



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De overheidsorganisatie in verandering: Tussen regelen en sturen

Buitelaar, W.

Publication date

2010

Document Version

Final published version

Published in

Liber amicorum: "Zoals een goed ambtenaar betaamt"

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Buitelaar, W. (2010). De overheidsorganisatie in verandering: Tussen regelen en sturen. In J. T. J. van den Berg, E. Verhulp, & R. K. Visser (Eds.), *Liber amicorum: "Zoals een goed ambtenaar betaamt"* (pp. 43-59). (Overheid en arbeid). CAOP.
http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Overheid_Arbeid/Liber_Amicorum_Niesse n.pdf

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

De overheidsorganisatie in verandering

Tussen regelen en sturen

I. Van homo hierarchicus naar homo professionalis

In zijn oratie hield Ron Niessen een pleidooi voor een antropocentrische benadering van de overheidsorganisatie¹: “Elke werkorganisatie, en vooral de overheid, drijft op de kennis, ervaring en vaardigheden van de medewerkers, van hoog tot laag. De mensen verdienen de primaire aandacht, niet de structuren.”

De ambtenaar is daartoe, waarbij hij verwijst naar de Duitse socioloog Max Weber², uitgerust met twee werkpakketten: Fachwissen (kennis) en Dienstwissen (‘hoe de hazen lopen’). Maar deze twee kunnen slechts functioneren met behulp van ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef, “dat het best gedijt in de context van goed ambtelijk leiderschap”, zo voegt Niessen³ daar aan toe.

Daaronder moet, in de context van ‘de relativiteitstheorie van Niessen’⁴, worden verstaan: een “milde hiërarchie”, waarin leidinggevend de creativiteit van professionals de ruimte geven: “Iedere ambtenaar die er een eer in stelt om met vakmanschap zijn of haar functie uit te oefenen, is een professional.” Impliciet wordt hiermee Webers bureaucratiebegrip⁵ gemodificeerd van rationele naar professionele bureaucratie.

De inrichting van de publieke organisatie kenmerkt zich dan enerzijds door een bepaalde mate van standaardisatie en anderzijds door een zekere variëteit van en autonomie in de individuele werkzaamheden. Gevoegd bij het fenomeen ‘projectorganisatie’, dat het afgelopen decennium ook bij de overheid zijn entree maakte, als configuratie ‘adhocratie’ geheten, kan er niet meer worden gesproken over ‘de’ overheidsorganisatie, maar over meng-

1 2001: 23-24

2 Niessen, 2003: 4-5

3 2003: 102

4 2008, 34

5 Weber, ed. 1956: 703-738

vormen van typen: rationele, professionele, ad hoc of hybride organisatievormen.⁶

De overheid is in beweging. Met name omdat de omgeving: politiek, maatschappij, markt, EU, G-20, enzovoort, in verandering is. De hierboven weergegeven relativiteitstheorie van Niessen is met andere woorden ook een bestuurskundige contingentietheorie⁷ geworden.

Ter illustratie het zogeheten Visietraject Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk⁸: “Kern van de visie is dat de Rijksdienst in 2015-2020 de vorm heeft van een themagestuurde en mensgerichte organisatie, aantrekkelijk voor medewerkers. De aanpak van maatschappelijke vraagstukken staat centraal (-). Medewerkers krijgen professionele ruimte en benutten hun talenten optimaal (-), structuren en procedures zijn ondersteunend en niet richtinggevend.” Dat betekent ook dat er grensoverschrijdend gedacht en gewerkt dient te worden voor wat betreft afdelingen, diensten en departementen.⁹ Er moet ‘concernbreed’ geopereerd worden, zie bijvoorbeeld de enige tijd geleden opgerichte Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst en het nieuwe Directoraat-generaal Organisatie Bedrijfsvoering Rijk.

44

Was het Leitmotiv van Niessens oratie: vluchten in de traditionele hiërarchische organisatie en procedures kan niet meer, die van het Visietraject kan omschreven worden als: dynamisch organiseren moet. Anders gezegd, de moderne ambtenaar is een nieuwe mix van de homo hiërarchicus en de homo professionalis geworden: hij of zij moet niet alleen anders ‘vinken’, maar vooral ook ‘vonken’. Als voorbeeld Etienne Mulders (30 jaar), senior beleidsmedewerker Economische Zaken¹⁰:

“de ambtenaar van vandaag is een hardwerkende professional, (-) ook de oudere overheidswerknemers”

“we moeten samenwerken met onze maatschappelijke partners en het bedrijfsleven”

“mijn rol is om mensen bij elkaar te brengen: ik wil ze energie meegeven”

“ik heb het begrip Ambtenaar 2.0 geïntroduceerd door te vragen: hoe gaan we om met sociale media? Hoe milieubewust zijn we eigenlijk bij EZ?”

