

De rol van vertrouwen bij een wendbare overheid



Anne-Marie Buis juni 2018
Hogeschool voor Toegepaste Filosofie
Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties

“Trust is a fragile plant, which may not endure inspection of its roots, even when they were before the inspection quite healthy”.
(Annette Baier, 1986)

Management samenvatting

Dit onderzoek is gericht op de rol en de betekenis van het begrip vertrouwen bij een rijksdienst die flexibel wil kunnen reageren op maatschappelijke vraagstukken, in de context van de huidige tijd. De laat- of postmoderne tijd waarin wij leven, kenmerkt zich namelijk door een toenemende complexiteit, beweeglijkheid, onvoorspelbaarheid, door fundamentele twijfel en onzekerheid. Juist deze ontwikkelingen doen een appel op de wendbaarheid en flexibiliteit van organisaties. Het Rijk wil hier op inspelen door, vanuit de hiërarchische structuur, meer horizontale en multidisciplinaire samenwerking te bevorderen, met partijen binnen en buiten de overheid. Door horizontaal en multidisciplinair samenwerken ontstaat meer variëteit in het organiseren, waardoor het mogelijk is te kunnen omgaan met de complexiteit aan vragen, belanghebbenden, eisen en kansen van de buitenwereld. Dit vraagt ook om individuele flexibiliteit, deze flexibiliteit kan worden vertaald in individuele handelingsruimte. Traditionele bureaucratische organisaties zijn gericht op het naleven en monitoren van regels, voorschriften en procedures. Deze vorm van controle beperkt de handelingsruimte. Wanneer er meer handelingsruimte gewenst is, zijn er andere vormen van controle nodig die zijn gericht op interne- waarden of normen. Hierbij identificeren professionals zich met de normen die zijn verbonden aan de organisatie, de professie of het publieke belang.

Vertrouwen vormt een sleutelbegrip bij het geven en nemen van handelingsruimte. Wanneer de handelingsruimte van een medewerker toeneemt, is er een geavanceerde vorm van vertrouwen nodig tussen medewerker en leidinggevende. Bij deze vorm is vertrouwen de grondhouding, de norm, en niet primair en strategisch gericht op het monitoren en veiligstellen van bepaalde (eigen) belangen. Deze houding gaat uit van vrijwilligheid, de mens die intrinsiek gemotiveerd is om daar waar nodig en gewenst zijn kennis en competenties in te zetten.

We kunnen een vertrouwensrelatie tussen medewerker en leidinggevende in een hiërarchische setting, niet los zien van de context waarin deze relatie een plek heeft. Deze geavanceerde vorm van vertrouwen kan tot stand komen in een klimaat van 'rijk vertrouwen'. In dit klimaat is het geven van ruimte, enige vorm van krediet, en het maken van fouten inbegrepen, in elk van de hiërarchische lagen. Dit vertrouwen is echter niet vrijblijvend, het vereist een actieve en responsieve houding van beide partijen, waarin het elkaar overtuigen van de juiste motivaties, goede wil en toewijding een belangrijke rol speelt. Verder vraagt deze vorm van vertrouwen dat actoren in staat zijn om de juiste (morele) afwegingen te kunnen maken, de eigen grenzen te kennen en verkennen en tijdig signaleren wanneer de hulp van anderen nodig is.

De stijl van leidinggeven is van invloed op de mate van vertrouwen tussen leden van een organisatie, het gaat dan vooral om ethisch leiderschap. Leidinggevendens geven ethiek namelijk niet alleen een plek op de agenda, maar vervullen ook een voorbeeldrol en moedigen gewenst gedrag aan dat de interne- controle kan versterken.

Rijksambtenaren die opereren vanuit een bureaucratische hiërarchie in horizontale samenwerkingsverbanden komen in twee waardesystemen terecht. Enerzijds de bureaucratische waarden (o.a. regelgetrouwheid, voorspelbaarheid, loyaliteit, onpartijdigheid) en anderzijds waarden die nodig zijn om te kunnen opereren in de turbulente netwerksamenleving (o.a. ondernemendheid, gedurfdheid). Het balanceren tussen deze systemen vraagt dat ze op een professionele, zelfstandige en verantwoordelijke manier om kunnen gaan met de toename van discretionaire ruimte. Dit vereist verdere professionalisering die ook gericht is op normativiteit.

Wanneer rijk vertrouwen de norm moet worden, zijn er veranderingen in de structuur en cultuur van een organisatie nodig die het juiste gedrag stimuleren en ondersteunen. Het gaat dan om de manier waarop leden van de organisatie samenwerken, het gebruik van instrumenten en het geheel van gedeelde opvattingen, waarden en normen.

Voorwoord

Al langere tijd viel het mij op hoe vaak het woord vertrouwen valt in de context van organiseren en samenwerken, maar nooit werd mij duidelijk hoe dit vertrouwen er uit ziet, hoe het tot stand komt, hoeveel ervan nodig is, en of het onderhoud nodig heeft. Gedurende dit onderzoek werd mij duidelijk dat de rol en betekenis van het begrip vertrouwen in organisaties veel groter is dan ik vooraf had kunnen bedenken. Vertrouwen houdt alles bij elkaar, niet als cement maar meer als een veerkrachtige kit of siliconenlaag die ervoor zorgt dat de boel niet breekt of barst, wanneer er flinke druk op uitgeoefend wordt. Hoe dikker de laag, des te flexibeler en buigzamer het geheel. Vertrouwen is nodig voor alle vormen van samenwerken. Als het spannend, ingewikkeld en onduidelijk wordt, neemt ook het belang van vertrouwen toe. En vooral ook de vorm van het vertrouwen. Want vertrouwen is er in alle soorten en maten. De soort waar ik op uitkom in dit onderzoek is een rijke, geavanceerde soort die tegen een stootje kan, maar die zeker niet vrijblijvend en vanzelfsprekend is. Deze vorm van vertrouwen vergt een actieve en responsieve houding van alle betrokkenen. Vertrouwen gaat hier vooral over toewijding en het elkaar blijvend kunnen overtuigen van die toewijding. Het begint echter met geven en tonen van vertrouwen, want vertrouwen geven is vaak genoeg om betrouwbaar gedrag uit te nodigen.

Ik hoop dat ik met dit onderzoek naar een abstract begrip als vertrouwen en de filosofische benadering daarbij, net weer een andere bijdrage kan leveren aan de vele stappen die nodig zijn in de ontwikkeling van een wendbare overheid.

Het schrijven van een scriptie doe je niet alleen. Veel mensen zijn er direct of indirect bij betrokken, of ze nu willen of niet. Die wil ik hier bedanken.

Allereerst Robert met zijn altijd intelligente en creatieve inbreng en support, en Luca Sophie voor wie ik niet altijd even gezellig en beschikbaar was, beiden waren ook druk bezig met belangrijke mijlpalen in hun leven. Ik wil mijn docent en begeleider Sjoerd Slagter van de Hogeschool voor Toegepaste Filosofie bedanken en mijn teamleider Birgit Dewez die mijn opdrachtgever/studiebegeleider vanuit BZK wilde zijn slim, constructief en altijd aanmoedigend. En natuurlijk mijn filosofiedocent Jelle de Boer die ervoor zorgde dat ik net weer wat harder ging lopen. Tenslotte mijn excuses aan al diegenen aan wie ik de laatste tijd te weinig tijd en aandacht heb besteed omdat ik toch wel veel tijd achter mijn laptop doorbracht.

Inhoudsopgave

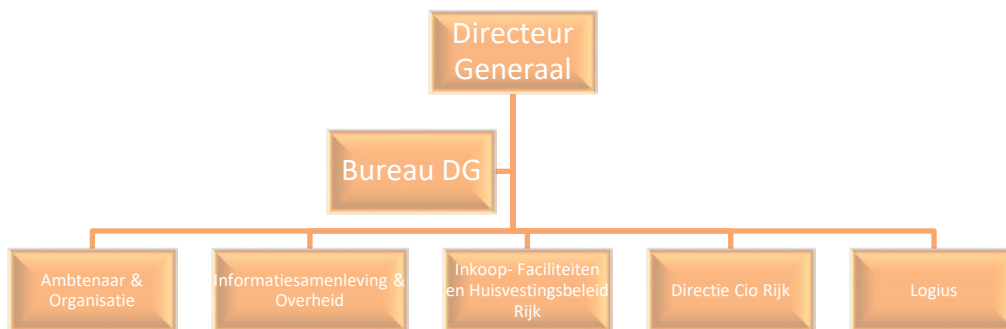
Management samenvatting	3
Voorwoord	4
Inhoudsopgave	5
1 Organisatiebeschrijving	7
1.1 <i>Directoraat Overheidsorganisatie</i>	7
1.2 <i>Missie en visie</i>	7
1.3 <i>Ontstaansgeschiedenis DGGO en de vernieuwing van de rijksdienst</i>	8
2 Probleemanalyse	9
2.1 <i>Probleemstelling</i>	9
2.2 <i>Doelstelling</i>	9
2.3 <i>Conceptueel onderzoeksmodel</i>	10
2.4 <i>Onderzoeksvragen</i>	11
2.5 <i>Afbakening</i>	11
3 Methode	12
4 Theoretisch kader	13
4.1 <i>Context</i>	13
4.1.1 <i>De sociaal- maatschappelijke context. De laat- moderne tijd - VUCA wereld</i>	13
4.1.2 <i>Hoe speelt het Rijk hier op in?</i>	15
4.2 <i>Flexibiliteit</i>	16
4.2.1 <i>Verkenning van het begrip</i>	16
4.2.2 <i>Instrumenten waarmee het Rijk flexibiliteit kan en wil bevorderen en ruimte geeft aan de professional</i>	18
4.3 <i>Controle</i>	19
4.3.1 <i>Verkenning van het begrip</i>	19
4.3.2 <i>Twee vormen van controle</i>	20
4.3.3 <i>Systeemwereld versus leefwereld</i>	20
4.4 <i>Vertrouwen</i>	22
4.4.1 <i>Verkenning van het begrip</i>	22
4.4.2 <i>Hoe verhoudt zich het begrip vertrouwen tot controle ?</i>	23
4.5 <i>Ambtelijk vakmanschap en ambtenaar 3.0</i>	24
4.5.1 <i>Ambtelijk vakmanschap en botsende waarden</i>	24
4.5.2 <i>De ondernemende ambtenaar</i>	25
4.5.3 <i>Normatieve professionaliteit</i>	26

5	Filosofische analyse	27
6	Resultaten praktijkonderzoek	33
6.1	<i>De steekproef</i>	33
6.2	<i>De interviews</i>	35
6.2.1	Vertrouwen in de praktijk	35
6.2.2	Omgaan met ruimte.....	37
6.2.3	Controle mechanismen	38
6.2.4	Personeel, organisatie & cultuur	38
6.2.5	Opvatting van het ambt	40
7	Conclusies	41
7.1	<i>Samenspel vertrouwen, ruimte en controle</i>	41
7.2	<i>Belangrijkste conclusies</i>	42
8	Aanbevelingen	44
8.1	<i>Veranderingen in de structuur</i>	44
8.2	<i>Veranderingen in de cultuur</i>	45
	Literatuurlijst	46
	Bijlage I. Steekproef	48
	Bijlage II. Interviewvragen.....	49

1 Organisatiebeschrijving

1.1 Directoraat Overheidsorganisatie

De organisatie waarbinnen ik dit onderzoek uitvoer is het Directoraat Generaal Overheidsorganisatie (DGOO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit Directoraat organiseert de bedrijfsvoering binnen het Rijk en ontwikkelt rijksbrede kaders en beleid op het gebied van personeel en organisatie, informatisering, faciliteiten en huisvesting, inkoop en beveiliging. Hiernaast is DGOO verantwoordelijk voor de samenhang tussen de uitvoering van de generieke bedrijfsvoeringstaken in de verschillende uitvoeringsorganisaties bij het Rijk, en de aansluiting van verschillende organisaties op deze voorzieningen. Het doel van de organisatie is te werken aan een dienstverlenende, slagvaardige en kostenbewuste rijksdienst die ook nog eens toekomstbestendig is. Het Directoraat is onderverdeeld in 5 directies, die ieder een deel van de eerder genoemde bedrijfsvoeringsterreinen onder de hoede hebben.



Figuur 1. Organogram DGOO (BZK, Rijksportaal)

1.2 Missie en visie

De missie van het DG is meewerken aan een moderne overheid, opererend als één geheel, die goed werkgeverschap toont, flexibel georganiseerd is en technologie effectief inzet om de overheid in staat te stellen de burger optimaal te bedienen (DGOO, 2015).

Dit wil DGOO o.a. bereiken door te zorgen dat de overheid een moderne werkgever blijft die inspelt op veranderingen op de arbeidsmarkt, en uitgaat van hoogwaardig ambtelijk vakmanschap. En door te zorgen voor een generieke, efficiënte en duurzame bedrijfsvoering voor het Rijk (DGOO, 2015).

Om het openbaar bestuur zo goed mogelijk te laten functioneren, voert DGOO het gesprek met de stakeholders, en in samenspel met politiek en bestuur streeft de organisatie ernaar een balans te creëren in het discours van de politieke verwachtingen en de mogelijkheden om toegevoegde waarde te leveren (DGOO, 2015). De behoeften van het primaire proces staan hierbij centraal. De kaders die DGOO schept voor het werken binnen de overheid moeten medewerkers ook de ruimte geven om op professionele wijze het werk te doen, maar wel met heldere afspraken die goede samenwerking mogelijk maken. Binnen de ambitie van DGOO om te werken aan een moderne, efficiënte en wendbare overheid, die mee kan bewegen met de ontwikkelingen in de samenleving, is de directie Ambtenaar & Organisatie (A&O) verantwoordelijk voor het ontwikkelen van organisatie- en personeelsbeleid. Dit gebeurt door o.a. voorwaarden te scheppen voor een goede organisatie en de mogelijkheid om ambtenaren in een politiek bestuurlijke context te kunnen laten presteren (BZK 2017, Rijksportaal). Dossiers als 'Modernisering van het overheidswerkgeverschap', 'Formulering van

het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025' en 'Formulering van ambities op terrein Organisatiebeleid in relatie tot het nieuwe kabinet', leveren hier een bijdrage aan.

1.3 Ontstaansgeschiedenis DG00 en de vernieuwing van de rijksdienst

Mede op aandrang van de politiek werkt de rijksoverheid al jaren aan een slankere en effectievere rijksdienst. In de nota 'De verkokering voorbij' uit 2007 (SGO overleg, 2007) worden mogelijkheden geschetst voor een kleinere, compactere rijksdienst die meer samenwerkt aan interdepartementale- en organisatieoverstijgende programma's en projecten. In het rapport worden een aantal voorwaarden genoemd waaronder dit mogelijk is: minder regels, eenvoudiger uitvoeringsprocessen, minder toezicht, werken in vertrouwen en in programma's, maar ook met minder bestuurders. De ambities waren groot: structureel 5% meer productiviteit over het gehele Rijk wat een structurele besparing van 400 miljoen euro op moest leveren. Gedacht werd aan zaken als; minder overleg, slimmere inzet van ICT, sneller opschalen in geval van meningsverschil, meer eigen verantwoordelijkheid, meer vertrouwen in elkaars kunnen, minder managementlagen, meer samen doen in aanbesteding en inkoop etc.

In de daaropvolgende nota 'Vernieuwing Rijksdienst' uit datzelfde jaar, werd een stap gemaakt om de kleinere en betere overheid daadwerkelijk handen en voeten te geven.

Dit programma is in 2007 door de ministerraad en door de Tweede Kamer goedgekeurd en borduurt voort op de eerder ingezette koers om de rijksdienst kleiner en slagvaardiger te maken door veel meer en beter samen te werken. Het doel van het programma is het realiseren van een rijksoverheid die (VRD, 2007) snel, adequaat en ontkokerd reageert op nieuwe maatschappelijke uitdagingen, minder (complexe) regels en administratieve lasten produceert, beleid maakt dat uitvoerbaar is en beleid afschaft dat uitgewerkt is, resultaten laat zien en optreedt waar het nodig is, op professionele wijze diensten of op andere wijze taken uitvoert en optreedt zonder aanzien des persoons, efficiënt en competent werkt en geen geld verspilt en tenslotte een goede werkgever is voor ambitieuze, competente, integere en loyale ambtenaren.

De oprichting van DG00 is één van de resultaten uit het programma 'Vernieuwing Rijksdienst'.

Met het uitvoeringsprogramma 'Compacte Rijksdienst' in de hand werkt DG00 sinds de oprichting aan een rijksoverheid die functioneert als één concern. Een belangrijk uitgangspunt uit het programma was dat de stimulans en de aanjager voor de vernieuwing van de rijksdienst en een andere manier van werken, gezocht moest worden in ingrijpende veranderingen in, en centralisatie van de bedrijfsvoering (HRM, ICT/digitalisering, facilitair management en rijkshuisvesting). De redenering was dat op het oog secundaire processen grote veranderingen in de kernprocessen kunnen veroorzaken en dat bedrijfsvoering per ministerie de verkokering in stand hield.

Duidelijk was ook dat er voor de hele operatie een lange adem nodig is, dat de veranderingen tijd zouden kosten en het succes ervan voor een groot deel afhankelijk was van parallele veranderingen in verschillende domeinen van de bedrijfsvoering, gericht op o.a. het mobiliseren van de ambtenaar.

De rijksbrede kaders die DG00 ontwikkelt, moeten die mobilisatie vanuit alle beleidsterreinen (personeel en organisatie, ICT, informatisering, faciliteiten en huisvesting) ondersteunen. Hiertoe is onder andere het Functie Gebouw Rijk (FGR) ontwikkeld, waarin alle mogelijke functies bij de rijksoverheid zijn samengebracht tot 8 functie families en 65 functiegroepen (BZK 2012). Dit functiegebouw vormt als het ware de ruggengraat van het personeelsbeleid.

Het FGR richt zich veel meer op de resultaten (output) dan op de beschrijving van de werkzaamheden (input). Het Rijk wil immers dat haar medewerkers meer resultaatgericht werken, flexibeler zijn en meer gericht op samenwerking. Hiernaast moet er meer verbinding komen tussen beleid, uitvoering en inspectie. Dit vraagt dan ook andere kwaliteiten en gedrag van de medewerkers en managers binnen de Rijksdienst waarop het FGR inspeelt.

2 Probleemanalyse

2.1 Probleemstelling

De complexe, onvoorspelbare en ambigue maatschappelijke vraagstukken (zie theoretisch kader) waarmee de overheid in toenemende mate te maken krijgt, vragen om meer flexibiliteit, wendbaarheid en een groter adaptief vermogen. Hier denkt het Rijk op in te kunnen spelen door meer flexibel en organisatie- en departement overschrijdend, aan programma's, projecten en in ketens en netwerken te werken. Zo wil de overheid sneller en adequater kunnen reageren, door o.a. oplossingen te vinden die de betrokkenheid van meerdere ministeries (en andere organisaties) vragen (SGO, 2007). Het werk neemt niet af maar moet op een andere manier worden gedaan, met minder ambtenaren en er moet efficiënter en beter worden samengewerkt, ook met partijen buiten de overheid.

In de praktijk betekent dit dat ambtenaren aangespoord worden om meer samenwerking te zoeken buiten de hiërarchische structuur, waarin ze formeel zijn geplaatst. Dat maakt o.a. dat ze in toenemende mate op andere plekken werken dan het eigen kantoor, en ook minder op vaste tijden. De rijksoverheid stimuleert ambtenaren dan ook om tijd- plaats- en apparaatonafhankelijk te werken. Medewerkers krijgen meer ruimte om zelf te bepalen wat ze doen, met wie ze dat doen en waar en wanneer ze het werk doen. Om deze werkwijze te stimuleren wil het Rijk in 2019 volledig Tijd-, Plaats en Apparaatonafhankelijk werken (TPAW). Tegelijkertijd blijft de rijksoverheid natuurlijk een bureaucratische omgeving, te allen tijde moet verantwoording kunnen worden afgelegd. Door deze ontwikkelingen verandert de relatie en het contact tussen medewerker en leidinggevende. Niet alleen het fysieke contact neemt af, maar ook de werkzaamheden die medewerkers uitvoeren zijn veel meer op basis van alleen vooraf bepaalde en na te streven resultaten, of vallen niet allemaal vanzelfsprekend binnen de directe verantwoordelijkheid van de leidinggevende. Zo ontstaat er spanning tussen hiërarchische aansturing door de leidinggevende en een toenemende autonomie van de werknemer. In deze context spreekt het Rijk dan ook over een noodzakelijke volwassen relatie tussen manager en medewerker, die wordt gekenmerkt door wederzijds vertrouwen, gelijkwaardigheid, respect en gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel (Stoep 2014).

