

Beroepstrots in uitvoering

Hoe kan de beroepstrots van de
publieke professional worden
benut in de publieke sector?

MBA Eindschriftie

Universiteit
Business Universiteit Nyenrode
Public Sector MBA
Straatweg 25
3621 BG Breukelen

Student
Kühnen, Joyce Margaret

Datum
8 december 2009

Voorwoord

‘Inspanning is de natuurlijke bereidheid te volharden ondanks de problemen die zich voordoen.’ (Sharon Salzberg)



1. Inspanning is de natuurlijke bereidheid te volharden ondanks de problemen die zich voordoen.

De eerste betekenis van dit citaat heeft betrekking op de professionals, deskundigen en andere belanghebbenden die zich inspannen voor de renaissance van de beroepseer en beroepstrots. De mensen die blijven volharden terwijl zij weten dat veranderingen in de (semi) publieke sector langzaam of soms niet plaatsvinden.

Je kunt trots zijn op jouw beroep, het naar eer en geweten uitvoeren, met de overtuiging dat dit toch echt jouw plaats is in de maatschappij en het met gevoel dat je graag dienstbaar bent aan het algemeen belang. Maar als dit gevoel niet wordt erkend en gewaardeerd ... Als dit gevoel toch enigszins verloren dreigt te gaan door bestuurlijke dikdoenerij, reorganisaties of schaalvergrotingen... Dan is het tijd om de stem te verheffen, om te vechten voor de goede zaak met hart voor de goede zaak. Het hart met de pleister staat dan ook symbool voor een ieder die zich met liefde in deze strijd stort, ondanks de problemen die zich voordoen.

2. Inspanning is de natuurlijke bereidheid te volharden ondanks de problemen die zich voordoen.

De tweede betekenis van dit citaat slaat op de inspanning die ik heb verricht bij het schrijven van deze eindschrijft. De *grande finale* ter afsluiting van een intensieve opleiding. ‘Tja, jij wou toch naar Nyenrode? Dacht je dan dat je het voor niks kreeg?’ was het antwoord van een dierbare vriend na mijn zoveelste klaagzang. Clichés ten overvloede om deze laatste fase te beschrijven. Bloed, zweet en tranen. De laatste loodjes. Ik volsta met het volgende: de kunst van de meester toont zich in het weglaten. Ja, ik begrijp nu de *kunst*, het is inderdaad niet makkelijk om dingen weg te laten. Zoveel gelezen, maar niet alles is relevant (dank Edgar!) Een meester ben ik niet geworden, maar ik heb wel veel geleerd. Dank lieve vrienden voor de brede schouders. Dank ook aan mijn teamleider voor het begrip. Met name bedankt Edgar Karssing voor jouw begeleiding, vertrouwen, correcties en geduld.

Inhoud

Samenvatting	9
1 Inleiding.....	11
2 Waarom is er behoefte aan beroepstrots?.....	14
2.1 Het maatschappelijk debat.....	14
2.1.1 Het domein van het maatschappelijk debat	14
2.1.2 Beroepszeer.....	16
2.1.3 Beroepstrots als antwoord op beroepszeer.....	17
2.2 Standpunt kabinet	17
2.2.1 Een professionele en betrouwbare overheid	18
2.2.2 De vervangingsvraag.....	21
2.2.3 Management en leiderschap	23
2.3 Conclusie	25
2.3.1 Het maatschappelijk debat versus het kabinet.....	25
2.3.2 Kanttekening bij de Trendnota's	26
3 Beroepstrots en beroepsstandaarden.....	30
3.1 Beroepstrots en beroepszeer	30
3.2 Beroepsstandaarden in de publieke sector	34
3.2.1 Bijzondere positie overheid kleurt beroepstrots.....	34
3.2.2 Invulling beroepsstandaard publieke professional	37
3.2.3 Nadere invulling beroepsstandaard publieke professional.....	38
4 Wat is de valkuil van de professionele ruimte?	42
4.1 Ambtelijke willekeur	42
5 Het beveiligen van de valkuil.....	45
5.1 Het borgen van publiek belang	45
5.1.1 De beperkingen van de borgingsmechanismen.....	45
5.1.2 De publieke professional en institutionele borging	48
5.2 Professioneel handelen in het publieke domein	49
5.3 Samenloop adviezen WRR, ROP en overheidsbeleid	51
5.3.1 Versterken publieke professionaliteit: WRR versus ROP.....	52
5.3.2 Versterken publieke professionaliteit: WRR versus het kabinet	54
5.4 Conclusie en aanbevelingen.....	56

6	Hoe kan beroepstrots worden benut?	62
6.1	Administratieve lasten	62
6.1.1	Onderzoek administratieve lasten.....	63
6.1.2	Indicatoren voor onderzoek administratieve lastendruk.....	63
6.1.3	Conclusie: vermindering administratieve lastendruk	64
6.2	Benutten van intrinsieke drijfveren	66
6.2.1	Onderzoek naar betrokkenheid	66
6.2.2	Conclusie: voorwaarden voor een betrokken omgeving.....	67
6.2.3	Het GoodWork Project	68
6.2.4	Conclusie 1: bekrachtiging ingeslagen weg.....	70
6.2.5	Conclusie 2: importantie beroepsstandaard	71
6.3	Management.....	72
6.3.1	Onderzoeksresultaten management (on)tevredenheid	72
6.3.2	Managementstijl voor het benutten van beroepstrots	75
6.3.3	Conclusie managementstijl	77
6.4	Prestatiebeloning	77
6.4.1	Het effect van prestatie beloning.....	77
6.4.2	Voorwaarden voor en risico's bij prestatiebeloning.....	78
6.4.3	Conclusie prestatiebeloning.....	79
7	Conclusie en aanbevelingen.....	81
7.1	Conclusie	81
7.1.1	Wat is beroepstrots?	81
7.1.2	Waarom is er behoefte aan beroepstrots?	82
7.1.3	Wat is de valkuil van de professionele ruimte?	82
7.1.4	Hoe kan de valkuil worden beveiligd?	82
7.1.5	Hoe kan beroepstrots worden benut?.....	83
7.1.6	Het benutten van de beroepstrots van de publieke professional.....	83
7.2	Aanbevelingen	84
7.2.1	Aanbevelingen op basis van de onderzochte onderwerpen.....	84
7.2.2	Aanbevelingen voor aanvullend onderzoek	87
	Literatuurlijst	89

Samenvatting

Beroepstrots is dat je zelf, openlijk en zelfbewust de inzet en inhoud van je eigen beroepsuitoefening waardeert en dat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient. Deze erkenning krijgt de publieke professional echter niet of niet voldoende. Dit blijkt uit het maatschappelijk debat; de deelnemers van dit debat pleiten voor de renaissance van beroepstrots. Het kabinet wil ook de beroepstrots bevorderen: de ambtenaar van de toekomst is de publieke professional die trots is op zijn ambt! Het kabinet ziet het bevorderen van beroepstrots als een kans om de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever vergroten.

Beroepstrots betekent dat je je verbindt aan standaarden die je niet zelf verzint. Werken met beroepstrots in de publieke sector betekent dat de publieke professional zich verbindt aan een beroepsstandaard die sterk gekleurd wordt door de bijzondere positie die de overheid inneemt. Deze bijzondere positie van de overheid heeft invloed op de eisen die worden gesteld aan de professional. Zo moet de publieke professional zich bewust zijn dat hij overheidsgezag vertegenwoordigt en uitoefent. Juiste aan deze verplichting kan de publieke professional zijn trots ontlelen.

Bij het benutten van de beroepstrots dient aandacht te worden geschonken aan het risico van ambtelijke willekeur. Dit risico is aanwezig omdat de publieke professional over bepaalde graden van beleidsvrijheid beschikt. Het risico van de ambtelijke willekeur wordt verminderd door de *publieke* professionaliteit van de professional te versterken. Dit betekent dat de feitelijke risicobeheersing van de ambtelijke willekeur wordt uitgevoerd door dezelfde ambtenaar die dit risico vormt. Het benutten van beroepstrots en het versterken van de publieke professionaliteit completeren elkaar. Beide maken gebruik van de waarden en normen die horen bij het publiek belang dat wordt gediend.

Bij het benutten van beroepstrots is het noodzakelijk dat de publieke professionaliteit wordt versterkt en dat een aantal hygiënefactoren op peil zijn. Daarnaast speelt de beroepsstandaard een belangrijke rol bij het benutten van beroepstrots. Aan deze beroepsstandaard kan de professional zijn trots ontlelen. De standaard dient tevens ter beveiliging van de professionele ruimte en geeft duidelijke en sterke criteria over gewenst gedrag. Deze sterke criteria zorgen voor een omgeving die ongewenst gedrag corrigeert en gewenst gedrag bekrachtigt.

1 Inleiding

Beroepstrots in uitvoering heeft een tweeledige betekenis. Allereerst staat het voor de vraag: hoe kan het concept beroepstrots in de uitvoering handen en voeten krijgen? Daarnaast staat uitvoering voor het operationele niveau waarvoor dit onderzoek een praktische toepassing zoekt. Dit onderzoek richt zich dus op de werkvloer. De subtitel *Hoe kan beroepstrots worden benut in de publieke sector* geeft aan waar deze werkvloer zich bevindt. Het operationele niveau in de publieke sector, of anders gezegd: beroepstrots in de beleidsuitvoering. Beroepstrots is in dit onderzoek gekoppeld aan de publieke professional. Dit betekent een versmalling van de groep medewerkers. Maar het geeft de gelegenheid om concrete handvatten te geven voor de toepassing van concept beroepstrots. Bijvoorbeeld als het gaat om het risico van de ambtelijke willekeur of bij het zoeken naar een gemeenschappelijke basis voor beroepsstandaarden. De publieke sector en de publieke professional zijn als volgt gedefinieerd.

Publieke sector

De publieke sector is voor dit onderzoek als volgt afgekaderd. De publieke sector uit dit onderzoek bestaat uit de volgende openbare diensten:

Het rijk, gemeenten, provincies en waterschappen (gezamenlijk het openbaar bestuur genoemd) en de politie.

De ambtenaren in deze sector zijn verplicht zich als een goed ambtenaar te gedragen (artikel 125ter Ambtenarenwet) en verplicht om bij hun aanstelling de eed of belofte af te leggen (artikel 125quinquies Ambtenarenwet). De ambtenaren uit deze sector kunnen beëdigd zijn ter verkrijging van de algemene of bijzondere opsporingsbevoegdheid. Anders gezegd, de publieke sector in dit onderzoek bevat de openbare diensten zoals bedoeld in artikel 1 lid 1 Ambtenarenwet, die geen ambtenaren in dienst hebben waarop de uitzonderingsbepaling van artikel 2 Ambtenarenwet van toepassing is¹.

De publieke professional

De publieke professional is in dit onderzoek:

De ambtenaar die het publieke belang dient met bepaalde graden van beleidsvrijheid en deskundigheid, die individuele gevallen behandelt op basis van algemene normen en die voor zijn cliënt het gezicht is van de publieke dienstverlening.

Deze definitie van de publieke professional is een samenvoeging van een drietal beschrijvingen die de Wetenschappelijke Raad (WRR) voor het Regeringsbeleid heeft gegeven van de professionele ambtenaar of de professional. Deze beschrijvingen zijn:

¹ De verwijzing naar artikel 2 Ambtenarenwet is nodig om organisaties als de Sociaal Economische Raad, de Nationale Ombudsman e.d. uit te sluiten. Het gebruik van artikel 2 betekent tevens dat de rechtelijke macht en defensie worden uitgesloten.

- Professionele ambtenaren zijn de ambtenaren die ‘het publieke belang uitvoeren met bepaalde graden van beleidsvrijheid op basis van deskundigheid.’ (WRR, 2000: 133.)
- Deze professionele ambtenaar bevindt zich niet alleen in de beleidsvoorbereiding maar ook in de beleidsuitvoering. Van de uitvoerder wordt namelijk ‘... steeds vaker verwacht dat hij een professionele afweging van individuele gevallen op basis van algemene normen maakt.’ (WRR, 2000: 133.)
- ‘De professional, of het nu gaat om een onderwijzer of een arbeidsbemiddelaar, is niet alleen de persoon die zich op grond van zijn opleiding, werkervaring en beroepsuitoefening kan opwerpen als de meest geëigende bron van kennis van de dienstverlening, hij of zij is ook voor de cliënt het aanspreekpunt en het ‘gezicht’ van de dienstverlening.’ (WRR, 2004: 26.)

De beantwoording van de onderzoeksvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe kan de beroepstrots van de publieke professional worden benut in de publieke sector?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt gebruik gemaakt van de volgende subvragen:

1. Waarom is er behoefte aan beroepstrots?
Deze vraag wordt beantwoord door de argumenten van de deelnemers uit het maatschappelijk debat te bekijken en door te onderzoeken welk standpunt het kabinet hierbij inneemt.
2. Wat is beroepstrots?
Voor de beantwoording van deze vraag wordt uit beschrijvingen van beroepstrots een definitie gemaakt en wordt nader ingegaan op de beroepsstandaard.
3. Wat is de valkuil van de professionele ruimte?
Deze vraag is gesteld om de volgende subvraag te kunnen beantwoorden. In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van het risico van de ambtelijke willekeur.
4. Hoe kan de valkuil van de professionele ruimte worden beveiligd?
Voor de beantwoording van deze vraag worden zowel de WRR² als de ROP³ geraadpleegd.
5. Hoe kan beroepstrots worden benut?
Dit is een onderzoek naar een aantal organisatorische aspecten rond het thema beroepstrots. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de administratieve lastendruk, het stimuleren van een intrinsieke motivatiebron, de beroepsstandaard, management en prestatiebeloning.

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

³ Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

Onderzoeksmethode

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- publicaties die een hoofdrol spelen in het maatschappelijk debat met betrekking tot de renaissance van beroepstrots;
- beleidsdocumenten en adviesrapporten van en aan de regering;
- secundaire empirische bronnen.

Ter illustratie en bekrachtiging van bevindingen zijn tevens eigen ervaringen toegevoegd.

In dit onderzoek is het bestaan van beroepstrots noch de elementen die dit bevat niet onderzocht noch empirisch onderbouwd. In dit onderzoek is simpelweg aangenomen dat beroepstrots bestaat omdat het de gemoederen van de deelnemers aan het maatschappelijk debat bezighoudt.

Dit onderzoek is ingestoken vanuit de praktijk: er is behoefte aan beroepstrots en het kabinet wil beroepstrots bevorderen. Dit betekent dat beroepstrots niet als concept of theoretisch kader is onderzocht. In dit onderzoek is niet onderzocht of beroepstrots een intrinsieke motivatiebron is en uitputtend onderzocht wat de kenmerken van een intrinsieke motivatiebron zijn. In dit onderzoek is slechts aangenomen dat beroepstrots een intrinsieke motivatiebron is omdat beroepstrots betekent dat je zelf, openlijk en zelfbewust, de inzet en inhoud van je eigen beroepsuitoefening waardeert en dat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient. Dit onderzoek is niet uitputtend. Voor iedere bron die is geraadpleegd, zijn tal van andere onderzoeken te vinden. Mogelijk met tegenstrijdige uitkomsten.

Bij de beantwoording naar de vraag *hoe kan beroepstrots worden benut* is onderzocht:

- met welk beleid publieke diensten worden geconfronteerd en wat hierbij de tegenstrijdigheden zijn;
- welke problemen publieke professionals ervaren op de werkvloer;
- hoe het publiek belang kan worden geborgd bij het benutten van de professionele ruimte;
- hoe de (on)tevredenheid is over het huidige management in de publieke sector.

Gegeven deze omstandigheden is literatuur gezocht die een mogelijk oplossing geeft voor bepaalde knelpunten. Dit betekent dat er ook andere oplossingen mogelijk zijn, maar dit betekent ook dat de conclusies en aanbevelingen praktisch toepasbaar zijn en rekening houden met omstandigheden die anno 2009 in de publieke sector spelen.

2 **Waarom is er behoefte aan beroepstrots?**

In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat de argumenten zijn voor het benutten van beroepstrots in de publieke sector. De definitie van beroepstrots is: dat je zelf, openlijk en zelfbewust, de inzet en inhoud van je eigen beroepsuitoefening waardeert en dat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient. In dit hoofdstuk worden twee bronnen geraadpleegd:

- Het maatschappelijk debat waarin de deelnemers pleiten voor de renaissance van beroepstrots;
- De Trendnota's Arbeidszaken Overheid waarin het kabinet het overheidsbeleid op het gebied van arbeidszaken bespreekt.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin de argumenten van beide partijen worden vergeleken.

2.1 **Het maatschappelijk debat**

In deze paragraaf worden de volgende elementen uit het maatschappelijk debat behandeld: het domein van het maatschappelijk debat en de argumenten voor de renaissance van beroepstrots.

2.1.1 **Het domein van het maatschappelijk debat**

De inleiding van het boek *Beroepstrots. Een ongekeerde kracht* vermeldt: 'Dit boek gaat over beroepstrots in de (semi) publieke sector ... Mits beroepstrots in goede banen wordt geleid, kan het een medicijn zijn tegen beroepszeer ... beroepszeer is ... de frustratie van professionals over overmatige bureaucrativering, over de negatieve effecten van marktwerking, onjuiste management filosofieën, ondermijning van vakmanschap en miskennis van intrinsieke motivatie. Dergelijke factoren verhinderen professionals om met zin en plezier, naar eer en geweten hun werk te (blijven) doen ...' (Jansen, e.a., 2009: 13-14.) Het voorgaande leidt in ieder geval tot een tweetal vragen:

- wat is de (semi)publieke sector?
- wie is de professional in deze sector?

Wat is de (semi) publieke sector?

De (semi) publieke sector bestaat uit overheidsorganisaties en organisaties die niet tot de overheid behoren maar wel die grotendeels gefinancierd worden uit overheidsgeld. Voorbeelden van overheidsorganisaties zijn het rijk, gemeenten en de rechtelijke macht. Dit zijn tevens de overheidsorganisaties waarop dit onderzoek zich richt.

Voorbeelden van (semi) overheidsorganisaties zijn het onderwijs, buitenlandse ambassades en rijksmusea. Het maatschappelijk debat concentreert zich op een aantal van deze (semi) publieke organisaties. Dit zijn met name de zorg- en welzijnsector, het onderwijs, de veiligheid en de sociale zekerheid. (Jansen, e.a., 2009: 14.) In zijn essay *Publieke beroepstrots. Een ongekende kracht* specificceert Jansen de (semi) publieke sector als *de niet-commerciële professionele dienstverlening*. Dit zijn alle organisaties die (Jansen, 2008: 6):

- betaald worden voor hun dienstverlening (i.t.t. vrijwilligerswerk);
- functioneren in een georganiseerd verband;
- in grote mate of in zijn geheel afhankelijk zijn van overheidsfinanciering;
- zowel een publiekrechtelijke organisatie kunnen zijn
- alsmede privaatrechtelijke organisaties. Deze organisaties kunnen dan alleen de rechtsvorm van stichting of vereniging aannemen.

Het aantal overheidsorganisaties waarop de deelnemers van het maatschappelijk debat zich richten, is dus groter dan het aantal organisaties waarop dit onderzoek zich richt. De discussiepunten uit het debat worden in dit onderzoek echter onverminderd van toepassing geacht.

Wie is de publieke professional?

De publieke professional uit het maatschappelijk debat is werkzaam in de (semi) publieke sector. Het soort arbeid dat wordt verricht in deze sector is divers. Noordegraaf en Sterrenburg beschrijven deze professional als volgt. De publieke professional is de persoon die (Noordegraaf en Sterrenburg, 2009: 116-117):

- werkt met en voor *individuele* burgers maar die hierbij tegelijk *maatschappelijke* waarden dient;
- individuele burgers als *specifieke gevallen* behandelt op basis van *algemene* kennis en ervaringen;
- in meer of mindere mate een vak heeft geleerd en behoort tot meer of minder geformaliseerde *beroepsgroepen* maar werkt in of voor publieke en maatschappelijke *organisaties*.

Voorbeelden van deze publieke professionals zijn verpleegkundigen, leraren, gezinvoorden, welzijnwerkers en politieagenten.

Ook hier geldt dat het maatschappelijk debat een breder bereik heeft dan dit onderzoek. Het maatschappelijk debat richt zich op ambtenaren, (semi)ambtenaren en andere personen die een publieke taak uitvoeren. In dit onderzoek is de publieke professional beperkt tot: *de ambtenaar die het publieke belang dient met bepaalde graden van beleidsvrijheid en deskundigheid, die individuele gevallen behandelt op basis van algemene normen en die voor zijn cliënt het gezicht is van de publieke dienstverlening*. De discussiepunten uit het debat worden onverminderd van toepassing verklaart op de publieke professional uit dit onderzoek.

2.1.2 Beroepszeer

De deelnemers uit het maatschappelijk debat bestaan uit deskundigen (wetenschappers en personen die op andere basis expertise bezitten), de publieke professionals zelf en belangenbehartigers zoals de Stichting Beroepseer. Het thema van dit maatschappelijk debat is *beroepstrots* wat gaat over de herwaardering van het werk van de professional in de (semi) publieke sector. Deze herwaardering is o.a. nodig vanwege de onderwaardering van het primaire werk. Het gebrek aan erkenning van de publieke professional worden door Jansen e.a. in *Beroepstrots. Een ongekennde kracht*, benoemd. Deze oorzaken zijn de volgende (Jansen, e.a., 2009: 18-19):

1. Bij de overheid moet al enige jaren steeds meer gebeuren met steeds minder. Deze trend vindt zijn oorzaak in het strenge begrotingsbeleid van de overheid en de toenemende aandacht voor efficiënt werken.
2. Er is sprake van een statusverlaging van verschillende professies. De vanzelfsprekende autoriteit van deze professies (leraar, dokter of ambtenaar) is verdwenen.
3. Er was de afgelopen decennia een te smalle en te zwakke belangenbehartiging door beroepsorganisaties voor de kwaliteit van het werk. Deze beroepsorganisaties stonden in een zwak daglicht omdat de aandacht vooral uitging naar financiële beloningen.
4. De samenleving en de overheid stellen steeds hogere kwaliteitseisen aan de publieke dienstverlening. Doordat de tolerantie van de burger voor slechte of matige dienstverlening is afgenomen is de beheersing van kwaliteit door de overheid toegenomen. Voorts beschouwt de politiek de werkenden in de (semi) publieke sector steeds meer als sleutelfiguren bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Dit zorgt ervoor dat de politiek nauwlettend volgt of de professionals het ingezette beleid ook daadwerkelijk uitvoeren.
5. Er is sprake van een afnemend vertrouwen voor werkenden. Tegenwoordig kan elk incident leiden tot nieuwe regelgeving en sancties. Dit vergroot tevens de interne bureaucratie in de publieke organisaties.
6. De handelingsruimte van de professional is verminderd door de toename van toezicht en controle. Dit is een gevolg van het bedrijfsmatige werken door de overheid. Doelen als goedkoper werken, efficiëntie en effectiviteit beperken de handelingsruimte van de professional door de instrumenten waarmee deze doelen worden bereikt.

De hierboven genoemde oorzaken worden door de deelnemers van het debat ook wel aangeduid als *beroepszeer*. Een aantal van de hierboven genoemde oorzaken concentreert zich in de veel gehoorde klacht dat er minder tijd is voor het echte werk en dat teveel tijd besteed moet worden aan bureaucratische maatregelen.