“later, als old professional, werk ik bijvoorbeeld als directeur van een zwakke school.”

Historisch gezien heeft de ambtenaar-professional als beroepsrol zich in de naoorlogse overheidsorganisatie schetsmatig als volgt ontwikkeld¹¹:

<i>Periode</i>	<i>Overheidsorganisatie</i>	<i>Rol</i>	<i>Trend</i>
1945 - 1985	bouwend	taakgericht	regulering
1985 - 2000	krimpnd	bedrijfsmatig	deregulering
2000 - heden	herschikkend	publiekgericht	herregulering

In elke periode is een bepaalde combinatie te zien van continuïteit en vernieuwing. Als Niessen¹² waarschuwt tegen “de schraalheid van het bedrijfsmatig denken” en pleit voor een “renaissance” van traditie en professionele identiteit (lees: Dienstwissen), dan is de waarschuwing eigenlijk: doseer vernieuwing en waardeer een bepaalde mate van continuïteit.

2. Over reizen, trekken en pendelen

Wanneer we het in het vervolg hebben over de *rijksoverheidsorganisatie* is enige precisering nodig. Het gaat bij de Rijksoverheid om in totaal 123.000 werknemers.¹³ Het grootste deel daarvan, 78 procent, werkt in uitvoeringsorganisaties, zoals de Kinderbescherming, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (Justitie), Belastingdienst (Financiën) en Rijkswaterstaat (Verkeer & Waterstaat). Worden daar defensie, zelfstandige bestuursorganen, provincies, gemeenten en waterschappen bij opgeteld, dan betreft het meer dan 450.000 medewerk(st)ers in de *publieke sector*.¹⁴ We veronderstellen dat het werken bij de Rijksoverheid en bij andere overheidsdiensten, zij het met nuances, meer overeenkomsten dan verschillen zullen vertonen. Gemakshalve echter zal ik verder spreken over de Rijksoverheid en daarbij dus over de ambtenaar in de beleidsvoering, -ontwikkeling en -uitvoering.

45

6 Kuipers & Vermeeren, 2009: 63-68

7 Steijn, Kuipers & De Witte, 2009: 11

8 BZK, 2010: 11

9 BZK, 2010: 14

10 in: *De Volkskrant/banen*, 29 mei 2010: 9

11 vgl. Steijn & Van der Parre, 2009: 31-41

12 2003: 108-114

13 BZK, 2010: 9

14 Bekker, 2009b: 27

Een bestuurskundige slag die de diverse overheden in de laatste twee decennia van de vorige eeuw hebben gemaakt, kan worden aangeduid als “nieuwe publieke bedrijfsvoering”¹⁵; met als hoofdkenmerken:

- “ - expliciet kwantificeerbare standaarden en prestatie-indicatoren;
- een veel meer competitieve omgeving in de publieke sector;
- opsplitsing in resultaatverantwoordelijke eenheden;
- overname van managementstijlen zoals die voorkomen in de private sector;
- grotere nadruk op controle van output.”

Deze nieuwe publieke bedrijfsvoering concipieert de overheidsorganisatie in feite als een onderneming, maar gaat voorbij aan het feit dat het Rijk geen commercieel bedrijf is. Met andere woorden, de ambtenaar is geen ondernemer, ook al wordt hij of zij geacht niet-risicomijdend te werken. Of, zoals Niessen dat kenschetste¹⁶: “Je moet de overheid niet als een ‘tent’ willen runnen, het openbaar bestuur is geen koekjesfabriek.”

46

Het gaat om meer dan cijfers en meten is niet altijd weten. Echter, bovengenoemd ‘New Public Management’ introduceerde wel een creatieve spanning tussen het efficiency- en effectiviteitsdenken, ofwel: doe je de dingen goed, respectievelijk doe je de goede dingen? Een spanning die ook is terug te vinden in het in het vorige decennium geïntroduceerde fenomeen ‘gehaktdag’: de derde woensdag in mei waarop het kabinet het voorgenomen beleid van de voorafgaande derde dinsdag in september parlementair verantwoordt (‘Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording’).

Een derde weg tussen efficiency en effectiviteit bij de overheid, of combinatie hiervan, wordt thans ook wel het concept van ‘New Public Service’ genoemd¹⁷:

- “ - dienen is belangrijker dan sturen;
- het algemeen belang is het doel, niet het bijproduct;
- denk strategisch, handel democratisch;
- dien burgers, geen klanten;
- ambtenaren moeten rekening houden met waarden;
- hecht belang aan mensen en dienstbaarheid, niet enkel aan productiviteit en ondernemerschap.”

