

# Inhoud

<b>1 Aandacht voor de ambtenaar</b>	9
<b>2 Bestuurskunde in vogelvlucht</b>	15
De klassieke bureaucratie	15
De overheid als bedrijf	17
De overheid als partner	20
<i>Leidinggeven aan de hedendaagse ambtenaar – bijdrage Jeroen Busscher</i>	27
<b>3 Theorie in praktijk</b>	35
Een individu maakt het verschil	35
Vertrouwenswaardig handelen	38
Model om te reflecteren en te schakelen	39
<b>4 De Bureaucraat</b>	43
De loyale ambtenaar	45
De neutrale ambtenaar	47
De afstandelijke ambtenaar	49
De procedurele ambtenaar	50
De deskundige ambtenaar	51
De integere ambtenaar	52
De Bureaucraat samengevat	55

*Het belang van heldere kaders –*  
bijdrage Jeroen Busscher 57

## **5 De Ondernemer** 61

De ondernemende ambtenaar 62  
De resultaatgerichte ambtenaar 65  
De klantgerichte ambtenaar 68  
De doelmatige ambtenaar 70  
De Ondernemer samengevat 71  
*Het belang van uitdagende doelen –*  
bijdrage Jeroen Busscher 73

## **6 De Verbinder** 79

De omgevingsbewuste ambtenaar 81  
De zelfverantwoordelijke ambtenaar 82  
De politiek sensitieve ambtenaar 83  
De faciliterende en inspirerende ambtenaar 86  
De Verbinder samengevat 87  
*Het belang van professionele vrijheid en veiligheid –*  
bijdrage Jeroen Busscher 91

## **7 Samenhang tussen de drie rollen** 97

Contextueel handelen 99  
De mythe van volgtijdelijkheid 103

## **8 Leer jezelf kennen als ambtenaar** 107

Wat is jouw beeld van de verschillende ideaaltypen? 107  
*Oefening 1* Jouw beeld van de ideaaltypen herkennen 108  
*Oefening 2* Oefenen met een concrete werksituatie 114  
*Oefening 3* Een fictieve casus in extrema 117  
*Oefening 4* Stellingen: wat kies jij? 123  
*Oefening 5* Beschrijf een situatie 130

Kernkwaliteiten: wat gaat al goed en waar kun je nog beter in worden? 132

*Oefening 6* Werken met kernkwadranten 139

Uitwerking casus in extrema per ideaaltype 144

## **9 Omgaan met je omgeving** 149

Vertrouwen als fundament 150

Omgaan met andere rollen. Hoe ga je om met dilemma's? 152

De kracht van taal 153

Mini-coaching 155

## **10 Gebruik je inzichten in jouw functie** 157

Ondersteuner/interne dienstverlener 158

Adviseur 160

Leidinggevende 164

Gebiedsverbinder/wijkregisseur 166

Medewerker klantcontact/medewerker frontoffice/  
uitvoerder 169

Project- en programmamanager 171

*De do's en don'ts voor leidinggevendenden* –  
bijdrage Jeroen Busscher 175

## **11 Terafsluiting** 181

**Literatuur** 185

**Aanvullende literatuur** 187

**Over de auteurs** 191

# 1

## Aandacht voor de ambtenaar

*Op zijn tweeënveertigste is ambtenaar Ed van de gemeente Purmerend nog altijd vrijgezel. Ed is het zat: 'Ik kom weleens leuke vrouwen tegen, maar na verloop van tijd kom ik erachter dat het ze allemaal om m'n status te doen is.'*

*Wanneer Ed een vrouw leert kennen vindt hij het moeilijk te peilen wat haar intenties zijn: 'Is diegene echt in mij geïnteresseerd, of willen ze me alleen maar omdat ik statutair door middel van een eenzijdige rechtshandeling door de overheid ben aangesteld? Die vraag stel ik mezelf elke keer weer.'*

*Door de jaren heen is Ed steeds beter geworden in het herkennen van de statusbeluste vrouw:*