2.1.3 Beroepstrots als antwoord op beroepszeer

Beroepszeer leidt volgens de Stichting Beroepseer tot demotivatie, matige prestaties en een groot verloop onder de professionals. In het maatschappelijk debat heerst de algemene opvatting dat bij het oplossen van de problemen van *beroepszeer*, aangesloten moet worden bij het concept *beroepstrots*. Meer specifiek betekent dit aansluiten bij de behoefte van de publieke professional aan waardering voor zijn werk en aan meer vertrouwen in zijn professionaliteit en intrinsieke motivatie. Kortom het is tijd voor de renaissance van beroepstrots. De deelnemers uit het debat zien een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die de voorgestelde renaissance van beroepstrots ondersteunt. (Jansen e.a., 2009: 17 en 20-22.)

1. De toepassing van de betiteling *professional* is de afgelopen jaren gegroeid en uitgebreid naar groepen zoals verpleegsters, leraren en politieagenten. Dit is volgens Jansen e.a. duidelijk een teken van groeiend zelfbewustzijn en ambitie.
2. Er was de afgelopen jaren sprake van een groeiende onvrede met de bestaande belangenorganisaties. Deze onvrede richtte zich niet alleen op de belangenbehartiging van materiële belangen, maar ook meer op beroepsmatige belangen. Er is een trend te zien van op komen voor de kwaliteit van het werk, de hierbij behorende beroepsidealen en de beroepsethiek.
3. Er is sprake van een hardnekkiger wordend verzet. Hiermee doelen Jansen e.a. op het feit dat uitvoerders vaker ageren tegen maatregelen die zij als onwenselijk beschouwen.
4. Er is een brede culturele beweging op gang gekomen waarin *trots* in Nederland steeds vaker een grote rol speelt. Naast deze nationale trots is er volgens sommigen ook behoefte aan beroepstrots. Beroepstrots kan een stevige bijdrage leveren aan het verlangen naar herkenbaarheid, eigenwaarde en verbondenheid met anderen.
5. Het kabinet lijkt ook geïnteresseerd te zijn in het bevorderen van beroepstrots.
6. Er verschijnt steeds meer literatuur over beroepstrots als *drijvende kracht*.

2.2 Standpunt kabinet

In deze paragraaf wordt onderzocht wat de visie van het kabinet is over het benutten van beroepstrots. Het standpunt van het kabinet wordt van belang geacht omdat zij naast politieke verantwoordelijkheid ook verantwoordelijkheid draagt als (directe of indirecte) werkgever van de publieke professional. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de Trendnota's Arbeidszaken Overheid. De Trendnota is een onderdeel van het hoofdstuk Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Rijksbegroting en geeft een integraal beeld van het brede terrein van arbeidszaken bij de overheid. De voornaamste reden om de Trendnota's als uitgangspunt te gebruiken is dat hierin alle ontwikkelingen (onderzoeken, standpunten, etc.) op het gebied van arbeidsvoorwaarden samenkomen en duidelijk wordt aangegeven hoe het kabinet dit vertaalt naar (toekomstig) beleid. (Trendnota 2003: 1.)

De behandeling van de onderzochte Trendnota's begint bij de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005. De Trendnota's uit eerdere jaren zijn wel onderzocht maar hierin was nog geen (duidelijke) lijn te herkennen naar de ontwikkeling van het thema beroepstrots. Mogelijk is dit tijdstip mede te verklaren door de aandacht voor de renaissance van beroepstrots in het maatschappelijk debat.

Uit de Trendnota's blijkt dat het benutten van beroepstrots wordt ingegeven door een drietal motieven, te weten de:

- toekomstige arbeidsmarktkrapte en de hierbij behorende vervangingsvraag;
- noodzaak tot het verhogen van de arbeidsproductiviteit (mede ingegeven door de problematiek van de vervangingsvraag);
- eis van de burger om meer professionaliteit van de overheid en haar ambtenaren.

In dit hoofdstuk worden de volgende elementen uit de Trendnota's behandeld:

- de beleidsontwikkeling over professionaliteit bij de overheid;
- de beleidsontwikkeling omtrent de vervangingsvraag;
- de visie van het kabinet over management en leiderschap in de publieke sector.

2.2.1 Een professionele en betrouwbare overheid

In 2005 wil de overheid een efficiënte en effectieve dienstverlening aanbieden met behoud van kwaliteit. Daarnaast wil de overheid een betrouwbare partner zijn voor haar burgers. In eerste instantie⁴ zet het kabinet in op het vergroten van de integriteit, een transparant optreden en het openbaar rekenschap afleggen over het besteden van publieke middelen (bijvoorbeeld door het openbaar maken van topinkomens). Het vergroten van de integriteit bestaat in 2005 uit de speerpunten: het ontwerpen van gedragscodes, handhaving van integriteitsinbreuken en het investeren in bewustwordingsactiviteiten.

Naast de *betrouwbare overheid* staat ook administratieve lastendruk voor publieke instellingen op de agenda in 2005. Het verminderen van administratieve lasten heeft tot doel meer ruimte te geven aan professionals in de publieke sector. Hiermee geeft het kabinet invulling aan het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* van de WRR⁵ van november 2004. In dit rapport wordt o.a. geconstateerd dat er sprake is van een toename van regeldruk en rapportageverplichtingen bij overheidsinstellingen. Deze toename gaat ten koste van de primaire taak van de professional. Dit leidt ertoe dat een groot deel van deze administratieve taken als lastendruk wordt ervaren. (Trendnota 2006: 11.)

Het kabinet benoemt hier voor het eerst de *publieke professional*. Wie deze professional is, licht het kabinet helaas niet toe. Het soort regels dat het kabinet voor ogen heeft als zij spreekt over *administratieve lastendruk* wordt wel toegelicht. Dit zijn verantwoordings- en informatieverplichtingen die geen direct verband houden met de directe taakuitoefening.

⁴ Trendnota's Arbeidszaken Overheid 2003 tot en met 2006

⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Hierbij maakt het kabinet de opmerking dat een deel van deze verplichtingen overigens wel nuttig kunnen zijn voor de verantwoordingsverplichting richting de Kamer. (Trendnota 2006: 12.) Hiermee geeft het kabinet een grens aan bij het schrappen in *overbodige regels* zoals deze door de uitvoering worden ervaren.

Good Governance Openbare Sector

In 2006 agendeert het kabinet het thema *good governance*. Hierin zijn maatregelen opgenomen voor de verhoging van publieke prestaties. Deze maatregelen zijn o.a. gebruik van kwaliteitshandvesten, prestatievergelijking, het verlichten van de administratieve lastendruk (zowel voor bedrijven als publieke instellingen). In 2007 wordt het thema *good governance* omgezet naar het programma *Good Governance Openbare Sector*. Dit programma heeft een breder bereik dan alleen het verhogen van de publieke prestaties.

Het begrip good governance wordt door het kabinet uitgelegd als *deugdelijk management* en is gebaseerd op drie uitgangspunten: het belang van de factor arbeid, ruimte geven aan de uitvoeringsmedewerkers en beheersing van kosten. Met deze accenten wil het kabinet meer nadruk leggen op de beleidsuitvoering. De professionals en hun organisaties hebben ruimte nodig om kwaliteit te leveren. In het verleden heeft te veel nadruk gelegen op toezicht en verantwoording. Volgens het kabinet heeft dit niet altijd een positieve bijdrage geleverd aan het verhogen van de kwaliteit. (Trendnota 2007: 4.) Bij de verdere invulling van deugdelijk management wordt het gebruik van bedrijfskundige logica niet uitgesloten, maar mag dit niet ten koste gaan van de bevoegdheden en de handelingsruimte van medewerkers. Het kabinet wil de ruimte voor professionals gebruiken om de kwaliteit van de dienstverlening en de interne processen te borgen. Hoe deze ruimte verder vorm krijgt of welke eisen worden gesteld aan de publieke professional licht het kabinet niet toe.

Werken aan betrouwbare en dienstverlenende overheid

Bij het verkrijgen van vertrouwen van de burger en het verlenen van goede publieke dienstverlening wordt in 2008 aan de professionele ambtenaar een belangrijke rol toegewezen. De professional is het *gezicht* van de overheid en is in deze rol verantwoordelijk voor het verdienen van het vertrouwen van de burger. (Trendnota 2008: 7.) Daarnaast onderstreept het kabinet het belang van goed ambtenaarschap. (Trendnota 2008: 14.) Om goed ambtenaarschap te stimuleren, formuleert het kabinet het volgende beleid:

- het uitvoeren van medewerker tevredenheidsonderzoeken;
- het vergroten van het integriteitbewustzijn en het op uniforme wijze registreren van integriteitschendingen;
- het verminderen van agressie en geweld tegen ambtenaren en overige medewerkers in de publieke sector;
- het ontwikkelen van een beroepscode waarmee invulling gegeven kan worden aan beroepstrots, professionele waarden en normen en professionele ruimte voor de ambtenaar.

Het kabinet is van mening dat de betrouwbare en dienstverlenende overheid een professionele ambtenaar nodig heeft die goed ambtenaarschap hoog in het vaandel heeft staan en die hieraan zijn beroepstrots ontleent. Hiermee heeft het kabinet de eerste stap gezet naar het benutten van beroepstrots. Bij het ontwikkelen van een beroepscode heeft het kabinet advies gevraagd aan de Raad voor het OverheidsPersoneelsbeleid⁶ (ROP).

De professionele ruimte wordt (2008) geplaatst in de context van de het gevoerde efficiëntiebeleid. Dit efficiëntiebeleid bestaat uit effectiviteit en kostenefficiëntie gebaseerd op bedrijfsmatige logica. Dit beleid is noodzakelijk omdat een betrouwbare overheid de verantwoordelijkheid draagt voor een zinvolle besteding van gemeenschapsgeld. De professional kan echter belemmerd worden door een eenzijdige bedrijfsmatige aanpak omdat deze kan conflicteren met de *professionele logica*.

Het kabinet legt helaas niet uit wat deze professionele logica betekent.

De eenzijdige bedrijfsmatige aanpak heeft geleid tot een te grote lastendruk. Om deze lastendruk te verminderen introduceert het kabinet de *horizontale verantwoording*. Bij horizontale verantwoording controleert de publieke organisatie zelf de kwaliteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering. Het doel van horizontale verantwoording is, gelijk de traditionele (verticale) verantwoording:

- de bewaking van een goede dienstverlening
- het voorkomen van willekeur door de overheidsorganisatie;
- het voorkomen van willekeur door de individuele ambtenaar.

Een organisatie komt in aanmerking voor horizontaal toezicht als de kwaliteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering op orde is. De verwachte winst is dat door horizontale verantwoording de verticale toezichtlast verminderd kan worden en dat dit een verlichting geeft van de administratieve lasten voor de professional. De praktische toepassing van dit horizontaal toezicht moet nog worden uitgewerkt.

(Her)waardering van het werken in de publieke sector

In 2009 staat de (her) waardering van het werken in de publieke sector op de agenda. De professional moet weer waardering krijgen voor zijn werk door meer tijd te krijgen voor het *echte* werk. Het kabinet verwacht dat het vergroten van de effectief besteedbare uren bijdraagt aan een betere dienstverlening doordat het leidt naar meer *arbeidsvreugde* en meer gemotiveerde en productieve medewerkers. Bovendien kan deze waardering een positief gevolg hebben op het aantrekken van nieuwe ambtenaren. (Trendnota 2009: 17.)

Het verhogen van het professionele handelen staat in het teken van beroepstrots en beroepscode. Bij de invulling van het begrip beroepscode maakt het kabinet gebruik van het advies⁷ dat de ROP op haar verzoek heeft geschreven. De noodzaak voor het verhogen van het professionele handelen is gelegen in de toegenomen complexiteit van de samenleving. Daarnaast moet de ambtenaar zowel betrokken zijn als objectief en onpartijdig. Bij het dragen van deze dubbele pet moet de ambtenaar echter altijd de

⁶ Het advies van de ROP wordt behandeld in hoofdstuk 5.2

⁷ Advies *Professioneel handelen in het publieke domein*, zie hiervoor ook hoofdstuk 5.2

algemene beginselen van behoorlijk bestuur als uitgangspunt nemen. Deze zijn rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, zorgvuldigheid en legitimiteit. (Trendnota 2009: 15.)

Beroepstrots

In 2010 geeft het kabinet wat meer informatie over haar standpunt ten opzichte van beroepstrots. Het kabinet vindt dat het werken in de publieke sector verschilt van het werken in de private sector door de bijzondere eisen die worden gesteld aan de publieke medewerker. Wat deze bijzondere eisen zijn, wordt in deze Trendnota niet toegelicht. De minister van BZK beschrijft de eisen van loyaliteit, integriteit, onpartijdigheid, deskundigheid en betrokkenheid bij de publieke zaak. (Tweede Kamer, 2008-2009, 31 701, nr 5: 2.)

De bijzondere eisen vormen de bron van beroepstrots en nopen tot professionaliteit bij de medewerker. Beroepstrots en professionaliteit bieden bovendien kansen bij het werven en behouden van personeel dat in deze tijd van economische crisis instroomt bij de overheid. Het kabinet is van plan om de beroepstrots van de publieke professional bevorderen en ontwikkelen. (Trendnota 2010: 38.)

2.2.2 De vervangingsvraag

De omvang van het ambtenarenbestand is door de vergrijzingproblematiek een zorgpunt voor het kabinet omdat bij de overheid verhoudingsgewijs veel ouderen werken. In 2004 moest de overheid bijna 28.000 voltijd arbeidsplaatsen vervullen die wegens (pre)pensioen vacant waren geworden. (Trendnota 2005: 7.) De toekomstige vraag aan personeel dat ontstaat door de veroudering van het personeelsbestand wordt *vervangingsvraag* genoemd. Deze vervangingsvraag neemt tussen 2004 en 2013 bij een ongewijzigd personeelsbeleid toe met 33,7 procent. (Trendnota 2005: 35-36.) Het kabinet voorziet dat de problematiek van de vervangingsvraag het hoogst is bij hoger opgeleiden. Juist voor deze hoger opgeleiden blijkt de overheid in vergelijking tot de marktsector op het gebied van beloning een onaantrekkelijke werkgever te zijn. Dit in tegenstelling tot de laag en middelbaar opgeleide medewerkers, zij hebben gemiddeld een beloningsvoorsprong op hun collega's in de marktsector. Het kabinet wil dat de overheid voor iedereen een aantrekkelijke werkgever wordt en zet in op meer differentiatie in beloning, functies en verlofaanspraken. In de context van dit onderzoek wordt enkel het (toekomstige) beleid op het gebied van beloningsdifferentiatie gevolgd.

In 2006 is uit onderzoek⁸ gebleken dat de meeste (nieuwe) ambtenaren werkinhoud erg belangrijk vinden en dat veel overheidsfuncties worden gewaardeerd om de maatschappelijke waarde hiervan. De wervingscampagne *Werken bij het rijk* accentueert deze punten en probeert op deze manier de aantrekkingskracht van een baan bij de overheid te vergroten en de beroepstrots van de zittende medewerkers bij het rijk te versterken.

⁸ Trendnota 2006: Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2003-2004, 2005

Naast het werven van nieuwe mensen om de problemen van de vervangingsvraag op te lossen, zet het kabinet ook in op een intensievere benutting van het huidige personeelsbestand. Zij wil dit bereiken door een verhoging van de arbeidsparticipatie en productiviteitsgroei. Prestatiebeloning is een instrument om productiviteitsgroei te realiseren. Voorwaarde hierbij is dat prestatiebeloning wordt ingevoerd als onderdeel van een systeem van prestatiesturing. De instrumenten voor prestatiebeloning zijn vaak al aanwezig (functioneringsgesprekken, vastlegging werkafspraken) deze moeten alleen anders worden ingezet.

Prestatiebeloning wordt ook gezien als een mogelijkheid om de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever te vergroten om zo die personen over de streep te trekken die in eerste instantie onvoldoende uitdaging zien in het werken bij de overheid. (Trendnota 2007: 58.) Daarnaast blijkt dat er ook onder de huidige medewerkers belangstelling bestaat om een gedeelte van het salaris variabel te maken. De toepassing van prestatiebeloning is als volgt:

- het geven van een *variabele beloning* op basis van
- een directe verbinding met *gedrag, werkwijze* en *resultaten* van de medewerker.

In het kader van de vervangingsvraag heeft het kabinet in 2009 de positie van jongeren (medewerkers jonger dan 30 jaar) bij de overheid onderzocht. Zij komt tot de conclusie dat ook bij hen de aantrekkingskracht van de publieke sector de inhoud van het werk is evenals de mogelijkheid om een maatschappelijke bijdrage te leveren. Het werven van jongeren blijkt geen probleem te vormen, het *boeien en binden* van deze groep echter wel. De belangrijkste motieven van deze groep om te vertrekken zijn de inhoud van het werk en het gebrek aan loopbaanmogelijkheden. Daarnaast geldt voor meer dan vijftig procent van de ondervraagde jongeren, dat onvrede over het management een reden is om de overheid te verlaten.

In het kader van flexibel belonen benoemt het kabinet nu drie verschillende vormen:

1. concurrerend beloningsbeleid voor specifieke functies en hoger opgeleiden;
2. het bieden van een aantrekkelijk carrièrepad en doorgroeimogelijkheden;
3. individuele prestatiebeloning.

Uit het personeels- en mobiliteitsonderzoek 2008 blijkt echter dat in alle overheidssectoren de meerderheid geen voorstander is van een variabel salaris (individuele prestatiebeloning). De groep die wel voorstander is van dit systeem wordt grotendeels gevormd door jongeren.

In 2010 is de toepassing van prestatiegericht belonen in de publieke sector ten dele gerealiseerd (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Realisatie prestatiebeloning in de publieke sector

Sector	Gericht en bindend belonen	Prestatiebeloning
Openbaar Bestuur		
Rijk		
Gemeenten		
Provincies		
Waterschappen		
Veiligheid		
Politie		

Rood: niet aanwezig

Oranje: geagendeerd

Groen: aanwezig of maatregelen geagendeerd

2.2.3 Management en leiderschap

Het type management en leiderschap kan een belangrijke rol spelen bij het benutten van beroepstrots. Daarom is onderzocht wat het standpunt van het kabinet hierbij is.

Ontevredenheid management

Bij de bespreking van de arbeidsmarktpositie van de overheid wordt de arbeidstevredenheid in de publieke sector besproken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van de *Personeels- en Mobiliteitsonderzoeken* van het ministerie van BZK. Eén van de uitkomsten uit het onderzoek is dat het overheidspersoneel in 2003 ten opzichte van 2000 positiever is over de beloning, de inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid, de baan zekerheid en de wijze van leidinggeven. Ook blijkt uit het onderzoek dat er een positieve relatie is tussen de algemene tevredenheid van de medewerker en de inhoud van het werk en de mate van zelfstandigheid. (Trendnota 2005: 30.) Ondanks dat de tevredenheid over het management is toegenomen wordt zij in totaal gewaardeerd met een magere voldoende. Dit is voor een groot aantal ambtenaren de aanleiding om van baan te veranderen. De oorzaak van de lage waardering voor het management wordt niet gegeven. Wel wordt duidelijk dat een coachende (empathische) vorm van leidinggeven, een goede taakverdeling en het geven van duidelijke opdrachten leidt tot een hogere waardering van de leidinggevende. (Trendnota 2005: 31.)

Integriteit

Over management in combinatie met het integriteitbeleid zegt het kabinet het volgende.

- De leidinggevende heeft een belangrijke functie als het gaat om het implementeren en het stimuleren van het integriteitbeleid. Hij vervult hierbij een voorbeeldfunctie. (Trendnota 2005: 41.)

- Het belang van een goed integriteitbeleid neemt evenredig toe met de toename van de complexiteit van de omgeving waarin de ambtenaar werkt. Ook als ervaring en regelgeving ontbreken moet de ambtenaar een verantwoorde beslissing kunnen nemen. Hiervoor moet de morele verantwoordelijkheid en morele competentie worden vergroot. (Trendnota 2006: 26.) Het kabinet gebruikt deze begrippen zonder dat zij toelicht wat hiermee wordt bedoeld. Het integriteitbewustzijn gedijt het best door openheid, het elkaar aanspreken op gedrag, openstaan voor kritiek, collegiale toetsing en de ontvankelijkheid voor maatschappelijke signalen. (Trendnota 2006: 26.)
- Een betrouwbare overheid en integriteit gaan hand in hand. In 2006 bleek echter uit het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek dat één op de zeven ambtenaren weinig vertrouwen heeft in de integriteit van de eigen organisatie. Hetzelfde onderzoek uitgevoerd in 2008 meldt dat er nauwelijks sprake is van een verbetering. Maar dat meer ambtenaren nu wel menen dat zij zonder nadelige gevolgen integriteitvraagstukken kunnen aankaarten bij collega's of leidinggevendenden. (Trendnota 2009: 18.)

Prestatiegerichte beloning

Prestatiegerichte beloning zou de aantrekkelijkheid bij het werken voor de overheid vergroten en wordt gezien als instrument om de behoefte van de vervangingsvraag te vervullen. Voor het goed toepassen van prestatiebeloning is een juist meetpunt nodig. Dit meetpunt zal in de meeste organisaties zowel input, output en throughput doelstellingen moeten bevatten. Het kabinet erkent dat dit de complexiteit van het instrument prestatiebeloning vergroot. Het is van de kwaliteit van het management afhankelijk of prestatiebeloning kan worden ingevoerd in situaties waarin een volledig objectieve toets van de prestatie ontbreekt. (Trendnota 2007: 59.) In 2008 voegt het kabinet hieraan toe dat het essentieel is dat de werkvloer de genomen beslissing van het management bij het flexibel belonen accepteert. Om aan deze randvoorwaarde te kunnen voldoen is leiderschap vereist.

Beroepstrots

Beroepstrots speelt in op de intrinsieke motivatie en deze speelt een rol bij de keuze voor een baan in de publieke sector. Het kabinet beseft dat een belangrijke voorwaarde voor het behoud van dit personeel is dat de baan vervolgens wel brengt wat de nieuwe ambtenaar hiervan verwacht. Om dit te realiseren is een belangrijke taak weggelegd voor het management. (Trendnota 2010: 38.) Het kabinet licht niet toe hoe het management de beroepstrots bij de ambtenaren moet stimuleren.

2.3 Conclusie

Ten gunste van de leesbaarheid en het overzicht wordt in dit hoofdstuk een tussentijdse conclusie getrokken.

2.3.1 Het maatschappelijk debat versus het kabinet

De deelnemers van het maatschappelijk debat noemen een zestal argumenten die uiteindelijk leiden tot de renaissance van beroepstrots. Een deel van deze argumenten heeft betrekking op het beleid dat door het kabinet is ingezet. Ook het kabinet is van mening dat juist op deze punten actie ondernomen moet worden (zie voor een vergelijking tabel 2.2).

Tabel 2.2 Vergelijking argumenten maatschappelijk debat en standpunten kabinet

Argumenten	Standpunt kabinet
Beroepszeer	
1 Er moet al enige jaren steeds meer met steeds minder.	Eens. Het kabinet is van mening dat de efficiency en effectiviteitslag van de afgelopen jaren niet altijd een positieve uitwerking heeft gehad op de kwaliteit van de publieke dienstverlening.
2 Er is sprake van een statusverlaging.	Eens. Het kabinet spreekt niet zozeer van de statusverlaging maar wel van een herwaardering van de publieke professional. Het beoogde effect van het kabinet komt overeen met de wens van de deelnemers aan het maatschappelijk debat.
3 Er was een te zwakke belangenbehartiging.	Neutraal. Het kabinet is niet verantwoordelijk voor de belangenbehartiging van de ambtenaar. Sterker nog, deze verantwoordelijkheid zou vanwege de belangenverstrengeling onwenselijk zijn.
4 Er worden steeds hogere kwaliteitseisen gesteld.	Eens. Het kabinet spreekt regelmatig van de toegenomen complexiteit van de samenleving en het belang van het verbeteren van de dienstverlening.
5 Er is sprake van een afnemend vertrouwen voor werkenden.	Neutraal. In casu wordt verwezen naar de toename van risicomaatregelen als gevolg van incidentenbestrijding. In de Trendnota's is geen uitspraak gesignaleerd die hierbij aansluit.
6 De handelingsruimte voor de professional is verkleind	Eens. Het kabinet benadrukt regelmatig dat het primaire werk te lijden heeft van de administratieve lastendruk. Het kabinet wil de professionele ruimte van de professional vergroten.

