van publiek leiderschap binnen publiek management beter te begrijpen wordt hier in deze paragraaf op ingegaan.

Sinds de aandacht voor publiek management is toegenomen, is in de bestuurskundige literatuur ook meer aandacht gekomen voor de rol van de publieke manager en leiderschap (Van der Meer, 2021). Publiek leiderschap is een pluriform begrip in de bestuurskundige literatuur en kan vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines beschreven worden (LLC, 2021). Voordat er in kan worden gegaan op de definitie van publiek leiderschap, is het belangrijk om

te kijken naar leiderschap in de brede zin. Leiderschap is een breed gedefinieerd concept, omdat er gesproken kan worden over persoonskenmerken, competenties, processen, doelen, rollen et cetera (Rainey, 2014). De essentie van leiderschap is het vermogen om mensen te sturen om gemeenschappelijke doelen te bereiken (Rainey, 2014; Yukl, 2012). Het succes van de leider is afhankelijk van de context (Rainey, 2014).

Publiek leiderschap

Over het algemeen wordt publiek leiderschap gedefinieerd als ambtelijk leiderschap en bestaat het naast politiek of maatschappelijk leiderschap (Van der Meer, 2021). Ambtelijk leiderschap gaat over het leiden, beheren en begeleiden van processen en netwerken primair binnen het ambtelijk apparaat door benoemde (niet gekozen) leiders (Van Wart, 2013). Van der Wal (2023) stelt dat ambtelijk leiderschap een onderdeel is van publiek leiderschap, maar dat het vaak als black box wordt ervaren door buitenstaanders. Hoewel publiek leiderschap ook als informeel leiderschap kan worden gezien (Frequin, 2021; Groeneveld, 2019) wordt dit aspect in het onderzoek niet meegenomen. In dit onderzoek is gekozen om de definitie van Van Wart (2013) en Van der Wal (2023) aan te houden, waarbij publiek leiderschap alleen wordt gezien als onderdeel van de rol van een publieke manager op basis van een formele positie.

2.3 Veranderende context van publiek management en de rol van de publieke manager

Zoals eerder beschreven zijn de eisen die aan publieke managers worden gesteld sinds de jaren tachtig veranderd. Naast een toegenomen besef van het unieke verschil tussen private- en publieke organisaties, is er ook sprake van een toegenomen aandacht voor de unieke positie en dilemma's van de publieke manager (bijvoorbeeld 't Hart, 2014; Rainey, 2014). Publieke managers hebben te maken met een dynamisch en complex krachtenveld waarin zij worden geconfronteerd met tegengestelde eisen (Noordegraaf et al., 2011). Hood (1991) onderscheidt verschillende waarden: Theta-waarden, Sigma-waarden en Lambda-waarden. De waardensets zijn nog altijd alle drie relevant voor publiek management (Hood, 1991). Deze waardensets corresponderen met drie bestuursparadigma's (Osborne, 2006) en de rollen van ambtenaren (zoals beschreven door 't Hart, 2014). Om de waarden beter te begrijpen wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de bestuursparadigma's: Bureaucratie, New Public Management en New Public Government. Hierbij moet worden opgemerkt dat er geen sprake is van een afgesloten systeem (zoals de term '*paradigma*' wellicht doet vermoeden), maar dat de nadruk op bepaalde waarden of aspecten in een bepaalde tijdsperiode ligt (Torfing et al. 2020: 167). Er wordt per bestuursparadigma gekeken naar de betekenis voor publieke managers.

In de bestuurskundige literatuur zijn verschillende modellen om te kijken naar de rol publieke managers. Gezien er in dit onderzoek specifiek wordt gekeken naar eisen, is het belangrijk om de term 'eisen' eerst te duiden. Hiervoor wordt in dit onderzoek het theoretisch raamwerk van 't Hart en Tummers (2019) gebruikt. 't Hart en Tummers onderscheiden verschillende kenmerken om de ideaaltypische rol van publieke managers te omschrijven per bestuursparadigma. In dit onderzoek worden deze elementen samengevat als 'eisen'. Onder eisen worden de centrale waarden, sturingsinstrumenten, de rolopvatting en het afleggen van verantwoording verstaan. Deze elementen worden als volgt beschreven:

Centrale waarden

Onder centrale waarden worden de belangrijkste onderliggende idealen verstaan die als waardevol worden aangeduid in het werk van publieke managers. De mate waarin deze waarden belangrijk worden geacht hangt af van de context. De Graaf (2007) beschrijft dat waarden zichtbaar worden via keuzes, acties, voorkeuren en houding. 't Hart en Tummers (2019) beschrijven dat waarden naast elkaar kunnen bestaan. In paragraaf 2.6 wordt hier verder op ingegaan.

Sturingsinstrumenten

Onder sturingsinstrumenten wordt de manier waarop een publieke manager sturing geeft aan het behalen van resultaten verstaan. Hierbij is sprake van een middel om een bepaalde doelstelling te realiseren, in dit geval de uitkomsten van de organisatie ('t Hart en Tummers, 2019). Het gaat om beheersinstrumenten om richting te geven aan de organisatie en processen, met als doel om gedrag te beïnvloeden (Noordegraaf et al., 2011).

Rolopvatting

Onder de rolopvatting wordt de wijze waarop een publieke manager meent zijn de rol te moeten vervullen verstaan, waarbij er vooral wordt gekeken naar wat de publieke manager zou moeten doen in het werk om als succesvol te worden gezien ('t Hart en Tummers, 2019). Het gaat hierbij dus zowel om de beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (roldefinitie), als het inzicht in wat passend of roldeurbrekend gedrag is (rolbesef), als de rolneming en rolvastigheid.

Verantwoording

Onder verantwoording wordt verstaan aan wie de publieke manager zijn resultaten moet verantwoorden ('t Hart en Tummers, 2019). In een parlementaire democratie zal hier ten alle tijden sprake zijn van een politieke verantwoording, maar hierbij kan de nadruk wel liggen op verschillende waarden en eventueel andere stakeholders naast de politiek (Noordegraaf et al., 2011).

Zoals eerder beschreven zijn de concepten centrale waarden, sturingsinstrumenten, rolopvatting en verantwoording gedefinieerd als eisen die worden gesteld aan publieke managers. In de volgende paragrafen wordt op basis van de bestuursparadigma's Bureaucratie, New Public Management en New Public Governance beschreven hoe deze eisen in het ideaaltype van de bestuursparadigma's zichtbaar zijn. Zo wordt duidelijk hoe de nadruk op bepaalde aspecten van de eisen veranderd zijn.

2.3.1 Bureaucratie

Sinds het einde van de 19^e en het begin van de 20^e eeuw is er een toegenomen aandacht voor het beheersen van organisaties door een toename van taken, omvang van het personeelsbestand en de daarmee samenhangende complexiteit (Van der Meer, 2021). De overheid ontwikkelde zich vanaf het einde van de 19^e eeuw van een *nachtwakerstaat* met beperkte taken en verantwoordelijkheden geleidelijk tot 1980 naar een *verzorgingsstaat* (Groenveld et al., 2018). Door de uitbreiding van taken is in de publieke sector meer behoefte ontstaan voor de professionalisering van managementtaken (Van der Meer, 2021). De bureaucratie wordt gekenmerkt door Weberiaans gedachtegoed en wordt gezien als een klassiek bestuursparadigma

(Torfing et al., 2020; Osborne, 2006). Dat betekent dat er voor de Bureaucratie geen coherente organisatieprincipes voor effectief leiderschap en management waren (Torfing et al., 2020, p. 24). Eén van de belangrijkste principes van het bureaucratisch bestuursparadigma is dat de politiek richting geeft en dat ambtenaren politici hierbij ondersteunen door een loyale en neutrale uitvoering. De professionalisering van het openbaar bestuur en de bijbehorende effecten van de bureaucratie zijn nog steeds zichtbaar in publieke organisaties (Groeneveld, 2016).

Om de rol van publieke managers in de bureaucratie te begrijpen wordt stilgestaan bij een aantal kenmerken en de effecten voor publieke managers, zoals omschreven door 't Hart en Tummers (2019, p.70), namelijk centrale waarden, sturingsinstrumenten, rolopvatting en de verantwoordingslijn.

Centrale waarden

De klassieke publieke waarden rechtmatigheid en deskundigheid spelen een dominante rol in de bureaucratie ('t Hart en Tummers, 2019). Rechtmatigheid is het voldoen aan wet- en regelgeving. Voor een neutrale uitvoering van politieke doelen wordt van ambtenaren verwacht dat er gekeken wordt naar feiten en regels, waarbij persoonlijke waardeoordelen niet meewegen (Torfing et al., 2020). Om deze uitvoering mogelijk te maken is het belangrijk dat ambtenaren kennis van zaken hebben, oftewel de juiste expertise bezitten om de aangewezen taken uit te voeren. Deze waarden worden door Hood (1991) omschreven als Theta-waarden, waarbij betrouwbaarheid en rechtvaardigheid centraal staan. Op basis van de kenmerken van de bureaucratie wordt duidelijk dat er van een publieke manager wordt verwacht dat hij voornamelijk bezig is met loyale implementatie (Torfing et al., 2020). Volgens 't Hart (2014) is er sprake van de ambtenaar 1.0: de traditionele regel gedreven bureaucraat. Deze ambtenaar is een neutrale specialist ('t Hart, 2014).

Sturingsinstrumenten

Het belangrijkste sturingsinstrument voor de publieke manager is de bureaucratische hiërarchie (Torfing et al., 2020; 't Hart en Tummers, 2019). De bureaucratie wordt gekenmerkt door geformaliseerde regels om neutrale uitvoering van politieke opdrachten mogelijk te maken (Torfing et al., 2020). Ambtenaren hebben een afbakende taak en worden aangestuurd door hiërarchisch hoger geplaatste leidinggevendenden (Torfing et al., 2020). Er is sprake van gespecialiseerde rollen, waarbij medewerkers worden geworven op basis van de juiste opleiding en ervaring (Torfing et al., 2020). Hierbij spelen ook Weberiaanse elementen zoals uniforme wijze van plaatsing, promotie en een systematische salarisstructuur een rol (Torfing et al., 2020). Economische prikkels, behalve de systematische salarisstructuur, worden niet gestimuleerd. Het doel hiervan is om loyaliteit en legitimiteit te vergroten en corruptie te voorkomen (Torfing et al., 2020). De verhouding tot medewerkers is vormgegeven door de hiërarchie in opdracht van de politiek.

Rolopvatting

Er is relatief weinig aandacht voor publiek management en leiderschap, omdat er wordt verondersteld dat de ambtenaar optreedt als neutrale dienaar van politieke beslissingen in een parlementaire democratie ('t Hart en Tummers, 2019). 't Hart (2014) beschrijft dat beslissingen worden geframed als technische kwesties, waardoor ambtenaren politiek neutraal kunnen

blijven. Hierbij staan ambtelijke deskundigheid op basis van expertise en realisatievermogen om technische vraagstukken uit te voeren centraal ('t Hart, 2014). Hoewel er sprake is van een neutrale uitvoering, betekent dat niet dat er helemaal geen ruimte is voor advies door ambtenaren. Van der Meer en Dijkstra (2021) stellen dat publiek leiders een belangrijke rol kunnen spelen bij het creëren van ruimte voor loyale tegenspraak. Dit is een essentieel onderdeel van een professioneel ambtenarenapparaat, waarbij ambtenaren politici en de organisatie moet kunnen wijzen op negatieve gevolgen van bepaalde acties of plannen (Van der Meer en Dijkstra, 2018; Van der Meer en Dijkstra, 2021). Daarna neemt de politiek een beslissing, waarbij de ambtenaar zich (loyaal) kan neerleggen bij de beslissing, kan vertrekken of de zaak extern aanhangig kan maken (Van der Meer en Dijkstra, 2021). De mate waarin loyale tegenspraak gewenst is en hier ook ruimte voor is, hangt dus af van de rol van de publieke manager.

Verantwoording

Zoals eerder is beschreven wordt er verantwoording afgelegd aan politieke bestuurders via een hiërarchische lijn van verantwoordelijkheden. De bureaucratische besturingsprincipes gaan uit van een neutrale uitvoering door ambtenaren van genomen besluiten door democratisch gekozen politici.

2.3.2 New Public Management

Vanaf de Tweede Wereldoorlog is de verzorgingsstaat verder uitgebreid. Hierdoor nam de complexiteit en de daarmee gemoeide behoefte aan inhoudelijke deskundigheid van ambtenaren toe (Van der Meer, 2021). Naar aanleiding van kritiek op de traditionele overheidsbureaucratie en de financieel economische crisis in de jaren 1960 en 1970 wordt vanaf de jaren '80 inspiratie uit het bedrijfsleven gehaald om de bedrijfsvoering van de overheid te verbeteren. De overheid zou onvoldoende aansluiten bij de wens van de 'klant', ofwel de burgers en er was behoefte om te bezuinigen ('t Hart en Tummers, 2019). Ook moest de overheid modern, efficiënter en effectiever worden. Deze verandering wordt door Hood (1991) omschreven als New Public Management (NPM).

Er worden drie fasen onderscheiden van NPM. Allereerst komt er meer nadruk te liggen op doelmatigheid en doelgerichtheid in het openbaar bestuur (Van der Meer, 2021). Hiervoor worden verschillende instrumenten ingezet, zoals prestatiemeting en outputoriëntatie. Effectiviteit en efficiency zijn belangrijke waarden. Deze waarden worden door Hood (1991) omschreven als Sigmawaarden. Ook wordt gestuurd op verzelfstandiging van diensten door privatisering (Van der Meer, 2021). In de tweede fase wordt met name gekeken naar de verbetering van de externe dienstverlening. De overheid krijgt een meer coördinerende rol in de dienstverlening aan burgers. Overheidspersoneel krijgt meer ruimte door een vermindering van interne regels (Van der Meer, 2021). In de derde fase staan rechtsstatelijkheid en democratisch gehalte centraal. In deze fase worden zowel kenmerken van het New Public Management als Weberiaanse kenmerken met elkaar verbonden. De gevolgen van de verschuiving van waarden door NPM verschilt sterk. In de Angelsaksische landen is er ondanks de bedrijfsmatige blik wel oog gehouden voor het gelijkheidsbeginsel in wetgeving en het algemeen belang (Torfing et al., 2020). Om de rol van publieke managers bij NPM te begrijpen wordt stilgestaan bij een aantal kenmerken en de effecten voor publieke managers, zoals

omschreven door 't Hart en Tummers (2019, p.70), namelijk centrale waarden, sturingsinstrumenten, rolopvatting en de verantwoordingslijn.

Centrale waarden

Bij NPM staan doelmatigheid en doeltreffendheid centraal, deze waarden worden vertaald in efficiëntie en effectiviteit (Hood, 1991). Tussen deze begrippen kan spanning ontstaan. Deze centrale waarden hebben ook invloed op de toegenomen aandacht voor management en leiderschap bij NPM. Er is sprake van een economische manier van denken ('t Hart en Tummers, 2019).

Sturingsinstrumenten

Om doeltreffend te kunnen werken zijn er nieuwe sturingsprincipes ingevoerd. Er wordt outputgericht gestuurd op basis van organisatiedoelstellingen en prestatie indicatoren ('t Hart en Tummers, 2019). Hoewel er op basis van NPM op basis van een economische logica wordt gekeken naar harde (geldelijke) prikkels, komt er ook meer management denken waarbij ook aandacht is voor niet-geldelijke prikkels zoals feedback en HRM-instrumenten (Torfing et al., 2020). Deze outputsturing heeft gevolgen voor de mate waarin er ruimte wordt gecreëerd voor (loyale) tegenspraak. Enerzijds hangt dat samen met een de toegenomen sturing op mobiliteit, waardoor er minder kennis bij ambtenaren is. Hierdoor ontstaat ook minder binding met de organisatie, waardoor de bereidheid om tegenspraak te bieden mogelijk minder wordt (Van der Meer en Dijkstra, 2017).