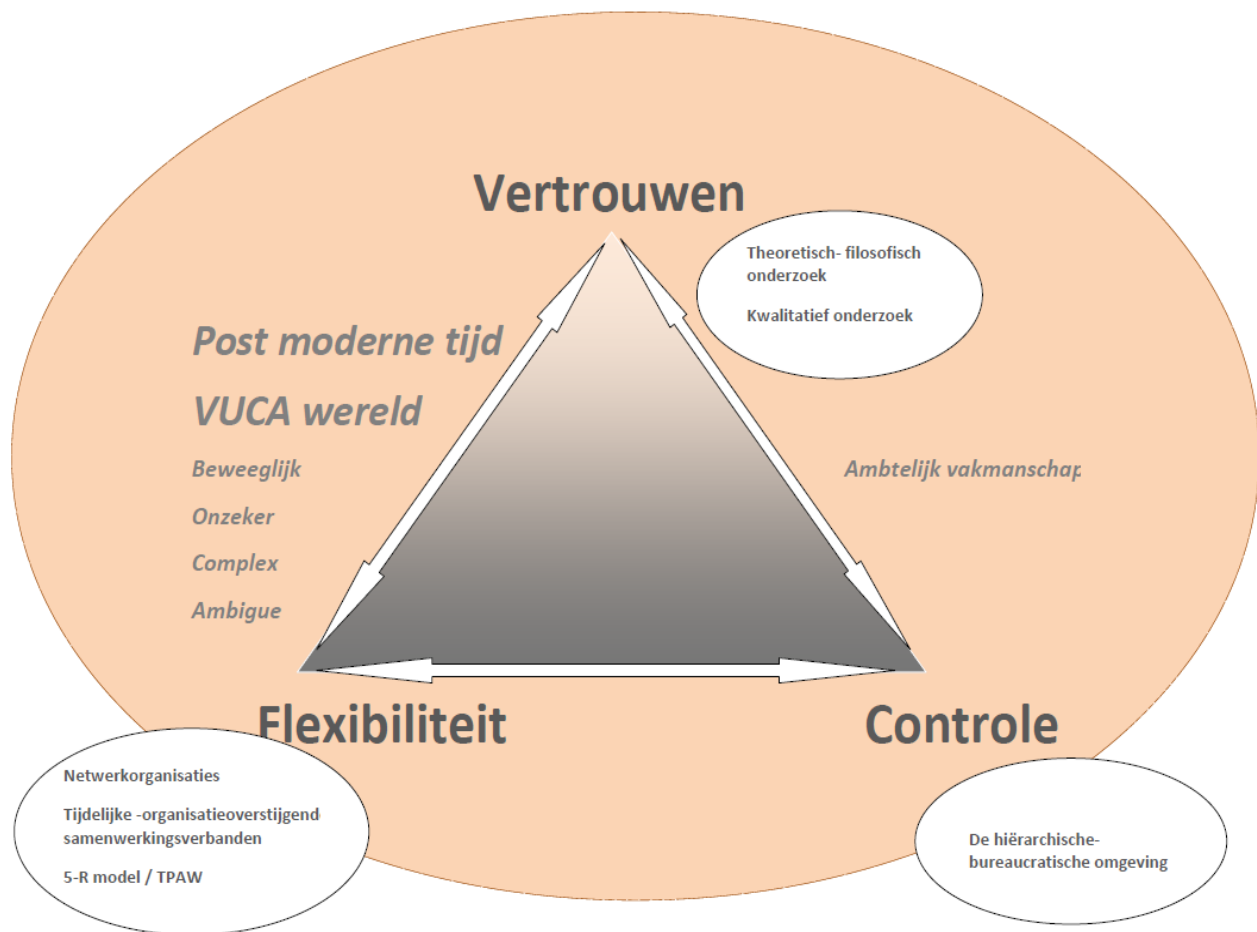
Zowel medewerker als leidinggevende moeten dus op elkaar kunnen vertrouwen. Vertrouwen wordt als voorwaarde genoemd om de gewenste flexibiliteit te genereren binnen een bureaucratie. Ook toont onderzoek onder professionals in de publieke sector aan, dat management vanuit vertrouwen, als de meest belangrijke factor wordt gezien, die een positieve invloed heeft op de ruimte die medewerkers ervaren bij het bepalen, wat ze doen, hoe ze dat doen, met wie, waar en wanneer (ICTU Programma InternetSpiegel, 2012).

De term vertrouwen wordt veel gehanteerd, maar wat houdt dit vertrouwen eigenlijk in en hoe verhoudt het zich tot de vereiste controle en gewenste flexibiliteit? Beïnvloedt de mate van vertrouwen de mate van flexibiliteit? En zijn er voorwaarden nodig om te kunnen vertrouwen? Vertrouwen lijkt een problematisch begrip en verdient het, in deze context, (filosofisch) te worden onderzocht.

2.2 Doelstelling

In dit onderzoek richt ik mij op de rol en de betekenis van het begrip vertrouwen bij een rijksdienst die flexibel wil kunnen reageren op maatschappelijke vraagstukken. Ik onderzoek hoe vertrouwen tussen medewerkers tot stand komt en verschaft inzicht hoe dit vertrouwen zich verhoudt tot de gewenste flexibiliteit en de nodige controle. Ik relateer deze begrippen aan de huidige context; de laat -, of post -moderne tijd. Hiervoor schets ik een beeld van de sociaal- maatschappelijke ontwikkelingen en omschrijf ik hoe de rijksoverheid hierop anticipeert.

2.3 Conceptueel onderzoeksmodel



Figuur 2. Conceptueel onderzoeksmodel

Toelichting bij het onderzoeksmodel

Figuur 2. geeft het gebied weer waar dit onderzoek op gericht is. Compact samengevat: de context van de laat- moderne tijd waarin de overheid opereert, en het spanningsveld tussen een vereiste *controle*, een gewenste *flexibiliteit* en een hiervoor noodzakelijk *vertrouwen*. De grijze driehoek vormt dit spanningsveld. Bij de punten van de driehoek zijn de drie begrippen zelf weergegeven die in het theoretische kader elk afzonderlijk aan bod komen. In de witte tekstballonnen de specifieke aspecten die horen bij het begrip. Deze aspecten zijn veelal 'instrumenten' of organisatievormen waarmee de rijksoverheid vorm wil geven, aan de begrippen.

Het begrip vertrouwen is nog niet ingevuld, hier richt zich een deel van het onderzoek op. Door filosofisch te onderzoeken wat het begrip vertrouwen omhelst en hoe een vertrouwensrelatie tussen medewerker en leidinggevende er in deze context uit zou kunnen zien. Het roze gebied is die context, de wereld waarin wij nu leven en waarin de overheid opereert. Om deze begrippen in het juiste perspectief te plaatsen, kies ik ervoor om de context vrij uitgebreid te beschrijven.

2.4 Onderzoeksvragen

Centrale onderzoeksvraag

Welke rol speelt inter-persoonlijk **vertrouwen** tussen medewerkers en leidinggevenden, in relatie tot de gewenste **flexibiliteit** waarmee de rijksoverheid haar medewerkers wil mobiliseren in termen van werkopvatting, en de **controle** die de leidinggevende uitoefent?

Deelvragen bij het theoretisch kader

1. Wat is de context waarin dit vertrouwen een rol speelt?
 - a. Wat is de maatschappelijke context?
 - b. Hoe speelt het Rijk hier op in?
2. Wat omvatten de begrippen flexibiliteit en controle in deze context?

Empirische en filosofische deelvragen

3.
 - a. Wat omvat hier het begrip vertrouwen?
 - b. Zijn er voorwaarden voor dit vertrouwen?
 - c. Welke invloed heeft de mate van vertrouwen op de mate van controle en flexibiliteit?
 - d. Hoe/kan vertrouwen tot stand worden gebracht?

2.5 Afbakening

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op het begrip vertrouwen tussen medewerkers en leidinggevenden bij het Rijk, in de context van de toenemende flexibiliteit waarmee ambtenaren het werk uitvoeren. Ik beperk mij hierbij tot rijksambtenaren met functies in lijnmanagement, beleid, kennis en onderzoek en advisering (zie FGR, BZK). Dit omdat uitvoerende taken en toezichtstaken op een andere manier in relatie staan tot de gewenste flexibiliteit, zoals hierboven omschreven. Voor het verkennen en analyseren van het begrip vertrouwen maak ik gebruik van filosofische literatuur over dit begrip. Andere toepassingen van vertrouwen, zoals het vertrouwen van de burger in de overheid of het vertrouwen van ambtenaren in de eigen organisatie (doelstellingen) zal ik kort aanstippen maar vallen verder buiten de scope van dit onderzoek.

3 Methode

De methode die ik heb gebruikt voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is schematisch weergegeven in figuur 3. Het figuur geeft de stapsgewijze aanpak weer die ik heb gevolgd.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden heb ik afgeleide deelvragen opgesteld die ik op verschillende manieren onderzoek en beantwoord.

In het theoretische kader beantwoord ik de deelvragen 1a.,1b. en 2, door theoretisch onderzoek te doen. Deze vragen zijn gericht op de context, de maatschappelijke ontwikkelingen en de manier waarop de rijksoverheid zich tot deze maatschappelijke ontwikkelingen verhoudt.

De deelvragen 3 a. t/m d. beantwoord ik door filosofische analyse en praktijkonderzoek (een steekproef en kwalitatief onderzoek). De steekproef (bijlage I.) levert o.a. een beeld op hoe vertrouwen, flexibiliteit en controle zich tot elkaar verhouden in de praktijk. De korte vragenlijst is random uitgezet onder 60 medewerkers werkzaam bij de rijksoverheid in de functies lijnmanagement, beleid, kennis en onderzoek, en advisering.

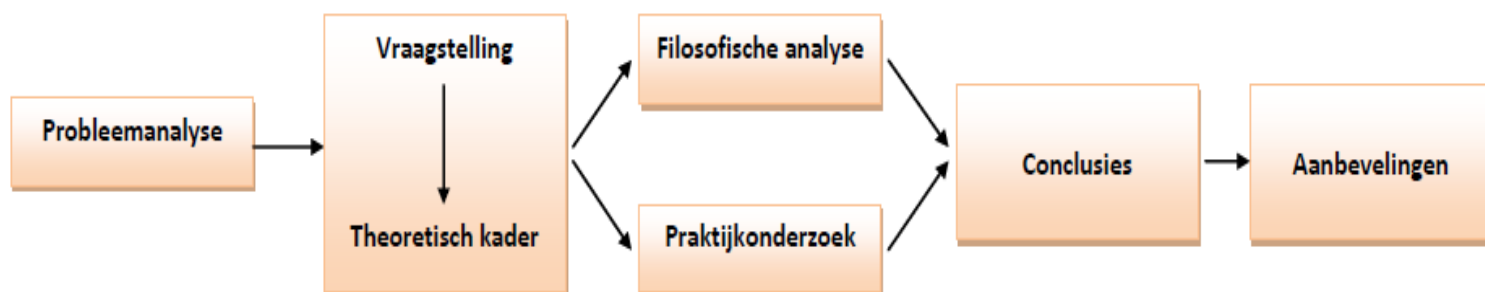
Om dieper op de materie in te gaan en de uitkomsten van de steekproef te kunnen duiden, heb ik daarnaast voor kwalitatief onderzoek (semigestructureerde interviews) gekozen, niet zozeer om de bestaande theorie te toetsen maar om nieuwe concepten en relaties tussen concepten te verkennen, en onderliggende motieven in beeld te brengen.

Het semigestructureerd interview bestaat uit een beperkt aantal open vragen (zie bijlage II) waarbij het doel is de respondent uit te laten wijden over zijn of haar meningen en ervaringen (Creswell, 2014, p.240). Hierbij stelt de onderzoeker geen vragen die aansturen op een expliciet antwoord, maar biedt de onderzoeker de respondent de mogelijkheid om in te gaan op een bepaald onderwerp (Alvesson & Karreman, 2011).

De interviews zijn afgenomen bij 3 lijnmanagers, 4 beleidsadviseurs en 3 senior adviseurs, allen werkzaam bij kernministeries.

In de filosofische analyse werk ik, aan de hand van het theoretisch onderzoek en filosofische literatuur, een filosofisch concept uit over hoe ik denk dat vertrouwen en een vertrouwensrelatie tussen medewerker en leidinggevende er uit zouden moeten zien bij de rijksoverheid, gezien de context. Hier komen ook de condities en voorwaarden van dit vertrouwen aan de orde.

De conclusies tenslotte, komen voort uit een samenvoeging van de theorie en de resultaten uit het praktijkonderzoek.



Figuur 3. Schema onderzoeksmethode

4 Theoretisch kader

In dit theoretische deel, verzamel ik de eerste bouwstenen om een antwoord te vinden op de hoofdvraag, door de deelvragen te beantwoorden die horen bij dit theoretische kader.

De hoofdvraag is:

Welke rol speelt inter-persoonlijk vertrouwen tussen medewerkers en leidinggevenden, in relatie tot de gewenste flexibiliteit waarmee de rijksoverheid haar medewerkers wil mobiliseren in termen van werkopvatting, en de controle die de leidinggevende uitoefent?

De deelvragen die ik in dit theoretische deel beantwoord zijn:

1. *Wat is de context waarin dit vertrouwen een rol speelt?*
 - a. *Wat is de maatschappelijke context?*
 - b. *Hoe speelt het Rijk hier op in?*
2. *Wat omvatten de begrippen flexibiliteit en controle in deze context?*
3. a. *Wat omvat hier het begrip vertrouwen?*

Allereerst schets ik een beeld van de sociaal- maatschappelijke context. Hoe kenmerkt zich de laat - moderne tijd, welke ontwikkelingen zien we globaal en wat kan dit betekenen voor de individuele mens? Vervolgens vertaal ik de eerder geschetste ontwikkelingen naar de rijksoverheid, als organisatie. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het Rijk, met welke maatregelen en instrumenten speelt het Rijk hier op in? Hier komen ook de begrippen flexibiliteit, controle en vertrouwen in beeld, die ik zal omschrijven. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de individuele ambtenaar, het vakmanschap, de manier waarop hij werkt en de relatie met de leidinggevende? Hiermee sluit ik dit hoofdstuk af.

4.1 Context

4.1.1 De sociaal- maatschappelijke context. De laat- moderne tijd - VUCA wereld

Het maatschappelijk speelveld verandert voortdurend en de vraagstukken waarmee het Rijk in toenemende mate te maken krijgt, zijn complex, ambigu en soms onvoorspelbaar. De gedachte dat de samenleving stuurbaar en maakbaar zou zijn, is verdampt. Meer en meer ontstaat het besef dat er maar een beperkte invloed uitgeoefend kan worden op een steeds meer complexe en turbulente werkelijkheid (de Ruiters, 2015). De term VUCA is bedacht om die onzekere, complexe, voortdurend veranderende en ambigu situatie te beschrijven waarin we ons bevinden. Het acroniem VUCA werd al in de jaren '90 geïntroduceerd door het U.S. Army War College om de onzekere complexe, veranderlijke wereld te beschrijven na de instorting van de Sovjet Unie.

VUCA staat voor volatility, uncertainty, complexity and ambiguity ofwel volatiliteit, onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit. De snelheid en het bereik waarmee veranderingen zich voordoen, neemt toe, en de tijd om vraagstukken uitgebreid te analyseren, strategieën en actieplannen te bedenken, neemt af. Veel situaties vragen om een snelle beslissing of reactie en daarmee ook om wendbare organisaties, die in staat zijn het hoofd te bieden aan de snel veranderende wereld. Het begrip volatility duidt op de onvoorspelbare veranderlijkheid, de beweeglijkheid. Bovendien zijn in alle beweeglijkheid patronen moeilijk waar te nemen. De onzekerheid zit in het gebrek aan voorspelbaarheid, ook wat betreft het resultaat van bepaalde acties en de onduidelijkheid over korte- en (middel)langetermijneffecten bij bepaalde gebeurtenissen (Mack, 2016). De complexity wijst op de veelheid aan op elkaar werkende krachten en onderlinge afhankelijkheden in een globale economie en politiek. Veranderingen en de effecten die ze veroorzaken vormen geen ketting, maar zijn meer een complex netwerk van oorzaak en gevolg (Mack, 2016). Dit maakt het ook moeilijker om duidelijke relaties te leggen tussen oorzaak en gevolg en lastig om de relaties tussen individuele gebeurtenissen en beleidsterreinen in kaart te brengen, of om samenhangende, effectieve

handelingsperspectieven te formuleren. Met de term ambiguïteit wordt de onduidelijkheid en de dubbelzinnigheid aangegeven. Zowel standpunten als de informatie waarop zij berusten kunnen tegenstrijdig, gekleurd, betwist en incompleet zijn. Dit geldt niet alleen voor standpunten maar ook voor hele beleidsdossiers (van der Wal, 2017).

Zygmunt Bauman beschrijft in 'Vloeibare Tijden' de huidige tijd; de term vloeibaar slaat ook hier op de veranderlijkheid en het wegvallen van zaken die zekerheid verschaffen. De veranderlijkheid van zowel instituties als van individuen, het onvermogen tot langetermijnplanning en de oproep tot flexibiliteit. Baumann noemt een aantal kenmerken die deze tijd karakteriseren. De overgang van de vaste naar de vloeibare fase van de moderniteit, waarbij sociale structuren sneller uit elkaar vallen en wegsmelten, en het gebrek aan tijd om ze vaste vorm te geven en te laten stollen. Hierbij gebruikt hij de term "wegwerpproducten" voor mensen, als voorbeeld om aan te duiden dat mensen elkaar bij het huisvuil zetten zodra er een (relatie-)probleem is. Als tweede noemt Bauman het verschuiven van de politieke macht naar een mondiaal niveau. Vrijheid en democratie in een land staan altijd in verband met onrecht en onveiligheid in andere landen. Verder wordt sociale solidariteit ondermijnd door de geleidelijke afschaffing of beperking van gemeenschappelijke, door de staat gesteunde verzekeringen tegen individueel falen en ongeluk. De samenleving wordt steeds meer een netwerk dan een structuur, en die netwerken worden gevormd door toevallige verbintenissen. Omdat de veranderingen in de maatschappij zich zo snel voordoen, is het bijna onmogelijk aan lange termijn planning te doen, en dat wat we hebben geleerd is vaak onvoldoende als antwoord op de uitdagingen waarmee we te maken krijgen. Daarnaast ligt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van problemen, door voortdurend wisselende omstandigheden, op de schouders van individuele mensen. De risico's van de keuzes die worden gemaakt bij het beheersen van deze problemen, gaan juist door de complexiteit van de problematiek, het begrip van een individu te boven (Bouman, 2012).

Er is een duidelijke parallel te trekken tussen de wijze waarop de socioloog Anthony Giddens in werk van een vroegere datum de kenmerken van de laat-moderne tijd beschreef, en het recentere gebruik van het begrip VUCA-wereld. Ook in de beschrijving van Giddens komen onzekerheid en voortdurende veranderlijkheid aan de orde. Drie belangrijke karakterisering van deze tijd volgens Giddens: het verbreken van de verbinding tussen plaats en tijd, waardoor ook het waar en wanneer minder sturend zijn, en 'disembedding mechanisms' zoals abstracte systemen die een vervreemdende werking hebben (technologie), symbolische tokens (giraal geld), elkaar tegensprekende expertsystemen en het voortdurende spanningsveld tussen vertrouwen en onzekerheid. Tenslotte noemt hij de opkomende reflexiviteit uit de laat-moderne tijd, zowel binnen het individu zelf en binnen instituties als tussen de instituties onderling. Hierdoor ontstaat een voortdurende noodzaak tot herziening en lijkt een zekere grondslag op basis van kennis te ontbreken (Giddens, 1991).

De fundamentele twijfel, die onlosmakelijk is verbonden aan de moderne tijd, ziet Giddens als een verschijnsel dat niet alleen problematisch is voor de filosofie maar ook als wezenlijk problematisch voor gewone individuen (Giddens, 1991). De laat-moderne tijd geeft geen of steeds minder houvast aan religie of tradities, terwijl ieder individu in toenemende mate te maken krijgt met het feit dat er voortdurend keuzes moeten worden gemaakt. Tegelijkertijd bestaat er geen finale autoriteit meer die de oplossingen en antwoorden aan kan reiken. In tegendeel: conflicterende claims van autoriteiten maken het kiezen bijna onmogelijk. Daar waar zelfvorming, wie ben ik en wat kies ik, vanuit de traditie (Aristoteles) wel een zaak was van het individu in sterke relatie tot de gemeenschap, draait het in de moderne tijd vooral om het zoeken naar een unieke en authentieke, persoonlijke identiteit. Het zelf is een reflexief project geworden, waarbij de keuzes niet langer afhankelijk zijn van één autoriteit, maar onderdeel uitmaken van een eigen gekozen lifestyle en identiteit. Die toename van autonomie en zelfsturing gaat gepaard met ook een toenemende

onzekerheid, omdat de elkaar soms tegensprekende experts tegelijkertijd betwijfeld worden. Door voortdurende reflexiviteit en routines proberen we grip te houden op de risico's van de huidige tijd. De traditionele risico's zijn sterk gereduceerd door systemen die voortkomen uit de wetenschap, technologie, politiek en door geld, waardoor we ook meer controle over de toekomst lijken te hebben (Giddens, 1991). Ook de toekomst willen we veilig stellen door met behulp van de systemen de tijd voor ons te 'koloniseren' en risico's zoveel mogelijk uit te bannen. De huidige risico's bestaan veel meer uit het feit dat we totaal afhankelijk zijn van de abstracte systemen (geld, technologie etc.) (Giddens, 1991). We kunnen niet anders dan op deze systemen vertrouwen, maar de aard van dit vertrouwen kent geen morele dimensie.