Voor wat betreft de reden voor het benutten van beroepstrots, verschillen de meningen. De argumenten afkomstig uit het maatschappelijk debat zijn terug te lezen in tabel 2.2. Het kabinet echter ziet zich geconfronteerd met de toekomstige vergrijzing en de hierbij behorende vervangingsvraag. De verwachting is dat de arbeidsmarktkrapte zorgt voor een groot tekort aan arbeidskrachten zowel in de marktsector als in de publieke sector. Hierdoor ziet het kabinet zich ook genoodzaakt om (nog) efficiënter te gaan werken. Om de aantrekkelijkheid van de publieke sector als werkgever te vergroten zet zij in op prestatiegericht belonen en het bevorderen van beroepstrots. Voorts ziet de overheid zich geconfronteerd met een complexere samenleving en een (terecht) groeiende intolerantie van de burger jegens slechte dienstverlening van de overheid. Om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden zet het kabinet in op het versterken van de professionaliteit van haar ambtenaren en het benutten van beroepstrots.

2.3.2 Kanttekening bij de Trendnota's

Uit de Trendnota's blijkt dat de publieke professional in de schijnwerpers staat en dat het concept beroepstrots door het kabinet positief is ontvangen. Het is jammer dat de Trendnota's vooral zaken van algemene strekking bevatten. Hierdoor blijven een aantal zaken onduidelijk. Zo wordt bijvoorbeeld de publieke professional vaak genoemd maar niet gedefinieerd. Hieronder is een aantal kanttekeningen gemaakt bij het beleid dat het kabinet voor ogen heeft. Deze duiden op mogelijke fricties tussen beleidsdoelstellingen en / of wijzen op de risico's die hierbij op kunnen treden.

Prestatiebeloning

Het kabinet ziet prestatiebeloning als een middel om de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever te vergroten. Op deze manier verwacht het kabinet ook die personen over de streep te trekken die in eerste instantie onvoldoende uitdaging zien in het werken bij de overheid. Daarnaast verwacht het kabinet dat prestatiebeloning een instrument is om productiviteitsgroei te realiseren. De voorwaarde die het kabinet hierbij stelt is dat prestatiebeloning wordt ingevoerd als onderdeel van een systeem van prestatiesturing. Bij het benutten van het instrument prestatiebeloning zijn de volgende drie kanttekening te plaatsen.

Ten eerste. Het kabinet erkent dat het vaststellen van een meetpunt voor het toekennen van prestatiebeloning een complexe zaak is. Waarschijnlijk zal er gebruik gemaakt moeten worden van input, output en throughput factoren. Maar, stelt het kabinet, complex betekent nog niet onmogelijk. Voor een juiste toepassing van dit instrument is een belangrijke rol weggelegd voor het management. Het kabinet benoemt de volgende taken:

- Het is van de kwaliteit van het management afhankelijk of prestatiebeloning kan worden ingevoerd in situaties waarin een volledig objectieve toets van de prestatie ontbreekt.

- Het essentieel is dat de werkvloer de genomen beslissing van het management bij het flexibel belonen accepteert. Om aan deze randvoorwaarde te kunnen voldoen is leiderschap vereist.

Het is de vraag of de (huidige) managers in de publieke sector over voldoende managementkwaliteiten beschikken om van prestatiebeloning een goed instrument te maken. Een aanwijzing voor het ontbreken van managementkwaliteit bij de overheid kan de ontevredenheid over het management in de publieke sector zijn⁹.

De tweede kanttekening heeft betrekking op de combinatie van prestatiebeloning met het creëren van professionele ruimte. Het kabinet stelt dat prestatiebeloning alleen bijdraagt aan de verhoging van arbeidsproductiviteit als het een onderdeel is van prestatiesturing. Het is de vraag hoe deze prestatiesturing zich verhoudt tot de herwaardering van de professional. Deze herwaardering wordt o.a. gecreëerd door het vergroten van de professionele ruimte. Hierdoor wordt de *arbeidsvreugde* verhoogd wat zou leiden tot meer gemotiveerde en productieve medewerkers. Dit betekent dat er op twee manieren wordt gewerkt aan de verhoging van de arbeidsproductiviteit 1. via prestatiesturing en 2. door het vergroten van de professionele ruimte. Als de prestatiesturing vooral met kwantitatieve doelen wordt gevuld, kan dit (ongewenste) gevolgen hebben voor de manier waarop de professional zijn verkregen professionele ruimte invult. Kwantitatieve doelen vormen immers geen beveiliging voor het risico van de ambtelijke willekeur (zie hiervoor ook hoofdstuk 4).

Als laatste wordt een kanttekening geplaatst bij het doel van prestatiebeloning met betrekking tot het aantrekken van nieuwe medewerkers.

- (Sub)doel prestatiebeloning: het aantrekken van medewerkers die anders geen uitdaging zouden zien in het werken bij de overheid.
- (Sub)doel herwaarderen professional: deze herwaardering zou een positieve invloed hebben op het aantrekken van nieuwe ambtenaren.
- (Sub)doel benutten beroepstrots: het aantrekken en behouden van medewerkers die intrinsiek gemotiveerd zijn voor het werken bij de publieke sector.

Het kabinet wedt op verschillende paarden als het gaat om het aantrekken van nieuwe ambtenaren. Dit kan als gevolg hebben dat er over een paar jaar twee typen nieuwe ambtenaren rondlopen: degene die vooral extrinsiek gemotiveerd is en degene die vooral intrinsiek gemotiveerd is. Het risico bij een gedifferentieerd wervingsbeleid is dat beide partijen zich uiteindelijk tekort voelen gedaan. Demotivatie of uitstroom kan het gevolg zijn. Het onderwerp prestatiebeloning komt in hoofdstuk 6 bij *Hoe kan beroepstrots worden benut* nogmaals aan de orde.

Verminderen lastendruk door horizontaal toezicht

Het kabinet wil de administratieve lastendruk voor professionals verlagen door:

- het verminderen van verantwoordings- en informatieverplichtingen die geen direct verband houden met de directe taakuitoefening en

⁹ Steijn, 2003: *De rol van het management bij arbeidsatisfactie en mobiliteit* en Knies en Leisink, 2008, *Wie wil er (nou) voor de overheid werken?*

- het invoeren van horizontale verantwoording bij publieke organisaties.

Horizontale verantwoording betekent dat publieke organisaties zelf het toezicht regelen op de eigen publieke taakvervulling. Hierdoor kan het traditionele (verticale) toezicht door externe partijen verminderd of geminimaliseerd worden. De verwachting van het kabinet is dat dit toezicht een verlichting geeft van de administratieve lasten voor de professional. Hoe deze verwachting gerealiseerd zou kunnen worden, zou het kabinet wat meer kunnen toelichten. Het verleggen van de verticale positie van toezicht naar een horizontale, geeft vooral meer autonomie aan de betreffende overheidsinstantie. Het aantal gegevens dat verzameld moet worden voor verantwoording verandert hierbij niet. De belasting van de professional zal immers niet veranderen als hij hetzelfde formulier wat hij voorheen invulde voor de externe toezichthouder, nu moet invullen ten behoeve van de eigen organisatie.

Integriteit en professionaliteit nauw verbonden

In de Trendnota van 2006 beschrijft het kabinet de noodzaak van een goed integriteitbeleid en de voorwaarden die hierbij horen. Deze beschrijving sluit aan bij:

1. het voorstel dat de WRR doet in het rapport *Het borgen van publiek belang* om meer te leunen op institutionele borging;
2. de organisatorische voorwaarden die de ROP¹⁰ in haar advies benoemt bij de totstandkoming van beroepscodes.

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat integriteit en professionaliteit nauw met elkaar verbonden zijn. Dit kan gevolgen hebben voor de inzet van het integriteitbeleid. Om de navolgbaarheid van de conclusie te vergroten, wordt deze verder toegelicht in hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk behandelt de hiervoor aangehaalde rapporten van de WRR en de ROP.

¹⁰ De Raad voor het Overheidsbeleid

Inspirerende citaten

Dit hoofdstuk wordt af gesloten met een aantal quotaties uit de Trendnota's. In deze quotaties staat beschreven waaraan de professionele ambtenaar volgens het kabinet moet voldoen. Zelf ben ik een ambtenaar met volle overtuiging met de *drive* om in mijn vakgebied (handhaving en opsporing) zo goed mogelijk het publiek belang te dienen. Als ik lees wat het kabinet van mij en mijn collega's verwacht, voel ik spontaan een gevoel van trots opkomen. Werken in een omgeving die zulke eisen stelt, dat kan toch niet saai zijn?

Verwachtingen van het kabinet over de publieke professional

‘De professionals in de publieke sector zijn immers het boegbeeld van de overheid en moeten in de dagelijkse praktijk het vertrouwen van de burger verdienen.’ (Trendnota 2008: 7.)

‘Burgers moeten erop kunnen rekenen dat ambtenaren hun functie zorgvuldig, betrouwbaar, fatsoenlijk en effectief uitoefenen. Goed ambtenaarschap staat voor integriteit.’ (Trendnota 2008: 14.)

‘Ambtenaren moeten trots kunnen zijn op het ambtenaarschap en moeten deze trots ook kunnen uitdragen.’ (Trendnota 2008: 15.)

‘Van ambtenaren wordt bovendien verwacht dat zij in hun functioneren vormgeven aan de beginselen van de democratische rechtsstaat, waarin waarden als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, zorgvuldigheid en legitimiteit centraal staan.’ (Trendnota 2009: 15.)

3 Beroepstrots en beroepsstandaarden

Zowel in het maatschappelijk debat als bij de overheid bestaat draagvlak voor het benutten van beroepstrots in de publieke sector. In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf:

- een overzicht gegeven van beschrijvingen van beroepstrots en beroepseer;
- een definitie van beide begrippen ten behoeve van dit onderzoek gemaakt;
- de keuze voor het benutten van beroepstrots in plaats van beroepseer toegelicht;
- de betekenis gegeven van *beroep* in beroepstrots. Hierbij wordt vastgesteld dat beroepstrots verbonden is met beroepsstandaarden.

In de volgende paragraaf wordt uitgelegd waarom in dit onderzoek verondersteld wordt dat de beroepsstandaarden in de publieke sector sterk gebonden zijn aan de bijzondere positie die de overheid inneemt.

3.1 Beroepstrots en beroepseer

In de discussie over beroepstrots wordt zowel het begrip beroepstrots als beroepseer gebruikt. Hieronder wordt een aantal beschrijvingen van deze begrippen weergegeven.

‘Wie beroepstrots heeft, is terecht tevreden over zijn werk omdat het van belang en betekenis is, omdat het kwaliteit heeft, en deskundig en ‘naar eer en geweten’ is uitgevoerd.’ (Jansen, e.a., 2009: 13.) Dit is de openingszin in de inleiding van het boek *Beroepstrots. Een ongekende kracht*.

Het voorgaande citaat wordt gevolgd door het volgende: ‘Werken vanuit beroepstrots betekent dat je zelf, openlijk en zelfbewust, de inzet en inhoud van je eigen beroepsuitoefening waardeert en dat ook *anderen* die op waarde weten te schatten. Het eigen goede gevoel over je werk wordt beantwoord door anderen met erkenning, ruimte en vertrouwen. Dit positieve antwoord motiveert enorm.’ (Jansen, e.a., 2009: 13.)

‘Eergevoel betekent dat iemand ernaar streeft kwaliteit te leveren en daarin ook door anderen te worden erkend. Daarbij stelt iemand hoge eisen aan zijn eigen doen en laten, om in de ogen van zichzelf en anderen iets voor te stellen. Het gaat om hoge eisen die zijn geworteld in zelfrespect en beroepstrots.’ (Stichting Beroepseer¹¹.) (Jansen, 2008: 12.)

¹¹ <http://beroepseer.nl/overons/missie>

Staatssecretaris Bijleveld beschrijft beroepstrots bij de ontvangst van het boek *Beroepstrots* op 4 juni 2009 als volgt: 'Beroepstrots kan het gevolg zijn van uw tevredenheid over wat uzelf bijdraagt aan de effectiviteit van het openbaar bestuur, over uw bijdrage aan de doelstellingen van uw organisatie of uw positieve gevoel over de waarde van uw eigen werk. Beroepstrots is niet direct gerelateerd aan beloning of waardering door derden maar aan zelfvertrouwen, toewijding en vakmanschap.'

'Beroepstrots en professionaliteit zijn bepalende factoren voor de intrinsieke motivatie van medewerkers in de publieke sector. Het kabinet wil de *professionele trots* van het overheidspersoneel verder bevorderen en ontwikkelen' (Trendnota 2010: 38)

'Beroepseer is dus niet alleen nauw verbonden met het zelfbeeld van de professionals, maar ook met de substantiële rationaliteit van de publieke instituties waarbinnen zij werken.' (Pessers, 2009: 84.)

Beroepstrots en beroepseer: een delicaat verschil

Op grond van de hiervoor genoemde beschrijvingen van beroepstrots en beroepseer, kunnen een aantal terugkerende elementen worden genoemd. Deze worden echter niet consistent en in dezelfde samenhang genoemd. Deze elementen zijn:

- zelfbewust handelen;
- kwaliteit leveren;
- verbondenheid met de persoon;
- verbondenheid met het werk;
- de intrinsieke motivatie van de persoon
- immateriële beloning zoals waardering, respect en vertrouwen.

Het verschil tussen beroepstrots en beroepseer wordt als volgt beschreven.

'Beide begrippen staan voor de delicate relatie tussen gevoelens van eigenwaarde, zelfwaardering of zelfrespect aan de ene kant en maatschappelijke erkenning daarvan en respect aan de andere kant. ... de tweede overeenkomst: dat trots en eer een intrinsieke motivatie, een innerlijke gedrevenheid op gang brengen en houden.' (Jansen, e.a., 2009: 15-16.)

'Trots is gerelateerd aan de betreffende persoon en sterk ik-gericht. Het is zelfbewust, in het openbaar uitkomen voor een prestatie ... die je tot *jezelf* rekent, omdat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient. Daarbij ben je erop uit dat anderen je positieve waardering van dat *eigene* op zijn minst zullen respecteren, of - nog sterker - delen.' (Jansen, e.a., 2009: 15.)

Eer is ‘... meer van toepassing als een *ik* hoge eisen aan zijn eigen doen en laten stelt, om in de ogen van zichzelf en anderen iets voor te stellen. Eer is in tegenstelling tot trots een ingespannen streven. Vaak gaat het hierbij om het voldoen aan hoge normen die door jezelf en de groep waar je bij hoort tot maat zijn verheven.’ (Jansen, e.a., 2009: 15.)

Over het verschil tussen trots en eer zeggen Jansen e.a. ‘Trots kun je hebben (eer niet), eer kun je krijgen (trots niet). Daaruit blijkt meteen dat trots sterker *ik*-gericht is op zelfrespect en autonomie’ en dat eer sterker *ander*-gericht is, op het respect en de erkenning van anderen. Een ander verschil is dat in de tijd trots vaak na eer komt. Pas als het gelukt is om in de ogen van zichzelf en anderen wat voor te stellen, is het veilig om trots te zijn op je prestaties. Maar dit is geen wet: het kan ook onverstandig zijn om te lang te wachten tot de anderen met de erkenning over de brug komen’ (Jansen, e.a., 2009: 16.)

Desgevraagd zegt Mathieu Weggeman hierover: ‘Ik spreek liever over beroepseer dan over beroepstrots. Beroepstrots heeft vooral ook met de externe uitstraling te maken. Eer zit dicht op de persoon en is niet primair op erkenning en uiterlijk vertoon gericht.’ (Prij en Jansen, 2005: 101.)

Uit de hiervoor vermeldde citaten, komt geen eenduidige definitie naar voren van beroepstrots of beroepseer.

De citaten van beroepstrots geven de volgende elementen:

- bij trots ben je uit op erkenning en waardering van anderen;
- trots is op *ik*-gericht;
- trots heeft met vooral met een externe uitstraling te maken;
- *trots heb je.*

De publieke professionals die zich in het maatschappelijke debat laten horen, zijn zeker trots. Trots op hun vak. Trots op hun professionaliteit. Zij zijn actief uit op erkenning en ja, dan ben je *ik*-gericht. Dan moet je wat extra uitstralen en dan moet je wat meer om aandacht vragen.

De citaten over beroepseer bevatten de volgende elementen:

- eer zit dicht op de persoon en is van toepassing als een *ik* hoge eisen aan zijn eigen doen en laten stelt, om in de ogen van zichzelf en anderen iets voor te stellen;
- vaak gaat het hierbij om het voldoen aan hoge normen die door jezelf en de groep waar je bij hoort tot maat zijn verheven;
- *eer krijg je.*

Eer hebben de professionals nog niet gekregen. Met hun trots als drijfveer vechten zij voor erkenning, voor de eer. *Eer komt vaak eerder dan trots, maar niet altijd.* In de onderhavige situatie komt trots voor eer. Zou er al sprake zijn van beroepseer, dan had de renaissance van de beroepstrots niet op de agenda gestaan.

De werkdefinitie van beroepstrots en beroepseer

De voorgaande exercitie heeft echter nog geen definitie opgeleverd van beroepstrots of beroepseer. Met de voorgaande interpretaties in gedachten, zijn de beschrijvingen van Jansen e.a. over beroepstrots, trots en eer omgezet naar de volgende definities:

Beroepstrots is dat je zelf, openlijk en zelfbewust, de inzet en inhoud van je eigen beroepsuitoefening waardeert en dat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient.

Beroepseer is als iemand ernaar streeft kwaliteit te leveren door te voldoen aan hoge normen die door jezelf en de groep tot maat zijn verheven en bij dit streven ook door anderen wordt erkend.

Voor de volledigheid de volgende opmerking. De definities van beroepstrots en beroepseer zijn gemaakt ten behoeve van dit onderzoek. Dit laat onverlet dat er een andere betekenis aan deze begrippen te geven is.

Het benutten van beroepstrots

De keuze voor het benutten van beroepstrots is ingegeven door de gedachte dat er bij de professionals al wel sprake is van beroepstrots maar nog niet van beroepseer. Of anders gesteld; de professional houdt van zijn werk en spant zich hiervoor in maar krijgt hier geen of onvoldoende erkenning voor. Aangezien men enkel iets kan benutten wat reeds bestaat, is gekozen voor het benutten van beroepstrots.

Zodra de ander (de burger, de betreffende publieke organisatie of de leiding) waardering heeft voor het werk van deze professional is er sprake van beroepseer. De volgordelijkheid in deze gedachte sluit aan bij de beschrijving van de Stichting Beroepseer¹²: 'Eergevoel betekent dat iemand ernaar streeft kwaliteit te leveren en daarin ook door anderen te worden erkend. Daarbij stelt iemand hoge eisen aan zijn eigen doen en laten, om in de ogen van zichzelf en anderen iets voor te stellen. Het gaat om hoge eisen die zijn geworteld in zelfrespect en beroepstrots.'

Het beroep in beroepstrots

Het woord *beroep* staat voor het uitoefenen van een vak of ambacht. Aan de uitoefening hiervan zijn standaarden verbonden. Een goede beroepsuitoefening wordt als zodanig herkend als aan de standaarden van dit beroep wordt voldaan (de minimum positie) en als een persoon alle finesses van het beroep beheerst. 'Trots zijn op je werk vormt de kern van vakmanschap als beloning voor vaardigheid en toewijding. ... Vakmensen zijn het meest trots op vaardigheden die rijpen.' (Jansen, e.a., 2009: 20.)

Beroepstrots legt een relatie tussen de *trots* van het *ik* en de standaarden van het *beroep*. Hierdoor is beroepstrots niet vrijblijvend en verschilt het in dat opzicht van werknemerstevredenheid. Werknemerstevredenheid is gebaseerd op een subjectief gevoel: 'Je kunt al tevreden zijn als je leuke collega's hebt, een begripvolle manager, een fatsoenlijk inkomen en genoeg vrije dagen.

¹² <http://beroepseer.nl/overons/missie>

Tevredenheid is gebaseerd op subjectieve gevoelens, de standaarden voor deze gevoelens bepaal je helemaal zelf.' (Karssing, 2007: 135.) Terwijl beroepstrots verwijst naar standaarden die je niet zelf verzint: 'De woorden zeggen het al, ze verwijzen naar het beroep, het werk zelf. Wat dit werk inhoudt, wanneer dit goed werk is, dat bepaal je niet zelf.' (Karssing, 2007: 135.)

3.2 Beroepstandaarden in de publieke sector

Dit onderzoek gaat over het benutten van beroepstrots in de publieke sector. In de vorige paragraaf is vastgesteld dat beroepstrots verbonden is met beroepsstandaarden. Onder een beroepsstandaard wordt in dit onderzoek verstaan een schriftelijke vastlegging van ethische en praktische normen en waarden die op een bepaald beroep van toepassing zijn¹³. Dit roept de vraag op wat de gemeenschappelijke factor is van de beroepen die in overheidsdienst worden uitgevoerd. Dit onderzoek gaat er vanuit dat de beroepsstandaarden waaraan de publieke professional zijn trots kan ontleen, in de publieke sector sterk gebonden zijn aan de bijzondere positie die de overheid inneemt. Deze veronderstelling wordt in de eerste paragraaf toegelicht.

De tweede paragraaf gaat in op de gemeenschappelijke factor die aanwezig is bij de openbare diensten waarop dit onderzoek zich richt. Deze gemeenschappelijke factor is dat zij bestuursorganen zijn en wordt onderzocht of het bestuursrecht handvatten kan aanreiken voor beroepsstandaarden in de publieke sector.

3.2.1 Bijzondere positie overheid kleurt beroepstrots

In deze paragraaf wordt onderzocht wat de gemeenschappelijke factor is van de beroepsstandaard in de publieke sector in algemene zin.

De overheid als bijzondere werkgever

De overheid als werkgever onderscheidt zich van de marktsector door haar bijzondere kenmerken. Deze zijn (Tweede Kamer, 2008-2009, 31 701, nr 5: 2):

- de verbondenheid met het algemeen belang;
- het karakter van het hoogst erkende gezag;
- het beschikken over publieke middelen en monopolies;
- de verantwoordingsplicht aan het parlement.

De taken die de publieke professional uitvoert worden in hoge mate door deze kenmerken bepaald. Dit betekent hij zich ervan bewust moet zijn dat hij overheidsgezag vertegenwoordigt en uitoefent.

¹³ Deze definitie is geïnspireerd op de definitie van beroepscode van ABVAKABO

Bij de uitvoering van haar taken moet de overheid zich houden aan beginselen van goed of behoorlijk bestuur. Voor het begrip *beginselen van goed bestuur* sluit dit onderzoek aan bij de omschrijving die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geeft in haar rapport *Het borgen van publiek belang*. De WRR beschrijft de volgende beginselen (WRR, 2000: 27):

- 1 democratische legitimatie;
- 2 rechtsgelijkheid;
- 3 rechtszekerheid;
- 4 effectiviteit;
- 5 efficiëntie.