Rolopvatting

Onder invloed van NPM zijn managementstijlen uit de private sector ingevoerd. Zo wordt van de publieke manager verwacht dat hij *managed* (Hood, 1991). Publieke managers worden gestimuleerd om hun discretionaire bevoegdheid te gebruiken. De politiek is nog steeds verantwoordelijk voor het vaststellen van doelen, maar publieke managers krijgen de ruimte om hier verder invulling aan te geven. De rolopvatting is gericht op ondernemend management en leiderschap (Van der Meer, 2021). Hoewel er sprake is van een toegenomen behoefte aan publiek ondernemerschap, is hier altijd de beperking van het politiek primaat. Van der Meer (2021) spreekt hierbij van een beperkte mogelijkheid van publieke managers om extern te managen. Er is met name ruimte voor publiek ondernemerschap in de interne organisatie (Van der Meer, 2021). Volgens 't Hart (2014) is er sprake van de ambtenaar 2.0, een resultaatgerichte, ondernemende en klantgerichte ambtenaar. Hierbij is voornamelijk aandacht voor de vergroting van samenhang, omdat er onder invloed van de bureaucratie sprake was van verkokering en beperkte samenwerking ('t Hart, 2014). Tevens moet de ambtenaar 2.0 meer aandacht hebben voor transparantie, verantwoording en internationalisering ('t Hart, 2014). Volgens 't Hart (2014) speelt in deze fase ook mee dat de klassieke opgaven van ambtelijk managers worden uitgebreid, mede door de informatierevolutie en de veranderende verwachting van de burger.

Verantwoording

Torfing et al. (2020) omschrijven de markt als dominant coördinatiemechanisme in plaats van hiërarchie. Volgens 't Hart en Tummers (2019) is er sprake van een uitbreiding van de verantwoording, namelijk zowel richting de politiek op basis van prestatieafspraken en richting de markt, gericht op competitie ('t Hart en Tummers, 2019, p. 70).

2.3.3 New Public Governance

Rond het begin van de 21^e eeuw is duidelijk geworden dat NPM ook beperkingen kent en zelfs tot ongewenste effecten kan leiden. Door de sturing op harde eisen aan de overheid zoals efficiency, effectiviteit en outputsturing is er volgens Denhardt en Denhardt (2000) onvoldoende oog voor het algemeen belang. In hun Public Service Model worden burgerschap, democratisch gehalte en responsiviteit centraal gesteld als kernwaarden voor de overheid (Denhardt en Denhardt, 2000). In dezelfde tijd ontstaat meer aandacht voor het belang van de netwerkrol van de overheid (Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997), waarbij er moet worden samengewerkt met andere organisaties. Ook wordt er gepleit voor de toegevoegde waarde die de overheid moet leveren (Moore, 1995). Deze verschuiving staat centraal in het New Public Governance (NPG) paradigma. Torfing et al. (2020) stellen dat NPG tegengas biedt tegen de problemen van NPM. Zo zou NPM doordrenkt zijn met wantrouwen richting ambtenaren en te veel gefocust worden op controle en straf (Torfing et al., 2020). Bij NPG ligt de nadruk op outcome in plaats van output. Tegelijkertijd worden sterke kanten van NPM behouden, zoals transparantie over presentaties. Door de functionele differentiatie door bijvoorbeeld privatisering wordt netwerkgedrag belangrijker. 't Hart spreekt van een ambtenaar 3.0: de samenwerkende, verbindende en generalistische ambtenaar. Om de rol van publieke managers bij NPG te begrijpen wordt stilgestaan bij een aantal kenmerken en de effecten voor publieke managers, zoals omschreven door 't Hart en Tummers (2019, p.70) namelijk centrale waarden, sturingsinstrumenten, rolopvatting en de verantwoordingslijn.

Centrale waarden

De waarden die centraal staan bij NPG zijn volgens 't Hart en Tummers (2019, p. 70) vertrouwen, samenwerking en participatie. Hood (1991) ziet robuustheid en veerkracht als belangrijkste waarden, de zogenoemde Lambda-waarden. Van een publieke manager kan er enerzijds gevraagd worden om flexibel te zijn en aan te passen in de veranderingen in de omgeving, maar bijvoorbeeld bij crisissituaties vast te houden aan de kernaspecten van de organisatie. Ondanks dat de omgeving verandert, is er sprake van een onveranderbaar kenmerk van de organisatie.

Sturingsinstrumenten

Doordat er sprake is van een complexere en gefragmenteerde samenleving is er behoefte aan andersoortig gedrag en sturing. Het hiërarchische, gecentraliseerde model is minder effectief geworden (Torfing et al., 2020). Van publieke managers wordt verwacht dat verantwoordelijkheden gedeeld worden (Torfing et al, 2020). Er is sprake van een meer horizontaal karakter van aansturing, doordat de overheid minder in staat is om zelfstandig te sturen (Torfing et al., 2020). Hoewel werken in netwerken kan leiden tot meer flexibiliteit doordat er sneller kan worden ingespeeld met andere partijen op ontwikkelingen, kunnen er ook nadelige effecten zijn. Zo ontstaat onduidelijk wie op welke wijze verantwoording moet afleggen (Noordgraaf et al., 2011). Er is dus sprake van een op vertrouwen gerichte dialoog, waardoor onduidelijkheid kan ontstaan over hiërarchische verantwoording (Torfing et al., 2020, p. 164).

Rolopvatting

't Hart (2014) beschrijft de ambtenaar 3.0, waarbij er sprake is van een netwerkende relatie gedreven verbinder. De publieke manager functioneert in interactie met strijdende partijen

voor bepaalde belangen, zoals burgers, private- en publieke partijen (Torfing et al., 2020). Hierbij is de rol van de publieke manager om randvoorwaarden te creëren voor samenwerking en medewerkers te ondersteunen bij de onderhandeling over doelen van de samenwerkende partijen (Torfing et al., 2020). De publieke manager verbindt mensen uit verschillende organisaties zonder hiërarchische verantwoordelijkheid om meerwaarde voor samenleving te creëren (Torfing et al., 2020).

Verantwoording

In het NPG-paradigma leggen publieke managers verantwoording af aan zowel de politieke bestuurders als de burgers en andere organisaties. Deze bredere verantwoording kan wel gevolgen hebben voor de democratische legitimiteit, doordat politiek leiders mogelijk onvoldoende invloed hebben op de outcome (Torfing et al., 2020).

2.3.4 De bestuursparadigma's in vergelijkend perspectief

Op basis van voorgaande beschrijving van de bestuursparadigma's van de Bureaucratie, NPM en NPG wordt duidelijk dat publieke managers hun weg moeten vinden in een dynamisch en complex krachtenveld. De publieke managers hebben hierbij te maken met een set van verschillende fundamentele waarden en dit kan leiden tot dilemma's. Dit sluit ook aan bij de constatering van 't Hart (2014): de eisen op basis van de bestuursparadigma's bestaan naast elkaar. Dat komt doordat de bestuursparadigma's op elkaar voortbouwen ('t Hart, 2014). Als gevolg van de gelijktijdig bestaande eisen kunnen er ook tegenstrijdige eisen aan publieke managers worden gesteld (Torfing et al., 2020).

Op basis van voorgaande paragrafen wordt dus duidelijk dat er sprake is van veranderde eisen aan publieke managers. Deze eisen vervangen elkaar niet, maar bestaan naast elkaar waardoor er dilemma's kunnen ontstaan. Gezien er in dit onderzoek wordt gekeken naar de gevolgen voor middenmanagers, wordt hier in de volgende paragraaf aandacht aan besteed.

2.5 Publiek middenmanagement

In het onderzoek staat de rol van middenmanagement centraal. Om de rol van middenmanagers te begrijpen in het kader van publiek management wordt dit concept in deze paragraaf beschreven.

Mintzberg (1979) onderscheidt verschillende managementlagen: de operationele werkvloer, het middenmanagement en topmanagement. Het middenmanagement zit tussen de uitvoerende kern en het topmanagement (Mintzberg, 1979). De term middenmanagement kan op verschillende manieren worden toegelicht, afhankelijk van de context van de organisatie. De rol van middenmanagers bestaat enerzijds uit het tot uitvoer brengen van plannen van de hogere leiders, terwijl zij anders ook verantwoordelijk zijn voor de aansturing van dagelijkse werkzaamheden (Harding, Lee en Ford, 2014). Middenmanagers kunnen dus zowel worden gezien als leiders en als volgers, omdat zij zowel aansturen als aangestuurd worden (Tyskbo & Styhre, 2023). In paragraaf 2.2 is aangegeven dat er een specifieke publieke manager, namelijk de lijnmanager, in dit onderzoek centraal staat. De lijnmanager is verantwoordelijk voor het behalen van resultaten op een bepaald gebied, bijvoorbeeld een beleidsdossier. De lijnmanager legt verantwoording af aan topmanagers (Van der Wal, 2017). In dit onderzoek wordt middenmanagement dus als volgt gedefinieerd: er is sprake van een hiërarchische

lijnsturing, middenmanagers sturen aan en worden aangestuurd en deze sturing gaat verder dan enkel operationele instructies over het dagelijkse werk.

2.6 Samenvatting en conceptueel model

Uit de bespreking in het theoretisch kader blijkt dat publieke managers voor unieke uitdagingen staan. Zo hebben zij te maken met verschillende managementaspecten, zoals bedrijfsmanagement, organisatiemanagement, beleidsmanagement en politiekmanagement (Noordegraaf, 2004). Hierdoor zijn zij verantwoordelijk voor strategie, de organisatie en bedrijfsvoering (Noordegraaf et al., 2011). Verder is duidelijk geworden dat de eisen die aan publieke managers worden gesteld de afgelopen decennia zijn veranderd. De eisen zijn beschreven op basis van het theoretisch raamwerk van 't Hart en Tummers (2019, p. 70), waarbij eisen zijn gedefinieerd als centrale waarden, sturingsinstrumenten, rolopvatting en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Voor de volledigheid wordt hieronder een samenvatting van voorgaande paragrafen weergegeven:

Tabel 1

Theoretisch raamwerk ideaaltype bestuursparadigma en uitwerking van de eisen

	Bureaucratie	New Public Management	New Public Governance
Centrale waarden	Legitimiteit, rechtmatigheid (Theta-waarden) (Hood, 1991), deskundigheid ('t Hart en Tummers, 2019), loyaliteit (Torfing et al., 2020)	Efficiency en effectiviteit (Sigma-waarden) (Hood, 1991).	Flexibiliteit en robuustheid (Lambda-waarden) (Hood, 1991)
Sturingsinstrumenten	Opdrachten op basis van hiërarchie en het volgen van regels en processen (Hood, 1991; Torfing et al., 2020)	Op basis van prestatie (geldelijk en niet geldelijk) en output (Hood, 1991)	Op basis van een op vertrouwen gerichte dialoog gericht op outcome (Tofing et al., 2020, p. 164)
Rolopvatting	Neutraal uitvoeren van politieke beslissingen (Hood, 1991; Torfing et al., 2020; 't Hart en Tummers, 2019)	Ondernemend leiderschap (Van der Meer, 2021).	Creëren van randvoorwaarden voor netwerkgedrag (Torfing et al., 2020)
Verantwoording afleggen (aan)	Op basis van hiërarchie en regels aan politiek ('t Hart en Tummers, 2019)	Op basis van prestatieafspraken aan de hogere manager en politiek ('t Hart en Tummers, 2019)	Op basis van outcome aan de hogere manager en politiek ('t Hart en Tummers, 2019)

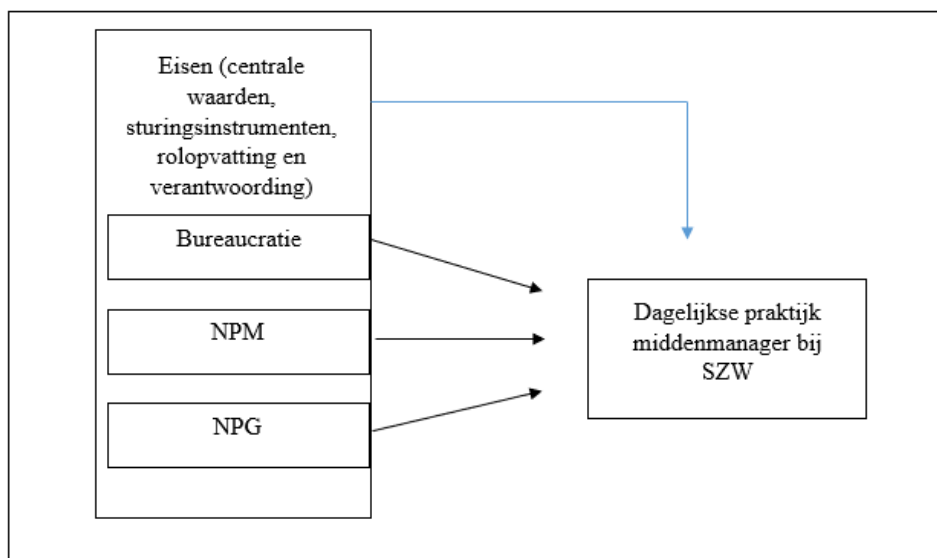
De eisen op basis van de bestuursparadigma's hebben elkaar echter niet vervangen, maar bouwen op elkaar voort. Deze eisen gelden voor alle managers, maar zeker ook voor lijnmanagers en dan specifiek voor middenmanagers. Deze functie wordt overigens specifiek gekenmerkt door dilemma's tussen enerzijds het topmanagement en anderzijds de uitvoerende medewerkers, omdat deze eisen tegengesteld kunnen zijn (Mintzberg, 1979). Op basis van het theoretisch kader kunnen de volgende verwachtingen worden opgesteld:

- Verwachting 1: Middenmanagers ervaren eisen waarop de nadruk ligt in het bureaucratieparadigma (op basis van rolopvatting, waarden, sturingsinstrumenten en verantwoording) in het dagelijkse werk.
- Verwachting 2: Middenmanagers ervaren eisen waarop de nadruk ligt in het New Public Management Paradigma (op basis van rolopvatting, waarden, sturingsinstrumenten en verantwoording) in het dagelijkse werk.
- Verwachting 3: Middenmanagers ervaren eisen waarop de nadruk ligt in het New Public Governance paradigma (op basis van rolopvatting, waarden, sturingsinstrumenten en verantwoording) in het dagelijkse werk.
- Verwachting 4: Doordat de eisen uit de drie bestuursparadigma's Bureaucratie, NPM en NPG naast elkaar bestaan, ervaren middenmanagers tegengestelde eisen (op basis van rolopvatting, waarden, sturingsinstrumenten en verantwoording) bij de uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden.

Bovenstaande theorie en de verwachtingen worden weergegeven in onderstaand conceptueel model in figuur 1.

Figuur 1

Conceptueel model verwachtingen eisen op basis van ideaaltype bestuursparadigma en invloed op het dagelijkse werk van middenmanagers bij het ministerie van SZW



Het conceptueel model is als volgt opgebouwd. Aan de linkerkant staat een blok waarin de eisen waar de nadruk op ligt zijn beschreven op basis van het Bureaucratie-paradigma, het NPM-paradigma en het NPG-paradigma. Per bestuursparadigma is er een pijl getrokken naar

de eisen die middenmanagers in de dagelijkse praktijk bij het ministerie van SZW ervaren. De zwarte pijlen staan dus voor verwachting 1 tot en met 3. Daarnaast is verwachting 4 aangeduid met de blauwe pijl. De blauwe pijl laat de verwachte relatie zien dat er op basis van de drie bestuursparadigma's en eisen samen mogelijk tegengestelde eisen worden gesteld aan publiek middenmanagers bij ministerie van SZW.

In de afgelopen paragrafen is op basis van theorie een conceptueel model opgesteld en zijn de relaties op basis van theorie verkend. Het conceptueel model biedt de basis voor het tweede deel van het onderzoek, namelijk het empirisch onderzoek op basis van deskresearchonderzoek en interviews. Door het conceptueel model te testen in de praktijk, kan worden vastgesteld welke eisen publiek middenmanagers bij ministerie van SZW in de dagelijkse praktijk ervaren. In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode verder toegelicht.

3. Methode

Om de eisen die op basis van de theorie aan publieke managers worden gesteld te toetsen, wordt in dit hoofdstuk eerst de methode van het onderzoek toegelicht. Er wordt aandacht besteed aan het onderzoeksontwerp en de methode. Daarna worden de relevante concepten uit het conceptueel model geoperationaliseerd en vertaald in interviewtopics. Ten slotte wordt aandacht besteed aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksontwerp

Het doel van dit onderzoek was om meer inzicht te krijgen over de ontwikkeling van eisen die worden gesteld aan publieke managers, om vervolgens te kijken hoe middenmanagers bij ministerie van SZW deze eisen ervaren. Hierdoor wordt meer inzicht verkregen over het perspectief van publiek middenmanagers onder de topmanagementlaag om te leren hoe zij het werk in de praktijk ervaren. De veronderstelling is dat zij te maken hebben met tegengestelde eisen in het werk en hierdoor mogelijk dilemma's of spanningen in het werk ervaren. Om deze reden is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Kwalitatief onderzoek wordt gebruikt om inzicht te krijgen over onderwerpen waar relatief weinig kennis over is, om zo de kennis over bepaalde thema's te vergroten (Neuman, 2014).