De VUCA ontwikkelingen en de razendsnelle technologische veranderingen hebben geleid tot een meer horizontale netwerksamenleving waarin burgers toegang hebben tot veel meer informatie. Burgers zijn daarmee ook veel assertiever geworden en verwachten van overheden dat zij als deskundigen betrokken worden bij het maken van beleid. De tijd waarin de overheid eenzijdig voorschrijft ligt achter ons. De uitdaging voor het Rijk is om mee te kunnen bewegen met deze ontwikkelingen.

4.1.2 Hoe speelt het Rijk hier op in?

Appel op flexibiliteit bij de Rijksoverheid, een wendbare overheid

Al deze eerder genoemde maatschappelijke, sociale en technologische ontwikkelingen bewegen het Rijk er toe, veranderingen door te voeren in de rijksdienst die het mogelijk maken adequater te reageren op onverwachte en complexe vraagstukken die zich aandienen. Vraagstukken als klimaatontwikkelingen, terreurdreigingen, de vluchtelingen crises, scherpe maatschappelijke tegenstellingen en gevoelens van onveiligheid. En ontwikkelingen als globalisering door de enorme groei van mobiliteit en de voortdurende ontwikkelingen van ICT en technologie, waardoor grenzen lijken te vervagen maar ook een toenemende individualisering plaatsvindt (NVRD, 2007). Tegelijkertijd lijkt er een steeds groter appel te worden gedaan op de overheid om zoveel mogelijk risico's te mijden en een zero-risk samenleving in te richten (NVRD, 2007). Het vanzelfsprekende vertrouwen dat de burger altijd in de overheid heeft gehad, komt onder druk te staan (WRR, 2012). Om dit vertrouwen te herwinnen moet de overheid kunnen laten zien wat ze heeft bereikt, optreden waar nodig maar de burger niet lastig vallen met onnodige en ingewikkelde regelgeving (NVRD, 2007). De klassieke indelingen van het overheidsbeleid en overheidsorganisaties belemmeren de snelheid en de wendbaarheid waarmee het rijk moet zien in te spelen op de eerder genoemde problematiek. Er is een behoefte ontstaan aan een andere stijl van leiding geven en aan meer afstemming en communicatie tussen overheid en samenleving. In de nota 'De Verkokering voorbij' pleiten de secretarissen-generaal voor het vergroten van de probleemsturing door ook de flexibiliteit van de politieke en ambtelijke organisatie te vergroten (SGO, 2006). De huidige maatschappelijke vraagstukken hebben oplossingen nodig die de betrokkenheid van meerdere ministeries maar ook andere organisaties vragen (SGO, 2006). Ingrepen in de bedrijfsvoering (o.a. op het gebied van rechtspositie en personeel, ICT) moeten de verkokering verbreken en horizontale samenwerking mogelijk maken. Het voorstel is om veel meer departement overstijgend te gaan werken in programma's en projecten en de aannahme hierbij is dat dit ook met minder ambtenaren kan (SGO, 2006). De flexibiliteit wordt dus vooral gezocht in meer horizontale, multidisciplinaire (tijdelijke) vormen van samenwerken.

Samengevat

De huidige tijd kenmerkt zich door een toenemende complexiteit, beweeglijkheid, onvoorspelbaarheid, fundamentele twijfel en onzekerheid. Deze ontwikkelingen doen een appel op de wendbaarheid en flexibiliteit van organisaties. Het Rijk wil hier op inspelen door, vanuit de hiërarchische structuur, meer horizontale en multidisciplinaire samenwerking te bevorderen, binnen en buiten de overheid.

4.2 Flexibiliteit

4.2.1 Verkenning van het begrip

Flexibiliteit is een niet eenduidig te omschrijven begrip. Ik kies twee definities, gericht op individuele flexibiliteit en omschrijf vervolgens hoe flexibiliteit van een organisatie er uit zou kunnen zien, om af te sluiten met de definitie van flexibiliteit, die ik hier verder wil hanteren.

Zygmunt Bouman noemt in 'Vloeibare Tijden' flexibiliteit een deugd en geeft de volgende definitie: *"de bereidheid om snel van tactiek en optreden te wisselen, en zonder spijt afspraken en loyaliteiten te verbreken – en alle mogelijkheden die beschikbaar zijn uit te buiten, eerder dan de eigen vaste voorkeuren te volgen (Bouman, 2012)."*

In de 'Competentiegids Rijk' wordt flexibiliteit als een na te streven competentie genoemd en krijgt daar de volgende invulling: *"past het doel en/of de aanpak aan als de omstandigheden daar aanleiding toe geven"*. Gedragsindicatoren hierbij zijn: kiest een aanpak die past bij de situatie, schakelt indien nodig over op een andere aanpak, past doelen aan bij veranderende omstandigheden, past eigen gedrag aan indien nodig en stelt eigen opvattingen bij op basis van nieuwe informatie (BZK, 2016).

In beide definities ligt een sterk accent op aanpassingsvermogen, het vermogen om het eerder betrede pad te verlaten en de noodzaak om de eigen opvattingen te verruimen op basis van een nieuwe werkelijkheid die zich aandient. Met het verschil dat Baumann ook de nadruk legt op het uitbuiten van alle beschikbare mogelijkheden.

De definities sluiten goed aan bij de ondernemende ambtenaar die zelf afwegingen maakt, open staat voor nieuwe inzichten en daar naar handelt, maar de voorwaarde om dit te kunnen doen ontbreekt in de beschrijving. Deze manier van werken is mogelijk als een medewerker een zekere mate van (handelings)vrijheid heeft. Die vrijheid of autonomie kan alleen worden ingevuld als daarvoor ook de ruimte is. Die ruimte moeten medewerkers niet alleen nemen maar die moet hen vooral worden geboden.

Flexibiliteit in een organisatie, ruimte voor de professional

Naast individuele flexibiliteit, heeft het Rijk ook een belang bij flexibiliteit van de organisatie als geheel. De rijksoverheid spreekt over ontkokering, meer samenwerking en afstemming tussen organisaties en departementen onderling, én met de samenleving. Flexibiliteit van de organisatie wordt dus gezocht in meer multidisciplinaire samenwerking, binnen en buiten het Rijk. De achterliggende theorie van het multidisciplinair samenwerken is om in de samenwerking meer variëteit (interne variëteit) te organiseren, zodat het mogelijk is om te kunnen gaan met de complexiteit aan vragen, belanghebbenden, eisen, kansen etc. van de buitenwereld (externe variëteit) (Wierdsma en Swieringa 2011). De stelling hierbij is: *'only variety beats variety'* (Ashby, 1965). Een organisatie moet verscheiden genoeg zijn om de verschillende vragen vanuit de omgeving aan te kunnen gaan en moet ook constructief om kunnen gaan met die interne verschillen (Wierdsma en Swieringa 2011). Een organisatie moet dus niet alleen constructief omgaan met interne verschillen maar ze bewust organiseren door samenwerking te zoeken en aan te gaan met partners buiten de eigen organisatie. De externe complexiteit, en daarmee de externe variëteit, bepaalt de maat voor de interne variëteit van een organisatie. Organisaties die in staat zijn om met die externe en interne variëteit om te kunnen gaan (variëteithantering), zullen open organisaties moeten zijn waarbij uitwisseling is van beelden en betekenissen, en onderlinge interacties van mensen binnen en buiten het systeem. Dat maakt organisaties soepel en levensvatbaar (Wierdsma en Swieringa 2011).

Binnen een bureaucratisch organisatiemodel, als een stabiel en gesloten systeem, heerst in hoge mate het idee van een beheersbare sturing vanuit een kenbare werkelijkheid. In dit model werkt iedereen idealiter met een eensgezinde doelgerichtheid, binnen een vaste plek in de organisatie. Die plek bepaalt niet alleen de status maar ook de mate van verantwoordelijkheid. En in de traditie zijn het de hogere functies die zowel de organisatie ontwerpen, alsook de taken omschrijven en verdelen. Alles vanuit een geloof in programmeerbaarheid van gedrag en controle, in een kenbare en maakbare wereld waarin vraagstukken overzichtelijk en voorspelbaar zijn. Maar zoals eerder omschreven verandert de wereld snel en is sturing van een organisatie, uitsluitend gebaseerd op een hiërarchisch en bureaucratisch model, niet langer houdbaar.

Niet alleen de omgeving verandert, ook de werkende mens en de relatie tussen medewerker en leidinggevende veranderen. De steeds meer geïndividualiseerde mens werkt aan een eigen identiteit waarin een zoveel mogelijk zelf uitgestippeld carrièrepad een belangrijk onderdeel is. Meer en meer zoeken medewerkers naar ontwikkelingsmogelijkheden die hun inzicht en handelingsmogelijkheden verbreden en verdiepen, om zo hun marktwaarde op peil te houden (Wierdsma en Swieringa, 2011). Organisaties zullen daarom tegemoet moeten komen aan deze toenemende zelfsturing, door een werkgever te zijn die ruimte geeft aan eigen verantwoordelijkheid en ontplooiing. Dit heeft onherroepelijk gevolgen voor de relatie tussen werknemer en leidinggevende, deze is veel minder gebaseerd op een hiërarchische verhouding, maar veel meer op basis van gelijkwaardigheid (Wierdsma en Swieringa, 2011).

Een moderne, wendbare overheid vraagt naast flexibiliteit in de organisaties dus ook om individuele flexibiliteit. Hierbij hebben professionals een bepaalde handelingsruimte nodig.

De afstemming met samenwerkingspartners buiten de eigen organisatie vereist een open beleidsaanpak en een interactieve beleidsontwikkeling (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2002). De mate waarin ambtenaren kiezen voor een open beleidsaanpak, hangt af van de ruimte die zij daar voor krijgen en de mate waarin de organisatie deze openheid en de onvermijdelijke onzekerheid toestaat (Herold, 2017). Het werk is hierdoor immers veel minder van bovenaf planbaar, programmeerbaar en controleerbaar. De individuele ambtenaar is niet langer ondergeschikt en inwisselbaar, maar zijn persoonlijke motivatie, zijn netwerk en zijn beleving zijn bepalend voor het resultaat (Schrijver, 2013: 53-54). Een consequentie van deze manier van organiseren is dat ambtenaren alternatieve voorstellen of percepties voorleggen aan bewindspersonen of aan de politiek, in plaats dat ze van de leiding ontvangen instructies uitwerken en uitvoeren (Schrijver, 2013: 53-54).

Deze manier van werken is mogelijk als een medewerker een zekere mate van (handelings)vrijheid heeft. Die vrijheid of autonomie kan alleen worden ingevuld als daarvoor ook de ruimte is. Die ruimte moeten medewerkers niet alleen nemen maar die moet hen vooral worden geboden, door een organisatie maar vooral door een leidinggevende.

Definitie van flexibiliteit in dit onderzoek

De definitie die ik hier wil hanteren voor flexibiliteit is de flexibiliteit die geldt voor de individuele medewerker. Deze flexibiliteit is te vinden in de **ruimte** die medewerkers krijgen om hun werk te doen. Die ruimte heeft vijf dimensies; wat, hoe, met wie, waar en wanneer (ICTU Programma InternetSpiegel, 2012).

- **Wat** medewerkers doen en **Hoe** ze dat doen (het bepalen van de inhoud van het werk en de manieren om het werk te doen),
- **Met wie** ze werken (de ruimte om zelf de samenwerkingspartners te kiezen)
- **Waar** ze werken (voor de plaats om te werken)
- **Wanneer** ze werken (de planning van het werk)

4.2.2 Instrumenten waarmee het Rijk flexibiliteit kan en wil bevorderen en ruimte geeft aan de professional

In deze paragraaf noem ik een aantal voor het Rijk bekende werkvormen of instrumenten die flexibiliteit in het organiseren te kunnen bevorderen.

Werken in netwerken, ketens en organisatieoverstijgende samenwerkingsverbanden

De rijksoverheid wil inspelen op alle eerder genoemde ontwikkelingen door, naast de bestaande en ook noodzakelijke hiërarchische structuren, veel meer te gaan (samen)werken in netwerken en ketens, en daarmee variëteit aanbrengen binnen het organiseren. Het Rijk moet op die manier flexibeler in kunnen spelen op de snel veranderende samenleving. In plaats van het traditionele kaders stellen en controleren, werken ambtenaren vanuit hun hiërarchische basis, steeds meer organisatie- en departement overstijgend in netwerken, of andere samenwerkingsverbanden, met het idee om vraagstukken uit de samenleving veel meer multidisciplinair maar ook met die samenleving op te lossen. De overheid is steeds meer de organisatie die zorgt voor, in plaats van zorgt dat. Veel kennis en invloed is buiten de overheid, in de samenleving, te verkrijgen maar ambtenaren zullen zelf het initiatief moeten nemen om dit op te zoeken. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat ambtenaren weten hoe, en met welke bevoegdheid zij binnen deze netwerken hun beleidsveld kunnen representeren. Werken in ketens en netwerken geeft medewerkers meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid en bovendien meer gevoel voor het grotere geheel. Ambtenaren zijn in dit geval niet langer alleen verantwoordelijk voor slechts een stukje uit het arbeidsproces, maar nauw betrokken bij zowel de ontwikkeling, besluitvorming als uitvoering van beleid. Hierdoor ontstaat er meer verantwoordelijkheid voor het totaal maar ook een grotere betrokkenheid bij de uitkomsten van de processen.

TPAW

TPAW is een begrip dat wordt gehanteerd door de rijksoverheid en staat voor Tijd-, Plaats- en Apparaatafhankelijk Werken, kortom: het werk kunnen doen wanneer, waar en op welk (mobiel) apparaat dat het beste uitkomt en past bij de taken die gedaan moeten worden. Concreet betekent dit dat een medewerker zijn werkzaamheden kan uitvoeren op een plaats en tijd waar het werk zich 'voordoet', of waar hij op dat moment het meest effectief zijn werk kan doen.

Door de nieuwe mogelijkheden die ICT biedt, kan slimmer en mobieler worden samengewerkt, ook over de grenzen van organisaties heen. Het principe sluit aan bij de eerder genoemde ontwikkelingen. Voor rijksambtenaren wordt het inmiddels steeds normaler dat er flexibel wordt gewerkt binnen en buiten rijkskantoren. In de praktijk laat de noodzakelijke begeleiding en ondersteuning bij de flexibele manier van werken nog wel te wensen over. Met twee medeonderzoekers constateerden wij dat er lang niet altijd duidelijke afspraken gemaakt worden over het gezamenlijke gebruik van de kantooromgeving, over bereikbaarheid en vindbaarheid tussen teamleden, en over hoe er ondanks de onregelmatige aanwezigheid op kantoor, toch samen wordt gewerkt, kennis gedeeld en gewerkt aan sociale cohesie (de Been et al, 2016). Ook het principe dat er niet langer wordt gestuurd en gecontroleerd op aanwezigheid maar op behaalde resultaten, blijkt lastig in de praktijk. Vaak is lang niet duidelijk wat deze resultaten zouden moeten zijn en hebben leidinggevenden moeite om medewerkers 'los te laten', om ze daadwerkelijk de ruimte te geven om het werk op andere plaatsen en tijden te doen, naar eigen inzicht en met anderen dan de eigen directe collega's.

5-R analyse model, sturen tussen hiërarchie en netwerken

Het 5-R analyse model is een instrument waarvoor het Rijk gekozen heeft, het vormt een raamwerk waarbinnen de samenwerkingsrelatie tussen medewerker en leidinggevende (manager) bij de rijksoverheid vormgegeven kan worden. De 5 R'en staan voor richting, ruimte, resultaten, rekenschap en relatie (van der Stoep, 2013). Dit model biedt concrete handvatten om de samenwerking tussen medewerkers en leidinggevenden te analyseren en de verbeteren. Het is ontwikkeld in aanvulling op de verbetering van de slagkracht en de wendbaarheid van de rijksdienst

en beschrijft op hoofdlijnen de samenwerkingsrelatie, maar geeft tegelijkertijd ruimte voor individuele interpretaties. Zo combineert het de kracht van de hiërarchische aansturing met de kracht van de autonome medewerker (van der Stoep, 2013). De manager is verantwoordelijk voor het geven van richting en ruimte aan de medewerker, en de medewerker levert resultaten op en legt rekenschap af aan de manager. Centraal hierbij staat een volwassen relatie tussen manager en medewerker, die gekenmerkt wordt door wederzijds vertrouwen, respect en een gevoelde inspanningsverplichting (van der Stoep, 2013). Het aspect ruimte in dit raamwerk gaat vooral over het creëren van een werkomgeving waarin medewerkers optimaal kunnen presteren, zoals het wegnemen van onnodige regels en procedures of het aanpassen van een belemmerende organisatiestructuur (van der Stoep, 2013). Binnen dit model en de ruimte die het aan medewerkers biedt, speelt de kwaliteit van de relatie tussen medewerker en manager een belangrijke rol. Een goede relatie heeft een sterke basis van vertrouwen waardoor een medewerker open en eerlijk rekenschap af kan leggen (van der Stoep, 2013). Manager en medewerker zijn beiden verantwoordelijk voor het werken aan het verbeteren van de relatie en de samenwerking.

Samengevat

Door horizontaal en multidisciplinair samenwerken ontstaat meer variëteit in het organiseren, dit maakt het mogelijk om te kunnen omgaan met de complexiteit aan vragen, belanghebbenden, eisen en kansen van de buitenwereld. Zo worden organisaties flexibel en levensvatbaar. Een moderne overheid vraagt naast flexibiliteit in organisaties als geheel ook individuele flexibiliteit. Deze flexibiliteit kan worden vertaald in individuele handelingsruimte, deze ruimte heeft vijf dimensies; wat, hoe, met wie, waar en wanneer.

4.3 Controle

4.3.1 Verkenning van het begrip

Ook controle is een niet eenduidig te beschrijven begrip. Ik koppel het begrip aan het functioneren van een bureaucratie, waarbij sprake is van een grote mate van beheersing.

Een gangbare definitie voor controle zou kunnen zijn:

“Een proces waarbij het gedrag van anderen wordt gereguleerd, zodat de door de controlerende partij gewenste output, meer voorspelbaar is (Das & Teng, 1998; Sitkin et al, 2010).”

Met andere woorden; hoe zorg je ervoor dat anderen commitment opbrengen en ook vasthouden, om taken uit te voeren die veel tijd en moeite kosten en tegelijkertijd moeilijk vooraf te omschrijven, te programmeren en te monitoren zijn (Six, 2013).

De bureaucratie als ideaal controlemiddel, onderwerping aan het systeem

Hoewel de term bureaucratie een negatieve lading heeft gekregen, heeft bureaucratie ook veel goeds opgeleverd. De opkomst er van als organisatievorm, heeft de gezagsbeoefenaars van het openbaar bestuur, ontdaan van willekeur, handelen vanuit persoonlijke voorkeuren en magie (Baas, 1995). Zowel de bron van het gezag als het gezag zelf zijn geobjectiveerd omdat ze niet worden bepaald door persoonlijke oordelen maar door van te voren vastgestelde regels. Alleen zo kunnen burgers verzekerd zijn van een betrouwbare, onpartijdige overheid. De socioloog Max Weber gebruikte voor de opkomst van de bureaucratie de term rationalisering. De handelingen binnen de bureaucratie worden niet bepaald door persoonlijke betrokkenheid, voorkeuren of gunsten, maar door regels, doelen, middelen en zakelijkheid. De term professionaliteit in dit kader slaat dan ook op het uitoefenen van een overheidsfunctie, waaraan ook specifieke opleidingseisen verbonden zijn, volgens de normen van een professie. En deze professie ontleent zijn morele codes aan functie in de

samenleving. Als overheidfunctionaris staat alles in dienst van het algemeen belang. Werken voor de staat, betekende en betekent tot op zekere hoogte nog steeds, werken binnen een vaste hiërarchische ordening met een vaste verdeling van taken en bevoegdheden (Baas, 1995).

Weber onderscheidde twee vormen van rationaliteit; doelrationaliteit gericht op effectiviteit en efficiency, en rationaliteit gericht op het hanteren van bepaalde maatschappelijke normen, deels vastgelegd in wetten. Deze laatste vorm van rationaliteit is een eis die kan worden gesteld aan het functioneren van een democratische rechtsstaat.