Belangrijk is hier dat er een bepaalde synthese plaatsvindt tussen de autonomie van de professional en de prestatieafspraken met de betrokken dienstleiding.¹⁸ Ofwel tussen de regelcapaciteit van de ambtenaar en de stuurcapaciteit van de organisatie. Niessen¹⁹ adviseert in dit verband: “gebruik protocollen en richtlijnen als zoeklicht, niet als dwangbuis.” In dit citaat ligt eigenlijk ook een visie op organisatieverandering besloten. Deze wordt ook wel de ontwerp- respectievelijk de ontwikkelbenadering genoemd²⁰.

In het eerste geval wordt een blauwdruk of spoorboekje gehanteerd om te veranderen. In het tweede geval zijn doel en richting als kader duidelijk, maar wordt er ook rekening mee gehouden dat meer wegen naar Rome kunnen leiden (zie citaat Niessen).

Het verschil kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld²¹:

“Een casus waarin de gemeentesecretaris vanuit een scherp intellectueel beeld direct en doelgericht wilde interveniëren. Deze secretaris had al een heel nieuwe structuur ontworpen en wilde deze doorvoeren door middel van praten en overtuigen. Na een botsing met de tegenstanders van haar ideeën, had zij de moed en het geduld om door middel van een rustig en helder proces haar eigen ideeën ter discussie te stellen.

Deze gemeentesecretaris is met andere woorden, van een reizende benadering overgegaan tot een benadering waarin ook sterke kenmerken van trekken vertegenwoordigd waren (-). Ze heeft er dus verstandig aan gedaan om een combinatie van reizen en trekken te kiezen: pendelen.”

Een vergelijkbaar proces was te zien bij het nieuwe P&O-shared service center van het Rijk. Het ICT-ontwerp moest worden bijgesteld: “met techniek alleen uniformeer je geen processen, daarvoor is menselijke interactie nodig”.²²

Het omgekeerde gebeurde bij de Belastingdienst²³, die een decennium terug begon met ‘verplating’ van de organisatie in de vorm van zelfsturende teams. Het veranderingsproces was een organisa-

15 Steijn & Van der Parre, 2009: 40

16 2009a: 362

17 Maesschalck, 2005: 275

18 Steijn, 2005: 141

19 2009a: 364

20 De Witte, Kuipers & Janssen, 2009: 162-175

21 De Witte, Kuipers & Janssen, 2009: 174

22 www.gidsonline.nl, 2009: 38

23 Kuipers & Vermeeren, 2009: 73-74

tieontwikkelingsproject, gericht op zelfsturing. Geleidelijk bleek dat deze zelfsturing bijsturing behoefde, de zelfsturende teams werden 'eigen wereldjes' en de integrale coördinatie liet te wensen over: de beoogde 'bottom-up' werd een 'bottom-under'.

Met het badwater (klassieke bureaucratie) werd ook het kind (sturing) weggegooid: de regelcapaciteit van teams ging als het ware ten koste van de stuurcapaciteit van deze specifieke uitvoeringsorganisatie. Toenmalig staatssecretaris De Jager maakte bij zijn aantreden in 2007 bekend weer te willen zoeken naar een nieuw samenspel tussen teamwerk en hiërarchie. Er werd hier dus gependeld van trekken naar reizen.

Goed ambtelijk leiderschap betekent derhalve in deze context, wat dynamisch organiseren betreft: voortdurend combineren en doseren op zoek naar een nieuw evenwicht in:

- standaardisatie en variëteit;
- continuïteit en vernieuwing;
- reizen en trekken.

3. Lerende bureaucratie

48

De Japanse bedrijfskundigen Ikujiro Nonaka en Hirotaka Takeuchi²⁴ stellen dat twee soorten kennis cruciaal zijn bij organisatieverandering. Expliciete kennis die is vastgelegd in regels, handboeken, bedrijfsliteratuur en -procedures. Daarnaast is persoonsgebonden ('tacit') kennis te onderscheiden, in de vorm van praktijkervaringen, metaforen en waardesystemen. Eerder werd dit ook wel Fachwissen respectievelijk Dienstwissen²⁵ genoemd.

Er is meer erkenning en waardering gekomen voor de impliciete kennis, ofwel het Dienstwissen²⁶: "daar horen verhalen bij, beelden van dramatische voorvallen en herinneringen aan de manier waarop dilemma's vroeger werden opgelost". Daarnaast is gebleken dat het laten interacteren van beide kennissoorten een belangrijke voorwaarde is voor innovatie.

In de eerder beschreven cases van de gemeentesecretaris en P-Direkt moest (meer) Dienstwissen worden ingeschakeld. Bij de Belastingdienst was sprake van een 'cultuuromslag' en moest het Dienstwissen daarna in zekere zin weer worden hervonden en gerevitaliseerd: er werd wel veel gelopen, maar men wist niet goed meer wie of waar de hazen waren.