Publieke managers bevinden zich in allerlei organisaties in het publieke domein (Noordegraaf et al., 2011). Om de uitvoerbaarheid van het onderzoek te borgen is gekozen om te kijken naar een publieke organisatie (Noordgraaf, 2011). Het onderzoek is uitgevoerd bij het ministerie van SZW. Hiervoor zijn een aantal redenen. Ten eerste was het gezien de beperkte tijd voor het onderzoek was niet mogelijk om meerdere publieke organisaties te onderzoeken. Ten tweede is er bij ministerie van SZW sinds enkele jaren sprake van een toegenomen aandacht voor publiek management en maatschappelijke opgaven in de vorm van een leiderschapsprogramma (zie hoofdstuk 4) (Bestuursraad SZW, interne nota, 8 oktober 2021). Ten derde is er behoefte om stil te staan bij de rolopvatting van middenmanagers, om zo vanuit de HRM-afdeling te kijken naar acties die ondernomen kunnen worden (persoonlijke communicatie, teammanager HRM, 5 september 2023). Het ministerie van SZW was hiermee een geschikte organisatie voor de casestudie.

3.2 Onderzoeksmethode

Allereerst is op basis van literatuuronderzoek bepaald hoe de verschillende eisen aan publiek management zijn ontwikkeld. Gezien er is vastgesteld dat er in de theorie te weinig aandacht aan middenmanagers is besteed, is er gekozen om de eisen te onderscheiden op basis van het conceptueel raamwerk van 't Hart en Tummers (2019) (*rolopvatting, waarden, sturingsinstrumenten en verantwoording*) en om te kijken naar het model van Noordegraaf (2004) om de verschillende taakgebieden van managers in beeld te brengen. Publieke managers dienen meervoudige doelen, bijvoorbeeld bedrijfsmatige-, politieke- en beleidsvormende doelen (Noordegraaf, 2004). Tevens is gekeken naar de eisen aan middenmanagers (Mintzberg, 1979).

Het conceptueel model dient als hulpmiddel om de eisen die aan publiek middenmanagers worden gesteld in de praktijk te duiden. Eerst is het conceptueel model vergeleken met de analyse van interne documenten en beleid van het ministerie van SZW. Vervolgens is het conceptueel model vergeleken met de analyse van de resultaten van de interviews. Als laatste

zijn de beleidsanalyse en de interviews met elkaar vergeleken om de praktijk van het ministerie van SZW verder te duiden.

3.2.1 Deskresearchonderzoek

Om de eisen die het ministerie van SZW stelt aan middenmanagers in beeld te brengen zijn het functieprofiel en interne nota's van het leiderschapsprogramma geanalyseerd.

Functietypering middenmanager ministerie van SZW

Gezien het ministerie van SZW geen eigen functieprofielen heeft, maar gebruik maakt van het Rijksbrede functiewaarderingssysteem Functiegebouw Rijk (FGR), is gekozen om het FGR te gebruiken voor dit onderzoek. Het FGR is opgebouwd uit een aantal bouwstenen (FGR, 2012). De functiegroep bestaat uit een kernprofiel, een kwaliteitsprofiel en een functietypering. De functietypering is een onderbouwing van het betreffende schaalniveau op basis van het Functiewaarderingssysteem van het Rijk (FGR, z.d.). Gezien de doelstelling van het onderzoek is gekozen om alleen het functieprofiel van een Manager schaal 15 op basis van het Functiegebouw Rijk (FGR) te onderzoeken. Verder is gekozen om het functieprofiel van 2009 tot de laatste versie van januari 2020 te gebruiken. De reden hiervoor is dat het FGR pas sinds 2009 bestaat. Door de oprichting van het FGR zijn de functieprofielen geharmoniseerd binnen de Rijksoverheid.

Leiderschapsprogramma Ambtelijk Vakmanschap/SZW-werkt

Naast het functieprofiel is ook gekeken naar de eisen die ministerie van SZW aan het middenmanagement stelt op basis van de doelstellingen uit het leiderschapsprogramma Ambtelijk Vakmanschap/SZW werkt (Bestuursraad SZW, interne nota, 8 oktober 2021). Dit leiderschapsprogramma heeft als doel om samen met managers te kijken naar opgaven die er liggen (Bestuursraad SZW, interne nota, 8 oktober 2021). Op basis van de interne stukken kan worden vastgesteld welke eisen ministerie van SZW stelt aan publiek middenmanagers. Om te borgen dat de juiste informatie over het leiderschapsprogramma is opgenomen, is deze informatie geverifieerd door de betrokken programmaleider.

De interne documenten zijn op aanvraag verkrijgbaar.

3.2.2 Interviews

Om de ervaring van middenmanagers over de eisen die aan het gesteld worden bij ministerie van SZW in beeld zijn semigestructureerde diepte-interviews afgenomen.

Respondenten

De respondenten zijn geselecteerd op basis van een selectie door het team HR-advies van het ministerie van SZW. Hierbij is gekeken naar verdeling tussen de verschillende directies van Directoraat Generaal Sociale Zekerheid en Integratie (DG SZI) en Directoraat Generaal Werk (DG W). De reden hiervoor is dat deze directoraten gekenmerkt worden door de politieke context, anders dan bijvoorbeeld bedrijfsvoering onderdelen (zie bijlage 1: Organogram). Bij DG W en DG SZI werkt 53 fte in de functiegroep Lijnmanagement. Hiervan werkt 38 fte in de functie van Manager schaal 15. In overleg met de teammanager HRM van het ministerie van SZW is gekozen om de uitvraag via HR-adviseurs te realiseren, omdat er de afgelopen periode te veel uitvragen zijn geweest per mail of via een enquête aan middenmanagers

(persoonlijke communicatie, teammanager HRM, 5 september 2023). Op 23 oktober 2023 is een uitvraag gedaan bij de HR-adviseurs bij de betreffende organisatieonderdelen. Zij hebben op dagelijkse basis contact met managers schaal 15. Alle voorgedragen managers zijn benaderd via de mail, in totaal 9 afdelingshoofden. Dit bleek voldoende voor het interview om tot theoretische saturatie te komen. Om de groep geïnterviewden een juiste afspiegeling van de praktijk te laten zijn, is ervoor gekozen om een verdeling uit verschillende directies te kiezen. Ook is rekening gehouden met o.a. werkervaring. In totaal zijn er vijf mannen en vier vrouwen geïnterviewd. Om de anonimiteit van de respondenten te garanderen is er geen overzicht toegevoegd van de geïnterviewde respondenten waarbij de gemiddelde leeftijd of werkervaring is toegevoegd.

De interviews zijn afgenomen op basis van een topiclijst (zie bijlage 2). Er is gekozen voor deze methode, omdat er hierdoor meer ruimte is voor respondenten om hun ervaringen te delen of voor de onderzoeker om door te vragen over bepaalde aspecten. Het doel hiervan is om een compleet beeld te krijgen van de praktijk van middenmanagers bij ministerie van SZW. De interviews vonden plaats van 27 november 2023 tot 21 december 2023. De interviews zijn opgenomen en later getranscribeerd. De transcripten zijn gedeeld met de betreffende respondent en geaccordeerd. Vervolgens is er data geanalyseerd door open codering, gevolgd door axiaal coderen. Ten slotte zijn de resultaten verwerkt in de scriptie.

Om de anonimiteit van de respondenten te garanderen zijn er geen transcripten toegevoegd.

3.3 Operationalisering van variabelen

Om het conceptueel model in de praktijk te kunnen onderzoeken, worden abstracte begrippen meetbaar gemaakt op basis van indicatoren. Deze beschrijving is in hoofdstuk twee reeds toegelicht, maar zal hier voor de volledigheid kort worden herhaald ten behoeve van de leesbaarheid. Tevens worden deze operationalisering vertaald in vragen ten behoeve van de interviews (zie bijlage 2).

Centrale waarden

De term ‘centrale waarden’ is een abstract begrip. Hierdoor is gekozen om te kijken naar een concretere uitwerking van dit begrip, zodat het gemeten kan worden in de praktijk. Er is gekozen om deze beschrijving aan te houden bij het opstellen van de vragen. De Graaf (2007) beschrijft dat waarden worden zichtbaar in keuzes, acties, voorkeuren en houding. Het doel van de vragen is dan ook om te achterhalen wat er van managers wordt gevraagd en wat managers belangrijk vinden in het werk, om vervolgens te kijken bij welke waarden dat aansluit op basis van de kenmerken van de Bureaucratie, NPM of NPG.

In het theoretisch kader zijn vier soorten managementactiviteiten onderscheiden: bedrijfsmanagement, organisatiemanagement, beleidsmanagement en politiek management. Het doel van deze vragen is om te achterhalen hoe het dagelijks werk van middenmanagers bij ministerie van SZW er uit ziet en op welke manier managers keuzes maken tussen deze vier managementactiviteiten.

Rolopvatting

Onder de rolopvatting wordt de wijze waarop een publieke manager zijn meent de rol te

moeten vervullen verstaan, waarbij er vooral wordt gekeken naar wat de publieke manager zou moeten doen in het werk om als succesvol te worden gezien ('t Hart en Tummers, 2019). Het gaat hierbij om een prioritering die wordt aangebracht (bijvoorbeeld prioriteit geven aan de behoeften van burgers, politici of werknemers. Het doel van de vragen is om te achterhalen welke rolopvatting publieke managers voor zichzelf zien en hoe ze bepalen welke rol juist is.

Sturingsinstrumenten

Onder sturingsinstrumenten wordt de manier waarop een publieke manager sturing geeft aan het behalen van resultaten verstaan. Hierbij is sprake van een middel om een bepaalde doelstelling realiseren, in dit geval de uitkomsten van de organisatie ('t Hart en Tummers, 2019). Het doel van deze vragen is om vast te stellen hoe managers bepalen welke doelen zij moeten realiseren, hoeveel ruimte ze hierbij ervaren en hoe zij bepalen of deze doelen zijn behaald of niet. Vervolgens kan worden gekeken in hoeverre de ingezette sturingsinstrumenten aansluiten bij de kenmerken van bureaucratie, NPM en NPG en welke tegenstellingen hier wellicht worden ervaren in het werk.

Verantwoording afleggen

Onder verantwoording wordt verstaan aan wie de publieke manager zijn resultaten moet verantwoorden ('t Hart en Tummers, 2019). In een parlementaire democratie zal hier ten alle tijden sprake zijn van een politieke verantwoording, maar hierbij kan de nadruk wel liggen op verschillende waarden en eventueel andere stakeholders naast de politiek (Torfing et al., 2020). Het doel van deze vragen is om te achterhalen waarover en aan wie verantwoording wordt afgelegd.

Middenmanagement

Gezien ministerie van SZW geen eigen functieprofielen heeft, maar gebruik maakt van het Rijksbrede functiewaarderingssysteem Functiegebouw Rijk (FGR), is gekozen om het FGR te gebruiken voor dit onderzoek. Het FGR is opgebouwd uit een aantal bouwstenen (FGR, 2012). De functiegroep bestaat uit een kernprofiel, een kwaliteitsprofiel en een functietypering. De functietypering is een onderbouwing van het betreffende schaalniveau op basis van het Functiewaarderingssysteem van het Rijk (FGR, z.d.). Op basis van de theorie is het middenmanagement in het voorgaande hoofdstuk geconceptualiseerd als publieke lijnmanagement tussen de uitvoerende kern en het topmanagement op basis van Mintzberg (1979) en Noordegraaf (2004). In het FGR voldoet de functiegroep Manager schaal 12-15 (FGR, 2020) aan deze beschrijving. Binnen de beleidsvormende onderdelen van ministerie van SZW zijn met name Managers schaal 15 werkzaam binnen het lijnmanagement. Deze functionaris wordt bij ministerie van SZW aangestuurd door de Topmanagers (FGR, 2020).

Tabel 2

Operationalisering Middenmanager

Concept		Operationalisatie
Middenmanagement (Mintzberg, 1979)	Publieke lijnmanager (Noordegraaf, 2004)	Functietypering Manager schaal 15 (FGR)

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

De representativiteit van de respondenten is gewaarborgd door te kijken naar een verdeling binnen de verschillende onderdelen van ministerie van SZW. Alle respondenten zijn op dezelfde manier geïnstrueerd voorafgaand aan het onderzoek, zie ‘inleiding van het interview’ (bijlage 2). Er is gekozen voor semigestructureerde interviews, waardoor er ruimte is om door te vragen. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen is bij de interviews gekozen om een afgesloten vergaderzaal te reserveren, zodat respondenten vrijuit konden praten en niet gestoord werden. Bij één interview was het niet mogelijk om op locatie af te spreken en heeft het gesprek via videobellen plaatsgevonden. Als er gesproken wordt over validiteit, dan staat de vraag centraal of in een onderzoek wordt gemeten wat er zou moeten worden gemeten. Om de validiteit te waarborgen is gebruik gemaakt van verschillende wetenschappelijke inzichten en auteurs. Op deze manier is beoogd om een brede reeks van relevante concepten vast te stellen. Vervolgens is op basis van verschillende wetenschappelijke inzichten een conceptueel model opgesteld. Hierbij dient het conceptueel raamwerk van 't Hart en Tummers (2019) als basis. Deze concepten zijn geoperationaliseerd en zijn zo de basis voor de topiclijst. Om te testen of respondenten de vragen goed zouden begrijpen, is eerst een proefinterview gehouden. De resultaten van dit proefinterview zijn niet verwerkt in de scriptie, maar hebben als doel gehad om de vragen aan te scherpen.

In dit onderzoek is sprake van een lage externe validiteit, omdat er sprake is van een casestudie bij ministerie van SZW. Door de beperkingen van het onderzoek was het niet mogelijk om meerdere ministeries te vergelijken. Verder zijn interviews gehouden met 9 middenmanagers, en zijn de functietypering en het interne Leiderschapsprogramma op basis van twee nota's (Bestuursraad SZW, interne nota, 8 oktober 2021; Bestuursraad SZW, interne nota, 15 augustus 2022) gebruikt. Om te toetsen of deze nota's de juiste informatie inzichtelijk maken over het leiderschapsprogramma bij ministerie van SZW is gesproken met de betrokken organisatieadviseur (persoonlijke communicatie, 5 december 2023). Er bestaat namelijk een kans dat er een onvolledig beeld wordt weergegeven van de ontwikkeling van de middenmanager bij ministerie van SZW en binnen het Rijk door de beperkte hoeveelheid documenten. Ook wordt enkel gekeken naar de ontwikkelingen van het FGR in 2011, 2017 en het huidige functieprofiel van de Manager schaal 15. Hierdoor kunnen deze conclusies niet zomaar veralgemeniseerd worden naar alle ambtenaren door de jaren heen of voor andere overheidsinstellingen. De documenten in dit onderzoek zijn openbaar, met uitzondering van de twee interne nota's. Hierdoor is het onderzoek minder makkelijk reproduceerbaar, dit heeft invloed op de betrouwbaarheid.

4. Casus en analyse

In dit hoofdstuk wordt allereerst de casus geïntroduceerd. Vervolgens wordt aan de hand van de documentenanalyse het veranderende functieprofiel van middenmanagers in kaart gebracht op basis van de eerder beschreven eisen. Daarna wordt ook gekeken naar de vereisten die aan managers worden gesteld door ministerie van SZW op basis van het Leiderschapsprogramma Ambtelijk Vakmanschap/SZW Werkt. Vervolgens wordt de aan de hand van resultaten van de interviews in paragraaf 4.2 gekeken hoe deze eisen zich vertalen in de dagelijkse praktijk van middenmanagers bij ministerie van SZW. In paragraaf 4.3 wordt gekeken naar mogelijke overeenkomsten of verschillen tussen de documentenanalyse en de interviews. Tot slot wordt een uitspraak gedaan over de verwachtingen (zoals opgesteld in hoofdstuk 2).