Het is belangrijk dat de overheid zich houdt aan de beginselen van goed bestuur bij de uitoefening van haar taken. Deze beginselen beschermen de burger tegen ongeoorloofd overheidsoptreden en borgen de juiste besteding van publieke middelen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt hierover: ‘De overheid ontleent zijn legitimiteit niet alleen aan een goede werking van de politieke instituties, maar ook aan het vertrouwen van de burger in de ambtenaren die in opdracht van die instituties handelen. Vertrouwen ook, dat het optreden van de overheid in een concreet geval past binnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.’ (Tweede Kamer, 2008-2009, 31 701, nr 5: 2.) Hiermee legt de minister een duidelijk verband tussen deugdelijk overheidshandelen, het handelen van de ambtenaar en het vertrouwen van de burger.

De ambtenaar en zijn bijzondere opdracht

Ambtenaren voeren publieke taken uit in opdracht van de overheid. Dit betekent dat aan ambtenaar eisen worden gesteld die betrekking hebben op het dienen van het publiek belang. De minister van BZK noemt eisen als onpartijdigheid, loyaliteit, integriteit, deskundigheid en betrokkenheid bij de publieke zaak. (Tweede Kamer, 2008-2009, 31 701, nr 5: 2.) De WRR benoemt in het rapport *Het borgen van publiek belang* verantwoordelijkheid, integriteit en dienstbaarheid als belangrijke eigenschappen. (WRR, 2000: 134.) Anderen noemen het rechtstatelijk besef, democratisch besef en integriteitbewustzijn als belangrijke onderdelen van de ambtelijke verantwoordelijkheid (Niessen, 2003: 4-6.). Of: ‘... onkreukbaar, deskundig, betrouwbaar, voorspelbaar, dienstbaar, en verantwoordelijk. Zij worden geacht om onder bepaalde omstandigheden boven zichzelf uit te stijgen, en in staat te zijn tot zelfopoffering en zelfbeheersing’. (Pessers, 2009: 84.)

Welke eisen precies aan de ambtenaar gesteld worden, wordt in belangrijke mate bepaald door de sector waarin hij werkzaam is en het beroep dat hij uitoefent. Voor het benutten van beroepstrots betekent dit het volgende. Beroepstrots is gebonden aan standaarden waaraan de beroepsuitoefening moet voldoen. De beroepsstandaard van beroepstrots in de publieke sector wordt sterk bepaald door de bijzondere positie die de overheid inneemt en de eisen die hierdoor aan de ambtenaar worden gesteld. Karssing en Spoor beschrijven dit als volgt: ‘Door gebruik te maken van beroepstrots van ambtenaren wordt een brug geslagen tussen het publieke belang en het zelfrespect van ambtenaren.’ (Karssing en Spoor, 2009: 78.)

Deze paragraaf sluit af met een citaat van prof. mr. C.R Niessen. Deze quotatie is om twee redenen opgenomen. Ten eerste ziet de veronderstelling dat *de beroepsstandaard van beroepstrots in de publieke sector sterk gebonden is aan de bijzondere positie die de overheid inneemt* zich hierin gespiegeld. Ten tweede beschrijft het prachtig waar de ambtelijke trots uit kan bestaan.

prof. mr. C.R Niessen: Ambtenaar in de overheidsorganisatie

‘... wie bij de overheid wil werken, doet dat om de arbeidsinhoud, de arbeidsomgeving en de cultuur; niet om er rijk van te worden. ... Wie bij de overheid wil werken, moet zijn of haar bevrediging vooral zoeken in het psychisch inkomen, dat arbeidsinhoud, -omgeving en -cultuur zouden kunnen opleveren. En dat lijkt gemakkelijk te kunnen. Want een ambtenaar werkt in het publieke belang, in een doorgaans turbulente politieke omgeving. En met dat beeld zou de renaissance van de ambtelijke status kunnen worden ingeleid... Ambtelijke status in de zin van het verrichten van bijzonder werk, in een bijzondere omgeving ... voor een bijzondere werkgeefster ... die bijzondere eisen mag stellen aan haar werknemers (bijvoorbeeld: ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef). Voor de geestelijk adequaat toegeruste, zelfbewuste professional ... betekent dat een ambtenaarschap met een standing en allure, waaraan hij of zij *professional pride* kan ontleunen.’ (Niessen, 2003: 114-115.)

3.2.2 Invulling beroepsstandaard publieke professional

In dit onderzoek wordt onderzocht hoe de beroepstrots van de publieke professional kan worden benut. Tot nu toe zijn hiervoor de volgende conclusies getrokken:

- Beroepstrots is je zelf, openlijk en zelfbewust, de inzet en inhoud van je eigen beroepsuitoefening waardeert en dat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient.
- Hierbij verwijst het *beroep* in beroepstrots naar standaarden die je zelf niet verzint maar die bepaald worden door de standaarden die bij het beroep horen.
- De beroepsstandaard van de publieke professional is sterk gebonden aan de bijzondere positie die de overheid inneemt.
- Deze bijzondere kenmerken van de overheid zijn:
 - de verbondenheid met het algemeen belang;
 - het karakter van het hoogst erkende gezag;
 - het beschikken over publieke middelen en monopolies;
 - de verantwoordingsplicht aan het parlement.

Het voorgaande betekent dat de beroepsstandaard de volgende standaarden kan bevatten.

1. Algemene standaarden behorende bij het dienen van het publiek belang:
 - wat is goed ambtenaarschap en wat is een goede ambtenaar;
 - de hierbij behorende waarden en normen;
 - de hierbij behorende vaardigheden en gedrag.

De hierboven genoemde waarden, normen, vaardigheden en gedrag zouden een nadere invulling van *goed ambtenaarschap* moeten geven. *Goed ambtenaarschap* is van toepassing op een ieder die het publiek belang dient ongeacht welk publiek belang wordt gediend. De WRR benoemd in het rapport *Het borgen van publiek belang* bijvoorbeeld de waarden verantwoordelijkheid, integriteit en dienstbaarheid. (WRR, 2000: 134.)

Daarnaast is het niet ondenkbaar dat een bepaald publiek belang specifieke waarden en normen met zich meebrengt. Deze specifieke waarden en normen zijn weliswaar impliciet af te leiden uit de hiervoor genoemde algemene waarden en normen, maar voor de duidelijkheid verdient het de voorkeur om ook deze (expliciet) te benoemen. Dit brengt ons naar de tweede tranche van de beroepsstandaard.

2. Specifieke standaarden behorende bij het publiek belang dat wordt gediend:
 - de hierbij behorende waarden en normen;
 - de hierbij behorende vaardigheden en gedrag.

De derde tranche van de beroepsstandaard bestaat uit de normen, vaardigheden en gewenst gedrag die horen bij de *betreffende functie* die de ambtenaar uitvoert. Immers, de publieke professional is niet (alleen) trots op het feit dat hij een goed ambtenaar is, maar trots is op zijn beroepsuitoefening: *Beroepstrots is dat je zelf, openlijk en zelfbewust, de inzet en inhoud van je eigen beroepsuitoefening waardeert en dat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient.* Dit betekent dat in de beroepsstandaard ook standaarden worden opgenomen die betrekking hebben op het beroep dat wordt uitgeoefend.

3. Specifieke standaarden die horen bij de betreffende functie:
 - waarden en normen die horen bij de betreffende functie;
 - hierbij behorende vaardigheden en gedrag.

De onderbouwing van de derde tranche van de beroepsstandaard (beroepstrots is verbonden aan standaarden die horen bij de betreffende functie) leidt tot de eerste aanbeveling van dit onderzoek.

Aanbeveling 1

De beroepsstandaard kan de volgende standaarden bevatten:

1. standaarden die gebaseerd zijn op het algemeen belang;
2. standaarden die gebaseerd zijn op het specifieke publiek belang.

De beroepsstandaard bevat in ieder geval:

3. standaarden die gebaseerd zijn op de betreffende functie.

3.2.3 Nadere invulling beroepsstandaard publieke professional

In de vorige paragraaf is vastgesteld dat de beroepsstandaard van de publieke professional uit drie delen kan bestaan:

1. standaarden die gebaseerd zijn op het algemeen belang;
2. standaarden die gebaseerd zijn op het specifieke publiek belang;
3. standaarden die gebaseerd zijn op de betreffende functie.

Over de waarden en normen die horen bij het algemeen publiek belang zijn de meningen verdeeld. Bij de vraag *‘wat is een goed ambtenaar?’* worden diverse antwoorden gegeven (zie bijvoorbeeld paragraaf 3.2.1 onder *De beroepsstandaarden in de publieke sector*). Over de standaarden die gebaseerd zijn op het specifieke publiek belang is ongetwijfeld ook een discussie te starten. Toch wil ik, op basis van eigen kennis van de publieke sector, in dit onderzoek het volgende onder de aandacht brengen. Een mogelijke invulling van de standaard die gebaseerd is op het specifieke publiek belang kan worden gebaseerd op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) uit de Algemene wet bestuursrecht (AWB). De AWB is een basiswet die op alle publieke organisaties uit dit onderzoek van toepassing is en die voor alle publieke professionals uit dit onderzoek de leidend is bij de taakuitoefening. De abbb's hebben betrekking op de

rechtsbescherming van de burger. Zij vertegenwoordigen normen waaraan een ieder die onder de werking van de AWB valt zich moet houden. Om dit voorstel te onderbouwen wordt in deze paragraaf achtereenvolgens:

- de werkingsfeer van de AWB toegelicht;
- de algemene beginselen van behoorlijk bestuur genoemd;
- de abbb's omgezet naar normen die voor de publieke professional van toepassing kunnen zijn.

Bestuursorganen van de Algemene wet bestuursrecht

In dit onderzoek is de publieke sector begrensd tot de openbare diensten het rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en politie. Eén van de gemeenschappelijke factoren in deze sector die tevens een belangrijke invloed uitoefent op het doen en laten van de publieke professional, is de Algemene wet bestuursrecht. In deze wet worden de hiervoor genoemde openbare diensten, bestuursorganen¹⁴ genoemd. De AWB regelt o.a. het verkeer tussen bestuursorganen en belanghebbenden. De belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (artikel 1:2 lid 1 AWB). Een belanghebbende kan een ander bestuursorgaan zijn, een natuurlijk persoon of een rechtspersoon. De AWB is een belangrijke wet voor de publieke professional omdat alle bestuursrechtelijke handelingen (dit zijn tevens nagenoeg alle handelingen die de professionals verrichten) aan de normen van de AWB moeten voldoen. De AWB is de moederwet (*lexus generalis*). Daarnaast werkt de publieke professional nog met tal van andere wetten die gerelateerd zijn aan het *soort* taakuitoefening. Hoewel deze wetten een verruiming van de bevoegdheden van het bestuursorgaan kunnen bevatten, bevatten zij nooit een verenging van de rechten van de burger. Bij de uitvoering van deze wetten is altijd de AWB van toepassing.

Een bestuursorgaan kan:

- besluiten nemen (een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling);
- beschikkingen afgeven (een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan);
- beleidsregels uitvaardigen (een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift);
- toezicht houden op de naleving van de wetten waarvoor zij bevoegd is.

Het voorgaande betekent dat een bestuursorgaan gevraagd of ongevraagd een indringende rol kan spelen in het leven van de burger. Hierbij moet het bestuursorgaan zich aan regels (normen) houden. Zo is bijvoorbeeld wettelijk voorgeschreven dat een bestuursorgaan binnen zes weken na ontvangst van een aanvraag een beslissing moet nemen. Daarnaast kent het bestuursrecht een aantal beginselen van behoorlijk bestuur (abbb).

¹⁴ Artikel 1:1 sub a AWB: onder bestuursorgaan wordt verstaan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De overheid moet zich bij haar taakuitoefening houden aan beginselen van goed of behoorlijk bestuur. De WRR noemt in haar rapport *Het borgen van publiek belang* de beginselen: democratische legitimatie, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, effectiviteit en efficiëntie. Hierbij benadrukt de WRR dat deze beginselen niet altijd een evenredig belang hoeven te hebben. Het gewicht wat aan een beginsel wordt toegekend, wordt mede bepaald door de aard van de publieke taak. De publieke taak van de professional vindt plaats in de beleiduitvoering waarbij hij rechtstreeks heeft contact met de burger.

In dit contact zijn rechtsgelijkheid en rechtszekerheid de beginselen waaraan het meeste belang kan worden toegekend. De beginselen van behoorlijk bestuur van de AWB kunnen worden opgevat als een specificatie van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid ter bescherming van de burger tegen ondeugdelijk overheidsoptreden. De publieke professional die zijn werk goed uitvoert, handelt dus op zijn minst conform de normen van de AWB en de hierbij behorende abbb's.

Tabel 3.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

1	Onpartijdigheidsbeginsel (artikel 2:4 AWB): <ol style="list-style-type: none">1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid;2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.
2	Zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 AWB): Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.
3	Verbod op détournement de pouvoir (artikel 3:3 AWB): Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.
4	Verbod van willekeur (artikel 3:4 lid 1 AWB): het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
5	Proportionaliteitsbeginsel (artikel 3:4 AWB): De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.
6	Motiveringsbeginsel (artikel 3:46 AWB): Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.
7	Vertrouwensbeginsel. Een burger mag, onder bepaalde voorwaarden, kunnen vertrouwen op uitspraken van een bestuursorgaan waarin dingen worden toegezegd maar die later niet nagekomen (kunnen) worden door het bestuursorgaan.
8	Rechtszekerheidsbeginsel. De overheid moet zijn besluiten zó formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt.
9	Gelijkheidsbeginsel (artikel 1 Grondwet): Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld

Omzetting abbb's naar normen voor de beroepsstandaard

Vervolgens kunnen de abbb's omgezet worden naar normen die gelden voor de publieke professional bij het dienen in de publieke sector. Deze normen zijn:

1. onpartijdigheid;
2. zorgvuldigheid;
3. juist gebruik bevoegdheden;
4. nauwkeurigheid;
5. duidelijkheid;
6. proportionaliteit;
7. betrouwbaarheid;
8. gelijkheid.

De toelichting op deze begrippen is opgenomen in tabel 3.1.

Tabel 3.2 Beroepsstandaarden op basis van de abbb's

1	Onpartijdigheid: u voert uw taken zonder vooringenomenheid en belangeloos uit.
2	Zorgvuldigheid: u handelt zorgvuldig door bij uw beslissing alle de relevante feiten te verzamelen en alle belangen in ogenschouw te nemen.
3	Gebruik bevoegdheden: uw gebruikt uw bevoegdheden slechts voor dat doel waarvoor deze bevoegdheid is verleend.
4	Nauwkeurigheid: u weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
5	Duidelijkheid 1: uw besluit berust op een deugdelijke motivering.
6	Proportionaliteit: De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.
7	Betrouwbaarheid: De burger mag erop vertrouwen dat u uw afspraken nakomt.
8	Duidelijkheid 2: in uw communicatie (schriftelijk dan wel mondeling) met de burger bent u helder en duidelijk.
9	Gelijkheid: u behandelt gelijke gevallen gelijk.

4 Wat is de valkuil van de professionele ruimte?

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de vraag: *Wat is de valkuil van de professionele ruimte?* Het antwoord op deze vraag is de inleiding naar het volgende hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord: *Hoe kan de valkuil van de professionele ruimte worden beveiligd?* Voor de beantwoording van deze vraag is geen onderzoek uitgevoerd. Het risico van de professionele ruimte (de ambtelijke willekeur) is enkel beschreven. Hiervoor is gebruik gemaakt de definitie van Karssing van de ambtelijke willekeur. Daarnaast is de context van de ambtelijke willekeur beschreven op basis van de eigen beroepservaring en een vrije interpretatie van *Het borgen van publieke belangen in de publieke sector* uit het rapport *Het borgen van het publiek belang* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (WRR, 2000: 89-94.) Dit rapport wordt in het volgende hoofdstuk verder besproken.

4.1 Ambtelijke willekeur

Bij zijn aanstelling legt de ambtenaar de ambtseed af en hierbij zweert hij:

- trouw aan de Koning, de Grondwet en alle overige wetten;
- dat hij voor het verkrijgen van zijn aanstelling geen valse informatie heeft gegeven, geschenken heeft ontvangen of gegeven en niks heeft beloofd of laten beloven;
- plichtsgetrouw en nauwgezet zijn taken zal vervullen en dat hij de geheimhoudingsplicht eerbiedigt;
- zich te gedragen als een goed ambtenaar, dat hij zorgvuldig en onkreukbaar zal zijn en dat hij niets zal doen wat het aanzien van het ambt zal schaden¹⁵.

Alsof dit nog niet genoeg is, dient de ambtenaar bij zijn taakuitoefening slechts in beweging te komen als hieraan een wettelijke regel ten grondslag ligt (het legaliteitsbeginsel). *Wat* hij vervolgens doet en welke bevoegdheden hij hierbij mag gebruiken, wordt eveneens door wet en regelgeving bepaald. *Hoe* hij dit doet wordt bepaald door wetgeving (zonder onderscheid des aanzien, gelijke gevallen gelijke behandeling) en interne instructies en richtlijnen. En mocht hij bij zijn taakuitoefening nog op een burger stuiten, dan bepalen gedragsregels hoe deze burger bejegend dient te worden. Dit alles dient natuurlijk integer en betrouwbaar te gebeuren met toewijding aan de publieke zaak. *Heeft* de ambtenaar dan vervolgens zijn publieke taak met de nodige zorgvuldigheid, een juiste belangenafweging en binnen de gestelde termijnen *verricht*, dan mag hij zijn overwegingen, activiteiten en besluit minutieus noteren in de daarvoor bestemde verantwoordingssystemen¹⁶. Tot zover de regels.

¹⁵ Gebaseerd op één van mijn eigen ambtsbeloften

¹⁶ Gebaseerd op eigen ervaringen

De regels waaraan de ambtenaar zich dient te houden zijn ontworpen om de ambtelijke bewegingsvrijheid te beperken. De ambtenaar dient slechts dat te doen wat hem is opgedragen (de ambtelijke loyaliteit) en hij dient dit te doen zonder zijn persoonlijke voorkeuren hierbij een rol te laten spelen. De ambtenaar voert het beleid van de politieke leiding uit onder verantwoordelijkheid van zijn minister (de ministeriële verantwoordelijkheid). Tot zover de hiërarchie.

Hoewel de beleidsuitvoerende ambtenaar zich onderaan de bestuurlijke keten bevindt, is hij een belangrijk persoon. Hij is degene die het politieke beleid gevraagd (vergunning-verstrekking) en ongevraagd (boeteoplegging) bij de burger in de huiskamer brengt. Hierbij moet de burger er op kunnen vertrouwen dat de ambtshandeling rechtmatig en rechtvaardig wordt uitgevoerd. Of: de burger mag erop vertrouwen dat zijn belang door het overheidsoptreden niet wordt geschaad en, in voorkomend geval, wordt behartigd. Het is dit (publieke) belang dat wordt beschermd door het stelsel van regels, hiërarchie en institutionele borging.

Het risico van de ambtelijke willekeur is het volgende. Ondanks alle regels en instructies kan de ambtenaar bij zijn taakuitoefening de hem toegekende bevoegdheden en de hierbij behorende machtspositie bewust verkeerd gebruiken. Van ambtelijke willekeur is sprake als ambtenaren naar eigen goeddunken invulling geven aan beleid, zonder politieke sturing en controle. (Karssing, 2006: 94.) Het *naar eigen goeddunken invulling geven aan beleid*, is bijvoorbeeld als de ambtenaar zijn bevoegdheid en machtspositie gebruikt:

- voor een ander doel dan waarvoor deze bestemd is;
- ter bevoordeling van zichzelf of anderen;
- ten nadele van het algemeen belang of individuele burgers.

Of, als de ambtenaar bij de taakuitoefening zijn persoonlijke voorkeur een rol laat spelen ten koste van de rechtsgelijkheid of de rechtszekerheid. Het risico van de ambtelijke willekeur neemt toe als de invloed van regels en hiërarchie vermindert en / of de ambtelijke bewegingruimte wordt vergroot. Zie hier het risico van de professionele ruimte.

Mijn eerste beëdiging!!!

Belastingdienst

Verslag van Beëdiging

De ambtenaar, mevrouw J.M. Kühnen, geboortedatum _____, met
ingang van _____ werkzaam bij de Belastingdienst/Douane
district Arnhem heeft op _____ ten overstaan van de heer
mr. G.L. _____ in de functie van hoofd van de eenheid en in
aanwezigheid van de heer G.L. _____, functie staffunctionaris P&O

de volgende belofte afgelegd:

Ik beloof dat ik trouw zal zijn aan de Koning en dat ik de Grondwet en
alle overige wetten van ons land zal eerbiedigen;

Ik verklaar dat ik noch direct, noch indirect in welke vorm dan ook valse
informatie heb verstrekt in verband met het verkrijgen van mijn
aanstelling;

Ik verklaar dat ik tot het verkrijgen van mijn aanstelling aan niemand iets
heb geschonken of beloofd en dat ik dit ook niet zal gaan doen;

Ik verklaar dat ik tot het verkrijgen van mijn aanstelling van niemand
giften heb aanvaard en aan niemand beloften heb gedaan en dat ik dit
ook niet zal gaan doen;

Ik beloof dat ik plichtsgetrouw en nauwgezet de mij opgedragen taken zal
vervullen en zaken die mij uit hoofde van mijn functie vertrouwelijk ter
kennis komen of waarvan ik het vertrouwelijke karakter moet inzien,
geheim zal houden voor anderen dan die personen aan wie ik
ambtshalve tot mededeling verplicht ben;

Ik beloof dat ik mij zal gedragen naar de voor de Belastingdienst
geldende basiswaarden geloofwaardigheid, verantwoordelijkheid en
zorgvuldigheid;

Ik beloof dat ik mij verder zal gedragen zoals een goed ambtenaar
betaamt, onkreukbaar en betrouwbaar te zullen zijn en niets zal doen dat
het aanzien van het ambt zal schaden;

welke belofte zij heeft bevestigd met het uitspreken van de woorden:

Dat beloof en verklaar ik

De ambtenaar,

Mevrouw J.M. Kühnen

de getuige,

de heer G.L.

Namens de Staatssecretaris van
Financien het hoofd van de
eenheid

de heer mr. G.H.

5 Het beveiligen van de valkuil

Dit onderzoek zoekt een antwoord op de vraag hoe de beroepstrots van de publieke professional kan worden benut in de publieke sector. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is:

- onderzocht waarom er behoefte bestaat aan het benutten van beroepstrots;
- een definitie van beroepstrots geformuleerd;
- vastgesteld dat beroepstrots gerelateerd is aan beroepsstandaarden die je niet zelf verzint;
- vastgesteld dat de beroepsstandaarden van de publieke professional in de publieke sector verbonden zijn aan de bijzondere positie van de overheid;
- het risico van dit risico van de professionele ruimte beschreven (het gevaar van de ambtelijke willekeur).

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag: *Hoe kan de valkuil van de professionele ruimte worden beveiligd?* Hiervoor wordt:

- onderzocht hoe bij het benutten van de professionele ruimte het publieke belang geborgd kan worden;
- het advies van de ROP besproken waarin zij voorstelt de professionele ruimte in te kaderen door een beroepscode.

Vervolgens wordt dit hoofdstuk afgesloten met een conclusie en aanbevelingen.

5.1 Het borgen van publiek belang

In het rapport *Het borgen van publiek belang* beschrijft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) welke overwegingen, invloeden en ontwikkelingen een rol kunnen spelen bij het privatiseren van een publieke taak. Verder verkent de WRR hoe het publiek belang kan worden geborgd als de keuze tussen publiek of privaat is gemaakt. In het kader van dit onderzoek is het rapport onderzocht op de noodzaak en het benutten professionele ruimte.

5.1.1 De beperkingen van de borgingsmechanismen

Als er sprake is van ambtelijke willekeur wordt het publieke belang geschaad. Van ambtelijke willekeur is sprake als ambtenaren naar eigen goeddunken invulling geven aan beleid, zonder *politieke sturing en controle*. (Karssing, 2006: 94.) Politieke sturing en controle dienen als instrument voor het borgen van het publiek belang. In deze paragraaf wordt uitgelegd wat *publieke sturing en controle* inhoudt en wat hiervan de zwakkere kanten zijn.