Tevens is het belangrijk om de materiedeskundigheid van werknemers, dus zowel hun expliciete als persoonsgebonden kennis, in een wisselwerking te brengen met de specialistische kennis van experts. In het bedrijfsleven komt dit neer op korte lijnen tussen bij voorbeeld marketing en productie, bij een justitiële inrichting op werkcontacten tussen behandelstaf en afdelingspersoneel. Er vormen zich aldus diverse bouwstenen voor personeels- en organisatieontwikkeling. Het gaat dan om het vermogen van een organisatie tot het creëren, overdragen en implementeren van kennis, waarbij een organisatie wordt opgevat als een leeromgeving.²⁷

Kennisexploratie en -creatie vormen daarin de variëteit in de vorm van samenwerkingsverbanden van min of meer tijdelijke aard. Kennisorganisatie, -overdracht en -toepassing zijn hiervan een tegenhanger, middels min of meer vaste of standaard organisatieverbanden. De Rotterdamse hoogleraar strategisch management Volberda en collega's²⁸ typeerden deze combinatie als "de exploratie van nieuwe kansen in balans met exploitatie van bestaande routines". In termen van Nonaka en Tacheuchi komt dit neer op lerende bureaucratie. Ook bij innovatie ontstaat veelal een bepaalde synthese tussen routines en vernieuwingen, Jacobs en Snijders²⁹ duiden deze aan als "de innovatietredmolen".

49

We kunnen leerprocessen onderscheiden als 'adaptief' of 'reflexief'³⁰. Het doel van adaptieve leerprocessen is dat actoren gezamenlijk doelen nastreven en daarbij leren welke middelen daarvoor het beste geëigend zijn. Zo kunnen nieuwe werk- of adviesprocessen, zoals 'slimmer werken'³¹, gerealiseerd worden binnen zich wijzigende externe omstandigheden (lees: contingentie). Als het doel en de toe te passen middelen echter niet bekend zijn maar open, worden reflexieve leerprocessen belangrijker. In dat geval worden zowel doelen als middelen inzet van kennisuitwisseling. Zo is er het project 'Overheid voor de Toekomst' als onderdeel van het programma 'Vernieuwing van de Rijksdienst', dat als beleidsagenda een tiental "uitdagingen" formuleert³², zoals:

24 1997: 10-11

25 Weber, ed. 1956: 1085

26 Van den Brink, Jansen & Kole, 2009: 391

27 Shipton, Fay, West, Patterson & Birdi, 2005: 26

28 2005: 6

29 2008: 79-80

30 Van der Meer, Visser, Wilthagen & Van der Heijden, 2003: 117-123

31 BZK, 2010: 14

32 Sikkel, 2010a: 20

- “
- nagaan hoe goed we zijn als Nederlandse Rijksoverheid;
 - van welke landen denkt de Rijksoverheid te kunnen leren?;
 - moeten ambtenaren permanent worden opgeleid?;
 - dient er sprake te zijn van sociale innovatie?;
 - kennis beschikbaar krijgen en behouden voor beleid;
 - versterking van de internationale oriëntatie;
 - welk personeelsbeleid is daarbij passend?”

Over deze uitdagingen hebben medewerk(st)ers doorgaans veel praktische kennis en uitgesproken opvattingen, die voor de overheidsorganisatie in kwestie van groot strategisch belang kunnen zijn voor de beleidsvorming. De ambtenaar derhalve in de functie van kenniswerker met een kennisagenda.³³

Niessen omschrijft de overheid als een kennisintensieve organisatie, waarin ruimte moet zijn voor “zoeklichtdenken”.³⁴ Anders geformuleerd: ruimte voor een veelvoud van toekomstgerichte adaptieve en reflexieve leerprocessen. Met een zekere nadruk op de laatste categorie, zoals bovenstaande ‘uitdagingen’ mogen illustreren. Management is er al met al vooral kennismanagement geworden, waarbij kennisuitwisseling in het kader van een ‘dienende’ overheid voorop staat en niet de afrekencultuur van een ‘ondernemende’ overheid.