4.1 Casusomschrijving

In deze paragraaf wordt de context van de organisatie waar de casestudie plaatsvindt beschreven. Zoals in de inleiding al is aangegeven is het ministerie van SZW een van de twaalf ministeries van Nederland (Rijksoverheid, z.d.). De politieke verantwoordelijkheid van ministeries is belegd bij ministers en staatssecretarissen. De ambtelijke leiding is belegd bij de secretarissen-generaal. Het ministerie van SZW heeft op dit moment twee demissionaire ministers. De missie is als volgt: *Werk en bestaanszekerheid voor iedereen: samen werken voor samen leven* (SZW, 2021). Het ministerie van SZW is onder andere verantwoordelijk voor arbeidsmarktbeleid, migratie, regelingen voor werknemers en werkgevers, inkomensbeleid, uitkeringen en arbeidsomstandigheden (Rijksoverheid, z.d.).

Het ministerie van SZW bestaat uit een kerndepartement, de Rijkschoonmaakorganisatie en de Nederlandse Arbeidsinspectie. In totaal werken er zo'n 5.100 medewerkers bij het ministerie van SZW. Als er gekeken wordt naar het kerndepartement, dan werken er ongeveer 1.700 medewerkers. Voor het organogram wordt verwezen naar bijlage 2. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, heeft het ministerie van SZW twee beleidsdirectoraten. In totaal werken hier ongeveer 800 medewerkers. Deze medewerkers worden aangestuurd door 53 fte in de functie Lijnmanagement, hiervan werkt 38 fte in de functie van Manager schaal 15, oftewel de populatie middenmanagers voor dit onderzoek.

Samengevat is het ministerie van SZW dus een organisatie waarbij de politieke verantwoordelijkheid bij de minister is belegd en de secretaris-generaal verantwoordelijk is voor de ambtelijke leiding. Het ministerie werkt aan werk en bestaanszekerheid voor Nederland.

4.2 Eisen aan middenmanagers bij SZW op basis van beleidsdocumenten

Om de eisen die aan publiek middenmanagers bij ministerie van SZW worden gesteld in beeld te kunnen brengen is er gekeken naar het functieprofiel van middenmanagers bij ministerie van SZW. Het functieprofiel geeft inzicht in de verwachtingen van deze functionarissen. Het functieprofiel is tevens de basis voor de werving- en selectie en beoordeling. Er wordt kort stilgestaan bij de ontstaansgeschiedenis en context van het Functiegebouw Rijk (FGR).

4.1.1 Functiegebouw Rijk (FGR)

De Rijksoverheid werkt sinds 2011 met een geharmoniseerd functiewaarderingssysteem, het FGR. Voor de invoering van het FGR waren er zo'n 30.000 functieprofielen binnen het Rijk (Rijksoverheid, 2012). Het doel van het FGR is om een gemeenschappelijke taal te

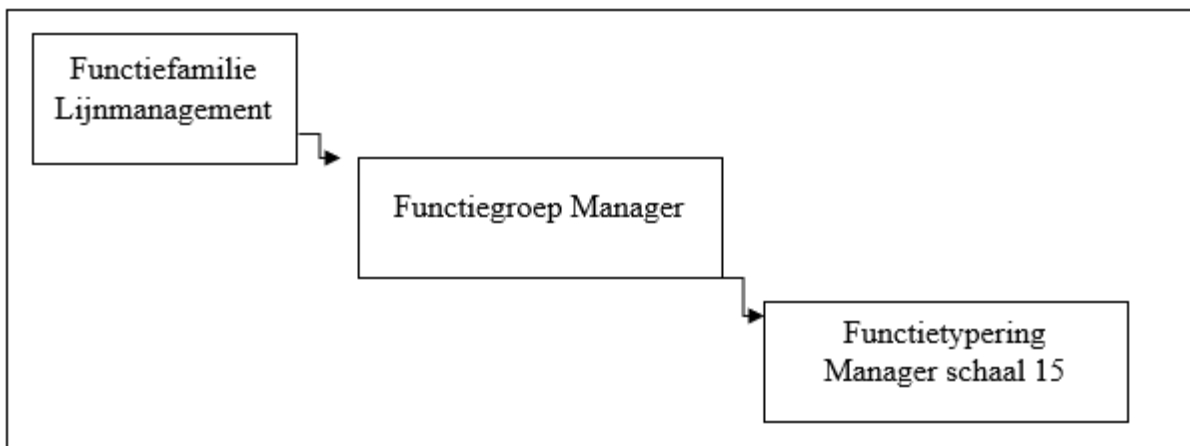
ontwikkelen, waardoor de vergelijkbaarheid tussen functies mogelijk is en loopbaanmogelijkheden inzichtelijker worden. Tevens dient het FGR om managers en medewerkers te ondersteunen bij het maken van concrete werk- en ontwikkelafspraken. Met het FGR wordt eenduidig personeelsbeleid beoogd (Rijksoverheid, 2012). Als er naar deze ontwikkeling wordt gekeken in het kader van dit onderzoek dan vallen een aantal zaken op. Het feit dat er een binnen het Rijk gewerkt wordt met functieprofielen sluit aan bij de kenmerken van het bureaucratieparadigma. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden op deze manier afgebakend door hiërarchie en verregaande taakspecialisatie. Zo worden medewerkers het meest efficiënt ingezet. Door functieprofielen is het ook mogelijk om meer objectief te werven en selecteren, ook een kenmerk van de bureaucratie. Door de roep om eenzelfde taal en het FGR, wordt wel duidelijk dat taakspecialisatie ook kan leiden tot beperkte uitwisselingsmogelijkheden. Eén van de doelen van het FGR is om betere prestatie- en ontwikkelafspraken te maken. Hier zijn de bedrijfsmatige aspecten van NPM zichtbaar.

4.1.2 Ontwikkelingen en uitleg over het functieprofiel

Het FGR is opgebouwd uit een aantal bouwstenen (FGR, 2012). Allereerst is er een functiefamilie, die vervolgens weer kan worden onderverdeeld in functiegroepen. Vervolgens wordt een functiegroep weer onderverdeeld in een functietypering. De functietypering is een onderbouwing van het betreffende schaalniveau op basis van het Functiewaarderingssysteem van het Rijk (FGR, z.d.).

Figuur 2

Bouwstenen FGR profiel die relevant zijn voor dit onderzoek



Sinds de invoering in van het FGR in 2011 zijn functieprofielen meerdere keren aangepast (FGR, 2020). De functiefamilie Lijnmanagement is in 2017 geheel herzien, omdat benodigde kennis en vaardigheden zijn veranderd (FGR, 2017). Deze ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor het profiel van de middenmanager, die in hoofdstuk 3 is geoperationaliseerd als functietypering Manager schaal 15. Voorbeelden van deze ontwikkeling zijn internationalisering, toegenomen aandacht voor co-creatie en transparantie en flexibiliteit om te kunnen veranderen. Ook wordt er gewerkt op basis van de 5 R'en: Richting, Ruimte, Relatie, Resultaat en Rekenschap. Verder is de competentie 'Reflecteren' toegevoegd, terwijl creativiteit niet meer als kerncompetentie wordt gezien (FGR, 2017).

Tabel 3

Gevraagde competenties van middenmanagers in het FGR voor- en na de herziening in 2017

2011	2017
<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsbewustzijn • Netwerken • Aansturen organisatie • Aansturen Groep • Ontwikkelen medewerkers • Creativiteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisationsensitiviteit • Bestuursensitiviteit • Omgevingsbewustzijn • Netwerken • Aansturen organisatie • Aansturen groep • Ontwikkelen medewerkers • Reflecteren

Het is opvallend dat er bij de wijziging in 2017 enerzijds meer aandacht is gekomen voor NPM kenmerken, zoals internationalisering en transparantie over resultaten. Anderzijds was er ook ruimte voor NPG kenmerken, zoals co-creatie. Bij de competenties valt het op dat er drie nieuwe competenties worden gevraagd, waarbij twee competenties (organisatiesensitiviteit en bestuursensitiviteit) gericht zijn op de interne organisatie. Dat roept de vraag op welke sturingsmechanismen van middenmanagers wordt verwacht en waar zij uiteindelijk verantwoording over moeten afleggen. Sinds 2018 zijn managers ook onderdeel van de doelgroep van de Algemene Bestuursdienst (ABD). De ABD is de Management Development organisatie voor het management op topniveau van de Rijksoverheid (ABD, 2023). Het doel van hiervan is om het ambtelijk management verder te professionaliseren. De competenties die de ABD aan managers vraagt is gebaseerd op dezelfde competenties als het FGR (ABD, z.d.). Het beoogde doel van deze verandering was een professionaliseringsslag. Sinds 2017 zijn deze competenties niet meer aangepast in het FGR (FGR, 2020).

4.1.3 Eisen op basis van het functieprofiel Manager schaal 15

Op basis van voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat er een ontwikkeling heeft plaatsgevonden waardoor er sinds enkele jaren andere competenties worden gevraagd in het functieprofiel. Voor de volledigheid is het functieprofiel van een Manager schaal 15 opgenomen in bijlage 3. Als er op basis van het conceptueel model wordt gekeken naar de functietypering van een middenmanager (Manager schaal 15) dan vallen de volgende zaken op.

Centrale waarden

Eerder zijn de centrale waarden omschreven als belangrijkste onderliggende idealen (zie hoofdstuk 2). Als er naar de functietypering wordt gekeken (zie bijlage 3) dan valt op dat er zowel kenmerken op basis van de Bureaucratie, NPM en NPG herkend worden als onderliggende idealen.

Als er wordt gekeken naar de speelruimte van een middenmanager, dan wordt de term ‘rechtmatigheid’ niet genoemd. Ook de betekenis van deze term, namelijk *het opvolgen van wet- en regelgeving* wordt niet letterlijk genoemd als onderdeel van de functie. Er lijkt voor een middenmanager een andere rol weggelegd dan het neutraal uitvoeren van politieke doelen. Een manager schaal 15 is verantwoordelijk voor het ‘[...] richtinggevend beïnvloeden van politieke, ambtelijke of maatschappelijke bestuurders bij de formulering van strategische

concepten. Met strategische concepten wordt bedoeld: *Een voorlopige formulering of een eerste ontwerp/schets van wet- en regelgeving, een beleidsvoornemen, een procedure of een (technisch) ontwerp.* (FGR, 2020). Hier lijkt dus geen sprake te zijn van een neutrale uitvoering van opdrachten van de politiek, maar een zekere mate van sturing. Wel wordt hierbij de expertise van de manager benadrukt, want een manager moet *'brede of gespecialiseerde theoretische kennis van het eigen en aanpalende vakgebieden.'*

De centrale waarden van het NPM paradigma komen op verschillende manieren terug in het functieprofiel. Zo staat een *'effectieve leiding en planning, efficiënte inzet van mensen en middelen, toegekende budgetten en (voortgangs)bewaking'* centraal. Ook wordt bij de speelruimte benoemd: *'[...] beoordeling op doeltreffendheid van ontwikkeld strategisch beleid van de eigen eenheid dan wel de mate waarin de strategische doelstellingen van de eigen eenheid zijn gerealiseerd'*. Ook staat: *'[...] de beoordeling op efficiëntie en effectiviteit van leidinggeven en kwaliteit en bruikbaarheid van producten en vormgeving en implementatie van processen'* centraal.

Tegelijkertijd zijn er ook kenmerken van de gevraagde flexibiliteit op basis van het NPG paradigma zichtbaar. Zo wordt van middenmanagers verwacht dat zij *inspelen op (inter)nationale politiek-bestuurlijke, maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken* (FGR, 2020). De mate voor aandacht voor mate van robuustheid is op basis van het functieprofiel niet te duiden. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over het beïnvloeden van anderen op strategische thema's en over het uitvoeren van een meerjarenplanning. Het wordt niet duidelijk in hoeverre de manager hierbij de ruimte heeft om vast te houden aan bepaalde kernaspecten.

Sturingsinstrumenten

Eén van de taken van een middenmanager is het aansturen van medewerkers (FGR, 2020). Er zijn kenmerken van het bureaucratische paradigma zichtbaar, bijvoorbeeld de hiërarchische relatie met de aan te sturen medewerkers en de politieke eindverantwoordelijkheid (FGR, 2020). Van een manager wordt hierbij verwacht dat medewerkers op de juiste manier worden ondersteund en aangestuurd om het werk uit te kunnen voeren. Bij het aansturen van medewerkers wordt gesteld: *'[...] personeelsmanagement in lijn met de rijksbrede visie en afspraken uitgevoerd'*. Hier lijkt dus sprake te zijn van het sturen door middel van HRM-instrumenten, wat een kenmerk is van NPM. Er worden ook kenmerken van NPG herkend, bijvoorbeeld de nadruk op het opbouwen van netwerken, onderhouden en gebruiken. Hierdoor wordt duidelijk dat netwerken wel als een waardevol element voor de organisatie worden gezien. De aansturing van medewerkers lijkt voornamelijk te zijn op basis van opdrachten, regels, functies en HRM-instrumenten.

Rolopvatting

In het onderdeel 'algemene omschrijving' wordt de rol van de manager als volgt samengevat: *'Stuurt op en is verantwoordelijk voor de realisatie van de doelen van het eigen organisatieonderdeel binnen de gegeven strategische richting en levert input voor de strategische richting van de overkoepelende organisatie'* (FGR, 2020). Hier zijn dus zowel elementen uit bedrijfsmanagement, als organisatiemanagement en bestuurlijk management zichtbaar. Deze rolopvatting wordt in de rest van het functieprofiel benadrukt, waarbij ook een sterke nadruk ligt op de beïnvloeding van politiek. Als er vervolgens verder wordt gekeken, dan valt op dat

de manager enerzijds verantwoordelijk is voor een efficiëntie en effectieve inzet van mensen en middelen, maar ook budgetten en voortgangsbewaking. Tegelijkertijd moet de manager de strategische doelen fundamenteel beïnvloeden. De vraag is in hoeverre deze verschillende doelen zorgen voor verdere complexiteit in de uitvoering van het werk door een manager.

Verantwoording afleggen

Als er wordt gekeken naar het afleggen van verantwoording, dan valt op dat er met name kenmerken van de bureaucratie en NPM kunnen worden herkend. In het onderdeel speelruimte en kaders worden de beslissingsvrijheid binnen de functie en de kaders waarover verantwoording moet worden afgelegd (FGR, 2020). Bij de kaders en de speelruimte zijn voornamelijk NPM kenmerken zichtbaar. Zo staan efficiëntie, effectiviteit en doeltreffendheid centraal. Ook worden managers beoordeeld op basis van output. Gezien er tegelijkertijd ook wordt gesproken over besluitvorming op basis van een besluitvormingsproces, lijken hier ook kenmerken zichtbaar van de Bureaucratie. Hoewel managers dus enerzijds de ruimte hebben om zelf invulling te geven aan efficiënt en effectief werken, wordt er anderzijds ook verantwoording afgelegd volgens een hiërarchische lijn.

Er wordt dus zowel verantwoording afgelegd op basis van prestatieafspraken, zoals strategische doelstellingen van de eigen eenheid die behaald moeten worden. Er lijkt geen sprake te zijn van sturing op outcome van netwerken. Hoewel netwerken wel worden genoemd, lijkt hier met name gekeken naar het uitdagen en verdedigen van de eigen plannen.

Terugblik FGR

Op basis van voorgaande analyse van het functieprofiel van de Manager schaal 15 wordt duidelijk dat de eisen die aan managers worden gesteld zowel gekenmerkt worden door vereisten op basis van de ideaaltypen van de Bureaucratie, NPM en NPG. Hierdoor kunnen de eisen tegengesteld zijn en tot dilemma's leiden in de uitvoering van de functie van middenmanagers. Hoewel het FGR een beeld geeft van wat er van managers in schaal 15 wordt verwacht, is het ook belangrijk om te kijken naar de specifieke eisen die het ministerie van SZW stelt.

4.1.4 Eisen op basis van leiderschapsontwikkeling voor managers bij SZW

Sinds eind 2021 is er besloten om praktijkgericht werken en samenwerking in een open cultuur verder te ontwikkelen voor het kerndepartement van het ministerie van SZW. Dat betekent dat beleid wordt opgesteld in verbinding met de samenleving. Praktijkgericht werken is als volgt geoperationaliseerd: *'Binnen 3 jaar betreft elke SZW'er de eindgebruiker die centraal staat in de opgave in elke opgave van het (beleidsvormings)proces'*. Dit is vertaald in gewenst gedrag voor leidinggevend:

- Leidinggevend dragen het belang uit van praktijkgericht werken, geven daar actief ruimte voor en vervullen een voorbeeldrol.
- Leidinggevend zijn op de hoogte van het ondersteunings- en opleidingsaanbod voor medewerkers en verwijzen ze daar actief naar door.
- In alle fasen van het (beleidsvormings)proces en bij het beoordelen van documenten/nota's wordt er door de leidinggevende gestuurd op het betrekken van de eindgebruiker.