Weber noemde ook de nadelen van de bureaucratie als 'onpersoonlijke machine' waarin veel individuele vrijheid en eigen initiatief verloren gaat. Dit omdat de nadruk in een bureaucratie ligt op het voorkomen van regelovertreding. Zolang de ambtenaar conform de geldende normen handelt worden de regels niet overtreden. Naleving en controle hierop kan door vormen van bewaking en sanctionering, en door het minimaliseren van de discretionaire ruimte (Jeurissen et al, 2006). Deze ruimte wordt beperkt door regels, voorschriften, heldere procedures en duidelijke functieprofielen waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden omschreven zijn. In de hiërarchische structuur werken ambtenaren bovendien onder verantwoordelijkheid en conform aanwijzing van de leidinggevende.

Mijn definitie van controle leid ik af van de inperking van de discretionaire ruimte, zoals eerder beschreven. Daarom plaats ik het op een continuüm aan de andere kant van flexibiliteit. Eerder beschreef ik flexibiliteit als de ruimte die medewerkers krijgen om hun werk te doen. Een ruimte die vijf dimensies heeft; wat, hoe, met wie, waar en wanneer.

In dit geval is controle de inperking van die ruimte.

Definitie van controle

*“Controle is in dit geval de mate waarin voorgeschreven is **wat** medewerkers doen, **hoe** ze dat doen, met **wie**, **waar** en **wanneer**. En de mate waarin dit tijdens en achteraf wordt nagegaan.”*

4.3.2 Twee vormen van controle

De controle die voortkomt uit het bureaucratische systeem kan een externe- op meting gebaseerde vorm van controle genoemd worden, gebaseerd op naleving van de regels (Das & Teng, 1998). Gericht op het voorkomen van willekeur en transparantie, en het vergroten van controleerbaarheid. Een op interne- waarde gebaseerde controle, ook wel een normatieve -, sociale -, of -in staat stellen tot- controle genoemd, is gebaseerd op een internalisatie van de regels en identificatie met de organisatie of het publieke belang (Six, 2013). Medewerkers van een organisatie zullen de eerste vorm van controle ervaren als een extern (door degene die de regels stelt) opgelegde controle. Bij de tweede vorm identificeren medewerkers zich met de regels, waarden en normen die verbonden zijn aan de professie en het publieke belang (Six, 2013). Empirisch bewijs is geleverd voor het feit dat externe motivatie (door externe controle) de aansturing op basis van interne motivatie (door interne controle), verdringt. En juist die laatste is belangrijk voor vertrouwen (Frey, 1997; Frey & Jegen, 2001; Frey & Osterloh, 2005). Daarover meer bij het onderwerp vertrouwen.

4.3.3 Systeemwereld versus leefwereld

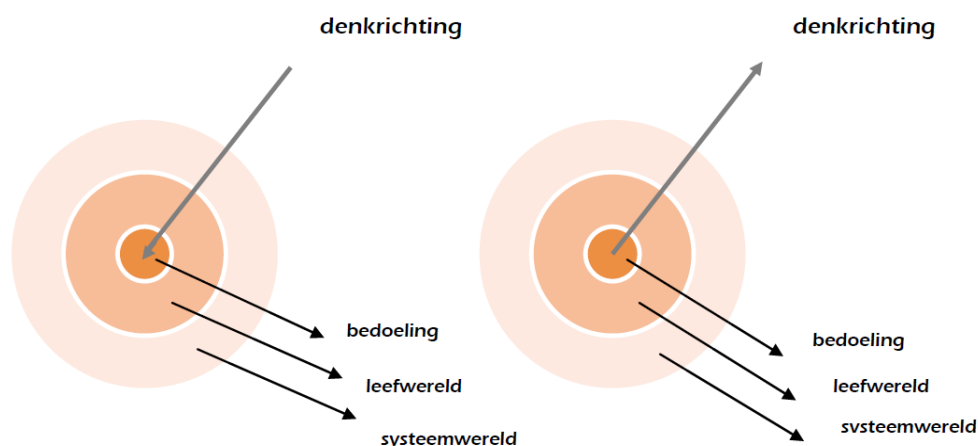
De filosoof Habermas maakt een onderscheid tussen de leefwereld en een bureaucratie als de systeemwereld. Hij wijst er op dat de controlesystemen van de staat (bureaucratie) en de economie, waarbij alles draait om effectiviteit en efficiency, zodanig de leefwereld is binnengedrongen en gaan

beheersen, dat er in die leefwereld een gebrek is ontstaan aan communicatief handelen (Habermas, 1987)¹, waardoor ook de leefwereld is gebureaucratiseerd.

In een traditionele manier van organiseren, zoals dat ook in een bureaucratie het geval is, vormt de systeemwereld namelijk het uitgangspunt. Op papier worden alle plannen, processen en procedures geregeld en via prestatie-indicatoren en auditsystemen vindt monitoring en controle plaats. Dit alles vanuit een oorspronkelijke bedoeling om de leefwereld te kunnen dienen.

De denkrichting is van buiten naar binnen, vanuit de systeemwereld komen we in het hart van de bedoeling, dat het slotstuk van het denkproces vormt en niet het startpunt (Hart, 2013) (zie figuur 5). Door de systeemwereld in het denken en handelen voorop te zetten, raken we (en dan vooral op individueel niveau) ver verwijderd van de oorspronkelijke bedoeling, en organiseren we daarmee volgens het Hart, de wakkerheid weg. Misschien vergelijkbaar met wat Karl Marx de 'vervreemding' van de arbeid noemde, dat door verregaande arbeidsdeling de mens zo ver van het product komt te staan dat een bevredigend idee van controle over de materie verdwijnt (Marx, 1873).

Van het Hart pleit ervoor om, vanuit het onvoorspelbare hier en nu, te bepalen wat nodig is in de leefwereld, om pas aan het eind te beredeneren wat er daarvoor in de systeemwereld moet worden ingericht (zie figuur 3.). Dat maakt de systeemwereld niet langer dominant sturend maar ondersteunend. De sturing ligt bij de mensen. Medewerkers moeten op die manier de leefwereld in om zelf afwegingen te maken, en zelf leren omgaan met complexe vraagstukken uit die leefwereld. Dit alles vergt handelingsvrijheid en een groot verantwoordelijkheidsgevoel (Hart, 2013) en een normbesef.



Figuur 5. Denkrichtingen (Hart, 2013)

Samengevat

Traditionele vormen van controle zijn gericht op het naleven en volgen van de regels, voorschriften en procedures. Deze beperken de handelingsruimte. Wanneer er meer handelingsruimte gewenst is, zijn er andere vormen van controle nodig die zijn gericht op interne- waarden of normen. Hierbij identificeren professionals zich met de normen die zijn verbonden aan de organisatie, de professie of het publieke belang.

¹ Handelen dat gericht is op het tot stand brengen van wederzijds begrip. Hierbij zijn begrijpelijkheid, waarachtigheid, waarheid en juistheid nodig als geldigheidsaanspraken.

4.4 Vertrouwen

4.4.1 Verkenning van het begrip

Vertrouwen vormt een sleutelbegrip in het balanceren tussen flexibiliteit (het genereren van ruimte) en controle. Het is een noodzakelijk ingrediënt als het gaat om succesvolle werkrelaties tussen medewerkers en leidinggevendenden in de samenwerking, helpt bij het omgaan met verschillen, moedigt aan tot het delen van informatie, en vergroot openheid en wederzijdse acceptatie (Argyris, 1970; Den Hartog, 2003; Mayer et al., 1995; Whitener, Brodt, Korsgaard & Werner, 1998;)

Onderzoek onder professionals in de publieke sector toont aan dat management vanuit vertrouwen, als de meest belangrijke factor wordt gezien, die een positieve invloed heeft op de ruimte die medewerkers ervaren bij het bepalen wat ze doen, hoe ze dat doen, met wie ze dat doen en waar en wanneer ze dat doen (ICTU Programma InternetSpiegel, 2012). Kortom, alle eerder omschreven dimensies van ruimte. Verder is de basis voor sturing vanuit het 5-R model (zie 5-R model op pag. 15) een goede relatie tussen medewerker en manager. Een belangrijk kenmerk van zo'n relatie is wederzijds vertrouwen, waardoor de manager de gepaste ruimte geeft aan de medewerker en de medewerker op zijn beurt open en eerlijk rekenschap af kan leggen.

Het belang van vertrouwen

Het inter-persoonlijk vertrouwen is binnen de filosofie het dominante paradigma (McLeod 2006), dit inter-persoonlijke vertrouwen vormt in dit onderzoek dan ook het uitgangspunt.

Er zijn veel individuele en sociale belangen gemoeid met vertrouwen, we hebben het nodig om op mensen te kunnen rekenen voor liefde, advies, hulp en medewerking. Vertrouwen, en dan vooral de juiste redenen om te vertrouwen, zijn belangrijke voorwaarden voor een harmonieuze en goed functionerende samenleving (Petitt, 1995 p. 202). Vertrouwen in de gemeenschap wordt zelfs gezien als noodzakelijk ingrediënt voor een legitieme democratie (Warren, 1999). Maar eerdere studies over algemeen vertrouwen in de overheid tonen aan dat "high" trust van burgers in de overheid onmogelijk is, en dat onvoorwaardelijke trouw ongegrond en zelfs naïef is. Er ligt al voldoende uitdaging om wantrouwen in de overheid te voorkomen (Hardin, 2002). En vertrouwen en wantrouwen zijn twee verschillende concepten, weinig vertrouwen staat niet gelijk aan groot wantrouwen (Lewicki et al, 1998). Verder blijkt vertrouwen noodzakelijk om morele volwassenheid te ontwikkelen en een voorwaarde om samen te kunnen werken, en maakt vertrouwen het mogelijk om betekenisvolle relaties aan te gaan (McLeod, 2006). Als we worden vertrouwd, geeft ons dat niet alleen meer zelfrespect, maar het stelt ons ook in staat anderen te kunnen respecteren (McLeod, 2006). Tegelijkertijd is er altijd ook een risico verbonden aan vertrouwen, een risico op verlies van dingen die we hebben toevertrouwd of het verlies van zelfrespect. Wanneer we vertrouwen zijn we ook kwetsbaar. Immers vertrouwen, zonder het risico om op de een of andere manier ook teleurgesteld te kunnen worden, is geen vertrouwen. Vertrouwen is op een bepaalde manier dus een risicovolle onderneming, we kunnen de risico's wel minimaliseren door controle of door het opleggen van beperkingen, maar hoe meer we dit doen hoe minder er sprake is van vertrouwen.

Een goede en algemene geaccepteerde definitie van vertrouwen komt van Rousseau et al, ook hier zijn de acceptatie van een mate van kwetsbaarheid aan de orde maar ook een zekere positieve, optimistische houding:

"Vertrouwen is een psychologische toestand die de intentie omvat kwetsbaarheid te accepteren, die is gebaseerd op positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van anderen (Rousseau et al 1998)."

Voorwaarden voor vertrouwen

Vertrouwen is er niet zomaar, er zijn condities nodig om vertrouwen tot stand te brengen. Er is optimisme nodig om te kunnen vertrouwen, optimisme over de verwachting dat degene die vertrouwd wordt bepaalde dingen zal doen. We schenken vertrouwen in de hoop dat iemand verantwoordelijk en betrouwbaar gedrag vertoont, maar zonder overtuigd te zijn dat iemand daadwerkelijk competent is voor datgene waar hij of zij voor vertrouwd wordt, kunnen we diegene niet vertrouwen. Een voorwaarde is dus dat we optimistisch zijn over het feit dat iemand competent is voor een bepaalde taak en ook toegewijd aan datgene wat hem/haar is toevertrouwd (McLeod, 2006). Dit vertrouwen bestaat dus uit de relatie tussen drie componenten: A vertrouwt er op dat B, X zal doen en B weet dat A hem vertrouwt (Hardin, 2002). In dit geval hoeven we iemand niet in alles te vertrouwen, maar we vertrouwen die persoon vooral in een specifiek gebied.

Soms kan vertrouwen worden geschonken uit de hoop of verwachting op verantwoordelijk en betrouwbaar gedrag. Een optimistische instelling waarbij we aannemen dat iemand zich op een bepaalde manier zal gedragen, maakt dan plaats voor de overtuiging dat iemand iets behoort te doen of bepaald gedrag behoort te vertonen. Er wordt dan een bepaalde houding verwacht. Specifieker nog, er wordt een normatieve houding verwacht en daardoor zijn de verwachtingen dus gebaseerd op normatief gebied en niet op de voorspelbaarheid van gedrag (Walker, 2006). Er zijn zowel individuele als sociale voordelen te behalen uit vertrouwen. Denk aan morele volwassenheid of een sterk sociaal netwerk, die beiden op elkaar inwerken. Moraliteit komt voort uit interactie en samenwerking, maar om succesvol te kunnen samenwerken is weer een bepaalde morele volwassenheid nodig, die alleen kan ontstaan uit een morele educatie of opvoeding die gebaseerd is op vertrouwen (Baier, 2004). Zo vormt, volgens Baier, vertrouwen de basis voor moraliteit.

4.4.2 Hoe verhoudt zich het begrip vertrouwen tot controle ?

Zoals eerder gezegd behelst vertrouwen een zekere mate van risico en een (bepaalde mate van) afwezigheid van controle. Ze zouden door elkaar vervangen kunnen worden. Wanneer je vertrouwt controleer je niet en als je controleert, vertrouw je niet. Zo kunnen we controle zien als een strategisch instrument tegen wantrouwen (Knights et al, 2001).

In andere theorieën vormen vertrouwen en controle juist een samenspan, kunnen elkaar versterken (Das & Teng, 1998). Een op interne- waarde gebaseerde controle, waarbij medewerkers zich regels, waarden en normen, die verbonden zijn aan de professie en het publieke belang, hebben eigen gemaakt, heeft als effect dat mensen meer een gevoel van zelfbeschikking hebben en ook meer de neiging om oorzaken van hun acties aan zichzelf toe te schrijven (Six, 2013).

Autonomie wordt gesteund en gestimuleerd door een 'normatieve motivatie' (Winter & May, 2001), want medewerkers die normatief gemotiveerd zijn, zullen de oorzaken van hun handelen binnen zichzelf zoeken en niet bij anderen die hen de regels opgelegd hebben. Deze zelf opgelegde en vrijwillige 'nakoming' (ik gebruik hiervoor vanaf nu de term compliance) heeft weer een positief effect op het vertrouwen van degene die deze persoon aanstuurt (Six, 2013). Een zelf versterkende cyclus van vertrouwen en controle.

De redenering van Six gaat als volgt: 1) hoe meer een medewerker zich normen heeft eigen gemaakt, hoe hoger de zelf opgelegde compliance, 2) hoe hoger de zelf opgelegde compliance, zoals een leidinggevende die waarneemt, hoe sterker het vertrouwen van de leidinggevende, 3) hoe hoger het vertrouwen van de leidinggevende, zoals een medewerker die waarneemt, hoe groter het gevoel van zelfbeschikking van die medewerker en hoe meer de medewerker zich de normen eigen maakt. Six redeneert vervolgens dat een bepaalde vorm van controle, die gericht is op het versterken van de zelfbeschikking, weer een positief effect heeft op het eigen maken van de normen. Zo ontstaat er een zelfversterkende cyclus.

De stijl van leiderschap lijkt van invloed te zijn op de mate van vertrouwen die medewerkers hebben in hun leidinggevende (Akker, Heres, Lasthuizen & Six, 2009), en bevordert het vertrouwen. Het gaat dan vooral om ethisch leiderschap, waarbij "de leidinggevende gepast normatief gedrag laat zien

door persoonlijk handelen, inter-persoonlijke contacten en dit gedrag ook aanmoedigt bij medewerkers door communicatie over en weer, versterking en besluitvorming” (Brown, Trevino & Harisson, 2005). Een ethisch leider is zowel een moreel persoon als een moreel manager (Trevino, Hartman & Brown, 2000). Persoonlijke eigenschappen en karaktertrekken als eerlijkheid, betrouwbaarheid en integriteit vormt een moreel persoon, samen met het morele gedrag dat die persoon vertoont (Trevino & Brown, 2005). De leiderschapsstijl is een belangrijk kenmerk van de ethische cultuur van een organisatie (Trevino, Weaver, Gimbson & Toffler 1999) en het is dan ook de leidinggevende die ervoor kan zorgen dat ethiek op de agenda van de organisatie staat.

Samengevat

Vertrouwen vormt een sleutelbegrip bij het geven en nemen van handelingsruimte.

Het vraagt van ons dat we in staat zijn om ons in een zekere mate kwetsbaar op te stellen, dat we een positief beeld hebben van de ander over een bepaald gebied, en optimistisch zijn dat een persoon competent is om datgene te doen wat hem is toevertrouwd.

De stijl van leidinggeven is van invloed op de mate van vertrouwen tussen leden van een organisatie. Het gaat dan vooral om ethisch leiderschap, waarbij de leidinggevende aandacht schenkt aan ethiek en hierbij een voorbeeldrol vervult.

4.5.1 Ambtelijk vakmanschap en botsende waarden

Ik kies ervoor om in dit onderzoek deze onderwerpen te noemen omdat de rijksoverheid zich buigt over de invulling van wat ambtelijk vakmanschap vandaag en morgen betekent. De onderwerpen die hier aan de orde zijn, raken wat mij betreft direct aan het vormen van een visie over ambtelijk vakmanschap.

Het Rijk heeft de ontwikkeling van hoogwaardig ambtelijk vakmanschap op de agenda staan om mede vorm te kunnen geven aan een moderne overheid, die goed werkgeverschap toont en flexibel georganiseerd is. (DGOO, 2015). Het programma rond dit thema zet zich in voor ambtelijk vakmanschap als publieke waarde: ambtenaren werken voor het publieke belang en zijn goed aangesloten op de dynamische samenleving waarvoor zij werken (BZK, 2017). De veranderende omgeving vraagt om meer flexibiliteit en mobiliteit, gepaste scholing en ontwikkelingsmogelijkheden, voor zowel medewerkers als leidinggevenden. De ambtenaar van vandaag moet goed samen kunnen werken met andere overheden en in staat zijn om succesvol de verbinding aan te kunnen gaan met de diverse stakeholders uit de samenleving, die ieder hun eigen belangen hebben. De ambtenaar is steeds meer de schakel tussen maatschappij en organisatie, in plaats dat de samenleving is ingericht rond organisaties. Het zijn de organisaties die ambtenaren moeten ondersteunen in die rol. Wat vraagt dat van organisaties en management qua leiderschap en leervermogen? En hoe kan het traditionele beeld van de anonieme ambtenaar die hiërarchische opdrachten uitvoert, worden vervangen door dat van de ondernemende ambtenaar die in samenwerking met partners maatschappelijke meerwaarde creëert? Die beweging legt meer verantwoordelijkheid bij individuele ambtenaren. Wat hebben ambtenaren nodig om die verantwoordelijkheid op zich te nemen? En hoe krijgt hierin de relatie tussen medewerker en leidinggevende vorm? Welke kwaliteiten vraagt dit van een leidinggevende bij de overheid?

Volgens bestuurskundige Zeger van der Wal heeft een overheidsmanager in de 21-eeuwse VUCA omgeving vooral politieke sluwheid nodig om het vluchtige politieke spel te begrijpen en te waarderen. Managers bij de overheid komen steeds meer in een spagaat terecht omdat van hen verwacht wordt de toekomst te duiden en te modeleren, terwijl de VUCA ontwikkelingen dat juist onmogelijk maken (van der Wal, 2017). Er vindt steeds meer vermenging van werk en privé plaats omdat het meeste werk zich afspeelt in een virtuele wereld, waardoor het werk vanaf iedere locatie

kan worden gedaan en op ieder moment van de dag. Steeds meer werknemers zijn zzp'er met meerdere banen naast elkaar of zijn binnen het Rijk flexibel in te zetten en werken daardoor voor meerdere rijksdiensten. Zo ontstaat een heel divers medewerkersbestand, dat snel wisselt, hoge eisen stelt aan autonomie en persoonlijke ontwikkeling, maar ook heel veel kan.

Van der Wal wijst in zijn oratie uit maart 2017 'De 21-eeuwse overheidsmanager' op de spanning tussen twee voor het Rijk belangrijke waardesystemen. Het systeem van het bureaucratisch ethos tegenover dat van het innovatie ethos. Omdat het in deze tijd volgens hem nodig is om institutionele en rechtstatelijke rollen en verplichtingen te combineren en af te wisselen met meer risicovol, ondernemend en disruptief, oppositioneel en opstandig gedrag, zodat nieuwe ideeën zowel gegenereerd, beoordeeld, geselecteerd alsook op een succesvolle manier ten uitvoer kunnen worden gebracht. Waarden die horen bij het bureaucratische ethos: stabiliteit, onpartijdigheid, voorspelbaarheid, regelgetrouwheid en spaarzaamheid. En aan de andere kant de waarden bij het innovatie ethos: disruptief, klantgerichtheid, experimenteel en gedurfdheid. Totaal verschillende kwaliteiten die kunnen worden gezocht in twee verschillende typen managers maar waarvan het, volgens van de Wal, steeds belangrijker wordt dat deze uiteenlopende kwaliteiten in de 21-eeuwse overheidsmanager verenigd zijn.