50

4. Squidmedezeggenschap

Opvallend is dat in de literatuur over de lerende organisatie weinig aandacht wordt geschonken aan de betekenis van medezeggenschap. Het tegenovergestelde gaat ook op: in het debat over werknemersparticipatie wordt nauwelijks aandacht besteed aan het leren van en door overlegorganen.³⁵

De overheid vormt hierop geen uitzondering, waar medezeggenschap enerzijds wordt ervaren als “drukte”³⁶ en anderzijds, meer positief getoonzet, als “tegenmacht”³⁷. Bij het begrip werknemersparticipatie moet een onderscheid worden gemaakt tussen *indirecte* en *directe* participatie.³⁸

Vertaald naar de overheid, waar sinds 1995 de Wet op de ondernemingsraden van kracht is, betreft indirecte participatie een on-

ondernemingsraad (OR) van een dienst of een departement met daar- onder een of meer onderdeelcommissies. De medezeggenschap bij het Rijk kent twee uitersten³⁹: van één OR bij Buitenlandse Zaken, een departement dat vele vestigingen in de wereld telt, tot 130 OR'en bij Justitie, met de rest daartussenin. Verder is er het tijdelij- ke interdepartementale Medezeggenschapsplatform P-Direct voor ICT/P&O en het Platform Rijk Ondernemingsraden voor informeel overleg. Een rijksbrede centrale ondernemingsraad (COR) bestaat (nog) niet, alhoewel er al wel plannen bestaan voor een dergelijk koepeloverlegorgaan met een “procesregierol bij departements- overschrijdende projecten”⁴⁰. Wel wordt gedacht aan, als voorlopig alternatief in deze, de instelling van een of meer tijdelijke onderne- mingsraden: de TOR.

Een voorbeeld van een regierol in intradepartementaal verband is er bij Verkeer en Waterstaat, de departementale OR (DOR) en de OR Bestuurskern (OR BSK). Deze laatste ontstond uit een fusie van de drie directoraten-generaal. De OR BSK ‘voedt’ dan, samen met de andere OR'en van ‘de grote vijf’, de landelijke diensten Rijkswater- staat, KNMI, Shared Service Organisatie en Inspectie, de DOR⁴¹. Bij directe participatie, met als voorlopers de ideeënbus en het werk- overleg, moet worden gedacht aan een mozaïek van medewerk(st) ersparticipatie⁴². Deze arrangementen hebben de hoedanigheid van tijdelijke of meer permanente kennisuitwisseling zoals: zoek- conferenties, verbeterkringen, brainstormsessies, scenariobijeen- komsten, ronde tafels, klankbord- en focusgroepen, zelfsturende teams, projectoverleg, gebruikersgroepen, Web-2.0, online com- munities en crowdsourcing.⁴³

Met ambtenaren als deelnemers zijn aldus diverse vormen van kennisuitwisseling ontstaan; soms ‘op de hei’, soms in de kantine of een virtuele vergaderruimte. En niet zelden vindt deze directe participatie plaats in aanwezigheid van andere betrokkenen of be- langhebbenden, zoals management en/of vertegenwoordigers van vakbonden, doelgroepen, werkgevers of brancheorganisaties. Daar

33 *vgl. Van den Bandt-Stel, 2007: 31*

34 *Niessen, 2009a: 364*

35 *Van der Meer & Buitelaar, 2009*

36 *De Jong, 2008: 18*

37 *Niessen, 2009b: 61*

38 *Van het Kaar & Smit, 2007: 41*

39 *CAOP, 2009: 2*

40 *De Jong, 2008: 19*

41 *Den Broeder e.a., 2010: 19-20*

42 *Drucker, 2003/ Goodijk, 2008*

43 *Lambregts, 2009: 250*

kan nog aan worden toegevoegd de 'collegiale consultatie' vooraf en toetsing achteraf bij het opstellen van een managementdocument of beleidsnota.⁴⁴

Ten minste drie rijksbrede thema's zullen in de diverse overlegorganen centraal komen te staan⁴⁵:

- duurzaam loopbaanbeleid gericht op interne en externe mobiliteit met veranderlijke en veelvormige loopbaanpatronen: "protean careers"⁴⁶, interdepartementaal switchen resp. carrièreontwikkeling in de vorm van "triple ladders", zoals bij Rijkswaterstaat⁴⁷: als manager, maar eveneens als expert of projectleider;
- het ontwikkelen van één functiegebouw voor het Rijk van thans "30.000 functieomschrijvingen naar een beperkt aantal functieprofielen", rekening houdend met zowel de noodzakelijke rekrutering van jonge ambtenaren en de vergrijzing: 35 procent van het rijkspersoneel is 50 jaar of ouder, als met afslankoperaties⁴⁸;
- de organisatieverandering naar één rijksdienst met als vraagstelling: kan de ambtenaar zich ontwikkelen van 'werkend bij' tot 'werkend aan de publieke dienstverlening'? met, à la Zweden, kleine kerndepartementen en grote uitvoeringsorganisaties⁴⁹, programmaministers en projectdirecties en daardoor met een integraal kennismanagement gericht op een kleinere externe inhuur van de expertise; die thans ongeveer 20 procent uitmaakt van de rijksloonsom: 1.2 miljard, exclusief uitbesteding van de catering, beveiliging en schoonmaak⁵⁰.