(Beleidsoverleg SZW, bijlage bij interne nota, 29 juni 2023)

Het thema ‘open cultuur’ kent nog geen eenduidige definitie. Dit begrip is ook nog niet vertaald in concreet gedrag. Maatwerk staat centraal in het leiderschapsprogramma. Dat wil zeggen dat de invulling van dit leiderschapsprogramma in de diverse managementteams plaatsvindt. Hierdoor kunnen er verschillen zijn per directie waar de nadruk op wordt gelegd. Op hoofdlijnen wordt in het leiderschapsprogramma gestreefd naar het gewenste gedrag van managers:

Tabel 4

Cultuur, impliciete normen en onderliggende patronen in het leiderschapsprogramma SZW

Van	Naar
Systemen, processen en normen centraal	Mensen en leefwereld centraal
Kritische signalen, ambiguïteit en spanningen tussen krachtenvelden managen	Onzekerheden accepteren en dilemma's delen
Ongelijkwaardige relaties	Gelijkwaardige relaties
Vastomlijnde opdrachten	Richten met ruimte
Reflex om op korte termijn snel te leveren	Bewust onderscheid tussen snel op de korte termijn en goed op de lange termijn
Verantwoordelijkheid voor je eigen deel	Gedeelde ambitie voor de maatschappelijke meerwaarde
Verdedigen	Nieuwsgierigheid en transparantie
Hiërarchische structuren	Samenwerkende netwerken

(Bestuursraad SZW, bijlage bij interne nota, 8 oktober 2021)

In de bovenstaande tabel vallen een aantal zaken op. Als er wordt gekeken naar de overgang van systemen, processen en normen naar de leefwereld van mensen, dan lijkt hier af te worden gestapt van typisch bureaucratische kenmerken. Op basis van de nota (Bestuursraad SZW, bijlage bij interne nota, 8 oktober 2021) wordt nog niet gesteld hoe dat gedaan kan worden. Een tweede opvallend element is de wens om van ongelijkwaardige relaties naar gelijkwaardige relaties te gaan. Hierbij kan gedacht worden aan het werken in netwerken (persoonlijke communicatie, projectleider leiderschapsprogramma, 5 december 2023). Er wordt gestreefd naar een situatie waarin hiërarchische sturingsprincipes worden losgelaten (Bestuursraad SZW, interne nota, 8 oktober 2021). De vraag is wel in hoeverre het opheffen van ongelijkwaardige relaties gevolgen heeft voor de hiërarchische sturing en structuur in de organisatie, waarbij meer nadruk komt te liggen op samenwerkende netwerken. Op basis van bovenstaande tabel wordt duidelijk dat er gestreefd wordt naar kenmerken van NPG. Hier is dus een verschil te zien met het functieprofiel, waarbij de functie van een manager nog wel een hiërarchische basis heeft als belangrijk sturingsprincipe.

4.2 Ervaren eisen middenmanagers bij het ministerie van SZW

In deze paragraaf worden de resultaten van de interviews beschreven en geanalyseerd.

4.2.1 Centrale waarden

De centrale waarden zijn niet letterlijk uitgevraagd in de interviews, maar er is gevraagd naar keuzes, acties, voorkeuren en houding in overeenstemming met de definitie van De Graaf (2007). Respondenten geven aan dat het opvolgen van kaders op basis van de wet- en regelgeving een belangrijk onderdeel is van de functie. Hoewel respondenten de term ‘legitimiteit’ niet hebben genoemd, blijkt hieruit wel dat het een rode draad is in het werk van respondenten. Zo geven zij aan dat ze gebonden zijn aan regels, wetten, procedures en afspraken uit het

regeerakkoord. Ook benoemen respondenten dat zij zich moeten verantwoorden over alle gemaakte keuzes. Dat moet bijvoorbeeld op grond van de Wet Open Overheid (WOO), maar het is ook een speerpunt van het ministerie van SZW. Respondenten geven aan dat zij medewerkers aanspreken op hun deskundigheid en kennis over bepaalde beleidsonderwerpen. De Theta-waarden (Hood, 1991) worden dus herkend in de antwoorden van respondenten. In paragraaf 4.2.3 wordt ingegaan op loyale tegenspraak, waaruit ook de loyaliteit blijkt aan de minister en hiërarchische lijn.

Verder is het opvallend dat de Sigma-waarden, namelijk effectiviteit en efficiëntie, een minder prominente rol lijken te spelen dan de meer bureaucratische Theta-waarden. Wat hierbij bijvoorbeeld opvallend is, is dat de term 'efficiëntie' slechts door twee respondenten is benoemd. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat het sturen op financiën slechts een klein onderdeel is van de functie, maar er wordt ook gesteld dat het financiële mandaat zeer beperkt is. Respondenten geven aan dat er geen belastinggeld wordt verspild, maar dat de sturing niet altijd bij hen is belegd. Verder geven respondenten aan dat de effectiviteit van beleid wel belangrijk is, maar dat het slechts een beperkte rol speelt in de verantwoording die afdelingshoofden moeten afleggen. In paragraaf 4.2.4 wordt hier verder op ingegaan.

De Lambda-waarden robuustheid en flexibiliteit worden door respondenten niet benoemd. Respondenten geven aan dat er bij het ministerie van SZW al jarenlang een 'poldertraditie' bestaat, waardoor het gebruikelijk is om samen te werken met stakeholders. Echter, er wordt ook gesteld dat de minister uiteindelijk een afweging maakt. Er wordt dus wel input opgehaald, maar uiteindelijk maken medewerkers op basis van hun expertise een nota voor de minister. Dat is opvallend, omdat theorie stelt dat de Lambda-waarden na de NPM-waarden meer centraal zouden staan in het werk van publieke managers. De Sigma- en Lambda-waarden worden dus minder herkend door middenmanagers in hun dagelijkse werk.

4.2.2 Sturingsinstrumenten

Respondenten geven aan dat zij verantwoordelijk zijn voor de aansturing van hun medewerkers om de doelstellingen van de afdeling te behalen. Om de drie- of vier weken spreken de respondenten in een periodiek overleg met individuele medewerkers. In dit periodieke overleg is er enerzijds aandacht voor persoonlijke aspecten, maar anderzijds ook voor de beleidsinhoudelijke kant van het werk. Zo wordt er gesproken over de inhoud van een nota, contacten met stakeholders of bijvoorbeeld dilemma's. Op deze manier ervaren de respondenten dat zij medewerkers tijdig kunnen bijsturen of ondersteunen in het werk, om zo de doelstellingen van de afdeling te behalen. Deze doelstellingen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit politieke opdrachten, wetten, procedures, regels, interne opdrachten vanuit de organisatie of een jaarplan. Er is ook ruimte voor medewerkers om een bijdrage te leveren aan het bepalen van deze doelstellingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van signalen van stakeholders. Hier is echter wel draagvlak voor nodig vanuit de hiërarchische lijn en de politiek. Op basis van deze kenmerken worden er bureaucratische kenmerken herkend in de sturingsinstrumenten. Respondenten herkennen deze verticale sturing ook. Twee respondenten geven aan dat medewerkers dat ook van hun verwachten, bijvoorbeeld bij het prioriteren van dossiers of een keuze maken uit verschillende dilemma's of een advies. Een van de respondenten geeft aan dat hij hier als volgt op stuurt: *"Ik zeg altijd: ja, wat vind jij nou, wat adviseer je mij? Niet omdat ik het niet weet,*

maar omdat ik wil dat zij die rol vervullen, want zij weten het veel beter. Binnen deze directie wordt er heel erg naar het MT gekeken valt me op.” (Respondent X). Op basis van de beschreven theorie worden met name kenmerken van het bureaucratieparadigma herkend.

Alle respondenten geven aan dat ze jaarlijks functioneringsgesprekken voeren met medewerkers. Binnen het Rijk worden deze gesprekken ‘personeelsgesprekken’ genoemd. In de personeelsgesprekken wordt door de respondenten gekeken naar de competenties in het functieprofiel en naar aspecten op het gebied van houding en gedrag. Ook is er aandacht voor de ontwikkelwensen van medewerkers. Respondenten geven aan dat terugkijken naar het afgelopen jaar en vooruitblikken naar het komende jaar: *“We kijken altijd terug. Maar als het goed is, zitten daar geen grote verrassing in, want dat moet je gedurende jaar ook al gedaan hebben” (Respondent X).* Geen van de respondenten maakt gebruik van kritische prestatie-indicatoren (KPI’s) bij het aansturen van medewerkers. Dat heeft volgens de respondenten te maken met de inhoud van het werk. Respondenten merken hierbij op dat externe factoren soms zorgen dat resultaten niet behaald worden, terwijl dat buiten de schuld van de medewerker ligt. Of dat er door de minister soms andere keuzes worden gemaakt. Er worden in de personeelsgesprekken wel afspraken gemaakt over resultaten, maar het is beperkt mogelijk om hier SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) -afspraken van te maken. Zo wordt er bijvoorbeeld wel stilgestaan bij de mate waarin de eindgebruiker is betrokken bij de totstandkoming van beleid, maar worden er geen afspraken gemaakt over het aantal werkbezoeken. Als medewerkers de resultaatafspraken niet halen, dan worden hier nieuwe afspraken over gemaakt. Vier respondenten geven aan dat hierdoor wel een bepaalde mate van vrijblijvendheid is, zo geeft een van hen aan: *“Maar mijn ervaring is, en dat verwijt ik niemand wat hoor, want zie dat zelf ook terug in de P-gesprekken die ik voer, dat gaat op een best vrijblijvende manier. En daar zit niet altijd, en soms is dat ook niet nodig, veel scherpte in van: hé dit zouden we toch doen? Waarom is dat toch niet gelukt? We blijven toch wel erg vriendelijk voor elkaar om dat zomaar te zeggen.” (Respondent X).* Vier respondenten geven aan dat medewerkers inhoudelijk gedreven zijn, waardoor zij met name medewerkers moeten afremmen in plaats van aansporen door bijvoorbeeld strakke resultaatafspraken te maken.

De mate van sturing verschilt per medewerker. Zo stelt een van de respondenten: *“We hebben hele ervaren mensen die weinig sturing nodig hebben en andere veel meer. Ik doe het door mensen wel veel verantwoordelijkheid te geven. Ik zeg ook altijd: het is helemaal niet erg als er een keer wat fout gaat. Als je dan ook weer wat lering uit trekt, van ik doe het de volgende keer anders. Ik probeer ze wel te beschermen.” (Respondent X).* Respondenten geven aan dat medewerkers worden ingezet op bepaalde dossiers, maar dat zij ook vrijheid voelen om de prioriteiten te bepalen en te schuiven met dossiers. Hierbij benadrukken alle respondenten dat er wel sprake is van afstemming met de betreffende medewerker. Bij voorkeur sluit een dossier aan bij de ontwikkelwensen en interesse van medewerkers. Alle respondenten geven aan dat ze met name coachen en feedback geven. Ook kijken ze naar ontwikkelmogelijkheden voor medewerkers. Hier kunnen NPM elementen worden herkend in de zin van HRM instrumenten en personeelsbeleid. Het werkplezier en de ontwikkeling van competenties zijn voor respondenten van belang.

Respondenten geven aan dat de grootte van de afdeling invloed heeft op het werk. Door toename van het aantal medewerkers, worden managers verplicht om meer inhoudelijke taken (beleidsmatig en politiek) aan anderen over te dragen. Zo stellen twee respondenten dat er door groei van de afdeling meer taken aan coördinatoren of plaatsvervangers wordt overgedragen op het gebied van bepaalde beleidsdossiers. De personele verantwoordelijkheid blijft wel bij de respondenten.

Het is dus opvallend dat er vooral bureaucratische kenmerken in de aansturing kunnen worden herkend. Medewerkers worden ingezet op basis van hun expertise in gespecialiseerde rollen en dossiers. Ook worden NPM-kenmerken herkend, met name de HRM-instrumenten zoals coaching, feedback en personeelsgesprekken. Er wordt echter niet gestuurd op KPI's en in beperkte mate SMART-resultaatafspraken gemaakt. Medewerkers worden hier ook niet op afgerekend, maar er wordt met name gekeken waarom bepaalde doelen niet zijn gehaald. Er zijn dus geen geldelijke gevolgen. NPG kenmerken worden niet herkend. Er wordt wel gekeken of de eindgebruiker voldoende is betrokken bij de totstandkoming van het beleid, maar uiteindelijk is er toch sprake van verticale sturing en besluitvorming.

4.2.3 Rolopvatting

Respondenten is gevraagd wat hun belangrijkste opgave is. Hierop geven alle respondenten aan dat zij twee belangrijke opgaven of taken zien: zorgdragen dat er stappen worden gezet op de inhoudelijke dossiers en zorgen dat medewerkers met plezier naar het werk gaan (en dit behouden). Eén van de respondenten stelt: *“Dat is denk ik inherent aan het werken bij de Rijksoverheid, dat het werk ertoe doet. Dat het dossier uiteindelijk verder wordt gebracht door iemand, een medewerker die daar blij mee is, die zich kan ontwikkelen, maar die daarmee ook het verschil maakt in de maatschappij. Dus dat komt dan mooi samen. En dus niet alleen het politieke belang dient, maar ook zichzelf verder ontwikkel.”* (Respondent X). In de volgende paragrafen worden deze twee opgaven verder geduid.

Inhoudelijke dossiers

Als er wordt gevraagd naar de verdeling van verschillende taken van een manager, dan stellen respondenten dat ongeveer 50 tot 70 procent van de tijd aan (beleids)inhoudelijke taken wordt besteed. De reden dat de inhoudelijke kant (beleidsmatig en politiek) zo'n grote rol speelt, is volgens de respondenten omdat de minister dat ook verwacht. Er worden in principe voornamelijk gesprekken gevoerd met afdelingshoofden, directeuren en directeuren-generaal (DG's). Soms kunnen medewerkers meegaan, maar dan wordt het gesprek niet per se met hen gevoerd. Dit hangt volgens drie respondenten wel af van de behoefte van de minister. Als er sprake is van een diepgaand gesprek over een inhoudelijk dossier of juist als er behoefte is aan een meer algemeen verhaal met raakvlakken op grond van andere beleidsterreinen. Eén van de respondenten gaf bijvoorbeeld aan dat ze hierdoor ook minder aan haar medewerkers over kan laten, omdat zij op de hoogte moet zijn van genomen stappen en de reden hiervoor. Ze stelt: *“Ik kan niet gaan zitten stamelen bij de minister dat ik niet weet waarom we rechtsaf of linksaf zijn gegaan”* (Respondent X). Volgens drie van de respondenten verschilt dit overigens wel per minister.

Respondenten beschrijven de (beleids)inhoudelijke taken als het uitvoeren van politieke opdrachten of het uitvoeren van (wettelijke) verplichtingen en procedures. Zo benoemen

respondenten bijvoorbeeld dat ze meeleezen met nota's, gesprekken voeren met de minister of andere stakeholders, medewerkers ondersteunen en zorgen voor draagvlak voor de dossiers. Respondenten geven aan dat zij gemotiveerd zijn om te werken voor de Rijksoverheid, omdat ze de samenleving verder brengen. Twee andere respondenten benoemen dat ze dat uiteindelijk wel belangrijk vinden, maar dat er altijd een filter is van de politiek. Hierbij is het dus met name belangrijk om vooraf de juiste stakeholders te betrekken, te kunnen verantwoorden welke stappen er zijn gezet, maar ook dat uiteindelijk de politiek op basis van de aangedragen argumenten een keuze kan maken. Een van de respondenten geeft bijvoorbeeld aan: *“Wij bedienen de politiek. Dus de toetssteen of wij ons werk goed doen is: voelt de politiek zich goed bediend? En dat klinkt super instrumenteel, maar dat vind ik wel heel belangrijk.”* (Respondent X).