4.5.2 De ondernemende ambtenaar

Niet alleen leidinggevend bij de overheid maar ook ambtenaren van deze tijd, moeten zich kunnen bewegen tussen de bureaucratische waarden (o.a. stabiliteit, onpartijdigheid, voorspelbaarheid, regelgetrouwheid etc.) en eerder genoemde waarden die passen bij een adaptief vermogen; disruptief, experimenteel, gedurfdheid en vooral ondernemendheid, die de huidige tijd vraagt. De ondernemende ambtenaar voert steeds minder hiërarchische opdrachten uit om maatschappelijke meerwaarde te creëren, maar werkt samen met de betrokken en belangrijke partijen binnen en buiten de overheid, doet dat op een manier die hij/zij zinvol acht en kiest daarbij zelf de samenwerkingspartners. Ondernemend zijn in dit geval betekent dat een (beleids)ambtenaar lef heeft, zelf grenzen vaststelt, afwegingen maakt en open blijft staan voor nieuwe inzichten (Herold, 2017).

Paul 't Hart omschrijft in zijn essay "Ambtelijk vakmanschap 3.0", zijn zoektocht naar de kwaliteiten waar de ambtenaar van morgen aan moet voldoen. Hij begint met de oude bureaucratische waarden en 'Weberiaanse deugden' als neutraliteit, voorspelbaarheid, integerheid, en betrouwbaarheid (Hart, 2015 p. 11), die belangrijk waren in een politiek- bestuurlijk systeem dat vorm kreeg in de loop van de twintigste eeuw. Een tijd waarin bestuursorganen alle ruimte kregen om te besturen, waarbij de aandacht vooral was gericht op het stabiliseren en bestuurbaar houden van een maatschappij die verdeeld was door een veelheid aan religieuze, ideologische en regionale identiteiten en tegenstellingen (Hart, 2015, p. 9). De weg die 't Hart aflegt verloopt vanaf het Interbellum en de wederopbouwperiode in de twintigste eeuw via de 'reparatieperiode' in de jaren '60 naar de huidige 'turbulente netwerksamenleving', en mondt uit in 8 kwaliteiten waaraan de (toekomstige) ambtenaar moet voldoen. Ook 't Hart gebruikt de term 'ongemakkelijke spagaat', waarin ambtenaren tussen oude en nieuwe waarden terecht kunnen komen. Hij benadrukt dat, ondanks alle kritiek, deze oude waarden de fundering vormen van mentale tradities, rolopvattingen, spelregels en praktijken waaraan in de loop der tijd andere waarden als lagen zijn toegevoegd (Hart, 2015, p. 9). Uit zijn zoektocht destilleert 't Hart de volgende kwaliteiten waaraan de ambtenaar 3.0 moet voldoen (Hart, 2015 p.36): *resultaatgericht, geloofwaardig, weet kansen te selecteren, in te schatten en aan te grijpen, politiek bekwaam, transparant* (zoekt naar het afleggen van verantwoording), *toegankelijk* (intern en extern zichtbaar en benaderbaar en aangesloten bij relevante netwerken), *verbonden en verbindend* (in staat tot perspectiefwisseling en constructieve dialoog met partijen van zeer verschillende achtergrond en oriëntatie).

Als we hier de eerder genoemde kwaliteiten als disruptief, experimenteel, gedurfdheid en ondernemendheid aan toevoegen, wordt het contrast met de traditionele bureaucratische waarden zichtbaar. Bureaucratische waarden als loyaal en effectief dienend, voorspelbaar, integer, regelgetrouw.

4.5.3 Normatieve professionaliteit

Daar waar de bureaucratische omgeving vooral een meer technisch -instrumentele invulling geeft aan professionaliteit, vraagt de eerder omschreven noodzakelijke handelingsruimte of discretionaire ruimte, om een vermogen tot kritische en reflexieve omgang met de normen en waarden. Een ambtenaar zal zich moeten kunnen bewegen tussen de eisen die worden gesteld aan het werken voor de overheid en een toenemende autonomie, die de huidige tijd vraagt. Harry Kunneman (2013) spreekt van een normatieve professionaliteit, die gebaseerd is op de ontwikkeling van reflectieve verbindingen tussen cognitieve inzichten, organisatienormen en morele en existentiële waarden op het niveau van praktische werkprocessen. Volgens hem moeten we nadenken over hoe productiviteit en efficiency kunnen samengaan met moreel commitment en existentiële betekenis. De professional is niet langer overgeleverd aan de eisen van de organisatie, leidinggevende of burger maar is zelf een actieve deelnemer in het krachtenveld, van soms botsende waarden en maakt zelf afwegingen.

De Universiteit van Humanistiek geeft de volgende definitie aan normatieve professionalisering:

“De bewustwording van het krachtenveld van verschillende normen (maatschappelijke, organisatorische, professionele en persoonlijke) (...) waarin de professional zich bevindt en het zoeken naar de juiste rechtvaardigheidsgrond voor het professionele handelen die per situatie kan verschillen en om een afweging (vooraf, tijdens en achteraf) vraagt.” (Humanisme en humaniteit in de 21^{ste} eeuw. Onderzoeksprogramma UvH, 2005-2010).

Bovenstaande definitie gaat nadrukkelijk uit van ook persoonlijke normen die in het spel zijn. In deze context spreken we over een *horizontale moraliteit*, omdat *verticale moraliteit* voortkomt uit een hiërarchische situatie waaraan een absolute geldige morele waarheid ten grondslag ligt, die een eenduidig en niet te betwijfelen onderscheid maakt tussen het goede en het kwade (Ewijk & Kunneman 2013). Horizontale moraliteit neemt afstand van deze absolute geldigheidspretenties. Voor de ontwikkeling van horizontale moraliteit is het nodig om het eigen beperkte morele vocabulaire te verrijken door een ‘waardige strijd’ aan te gaan met andere morele vocabulaires, tradities en praktijken (Kunneman, 2013).

Samengevat

Opererend vanuit een bureaucratische hiërarchie in horizontale samenwerkingsverbanden, komen ambtenaren en leidinggevenden in twee waardesystemen terecht. Enerzijds de bureaucratische waarden (o.a. regelgetrouwheid, voorspelbaarheid) en anderzijds waarden die nodig zijn om te kunnen opereren in de turbulente netwerksamenleving (o.a. ondernemendheid, gedurfdheid). Dit vraagt dat ze op een professionele, zelfstandige en verantwoordelijke manier om kunnen gaan met de (discretionaire) ruimte. Ze moeten zich bewust zijn van het maatschappelijke, organisatorische, professionele en persoonlijke krachtenveld waarin ze zich begeven, en zoeken naar de juiste rechtvaardigheidsgrond voor het eigen professionele handelen. Dit vereist verdere professionalisering die ook gericht is op normativiteit.

5 Filosofische analyse

Dit hoofdstuk en hoofdstuk 6 (praktijkonderzoek) gaan in op de volgende deelvragen:

- 3 a. Wat omvat hier het begrip vertrouwen?
- b. Zijn er voorwaarden voor dit vertrouwen?
- c. Welke invloed heeft de mate van vertrouwen op de mate van controle en flexibiliteit?
- d. Hoe/kan vertrouwen tot stand worden gebracht?

In deze filosofische analyse werk ik op basis van de voorgaande theorie een filosofisch concept uit van een ideale vertrouwensrelatie tussen medewerker en leidinggevende, die past in de eerder geschetste context waarin ruimte voor de professional belangrijk is. Ik start vanuit een traditioneel bureaucratisch denkkader, en ontwikkel dit concept door in een verruimd kader waarin nieuwe waarden als ondernemendheid, gedurfdheid en toegankelijkheid een plek krijgen. Zo ontstaat er een groei-model van de vertrouwensrelatie tussen medewerker en leidinggevende, waarin ook belangrijke condities en voorwaarden aan bod komen.

De ontwikkeling van een vertrouwensrelatie. Naar een 'rijke' vertrouwensrelatie

De mens is vanaf de geboorte een afhankelijk wezen. Ook is de mens sociaal, vergankelijk en in staat om te reflecteren. Mensen kunnen elkaar behoorlijk in de weg zitten, en zelfs een bedreiging voor elkaar vormen, maar kunnen met elkaar ook die vergankelijkheid en beperktheid compenseren door samen te werken, want samen kunnen we dingen doen die we onmogelijk alleen voor elkaar kunnen krijgen. Soms zijn er veel mensen nodig om iets te bereiken en soms zijn er mensen nodig met specifieke of verschillende talenten en vaardigheden. Altijd geldt, daar waar mensen samenwerken is er een bepaalde mate of vorm van vertrouwen nodig.

Een manier om samen te werken en op de bijdrage van anderen te kunnen rekenen, is door het maken van expliciete afspraken, bijvoorbeeld door het afsluiten van een contract. Zo'n afspraak of contract maakt duidelijk wat we van de ander kunnen verwachten en wat de sancties zijn als de afspraken niet nagekomen worden. We kunnen een contract beschouwen als een soort belofte die duidelijk maakt waar we op kunnen rekenen, maar meer dan dat kunnen we dan ook niet verwachten. Zo kunnen we gericht vertrouwen met een afgebakende hoeveelheid kwetsbaarheid of beter nog teleurstelling voor wat er te verliezen valt wanneer de afspraken niet worden nagekomen. Een contract kan op die manier dus ook een samenwerkingsrelatie beschermen tegen mogelijke risico's en rampspoed.

In zijn meest bekende werk 'de Leviathan', waarin Thomas Hobbes pleit voor een absoluut centraal gezag om orde in een samenleving te garanderen, beschrijft Hobbes het grote voordeel van dreiging met sancties bij het verbreken van een contract, om de politieke orde te handhaven (Hobbes, 1651). Omdat 'de mens voor de andere mens een wolf is', zijn mensen vooral gericht op zelfbehoud. Maar door die afgedwongen orde, zo redeneerde hij, is de mens minder bezig met het veilig stellen van de eigen belangen, en komt zodoende meer toe aan constructieve dingen in het leven. Natuurlijk is het contract van Hobbes een contract tussen alle burgers onderling en het contract in deze context een afspraak tussen twee of enkele individuen. De werking en het effect van sancties echter is gelijk.

In een contract wordt moraliteit, en dus ook het vertrouwen dat hierbij nodig is, gereduceerd tot een aantal spelregels waaraan ieder zich zal moeten houden (Baier, 1986, p. 249).

De dreiging van een sanctie kan een stimulans zijn om je aan de regels te houden en kan daarmee een bepaalde mate van betrouwbaarheid afdwingen. Maar een vertrouwensrelatie waarin degene die het vertrouwen schenkt, leunt op de macht van mogelijke sancties, en degene die vertrouwd wordt als reactie op die dreiging de zaken mooier voordoen dan ze zijn, is moreel corrupt (Baier, 1986).

Veel instituties waar economische belangen spelen, werken aan het tot stand brengen en vergroten van vertrouwen in samenwerkingsrelaties (Hardin 1996 p. 34). Dit zijn relatief overzichtelijke situaties omdat dit meestal contractsituaties betreft waarin uitkomsten van menselijke samenwerking voorspelbaar, achteraf duidelijk meetbaar en dus ook controleerbaar zijn. Het wordt pas moeilijker als dit niet het geval is.

De vertrouwensrelatie tussen een leidinggevende en een medewerker in een traditionele, hiërarchische bureaucratische setting is vooral gebaseerd op het principe dat de medewerker zo goed mogelijk doet wat van hem wordt gevraagd, en over datgene wat van hem wordt gevraagd, kan weinig misverstand bestaan (het wat, hoe, met wie, waar en wanneer is duidelijk). Wanneer hij dat goed uit weet te voeren maakt hem dat loyaal en betrouwbaar, en de uitkomst voorspelbaar en controleerbaar. De situatie is vergelijkbaar met een contract waarin expliciet is vastgelegd wat er verwacht mag worden, zodanig dat de risico's zijn geminimaliseerd. Tussen de contractanten is wel vertrouwen nodig maar beperkt, en in ruil voor het minimaliseren van de risico's kan een afgepaste en afgemeten hoeveelheid output van de medewerker worden verwacht. De afgebakende taak die is toevertrouwd, bepaalt de discretionaire ruimte.

Om betrouwbaar te zijn, hoeft de medewerker dus niet buitensporig veel welwillendheid te tonen of een grote verantwoordelijkheid in de omgang met de discretionaire ruimte te dragen, want die ruimte is beperkt.

De vertrouwensrelatie in een contract gaat meestal uit van een vrijwillig afgesloten overeenkomst tussen gelijken. De relatie tussen medewerker en leidinggevende is echter niet gelijk, er is een machtsverschil omdat de leidinggevende de medewerker beoordeelt op het functioneren. Beiden verwachten wel iets van elkaar, er is sprake van wederkerigheid, maar dat wat er wordt verwacht of waar het vertrouwen zich op richt, verschilt. Het machtsverschil en daarmee het verschil in de mate van kwetsbaarheid maakt deze vertrouwensrelatie a-symmetrisch (Baier 1986 p. 242).

Van de medewerker wordt verwacht bepaalde taken uit te voeren en van een leidinggevende verwachten we dat deze op individueel niveau, zo goed mogelijk aan weet te geven wat die taken zijn (het wat, hoe, met wie, waar en wanneer). Dat hij/zij hier toezicht op weet te houden en in staat is de medewerker hierop te beoordelen. De medewerker wil immers ook gezien, gewaardeerd en beloond kunnen worden voor zijn werk. Beiden hebben elkaar nodig, maar voor andere dingen. Er is wel een gemeenschappelijk belang. Dat is de vertrouwensrelatie, die nodig is voor een goede samenwerking en beiden hebben er natuurlijk belang bij dat de taken zo goed mogelijk worden uitgevoerd. Maar de eerder genoemde waarden en competenties waar een ambtenaar van vandaag aan moet voldoen, zijn naast loyaliteit en integerheid vooral ook ondernemendheid, gedurfdheid, politieke bekwaamheid, toegankelijkheid, transparantie, verbinding met partijen van zeer verschillende achtergrond en in staat zijn om kansen te selecteren, in te schatten en aan te grijpen. Dit alles vereist de nodige (handelings)ruimte die een leidinggevende een medewerker zal moeten bieden (het wat, hoe, met wie, waar en wanneer is veel minder duidelijk) en die een medewerker zal moeten aangrijpen.

In een situatie die vergelijkbaar is met een contract, zoals eerder omschreven, heeft betrouwbaarheid vooral betrekking op datgene wat expliciet is overeengekomen. Degene die vertrouwd wordt, bewijst zichzelf betrouwbaar wanneer hij of zij zich houdt aan de overeenkomst. De handelingsruimte is hier beperkt. De aard en de mate van vertrouwen dat nodig is in een situatie waarbij het wat, waar, wanneer, met wie en hoe niet of minder duidelijk is, verschilt van het 'kunnen rekenen op iets' in de contractsituatie. Hier is een vorm van vertrouwen en betrouwbaarheid nodig die verder gaat dan het 'kunnen rekenen op iets', omdat bij deze vorm ook het aspect van onderlinge afhankelijkheden aan bod komt en de manier waarop wij hier door reflectiviteit gehoor aan kunnen geven (Jones 2012 p. 65). We reageren op het appel van de ander die afhankelijk is van ons en ons om bepaalde redenen nodig heeft. Hoe dit werkt, zal ik later uitleggen.

Wanneer de handelingsruimte toeneemt, nemen ook de onzekerheid en mogelijke risico's toe. We zullen dan geneigd zijn om, op basis van verwachtingen en overtuigingen, een oordeel te vellen over iemands betrouwbaarheid. Zodra we ons dat beeld hebben gevormd, maken we een inschatting van de risico's en als het niet lukt om dat beeld te krijgen, zullen we dat wat er op het spel staat willen monitoren. Becker noemt dit een cognitief vertrouwen, een kwestie van strategisch kiezen (Becker 1996 p. 45). Want, redeneert Becker, de mens is een rationeel handelend wezen dat vooral de eigen belangen na zal willen streven. We moeten dit eigenbelang niet te nauw opvatten, het kan egoïsme maar ook altruïsme, perfectionisme of ambitie zijn waaruit die eigen belangen ontstaan. We hebben kennis en macht nodig om onze belangen effectief na te streven, en wanneer ons die kennis en macht ontbreekt, hebben we vertrouwen in anderen nodig, omdat we hun kennis en macht nodig hebben voor onze eigen effectiviteit (Becker 1996 p. 49). Eigenbelang, gevoed door welke motivatie dan ook, vormt een wankelende basis voor betrouwbaarheid, omdat eigenbelang de responsiviteit die voort kan komen uit reflectiviteit, belemmert (Jones 2012 p. 70).

Becker brengt hier tegenover een niet-cognitieve vorm van vertrouwen in. Een vorm die, in tegenstelling tot veel politieke en filosofische theorieën over menselijk gedrag, niet uitgaat van eigenbelang als belangrijkste motivatie. Dit vertrouwen komt tot stand door gedrag, beïnvloeding, emoties en motivaties die het algemene vertrouwen wekken, en is dus niet specifiek gericht op bepaalde mensen of organisaties (Becker 1996 p. 44). Ook wel een intentioneel vertrouwen genoemd zonder doelgerichtheid (Baier 1986 p. 235), of een affectief, emotioneel vertrouwen (Jones 2012). Bij deze vorm zijn we eerder geneigd te vertrouwen ongeacht het feit dat we overtuigd zijn van iemands betrouwbaarheid. Zonder naïef te zijn natuurlijk, we willen wel weten of iemand er op uit is het vertrouwen te schaden.

Dit is niet alleen een manier om met onzekerheden om te kunnen gaan maar een manier van zijn, een grondhouding, om te kunnen bewegen op zowel bekend als onbekend terrein (Becker 1996 p.50). Dit non-cognitieve vertrouwen, of ook wel vertrouwen aan de voorkant of vooraf, kunnen we gebruiken als startpunt of uitgangspunt voor de nieuwe vertrouwensrelatie tussen medewerker en leidinggevende. Ik zal aantonen dat deze vorm van vertrouwen echter niet vrijblijvend en vanzelfsprekend is. Deze vertrouwensrelatie vergt een actieve en responsieve houding van beide partijen, waarin het elkaar overtuigen van welwillendheid en de juiste motivaties een belangrijke rol spelen.

Hoe ziet dit niet-cognitieve vertrouwen er uit in de relatie tussen medewerker en leidinggevende? En als we eigenbelang niet langer zien als belangrijke motivatie, welke motivaties voor menselijk handelen zijn dan van belang in een klimaat waarin vertrouwen heerst?

Welke motivaties verschaffen een bepaalde mate van zekerheid die we nodig hebben als er belangrijke dingen op het spel staan?

Eerder noemde ik welwillendheid als motivatie een belangrijke voorwaarde.

Die welwillendheid zouden we simpelweg op kunnen vatten als de zorg of het gevoelde belang voor het welzijn van anderen (Becker 1996 p. 54). Die zorg kan gericht zijn op een individu, familie, vrienden, collega's maar ook op onbekende anderen. Of veel algemener nog op medemensen, medeburgers. De welwillendheid van zowel een leidinggevende als een medewerker kan op elkaar gericht zijn; beiden vertrouwen er op dat de ander ook echt wil doen wat er van hem of haar wordt verwacht, met het oog op het belang van de ander en het gemeenschappelijk belang van de samenwerkingsrelatie of de vertrouwensrelatie. Maar in deze context, de rijksoverheid, mag worden verwacht dat de zorg en het belang vooral ook gericht zal zijn op de maatschappij, de medeburger. Vanuit de wil en het gevoelde belang dat uit zou moeten gaan van het ambt, om datgene te doen wat in positieve zin bijdraagt aan de maatschappij.

Andere belangrijke motivaties zijn gewetensvolheid, plichtsgevoel en wederkerigheid (Becker 1996).

Deze zijn normgedreven; we willen graag doen wat de (spel)regels ons voorschrijven. We zullen eerder doen wat hoort, wat correct is, dan dwars ingaan tegen de regels. Volgens filosoof David Hume moet dit wel een gevoelde plicht zijn, geen beredeneerde of opgelegde plicht. Want, zo redeneerde hij, opgelegde plichten kunnen ons niet motiveren in het handelen, dat kunnen alleen gevoelens en verlangens en eigen overtuigingen (Hume, 1739). Motivaties als welwillendheid en gewetensvolheid zullen voor responsiviteit zorgen wanneer je weet dat er op je wordt gerekend (Jones 2012 p.68). Wederkerigheid is de natuurlijke menselijke neiging om het gedrag van de ander te beantwoorden met gepast gedrag. Een tweerichtingsverkeer van geven en nemen en samenwerken. We zijn zelfs in staat om perspectieven en motieven van anderen, waarvan we ons een beeld vormen, mee te nemen in onze overwegingen (theory of mind). Dit zorgt ervoor dat we bij ons handelen en bij het maken van keuzes, uit kunnen gaan van het feit dat anderen ons nodig hebben en op ons rekenen. Bij het maken van onze plannen gaan we er van uit dat de ander deze afhankelijkheid erkent en hierop acteert (Jones 2012 p. 64). Vertrouwen tonen is soms voldoende om betrouwbaar gedrag uit te nodigen (Jones 2012 p.65). Dit betekent dat we op deze manier actief op zoek kunnen gaan naar bepaalde competenties om de effectiviteit bij bepaald werk dat moet worden gedaan, te vergroten.