52

Elke bestuursseenheid, dienst of instelling heeft een eigen opbouw en werkwijze van de medezeggenschap, de interne dialoog⁵¹ met een bijbehorende kennisarchitectuur. Besprekingen in het kader van de directe participatie in brede zin hebben een ander karakter dan de indirecte participatie. Bij de overlegvergadering tussen OR en bestuurder/manager geldt dat met name, waar het accent meer ligt op 'countervailing power'. Kenmerkend voor eerstgenoemde is dat verschil van mening over een thema in één groep, platform of meeting geen beletsel hoeft te zijn voor consensus in een ander gremium. Bij een wisselende mix van formaliteit en informaliteit is niemand per definitie de 'kennisbaas', want probleemgebondenheid overheerst bij de moderne ambtenaar-kennisnetwerker.

Een actuele ontwikkeling is dat combinatievormen worden

gezocht tussen indirecte en directe participatie. Nieuwe voorbeelden⁵² zijn klankbordgroepen (Verkeer & Waterstaat), regiogroepen (Politie Haaglanden), netwerk van contactpersonen (TNT Post) of een medezeggenschapswerkgroep (Alliander), veelal bestaande uit OR- en niet-OR-leden. Deze vormen als het ware “een flexibele schil om de OR”⁵³. Er wordt aldus naar gestreefd de medezeggenschap in de overheidsorganisatie meer procesgericht en strategischer te maken, met meer aandacht voor het voortraject (vooroverleg) en het natraject (terugkoppeling). Er ontstaat derhalve een toekomstgeoriënteerde mix van twee scenariovarianten van participatie, toegepast op de overheid: van medezeggenschap in organisatieontwikkeling en netwerkmedezeggenschap⁵⁴. De werknemersparticipatie wordt ook meer hybride. En wel als “Squidmedezeggenschap”⁵⁵, een metafoor voor innovatieve participatie als een “oude en succesvolle inktvis met veel armen, zuignappen, voedingstentakels en goed ontwikkelde ogen, (-) zich aanpassend aan de omstandigheden”: lerende medezeggenschap.

5. Vijf buffers

Belangrijk is echter dat werknemersparticipatie ook ‘gedragen’ wordt door het betrokken management. De Amerikaanse politicus en activist James Burnham (1941) introduceerde het begrip ‘managerial revolution’. Daarmee duidde hij op de vitale rol van het lager en middenmanagement bij veranderingen. Deze beide managementlagen fungeren als een belangrijke buffer, lees: (kennis)verbinding tussen het topmanagement en de werkvloer. Dat was in ons land, zeker à la Burnham, van toepassing in de periode van de naoorlogse wederopbouw, zij het soms in de rol van ‘wrijfhoukje’.

De manager als groeps-, afdelings- of diensthoofd kreeg veel aandacht in de (bedrijfs)literatuur en destijds ontstonden diverse

53

44 *Karssing, 2005: 252-253*

45 *vgl. BZK, 2010: 11-14, 17-23*

46 *Groeneveld e.a., 2009: 108*

47 *Bekker & Sprengers, 2009: 11*

48 *Groeneveld & Steijn, 2009: 97-98*

49 *Sikkel, 2010a: 21*

50 *Bekker, 2009b: 42*

51 *Van den Brink, Jansen & Kole, 2009: 398-399,*

Den Broeder e.a., 2010: 11

52 *vgl. Den Broeder e.a., 2010*

53 *CAOP, 2009: 3*

54 *Sprengers & Van der Voet, 2009: 14-16*

55 *Sikkel, 2010b: 17*

vormen van 'bazentraining', gericht op leiding geven in verandering. Opvallend is nu dat deze belangstelling voor het lagere management de laatste 25 jaar is ingeruild tegen die voor het zogeheten strategisch management. Ook die laatste vormt een buffer, soms 'bunker', tussen overheidsorganisatie, politiek en maatschappij.

Anderzijds is er sedert de eeuwwisseling weer een hernieuwde belangstelling voor lager en middenkader van de overheid in de rol van coach, facilitator of coördinator. Ook op deze management-niveaus boet de traditionele homo hierarchicus aan betekenis in, kennisaccumulatie overheerst. De ambtenaar fungeert op zijn of haar beurt eveneens als buffer, soms 'boksbal', tussen (lager) management en afnemer of publiek.

De medezeggenschap vormt hier de vierde buffer, soms 'eiland', tussen management en achterban⁵⁶: "de OR kijkt eigenlijk via de medewerkers naar de organisatie en de werkgever kijkt veelal via de organisatie naar de medewerkers". Directe participatie of werkoverleg in ruime zin is hierbij een trefpunt tussen medewerk(st)ers en lager en/of middenkader. De OR of onderdeelcommissie heeft weer te maken met de bestuurder als representant van de dienst- of departementsleiding.