Als er wordt gevraagd hoeveel ruimte respondenten ervaren om zelf onderwerpen te agenderen, dan geven alle respondenten aan dat dit mogelijk is maar dat ze wel gebonden zijn aan bepaalde kaders. Eén van de respondenten zegt bijvoorbeeld: *“Je probeert aan de voorkant wel het commitment te krijgen van de minister zodat die ook weet wat je doet. Dat je niet een traject gaat starten waarvan je van tevoren niet weet of de minister daar wel mee akkoord gaat.”* (Respondent X). De mate waarin ruimte wordt gevoeld om zelf ideeën aan te dragen, verschilt bijvoorbeeld door de mate van politieke aandacht of druk.

Respondenten geven aan dat zij ruimte voelen om de directeur, DG en minister te adviseren op basis van hun deskundigheid. Er wordt in deze verantwoordingslijn ruimte gevoeld om intern tegenspraak te leveren over risico's, onvoorziene gevolgen of andere zaken die belangrijk zijn voor een minister om vooraf te weten. Dit zien alle respondenten ook als randvoorwaarde om het werk te kunnen uitvoeren. *“Ja, er is wel ruimte voor tegenspraak maar uiteindelijk beslist de minister. Dat is hoe we het stelsel hebben ingericht.”* (Respondent X). Een andere respondent stelt: *“Binnen SZW is een impliciete afspraak dat je twee keer kunt aangeven dat het geen goed idee is. Daar is de minister ook ontvankelijk voor. Maar als er na die twee keer toch een andere keuze wordt gemaakt, dan wordt het beleid alsnog uitgevoerd. We proberen dus met name in het voortraject [voordat er een nota naar de minister gaat] al te wijzen op risico's of deze zelf te agenderen. Hierdoor is het risico dat er onmogelijke politieke opdrachten worden gegeven ook kleiner”* (Respondent X).

Op basis van voorgaande beschrijving kunnen met name bureaucratische kenmerken herkend worden. Het leveren van interne tegenspraak is een vorm van loyale tegenspraak, zoals is beschreven door Van der Meer en Dijkstra (2021; 2018). Ook hier wordt duidelijk dat de politiek (in dit geval de minister) uiteindelijk beslist.

Aansturen afdeling

Als er wordt gevraagd naar de verdeling van verschillende taken van een manager, dan geven respondenten aan dat ongeveer 30 tot 50 procent van de tijd aan organisatiemanagement wordt besteed. Respondenten geven aan dat ze bij het aansturen van de afdeling gebonden zijn aan kaders, maar binnen deze kaders wel ruimte ervaren op het gebied van organisatiemanagement en bedrijfsmanagement. De directies hebben een organisatie- en formatierapport (O&F-rapport). In dit rapport staat beschreven hoeveel fte er beschikbaar is per directie en soms ook per afdeling. Ook staat er in het O&F-rapport beschreven wat de belangrijkste

taken van de directie of afdeling zijn. Dat wordt ervaren als het kader waarbinnen respondenten zelf keuzes kunnen maken. Op het gebied van organisatiemanagement ervaren respondenten vrijheid om medewerkers aan te sturen en samen met medewerkers bijvoorbeeld een missie en visie op te stellen. Respondenten geven aan dat zij zelf (in samenspraak met medewerkers) bepalen wie welke taken oppakt. Het is niet zomaar mogelijk om af te wijken van de beschreven kerntaken, maar er is wel veel ruimte hoe deze kerntaken moeten worden opgepakt. Het is bijvoorbeeld wel mogelijk om signalen te agenderen bij de minister, maar daar is altijd steun voor nodig binnen de organisatie van de hiërarchische verantwoordingslijn. Op het gebied van bedrijfsmanagement wordt door respondenten gesteld dat hier eigenlijk weinig aandacht voor is. Drie respondenten geven aan dat de directiesecretaris de financiële rol voor hen vervult en dat zij hier zelf niet of in zeer beperkte mate op te hoeven sturen. Als er gevraagd wordt naar de verdeling qua tijd, dan geven respondenten aan dat ze hier gemiddeld een halve dag aan kwijt zijn. Respondenten geven aan dat hier ook niet op gestuurd wordt. Respondenten ervaren op dit moment voldoende ruimte qua middelen om de werkzaamheden uit te voeren. Respondenten geven wel aan dat ze, doordat hier relatief weinig aandacht voor is, hun tijd op een andere manier kunnen besteden. Als het bedrijfsmanagement meer tijd en expertise van afdelingshoofden zal gaan vragen, verwachten zij hier een probleem. Daar is de organisatie nu niet klaar voor.

Respondenten geven aan dat de NPG-kenmerken, namelijk het creëren van randvoorwaarden voor netwerkgedrag niet direct als belangrijkste taak herkennen in het werk. Respondenten zien het samenwerken met andere partijen wel als belangrijk element in het werk, maar uiteindelijk is er sprake van een verticale verantwoordingslijn. Eén van de respondenten geeft bijvoorbeeld aan: *“Ja, uiteindelijk moeten wij het vangen in een wet of niet. Uiteindelijk moeten wij naar het parlement toe om uit te leggen wat we gaan doen of niet, en dat maakt nog steeds dat wij toch uiteindelijk het bij elkaar moeten vegen en een minister hebben die daar een politieke afweging in maakt”* (Respondent X). Respondenten geven wel aan dat ze medewerkers ruimte geven voor werkbezoeken en contact met andere stakeholders, maar dat het aan de voorkant wel duidelijk moet zijn dat stakeholders niet de besluiten nemen.

4.2.4 Verantwoording afleggen

Alle respondenten worden aangestuurd door een (waarnemend) directeur. De directeur legt verantwoording af aan de DG. Hier is dus sprake van een hiërarchische relatie. Respondenten geven aan dat ze op basis van wetten, regels, procedures en het regeerakkoord weten voor welke (beleids)inhoudelijke opgave zij aan de lat staan en dat ze ook met name op deze inhoudelijke kant van het werk worden bevraagd door directeur en de minister gedurende het jaar. Als bepaalde beleidsinhoudelijke vraagstukken onvoldoende worden opgepakt, dan wordt de DG hier op aangesproken door de minister. Deze bevindingen sluiten aan bij de bureaucratistische kenmerken van verantwoording afleggen.

Alle respondenten geven aan dat ze de term ‘verantwoording afleggen’ slechts in beperkte mate herkennen in het contact met hun directeur. Zo stelt een van de respondenten: *“In die zin heeft het een negatieve klank en dat gevoel heb ik met mijn leidinggevende nooit gehad. Maar ik vind wel dat ik dat ik moet waarmaken wat ik in het jaarplan zeg. En als dat niet*

lukt, dan wil ik uitleggen waarom het niet gelukt is. Dat zijn meer de inhoudelijke kanten.” (Respondent X).

Respondenten geven aan dat ze in de personeelsgesprekken veelal focussen op de beleidsmatige, inhoudelijke kant van het werk. Zo stelt een van de respondenten: *“Ik merk dus wel dat eigenlijk in mijn beoordeling van functioneren het weinig gaat over de personele en de budgettaire kant en meer over de inhoud en of je voor elkaar krijgt wat gewenst is op je beleid”* (Respondent X). De mate waarin gestuurd wordt op de personele aansturing, de organisatiekant, lijkt sterk te verschillen per respondent. Zes respondenten geven aan dat ze beperkte mate verantwoording over afleggen: *“[...] De veronderstelling is dat dat vanzelf gaat of goed gaat zonder dat dat heel nadrukkelijk gecheckt wordt. In heel veel gevallen is dat natuurlijk ook zo, maar soms is dat niet zo”* (Respondent X). Een andere respondent stelt: *“Maar ik denk op het moment dat dat natuurlijk niet goed loopt, dan gaat [de directeur] mij daar wel op aanspreken, natuurlijk, ja, zo werkt dat”* (Respondent X). Twee respondenten geven aan dat er in de personeelsgesprekken met name gekeken wordt naar de organisatiekant, dat wil zeggen of de afdeling op een goede manier is ingericht. Er wordt wel gedurende het jaar veel aandacht besteed aan de beleidsinhoudelijke processen, maar het personeelsgesprek heeft dus een andere focus. Dit geldt overigens niet voor alle respondenten. Eén andere respondent stelt: *“Je kan natuurlijk zeggen: we zijn lekker met elkaar bezig en we doen de goede dingen en we doen de dingen goed, dat klopt allemaal. Maar uiteindelijk word je afgerekend op wat je politiek bereikt”* (Respondent X).

Respondenten geven aan dat er niet op KPI's gestuurd wordt. De hoeveelheid wetgeving is bijvoorbeeld geen goede graadmeter, zo stelt een van de respondenten. Ook speelt de mate van verantwoording over de bedrijfsvoering slechts in beperkte mate een rol. Respondenten geven aan dat ze een bepaalde formatie hebben en een bepaald mandaat om financiële beslissingen te nemen. Respondenten geven aan dat er bijvoorbeeld van hen wordt verwacht dat ze bepaalde rapportages opmaken, maar stellen ook dat er vervolgens in beperkte mate op wordt gestuurd. Ook verschilt de mate waarin respondenten hierop worden aangesproken. Respondenten geven aan dat zolang het goed gaat en er voldoende budget is, deze werkwijze goed werkt. Respondenten stellen ook dat ze niet denken dat er belastinggeld wordt verspild, maar dat de aansturing en rapportage over bedrijfsvoering en het organisatie management strakker zou kunnen.

Verder geven respondenten aan dat de mate waarin er wordt samengewerkt in netwerken slechts een zeer beperkte rol speelt in het werk en de verantwoording. Respondenten geven aan dat ze bijvoorbeeld beoordeeld worden op het beleidsinhoudelijke werk en de mate waarin er met stakeholders is samengewerkt, maar dat er geen KPI's zijn voor een bepaald aantal werkbezoeken of dat zij worden afgerekend op bepaalde outcome. Eén van de respondenten stelt bijvoorbeeld: *Omdat de Rijksoverheid echt nog heel sterk gericht op politiek Den Haag. En als je daar je focus verliest, op dat politiek Den Haag, dan word je erop afgerekend. Als je je focus verliest op werken in een netwerksamenleving dan zal er iemand weer bij een symposium zeggen dat het heel belangrijk is, maar daar word je niet op afgerekend* (Respondent X).

Respondenten hebben aangegeven dat de personele kant van het werk geen rol lijkt te spelen bij promoties van afdelingshoofden. Ook geven respondenten aan dat bijvoorbeeld netwerkgedrag geen rol speelt bij de verantwoording. Dit heeft tot gevolg dat werkbezoeken bijvoorbeeld sneller moeten wijken.

Het is dus opvallend dat er met name kenmerken van de bureaucratie een rol lijken te spelen in de verantwoording die respondenten afleggen.

4.2.5 Tegengestelde eisen middenmanagers

Aan respondenten is gevraagd of zij tegengestelde eisen ervaren in hun werk als middenmanager. Hierbij werd op basis van de beschreven theorie verwacht dat managers bijvoorbeeld knel zouden kunnen zitten tussen verwachtingen van medewerkers en de verwachtingen van de hiërarchische verantwoordingslijn. Alle respondenten geven aan dat zij juist ruimte ervaren om tijdig aan te kaarten bij medewerkers of de hiërarchische verantwoordingslijn als bepaalde werkzaamheden op dit moment niet kunnen worden uitgevoerd, omdat het bijvoorbeeld tot een te hoge werkdruk zou leiden. Een factor die wel voor spanning zorgt is de beperkte tijd in de week of piekbelasting. Dat kan ook te maken hebben met eisen die door de interne organisatie worden opgelegd, zoals bedrijfsvoering aspecten (bijvoorbeeld een jaarplan) of personeelsgesprekken.

4.2.6 Terugblik interviews

Op basis van de analyse van de interviews wordt duidelijk dat de praktijk van middenmanagers bestaat uit een complex speelveld. De respondenten geven aan dat zij verschillende verantwoordelijkheden hebben, maar de hiërarchische inrichting van de organisatie kadert de vrijheid van de respondenten ook af. Middenmanagers ervaren binnen deze kaders wel weer veel vrijheden om medewerkers aan te sturen en zorg te dragen voor het verder brengen van inhoudelijke dossiers. Niet alle aspecten uit het conceptueel model worden herkend. Om deze verschillen verder te duiden, wordt in de volgende paragraaf onderzocht wat de verschillen en overeenkomsten zijn van de eisen op basis van de beleidsdocumenten en de interviews. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre de verwachtingen zoals opgenomen in hoofdstuk 2 kunnen worden aangenomen of verworpen.

4.3 Vergelijking resultaten en verwachtingen

Op basis van de analyse wordt in deze paragraaf gekeken naar de verschillen tussen de resultaten van de documentenanalyse en de interviews. Tevens wordt in beeld gebracht of de verwachtingen zoals beschreven in hoofdstuk 2 bevestigd of weerlegd worden op basis van het onderzoek.

Centrale waarden

Eén van de eerste opvallende verschillen tussen de documentenanalyse en de interviews is dat er in het functieprofiel een gelijkmatigere verdeling lijkt te zijn van eisen op basis van de Bureaucratie, NPM en NPG. Uit de interviews blijkt dat bureaucratische eisen meer op de voorgrond staan in het dagelijkse werk van middenmanagers. In het functieprofiel wordt aandacht besteed aan de expertise van de manager. Door de interviews wordt het duidelijk waarom deze expertise zo belangrijk is, dat komt voornamelijk doordat 50 tot 70 procent van het werk uit beleidsmanagement- en politiek management bestaat. Verder sluit het richtinggevend

beïnvloeden van de politiek enerzijds aan bij de interviews, bijvoorbeeld door te adviseren en tegenspraak te bieden. Echter, in het functieprofiel lijkt minder aandacht te worden besteed aan de hiërarchische structuur en politieke ruimte om besluiten te nemen. De nadruk op NPM eisen zijn op verschillende manieren zichtbaar in het functieprofiel en dat wordt ook herkend door de respondenten. De NPG kenmerken komen met name naar voren in het leiderschapsprogramma, maar worden slechts in beperkte mate herkend in het dagelijkse werk van de respondenten. Zo gaven respondenten wel aan dat praktijkgericht werken belangrijk is en dat er altijd moet worden ingespeeld op thema's in de samenleving, maar flexibiliteit en robuustheid lijken hierbij geen thema te zijn.

Sturingsinstrumenten

De hiërarchische relatie wordt zowel in de documentenanalyse als in de interviews herkend. Verder worden de HRM-instrumenten toegepast in lijn met de Rijksbrede visie. Ook wordt erkend dat netwerken belangrijk zijn als onderdeel van praktijkgericht werken, echter blijkt uit de interviews dat de nadruk ligt het dienen van de minister.

Rolopvatting

De rolopvatting zoals deze is beschreven op basis van het functieprofiel en de interviews komt in grote mate overeen. Hierbij is het wel opvallend dat er in het functieprofiel meer aandacht lijkt te zijn voor bedrijfsmanagement, terwijl respondenten dit slechts als een beperkt deel van hun werk beschrijven.

Verantwoording afleggen

In het functieprofiel leek er met name aandacht te zijn voor efficiëntie, effectiviteit en doeltreffendheid. Respondenten geven aan dat ze niet het gevoel hebben hier frequent verantwoording over af te leggen, omdat er door hun hiërarchisch leidinggevende van uit wordt gegaan dat dit goed gaat. Pas als hier vragen over zijn, beginnen deze elementen een rol te spelen in de verantwoording. Verder verschilt de mate waarin prestatieafspraken worden gemaakt, er zijn in ieder geval geen KPI's. Net als in het functieprofiel worden de NPG kenmerken (het sturen op outcome van netwerken) niet herkend. Uiteindelijk wordt er wel gekeken of de input vanuit deze netwerken is meegenomen, maar volgt er wel een politiek besluit.

4.3.2 Verwachtingen

Op basis van deze analyse wordt in deze paragraaf gekeken in hoeverre een verwachting kan worden aangenomen of verworpen.

Verwachting 1: Middenmanagers ervaren eisen waarop de nadruk ligt in het bureaucratieparadigma (op basis van rolopvatting, waarden, sturingsinstrumenten en verantwoording) in het dagelijkse werk.

De bureaucratische kenmerken legitimiteit, rechtmatigheid en deskundigheid spelen een belangrijke rol in het dagelijkse werk van afdelingshoofden. Verder is ook duidelijk dat opdrachten met name op basis van wettelijke verplichtingen, procedures en opdrachten plaatsvinden, waarbij er ook ruimte is voor eigen inbreng van de afdeling. Verder is er sprake van het uitvoeren van politieke beslissingen, waarbij er ook ruimte is voor loyale tegenspraak. Op basis van zowel de documentenanalyse als de interviews worden de eisen waar de nadruk op ligt in het bestuursparadigma herkend. Deze verwachting kan dus worden bevestigd.