*'Vroeger duurde dat nog weleens een paar maanden, maar als ze nu op de eerste date al vragen of ik weleens iets met vergunningen doe, dan weet ik meteen: wegwezen, deze vrouw is alleen maar uit op mijn secundaire arbeidsvoorwaarden.'*

*Het doet Ed veel pijn: 'Ambtenaar zijn is heel eenzaam. Iedereen wil mij, maar niemand snapt waar ik naar op zoek ben. Ik ben zoveel meer dan een ambtenaar.'*

**De Speld, 16 januari 2016**

Bij veel ambtenaren zal dit satirische stukje van *De Speld* voor een glimlach op hun gezicht zorgen, zelfs nu de bijzondere rechtspositie van ambtenaren verandert en zij eigenlijk gewone werknemers zijn. Anderen zullen lachen als een boer met kiespijn en weer een andere groep haalt onverschillig de schouders op. Het beeld dat hier wordt geschetst, past bij het ietwat stoffige en ouderwetse imago dat sommige mensen hebben van ambtenaren. Een beeld waar wij zelf regelmatig mee geconfronteerd worden. Natuurlijk is er bij zo'n beeld beperkt ruimte voor nuance. En natuurlijk is er meer nuance nodig om recht te doen aan alle verschillende mensen die in verschillende functies voor de overheid werken.

Nederland telt meer dan 900 000 ambtenaren. Zij werken voor ministeries, provincies, waterschappen, gemeenten en andere overheidsinstanties. Soms is de rol van de overheid relatief simpel, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een nieuw paspoort. Burgers hebben geen zin om lang te wachten, ze willen niet te veel gedoe en de prijs moet redelijk zijn. Op veel andere momenten is de rol van de overheid niet zo simpel. Sterker nog, de overheid heeft vaak een bijzondere en ingewikkelde rol. Wanneer kan een handhavingsambtenaar voldoen met een waarschuwing en wanneer is een bon op zijn plek? Wanneer is een subsidie echt van waarde voor een buurt? Hoe bepaal je of de uitkering van iemand gekort moet worden?

Vrijwel iedereen die wij spreken verwacht dat de overheid zich aanpast aan de steeds veranderende omgeving. 'De overheid moet wel met de tijd meegaan', is een veelgehoord oordeel. Wat met de tijd meegaan is, hangt alleen sterk af van de persoon aan wie je het vraagt en in welke context je het vraagt. Als je een café wilt beginnen en je door het strikt hanteren van de regels met betrekking tot het bestemmingsplan geen horecaverunning krijgt voor het pand dat je op het oog hebt, ben je waarschijnlijk niet heel blij met deze in jouw ogen rigide interpretatie van de regels. Terwijl je deze stren-

ge handhaving van de regels misschien juist heel prettig vindt als jouw bureaus een café willen beginnen.

Net als bij het Nederlands elftal lijken er zeventien miljoen bondscoaches te zijn die de overheid willen begeleiden. En wat ons betreft terecht. De overheid is er voor ons en door ons. Dus mag iedereen iets zeggen over hoe de overheid zich zou moeten gedragen: actief of op de achtergrond, opkomend voor de kwetsbaren in de samenleving of juist vertrouwend op zelfredzaamheid en marktwerking, strak in de leer of lekker flexibel, zorgvuldig of vooral snel. Achter deze wat populaire woorden over de overheid die langskomen op feesten, partijen of social media, gaan – hoewel de afzender zich waarschijnlijk van geen kwaad bewust is – waarden schuil die samenhangen met goed bestuur. Uiteindelijk zijn veel van de opvattingen terug te brengen tot waarden als rechtmatigheid, integriteit, gelijkheid, transparantie, participatie, legitimiteit, verantwoording, effectiviteit, efficiëntie en professionaliteit.