HRM-functionarissen ten slotte, zouden daarbij als een speciale intermediaire buffer, of als 'draaischijf' tussen de verschillende participatieniveaus en -vormen bij de overheid kunnen fungeren⁵⁷. En wel in de dubbele betekenis van P&O: personeel en organisatie en participatie en ontwikkeling⁵⁸. HRM steunt dan de diverse kennisnetwerken tussen medewerk(st)ers, management en uiteenlopende interne en externe deskundigen of belanghebbenden.

Deze vijf buffers staan met elkaar in een onderling verband als "connectors"⁵⁹ en hebben elkaar nodig bij het reizen, trekken en pendelen van de overheid op weg naar de toekomst. Leren vernieuwen dus⁶⁰, onder het motto: minder verkokering en anders werken bij de Rijksdienst en, deze tekst samenvattend, rekening houdend met de kritische succesfactoren:

- handelingsruimte voor de ambtenaar-professional;
- interacterende kennisinfrastructuur;
- lerende overlegcultuur;
- proactief intermediërend HRM;
- faciliterend (pendel)management.

Vluchten hoeft niet meer...

Prof. dr. W.L. Buitelaar, als hoogleraar/fellow bedrijfsorganisatie en arbeidsverhoudingen verbonden aan de Amsterdam Business School/Universiteit van Amsterdam, is lid van het Curatorium Stichting Ien Dales Leerstoel.

56 *vgl. Den Broeder e.a., 2010: 10*

57 *Den Broeder e.a., 2010: 13*

58 *Emans, 2009*

59 *Bekker, 2009a: 28*

60 *vgl. Steijn & Van de Parre, 2009: 43*

6. Literatuur

Bandt-Stel, J.A. van den (2007), 'Van "kennis, kennis" naar een kennisinvesteringsagenda 2006-2016', in: L. Spaans (red.), *Het publieke domein vernieuwt. Een bespiegeling op de kwaliteit bij overheid en onderwijs en het belang van kenniseconomie*. Den Haag: CAOP, pp. 30-34.

Bekker, R. (2009a), *Liaisons dangereuses. Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren*. Leiden: CAOP (oratie Albeda leerstoel).

Bekker, R. en L. Sprengers (2009), 'De Albeda-gesprekken in 2008 en 2009', in: R. Bekker en L. Sprengers e.a., *Nieuwe overheid, nieuwe arbeidsverhoudingen. Agenda voor veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid*. Den Haag: CAOP, pp. 6-13.

Bekker, R. (2009b), 'De arbeidsmarkt en de publieke sector', in: R. Bekker en L. Sprengers e.a., pp. 26-43.

56 Brink, G. van den, T. Jansen en D. Pessers (red.) (2005), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.

Brink, G. van den, T. Jansen en J. Kole (2009), 'Beroepstrots als programma. Pleidooi voor een neorepublikeinse bestuursfilosofie', in: T. Jansen, G. van den Brink en J. Kole (red.), pp. 373-409.

Broeder, S. den e.a. (2010), *Wie waagt, die wint. Vernieuwende voorbeelden van medezeggenschap bij het Rijk*. Den Haag: A & O fonds Rijk.

Burnham, J. (1941), *The Managerial Revolution. What is happening in the world*. New York: Day Company.

CAOP (2009), *Is de medezeggenschap klaar voor de toekomst- (hoe) kan medezeggenschap blijven (ver) binden?* Den Haag: congres 13 oktober (webverslag).

Drucker, M. (2003), *Organisatievernieuwing en medezeggenschap, De effecten van decentralisatie op de verhouding tussen ondernemingsraad en directe participatie*. Twente: Twente University Press (dissertatie).

Emans, B. (2009), 'Gouden tijden, Zware Tijden: een karakterisering van de positie van HRM in hedendaagse organisaties', in: *Tijdschrift voor HRM*, herfst, pp. 80-99.

Goodijk, R. (2008), *Herwaardering van Rijnlandse principes. Over governance, overleg en engagement*. Assen: Van Gorcum.

Groeneveld, S. en B. Steijn (2009), 'Arbeidsmarkt, werving en selectie', in: B. Steijn en S. Groeneveld (red.), pp. 77-101.

Groeneveld, S., B. Steijn, J. van der Voet en M. Vogelaar (2009), 'Loopbanen en employability', in: B. Steijn en S. Groeneveld (red.), pp. 103-127.

Jacobs, D. en H. Sniijders (2008), *Hoe managers herhaalde innovatie kunnen stimuleren*. Assen: Van Gorcum.

Jansen, T., G. van den Brink en J. Kole (red.) (2009), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*. Amsterdam: Boom.