Verwachting 2: Middenmanagers ervaren eisen waarop de nadruk ligt in het New Public Management paradigma (op basis van rolopvatting, waarden, sturingsinstrumenten en verantwoording) in het dagelijkse werk.

Op basis van het NPM-paradigma was de verwachting dat middenmanagers met name te maken hebben met sturing gericht op efficiëntie en effectiviteit. Ook was de verwachting dat er ruimte zou zijn voor een ondernemende rol voor publieke managers. Op basis van de documentenanalyse en de interviews blijkt dat er wel bepaalde aspecten meespelen in het werk, maar dat dit slechts in beperkte mate is. Zo wordt er niet gestuurd op KPI's, maar spelen HRM-instrumenten wel een grote rol in het dagelijkse werk van middenmanagers. Deze verwachting kan dus gedeeltelijk worden bevestigd.

Verwachting 3: Middenmanagers ervaren eisen waarop de nadruk ligt in het New Public Governance paradigma (op basis van rolopvatting, waarden, sturingsinstrumenten en verantwoording) in het dagelijkse werk.

Op basis van het NPG-paradigma was de verwachting dat netwerken, sturen op outcome en het creëren van randvoorwaarden voor netwerkgedrag een belangrijk onderdeel van het dagelijkse werk van middenmanagers bij SZW zou zijn. Hoewel er in het leiderschapsprogramma wel staat dat deze kenmerken onderdeel zijn van gewenst leiderschapsgedrag, wordt hier op dit moment slechts in beperkte mate op gestuurd. Ook blijkt er uiteindelijk sprake te zijn van een verantwoordingslijn, waarbij er sprake is van hiërarchische sturing. Deze verwachting kan dus niet bevestigd worden.

Verwachting 4: Doordat de eisen uit de drie bestuursparadigma's Bureaucratie, NPM en NPG naast elkaar bestaan, ervaren middenmanagers tegengestelde eisen (op basis van rolopvatting, waarden, sturingsinstrumenten en verantwoording) bij de uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden.

De naast elkaar bestaande eisen worden wel herkend op basis van de literatuurstudie en de interviews, maar lijken niet tot tegengestelde eisen te leiden voor middenmanagers bij het ministerie van SZW. Middenmanagers ervaren eerder een beperking door de hoeveelheid werk en de beperking van de hoeveelheid uren in de week, dan van tegengestelde eisen zoals benoemd in de verschillende bestuursparadigma's. Deze verwachting kan niet bevestigd worden.

5. Conclusie, discussie en aanbevelingen

In het voorliggende onderzoek is gezocht naar het antwoord op de vraag: *Op welke wijze zijn de eisen die worden gesteld aan publieke managers recentelijk ontwikkeld, hoe laat zich dat verklaren en hoe vertaalt zich dat in de huidige dagelijkse praktijk van middenmanagers bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid?*

Op basis van het theoretisch kader is vastgesteld dat er historisch gezien op verschillende manieren aandacht is geweest voor bepaalde elementen in het werk van publieke managers. Deze aspecten zijn gedefinieerd als eisen, waarbij wordt gekeken naar centrale waarden, rol-opvatting, sturingsinstrumenten en het afleggen van verantwoording. Deze eisen zijn gedefinieerd op basis van de bestuursparadigma's van de Bureaucratie, NPM en NPG. De eisen volgen elkaar niet op, maar bouwen op elkaar voort. Hierdoor bestaan de eisen naast elkaar. Er is dus alleen sprake van een verschuiving van de focus van de belangrijkste eisen. Dit kan leiden tot spanningen of dilemma's, omdat de beschreven eisen ook tegengesteld aan elkaar kunnen zijn.

Om de vertaling van deze eisen in de dagelijkse praktijk van middenmanagers bij het ministerie van SZW te onderzoeken is een documentanalyse uitgevoerd en zijn middenmanagers geïnterviewd. Uit de resultaten van de documentanalyse blijkt dat er op basis van het functieprofiel van een middenmanager zowel elementen van de eisen van de Bureaucratie, als NPM als NPG gevraagd worden. Verder blijkt dat in het leiderschapsprogramma met name aandacht wordt besteed aan NPG kenmerken. Dit sluit dus aan bij de theoretische bevinding dat de eisen elkaar niet opvolgen, maar naast elkaar bestaan. Op basis van de documentanalyse is niet duidelijk geworden of dit tot spanning leidt voor middenmanagers.

Hoewel de naast elkaar bestaande eisen wel duidelijk zichtbaar zijn in de documentanalyse, geldt dit in veel mindere mate voor de resultaten van de interviews. Uit de interviews blijkt dat er met name kenmerken van het bureaucratische bestuursparadigma worden herkend. Uit de interviews blijkt dat middenmanagers een groot deel van de tijd bezig zijn met het uitvoeren van inhoudelijk beleidsmanagement (gekoppeld aan politiek management). Het gaat dan bijvoorbeeld om het sturen van inhoudelijke beleidsprocessen, uitvoeren van (wettelijke) regels en verplichtingen of acties uit het regeerakkoord. Er wordt hierbij ruimte ervaren om tegenspraak te bieden of zelf zaken onder de aandacht te brengen van de minister. Er worden in de interviews ook enkele NPM kenmerken herkend, maar wel in beperkte mate. Middenmanagers besteden 30 tot 50 procent van de tijd aan organisatiemanagement, oftewel het aansturen van medewerkers. Er wordt met name gestuurd op basis van HRM-instrumenten (zoals coaching, feedback en personeelsgesprekken), kenmerkend voor het NPM-bestuursparadigma. Ondernemend leiderschap of prestatiegerichte sturing worden echter niet herkend. Verder spelen KPI's ook geen rol in de beoordeling van medewerkers. Ook besteden middenmanagers de minste tijd per week aan bedrijfsvoeringstaken. Het efficiënt sturen op middelen lijkt dus maar in beperkte mate bij hen belegd te zijn. Er is dus een verschil tussen de mate waarin NPM-kenmerken op basis van theorie verwacht zouden worden en de mate waarin middenmanagers bij het ministerie van SZW deze eisen ervaren.

Dat geldt ook voor de NPG-kenmerken. Op basis van de interviews lijkt het sturen op en werken in netwerken een kleine rol te spelen. Het werken met andere stakeholders om informatie op te halen is verbonden met het opstellen van beleid, maar dit beleidsproces is verder juist ingericht volgens bureaucratische kenmerken zoals hiërarchische sturing. Middenmanagers bij het ministerie van SZW ervaren ook niet dat er sprake is van tegengestelde eisen. Er is dus een combinatie van eisen, maar het beeld is meer genuanceerd dan op basis van het conceptueel model werd verwacht.

Er is dus een verschil tussen de verwachte ervaring van middenmanagers op basis van de beschreven theorie en de ervaren praktijk van middenmanagers bij het ministerie van SZW. Hierbij is het met name opvallend dat NPG-kenmerken niet worden herkend in het dagelijkse werk van middenmanagers, terwijl dit volgens de beschreven theorie op dit moment belangrijke sturings- en inrichtingsprincipes zouden zijn binnen publieke organisaties. De interviews geven hier een verklaring voor. De hiërarchische verantwoordingslijn speelt namelijk een belangrijke rol in het dagelijkse werk van middenmanagers. Gezien middenmanagers voornamelijk verantwoording afleggen over de gemaakte keuzes bij het beleidsmatige- en politieke management, is het dus ook logisch dat zij hier met name mee bezig zijn. NPG kenmerken zoals netwerksturing spelen slechts in (zeer) beperkte mate een rol, hier worden middenmanagers ook niet op bevraagd. Op basis van het onderzoek kan dus worden geconcludeerd dat bureaucratische kenmerken het sterkst naar voren komen en dat NPM kenmerken (zoals HRM-beleid) worden ingezet om deze doelstellingen te realiseren. Op basis van het onderzoek is het ook duidelijk dat er in bestuurskundige literatuur wordt geschreven over NPG, maar er in de praktijk beperkingen zijn op grond van de bureaucratische waarden en eisen.

Discussie

Het doel van het onderzoek is om de eisen die aan middenmanagers bij het ministerie van SZW worden gesteld verder te duiden. De conclusies aan het einde van het onderzoek sluiten niet aan bij alle verwachtingen die uiteengezet zijn aan het begin van het onderzoek. Hoewel er dus in de bestuurskundige literatuur relatief veel aandacht is voor publiek management en publiek leiderschap (zoals beschreven in hoofdstuk 1 en 2), sluiten verwachtingen over bijvoorbeeld NPG slechts in (zeer) beperkte mate aan bij de dagelijkse praktijk van middenmanagers. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er met name veel geschreven is over publiek management op topniveau en minder op het niveau van middenmanagement. Het onderzoek maakt duidelijk dat er mogelijk andere eisen worden gesteld aan middenmanagers, waardoor de verwachtingen op basis van de theorie niet allemaal zijn uitgekomen. Hierdoor levert het onderzoek een bijdrage aan het hiaat tussen theorie en praktijk van publiek middenmanagement. Hierbij is het wel belangrijk dat er in het voorliggende onderzoek alleen is gekeken naar de ervaring van middenmanagers in schaal 15. Hoewel er is geïnterviewd tot er sprake was van saturatie, dat wil zeggen dat er geen nieuwe antwoorden meer kwamen, is het wel belangrijk dat er slechts 9 respondenten zijn geïnterviewd. Het is dus slechts in beperkte mate mogelijk om de resultaten verder te generaliseren. Verder zijn deze interviews gehouden in een periode waarin er sprake is van een demissionair kabinet, waarbij respondenten aangeven dat er bij een nieuw kabinet weer andere eisen kunnen worden gesteld. Ook is er niet gekeken naar de ervaring van de medewerkers van de geïnterviewde middenmanagers. Het onderzoek

moet dus worden gezien als een eerste verkenning, waarbij er nog ruimte is om verder te onderzoeken. De eerste resultaten laten wel zien dat het belangrijk is om verder te onderzoeken in welke mate de verschillende managementlagen de eisen ervaren.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek kan worden gezien als een eerste verkenning bij het ministerie van SZW. Mocht er behoefte zijn aan meer onderzoek naar de eisen die aan middenmanagers worden gesteld, dan is het aan te raden om ook bij andere onderdelen van de publieke sector te onderzoeken welke eisen middenmanagers ervaren. Verder is het interessant om de rol en ervaren eisen van directeuren (de hiërarchische laag boven de middenmanagers als lijnmanagers) te onderzoeken, omdat deze managementlaag mogelijk op andere elementen van het werk wordt aangesproken.

Aanbevelingen voor het ministerie van SZW

Op basis van het onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan aan het ministerie van SZW. Ten eerste is het belangrijk om te kijken naar de gewenste rol van afdelingshoofden. Gezien er een verschil is tussen het functieprofiel, de eisen op basis van het leiderschapsprogramma en de ervaring van managers, is het goed om te kijken wat het ministerie van SZW nu als gewenst gedrag en rolopvatting ziet. Het is dus goed om te bepalen wat cruciaal is voor de functie van afdelingshoofd, voordat er nieuwe sturingsprincipes worden toegevoegd. Kijk bij het leiderschapsprogramma bijvoorbeeld in hoeverre het werken in netwerken belangrijk is voor de resultaten van het werk. Als andere aspecten van het werk belangrijker worden gevonden, wat zich uit in promoties en positieve personeelsgesprekken, dan is het ook niet logisch om te verwachten dat hier daadwerkelijk stappen worden gezet. Dat vraagt dus ook wel commitment van zowel de topmanagers als het feit dat het belangrijk wordt gevonden door de minister. Verder is het duidelijk geworden dat met name de inhoudelijke kant van het werk, dat wil zeggen beleidsmanagement- en politiek management, een grote rol speelt in de tijdsverdeling van middenmanagers. Gezien het ministerie van SZW de afgelopen jaren is gegroeid, is het belangrijk om te kijken in hoeverre het nog haalbaar is voor afdelingshoofden om verantwoordelijk te zijn voor zowel de personele aansturing als het beleidsmatige- en politieke management.

Literatuurlijst

- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Dijkstra, G. S., & Van der Meer, F. M. (2003). Disentangling blurring boundaries: the public/private dichotomy from an organizational perspective. *Retracing public administration*, 7, 89-106.
- Graaf, G. de (2007). *Wat valt er over te melden?* Amsterdam: Vrije Universiteit.
- FGR (2017). Functiegebouw Rijk-wijzigingen Functiefamilie Lijnmanagement. *Rijksoverheid*. Geraadpleegd op 22 oktober 2023 van [flyer.pdf \(functiegebouwrjksoverheid.nl\)](#)
- FGR (z.d.). Functietypering. *Rijksoverheid*. Geraadpleegd op 25 oktober 2023 van [Functietypering - Functiegebouw Rijk \(functiegebouwrjksoverheid.nl\)](#)
- FGR (2020, januari). Functiefamilie Lijnmanagement, Functiegroep Manager. *Rijksoverheid*. Geraadpleegd op 21 oktober 2023 van <https://www.functiegebouwrjksoverheid.nl/binaries/content/assets/fgr/functiegroepen/manager-pdf/manager.pdf>
- Frequin, M. (2021). Kompas voor publiek leiderschap - visie op wenselijke leiderschapsrichtingen. *Algemene Bestuursdienst*. Geraadpleegd op 21 oktober 2023 van <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2021/12/09/kompas-voor-publiek-leiderschap-visie-op-wenselijke-leiderschapsrichtingen>
- Graham, P. (1995). *Mary Parker Follett: Prophet of Management*. Boston: Harvard Business School Press.
- Groeneveld, S. (2016). Het belang van bureaucratie. Omgaan met ambivalentie in publiek management. (Oratie). DOI:[10.13140/RG.2.1.2081.4327](https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2081.4327)
- Groeneveld, S. (2019). Balanceren en experimenteren. *Bestuurskunde*. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872019029002007>
- Hopman, N. & Van den Berg, C. (2015). Nieuw Publiek Leiderschap: Top-ambtelijk leiderschap in tijden van verandering. ABD The Hague. Geraadpleegd op 26 november 2023 van https://www.researchgate.net/publication/294579978_Nieuw_Publiek_Leiderschap_Top-ambtelijk_leiderschap_in_tijden_van_verandering
- Harding, N., Lee, H., & Ford, J. (2014). Who is 'the middle manager'? *Human Relations*, 67(10), 1213-1237. <https://doi.org/10.1177/0018726713516654>
- Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hart, P. 't, Braham, N., & Van Dorp, E. (2016). *Verbinders zonder script*. Het topambtelijk vakmanschap van gemeentesecretarissen. Den Haag: NSOB.