Deze waarden vind je in verschillende vormen terug in tal van overheidsdocumenten, variërend van verkiezingsprogramma's van politieke partijen tot een afdelingsplan. Ze vragen nogal wat van de mensen die werken voor een overheidsorganisatie, de ambtenaren. Want niet alleen laten deze waarden zich moeilijk vertalen naar de praktijk, ze zijn bovendien soms onverenigbaar of kunnen zelfs botsen. Daarbij manoeuvreer je als ambtenaar in een dynamische omgeving met een complex krachtenveld. Burgers, wethouders, ministers, directeuren, collega's, maatschappelijke organisaties, bedrijven, sociale ondernemers en nog veel meer partijen zijn onderdeel van dit krachtenveld en hebben verwachtingen over jouw optreden.

De discussie over de rol van de overheid, en als verlengde hiervan de ambtenaren, wordt op meerdere plaatsen en op verschillende manieren gevoerd. Wij vinden dit een goede ontwikkeling, want door

deze discussies ontstaat de mogelijkheid om tot vernieuwende en verbeterde inzichten te komen die uiteindelijk kunnen resulteren in een betere overheid. Wel zien we dat er in het denken over de rol van de overheid vaak abstracte termen worden gebruikt, die nog niets zeggen over het functioneren van de overheid in de dagelijkse praktijk. Denk bijvoorbeeld aan begrippen zoals participatiesamenleving en faciliterende overheid. Wij denken dat er meer aandacht nodig is voor het vak van ambtenaar. Meer aandacht voor alle mensen die gezamenlijk de overheid vormen. Want individuele ambtenaren kunnen met hun handelen een verschil maken en zo bijdragen aan een beter functionerende overheid. Een overheid die inspelt op de wensen en behoeften van de samenleving.

Natuurlijk, ambtenaren zijn er in allerlei soorten en maten. Maar er is één verbindende en onderscheidende factor: de publieke zaak. Als ambtenaar heb je te maken met het algemeen belang, de besteding van publieke middelen (niet alleen jouw salaris) en een ‘raad van bestuur’ die de politiek heet. Deze specifieke context is echt anders dan die van hen die niet voor de overheid werken.

Wij zijn van mening dat een beter openbaar bestuur begint bij de mensen die voor de overheid werken. Met andere woorden, zet ambtenaren aan het denken en laat hen bewegen! Met dit boek proberen we dit denken op gang te brengen door ambtenaren een bril aan te reiken die hen in staat stelt om op een nieuwe, frisse en vrij eenvoudige manier te kijken naar de ambtelijke realiteit.

De centrale vraag hierbij is: Hoe zie jij jouw eigen rol als ambtenaar en hoe leer je herkennen wat je omgeving van je verwacht? Dit betekent dat we erg voorzichtig zijn met een ‘one size fits all’-lijst van eigenschappen of kwaliteiten waar de ideale ambtenaar aan zou moeten voldoen. Die hangt namelijk sterk af van de specifieke context en is daardoor moeilijk te vangen in zoiets als een functiepro-

fiel. Maar wees gerust, ben je ambtenaar en op zoek naar duiding en inspiratie om daarmee vervolgens zelf in de praktijk aan de slag te gaan, dan ben je hier aan het juiste adres.

Gedreven door de wens om beweging en energie te creëren binnen de overheid, hebben wij een paar jaar geleden een praktisch model ontwikkeld dat de basis vormt voor de workshop *De Ideale Ambtenaar* waaraan inmiddels meer dan 1500 mensen hebben deelgenomen. Deze bijeenkomsten bevestigen onze overtuiging dat er binnen de overheid enorm veel kwaliteit, passie en flexibiliteit aanwezig is, maar dat het vaak ontbreekt aan een gezamenlijke taal en perspectief om tot een nieuwe – en soms andere – manier van handelen te komen.

Met dit boek willen wij een handreiking bieden aan ambtenaren die een duwtje in de rug kunnen gebruiken bij hun zoektocht naar een optimale invulling van hun rol als ambtenaar. We hebben zelf ervaren hoe interessant, moeilijk, leuk, uitdagend, divers en dankbaar het werk als publieke professional kan zijn.