Jong, M. de (2009), 'Medezeggenschapsdrukke bij rijksoverheid: waarheid of beleving?', in: *OR Informatie*, september, pp. 18-19.

Kaar, R.H. van het en E. Smit (red.), W. Buitelaar, R. Colard, M. van der Meer, J. Popma en F. Tros (2007), *Vier scenario's voor de toekomst van de medezeggenschap*. Delft: Eburon.

Karssing, E. (2005), 'Goed ambtenaarschap als seculiere roeping', in: G. van den Brink, T. Jansen en D. Pessers (red.), pp. 249-258.

Kuipers, B. en B. Vermeeren (2009), 'Inrichting van publieke organisaties', in: B. Steijn en S. Groeneveld (red.), pp. 55-75.

Lambregts, E. (2009), 'De medezeggenschap is dood. Leve de medezeggenschap', in: T. Jansen, G. van den Brink en J. Kole (red.), pp. 240-251.

Maesschalck, J. (2005), 'Ondergraaft New Public Management de integriteit van de ambtenaar?', in: G. van den Brink, T. Jansen en D. Pessers (red.), pp. 271-280.

Meer, M. van der, J. Visser, T. Wilthagen en P.F. van der Heijden (2003), *Weg van het overleg? Twintig jaar na Wassenaar: naar nieuwe verhoudingen in het Nederlandse model*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Meer, M. van der en W.L. Buitelaar (2009), *Balancing roles. Bridging the divide between HRM, employee participation and learning in the Dutch knowledge economy*. Amsterdam: Aias (working paper nr. 69).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), *Sociaal Jaarverslag Rijk 2009*. Den Haag: BZK.

Niessen, C.R. (2001), *'Vluchten kan niet meer...'*. Amsterdam: Amsterdam University Press (oratie Ien Dales Leerstoel).

Niessen, C.R. (2003), *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer: Kluwer.

58

Niessen, C. R. (2008), 'De relativiteitstheorie van Niessen', in: Ron Niessen en Edgar Karssing (red.), *Geroepen om het algemeen belang te dienen. Ambtenaren, integriteit en beroepstrots*. Den Haag: CAOP, pp. 32-35.

Niessen, C.R. (2009a), 'Hoe de regering trotse ambtenaren krijgt', in: T. Jansen, G. van den Brink en J. Kole (red.), pp. 360-364.

Niessen, C.R. (2009b), 'Integriteit en de rol van de bestuurder', in: A. Hoekstra e.a., *OR en integriteit in de (semi-)publieke sector*. Den Haag: CAOP, pp. 58-63.

Nonaka I. en H. Takeuchi (1997), *De kenniscreërende onderneming. Hoe Japanse bedrijven innovatieprocessen in gang zetten*. Schiedam: Scriptum (vert.).

Shipton, H., D. Fay, M. West, M. Patterson en K. Birdi (2005), 'Het managen van mensen ter bevordering van innovatie', in: *Tijdschrift voor HRM*, Jrg. 8/ nr. 4, pp. 25-45.

Sikkel, M. (2010a), 'Medezeggenschap en overheid in de toekomst. Eén rijksdienst, kunnen we daarmee werken?', in: *OR Informatie*, mei, pp. 20-21.

Sikkel, M. (2010b), *Sociale innovatie en (Squid) medezeggenschap*. Den Haag: CAOP (sheetsbundel).

Sprengers, L.C.J. en G.W. van der Voet (2009), *De toekomst van de medezeggenschap. Aanbevelingen aan de wetgever*. Deventer: Kluwer.

Steijn B. (2005), 'Er leeft onvrede over management in de publieke sector', in: G. van den Brink, T. Jansen en D. Pessers (red.), pp. 132-142.

Steijn, B., B. Kuipers en M. de Witte (2009), 'Human Resource Management in een publieke context', in: B. Steijn en S. Groeneveld (red.), *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Van Gorcum, pp. 3-27.

Steijn B. en P. van der Parre (2009), 'Veranderingen in de publieke sector in verleden en heden', in: B. Steijn en S. Groeneveld (red.), pp. 29-52.

59

Volberda, H., S. Vaas, J. Visser, F. Leijnse, J.P. van den Toren en S. Akkerman (2005), *Maatschappelijk topinstituut sociale innovatie*. Rotterdam: EUR.

Weber, M. (ed. 1956), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Keulen/Berlijn: Kiepenheuer & Witsch.

Witte, M. de, B. Kuipers en T. Janssen (2009), 'Verandervermogen van publieke organisaties', in: B. Steijn en S. Groeneveld (red.), pp. 149-177.

www.gidsonline.nl (2009), 'P-Direkt brengt P & O's ministeries in beweging', in: *Gids voor Personeelsmanagement*, juni, pp. 36-39.