Bij dit non-cognitieve of intentionele vertrouwen als startpunt hebben we vervolgens wel gegronde redenen nodig om de ander te kunnen vertrouwen en te kunnen blijven vertrouwen, we willen immers niet dat het een naïef vertrouwen is. Die redenen zouden de motivaties kunnen zijn die ik eerder noemde. Dit betekent dat we op een bepaalde manier overtuigd, of op zijn minst optimistisch moeten zijn over deze motivaties en over de goede wil en toewijding van de ander. Vanzelfsprekend hebben we daar geen zekerheid over. Daarom zal de ander aan die overtuiging en dat optimisme bij moeten dragen door deze goede wil en de eerder genoemde motivaties te tonen. Uiteindelijk draait het bij effectief samenwerken vooral over toewijding en anderen overtuigen van die toewijding (Hardin 1996 p. 29). Het is dus belangrijk om hier bewust tijd en aandacht aan te besteden door hierover te communiceren.

Hierdoor ontstaat er een geavanceerdere vorm van vertrouwen die niet alleen uitgaat van onderlinge afhankelijkheid tussen mensen, maar bovendien in beeld brengt dat we in staat zijn te reflecteren, en door die reflecties adequaat kunnen reageren op de afhankelijkheid van een ander persoon (Jones 2012 p.65). Deze manier van vertrouwen gaat uit van menselijke motivaties die ons aanzetten om daar waar nodig en gewenst, onze inzet te leveren.

Dit brengt een soort vrijwilligheid met zich mee die bij de eerste omschrijving van vertrouwen nog niet aan de orde was. De vrijwilligheid in een situatie vergelijkbaar met een contract richt zich op dat wat is overeengekomen, maar in de geavanceerdere vorm kan die vrijwilligheid zich richten op alles waar onze kennis en competenties nodig en nuttig zijn.

Wanneer er meer discretionaire ruimte of discretionaire macht ontstaat, in een situatie waarin het wat, hoe, met wie, waar en wanneer veel minder duidelijk is, groeit naast het belang van allerlei beroepscompetenties vooral het belang van morele competenties. We willen graag dat iemand de juiste morele afwegingen en keuzes kan maken in onduidelijke situaties. En die onduidelijke situaties nemen toe als ook de handelingsruimte toeneemt. Het maken van die morele afwegingen houdt ook in dat we zelf een inschatting kunnen maken of we in staat zijn een bepaalde taak of verantwoordelijkheid op ons te nemen. We moeten onze grenzen kennen en verkennen en tijdig signaleren wanneer de inzet en vaardigheden van anderen gewenst zijn, omdat we tegen onze eigen grenzen aanlopen.

Deze geavanceerde vorm van vertrouwen en betrouwbaarheid, 'rich trustworthiness' volgens Karen Jones, vraagt van ons dat we in staat zijn om een aantal bijzondere competenties en vaardigheden te coördineren en af te wegen; specifieke beroepscompetenties, zelfbeoordeling, in staat zijn signalen van anderen op te vangen, een inschatting maken van de verwachtingen van de ander en de mate

waarin we daarin tegemoet kunnen komen. Zonder morele ontwikkeling of morele volwassenheid kunnen we die afwegingen niet maken (Jones, 2012 p. 77). Een kenmerk van die morele volwassenheid is dat we in staat zijn te reflecteren op wat er in en om ons heen gebeurt, en voortdurend op zoek gaan wat te doen, hoe dit nog beter te doen en wat te laten. We volgen niet op wat ons wordt opgedragen en varen ook niet blindelings op onze ervaring en intuïtie, maar zien voortdurend de ander, onszelf en de interactie, en stellen daarop ons handelen bij (Ewijk & Kunneman 2013, p. 36). Eerder noemde ik de aandacht voor normatieve professionaliteit in dit kader van belang, omdat bij een toenemende handelingsruimte die nodig is wanneer ook de complexiteit toeneemt, een medewerker zelf afwegingen zal moeten maken in het krachtenveld van uiteenlopende belangen en soms botsende waarden. Vertrouwen gaat dus uiteindelijk over betrouwbaarheid. Om betrouwbaar te kunnen zijn noemt Jones deze vaardigheden cruciaal.

Een omgeving waarin vertrouwen een steeds grotere rol speelt omdat er aan complexe en tegelijkertijd (politiek) gevoelige zaken wordt gewerkt, streeft naar deze vorm van 'rich trustworthiness'. Omdat we van zowel medewerkers als leidinggevenden verwachten dat ze actief blijf geven van het feit dat ze competent zijn op een bepaald gebied en die competenties ook in willen zetten. Maar dit rijke vertrouwen houdt ook in dat ze bereid zijn aan te geven wanneer ze niet in staat denken te zijn om een bepaalde taak uit te voeren of om een of andere reden niet willen. Dat maakt dat deze vorm van vertrouwen moeilijker tot stand komt dan de eerder beschreven vorm waarbij de taken helder omschreven zijn, omdat deze vorm meer eist van zowel medewerkers als leidinggevenden.

Hoe meer handelingsruimte een persoon krijgt, des te moeilijker het is om te beoordelen of er verantwoord is omgegaan met die ruimte, en misschien te moeten constateren dat het vertrouwen is beschaamd. De actoren in een vertrouwensrelatie waarbij veel discretionaire ruimte is, ontkomen er niet aan om enig krediet te kunnen geven, vergevingsgezind en tactvol te kunnen zijn, wanneer er om welke reden dan ook fouten zijn gemaakt (Baier 1986 p. 238). Deze zaken zijn nodig om de vertrouwensrelatie in stand te houden.

We kunnen de vertrouwensrelatie tussen een medewerker en een leidinggevende niet los zien van de context waarin deze relatie een plek heeft. Het is makkelijker vertrouwen tussen twee mensen tot stand te brengen in een klimaat waarin vertrouwen heerst en de norm is (Baier 1986 p. 245). Daar waar mensen nauw moeten samenwerken aan complexe taken is een bepaalde mate van vertrouwen nodig in alle samenwerkingsrelaties, ook tussen medewerkers onderling. Het ligt voor de hand te concluderen dat, wanneer er in een organisatie of netwerk waar samengewerkt wordt dwang, achterdocht en onrechtvaardigheid heerst, het moeilijk is iets aan iemand toe te vertrouwen, laat staan een vertrouwensrelatie mee op te bouwen. Een vertrouwensrelatie tussen een leidinggevende en een medewerker is dus afhankelijk van het klimaat van vertrouwen dat heerst in de organisatie. De leidinggevende heeft immers ook weer een vertrouwensrelatie met zijn of haar meerdere. Het is voor een leidinggevende makkelijker om krediet en enige ruimte voor het maken van fouten te geven wanneer hij of zij die ruimte zelf ook ontvangt van de meerdere. Wanneer rijk vertrouwen, en de gewenste bijbehorende houding en het gedrag de norm moet worden, zijn er veranderingen in de structuur en cultuur van een organisatie nodig die dit gedrag stimuleren. Want, zo concludeert Hardin, ons vermogen om ons te committeren aan een bepaald soort gedrag of een gewenste houding, is grotendeels afhankelijk van de heersende normen (Hardin 1996 p. 38).

De normen en gedeelde opvattingen van een organisatie bepalen de cultuur van een organisatie. Aanpassingen of gewenste ontwikkelingen in opvattingen, normen en gedrag zijn dus feitelijk veranderingen in de cultuur. De structuur van een organisatie wordt meer bepaald door de manier waarop het werk (hiërarchisch) verdeeld is, de posities, bevoegdheden en de verantwoordelijkheden en dus ook de relaties tussen de leden. Veranderingen in de structuur, in de relaties tussen de leden

van de organisaties, zullen dus onherroepelijk ook effect hebben op de cultuur. Ook andere manieren van samenwerken, zoals horizontale samenwerkingsverbanden zijn immers structuurveranderingen.

De weg naar de ontwikkeling van een rijke vertrouwensrelatie tussen medewerker en leidinggevende, is een weg waarbij ontwikkelingen en veranderingen in de structuur en de cultuur hand in hand gaan.

Samengevat:

Wanneer de handelingsruimte van een medewerker toeneemt en het wat, hoe, met wie, waar en wanneer minder duidelijk is, is er een geavanceerde vorm van vertrouwen nodig tussen medewerker en leidinggevende. Bij deze vorm is vertrouwen de grondhouding, de norm, en niet primair en alleen strategisch gericht op het monitoren en veilig stellen van bepaalde (eigen) belangen. Deze houding gaat uit van vrijwilligheid, de mens die het goede wil doen en intrinsiek gemotiveerd is om daar waar nodig en gewenst bepaalde kennis en competenties in te zetten.

We kunnen een vertrouwensrelatie tussen medewerker en leidinggevende in een hiërarchische setting, niet los zien van de context waarin deze relatie een plek heeft. Deze geavanceerde vorm van vertrouwen kan alleen tot stand komen in een klimaat van 'rijk vertrouwen'. In dit klimaat is het geven van enige vorm van krediet en het maken van fouten inbegrepen. Dit alles is echter niet vrijblijvend, het vereist een actieve en responsieve houding van beide partijen, waarin het elkaar overtuigen van de juiste motivaties, goede wil en toewijding, een belangrijke rol speelt. Verder vraagt deze vorm van vertrouwen een mate van morele volwassenheid; actoren moeten in staat zijn de juiste (morele) afwegingen te kunnen maken, de eigen grenzen kennen en verkennen en tijdig signaleren wanneer de hulp van anderen nodig is. Vertrouwen heeft alles met betrouwbaarheid te maken, bovengenoemde aspecten zijn hiervoor cruciaal.

Wanneer rijk vertrouwen de norm moet worden, zijn er veranderingen in de structuur en cultuur van een organisatie nodig die het juiste gedrag stimuleren en ondersteunen.

6 Resultaten praktijkonderzoek

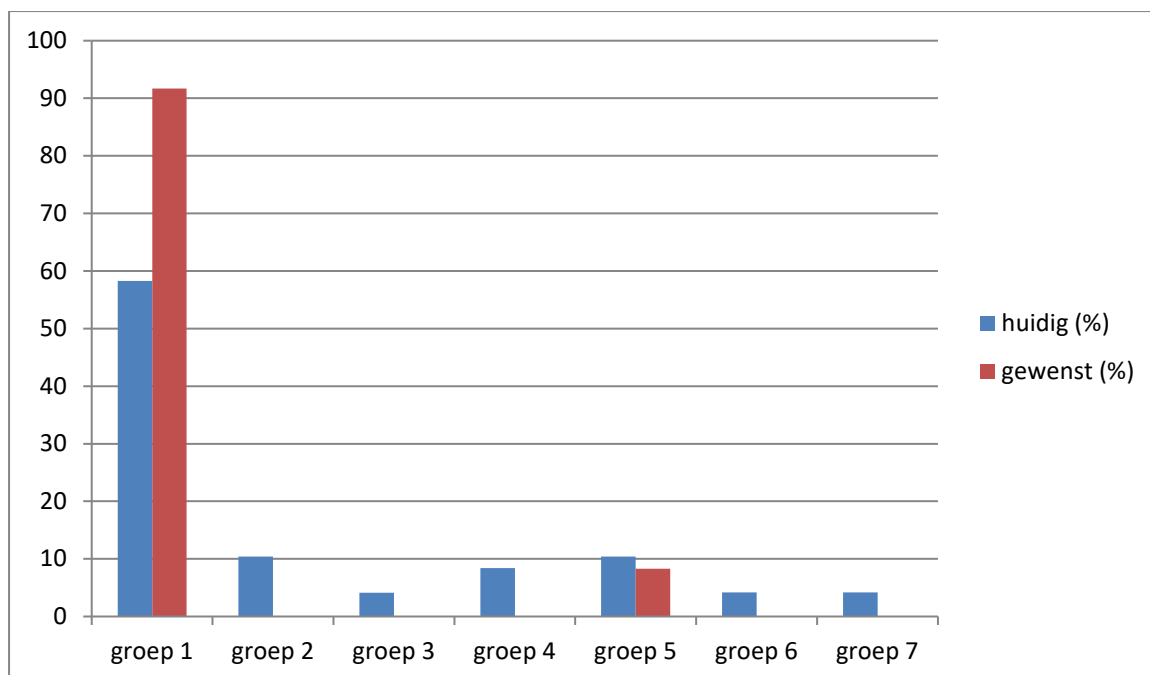
In dit hoofdstuk komen de resultaten van zowel de steekproef als de interviews aan de orde. Op basis van de uitkomsten van de steekproef zijn verdiepende interviews afgenomen met als doel de uitkomsten te toetsen, door te kunnen vragen op thema's die zich aandienen, en onderliggende motieven in beeld te brengen. Voor de begrippen flexibiliteit en controle zijn de definities gehanteerd uit het theoretisch kader die slaan op de (5 dimensies van) ruimte die medewerkers krijgen bij de uitvoering van het werk en mate waarin deze 5 dimensies zijn voorgeschreven en tijdens en achteraf worden nagegaan.

6.1 De steekproef

De steekproef (zie bijlage 1.) is uitgezet onder 60 rijksambtenaren allen met functies in lijnmanagement, beleid, kennis en onderzoek en advisering (zie FGR, BZK), 48 respondenten hebben de vragen beantwoord.

De steekproef levert slechts een beeld op hoe rijksambtenaren in hun dagelijkse praktijk ervaren hoe de hoeveelheid ruimte ze krijgen, de mate van controle en de mate van vertrouwen die ze ervaren, zich tot elkaar verhouden. Hiernaast is de respondenten gevraagd welke balans ze zouden wensen, en hoe die gewenste balans volgens hen mogelijk gemaakt kan worden. Tenslotte is de vraag voorgelegd hoe respondenten merken dat er vertrouwen is.

De steekproef levert niet alleen een beeld uit de praktijk op van de verhouding tussen flexibiliteit, controle en vertrouwen op, maar geeft tevens input hoe respondenten denken dat de ideale balans tot stand kan komen. Daarnaast levert de steekproef een scala aan noties op over hoe respondenten merken dat er wel of geen vertrouwen is.



Figuur 6. Tabel steekproef

Groepen huidig

1. 58,3 % ervaart veel flexibiliteit, veel vertrouwen, beperkte controle
2. 10,4 % ervaart veel flexibiliteit, weinig/beperkt vertrouwen, veel controle
3. 4,1 % ervaart weinig flexibiliteit, weinig/beperkt vertrouwen, veel controle
4. 8,4 % ervaart veel flexibiliteit, weinig/beperkt vertrouwen, beperkte controle
5. 10,4 % ervaart veel flexibiliteit, veel vertrouwen, veel controle
6. 4,2 % ervaart weinig flexibiliteit, veel vertrouwen, beperkte controle
7. 4,2 % ervaart weinig flexibiliteit, weinig/beperkt vertrouwen, beperkte controle

Groepen gewenst

1. 91,7 % wenst veel flexibiliteit, veel vertrouwen, beperkte controle
2. 8,3 % wenst veel flexibiliteit, veel vertrouwen, veel controle

Een ruime meerderheid (72,9 %) ervaart veel vertrouwen. 87,5% zegt veel flexibiliteit te ervaren en 18,8% daarvan geeft aan daarbij weinig vertrouwen te ervaren. Respondenten geven aan dat dit vooral merkbaar is door een gebrek aan betrokkenheid en waardering.

Op de vraag waaraan dat vertrouwen merkbaar is, wordt genoemd dat er veel betrokkenheid en belangstelling is voor de inbreng, ervaring en expertise en dat er ruimte is voor initiatief en om te experimenteren en fouten te maken, en ruimte en aandacht voor andere opvattingen. Verder geven respondenten aan dat medewerkers actief betrokken worden bij uitdagende taken en opdrachten, er veel kennis gedeeld wordt en status niet als belangrijk wordt gezien. Dat er resultaatafspraken worden gemaakt zonder al te veel kaders en er positieve voortgangsgesprekken worden gevoerd. Ook wordt genoemd dat er weinig ruis is, er veel directe communicatie is maar dat er weinig woorden nodig zijn om af te stemmen en er beperkt verantwoording hoeft te worden afgelegd.

En omgekeerd ervaren mensen een gebrek aan vertrouwen omdat er veel controle is en er veel verantwoording afgelegd moet worden, en veel kaders meegegeven worden bij de uitvoering van de taken. Door externe of hiërarchische druk neemt die controle toe, geven respondenten aan.

Daar waar betrokkenheid een gevoel van vertrouwen kan geven, geven mensen aan dat een gebrek aan betrokkenheid weinig vertrouwen geeft.

Ook door het inhuren van externe expertise, terwijl de expertise in huis is, ervaren mensen weinig blijf van vertrouwen.

De groep 2, die veel flexibiliteit ervaart, beperkt vertrouwen en veel controle, geeft aan dat de grote mate van controle geen blijf geeft van vertrouwen. Deze controle komt voort uit het feit dat de leidinggevende op zijn/haar beurt ook veel gecontroleerd wordt door een meerdere.

Bij groep 5, die veel flexibiliteit, beperkt vertrouwen en veel controle ervaart, geeft men aan dat het gesprek en de afstemming van de verwachtingen vooraf niet goed heeft plaatsgevonden, waardoor er een impuls lijkt te bestaan om veel te blijven controleren.

De groep die dit juist als een gewenste situatie ziet (groep 2 gewenst), ziet in de controle vooral de onderlinge afstemming van het management en een gedeelde opvatting om vooral veel kennis te delen, veel te vertellen en veel samen te werken.

6.2 De interviews

Om dieper op de praktijk in te kunnen gaan en de opbrengst uit de steekproef te kunnen duiden en onderliggende motieven in beeld te krijgen, zijn er verdiepende interviews afgenomen met 10 rijksambtenaren met de functies lijnmanagement (3), beleid (4) en advisering (3). Alle geïnterviewden zijn werkzaam bij beleidsdirecties van kernministeries.

De 1 op 1 interviews zijn semi – gestructureerd; de respondenten kregen op papier een korte introductie voorgelegd waarin context werd uiteengezet en een aantal vragen die aan bod zouden komen (bijlage II.). In bijna alle gevallen was dit alleen al voldoende om respondenten gedurende het gehele interview het woord te geven. Sporadisch was het nodig om vragen aan te stippen omdat deze nog niet aan bod waren gekomen. Naast het beantwoorden van de vragen, passeren in alle gesprekken een scala aan relevante onderwerpen en thema's, de revue. Naast de vanzelfsprekende thema's als vertrouwen, ruimte en controle zijn er andere thema's en patronen die overeenkomen in de transcripten. De opbrengst van de interviews breng ik onder in 5 thema's; vertrouwen, omgaan met ruimte, controlemechanismen en personeel/organisatie & cultuur en de opvatting van het ambt.

6.2.1 Vertrouwen in de praktijk

Vertrouwen lijkt een gevoelige zaak te zijn in de praktijk, 'het komt te voet en gaat te paard'. Het kost soms tijd om vertrouwen op te bouwen, medewerkers moeten zichzelf vaak eerst bewijzen voordat het vertrouwen geschonken wordt. Medewerkers met veel kennis en ervaring, die daar ook voor worden gewaardeerd, krijgen meer ruimte en vertrouwen dan medewerkers die nog niet zo lang bezig zijn. Wanneer er fouten worden gemaakt, een planning niet wordt gehaald, kosten hoger uitvallen dan geraamd etc., kan het vertrouwen ook zo weer weg zijn.

Een aantal van de respondenten wijst op het belang van een veilige cultuur waar het maken van fouten ingecalculleerd is, en het belang van op een veilige manier verantwoording af kunnen leggen. Openheid en transparantie worden als een belangrijke voorwaarde genoemd voor een klimaat van vertrouwen.

Allen noemden daarbij dat een kwetsbare houding van de leidinggevende cruciaal is. En vertrouwen lijkt wederzijds te zijn, een leidinggevende die de neiging heeft overal bovenop te zitten en dus weinig vertrouwen geeft, ontvangt zelf ook geen vertrouwen. In deze context wordt meerdere malen genoemd dat het kunnen geven van ruimte en vertrouwen sterk afhangt van wat de norm is in de organisatie. Wanneer de leiding van de organisatie niet geneigd is ruimte en vertrouwen te geven, lijkt het voor de lagen daaronder ook niet gemakkelijk om dat te doen.