Wettelijke voorschriften en hun beperkingen

Het borgen van het publieke belang door wettelijke voorschriften (regels) werkt als volgt.

1. De wetgever geeft zo nauwkeurig mogelijk aan in welke gevallen een bepaald overheidsoptreden wordt uitgevoerd en hoe deze wordt uitgevoerd.
2. Dit betekent dat overheidsoptreden slechts plaatsvindt als hieraan een wettelijke regel ten grondslag ligt (legaliteitsbeginsel).
3. Als een overheidsorganisatie desalniettemin regels niet naleeft, kan de burger zich wenden tot de onafhankelijke rechter. Deze rechter toetst het overheidsoptreden op rechtmatigheid.

Deze borging van het publiek belang kent o.a. de volgende beperkingen. (WRR, 2000: 90-91.)

1. Wetgever. De wetgever kan onmogelijk alle relevante toekomstige ontwikkelingen in een regel bevatten. Dit betekent dat een regel beperkte houdbaarheid bezit.
2. De uitvoerder.
 - a. Regels zijn geschreven voor een (min of meer) algemene groep maar worden toegepast op specifieke gevallen. Dit betekent dat als een regel niet letterlijk kan worden toegepast, de bedoeling hiervan moet worden geïnterpreteerd. Er wordt dan gezocht naar *de geest van de wet*.
 - b. Naarmate de professionaliteit van de organisaties en hun medewerkers toeneemt, kan een concreet probleem met hulp van deskundigheid worden opgelost in plaats van met regels. Regels brengen in deze situatie eerder een ongewenste starheid teweeg en houden creativiteit en vernieuwing tegen.
3. De Controle.
 - a. Controle via bestuursrecht. Niet iedere burger weet wanneer er sprake is van onrechtmatig handelen door de overheid. Omdat bijvoorbeeld de benodigde wetskennis ontbreekt. Daarnaast zal niet iedere burger die kennis neemt van een overtreding de stap naar de rechter maken. Voor de controle op het overheidsoptreden betekent dit dat deze afhankelijk is van de oplettendheid van de burger en de bereidheid van de burger om hiertegen stappen te ondernemen.
 - b. Controle via de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid biedt beperkte mogelijkheden voor controle op een juiste regeltoepassing. Het parlement zou de minister ter verantwoording moeten roepen bij een (structurele) onjuiste toepassing van de regels. Hiervoor ontbeert het parlement echter aan input doordat een systematische controle op een juiste toepassing van de regels door publieke instellingen ontbreekt.

De hiërarchie en zijn beperking

Het borgingsprincipe van de hiërarchie bestaat uit de hiërarchie tussen bewindspersonen en ambtenaren en het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid. Ook dit mechanisme kent beperkingen. (WRR, 2000: 91-93.)

1. Politieke controle: de ministeriële verantwoordelijkheid. De overheid van nu is vele malen is in omvang toegenomen vergeleken de overheid uit de periode van de

invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hierdoor is het ondenkbaar dat de minister nog in staat is om volledig op de hoogte te zijn van het reilen en zeilen in zijn organisatie. Een gevolg hiervan is dat minister steeds minder vaak verantwoordelijk wordt gehouden voor een ambtelijk falen. Zodra de minister een fout kan neerleggen bij een hem niet verwijtbaar disfunctioneren van de dienst, kan hij hier meestal mee weg komen. Deze handelwijze leidt volgens de WRR de aandacht af van de vervaging van de ‘*vanzelfsprekende* disciplinerende werking van de ministeriële verantwoordelijkheid.’ (WRR, 2000: 93.)

2. Politieke sturing via de hiërarchische lijn. Sinds het gebruik van de ministeriële verantwoordelijkheid is de samenleving veranderd. Dit heeft ook zijn invloed gehad op de traditionele gezagsverhoudingen, doordat er meer behoefte is ontstaan aan gelijkheid en gelijkwaardigheid. De verticale verhoudingen zijn als het ware *gehorizontaliseerd*. De WRR spreekt van politici die zijn verambtelijkt en over ambtenaren die zijn gepolitiseerd. Daarnaast is sprake van ambtelijke ongehoorzaamheid en klokkenluiders. (WRR, 2000: 92.)
3. Hiërarchie versus professionaliteit. Zowel de professionaliteit van de overheidsorganisatie als die van de medewerker is toegenomen. Deze professionalisering is bijvoorbeeld ontstaan doordat de routinematige arbeid door technologische ontwikkelingen is afgenomen. Deze ontwikkeling werkt twee kanten op. Ten eerste betekent dit dat er minder behoefte is aan arbeidskrachten die routinematige arbeid uitvoeren. Bij routinematige arbeid wordt het publiek belang geborgd door het uitvoeren van gedetailleerde werkbeschrijvingen waaraan de medewerker zich moet houden. Ten tweede neemt de complexiteit van het werk toe waardoor er meer behoefte is aan medewerkers (professionals) die met deze complexiteit om kunnen gaan. Complexe vraagstukken worden niet opgelost met hulp van gedetailleerde werkbeschrijvingen. Hiervoor is de deskundigheid van de professional van belang. Dit betekent dat professionaliteit een bepaalde autonomie nodig heeft. Deze autonomie verdraagt zich slecht met de traditionele (autoritaire) hiërarchie. Daarnaast wordt in publieke organisaties meer gediscussieerd met kennis van moderne wetenschappen en op basis van zuivere argumenten. Deze instelling conflicteert steeds vaker met de eisen van de hiërarchie.

Institutionele borging en haar beperking

Institutionele borging is het borgen van het publiek belang door de waarden en normen van de publieke instelling te convergeren met de waarden en normen van het publiek belang dat wordt gediend. Dit betekent dat de waardevolheid of waardeloosheid van institutionele borging afhankelijk is van de mate van overeenstemming tussen het betreffende publiek belang en de waarden en normen van de publieke instelling. Toch pleit de WRR er voor om in het driemanschap van regels, hiërarchie en institutionele borging, meer te leunen op de institutionele borging. (WRR, 2000: 93-94.) De reden die de WRR hiervoor geeft worden in de volgende paragraaf behandeld. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan de wijze waarop de institutionele borging versterkt kan worden.

5.1.2 De publieke professional en institutionele borging

De WRR doet het voorstel om het borgen van publiek belang te verstevigen door (meer) in te zetten op institutionele borging. Dit is noodzakelijk door de afname van de effectiviteit van de borging van het publiek belang door regels en hiërarchie. Een oorzaak van deze afzwakking is dat het niveau van de werkzaamheden in de publieke instellingen is gestegen waardoor er meer behoefte is aan professionele medewerkers. De werkwijze van de professional verdraagt zich slecht met de traditionele hiërarchie en met het idee dat de regels strikt gevolgd moeten worden. De toename van professionals in de publieke organisaties biedt daarentegen wel mogelijkheden om meer steunen op de institutionele borging. Dit komt omdat in een professionele houding ten opzichte van het werk een (zekere) garantie schuil gaat dat er naar eer en geweten wordt omgegaan met beleidsvrijheid. (WRR, 2000: 133.)

Om deze professionele houding in te zetten voor institutionele borging moet er aan een drietal voorwaarden zijn voldaan.

- De eerste voorwaarde heeft betrekking op de publieke organisatie. Er moet sprake zijn van een hoge mate van overeenstemming tussen de waarden van de publieke organisatie en het betreffende publiek belang. Deze mate van overeenstemming wordt bereikt als de overheid actief investeert in die waarden en normen van deze publieke organisaties. (WRR, 2000: 94.)
- De laatste twee voorwaarden hebben betrekking op de professional zelf.
 - Ten eerste moeten de waarden van de professional in overeenstemming zijn met publieke waarden. De WRR benoemt de volgende waarden: responsiviteit, verantwoordelijkheid, dienstbaarheid en integriteit. Hierbij tekent de WRR aan dat deze waarden per organisatie kunnen verschillen alsmede dat het te borgen publiek belang per publieke taak kan variëren.
 - Ten tweede mogen andere professionele waarden en normen niet leiden tot het terzijde schuiven de publieke waarden. Dit risico is aanwezig als de betreffende professional tevens een *klassieke* professional is. Voorbeelden hiervan zijn advocaten, accountants en artsen. Bij deze klassieke professionals vormen de waarden en normen van de eigen professie meestal een belangrijk ijkpunt. Voor het borgen van het publiek belang is het noodzakelijk dat ook hier de publieke waarden en normen een belangrijk uitgangspunt vormen. (WRR, 2000: 133.)

Om aan deze laatste twee voorwaarden te voldoen, zet de WRR in op het versterken van de *publieke professionaliteit* van de ambtenaar. (WRR, 2000: 107.)

Versterken publieke professionaliteit

Het versterken van de publieke professionaliteit kan volgens de WRR geschieden door (WRR, 2000: 133, 153, 108):

- het versterken van die publieke waarden en normen van de organisatie;
- alle mogelijkheden aan te grijpen om de publieke waarden en normen bij de medewerkers te internaliseren;
- intercollegiale toetsing;
- een managementstijl te gebruiken en een cultuur te creëren die creativiteit, inventiviteit excellence stimuleert.

De WRR geeft geen toelichting op *hoe* de hierboven genoemde instrumenten in de praktijk kunnen worden toegepast.

Daarnaast adviseert de WRR dat de overheid (WRR, 2000: 153):

- haar imago verbetert om meer goede mensen aan te kunnen trekken;
- voor het aantrekken én behouden van goede mensen meer aandacht schenkt aan de arbeidsvoorwaarden, het salaris en de interne cultuur bij de overheid;
- emancipatie van talent op ieder niveau sterker verankerd in de overheidscultuur.

De WRR benadrukt dat de nieuwe ambtenaar geen *publieke ondernemer* maar een publieke professional is. Hiervoor geeft de WRR twee redenen. Ten eerste kan het marktgericht denken binnen de overheid een negatieve invloed uitoefenen op het publieke bewustzijn. Dit vermindert de eigenheid van het publieke domein doordat op deze manier de oriëntatie op het individuele uiteindelijk de boventoon gaat voeren. (WRR 2000: 108.) Ten tweede. De meerwaarde van de overheid gelegen in haar *publieke* professionaliteit. Hierop moet dan ook de nadruk gelegd worden. Het investeren in publieke waarden en normen en in betrokkenheid bij de publieke zaak, vergroot de mogelijkheid voor de institutionele borging van het publieke belang.

5.2 Professioneel handelen in het publieke domein

De Trendnota van 2008 maakt melding van een adviesvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) inzake de ontwikkeling van beroepscode binnen overheid en onderwijs. De strekking van dit advies genaamd *Professioneel handelen in het publieke domein* is positief ontvangen door het kabinet. In het kader van dit onderzoek is het advies van de ROP van belang omdat het een invulling geeft aan de professionele ruimte. Het advies de volgende bestanddelen:

- Het belang van het borgen van professioneel handelen.
- De publieke waarden die hierbij als basis dienen. Enkele voorbeelden van publieke waarden zijn eerder benoemd in hoofdstuk 3.2.
- Hoe het voorgestelde borgingsmechanisme (de beroepscode) tot stand moet komen.
- Hoe professionaliteit gestimuleerd kan worden.

De bestanddelen van het advies overlappen of complementeren eerder onderzochte thema's. Omwille van de leesbaarheid is er voor gekozen om het advies integraal te behandelen in dit hoofdstuk.

Het belang van het borgen van professioneel handelen

Het advies van de ROP is geschreven als leidraad om het *bewust en verantwoord professioneel handelen* van de professionele ambtenaar te waarborgen. Dit bewust en verantwoord professioneel handelen moet worden geborgd omdat de ambtenaar bij de uitoefening van zijn vak geconfronteerd wordt met verschillende belangen. Deze belangen zijn: de politieke beleidskaders, maatschappelijke belangen, en de eigen professionele verantwoordelijkheid. Om een goede belangenafweging te kunnen maken is het noodzakelijk dat de ambtenaar een gemeenschappelijk referentiekader tot zijn beschikking heeft. Dit gemeenschappelijke referentiekader moet volgens de ROP praktisch van aard en gerelateerd aan de eigen beroepspraktijk zijn.

Drie waarden als uitgangspunt bij het formuleren van de beroepscode

De ambtenaren bepalen in grote mate zelf wat er in de beroepscode komt te staan en hoe bewust en verantwoord professioneel handelen er in de eigen beroepspraktijk uitziet. Hiervoor moeten zij wel over een bepaalde mate van professionaliteit beschikken. Volgens de ROP is de professionele ambtenaar '... iedere medewerker, ongeacht functieniveau, die zijn beroep bewust, verantwoord en met de benodigde vakbekwaamheid verricht.' (ROP, 2008: 7.)

De ROP stelt voor dat de professionele ambtenaar zich verbindt aan een drietal basiswaarden. Deze waarden vormen het gemeenschappelijk uitgangspunt van het bewust en verantwoord professioneel handelen. De voorgestelde basiswaarden zijn als volgt omschreven. Een goede ambtenaar (ROP, 2008: 6):

1. is *toegewijd* aan de publieke zaak en is wezenlijk betrokken bij de inhoud van zijn werk;
2. gaat *professioneel zelfbewust* om met de professionele ruimte die zijn werk en de organisatie hem biedt;
3. geeft op *moreel en professioneel verantwoorde wijze* invulling aan zijn functie binnen de aan hem geboden professionele ruimte.

Hierbij geeft de ROP de volgende toelichting (ROP, 2008: 6):

- Professionele toewijding is het professioneel handelen in het publieke domein, gericht op de publieke dienstverlening. Betrokkenheid bij de publieke zaak is hier een belangrijke drijfveer.
- Met zijn professionele zelfbewustzijn geeft de ambtenaar richting aan de eigen verantwoordelijkheid. Hiermee kan hij initiatieven nemen en zijn eigen grenzen bewaken. Professioneel bewustzijn is gebaseerd op beroepsbekwaamheid en op de eigen sociale vaardigheden.

- De professionele morele verantwoordelijkheid is een logisch gevolg van het werken in het publieke domein. Het heeft betrekking op integer, transparant en moreel verantwoord werken en verantwoorden.

De ontwikkeling van de beroepscode

De input van de beroepscode wordt volgens de ROP geleverd door de ambtenaren zelf. Zij moeten met elkaar praktijksituaties bespreken die zich afspelen in het spanningsveld tussen de verschillende belangen. Deze dialoog moet leiden tot een gemeenschappelijk standpunt over een juiste handelswijze in de betreffende situatie. De ROP vindt dat deze dialoog tussen de professionals doorlopend zou moeten plaatsvinden om het besef van de eigen verantwoordelijkheid te vergroten. De *beroepscode* is vervolgens een schriftelijke neerslag van de gezamenlijk gevonden uitgangspunten voor bewust verantwoord en professioneel handelen.

Samengevat stelt de ROP dat beroepscode (ROP 2008: 5, 15):

- een hulpmiddel is voor het benutten van de professionele ruimte en het professionele zelfbewustzijn bij de ambtenaar stimuleert;
- de medewerker aanspreekt op beroepseer en beroepstrots doordat hij continue bewust aan de eigen beroepsuitoefening werkt;
- goede praktijken en richtlijnen verankert die leiden tot een kader voor het handelen;
- niet in strijd mogen zijn met al bestaande gedrag- of integriteitcodes.

Het stimuleren van professionaliteit

De hiervoor beschreven professionaliteit en het doorlopende dialoog over bewust en verantwoord professioneel handelen komt volgens de ROP het best tot zijn recht in een omgeving die creativiteit, proactiviteit en betrokkenheid bij het maatschappelijk belang stimuleren. Een dergelijke cultuur is volgens de ROP te creëren door (ROP, 2008: 11):

1. op teamniveau expliciet tijd te reserveren voor onderzoek naar praktijkvoorbeelden van professioneel handelen;
2. hierbij het gezagsvrije dialoog (collega's die elkaar als gelijkwaardige beschouwen) te introduceren;
3. het onderzoek naar praktijkvoorbeelden onderdeel te maken van de reguliere kwaliteitszorg.

5.3 Samenloop adviezen WRR, ROP en overheidsbeleid

Het kabinet, de WRR en de ROP betogen dat er behoefte is aan professionele ambtenaren in de publieke sector omdat het werk van de ambtenaar complexer is geworden. Hierdoor wordt meer deskundigheid en inzicht van de moderne ambtenaar verwacht. Zowel het kabinet als de WRR en de ROP vinden dat deze publieke professional een bepaalde mate van beleidsvrijheid nodig heeft om goed te functioneren.

Het risico hierbij is dat deze bepaalde mate van beleidsvrijheid onjuist wordt gebruikt als de publieke professional:

- a. naar eigen goeddunken invulling geeft aan het beleid, of
- b. zich in grote mate laat leiden door de eigen beroepsstandaarden.

Behoefte aan de publieke professional door toename complexiteit

Kabinet Complexe maatschappelijke thema's vragen in deze steeds snellere tijd om flexibele, efficiënte, mobiele en proactieve medewerkers. Voor ambtenaren in overheidsdienst geldt daarbij een dubbel vereiste: de samenleving wil dat zij meeleven en betrokken zijn, en tegelijkertijd objectief en onpartijdig handelen, in overeenstemming met de wet- en regelgeving. (Trendnota 2009: 15)

WRR Waar *mechanische uitvoering* vroeger goed mogelijk was, vragen de verdergaande individualisering en decategorisering binnen de samenleving steeds vaker om een professionele afweging van individuele gevallen in het licht van algemene normen. (WRR, 2000: 133.)

ROP De professionele ambtenaar dient de publieke zaak binnen politiek bepaalde beleidskaders; hij realiseert maatschappelijke belangen en heeft tegelijk te maken met individuele interpretaties daarvan, zo al niet met individuele belangen; hij moet een scherp oog hebben voor politieke verantwoordelijkheid en politieke belangen, zonder daarbij zijn professionele verantwoordelijkheid en belangen uit het oog te verliezen. (ROP 2008, 8.)

5.3.1 Versterken publieke professionaliteit: WRR versus ROP

De professionaliteit van de ambtenaar is dus nodig, maar de ruimte die professionaliteit nodig heeft brengt ook de nodige risico's met zich mee. Deze risico's kunnen volgens de WRR verminderd worden door de publieke professionaliteit van de ambtenaar te verstevigen. Het verstevigen van deze publieke professionaliteit geschiedt door:

1. het toepassen van intercollegiale toetsing;
2. alle mogelijkheden aan te grijpen om de publieke waarden en normen bij de medewerkers te internaliseren;
3. een managementstijl te gebruiken en een cultuur te creëren die creativiteit, inventiviteit excellence stimuleert.
4. het versterken van die publieke waarden en normen van de publieke organisatie die samenvallen met het publieke belang.

Hieronder wordt geanalyseerd hoe het advies van de ROP zich verhoudt tot deze aanbevelingen.

Intercollegiale toetsing

De ROP spreekt over een doorlopend dialoog tussen ambtenaren, dit kan een mogelijke invulling van de intercollegiale toetsing zijn. In het doorlopend dialoog bespreken ambtenaren praktijksituaties, wat leidt tot een gemeenschappelijk standpunt over een juiste handelswijze in de betreffende situatie. Deze dialoog vergroot volgens het ROP het besef van de eigen verantwoordelijkheid.

Internaliseren publieke waarden

Het doorlopende dialoog van de ROP zou een mogelijkheid kunnen zijn voor het internaliseren van de publieke waarden. In het dialoog toetsen de publieke professionals immers de mogelijke oplossing voor een praktijksituatie aan bepaalde waarden en dit vergroot volgens de ROP het professionele bewustzijn. Bij de waarden die de professional hierbij moet gebruiken lopen de visies van de WRR en de ROP uiteen. De WRR is van mening dat dit publieke waarden en normen moeten zijn. De waarde van institutionele borging neemt immers toe naar mate er meer overeenstemming is tussen in het geding zijnde publieke belang en de normen en waarden van de publieke organisatie. Het zijn deze normen en waarden die een belangrijke rol spelen bij het versterken van de publieke professionaliteit.

De ROP heeft haar 'eigen' basiswaarden geformuleerd. Deze zijn: toewijding aan de publieke zaak, professioneel bewustzijn wat gebaseerd is op beroepsbekwaamheid en sociale vaardigheden en een moreel verantwoorde functievervulling. Hierbij moet dan nog wel rekening gehouden worden met bestaande gedrag- en integriteitcodes.

Managementstijl en cultuur

In het advies geeft de ROP een manier om een cultuur te creëren waarin professionaliteit wordt gestimuleerd. De ROP benoemt dat het management:

1. op teamniveau expliciet tijd reserveert voor onderzoek naar praktijkvoorbeelden van professioneel handelen;
2. hierbij het gezagsvrije dialoog (collega's die elkaar als gelijkwaardige beschouwen) introduceert;
3. het onderzoek naar praktijkvoorbeelden onderdeel te maken van de reguliere kwaliteitszorg.

Dit voorstel lijkt echter meer randvoorwaarden van de intercollegiale toetsing te bevatten dan handvatten voor een stimulerende cultuur of passende leiderschapstijl.

Versterken convergentie publieke waarden en organisatiewaarden

De ROP lijkt niet, of in mindere mate, aandacht te besteden aan een koppeling tussen de in het geding zijnde publieke belang en de waarden en normen van de betreffende publieke organisatie. Wel stelt de ROP dat de beroepscode praktische waarde moet hebben doordat deze aan moet sluiten bij de werkomgeving van de betreffende publieke organisatie.

5.3.2 Versterken publieke professionaliteit: WRR versus het kabinet

De WRR stelt om ten gunste van de institutionele borging, de publieke professionaliteit van de ambtenaar te verstevigen. Daarnaast adviseert de WRR dat de overheid (WRR, 2000: 153):

1. haar imago verbetert om meer goede mensen aan te kunnen trekken;
2. voor het aantrekken én behouden van goede mensen meer aandacht schenkt aan de arbeidsvoorwaarden, het salaris en de interne cultuur bij de overheid;
3. emancipatie van talent op ieder niveau sterker verankert in de overheidscultuur.

Personeelsbeleid overheid

Uit de Trendnota's valt af te lezen dat het beleid van de overheid in grote mate overeenkomt met de visie van de WRR. Het kabinet wil haar aantrekkelijkheid als werkgever vergroten door een gedifferentieerd beloningsbeleid, het bevorderen van professionaliteit en beroepstrots.

De WRR legt de nadruk op het aantrekken en behouden van goede mensen. Hierbij neem ik aan dat de WRR met goede mensen in ieder geval bedoelt personen die positief gevoelig zijn voor het publiek belang en die een bepaalde mate van professionaliteit bezitten, dan wel nastreven. Daarnaast adviseert de WRR dat de overheid haar uniciteit benadrukt; de meerwaarde van de overheid gelegen in haar *publieke* professionaliteit (en niet in haar commerciële professionaliteit).

In dit streven is er enige mate van divergentie tussen het advies van de WRR en het personeelsbeleid van het kabinet. Dit verschil is gelegen in het (sub)doel van het instrument prestatiebeloning wat (mede) wordt ingezet om ook die personen binnen te halen die in eerste instantie onvoldoende uitdaging zien in het werken bij de overheid. In hoofdstuk 2 was geconcludeerd dat het kabinet op verschillende paarden wedt als het gaat om het aantrekken van nieuwe ambtenaren. Dit kan als gevolg hebben dat er over een paar jaar twee typen nieuwe ambtenaren rondlopen: degene die vooral extrinsiek gemotiveerd is en degene die vooral intrinsiek gemotiveerd is. Het risico van het aannemen van (vooral) extrinsiek gemotiveerde personen is dat zij ongevoeliger zijn voor publieke waarden en normen. Zij zagen immers onvoldoende uitdaging in het werken bij de overheid. Het internaliseren van of in hoge mate van sympathiseren met deze publieke waarden en normen is een belangrijk onderdeel bij voorkomen van ambtelijke willekeur en bij het borgen van de professionele ruimte. Hoe minder affiniteit een persoon heeft met bepaalde waarden des te kleiner zal de kans zijn dat hij deze waarden gaat beschouwen als deel van zijn persoonlijke waarden.