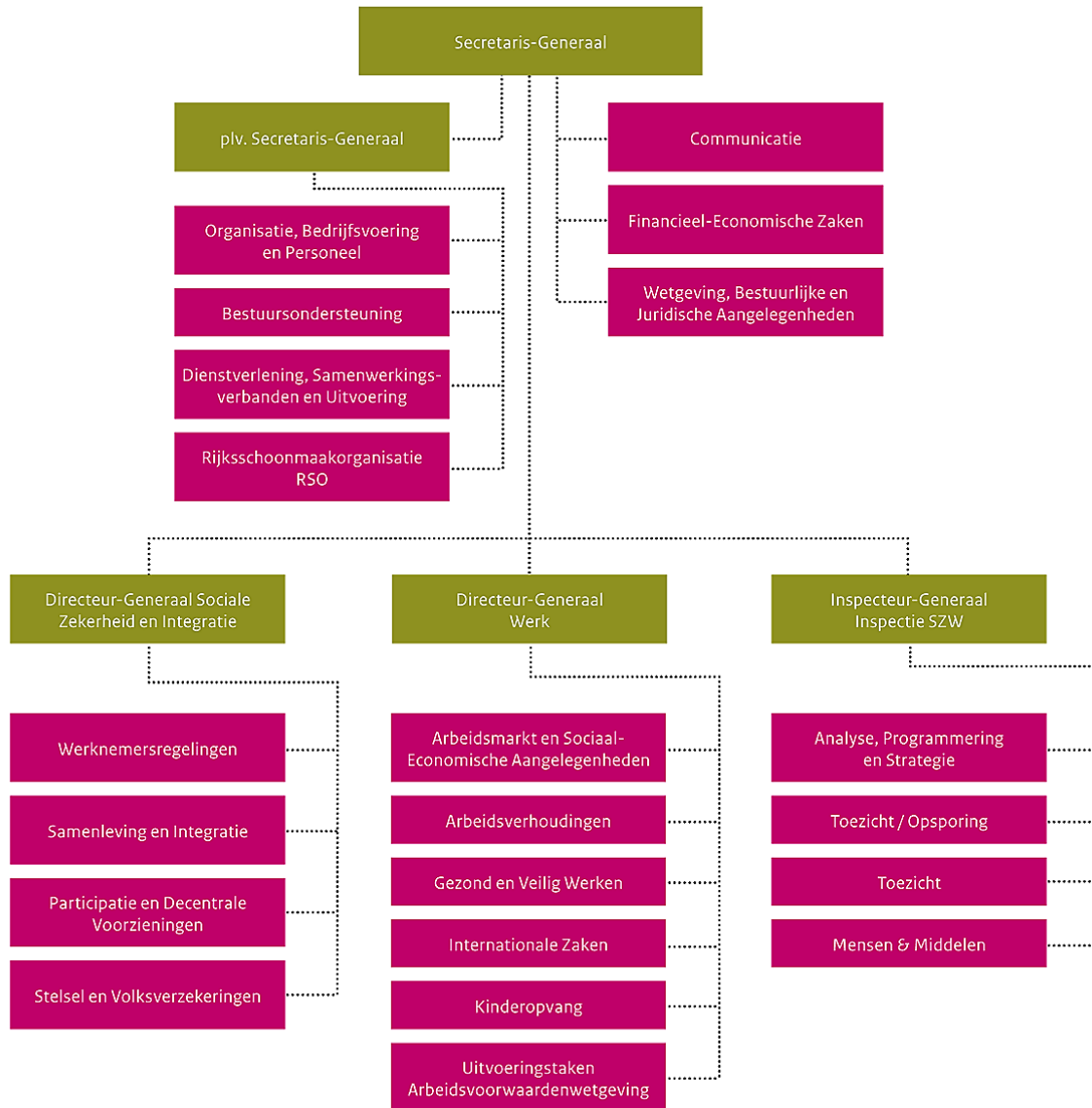
- Hart, P. 't & Tummers, L. (2019). *Understandig public leadership*. (2^e druk). Bloomsbury Academic.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Kickert, W. J. M., Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (1997). Managing complex networks: Strategies for the public sector. *Managing Complex Networks*, 1-224.
- LLC Leiden Leadership Centre (2021). *Deelrapportage Wetenschappelijke Literatuurstudie Publiek Leiderschap*. Universiteit Leiden. Geraadpleegd op 21 oktober 2023 van <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2021/10/27/leiden-leadership-centre-deelrapportage-wetenschappelijke-literatuurstudie-publiek-leiderschap>
- Meer, F. M. van der (2009). Public Sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: an approach to analysis. *Glimpses of civil service reform*, 171-195.
- Meer, F.M. van der (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat. De gevolgen van een voorwaardescheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem*. CAOP.
- Meer, F.M. van der & Dijkstra, G.S. (2017). Loyal Contradiction within Bureaucracy. A declining scope for loyal contradiction (including appraisal) through voice towards the political and organizational leadership of and colleagues within civil service systems? A comparative analysis. International Conference on Public Policy (ICP), Singapore 28-30 juni 2017 Leiden University.
- Meer, F.M. van der & Dijkstra, G.S. (2018). Administrative Dissent and Consent. Dis (loyal)contradiction, actions and administrative sabotage. Leiden University, the Hague, Institute of Public Administration. [\(PDF\) Administrative Dissent and Consent. Dis \(loyal\) contradiction, actions and administrative sabotage \(researchgate.net\)](#)
- Meer, F.M. van der & Dijkstra, G. S. (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach. *International Journal of Public Leadership*, 17(4), 301-312.
- Mintzberg, H. (1979). The structuring of. *Organizations*.
- Moore, M. H., & Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Neuman, L. (2014). *Sociale Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (7^e druk). Pearson.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Uitgeverij Coutinho.

- Noordegraaf, M., Geuijen, K. Meijer, A. (2011). *Handboek Publiek Management*. Boom.
- Osborne. S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
<https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Rainey, H. (2014). *Understanding and managing public organizations*. (5^e druk). Jossey Bass.
- Rijksoverheid (z.d.). *Organisatie Rijksoverheid*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 26 november 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/organisatie-rijksoverheid>
- Rijksoverheid (2012). Handleiding www.functiegebouwrijksoverheid.nl. *Rijksoverheid*. Geraadpleegd op 22 oktober 2023 van [n8y2x89wj15kyctm.pdf \(umso.co\)](https://n8y2x89wj15kyctm.pdf(umso.co))
- SZW (2021, 13 december). Missie en visie SZW [interne webpagina]. Geraadpleegd op 26 november 2023 van <https://rijksportaal.overheid-i.nl/organisaties/szw/artikelen/szw-breed/missie-en-visie-szw.html>
- Tweede Kamer (2020). *Ongekend Onrecht*. Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Geraadpleegd op 22 oktober 2023 van [20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf \(tweedekamer.nl\)](https://20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf(tweedekamer.nl))
- Tyskbo, D., & Styhre, A. (2023). Karma chameleon: Exploring the leadership complexities of middle managers in the public sector. *International Public Management Journal*, 26(4), 548-569.
- Torring, J. & Bøgh Andersen, L. & Greve, C. & Klaudi Klausen, K. (2020). *Public Governance Paradigms. Competing and Co-Existing*. Edward Elgar Publishing.
- Wal, Z. van der (2017). *The 21st Century Public Manager*. Bloomsbury Publishing.
- Wal, Z. van der (2023). *Ambtelijke helden gezocht. Hoe een nieuwe generatie publieke leiders onze overheid weer uit het slop gaat trekken*. Boom Bestuurskunde.
- Yukl, G. (2012). Effective Leadership Behavior: What We Know and What Questions Need More Attention. *Academy of Management Perspectives*, 26(4), 66–85.

Bijlagen

- 1. Organogram ministerie van SZW**
- 2. Topiclijst interviewvragen**
- 3. Functietypering manager schaal 15**

Bijlage 1. Organogram ministerie van SZW



Bijlage 2: Topiclijst en mogelijke vervolgvragen

1. Introductie van het interview

Kennismaken

- Bedanken
- Kort kennismaken

Introductie van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om meer te leren over de rolopvatting van publieke managers bij SZW, specifiek afdelingshoofden. De aanleiding voor het onderzoek is dat er in de wetenschappelijke literatuur veel van publieke managers wordt verwacht. Ik ben benieuwd hoe publieke managers hier in de praktijk mee omgaan en hoe zij bepaalde aspecten van het werk ervaren. Ik wil je vragen stellen over bijvoorbeeld de inhoud van je werk, maar ook over de ruimte die je ervaart om sturing te geven aan je afdeling. We bespreken vier thema's:

1. Inhoud van het werk
2. Rolopvatting
3. Sturingsinstrumenten
4. Verantwoording

Zoals eerder aangegeven verwerk ik je antwoorden anoniem in mijn scriptie. Ik zal het interview wel opnemen, transcriberen en coderen om vervolgens te verwerken in mijn scriptie. Ik zal het transcript ook naar je opsturen. Er zijn geen vanzelfsprekend geen foute antwoorden. Verder zal ik verschillende vragen stellen. Mocht een vraag onduidelijk zijn, voel dan de vrijheid om mij te onderbreken. Ik verwacht dat we ongeveer 30-45 minuten nodig hebben om alle vragen te beantwoorden. We hebben een uur gepland voor de zekerheid. Vind je het goed dat ik de opname start?

2. Topiclijst en mogelijke vervolgvragen

1. Inhoud van het werk

Om te beginnen ben ik benieuwd naar je werk als afdelingshoofd. Er kunnen namelijk verschillende soorten managementactiviteiten onderscheiden, zowel bedrijfsmanagement (efficiënt runnen afdeling), organisatiemanagement (leiding geven aan professionals), beleidsmanagement (doelgericht organiseren en beïnvloeden beleidsprocessen) en politiek management (strategisch beïnvloeden agendavorming en besluitvorming politiek-bestuurlijk).

Mogelijke vervolgvragen:

- Kun je me vertellen hoe je werk er uit ziet?
- In welke mate is iedere soort werk bepalend voor je dag?
- Op basis waarvan maak je een afweging wat voorrang heeft?
- Loop je daarbij tegen dilemma's aan?

2. Rolopvatting

Mogelijke vervolgvragen:

- Wat zie je als jouw belangrijkste opgave als afdelingshoofd?

- Welke randvoorwaarden heb je als manager nodig? Ervaar je dat ook zo?
- Ervaar je de juiste ondersteuning van de organisatie?
- Wat zie je als succesfactoren voor je functie? Wanneer doe je het goed als afdelingshoofd?
- Waar krijg je de meeste energie/werkgeluk van? Kun je een voorbeeld noemen?

3. Sturingsinstrumenten

Mogelijke vervolgvragen:

- Hoe bepaal je de resultaten van je afdeling? En hoe stuur je hier op?
- Hoeveel vrijheid ervaar je bij het bepalen van deze resultaten? Verschilt dat nog per managementactiviteit?
- Hoe zorg je dan vervolgens dat deze doelen worden behaald?
- Hoe stuur je hierbij je mensen aan? Waar beoordeel je mensen op?
- In hoeverre speelt het meten van prestaties een rol? Verschilt dat nog per managementactiviteit (bedrijfsmatig, organisatie, beleidsmatig, politiek)?
- Kun je bijvoorbeeld wel sturen op efficiëntie, juiste instrumenten en informatie?
- Niet alles is mogelijk binnen afdeling, heb je dan ook te maken met stakeholders en sturing?

4. Verantwoording:

Mogelijke vervolgvragen:

- Aan wie leg je verantwoording af over je werk? Op welke manier? Ook over verschillende managementactiviteiten?
- Wat wordt hierbij belangrijk gevonden?
- Wat denk je dat er van een afdelingshoofd wordt verwacht door de organisatie?
- Heb je ook te maken met andere stakeholders waar verantwoording aan moet worden afgelegd? Zo ja, hoe werkt dat? Verandert dat als de politieke kleur verandert?
- Meer aandacht eindgebruiker, heeft dat nog invloed op rol manager?

Tegenstellingen

Mogelijke vervolgvragen:

- In hoeverre ervaar je tegengestelde eisen als afdelingshoofd?
- In hoeverre is het mogelijk om aan alle aspecten van management te voldoen? In hoeverre ervaar je een squeeze tussen wensen van medewerkers en wensen van de topmanagers/ministers?

Bijlage 3: Functietypering manager schaal 15 Functie Gebouw Rijk

<p>Manager</p>	<p>Stuurt op en is verantwoordelijk voor de realisatie van de doelen van het eigen organisatieonderdeel binnen de gegeven strategische richting en levert input voor de strategische richting van de overkoepelende organisatie</p>
<p>Algemene omschrijving</p>	<p>domein: structurele beleids-, toezicht-, kennis- en onderzoeks-, uitvoerings- of bedrijfsvoeringsorganisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> · organisatieonderdeel met meerdere complexe primaire of ondersteunende terreinen die de kern vormen van de strategie · het realiseren van de uitvoering van strategische doelen en/of het bijdragen aan en het fundamenteel beïnvloeden van de ontwikkeling van strategische doelen · het terrein van het organisatieonderdeel is inhoudelijk sterk verweven met, heeft invloed op en is bepalend voor andere terreinen en (organisatie) processen · aansturing van vakinhoudelijke, ondersteunende en/of leidinggevende medewerkers · richtinggevend beïnvloeden van politieke, ambtelijke of maatschappelijke bestuurders bij de formulering van strategische concepten[1] · inspelen op (inter)nationale politiek-bestuurlijke, maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken <p>[1] Toelichting op concept in de begripelijst FUWASYS: ‘Een voorlopige formulering of een eerste ontwerp/schets van wet- en regelgeving, een beleidsvoornemen, een procedure of een (technisch) ontwerp.</p>

<p>Resultaten Aansturing</p>	<p>effectieve leiding en planning, efficiënte inzet van mensen en middelen, toegekende budgetten en (voortgangs)bewaking</p> <ul style="list-style-type: none"> · personeelsmanagement in lijn met de rijksbrede visie en afspraken uitgevoerd · medewerkers op adequate wijze ondersteund en aangestuurd in de uitvoering van hun werk · gestructureerd werkoverleg en adequate (interne) communicatie
<p>Resultaten Kwaliteit en kwantiteit (bedrijfs-) processen van de eenheid</p>	<p>strategische doelstellingen van de eigen eenheid gerealiseerd en/of strategisch beleid van het eigen organisatieonderdeel vorm gegeven</p> <ul style="list-style-type: none"> · afgesproken resultaten behaald, producten opgeleverd en processen vorm gegeven en geïmplementeerd · ontwikkelingen, innovaties en verbetermogelijkheden geanalyseerd en vertaald naar het terrein van het organisatieonderdeel, veranderingen en nieuwe producten en processen · meerjarenplannen, implementatieplannen, richtlijnen en procedures opgesteld · afstemming (inhoudelijk en procesmatig) op interne en externe omgeving · veranderingen begeleid, geïmplementeerd en evaluaties uitgevoerd
<p>Resultaten Bijdragen aan organisatieontwikkelingen en -doelstellingen en/of aan samenwerkingsverbanden</p>	<p>fundamentele invloed op ontwikkeling en realisatie van strategische doelstellingen van de overkoepelende organisatie en/of samenwerkingsverbanden en/of van breed strategisch beleid</p>

<p>Resultaten</p> <p>Vertegenwoordiging en netwerken</p>	<p>op strategisch niveau vertegenwoordigen en netwerken opbouwen, onderhouden en gebruiken</p> <ul style="list-style-type: none"> · strategisch onderhandelen en innemen van standpunten · verdedigen, uitdragen en draagvlak creëren voor zowel de ontwikkeling, invoering en uitvoering van wijzigingen in o.a. (beleids)doelstellingen, nieuwe concepten, producten en processen · richtinggevend invloed uitoefenen op (intern/extern) ambtelijk, maatschappelijk en politiek topniveau
<p>Speelruimte / Kaders</p>	<ul style="list-style-type: none"> · strategische beleidslijnen en/of primaire doelstellingen · wijze van aansturing, ontwikkeling van strategisch beleid en realisatie van strategische doelen van het eigen organisatieonderdeel komen tot stand op basis van een besluitvormingsproces · beoordeling op efficiëntie en effectiviteit van leidinggeven en kwaliteit en bruikbaarheid van producten en vormgeving en implementatie van processen · beoordeling op doeltreffendheid van ontwikkeld strategisch beleid van de eigen eenheid dan wel de mate waarin de strategische doelstellingen van de eigen eenheid zijn gerealiseerd
<p>Kennis & Vaardigheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> · brede of gespecialiseerde theoretische kennis van het eigen en aanpalende vakgebieden. · Inzicht in organisatorische, procesmatige en vakinhoudelijke strategische samenhangen in bredere context dan eigen werkterrein

	<ul style="list-style-type: none"> · vaardigheid in het leiding geven · vaardigheid in het signaleren en analyseren van ontwikkelingen en problemen · vaardigheid in het ontwikkelen, uitdragen, verdedigen en realiseren van strategische doelstellingen · vaardigheid in het tot stand brengen van producten en vorm geven aan en implementeren van processen
Contacten	<ul style="list-style-type: none"> · de contacten kenmerken zich door het verwerven van draagvlak voor de ontwikkeling, implementatie en uitvoering van nieuwe producten en processen, ideeën, werkmethoden en technieken · intern en extern over werkzaamheden, de ontwikkeling van producten en vormgeving en implementatie van processen om af te stemmen en belangentegenstellingen te overbruggen · intern en extern over het ontwikkelen en realiseren van strategische doelstellingen van de overkoepelende organisatie om deze uit te dragen en te verdedigen · richtinggevend beïnvloeden van politieke, ambtelijke of maatschappelijke bestuurders

Overgenomen van <https://www.functiegebouwrijksoverheid.nl/functiegebouw/functiefamilies/lijnmanagement/manager-s12-15/functietypering> op 25 november 2023