“Het geeft vertrouwen als je merkt dat de minister je stuk heel goed leest en serieuze, kritische vragen stelt over de inhoud. Je wordt serieus genomen, dat is ook een kwestie van vertrouwen. Op elk van de hiërarchische lagen is het voor een beleidsmedewerker aantrekkelijk om iets van vertrouwen te ervaren. Als er een schakeltje van vertrouwen ontbreekt, wordt het lastiger”.

Ruimte en vertrouwen worden in een adem genoemd. Vrijwel alle respondenten geven aan dat ruimte geven, productiviteit en werkplezier bevordert. Je mag van hoog opgeleide professionals, waarover we hier spreken, verwachten dat ze op een verantwoorde manier omgaan met die ruimte. Mensen komen naar het werk om iets “leuks en iets goeds” te kunnen doen.

Het mensbeeld dat ontstaat uit de interviews gaat uit van het goede van de mens. Medewerkers komen niet naar het werk om de kantjes er af te lopen, maar willen vooral een zinvolle bijdrage leveren.

“De organisatie moet er op vertrouwen dat je met je kennis en je talenten, competenties en ervaring met de wereld en je kennis van de specifieke netwerken, de juiste afwegingen kunt maken. Binnen het kader van je opdracht of je dossier. Dat is ruimte voor de professional. Dat is precies vertrouwen, vertrouwen dat mensen het goed gaan doen en dat het goed komt in the long run.”

En:

“Ik vind het leuk om een briefje te schrijven naar de Kamer, maar word er niet erg warm van. Ik word er warm van als er een project dat helemaal vastzit, door mijn interventie toch van de grond komt. Dan bereik ik een resultaat voor de samenleving. Ik snap ook wel dat de minister uit de wind moet worden gehouden, maar geef mensen vooral werk waar ze energie van krijgen. Zoek dat werk op en geef ze de ruimte, want als je dat doet en daarbij vertrouwen geeft dan zijn ze tot goede dingen in staat.”

Meerdere respondenten (4) geven aan dat vertrouwen niet eerst gewonnen hoeft te worden of betrouwbaarheid niet eerst bewezen hoeft te zijn voordat men aan een taak begint. Door het vertrouwen al aan de voorkant te geven, zullen medewerkers vanuit een gevoelde verantwoordelijkheid, zich volledig inzetten waardoor er “waarschijnlijk betere resultaten geboekt worden”. Bij vertrouwen achteraf, na bewezen resultaten, bestaat het risico dat wanneer een medewerker een wat minder resultaat boekt, het vertrouwen dan ook direct afneemt en zelfs kan leiden tot frictie.

Een aantal medewerkers wijst er op dat ze zelf een verantwoordelijkheid voelen bij het opbouwen en in stand houden van de vertrouwensrelatie. Meerdere malen wordt genoemd dat medewerkers zelf ook moeten investeren in die relatie met de leidinggevende, en dat goede communicatie en regelmatige afstemming daarbij cruciaal is. Dit maakt dat er op een veilige manier verantwoording kan worden afgelegd. Ook het aspect zelfvertrouwen wordt meerdere malen genoemd, zeker in relatie tot ruimte geven en loslaten. Leidinggevendenden hebben enige mate van zelfvertrouwen nodig om met onzekerheid om te kunnen gaan. Ook moet een leidinggevende “niet bang zijn om soms buiten bepaalde grenzen te gaan”. En medewerkers hebben ook zelfvertrouwen nodig in de eigen prestaties, “je moet je niet zomaar het veld uit laten slaan” wanneer er andere verwachtingen blijken te zijn. Wel is het belangrijk om de wederzijdse verwachtingen zoveel mogelijk af te stemmen, bij de ene medewerker moet dat explicietter dan bij de ander. Wanneer die verwachtingen ergens samenkomen, kan dat vooraf wederzijds vertrouwen scheppen.

6.2.2 Omgaan met ruimte

De ruimte vertaalt zich hier in het wat hoe, waar, wanneer en met wie. Die ruimte moet niet alleen worden gegeven maar ook worden genomen en aangegrepen, het moet van twee kanten komen. Meerdere respondenten wijzen op de wederzijdse inspanning die hier nodig is.

Als het gaat om *het wat, hoe, waar, wanneer en met wie*, is vooral afstemming over het *wat* belangrijk, omdat het raakt aan de rechtvaardiging waarom bepaald werk gedaan moet worden. Uit het *wat* zou het *met wie* dan duidelijk moeten worden.

Een uitspraak die een aantal keren valt is: “als ik mijn resultaten maar behaal, dat is waar mijn leidinggevende mij op afrekent.” Die resultaten slaan dan op het *wat*, maar over hoe dit *wat* gedefinieerd wordt, blijken verschillende opvattingen te bestaan. Het resultaat kan van tevoren volledig uitgespeld zijn, maar kan ook als een doel worden geformuleerd. Dit geeft meer ruimte aan de voorkant omdat het resultaat soms sterk afhankelijk is van het proces en de partijen die hierbij betrokken worden, ook de partijen van buitenaf.

“Het is sowieso zaak om partijen van buiten te betrekken bij datgene wat je in je plannen opschrijft. Elk ministerie heeft oren en ogen nodig die naar buiten gericht staan.”

Van het *wanneer* en *waar* zou mogen verwacht dat professionals hier zelf invulling aan geven en dat vooral de inhoud van het werk hierin leidend is. Uit de praktijk blijkt echter dat controle op het *wanneer* en *waar* niet zo gemakkelijk te stoppen is. Wanneer medewerkers en leidinggevenden elkaar niet regelmatig treffen omdat medewerkers veel buiten de deur werken, voelen medewerkers zich soms bezwaard omdat het niet altijd duidelijk aantoonbaar is wat precies de resultaten van de arbeid zijn. Niet al het werk is duidelijk om te zetten in meetbare en concrete resultaten. En anderzijds hebben leidinggevenden de neiging om de aanwezigheid te gaan controleren: “zijn mijn mensen wel aan het werk?” Niet alleen leidinggevenden controleren op aanwezigheid, respondenten noemen ook de onderlinge, sociale controle. Niet op kantoor zijn, wordt door sommigen gezien als niet aan het werk zijn.

“Een periode werkte ik heel veel buiten de deur en dan merkte je dat het grote knelpunt was dat je moeilijk kon aantonen wat precies je resultaten zijn. Je kunt een wethouder helpen in een proces maar hoe maak je zo’n resultaat zichtbaar/tastbaar? Een aantal dingen kun je meetbaar maken, vooral in de uitvoering kan dat heel goed, maar bij onderwerpen op beleidsniveau is dat heel lastig. Ik zeg altijd tegen leidinggevenden, wil je afgerekend worden op het aantal Kamervragen dat je beantwoordt, of op het aantal brieven dat je verstuurt of op datgene wat je hebt bijgedragen aan de samenleving?”

Voor medewerkers is het niet alleen belangrijk om de ruimte te nemen, maar ze moeten er ook verantwoord mee om kunnen gaan. Dit betekent niet alleen dat ze een leidinggevende informeren, maar ook dat ze zelf een inschatting kunnen maken wanneer ze alleen niet verder kunnen of een bepaalde zaak moet worden opgeschaald.

“Het is belangrijk dat een medewerker, wanneer er iets mis lijkt te lopen mij op de hoogte houdt zodat ik eventueel kan ingrijpen op het juiste moment. Maar iemand die echt goed is weet precies wanneer hij/zij het bij mij moet neerleggen. Te lang vasthouden of doormodderen is niet goed.”

Meerdere respondenten wijzen op het belang van speelruimte, tijd om te pionieren en in de eerste instantie niet primair gericht is op effectiviteit, meetbare resultaten en productiviteit.

“Ik ben van nature heel erg gericht op efficiency, maar ik heb een tijdje geleden te maken gehad met een projectleider die heel creatief was en buiten de kaders ging. Soms dacht ik, waarom doen we dit? Geldverspilling. Maar later zag ik dat het wel bijdroeg aan datgene waarmee we bezig waren. Economisch niet voor de hand liggend, maar het bracht ons wel verder en het bracht ons naar een duurzame oplossing. Daarvoor is het belangrijk dat je af en toe dingen doet die niet voor de hand liggen. Dit is ook gewoon ruimte in alle dimensies”.

Ruimte om te experimenteren wordt als belangrijk gezien om in te kunnen spelen op talloze ontwikkelingen, om mee te groeien met de tijd en te innoveren. Ook die ruimte moet worden gegeven maar ook worden geclaimd. Genoemd wordt dat zelfvertrouwen en initiatief nemen hierbij belangrijk zijn. Een aantal respondenten geeft aan dat er binnen de afdeling een afspraak is gemaakt om zo'n 10% van de tijd te besteden aan ontwikkeling en innovatie. Een aantal medewerkers geeft aan dat wanneer er op dit stuk controle wordt uitgeoefend, door bijvoorbeeld eisen te stellen aan tijdsinvestering of kwaliteitsafspraken, dit niet meer als speelruimte te ervaren.

6.2.3 Controle mechanismen

Veel van de controlemechanismen lijken voort te komen uit de hiërarchische structuur en het regelmatig moeten afleggen van verantwoording. Meerdere respondenten wijzen op het effect van een leidinggevende die van alle details op de hoogte moet zijn, omdat hij/zij degene is die de dossiers met de bewindspersonen, DG's of hoger management bespreekt. “Beleidsnota's worden soms eindeloos beplast”.

“Waarom willen leidinggevendenden van alles inhoudelijk op de hoogte zijn? Omdat zij weer iemand boven zich hebben die zij zelf antwoorden willen geven op alle vragen. Een informatie overload leidt pas tot het besef om dit misschien niet meer te moeten willen. Laat het los, je hebt professionals in dienst. Daar worden ze voor betaald. Je moet vertrouwen op de vakbekwaamheid van die mensen.”

En:

“Vanuit de top van de organisatie, op welk niveau je ook zit, moet je gedekt zijn door het niveau dat boven je zit. Anders is de ruimte snel weg en het vertrouwen ook. De ruimte kan er niet alleen zijn als het goed is, ook als het mis gaat heb je die dekking van het niveau boven je nodig. Als dat niet het geval is, ontstaat er een indekultuur, een starre situatie waarbij je voortdurend paraafjes moet halen. Dat doe je omdat je niet het vertrouwen hebt dat je gedekt gaat worden en ga je jezelf indekken door die paraafjes op te halen.”

Veel lijkt gericht te zijn op de afgesproken governance structuur waarin stappen voorspelbaar en controleerbaar zijn. De groeiende hoeveelheid Kamervragen en de ministeriële verantwoordelijkheid worden genoemd als zeer bepalend voor controle mechanismen. Een aantal respondenten wijst op het fenomeen dat ze periodes kennen waarin alle tijd en energie opgaat aan het verantwoorden.

6.2.4 Personeel, organisatie & cultuur

In deze paragraaf breng ik een aantal onderwerpen onder die door respondenten zijn genoemd, die gaan over personeelszaken, mobiliteit, leiderschap en waarden die als belangrijk worden gezien.

Meerdere respondenten geven aan dat leidinggevendenden zo opgeslokt worden door het inhoudelijke werk, dat ze nauwelijks de tijd hebben om de rol van een moderne leidinggevende te vervullen. Een

leidinggevende 'waarbij de deur altijd open staat' en waar je 'altijd aan kunt kloppen'. Ook over de personeelsgesprekken wordt het nodige gezegd. Het idee van de personeelscyclus, waarbij vooraf afspraken worden gemaakt en halverwege gekeken wordt hoe het gaat, en de wederkerigheid die daarbij hoort waarbij ook de medewerker de leidinggevende aanspreekt op het functioneren, wordt lang niet door iedereen zo toegepast. Een aantal medewerkers geeft aan dat het een achterhaald instrument is. Geven daarbij als reden dat het eigenlijk onhaalbaar is dat een leidinggevende een oordeel moet vellen over een flinke groep medewerkers.

Bij geen van de respondenten wordt het 5-R model gebruikt, een enkeling noemt 360 graden feedback als gebruikt instrument, waarbij een medewerker zelf aangeeft hoe hij/zij denkt over het eigen functioneren. Als voordeel wordt genoemd dat bij 360 graden feedback, samen de eindconclusie wordt getrokken.

“Het is eigenlijk onzinnig dat ik in mijn eentje een oordeel vel over het functioneren van 14 mensen. Wat nodig is, is een cultuur waar we elkaar kunnen aanspreken als we vinden dat het niet zo goed gaat, ook onderling. We willen naar een cultuur van feedback waar voldoende vertrouwen onderling is”.

Verder wordt het belang genoemd van strategisch personeelsmanagement. Een meerjarige personeelsplanning waarbij gekeken wordt wat er nodig is in de toekomst, welk personeel hier voor nodig is en wat voor personeel er in huis is. Hierbij valt de term talentmanagement; de juiste mensen op de juiste plekken zetten en het potentieel optimaal benutten, door een beeld te hebben waar medewerkers warm voor lopen, wat ze zoeken, wat de laatste opleiding is. Voor medewerkers betekent dit dat ze gezien worden.

“Hoe lang blijft bijvoorbeeld een oudere medewerker trots op zijn ervaring en kennis en kunde, als hij voortdurend het gevoel heeft dat het niet gezien wordt?”

Het thema leiderschap kwam veelvuldig aan de orde. Vooral de leidinggevende die de noodzaak of de behoefte voelt om van alles op de hoogte te zijn. Dat blijkt in de praktijk vaak een onbegonnen zaak, omdat de 'span of control' vaak simpelweg te groot is. De term modern leiderschap valt een aantal keer, en wordt geassocieerd met een stijl van leidinggeven waarbij de professional ruimte en verantwoordelijkheid krijgt, en zich kwetsbaar en dienstbaar op wil stellen, op basis van gelijkwaardigheid.

“Wat ik heel sterk vind aan mijn huidige leidinggevende is dat ze met regelmaat vraagt, wat heb je nodig? Dat is een sterke vraag. Ik ben er voor jou.”

Respondenten wijzen op de zware taak die leidinggevendenden hebben, en zowel met de inhoud bezig moeten zijn als ook het managen van zoveel uiteenlopende typen medewerkers. Het lijkt in de praktijk moeizaam om als leidinggevende de traditionele stijl van leidinggeven los te laten, wanneer de omgeving die traditionele stijl nog hanteert.

“De jonge talenten die snel doorstoten naar de hogere regionen, worden heel snel gesocialiseerd in de bestaande culturen/gewoonten. Ook de traditionele en meer ouderwetse managers moeten meegaan in de ideeën van sociale innovatie zoals ruimte voor de professional, vertrouwen hebben in het feit dat mensen niet voor niets op bepaalde plekken zitten. Dan zal je zien dat hierdoor het vertrouwen opbouwt, omdat de tent niet in elkaar stort. Het hangt nu zo vaak aan elkaar vast van checks and balances, dat iedereen bang is dat als je dit loslaat de boel dan in elkaar dondert. Maar dat gaat echt niet gebeuren.”

6.2.5 **Opvatting van het ambt**

Voor wie werkt een ambtenaar, waar gaat het directe belang naar uit: naar de minister of naar de burger, de samenleving? Bij de uitoefening van het ambt lijkt hier een spanningsveld tussen te bestaan. Dat wat de minister of een bewindspersoon vraagt, komt in de praktijk niet altijd overeen met wat de ambtenaar denkt dat belangrijk is, en waar de aandacht naar uit zou moeten gaan.

“Je moet ook zelf nadenken, ook als deze minister iets niet wil, wil dat niet zeggen dat je iets niet in de lucht moet houden want deze minister is over 4 jaar weg, en als je de netwerken en contacten verwaarloost, kun je weer opnieuw beginnen.”

Enkele respondenten wijzen op de ambtelijke verantwoordelijkheid die hoort bij een dossier waar aan gewerkt wordt, en de politiek ongeladen opvatting die je als ambtenaar nu eenmaal moet hebben, ongeacht de verdeling in de Tweede Kamer of van welke kleur de minister is. Tegelijkertijd noemt een aantal respondenten ook de verantwoordelijkheid die ambtenaren hebben om hun kennis en ervaring zo goed mogelijk in te zetten, zelfs wanneer dit in lijkt te gaan tegen de politieke of hiërarchische opdracht. “Je moet er als ambtenaar zelf ook iets van vinden”.

Dat brengt ons op een andere dimensie van ruimte die hier tot dusver nog niet aan de orde kwam, de ruimte voor tegenspraak. Tegenspraak lijkt lang niet vanzelfsprekend. Het vergt moed om een meerdere tegen te spreken en wordt niet altijd gewaardeerd. Er lijken grote verschillen in opvatting hoe bijvoorbeeld met de minister moet worden omgegaan. Directeuren zijn hier erg bepalend in, maar ook de bewindspersonen zelf. Een aantal, dat zelf de dossiers met de minister bespreekt, wat lang niet altijd het geval is, voelt de plicht om naast de door de minister gevraagde oplossingen ook andere opties voor te leggen. Vertrouwen van de direct leidinggevende helpt bij het nemen van die ruimte, maar ook de houding van een bewindspersoon is erg bepalend.

De komst van een nieuwe minister die ruimte geeft aan goede ambtelijke adviezen, brengt veel teweeg in een organisatie als het gaat om de waardering en invulling van het ambt.

“Ik voel mij erg gesterkt door wat de nieuwe minister zei: ik wil van jullie goede ambtelijke adviezen en het hoeft niet precies te zijn wat ik wil horen, maar ik wil goede onafhankelijke adviezen. En dat is wel een cultuuromslag waar we het over hebben, waarvan ik hoop dat deze er komt.”

Aan de orde komt ook de noodzaak voor een “moreel kompas” wanneer de handelingsruimte toeneemt. Genoemd wordt het belang van een vertrouwenspersoon en afspraken over integriteit. Medewerkers moeten geregeld kunnen toetsen of dat waar ze aan werken en dat wat ze doen nog overeenkomt met een moreel kader dat zou moeten gelden voor de rijksdienst. “Alles wat je doet moet je uit kunnen leggen aan de burger op straat”. Ambtenaar zijn, heeft veel met morele verantwoordelijkheid te maken.

7 Conclusies

In dit hoofdstuk breng ik de resultaten uit het praktijkonderzoek en de theorie bij elkaar. Uit deze verbinding destilleer ik de conclusies van dit onderzoek.

7.1 Samenspel vertrouwen, ruimte en controle

De huidige tijd kenmerkt zich door een toenemende complexiteit, beweeglijkheid, onvoorspelbaarheid, fundamentele twijfel en onzekerheid, dit vraagt om flexibiliteit in organisaties. De rijksoverheid wil hier op inspelen door horizontale en multidisciplinaire samenwerking te bevorderen met stakeholders, binnen en buiten de overheid. Dit maakt het werk minder voorspelbaar en planbaar, en het betekent dat ambtenaren een bepaalde handelingsruimte nodig hebben. Ambtenaren komen in twee waardesystemen terecht. Enerzijds de bureaucratische waarden (o.a. loyaliteit, regelgetrouwheid, voorspelbaarheid) en anderzijds waarden die nodig zijn om te kunnen opereren in de turbulente netwerksamenleving (o.a. ondernemendheid, gedurfdheid). Vertrouwen speelt een belangrijke rol als het gaat om het geven van ruimte aan professionals. Een organisatie bij de rijksoverheid die streeft naar relaties waarbij professionals de ruimte krijgen en elkaar onderling vertrouwen, streeft naar een klimaat van rijk vertrouwen waarin dit mogelijk is. De grootste stap in de richting van dit klimaat is vertrouwen te zien als uitgangspunt op alle hiërarchische lagen. Deze grondhouding, vertrouwen aan de voorkant of als norm, is niet primair en strategisch gericht op het monitoren en veiligstellen van bepaalde (eigen) belangen, maar gaat veel meer uit van de mens die het goede wil doen en intrinsiek gemotiveerd is. De professional die zijn/haar competenties wil inzetten daar waar nodig of gewenst, om een goede en zinvolle bijdrage te leveren.

Van de bevroegde groep medewerkers ziet de overgrote meerderheid (91,7 %) de combinatie van veel flexibiliteit, veel vertrouwen en beperkte controle, als gewenste situatie. 58% van deze groep ervaart deze combinatie ook in de eigen praktijk. Een ruime meerderheid (72,9 %) ervaart veel vertrouwen, en een nog ruimere meerderheid geeft aan ook veel flexibiliteit te ervaren.

De steekproef is natuurlijk zeer beperkt in relatie tot de omvang van, en diversiteit binnen de te onderzoeken doelgroep, maar het geeft een positief beeld over de mate van vertrouwen die medewerkers ervaren in hun praktijk.