Het boek bestaat uit twee delen. In de eerste hoofdstukken gaan we in op de bestuurskundige geschiedenis en de veranderende eisen die de samenleving stelt aan wat het betekent om een goede ambtenaar te zijn. We leggen het door ons ontwikkelde model uit en beschrijven aan de hand van veelgebruikte competenties drie idealtypische rolopvattingen van de ideale ambtenaar: de Bureaukraat, de Ondernemer en de Verbinder. Naar wij hopen prikkelend en verfrissend, maar voor de lezer nog wel redelijk passief.

Het tweede deel van het boek, vanaf hoofdstuk 8, heeft een sterk interactief karakter. Hiermee kan een eerste stap worden gezet om de opgedane kennis en inzichten uit het eerste deel van het boek te vertalen naar de specifieke context van de individuele lezer. De



verschillende oefeningen helpen de lezer om scherp te krijgen wat zijn of haar eigen opvattingen en beelden zijn, hoe hij of zij de verwachtingen van de omgeving kan herkennen en daar vervolgens naar kan handelen als daar aanleiding voor is.

Op een aantal plaatsen in het boek gaan we specifiek in op het thema leiderschap. Leidinggeven aan de ideale ambtenaar, hoe doe je dat? Jeroen Busscher, bekend managementdenker, deelt zijn inzichten door aan het eind van de hoofdstukken 2, 4, 5, 6 en 10 te reflecteren op de verschillende rollen van de ambtenaar en de betekenis hiervan voor de leidinggevende.



### Voldoening en trots

Ik heb lang afgegeven op 'de ambtenaar'. Ambtenaren begrijpen de wereld niet, ze zijn te langzaam en denken niet of te weinig mee. Totdat ik zelf het vak in rolde en ontdekte dat ik een echte ambtenaar ben. Want ambtenaar word je niet, ambtenaar ben je. Als ambtenaar ben je niet bezig met enkelzijdige doelstellingen en belangen. Het gaat om evenwicht, balans en vooruitgang waar de gemeenschap haar voordeel mee doet. Het gaat erom niemand achter te laten en de wereld stukje bij beetje beter te maken. Dat vraagt wat van de ambtenaar. Die moet zichzelf staande houden in het dynamische geweld van de wereld, en de vooruitgang in goede banen leiden. Hij moet het vermogen hebben om alle doelgroepen te begrijpen en mee te krijgen. Als ambtenaar moet je ondernemend en meelevend zijn, maar soms ook corrigerend. Een ambtenaar heeft vaak meer overzicht, waardoor hij ziet wat voor veel mensen niet te bevatten is. De zaken helder kunnen uitleggen en mensen meekrijgen in de visies die je aan het uitrollen bent geeft mij veel voldoening en trots.

*Jalal Loutfi, Senior Strategisch Adviseur*

## 2

# Bestuurskunde in vogelvlucht

In de laatste 150 jaar is er veel nagedacht over de rol die de overheid zou moeten spelen in de samenleving en wat dit betekent voor de ambtenaren, die deel uitmaken van de overheid. Binnen het vakgebied van de bestuurskunde dat zich bezighoudt met het functioneren van het openbaar bestuur zijn er letterlijk boeken vol over geschreven. In dit hoofdstuk geven we in vogelvlucht een overzicht van de ontwikkelingen binnen de bestuurskunde van halverwege de negentiende eeuw tot nu. Inzicht in deze ontwikkelingen helpt om het model dat we in latere hoofdstukken presenteren beter te begrijpen en te kunnen toepassen. Voor bestuurskundigen is dit waarschijnlijk gesneden koek, die kunnen dit hoofdstuk dan wat sneller doorbladeren.

### De klassieke bureaucratie

In de negentiende eeuw werd onder invloed van de Industriële Revolutie de overheid beschouwd als de eerstverantwoordelijke voor het dienen van het maatschappelijk belang. Het klassieke bestuurskundige model dat hierbij past, kent een strikte scheiding van een aantal zaken, bijvoorbeeld de scheiding van politiek en bestuur en van beleidsvorming en uitvoering.