Institutionele borging

In het kader van dit onderzoek wordt niet beoordeeld of het wenselijk is dat de overheid juist wel of niet (meer) gaat leunen op de institutionele borging. Het rapport van de WRR is gebruikt om:

- meer inzicht te krijgen in het risico van de ambtelijke willekeur en hoe deze beheerst kan worden;
- de wijze waarop de publieke professionaliteit versterkt kan worden.

Toch wordt hier één opmerking geplaatst over het versterken van de institutionele borging in combinatie met de visie van het kabinet. De WRR beargumenteert dat de rol van de institutionele borging vergroot kan worden door de toegenomen professionaliteit van overheidsorganisaties en hun medewerkers. Hierbij bespreekt de WRR de versteviging van de publieke professionaliteit van de ambtenaar. Wellicht kan horizontale verantwoording een middel zijn om de publieke professionaliteit van de organisatie te versterken. In de Trendnota van 2008 wordt de mogelijkheid van verticaal toezicht naar horizontale verantwoording besproken. Dit in het kader van de vermindering van de administratieve lastendruk voor de publieke professional. Horizontale verantwoording betekent dat publieke organisaties zelf het toezicht regelen op de eigen publieke taakvervulling. Op deze manier krijgt de publieke organisatie dus zijn eigen professionele ruimte. Ook deze professionele ruimte kan (deels) ingekaderd worden door een hoge mate van convergentie tussen het in het geding zijnde publieke belang en de organisatiewaarden. Op deze manier wordt de importantie van convergentie tussen het in het geding zijnde publieke belang en de organisatiewaarden een vergroot doordat deze nu invloed heeft op de publieke professionaliteit van zowel de organisatie als de publieke professional. Wat op zijn beurt weer een versterking geeft van de institutionele borging.

5.4 Conclusie en aanbevelingen

Wat heeft het voorgaande onderzoek nou aan informatie opgeleverd voor het beantwoorden van de hoofdvraag: hoe kan de beroepstrots van de publieke professional worden benut in de publieke sector? In dit hoofdstuk is de aandacht gelegd bij de publieke professional en zijn professionele ruimte. Hierbij is onderzocht hoe deze professionele ruimte kan worden beveiligd. Hiervoor is het rapport van de WRR *Het borgen van publiek belang* geraadpleegd en het advies over beroepscodes van de ROP. Voor het beveiligen van de professionele ruimte wordt in dit onderzoek grotendeels de aanbevelingen van de WRR overgenomen en een tweetal onderdelen van het advies van de ROP.

Publieke waarden = organisatiewaarden = professionele waarden

In de professionele ruimte van de publieke professional loert het gevaar van de ambtelijke willekeur. In dit onderzoek is gekozen om de aanbevelingen van de WRR te gebruiken voor het verminderen van het risico van de ambtelijke willekeur. De WRR geeft een viertal opties voor het verminderen van het risico van de ambtelijke willekeur:

- publieke waarden en normen = organisatiewaarden;
- intercollegiale toetsing;
- stimuleren internaliseren publieke waarden bij publieke professional;
- passende managementstijl en cultuur.

De WRR benoemd niet welke publieke waarden als uitgangspunt dienen voor de organisatiewaarden. Wel benoemd de WRR de publieke waarden voor de publieke professional, dit zijn: responsiviteit, verantwoordelijkheid, dienstbaarheid en integriteit. Hierbij tekent de WRR aan dat deze waarden per organisatie kunnen verschillen alsmede dat het te borgen publiek belang per publieke taak kan variëren. Het voorgaande kan betekenen dat de organisatie werkt met verschillende waarden en normen:

1. de geformuleerde normen en waarden behorende bij het betreffende publiek belang;
2. de geformuleerde normen en waarden van de organisatie die zo goed mogelijk overeenkomen met de waarden van het publiek belang;
3. de publieke waarden waarmee de professional werkt, zoals responsiviteit, enz.

Het lijkt mij onwenselijk dat de publieke waarden waarmee de professional werkt in grote mate afwijken van de waarden van het te dienen publiek belang en de waarden waarmee de organisatie werkt. Dit scheidt onduidelijkheid (welke waarde is waarop van toepassing?) waardoor de navolgbaarheid van de waarde wordt verminderd (hoe past deze waarde in het grote geheel?) De WRR sluit niet uit dat de publieke waarden van de professional overeenkomen met die van de organisatie en / of het betreffende publiek belang, maar benoemd dit ook niet expliciet. Daarom wordt voorgesteld dat ook de publieke waarden waarmee de professional werkt, zo goed mogelijk aansluiten bij de waarden en normen van het betreffende publiek belang.

Aanbeveling 2

Versterken publieke professionaliteit van ambtenaar door de zowel de organisatiewaarden als de professionele waarden (zo goed mogelijk) overeen te laten komen met de waarden van de in het geding zijnde publiek belang.

Waarden publiek belang = waarden en normen organisatie = waarden en normen professional.

Waarden en normen publieke professional onderdeel beroepsstandaard

Zojuist is aanbevolen dat zowel de organisatiewaarden als de waarden en normen van de professional aansluiten bij de *waarden die horen bij het te dienen publiek belang*. Dit ter versterking van de publieke professionaliteit als beveiliging tegen het risico van de ambtelijke willekeur. Deze aanbeveling kan complementair zijn aan het benutten van de beroepstrots bij de publieke professional omdat:

- Beroepstrots is je zelf, openlijk en zelfbewust, de inzet en inhoud van je eigen beroepsuitoefening waardeert en dat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient.
- Hierbij het *beroep* in beroepstrots verwijst naar standaarden die je zelf niet verzint maar die ingegeven zijn door de standaarden die bij het beroep horen.
- De beroepsstandaard van de publieke professional is sterk gebonden aan de bijzondere positie die de overheid inneemt. Hierdoor kan de beroepsstandaard van de publieke professional de volgende standaarden bevatten:
 1. standaarden die gebaseerd zijn op het algemene publiek belang;
 2. *standaarden die gebaseerd zijn op het specifieke publiek belang*;
 3. standaarden die gebaseerd zijn op de betreffende functie.

De versterking van de publieke professionaliteit ter voorkoming van de ambtelijke willekeur kan een versterkende invloed hebben op het benutten van beroepstrots en omgekeerd als beide gerelateerd zijn aan hetzelfde publiek belang. Hiervoor is het noodzakelijk dat de beroepsstandaard van de publieke professional ook daadwerkelijk standaarden bevat die gebaseerd zijn op het specifieke publiek belang dat wordt gediend. Daarom wordt de volgende aanbeveling gedaan.

Aanbeveling 3

De beroepsstandaard kan de volgende standaarden bevatten:

1. standaarden die gebaseerd zijn op het algemeen belang.

De beroepsstandaard bevat in ieder geval:

2. standaarden die gebaseerd zijn op het specifieke publiek belang;
 3. standaarden die gebaseerd zijn op de betreffende functie.
-

Ter versterking van de publieke professionaliteit wordt, analoog aan de aanbevelingen van de WRR nog de volgende aanbeveling gedaan.

Aanbeveling 4

Verminderen risico ambtelijke willekeur door:

- publieke waarden en normen = organisatiewaarden = waarden publieke professional;
- intercollegiale toetsing;
- internaliseren publieke waarden;
- passende managementstijl en cultuur.

De ROP benoemt in haar advies het doorlopende dialoog dat het professionele zelfbewustzijn stimuleert. Dit doorlopende dialoog zou een equivalent kunnen zijn van de intercollegiale toetsing zoals benoemd door de WRR. De ROP geeft een tweetal randvoorwaarden door het inbedden van dit dialoog. Deze randvoorwaarden worden in dit onderzoek opgenomen als randvoorwaarden voor de intercollegiale toetsing.

Aanbeveling 5

Intercollegiale toetsing wordt georganiseerd door:

- op teamniveau expliciet tijd te reserveren voor onderzoek naar praktijkvoorbeelden van professioneel handelen;
- hierbij het gezagsvrije dialoog (collega's die elkaar als gelijkwaardige beschouwen) te gebruiken

Het advies van de ROP benoemt drie basiswaarden¹⁷ die het startpunt zijn van het doorlopende dialoog. Deze basiswaarden worden in dit onderzoek niet overgenomen. Deze beslissing is op de volgende argumenten gebaseerd.

Ten eerste. De genoemde waarden zijn geen waarden. Een *waarde* vertegenwoordigt een betekenis in morele zin (bijvoorbeeld rechtvaardigheid). De basiswaarden geformuleerd door de ROP lijken meer op een (gewenste) handelswijze. Ook in de vorm van handelswijzen worden de 'waarden' niet als aanbeveling opgenomen. Omdat het ROP geen werkbare definitie geeft van *professioneel bewustzijn* en van een *moreel en professionele handelswijze*. Derhalve kan de bruikbaarheid van deze begrippen niet worden onderzocht. Ten tweede. De ROP laat de bestaande codes of regelingen zoals de integriteitcode, zonder enig onderzoek, bestaan naast de beroepscode. Persoonlijk vind ik het niet wenselijk dat de ambtenaar eerst een aantal codes of regelingen moet doorspitten voordat hij ervan overtuigd kan zijn dat hij juist handelt of beslist. Daarnaast zal ik betogen dat integriteitbeleid en professionaliteit geïncorporeerd kunnen worden in één standaard.

¹⁷ Toewijding aan de publieke zaak, professioneel bewustzijn wat gebaseerd is op beroepsbekwaamheid en sociale vaardigheden en een moreel verantwoorde functie vervulling

Ten derde. In dit onderzoek is gekozen om aan te sluiten bij het voorstel van de WRR om zoveel mogelijk overeenstemming te zoeken tussen de in het geding zijnde publieke waarden en de waarden en normen van de organisatie en besloten dat ook de waarden van de professional hierop zo goed mogelijk moeten aansluiten. In de drie basiswaarden van de ROP, zie ik geen afspiegeling van publieke waarden.

Advies ROP en aanbeveling beroepsriteria

De ROP stelt voor dat de beroepscode door de ambtenaren zelf worden geformuleerd met behulp van een drietal basiswaarden. In dit onderzoek is besloten om dit advies niet over te nemen. Hiervoor is de volgende redenering gebruikt.

1. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe de beroepstrots van de publieke professional benut kan worden. Hierbij betekent *beroepstrots* dat je zelf, openlijk en zelfbewust, de inzet en inhoud van je eigen beroepsuitoefening waardeert en dat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient. Het woord *beroep* in beroepstrots verwijst naar standaarden die je zelf niet verzint maar die ingegeven zijn door de standaarden die bij het beroep horen. Het advies van de ROP waarin de ambtenaren zelf hun beroepscode verzinnen, divergeert met het standpunt dat beroepstrots gebonden is aan standaarden die je niet zelf verzint.
2. Het is gebruikelijk dat intercollegiaal overleg in teamverband plaatsvindt. Dit betekent dat per team een andere beroepscode kan ontstaan en dat er dan in één organisatie met meerdere codes wordt gewerkt. Het voorgaande creëert alsnog onduidelijkheid en draagt niet bij aan eenheid van beleid.

Integriteit en professionaliteit nauw verbonden

In de Trendnota van 2006 beschrijft het kabinet de lijn van het toekomstige integriteitbeleid. Dit beleid ziet toe op (Trendnota 2006: 26):

1. het vergroten morele competentie en verantwoordelijkheid van management en medewerkers;
2. een hierbij passende organisatiecultuur;
3. de verdere ontwikkeling van: openheid, het elkaar aanspreken op gedrag, openstaan voor kritiek, collegiale toetsing, ontvankelijkheid voor maatschappelijke signalen en de voorbeeldrol van het management.

Met de aanbevelingen voor het versterken van de publieke professionaliteit in gedachten, kan de volgende vergelijking worden gemaakt.

	Publieke professionaliteit	Integriteit
Morele competentie	Gebaseerd op goed ambtenaarschap en te dienen publiek belang	Gebaseerd op algemeen belang en goed ambtenaarschap
Organisatiecultuur	Stimuleert professionaliteit en dienstbaarheid	Stimuleert goed ambtenaarschap
Omgangsvormen	Elkaars professionaliteit versterken en het professionele zelfbewustzijn vergroten door intercollegiale toetsing.	Elkaar aanspreken, openheid, collegiale toetsing, openstaan kritiek

Uit de vergelijking van de voorwaarden die horen bij publieke professionaliteit en integriteit, blijkt dat beide nagenoeg in dezelfde omstandigheden gedijen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 6

Integriteit = Professionaliteit

Coöpereer de activiteiten op het gebied van integriteit en professionaliteit en laat hierbij de waarden en normen van het publiek belang het uitgangspunt zijn. Dit schept duidelijkheid, versterkt de inspanningen op het gebied van integriteit en professionaliteit (en kan kosten besparen).

De redentatie naar *integriteit = professionaliteit* is een puur instrumentele: x heeft z nodig en y heeft ook z nodig. Ergo de inspanningen om x en y te bewerkstelligen kunnen worden samengevoegd. Deze wijze van redeneren is niet altijd juist. Toch is er sprake van een nauwe verbondenheid tussen integriteit en publieke professionaliteit. Publieke professionaliteit zorgt voor een juiste toepassing van de beleidsvrijheid door de ambtenaar en integriteit zorgt ervoor dat de ambtenaar doet wat een goed ambtenaar betaamt.

De nauwe verbondenheid tussen integriteit en publieke professionaliteit wordt op inhoudelijke gronden betoogd door Karssing en Spoor bij de introductie van het derde generatie integriteitbeleid. De eerste generatie is ontstaan met de woorden van Ien Dales: *Een beetje integer bestaat niet*. Hierbij lag de nadruk op wat de ambtenaar allemaal niet mocht. Het machtsmisbruik. De tweede generatie integriteitbeleid zorgde ervoor dat publieke organisaties ook daadwerkelijk een beleid op integriteit gingen voeren en bracht het begrip *integriteit* wat meer naar de werkvloer. Karssing en Spoor pleiten dat het nu tijd is voor de derde generatie integriteit. Dit is het soort integriteit dat gaat over machtsgebruik. Hierbij koppelen zij integriteit aan professionele verantwoordelijkheid. De derde generatie integriteitbeleid handelt niet om de vraag *wat mag ik niet*, maar om de vraag *hoe doe ik mijn werk goed? hoe ben ik een goed ambtenaar?* (Karssing en Spoor, 2009: 76.)

Het benutten van beroepstrots zou de verbondenheid tussen professionaliteit en integriteit kunnen versterken. Beroepstrots is immers gebonden aan standaarden die je niet zelf verzint. Over de beroepsstandaard is het volgende gezegd. De beroepsstandaard *kan* uit de volgende delen bestaan:

1. standaarden die gebaseerd zijn op het algemeen belang;
- En bevat in ieder geval standaarden die gebaseerd zijn op:
2. het specifieke publiek belang (aanbeveling 3);
3. standaarden die gebaseerd zijn op de betreffende functie (aanbeveling 1).

Bij standaarden die gebaseerd zijn op het algemeen belang gaat het om waarden, normen, vaardigheden en gedrag die een nadere invulling geven van *goed ambtenaarschap* (paragraaf 3.2.2). Als wordt besloten dat de beroepsstandaard in ieder geval ook standaarden bevat die zijn gebaseerd op het algemene publiek belang, dan oefent het benutten van beroepstrots een versterkende invloed uit op zowel de publieke professionaliteit als de integriteit. Dit leidt tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 7

De beroepsstandaard van de publieke professional bevat in ieder geval:

1. standaarden die gebaseerd zijn op het algemeen belang;
2. standaarden die gebaseerd zijn het te dienen publieke belang;
3. standaarden die gebaseerd zijn op de betreffende functie.

Deze paragraaf wordt *ter lering en vermaak* afgesloten met de volledige beschrijving van het voorgestelde integriteitbeleid van het kabinet.

Toekomstig integriteitbeleid overheid

‘Ambtenaren moeten altijd verantwoorde beslissingen kunnen nemen. Ook in complexe situaties waarin zaken minder eenduidig zijn, waarin weinig ervaring bestaat en waaromtrent regelgeving ontbreekt. Daarom zal in de komende jaren de ontwikkeling van het integriteitbeleid zich vooral richten op medewerkers en leidinggevendenden. De morele competentie en verantwoordelijkheid van beide groepen moet worden vergroot. Hierbij moet ook gekeken worden naar de cultuur van de organisatie. Een aantal aspecten moet verder ontwikkeld worden: openheid, het elkaar aanspreken op gedrag, openstaan voor kritiek, collegiale toetsing, ontvankelijkheid voor maatschappelijke signalen en de voorbeeldrol van het management.’ (Trendnota 2006: 26).

6 Hoe kan beroepstrots worden benut?

Dit hoofdstuk is bedoeld om een aantal praktische handvatten aan te reiken die het benutten van beroepstrots mogelijk maken. Hierbij is gekozen om een aantal thema's uit de voorgaande hoofdstukken aan te pakken waarop nog geen duidelijk standpunt is geformuleerd. Deze onderwerpen zijn:

- **Administratieve lastendruk.** Uit het gevoerde maatschappelijk debat blijkt dat de administratieve lastendruk een groot struikelblok vormt voor de publieke professional. Ook het kabinet spant zich in om deze lastendruk te verminderen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke factoren hierbij een rol kunnen spelen.
- **Managementstijl en cultuur.** Zowel het kabinet, als de WRR en de ROP benoemen dat management en cultuur de professionaliteit en beroepstrots bij medewerkers moet stimuleren. Geen van deze partijen geeft concreet aan hoe dit er in de praktijk uit kan zien. In dit hoofdstuk wordt een passende managementstijl voorgesteld.
- **Prestatiebeloning.** In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat het kabinet meerdere doelen nastreeft met het instrument prestatiebeloning. Hierbij is opgemerkt dat dit instrument met de nodige voorzichtigheid moet worden ingezet. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke risico's bij prestatiebeloning horen en hoe een prestatiemaatstaf kan worden opgezet.

Vanwege de diversiteit van de onderwerpen die in dit hoofdstuk worden behandeld, wordt iedere paragraaf afzonderlijk met een conclusie afgerond.

6.1 Administratieve lasten

De deelnemers van het maatschappelijk debat benoemen met regelmaat dat de professional teveel tijd kwijt is aan (overbodige) bureaucratische handelingen wat ten koste gaat van het primaire werk. De oorzaak van deze bureaucratie is volgens de deelnemers uit het maatschappelijk debat gelegen in de schaalvergroting en expansiedrift van organisaties, opgelegde prestatienormen, permanente reorganisaties en het bedrijfsmatige werken. Ook het kabinet zet in op het verminderen van de administratieve lastendruk voor de professional. Uit de definitie van beroepstrots volgt dat er een hoge mate van betrokkenheid is tussen het beroep en de professional. Als de professional in zijn beroepsuitoefening geconfronteerd wordt met administratieve handelingen die (terecht of onterecht) als *last* worden ervaren, dan vermindert dit uiteindelijk de betrokkenheid bij het beroep. Voor het kunnen benutten van de beroepstrots van de publieke professional, is het dus van belang om de administratieve lastendruk nader te beschouwen. Hiervoor wordt een onderzoek van Noordegraaf en Sterrenburg gebruikt.

6.1.1 Onderzoek administratieve lasten

Noordegraaf en Sterrenburg onderzochten hoe groot de administratieve lastendruk voor de publieke professionals¹⁸ is. Hierbij onderscheiden zij voor deze groep de volgende administratieve lasten:

- lasten die voort komen uit verplichtingen die door de overheid zijn vastgelegd;
- lasten die door derden (bijvoorbeeld zorgverzekeraars) worden opgelegd doordat zij eisen stellen aan de dienstverlening of beroepsuitoefening;
- administratie die door de eigen beroepsgroep of de eigen organisatie wordt opgelegd.

De omvang van deze administratieve lasten wordt bepaald door het aantal handelingen dat moet worden verricht, het tijdsbeslag van de handeling en de beleving die men hierbij heeft. (Noordegraaf en Sterrenburg, 2009: 117-118.)

Als eerste onderzochten Noordegraaf en Sterrenburg de feitelijke lasten (aantal handelingen en tijdsbeslag). Hierbij concludeerden zij dat de professionals zich niet zo zeer ergeren aan het feit dat zij aan administratieve verplichtingen moesten voldoen, maar dat zij zich ergerden aan *hoe* zij dit moesten doen.

Voorbeeld ervaren belasting administratieve handelingen

Rechercheurs besteden gemiddeld 38%, oftewel 3 uur en 7 minuten van hun werktijd aan administratieve werkzaamheden. Rechercheurs geven aan dat zij zich niet of nauwelijks ergeren aan de administratieve lasten omdat een groot gedeelte hiervan nodig is om hun werk uit te voeren. Wel ergert deze groep zich aan de gebruikersonvriendelijkheid van de computersystemen waarmee de administratieve werkzaamheden worden uitgevoerd. (Noordegraaf en Sterrenburg, 2009: 119.)

6.1.2 Indicatoren voor onderzoek administratieve lastendruk

Vervolgens werd onderzocht *hoe* de professional de administratieve lasten ervaart en *waarom* deze als last wordt ervaren. Hierbij kwam geen eenduidige verklaring naar voren omdat de verschillen tussen de onderzochte groepen met betrekking tot administratiehoeveelheid en -afhandeling te groot waren. Wel ontdekten Noordegraaf en Sterrenburg vijf variabelen die invloed hebben op de beleving van lastendruk. (Noordegraaf en Sterrenburg, 2009: 121-127.) Deze variabelen zijn algemeen van aard en kunnen gebruikt worden bij het onderzoeken van de administratieve lastendruk in de eigen organisatie.

¹⁸ De definitie van publieke professional die Noordegraaf en Sterrenburg bij dit onderzoek gebruiken, staat vermeld in paragraaf 2.1.1

1. De mate van ondersteuning vanuit de organisatie. Deze ondersteuning kan bestaan uit administratieve ondersteuning (kan de handeling gedelegeerd worden aan een hiervoor aangewezen persoon) of digitale ondersteuning. Onder digitale ondersteuning kan worden verstaan:
 - a. het digitaliseren van administratieve processen;
 - b. het verbeteren van de gebruikersvriendelijkheid van bestaande digitale systemen.
2. De mate waarin de organisatie (waaronder de manager) uitleg geeft over nut en noodzaak van de administratieve handelingen. Als deze uitleg ontbreekt, wordt een administratieve handeling als (grote) last ervaren. Er zal uitleg gegeven moeten worden:
 - a. over waar de informatie naar toe gaat;
 - b. wat hier vervolgens mee wordt gedaan
 - c. waarom de handeling juist door de professional moet worden uitgevoerd.
3. De mate van indringendheid waarmee professionals te maken hebben met administratieve lasten. Denk hierbij aan administratie op grond audits, accountability of risicobeheersing. Deze administratie vermindert het risico op aansprakelijkheid. De informatie die wordt vergaard met deze administratieve handelingen, heeft geen *actuele* waarde maar een *potentiële* waarde. Als er geen incident plaatsvindt is de informatie overbodig. Als er wel een incident plaatsvindt is de informatie noodzakelijk. Dit is tevens het type administratie dat volgens deelnemers uit het maatschappelijk debat het gevolg is van een afnemend vertrouwen in de werkenden.
4. De mate waarin de professional de administratieve werkzaamheden ervaart als onderdeel van zijn taakopvatting. Administratie dat als onderdeel van de taakopvatting wordt beschouwd wordt niet als last ervaren.
5. De mogelijkheid om zich tegen de administratieve lasten te weren. Dit heeft betrekking op de autonomie van de professional. Is hij in staat om zelf of via een beroepsgroep, de administratieve lasten te weren.