De mate en de aard van controle die wordt uitgeoefend, lijkt van invloed te zijn op de mate van vertrouwen die medewerkers ervaren. Hoe meer controle in de traditionele zin, des te minder vertrouwen men ervaart. In de praktijk komt die controle o.a. tot uiting doordat leidinggevenden de details van de dossiers van alle medewerkers willen kennen, stukken die eindeloos worden aangepast en gecorrigeerd, en men soms veel tijd kwijt is aan verantwoording. Fysieke afwezigheid blijkt ook geen vanzelfsprekendheid. Het zet niet alleen leidinggevenden maar ook medewerkers aan tot onderlinge, sociale controle die er op gericht is om na te gaan of iemand wel aan het werk is.

7.2 Belangrijkste conclusies

Omdat de thema's flexibiliteit (vertaald in ruimte), controle en vertrouwen zo met elkaar zijn verstrengd, kies ik ervoor om deze thema's bij het uitwerken van de conclusies niet afzonderlijk te benoemen, maar in samenhang in de conclusies te verwerken.

- ***Een vertrouwensrelatie tussen medewerker en leidinggevende kan niet los worden gezien van de context waarin deze relatie een plek heeft.*** In een organisatie waarbij naast de traditionele bureaucratische waarden (loyaliteit, integriteit en effectiviteit) ook waarden en kwaliteiten als ondernemendheid, gedurfdheid, verbinding zoekend, experimenteel en transparant als belangrijk worden gezien, moeten medewerkers handelingsruimte krijgen en nemen. Hiervoor is een klimaat van rijk vertrouwen nodig. In dit klimaat is vertrouwen het uitgangspunt, de norm, en hoeft niet eerst verdiend te worden.
- ***Wanneer er meer handelingsruimte gewenst is, neemt de externe- controle (controle op naleving van de regels) af. In een klimaat van rijk vertrouwen neemt het belang van interne- controle toe, hierbij identificeren professionals zich met de normen die zijn verbonden aan de organisatie, de professie of het publieke belang.***
Hierdoor ontstaat er een gevoel van zelfbeschikking, waardoor medewerkers oorzaken van hun acties meer aan zichzelf toe zullen schrijven (Six, 2013).
- ***In een ambtelijke organisatie waar rijk vertrouwen de norm is, zijn morele kaders nodig of een moreel kompas,*** om verantwoord om te kunnen gaan met ruimte waarbij de juiste (morele) afwegingen worden gemaakt. Dit vereist een verdere professionalisering die ook gericht is op normativiteit. Verder is het belangrijk dat ethiek een plek krijgt in de organisatie. De leiderschapsstijl is een belangrijk kenmerk van de ethische cultuur van een organisatie (Trevino, Weaver, Gimbson & Toffler, 1999). Leidinggevendens geven ethiek niet alleen een plek op de agenda, maar vervullen ook een voorbeeldrol en moedigen gewenst gedrag aan dat de interne- controle kan versterken.
- ***Voor een vertrouwensrelatie in een klimaat van rijk vertrouwen tussen medewerker en leidinggevende, maar ook tussen medewerkers onderling, is betrouwbaarheid cruciaal.***
Betrouwbaarheid in deze context betekent dat zowel medewerkers als leidinggevendens in staat zijn signalen op te vangen van anderen, inschattingen kunnen maken van de verwachtingen van anderen en van het eigen kunnen, en tijdig hulp in roepen. Een vertrouwensrelatie vergt wederzijdse inspanning en een responsieve houding, waarin het elkaar overtuigen van de juiste motivaties, goede wil en toewijding een belangrijke rol speelt. Medewerkers dragen zelf ook bij aan het vertrouwen dat leidinggevendens in hen stelt door te investeren in de relatie met de leidinggevende.
De manier waarop de P –cyclus als instrument wordt gebruikt, waardoor soms belangrijke punten worden 'opgespaard' tot het halfjaarlijkse gesprek, lijkt niet meer te passen bij bovengeschetste vertrouwensrelatie. Passender is een feedback cultuur waarbij men over en weer feedback geeft wanneer daar aanleiding voor is. Het 5-R model dat daarbij geschikt zou zijn, wordt weinig toegepast.
- ***Een klimaat waar op een veilige manier verantwoording kan worden afgelegd, wordt mede bepaald door de mate waarin de leidinggevende zich kwetsbaar opstelt, en onderkent dat het onmogelijk is alle details te kennen en dat het maken van fouten inbegrepen is. Openheid en transparantie worden als voorwaarden gezien.***
De medewerker is de inhoudelijk deskundige. Belangrijk hierbij is dat de leidinggevende zijn rug recht weet te houden en het opneemt voor de medewerker wanneer het anders loopt of er een fout wordt gemaakt. Aansturen is ook om kunnen gaan met onzekerheid, het vergt als leidinggevende ook een bepaalde mate van zelfvertrouwen om dingen los te durven laten of buiten de gebaande paden te durven gaan.

- **Om blijvend te kunnen ontwikkelen en te innoveren is ook ruimte nodig om te experimenteren.** Deze ruimte moet niet alleen worden genomen maar vooral ook worden geboden, zonder dat hier controle op uitgeoefend wordt of eisen aan gesteld worden.
- **Vertrouwen kan ook blijken wanneer tegenspraak wordt geaccepteerd en zelfs gewaardeerd.** Er wordt blij gegeven van een grote mate van vertrouwen in de kennis en professionaliteit van ambtenaren als ze zelf zakendoen met de minister, andere betrokken bewindspersonen of DG' s, rond het dossier waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Tegenspraak betekent in deze dat ambtenaren onafhankelijke en ongevraagde adviezen geven, of naast het gevraagde meerdere opties of mogelijkheden voorleggen.
- **In een cultuur waarbij directeuren of midden –management zelf de dossiers met de minister, de DG' s of hoger management denken te moeten bespreken, is een sterke drang om alle details uit dat dossier te kennen en te blijven controleren.** Hierdoor ontstaat ook een 'parafencultuur' waarbij stukken eindeloos worden gecontroleerd en becommentarieerd. Dit ondermijnt het wederzijdse vertrouwen tussen leidinggevende en medewerker.
- **De weg naar een klimaat van rijk vertrouwen is een weg waar structuurveranderingen en cultuurveranderingen hand in hand gaan.** De structuurveranderingen hebben hier betrekking op de veranderende relaties tussen de hiërarchische lagen, en de cultuurveranderingen gaan over hoe mensen samenwerken en *willen* samenwerken, en wat daarbij belangrijke normen en waarden zijn. De veranderingen moeten er vooral op gericht zijn om op een verantwoorde en veilige manier handelingsruimte te kunnen creëren waarin de professional optimaal kan functioneren.

8 Aanbevelingen

In een klimaat waar rijk vertrouwen de norm is, zijn er veranderingen in de structuur en de cultuur van een organisatie nodig om dit vertrouwen tot stand te brengen en te ondersteunen.

De aanbevelingen, die voortvloeien uit de conclusies zijn dan ook onderverdeeld in deze twee categorieën.

8.1 Veranderingen in de structuur

De voorgestelde veranderingen in deze paragraaf hebben vooral betrekking op de relaties tussen leden van de organisatie en het gebruik van instrumenten.

1. **Operationaliseer het 5-R model**

Het model biedt een mogelijkheid om te sturen tussen hiërarchie en netwerken en kan beter worden benut. Het gaat uit van de kracht van de professionele ruimte en een doorlopende formele en informele interactie die bij deze ruimte hoort.

Een juiste toepassing van het model is een voortdurend leerproces waarbij gestructureerd reflecteren aan de orde is.

Stuur aan op de inzet van het instrument, en biedt teams en leidinggevenden actief begeleiding en trainingsmogelijkheden aan om het 5-R model succesvol toe te kunnen passen.

2. **Van P -cyclus naar 36 graden feedback**

Werk toe naar een cultuur van gelijkwaardigheid, waarin men elkaar op een veilige manier aan kan spreken. De manager beoordeelt niet alleen de medewerker, maar ook de medewerker beoordeelt de leidinggevende op de manier waarop hij/zij stuurt. Wederzijdse verwachtingen worden met elkaar gedeeld. Zorg dat het maken van fouten bespreekbaar wordt, ook dit is wederzijds. Bewaar zaken niet tot het moment van een P –gesprek maar zorg voor regelmatig gedeelde reflecties.

3. **Biedt ruimte om te experimenteren en te innoveren.** Maak afspraken over de hoeveelheid te investeren tijd, sommige organisaties hanteren 10% van de werktijd. Stimuleer het delen van de uitkomsten, maar stel geen eisen.

4. **Voer buddy systeem in, en organiseer schaduwmanagement**

Meer ruimte voor de professional betekent ook meer autonomie, en het risico dat medewerkers 'verloren' raken. Om die toename van autonomie en professionele ruimte veilig te kunnen ondersteunen, kan een buddy als sparringpartner van hulp zijn. In een dergelijk systeem kunnen collega's op gelijkwaardig niveau reflecties, ideeën, onzekerheden of knelpunten met elkaar bespreken, en fungeert het zodoende als een toetsing van het eigen gedrag.

De rol van leidinggevenden verandert wanneer de autonomie en professionele ruimte van medewerkers toeneemt. Schaduwmanagers ondersteunen de leidinggevenden in deze ontwikkeling 'on the job' en kunnen adviseren tijdens het werk. Ook signaleren ze ontwikkelpunten voor de manager.

5. **Zet in op talentmanagement en mobiliteit**

Laat mensen het werk doen dat ze het liefst doen en waar ze goed in zijn, dit bevordert de intrinsieke motivatie. Identificeer talent, kwaliteiten, ambities en competenties van medewerkers en managers, breng ze (centraal) in beeld en ontwikkel ze verder. Zorg dat dit talent en deze ambities op de juiste plek binnen het Rijk kunnen worden ingezet.

8.2 Veranderingen in de cultuur

De hieronder genoemde aanbevelingen raken aan de cultuur van de organisatie en het geheel van gedeelde opvattingen, waarden en normen, ook binnen de rijksoverheid als geheel.

6. *Stimuleer, en biedt ruimte aan tegenspraak*

Laat de inhoudelijk deskundigen aanschuiven bij de behandeling van de dossiers waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Dit bevordert de betrokkenheid en geeft blijk van vertrouwen. Ze zijn niet voor niets de inhoudelijk deskundigen en kennen ook de details en de achtergronden. Geef ruimte aan deskundigheid en professionaliteit door ook alternatieve adviezen en voorstellen voor te kunnen leggen, zelfs als hier niet om wordt gevraagd door bewindspersonen of hoger management.

7. *Ontwikkel en investeer in nieuw- (ethisch)leiderschap*

Als het gaat om normen en waarden binnen een organisatie dan zijn het de leidinggevenden die er niet alleen voor zorgen dat ethiek op agenda komt, maar het zijn dezelfde leidinggevenden die een standaard zetten voor de organisatie en een voorbeeldrol vervullen. Het spreekt vanzelf dat alle voorgenoemde ontwikkelingen veel en uiteenlopende kwaliteiten vragen van leidinggevenden. Het vraagt o.a. dat ze zich kunnen verbinden met traditionele bureaucratische waarden, en tegelijkertijd met de eerder genoemde waarden die de huidige tijd vraagt. Daarnaast gelden er voor iedere organisatie en voor ieder team eigen waarden die belangrijk zijn voor het samenwerken. Nieuwe leiders moeten deze waarden niet alleen in samenspraak met de organisatie kunnen formuleren, maar ook uit kunnen dragen.

8. *Ambtelijk vakmanschap en normatieve professionaliteit*

Ontwikkel ambtelijk vakmanschap in het licht van alle genoemde ontwikkelingen en geef daarin een plek voor normatieve professionaliteit. Bedenk hoe het concept van ambtelijk vakmanschap gemeengoed kan worden en betrek ook actief nieuwkomers hierin.

9. *Geef ethiek een plek binnen te organisatie*

Geef ethiek een prominente rol in de organisatie. Moraliteit en integriteit reikt hier verder dan de klassieke misstanden als fraude en corruptie, en heeft veel meer betrekking op de manier waarop men wil samenwerken en de manier waarop ambtenaren om moeten gaan met de toegenomen discretionaire ruimte, waarin ze hun eigen zorgvuldige morele afwegingen kunnen maken. Denk hierbij aan moreel beraad of het opbouwen van 'moresprudentie'. Moreel beraad kan een collegiale consultatie en toetsing zijn waarbij medewerkers geregeld en systematisch integriteit bespreken, en dit relateren aan hun professionele beroepsoefening (Jeurissen, R., et al 2006). In moresprudentie worden eerder gemaakte afwegingen, keuzes en beslissingen opgetekend (Wirtz, 2004). Beide maatregelen kunnen een bijdrage leveren aan het morele leervermogen van ambtenaren en organisaties als geheel.

Literatuurlijst

- Alvesson, M. & Kärreman, D., *Qualitative Research and Theory Development*, 2011
- Argyris, C., *Intervention theory and method, a behavioral science view*, 1970
- Baas, J.H., *Bestuurskunde in hoofdlijnen*, 1995
- Baier, A.C., *Trust and Antitrust*, *Ethics* 1986
- Bauman, Z., *Vloeibare Tijden*, 2010
- Becker, L.C., *Trust as Noncognitive Security about Motives*, *Ethics* 107, 1996
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Functie Gebouw Rijk*, 2012
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Competentiegids Rijk*, 2015
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *verslag, werkconferentie: Ambtelijk vakmanschap in beweging*, 2015
- Brown, M.E., Trevino, L.K., & Harrison, D.A. *Ethical leadership*, 2005
- Bruijn, J.A. de, Heubelhof, E. ten, & Veld, R.J. in 't, *Procesmanagement . Over procesmanagement en besluitvorming. Schoonhoven: Academic Service*, 2002
- Creswell, J. *Research Design*. Thousand Oaks, CA: *Sage Publications*, 2014
- De Been I., Buis A., Hollander D., Tholen F., *Flexibele kantooromgeving en TPAW in de praktijk*, 2016
- Den Hartog, D.N., *Trusting others in organisations*, 2003
- Ewijk & Kunneman, *Praktijken van normatieve professionalisering* 2013
- Frey, B.S., *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*, 1997
- Frey, B.S. and Jegen, R, *Motivation Crowding Theory; A Survey of Empirical Evidence*, 2001
- Frey, B.S and Osterloh, M, *Yes, Managers Should be Paid like Bureaucrats*, 2005
- Fricker, E., *Telling and Trusting: Reductionism and Anti- Reductionism in de Epistimology of Testimony*, 1995
- Gabriels, R., *Jurgen Habermas: Theorie des Kommunikativen Handelns*, 2009
- Giddens, A., *Modernity and Self-Identity, Self and Society in the Late Modern Age*, 1991
- Hart, 't, P., *Ambtelijk Vakmanschap 3.0, Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*, 2014
- Hart, W., *Verdraaide Organisaties – Terug naar de bedoeling*, 2013
- Habermas, J., *Na-Metafysisch Denken*, 1987
- Hardin, R. *Trustworthiness*, 1996
- Hardin, R., *Trust and Trustworthiness*, 2002
- Herold, M., *Omgaan met ongeschreven regels*, 2017
- Hobbes, T., *Leviathan*, 1651
- Hume, D., *A Treatise of Human Nature*, 1739
- ICTU *Internetpiegel, Rapportage Ruimte voor de Professional*, 2012
- Jeurissen, R., Karssing, E., Wirtz, R., Hoekstra, A., *Integriteitsbeleid dient leerproces te bevorderen, Goed Bestuur* 4, 2006
- Jones, K., *Trust as an Affective Attitude*, *Ethics* 107, 1996
- Jones, K., *Trustworthiness*, *Ethics*, 2012
- Knights, D., Noble, F., Vurdubakis, T. and Willmott H., *Chasing Shadows: Control, Virtuality and the Production of Trust*, 2001
- Lewicki, R.J., Tomlinson, E.C., & Gillespie, N, *Models of interpersonal trust*, 2006
- Mack, O., *Managing in a VUCA world*, 2015
- Marx, K., *Das Kapital*, 1873
- McLeod, C., *Trust*, 2006
- Petitt, P., *The Cunning of Trust*, 1995
- Rainey, H.G., *Understanding and managing public organizations*, *Wiley.com*, 2009
- Ruiter, A., *Lezing De ondoordringbare samenleving*, 2015

Schrijver, J., Wachten op het omslagpunt: verkenning van het governancedenken in bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. *Universiteit Amsterdam*

Scott-Morgan, P., De ongeschreven regels van het spel, *Groningen: Boekwerk*, 1995

SGO, De verkokering voorbij, 2009

SGO, Nota Vernieuwing Rijksdienst, 2007

Six, F., Trust in Regulatory Relations, 2012

Stoep, J. van der , 5-R analysemodel, 2013

Trevino, L.K., Hartman, L.P., & Brown, M.E., Moral person and moral manager, 2000

Trevino, L.K., Brown, M.E., The role of leaders in influencing unethical behavior in the workplace, 2005

Trevino, L.K., Weaver, G.R., Gibson, D.G., & Toffles, B.L., Managing ethics and legal compliance, 1999

Wetenschappelijke Raad voor regeringsbeleid, Vertrouwen in burgers, 2012

Wal, Z. van der, De overheidsmanager van de 21e eeuw, 2017

Walker, M.U., Moral Repair: Reconstructing Moral Relations After Wrongdoing, 2006

Warren, M.E., Democracy and Trust, 1999

Weber, M., Wirtschaft und Gesellschaft, 1972

Wierdsma, A. & Swieringa, J., Lerend organiseren en veranderen, 2011

Whitener, E.M., Brodt, S.E., Korsgaard, M.A., & Werner, J.M., Managers as initiators of trust, 1998

Winter, S. and May, P.J., Motivation for Compliance with Environmental Regulations, 2001

Wirtz, R., De moresprudentie van de auditor, *Audit Magazine nr.3* , 2004

Bijlage I. Steekproef

Flexibiliteit, controle en vertrouwen

Complexe, onvoorspelbare en ambigue vraagstukken vragen om **flexibiliteit** in de organisatie waarbij ruimte is voor de professional. **Vertrouwen** wordt als voorwaarde gezien om deze ruimte (flexibiliteit) te kunnen geven. Een bepaalde mate van **controle** in een ambtelijke organisatie blijft natuurlijk vereist.

Flexibiliteit = de ruimte² die je krijgt om je werk te doen.

- Wat je doet en Hoe je dat doet (het bepalen van de inhoud van het werk en de manieren om het werk te doen),
- Met wie je werkt (de ruimte om zelf de samenwerkingspartners te kiezen)
- Waar je werkt (voor de plaats om te werken)
- Wanneer je werkt (de planning van het werk)

Bij controle denk aan (de mate waarin) voorgeschreven is wat je doet, hoe je dat doet, met wie, waar en wanneer. En de mate waarin dit tijdens en achteraf wordt nagegaan.

Vragen:

1. Hoe verhouden zich flexibiliteit, controle en vertrouwen tot elkaar in je werk? (vink aan)

- 0 - veel flexibiliteit, veel vertrouwen, beperkte controle
- 0 - veel flexibiliteit, weinig/beperkt vertrouwen, veel controle
- 0 - weinig flexibiliteit, weinig/beperkt vertrouwen, veel controle
- 0 - anders:

2. Hoe zou je het anders wensen om je werk goed te kunnen doen?

- 0 - veel flexibiliteit, veel vertrouwen, beperkte controle
- 0 - veel flexibiliteit, weinig/beperkt vertrouwen, veel controle
- 0 - weinig flexibiliteit, weinig/beperkt vertrouwen, veel controle
- 0 - anders:

3. Hoe wordt dit mogelijk?

4. Waaraan merk je dat er vertrouwen is?

Vind je het goed dat ik je antwoorden geanonimiseerd gebruik in mijn onderzoek, als kleine steekproef?
Ja / nee

² ICTU Programma InternetSpiegel (2012)

Bijlage II. Interviewvragen

Interviewvragen medewerkers/leidinggevenden

1. Kun je je vinden in de omschrijvingen van de begrippen vertrouwen, flexibiliteit en controle?
2. - Ervaar/geef je in je praktijk weinig/gewoon/veel flexibiliteit (ruimte)?
 - Kun je een voorbeeld geven? (voorwaarden, bijdragen etc.)
 - Hoe zou je het wensen?
 - Wat is de rol van leidinggevende? (voorbeeldgedrag?)
 - Wat is de rol van de medewerker?
3. - Ervaar je in je praktijk weinig/gewoon/veel controle?
 - Kun je een voorbeeld geven?
 - Hoe zou je het wensen?
 - Wat is de rol van leidinggevende? (voorbeeldgedrag?)
 - Wat is de rol van de medewerker?
4. - Ervaar je in je praktijk weinig/gewoon/veel vertrouwen?
 - Kun je een voorbeeld geven?
 - Hoe zou je het wensen?
 - Wat is de rol van leidinggevende? (voorbeeldgedrag?)
 - Wat is de rol van de medewerker?
5. Wordt er binnen je team/afdeling aandacht besteed aan hoe je met elkaar omgaat, aan voor jullie team of werk belangrijke waarden en normen?