6.1.3 Conclusie: vermindering administratieve lastendruk

Een omgeving die stimuleert om het beste uit jezelf te halen, is ook een omgeving die zorgt dat het werk goed uitgevoerd kan worden. In dat kader is de administratieve lastendruk onderzocht. Hieruit blijkt dat op drie manieren de ervaren lastendruk verminderd kan worden:

1. verschaffen van administratieve of digitale ondersteuning bij de administratieve afhandeling;
2. informatieverschaffing over nut en noodzaak van de administratieve handelingen;
3. invloed op het proces als het gaat om toewijzing van administratieve verplichtingen.

Daarnaast blijkt dat als de administratie als onderdeel van de taakopvatting wordt beschouwd, deze niet als een last wordt ervaren. Dit betekent dat als men de administratieve lastendruk van medewerkers wil verminderen er eerst beoordeeld moet worden welke administratieve handelingen onmiddellijk en welke handelingen middellijk aan de beroepsuitoefening verbonden zijn. Deze beoordeling op zich al kan al stof voor discussie opleveren; er kan een discrepantie zijn tussen wat de leiding vindt wat behoort tot de normale taakuitoefening en wat de publieke professional vindt. Actief beleid op lastenvermindering kan dus als volgt aangepakt worden.

Aanbeveling 8

Maak in overleg met de publieke professionals een scheiding tussen administratieve handelingen die tot de taakuitoefening behoren en dat wat indirect van toepassing is op de primaire werkzaamheden. De administratieve lasten behoren tot deze laatste groep. Onderzoek vervolgens:

- of deze administratieve lasten overgedragen kunnen worden aan een hiertoe aangewezen persoon;
- of dat deze administratie door een investering in een digitale infrastructuur verminderd kan worden.

Moet de professional bepaalde administratieve handelingen toch echt zelf uit blijven voeren, leg dan uit waarom, voor wie en wat die ander met deze informatie doet. Voor toekomstige administratieve taken geldt: geef de professional invloed bij de toewijzing van deze taken. Ook hier geldt weer, als de professional het uiteindelijk wel moet doen: leg uit waarom, voor wie en met welk doel.

Voorts benoemen Noordegraaf en Sterrenburg de administratieve handelingen die geen actuele waarde hebben maar mogelijk in de toekomst wel een van belang kunnen zijn doordat er zich een incident voordoet. De oorsprong van deze administratieve verplichtingen kan gelegen zijn in een dergelijk incident of kan een maatregel in het kader van risicobeheersing zijn. Een voorbeeld hiervan is de moord op Savanna en het Maasmeisje. Deze twee verschrikkelijke gebeurtenissen hebben tot een toename geleid van administratieve registratie in de jeugdzorg. (Noordegraaf en Sterrenburg, 2009: 123.) Deze administratieve regelingen raken een ander vraagstuk namelijk hoe richt een organisatie zijn bedrijfsvoering in, hoe regelt een organisatie de informatieoverdracht met andere instellingen, hoe communiceert men binnen en buiten de organisatie en hoe vindt de risicobeheersing plaats. Dit vraagstuk is geen onderdeel van dit onderzoek. Over dit type van administratieve lasten wordt dan ook geen oordeel gegeven.

6.2 Benutten van intrinsieke drijfveren

Het benutten van beroepstrots is het benutten van een intrinsieke drijfveer. In deze paragraaf worden twee onderzoeken besproken die handreikingen geven voor het benutten van een intrinsieke motivatiebron.

6.2.1 Onderzoek naar betrokkenheid

Sinds enkele jaren verschuift de aandacht van arbeidstevredenheid naar (arbeids)betrokkenheid. De reden hiervoor is het toenemende inzicht dat er een concreet verband staat tussen betrokkenheid van medewerkers en de financiële prestaties van een organisatie. Betrokkenheid gaat over elementen als *vertrouwen in de strategie, trots en loyaliteit*. (Jansen Venneboer, 2005: 44.)

Bij het bestuderen van betrokkenheid worden een drietal facetten onderkent: *cognitie* (denken), *affectie* (voelen) en *gedrag*. Gedrag bestaat hierbij uit de onderdelen loyaliteit en extra inspanningen. Het is van belang dat de drie facetten allen aanwezig zijn om van een productieve betrokkenheid te kunnen spreken. Werknemers die op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld weinig andere kansen hebben of waarvoor een dusdanig pakket van arbeidsvoorwaarden is gecreëerd dat het haast onmogelijk is om te vertrekken, zijn betrokken in hun gedrag (loyaal).

Zij zullen immers niet snel vertrekken. Maar zij hoeven hierdoor nog niet gemotiveerd te zijn om ook daadwerkelijke inspanningen te leveren. (Jansen Venneboer, 2005: 45.)

De vijf belangrijkste factoren die de medewerkerbetrokkenheid bepalen zijn (Jansen Venneboer, 2005: 47):

- geloof in mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling en groei;
- duidelijkheid van bedrijfswaarden;
- met respect behandeld worden;
- invloed van medewerkers op besluitvorming;
- het effectief toewijzen van beschikbare bronnen en middelen.

Jansen en Venneboer trekken hieruit de conclusie dat medewerkerbetrokkenheid voor een groot deel bepaald worden door de vorm van leiderschap. Leiderschap dat betrokkenheid wil creëren (Jansen Venneboer, 2005: 47):

- streeft duidelijke doelen na en communiceert deze doelen;
- schept groei en ontwikkeling;
- gedraagt zich respectvol;
- biedt ruimte voor invloed;
- en biedt een goede infrastructuur waarbinnen medewerkers optimaal hun werk kunnen doen.

6.2.2 Conclusie: voorwaarden voor een betrokken omgeving

Een omgeving die stimuleert om het beste uit jezelf te halen is bijvoorbeeld een omgeving die betrokkenheid stimuleert. Bij het creëren van betrokkenheid bij de medewerkers is een belangrijke taak weggelegd voor het management van de organisatie. Jansen Venneboer noemt vijf elementen die de leiding kan ondernemen. Hieronder worden deze vijf elementen benoemd en waar mogelijk worden zij gerelateerd aan andere bevindingen uit dit onderzoek.

- Het management streeft duidelijke doelen na en communiceert deze. De organisatiedoelen in de publieke sector worden bepaald door de overheidstaken die worden uitgevoerd en het publiek belang dat hiermee gediend is. In dit onderzoek is aanbevolen ter versterking van de publieke professionaliteit de professionele en de organisatiewaarden en normen aan te sluiten bij het te dienen publiek belang. In dat kader kan de aanbeveling van Jansen Venneboer worden uitgebreid: Het management formuleert helder organisatiewaarden en normen en communiceert deze.
- Het management biedt ruimte voor invloed. De WRR betoogde dat de traditionele hiërarchie niet past bij de behoefte aan gelijkheid en gelijkwaardigheid. Ruimte voor invloed past bij het werken met professionals. Bij het bieden van invloed kan ook gedacht worden aan de administratieve lastendruk. Bespreek met de publieke professional waar de verplichting tot het uitvoeren van bepaalde administratieve handelingen wordt gelegd.
- Het management biedt een goede infrastructuur waarbinnen medewerkers optimaal hun werk kunnen doen. In het kader van dit onderzoek is een gewenste infrastructuur tweemaal aan de orde gekomen. De eerste keer bij de voorwaarden die nodig zijn voor het intercollegiaal overleg. Hier moest tijd voor worden gereserveerd en een gezagsvrij dialoog worden gecreëerd. De tweede keer dat er over een infrastructuur is gesproken, was bij de mate van ondersteuning die de organisatie biedt bij het vervullen van de administratieve handelingen. Persoonlijke of digitale ondersteuning kan de lastendruk verminderen.
- Het management schept groei en ontwikkeling. Loopbaanontwikkeling is in dit onderzoek niet aan de orde gekomen. Het stimuleren van groei is in dit onderzoek verbonden aan het stimuleren van professionaliteit.
- Het management behandelt de medewerkers met respect.

Voor het benutten van beroepstrots bij de publieke professional levert dit de volgende aanbeveling op.

Aanbeveling 9

Het management van de organisatie:

1. streeft duidelijke doelen na en communiceert deze doelen;
2. formuleert duidelijke organisatiewaarden en normen en communiceert deze waarden en normen;
3. scheidt ontwikkeling en stimuleert professionaliteit;
4. gedraagt zich respectvol naar de publieke professional;
5. biedt ruimte voor invloed;
6. biedt een goede infrastructuur waarbinnen de publieke professional optimaal zijn werk kan doen.

6.2.3 Het GoodWork Project

Het *GoodWork Project* loopt sinds 1995 en onderzoekt wat een persoon ertoe aanzet om *goed werk* uit te voeren. De definitie van *goed werk* is in casu werk dat van hoge kwaliteit is, sociaal verantwoord en belangrijk voor de werknemer. Als de voorwaarden om het werk goed te kunnen uitvoeren ontbreken dan een deel van de medewerkers ervoor kiezen om de organisatie te verlaten. Een ander deel van de medewerkers zal zich conformeren aan de situatie maar het enthousiasme en de betrokkenheid zal verdwijnen. Dit type medewerkers wordt ook door Jansen Venneboer benoemd. Dit is de werknemer die weliswaar niet vertrekt maar die zich ook niet honderd procent inspant voor het werk.

De gevolgen van het ontbreken van goed werk volgens Gardner e.a.

‘Als mensen geloven dat ze in hun huidige werksituatie het werk niet zo kunnen blijven doen als ze menen dat het zou moeten, stappen ze vaak op, of, nog erger, blijven ze vegeteren in een gedemoraliseerde, halfhartige staat, alleen nog maar vanwege de zekerheid van het salaris. Ze voelen dat ze op drift raken, dat hun carrière hen bij lange na niet brengt waar ze zouden willen zijn. Wat ze missen is het gevoel dat ze iets wezenlijks bereiken, dat er iets van belang gebeurt als ze elke dag naar hun werk gaan. Ze zijn noch bijzonder trots op het werk dat ze doen noch op het soort werkende dat ze geworden zijn.’ (Gardner, e.a., 2009: 51.)

Van goed werk is volgens het *GoodWork Project* sprake als het vakbekwaam (excellent), integer (ethisch) en betrokken (geëngageerd) kan worden uitgevoerd. Dat het werk aan deze voorwaarden voldoet wil nog niet zeggen dat het goed wordt uitgevoerd. De onderzoeksresultaten van het *GoodWork Project* wijzen uit dat vier factoren in belangrijke mate bepalen hoe een persoon zijn werk uitvoert. Deze factoren zijn de volgende (Gardner, e.a., 2009: 60-62.)

- 1 Institutionele en inter-persoonlijke relaties die een persoon aan zijn baan binden. Dit valt onder de *sociale controle* en omvat:
 - wederkerigheid;
 - vertrouwen (onmiddellijk of indirect);
 - behoeftes van de gemeenschap (persoonlijk of onpersoonlijk);
 - de aanwezigheid van ethische commissies en hun status (machtig of zwak).

- 2 De eisen die de baan stelt aan een persoon, de *culturele controle*. Deze bestaan uit:
 - beroepseisen (helder of vaag);
 - de aan- of afwezigheid van tradities, ongeschreven regels en gewoontes;
 - de aanwezigheid van beroepscode's en hun status (bindend of proforma).
 Gardner e.a. wijzen op het risico van discrepanties tussen de sociale en de culturele beheersingsmethoden. Hiermee bedoelen zij dat hetgeen voorgeschreven is, in de praktijk niet altijd als zodanig wordt uitgevoerd. Hierbij is het belangrijk te weten dat een rolmodel (mentor of gewaardeerde collega) een grotere invloed op het gedrag van een persoon heeft dan een theoretische regel. Als de praktijk teveel afwijkt van de theorie zorgt dit voor verwarring en mogelijk het aanpassen van de regels aan de praktijk. Dit laatste kan in het extreemste geval leiden tot contra reglementair gedrag wat gerechtvaardigd wordt door de hetgeen in de omgeving wordt waargenomen.

- 3 De interne normen van een persoon (de *persoonlijke maatstaven*). Dit zijn bijvoorbeeld waarden, religieus geloof en zelfbeeld. Deze persoonlijke maatstaven worden beïnvloed door de culturele en sociale beheersingsmethoden. Dit gebeurt als de professional de beroepseisen internaliseert.

- 4 De verkregen beloning, respect en /of kansen. Ofwel de *opbrengstcontrole* wat bestaat uit:
 - extrinsieke voordelen (veel of weinig);
 - macht (meer of minder);
 - prestige (veel of weinig).

Naarmate de coherentie tussen deze vier invloeden groter is, neemt ook de kans toe dat het werk goed wordt uitgevoerd (vakbekwaam, integer en betrokken). Als er een conflict ontstaat tussen deze vier invloeden kan men in verwarring raken. Dit staat een goede beroepuitoefening in de weg. Goed werk komt het meest voor als (Gardner, e.a., 2009:63):

- er duidelijke en sterke criteria zijn over wat wenselijk gedrag is;
- als de normen bekrachtigd worden de betrokken beroepsgemeenschap;
- de beroepsriteria geïnternaliseerd zijn;
- als de criteria die niet tegengesproken worden door sterke externe krachten zoals marktwerking, politiek of sociale krachten.

6.2.4 Conclusie 1: bekrachtiging ingeslagen weg

Om beroepstrots te kunnen benutten is er een omgeving nodig die stimuleert om het beste uit jezelf te halen en werk waarmee voldoening te behalen valt. De publieke professional publieke taken uit waarbij hij tevens het gezicht is van de publieke dienstverlening. De publieke professional zou zijn voldoening kunnen halen uit het bijzondere karakter van deze werkzaamheden. Gardner e.a. wijzen echter nog op andere omstandigheden die bepalen wanneer het werk goed of minder goed wordt uitgevoerd. Naarmate de coherentie tussen de beheersingsmethoden van de sociale controle, culturele controle, persoonlijke maatstaven en de opbrengstcontrole groter is, neemt ook de kans toe dat het werk goed wordt uitgevoerd (vakbekwaam, integer en betrokken). Hoe meer onderduidelijkheid tussen deze elementen hoe groter de kans is dat de medewerker zelf gaan invullen wat gewenst gedrag is en hoe kleiner de kans dat hij door gelijken zal worden gecorrigeerd. Deze weten immers ook niet precies wat wenselijk is. Goed werk komt het meest voor:

- als er duidelijke en sterke criteria zijn over wat wenselijk gedrag is;
- als de normen bekrachtigd worden door de betrokken beroepsgemeenschap;
- de beroepscriteria geïnternaliseerd zijn;
- als de criteria die niet tegengesproken worden door sterke externe krachten zoals marktwerking, politiek of sociale krachten.

De conclusie van Gardner e.a. kan als volgt worden betrokken op dit onderzoek. Goed werk komt het meest voor als er duidelijke en sterke criteria zijn over wat wenselijk gedrag is:

1. De normen worden bekrachtigd door de betrokken beroepsgemeenschap. De betrokken gemeenschap is in casu de publieke professional en zijn gelijken, de directe leiding en het management van de publieke organisatie. Aanbeveling 7 bevat een dergelijke bekrachtiging als het gaat om het duidelijk formuleren en communiceren van de organisatie normen en waarden. Deze waarden zijn gebaseerd op de waarden van in het geding zijnde belang (aanbeveling 2). Het bekrachtigen van de normen door de publieke professional, zijn gelijken en de directe leiding wordt gestimuleerd door de intercollegiale toetsing (aanbeveling 4). Voor de intercollegiale toetsing is expliciet tijd gereserveerd. De intercollegiale toetsing vergroot het professionele bewustzijn, hierdoor is het niet ondenkbaar dat de professionals elkaar na een gewenningsperiode ook buiten dit toetsingsmoment bevragen en aanspreken. Dit zou dan de bekrachtiging van de normen weer ten goede komen.
2. Als de beroepscriteria zijn geïnternaliseerd. De kans dat de beroepscriteria onderdeel worden van de eigen waardenset wordt vergroot door de voorgaande stap (het bekrachtigen van de normen door de gemeenschap). Het internaliseren wordt bespoedigd als de eigen waardenset niet conflicteert met de normen van de beroepscriteria. Deze situatie zal zich eerder

voordoelen bij personen die een publieke baan kiezen voor het bijzondere karakter. In dat geval is er al een innerlijke wens om publiek belang te dienen of is er enige affiniteit met het publiek belang. Bij personen die instappen vanwege de (prestatie)beloning hoeft het internaliseren van de publiek gerelateerde waarden geen probleem te vormen maar het kan wel moeilijker zijn.

3. De beroepsriteria worden niet tegengesproken door sterke externe krachten zoals marktwerking, politiek of sociale krachten. De beroepsriteria voor de publieke professional liggen dicht tegen de waarden en normen van het in het geding zijnde publiek belang aan (aanbeveling 2). Een conflict met de politiek zal in dit geval niet zo snel voorkomen. De sociale krachten die in dit onderzoek zijn aangehaald bestaan uit de deelnemers van het maatschappelijk debat. Deze behartigen de belangen van de publieke professional en pleiten voor zijn beroepstrots. Aan andere sociale krachten en aan de invloed van marktwerking op de publieke sector is in dit onderzoek geen aandacht besteed. Hierover wordt dan ook geen uitspraak gedaan.
4. Als er duidelijke en sterke criteria zijn over wat wenselijk gedrag is. In de voorwaarde van de aanwezigheid van duidelijke en sterke criteria zie ik een zekere ondersteuning voor de beslissing om de beroepscode van de ROP niet over te nemen. Als ieder team van publieke professionals in de organisatie zijn eigen code maakt, draagt dit niet bij aan de duidelijkheid en de versterking van de criteria.

Het voorgaande heeft geen nieuwe conclusies of aanbevelingen opgeleverd. Wel heeft het de ingeslagen weg van dit onderzoek bekrachtigd.

6.2.5 Conclusie 2: importantie beroepsstandaard

Gardner e.a. benadrukken dat de aanwezigheid van duidelijke en sterke criteria over wat wenselijk gedrag is, bepalend is voor het feit dat het werk goed gedaan wordt. De aanwezigheid van duidelijke en sterke criteria over wat gewenst gedrag is, zijn in voor de publieke professional uit dit onderzoek vervat in de beroepsstandaard. Met betrekking tot deze beroepsstandaard is tot nu toe het volgende bevonden:

- Conclusie: beroepstrots gebonden is aan (beroeps)standaarden die je niet zelf verzint.
- Conclusie: de beroepsstandaard van beroepstrots in de publieke sector sterk gebonden is aan de bijzondere positie die de overheid inneemt.
- Verkenning: de beroepsstandaard van de publieke professional kan uit drie delen bestaan:
 1. standaarden die gebaseerd zijn op het algemene publiek belang;
 2. standaarden die gebaseerd zijn op het specifieke publiek belang;
 3. standaarden die gebaseerd zijn op de betreffende functie.

- Aanbeveling: de beroepsstandaard bevat in ieder geval:
 - standaarden die gebaseerd zijn op het algemeen belang;
 - standaarden die gebaseerd zijn op het specifieke publiek belang
 - standaarden die gebaseerd zijn op de betreffende functie.

Het voorgaande betekent dat de beroepsstandaard van de publieke professional inmiddels een viervoudige betekenis heeft gekregen. De beroepsstandaard bij het benutten van de beroepstrots bij de publieke professional is van belang omdat de beroepsstandaard:

- standaarden bevat waaraan de publieke professional beroepstrots kan ontleen;
- standaarden bevat die gebaseerd zijn op het algemeen belang en dienen ter versterking van integriteit met professionaliteit;
- standaarden bevat die gebaseerd zijn op het specifieke publiek belang; deze standaarden dienen ter vermindering van het risico van de ambtelijke willekeur;
- duidelijke en sterke criteria bevat over wat wenselijk gedrag is; deze duidelijke en sterke criteria vergroten de kans dat het werk goed wordt uitgevoerd.

Dit betekent dat voor het benutten van beroepstrots, naast een aantal hygiënefactoren en een passende managementstijl, een cruciale rol is weggelegd voor de beroepsstandaard.

6.3 Management

De managementstijl vormt een belangrijk element bij het benutten van beroepstrots. Daarom wordt onderzocht hoe het gesteld is met de tevredenheid over het management in verhouding tot andere tevredenheidsfactoren. Daarna wordt een managementstijl getoond die het benutten van beroepstrots mogelijk maakt.

6.3.1 Onderzoeksresultaten management (on)tevredenheid

In de Trendnota's van het kabinet staat vermeld dat er bij de medewerkers ontevredenheid heerst over het management in de (semi) publieke sector. In deze paragraaf wordt de ontevredenheid onder medewerkers over het management nader onderzocht. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van twee onderzoeken:

- het onderzoek van Steijn uit 2003 naar *De rol van het management bij arbeidsatisfactie en mobiliteit* op basis van de Personeels- en mobiliteitsonderzoeken uit 1998, 1999, 2000 en 2001;
- het onderzoek van Knies en Leisink uit 2008 (*Wie wil er –nou- voor de overheid werken?*) op basis van het Personeels- en mobiliteitsonderzoek uit 2006.

De ondervraagde sectoren in de onderzoeken bevatten naast de publieke sector (inclusief defensie) ook de sector onderwijs, onderzoeksinstituten en ziekenhuizen.

Onderzoek uitstroom in 1998, 1999 en 2001

Enkele conclusies over de vertrekmotieven *onvrede over het management* welke van belang worden geacht voor dit onderzoek zijn:

- Het vertrekmotief *ontevredenheid over het management* is in bijna alle sectoren toegenomen. In 1999 en 2001 is in de meeste sectoren sprake van een beperkte toename. Bij de politie, defensie en onderwijsinstellingen is er sprake van een forse toename. (Steijn, 2003: 10.)
- Er is geen verband tussen geslacht, de aard van het dienstverband en het vertrekmotief *ontevredenheid met het management*. (Steijn, 2003: 12.)
- *Ontevredenheid over het management* hangt het sterkst samen met de factoren leeftijd, opleidingsniveau en het soort functie:
 - ouderen (vooral degenen boven de 45 jaar) en lager opgeleiden noemen vaker *ontevredenheid over het management* als vertrekmotief;
 - medewerkers met een juridisch/bestuurlijke functie, een commerciële functie en een onderwijskundige functie noemen deze *onvrede minder vaak*
 - werknemers met een beveiligingsfunctie, een bouwkundige en een ‘overig technische’ functie noemen deze *onvrede vaker* als motief (Steijn, 2003: 12.)

Tabel 3 Belangrijkste vertrekmotief uitstromers in 1998, 1999 en 2001 in procenten (alle sectoren)

	1998	1999	2001
Arbeidsinhoud	33,5	34,8	26,4
Management	12,9	19,2	21,9
Combinatie arbeid – privé	12,1	14,0	17,4
Werkzekerheid	11,2	10,2	4,4
Beloning	3,4	8,7	10,7
Arbeidsomstandigheden	4,3	6,9	8,7
Overig	22,7	6,1	11,0

Onderzoek tevredenheid met functie-aspecten in 2000

Enkele conclusies over de *tevredenheid met functie-aspecten in 2000* welke van belang zijn voor dit onderzoek. (Steijn, 2003: 6-7.)

- De werknemers zijn het meest tevreden met de arbeidsinhoud.
- *Tevredenheid met het management* (met uitzondering van de sector Onderwijs) scoort steeds relatief het laagst.
- De *tevredenheid met de arbeidsinhoud* heeft een positieve invloed op de algemene tevredenheid.
- De *ontevredenheid over het management* heeft een negatief effect op de algemene tevredenheid.

Tabel 4 Tevredenheid met functie-aspecten in 2000 (vijfpuntsschaal en alle sectoren)

Tevredenheid met ...	2000
management	2,71
beloning	2,79
arbeidsinhoud	3,64
arbeidsomstandigheden	3,02
combinatie arbeid / privé	3,83

Onderzoek in- en uitstroommotieven in 2006

Enkele conclusies over de *in- en uitstroommotieven in 2006* welke van belang zijn voor dit onderzoek (Knies en Leisink, 2008: 26, 32):

- De belangrijkste instroomfactor zijn de intrinsieke baanaspecten.
- Ontevredenheid over het management & organisatieaspecten is de belangrijkste uitstroomfactor. Dit komt overeen met de bevindingen uit het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2003-2004 (Knies en Leisink, 2008: 26.)
- Extrinsieke baanaspecten als uitstroomfactor worden het minst vaak genoemd.
- In het profiel van de uitstromers valt een groep op van werknemers tussen de 31 en 45 jaar met een relatief korte anciënniteit die vanwege de management & organisatieaspecten uitstromen.

Tabel 5 In- en uitstroommotieven in 2006 in procenten (alle sectoren)

	Instromers	Uitstromers
Intrinsieke baanaspecten	78,0	51,4
Extrinsieke baanaspecten	48,7	42,0
Management & organisatieaspecten	20,8	58,0
Arbeidscondities	64,7	49,5

Samenvatting onderzoekresultaten

De belangrijkste bevindingen van de onderzoeken van Steijn, Knies en Leisink, kunnen als volgt worden samengevat.

- De onvrede over het management als uitstroommotief neemt toe in de jaren 1998, 1999 en 2001 maar is in die jaren niet het belangrijkste vertrekmotief. Dit is de arbeidsinhoud.
- In het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2003-2004 en in het jaar 2006 vormt het cluster *management & organisatieaspecten* het belangrijkste uitstroom motief.
- In termen van arbeidstevredenheid is het zittende personeel in het jaar 2000 het meest tevreden met de combinatie arbeid / privé, gevolgd door tevredenheid met arbeidsinhoud. Men is het minst tevreden met het management.
- Voorts laat het onderzoek van Knies en Leisink zien dat het belangrijkste instroommotief in 2006 de intrinsieke baanaspecten zijn.

6.3.2 Managementstijl voor het benutten van beroepstrots

Er zijn ongetwijfeld vele managementmethoden te bedenken die passen bij het benutten van beroepstrots. In dit onderzoek is gekozen voor een stijl die ontwikkeld is door Aardema. Deze stijl van leidinggeven gericht op *stille waarden*. Managen met *stille waarden* gaat over het benutten van innerlijke overtuigingen en drijfveren. Beroepstrots is een dergelijke innerlijke drijfveer. De belangrijkste overweging om voor stille waarden te kiezen is dat deze stijl zich richt op de publieke sector. Dit betekent dat de omgeving waarop stille waarden is geïnspireerd in grote mate overeenkomt met de omgeving waarop dit onderzoek is gericht. De argumenten die Aardema gebruikt om meer te managen vanuit *stille waarden* moeten dan ook niet geheel onbekend klinken:

- de trend van overnormering (voor iedere situatie een regel) in de publieke sector;
- preoccupatie met verantwoordingsmaatregelen;
- de toenemende discrepantie tussen formele en informele cultuur.

Verder geeft Aardema een aantal praktische handvatten voor het *managen met stille waarden*. Voor de duidelijkheid geeft hij bij ieder handvat een voorbeeld van *vooral op normen gebaseerd management*. Het *vooral op normen gebaseerd management* is het soort management wat aansluit bij hetgeen nu in de publieke sector gebruikelijk is. Uit de onderzoeken van Steijn, Knies en Leisink is gebleken dat ontevredenheid over het management de voornaamste uitstroomfactor is. Dat voorgestelde managementstijl van Aardema hiervoor het panacee is, kan niet worden gezegd. Wel kan worden gezegd dat deze stijl *feeling* heeft met wat er binnen de publieke sector speelt en dat deze stijl hierin verbetering wil aan brengen.

Managen met *stille waarden*

Met managen met stille waarden legt Aardema de aandacht op een meer mensgerichte stijl van leidinggeven. Het gaat over het stimuleren en samenbrengen van medewerkers met aandacht voor de stille waarden in plaats van beheersing door regels. Aardema noemt dit *vooral op normen gebaseerd management*. Deze leiderschapstijl past bij een klassieke bureaucratische omgeving. Deze stijl is hiërarchisch en formeel en legt de nadruk op controle en beheersing. Een mensgerichte leiderschapstijl is coachend, richtinggevend en gebaseerd op gelijkwaardigheid. (Aardema, 2005: 42-43.) Deze twee stijlen zijn niet nieuw. Wat Aardema toevoegt is de aandacht voor de stille waarden. Stille waarden zijn de innerlijke overtuigingen die een persoon bij zich draagt en die ervoor kunnen zorgen dat een persoon *ja* zegt maar *nee* doet. (Aardema, 2005: 25.) Deze stille waarden zitten in een persoon (overtuiging, betrokkenheid, talent) maar ook in groepen (het informele circuit). Met aandacht voor stille waarden kijkt men niet alleen naar de formele structuren maar ook naar de informele structuren. Managen met oog voor stille waarden geeft inzicht in waarom de dingen gaan zoals ze gaan. Een eventuele interventie met oog voor stille waarden is gebaseerd op de echte pijnpunten waardoor de kans groter wordt dat er ook daadwerkelijk iets verandert. Als de stille waarden worden genegeerd is de kans groot dat de interventie (bijvoorbeeld een nieuwe regel) slechts cosmetisch van aard is. Managen met oog voor stille waarden is volgens Aardema een alternatief voor:

- Overnormering. Dit is het bestrijden van regelafwijking door het uitvaardigen van nieuwe regels.
- Een alles omvattende planning en control. Niet iedere situatie is te voorspellen en te beheersen. (Aardema, 2005: 61.)

Doordat er aandacht wordt geschonken aan de innerlijke drijfveren van mensen wordt het gedrag van personen en informele mechanismen begrijpelijker. Hierdoor kunnen problemen dus aangepakt worden bij de bron dit vergroot het effect van de maatregel waardoor er minder aanvullende regels nodig zijn. Aardema beklemtoont dat begrip voor en inzicht in een situatie niet hetzelfde is als zich conformeren aan een situatie als deze ongewenst is. Het is ook aanvoelen wanneer er resultaatgericht ingegrepen moet worden en dit dan vervolgens ook doen. Aardema heeft het over tijdig knopen doorhaken en duidelijk communiceren in direct contact met de medewerkers.

Daadwerkelijk de leiding nemen en zeggen ‘*Koppen dicht, die kant op!*’ (Aardema, 2005: 52.) De vaardigheid van het managen met oog voor stille waarden te zal niet iedereen van nature gegeven zijn. Het is durven, willen, (samen) proberen en schakelen tussen coachen en hard optreden. Voor degene die hiermee wil experimenteren heeft Aardema een aantal alternatieven op een rijtje gezet. Hieronder volgen er enkele.

Vooral op normen gebaseerd management	Meer op stille waarden gericht management
Binnen de eigen organisatie iedereen spiegelen aan eenzelfde ambities competentieprofiel; geen consequenties verbinden aan het niet halen daarvan	Mensen waarderen naar hun werkelijke sterktes en zwaktes, durven ingrijpen: zwakke broeders en lijntrekkers de wacht aanzeggen
Mensen als object van verandering zien; ik ben goed en wij zijn goed; anderen / vreemden in andere circuits zijn raar en verdacht; zij zouden zich moeten gedragen naar wat ik en wij in het eigen circuit het beste vinden	Mensen als subject van verandering zien; zelf willen veranderen door te leren van anderen / vreemden uit andere circuits, wetend dat door eigen gedragsverandering in interactie het verandervermogen van anderen is te beïnvloeden
Vergaderen, de inhoudelijke agenda afwerken, stukken paginagewijs doornemen en doen vaststellen, dan klaar denken te zijn	Sociale agenda: elkaar opzoeken en weten te vinden als je elkaar nodig hebt; stukken zijn instrumenten om mee aan het werk te gaan
Vanuit vakinhoudelijke betrokkenheid en gedegen dossierkennis zelf met de oplossing te komen	Met de criteria komen waaraan oplossingen moeten voldoen: voorwaarden, grenzen, kaders, houvast
Confronteren door klip en klaar te zeggen waar het volgens jou op staat	Confronteren in contact, de ander voorbereiden en meenemen, een spiegel voorhouden
Kennisnemen van negatieve effecten van contraproductieve gedragspatronen en communicatiepatronen zonder die patronen zelf te zien cq daar iets aan te doen	Contraproductieve gedragspatronen en communicatiepatronen opsporen en bespreekbaar maken; alternatieven verkennen en zo nodig ingrijpen
Deze alternatieven zijn rechtstreeks overgenomen uit <i>Stille waarden</i> . (Aardema, 2005: 62-63.)	

6.3.3 Conclusie managementstijl

De onderzoeken naar in- en uitstroommotieven bij werknemers in de (semi) publieke sector hebben de wetenschap opgeleverd dat het belangrijkste motief om in te stromen bij de publieke sector de baaninhoud is. Het belangrijkste uitstroom motief is ontevredenheid over het management. Helaas hebben deze onderzoeken geen uitsluitsel gegeven over waar deze ontevredenheid nou precies op gebaseerd is. In dit onderzoek wordt aangenomen dat de gemene deler van de huidige managementstijl in de (semi) publieke sector een *voornamelijk op normen gebaseerde managementstijl* is. Deze stijl is hiërarchisch en formeel met de nadruk op controle en beheersing. Aardema stelt een mensgerichte leiderschapstijl voor met oog voor stille waarden. Deze stijl is coachend, richtinggevend en gebaseerd op gelijkwaardigheid. Met aandacht voor stille waarden kijkt men niet alleen naar de formele structuren maar ook naar de informele structuren. Managen met oog voor stille waarden geeft inzicht in waarom de dingen gaan zoals ze gaan. Managen met oog voor stille waarden past bij een professionele omgeving omdat het ruimte biedt voor de professional. Ruimte om nieuwe inzichten op te doen en om met elkaar vast te stellen van de beste manier van werken is. Deze managementstijl stimuleert de publieke professional om zijn professionaliteit ook daadwerkelijk te benutten. Managen met oog voor stille waarden is een stijl die past bij een professionele werkomgeving maar niet dé stijl. Een concrete aanbeveling volgt dan ook niet op deze paragraaf. In aanbeveling 3 is al opgenomen dat een passende managementstijl en cultuur noodzakelijk is. Het is aan de betreffende publieke organisatie om een stijl te kiezen die recht doet aan de professionaliteit van de organisatie en haar medewerkers.

6.4 Prestatiebeloning

Het kabinet verwacht dat prestatiebeloning een instrument is om productiviteitsgroei te realiseren. Hierbij heeft zij vastgesteld dat prestatiebeloning als onderdeel van een systeem van prestatiebesturing moet worden ingevoerd. De mogelijkheid bestaat dat prestatiebesturing een bedreiging kan vormen voor het benutten van beroepstrots. Het risico zou dan bestaan uit de verlegging van de aandacht van de vraag *hoe doe ik mijn werk goed?* naar de vraag *welk werk levert het meeste op?*

6.4.1 Het effect van prestatiebeloning

Cools beargumenteert met verwijzingen naar empirische bronnen dat variabele beloning van topmanagers niet leidt tot betere bedrijfsresultaten. Maar dat prestatiebeloning bij functies met een meetbare output (aantal verkopen, aantal gemaakte kledingstukken, enz.) wel leidt tot een verhoging van de prestaties. (Cools, 2005: 82-83.) De publieke professional valt echter in geen van beide categorieën. Dur verwijst naar studies in de publieke sector waaruit blijkt dat variabele beloning wel een positieve invloed kan hebben op de prestaties van leraren en arbeidsconsulenten. (Dur: 2009: 17.) Daarnaast wijst Cools op het gevaar van *crowding out* effect bij het toepassen van prestatiebeloning.

(Cools, 2005: 105.) De *crowding* theorie stelt dat sturen via extrinsieke beloning gaat ten koste van intrinsieke motivatie. Dit zou in casu een onwenselijke situatie zijn omdat beroepstrots een intrinsieke motivatiebron is. Dur stelt eveneens dat een aantal wetenschappers dit standpunt deelt. Hij beweert echter dat er geen bewijs is dat prestatiebeloning een negatief effect heeft op de intrinsieke motivatie. Wel kan de hoogte van de beloning een ongewenst effect teweeg brengen. Te hoge beloningen verleggen de aandacht naar de beloning en niet de activiteit en te lage beloningen geven het signaal af dat de activiteit niet belangrijk genoeg is. (Dur, 2009: 16.) Dur betoogt dat er enkele veldexperimenten op een betrouwbare manier hebben vastgesteld wat de effecten van variabele beloning in de publieke sector zijn. Hierbij is niet vastgesteld welk effect dit heeft op de werknemerstevredenheid. (Dur, 2009: 17.)

In hun betogen verwijzen Cools en Dur naar een groot tal empirische bronnen die gebruikt zouden kunnen worden om het effect van prestatiebeloning te bestuderen. Dit onderzoek echter heeft niet tot doel om een waardeoordeel te geven over het effect van prestatiebeloning. Ik wil hier slechts vaststellen dat de meningen over de effecten van prestatiebeloning uiteenlopen en dat het een instrument is waarbij enige prudentie moet worden betracht.

6.4.2 Voorwaarden voor en risico's bij prestatiebeloning

Niet vastgesteld is of prestatiebeloning nou een positief of een negatief effect heeft op de arbeidsproductiviteit. Ook is niet vastgesteld dat variabele beloning een negatief effect heeft op de intrinsieke motivatie. De economische crises heeft ons echter wel laten weten dat verkeerd gebruik van bonussen desastreuze gevolgen kan hebben. Bij een deel van de publieke sector is prestatiebeloning ingevoerd en bij een aantal publieke organisaties wordt dit nog overwogen. Daarom wordt in dit onderzoek wel aandacht besteed aan de voorwaarden bij en risico's van prestatiebeloning.

Bijwerkingen van prestatiebeloning

Bij het gebruik van prestatiebeloning kan een aantal ongewenste bijwerkingen optreden. Cools noemt deze bijwerkingen *waardevermietigend gedrag* door de medewerkers. Deze bijwerkingen zijn de volgende. (Cools, 2005: 81-84, 88)

- Bonusblindheid. Bonusblindheid is ook genoemd door Dur: '... van te hoge beloningen worden mensen nerveus.' (Dur, 2009: 16.) Bonusblindheid zorgt er voor dat de aandacht verschuift naar die activiteiten die een bonus opleveren. Dit gaat ten koste van activiteiten die geen beloning opleveren en hierdoor kunnen perverse effecten optreden. Een praktijkvoorbeeld hiervan is: programmeurs die per regel werden betaald, maakten onnodig omvangrijke softwareprogramma's.
- Prestatiebeloning kan ten koste gaan van de onderlinge samenwerking.
- *Gaming*. Gaming is het manipuleren van de gemeten prestatie bijvoorbeeld door boekhoudfraude.

- *Sandbagging*. Sandbagging is het achterhouden van resultaten om deze op een ander moment te presenteren. Dit komt bijvoorbeeld voor als de maandtarget al gehaald is. Het teveel aan resultaat wordt dan achtergehouden en in de daarop volgende maand gepresenteerd. Dit risico doet zich voor als de target te laag is afgesteld.
- *Luieren*. Luieren doet zich eveneens voor als de target te laag is afgesteld. De medewerker gaat nu echter niet in het voorruit werken maar doet niets meer.

Stappen voor opzetten van een prestatimaatstaf

Bij het ontwerpen van een prestatimaatstaf kunnen de volgende vragen worden gesteld. (Cools, 2009: 85-91.)

- Wat is de kwaliteit van de prestatimaatstaf?
Hierbij moet rekening gehouden worden met *doelrealisatie* en *beïnvloedbaarheid*. Doelrealisatie heeft betrekking op de overeenstemming tussen de prestatie en het organisatiedoel. Beïnvloedbaarheid heeft betrekking op de invloed die de medewerker op de prestatie kan uitoefenen. Hierbij is maximale beïnvloedbaarheid gewenst. Het kan best lastig zijn om een maatstaf te ontwikkelen die zowel een goede doelrealisatie heeft als een maximale beïnvloedbaarheid. Een voorbeeld van hoe het niet moet: veel vergunning afwijzen verkort de doorlooptijd (maximaal beïnvloedbaar) van de behandeling van vergunningaanvragen maar hiermee wordt het publiek belang niet gediend (doelrealisatie).
- Wat is de hoogte van de target?
De target moet ambitieus maar realistisch zijn. Indien deze te laag is ontstaan de risico's van *sandbagging* en luieren. Als de target te hoog is ontstaat het risico van *gaming*.
- Wat is de relatie tussen prestaties en beloning?
Als er sprake is van een grote beïnvloedbaarheid, er weinig mogelijkheden voor *gaming* zijn en als de maatstaf een afspiegeling is van geheel wat verwacht wordt van de medewerker, dan is er sprake van een zuivere relatie tussen de prestatie en de beloning.
- Wie stelt de beloning vast?
Aanbevolen wordt dat voor de draagkracht van het systeem de leidinggevende samen met de medewerkers de maatstaven en de targets vaststellen.

6.4.3 Conclusie prestatiebeloning

De meningen over het effect van prestatiebeloning zijn verdeeld. Feit is dat deze vorm van belonen inmiddels in een aantal sectoren van de publieke sector is ingevoerd of wordt overwogen. In dit onderzoek zijn de bijwerkingen (waardevernietigend gedrag) van prestatiebeloning benoemt en is inzichtelijk gemaakt dat er goed nagedacht moet worden bij het ontwerpen van een prestatimaatstaf. Hierbij moet zeker aandacht worden besteed aan de mate van doelrealisatie en beïnvloedbaarheid. Het kabinet benoemt de volgende voorwaarden voor het goed toepassen van prestatiebeloning:

1. voor het goed toepassen van een prestatiebeloning heeft men een juist meetpunt nodig. Dit meetpunt zal in de meeste organisaties zowel input als output en throughput doelstellingen bevatten;
2. het is van de kwaliteit van het management afhankelijk of prestatiebeloning kan worden ingevoerd in situaties waarin een volledig objectieve toets van de prestatie ontbreekt;
3. het essentieel is dat de werkvloer de genomen beslissing van het management bij het flexibel belonen accepteert. Om aan deze randvoorwaarde te kunnen voldoen is leiderschap vereist.

In het extreemste geval bevat een prestatiemaatstaf in de publieke sector input, output en throughput doelstellingen met behoud van de benodigde balans tussen doelrealisatie en beïnvloedbaarheid.

Voorts is voor een goede werking van prestatiebeloning een belangrijke rol toebedeeld aan het management. Een van deze zaken is het creëren van draagkracht onder de medewerkers bij het toedelen van de prestatiebeloning. Met de wetenschap dat er ontevredenheid over het management bestaat, wordt de kans kleiner dat het management deze draagkracht kan creëren. Het systeem van prestatiebeloning binnen de publieke sector lijkt kwetsbaar. Niettemin is prestatiebeloning een onderdeel geworden van de publieke sector. Op grond van de onderzoeksresultaten kan niet afgeraden worden om variabele beloning toe te passen. Persoonlijk zou ik, in relatie tot de onderzoeksvraag, het niet aanraden om prestatiebeloning toe te passen. De reden hiervoor is dat er nog geen eenduidig wetenschappelijk standpunt is ingenomen over het (negatieve) effect van prestatiebeloning op de intrinsieke motivatie. Werken vanuit beroepstrots is werken vanuit dergelijke motivatiebron. Daarnaast denk ik dat een mensgerichte leiderschapsstijl in combinatie met duidelijkheid over gewenst gedrag en een strengere correctie ongewenst gedrag een positievere invloed heeft op van de betrokkenheid van de medewerker. Betrokkenheid gaat over elementen als *vertrouwen in de strategie*, *trots* en *loyaliteit* en leidt mogelijk ook naar het verhogen van de prestaties. (Jansen Venneboer, 2005: 44.) Derhalve wordt in dit onderzoek in relatie tot prestatiebeloning slechts de volgende aanbeveling gedaan.

Aanbeveling 10

Ga prudent om met het toepassen van prestatiebeloning en stel met de nodige zorgvuldigheid de prestatiemaatstaf vast.

7 Conclusie en aanbevelingen

Het doel van dit onderzoek is om een antwoord te formuleren op de vraag: *Hoe kan de beroepstrots van de publieke professional worden benut in de publieke sector?* Om tot een beantwoording van deze vraag te komen is in de voorgaande hoofdstukken een aantal subvragen gesteld en beantwoord. In de volgende paragrafen wordt een antwoord gegeven op deze subvragen. Waarna vervolgens de hoofdvraag wordt beantwoord. Dit onderzoek wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

7.1 Conclusie

7.1.1 Wat is beroepstrots?

Voor een definitie van beroepstrots zijn de beschrijvingen van beroepstrots en beroepseer van de deelnemers uit het maatschappelijk debat onderzocht. De begrippen beroepstrots en beroepseer worden regelmatig als aanvulling op elkaar genoemd of als synoniemen van elkaar gebruikt. Bij het definiëren van beroepstrots is derhalve voor de duidelijkheid ook een definitie gemaakt van beroepseer. Deze definities luiden als volgt.

Beroepstrots is dat je zelf, openlijk en zelfbewust, de inzet en inhoud van je eigen beroepsuitoefening waardeert en dat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient.

Beroepseer is als iemand ernaar streeft kwaliteit te leveren door te voldoen aan hoge normen die door jezelf en de groep tot maat zijn verheven en bij dit streven ook door anderen wordt erkend.

Het belangrijkste verschil tussen de twee begrippen is dat bij beroepstrots behoefte is aan erkenning en bij beroepseer er sprake is van erkenning. Hiermee sluit de definitie van beroepstrots aan bij de behoefte van de publieke professional waarover in het maatschappelijk debat wordt gesproken. De professional houdt van zijn werk en spant zich hiervoor in maar krijgt hier geen of onvoldoende erkenning voor. Er is dus al wel sprake van beroepstrots bij de professional maar nog niet van beroepseer.

Het *beroep* in beroepstrots betekent dat de trots verkregen kan worden door te voldoen aan standaarden die je niet zelf verzint. In de publieke sector wordt deze beroepsstandaard beïnvloed door de bijzondere positie die de overheid als werkgever inneemt. Deze bijzondere positie van de overheid blijkt uit de verbondenheid met het algemeen belang, het karakter van het hoogst erkende gezag, het beschikken over publieke middelen en monopolies en de verantwoordingsplicht aan het parlement. Voor de ambtenaar betekent dit dat hij zich ervan bewust moet zijn dat hij overheidsgezag vertegenwoordigt en uitoefent.

7.1.2 Waarom is er behoefte aan beroepstrots?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn twee bronnen geraadpleegd. Ten eerste zijn de argumenten uit het maatschappelijk debat bekeken. De deelnemers van dit debat zijn voorstanders van de renaissance van beroepstrots. Beroepstrots wordt tevens geassocieerd met de (her)waardering van de publieke professional en dat is volgens deze groep hard nodig. De publieke professional staat onder druk door het jarenlange bezuinigingsbeleid van de overheid, de afname van de professionele ruimte door de toename van beheersmaatregelen als gevolg van het bedrijfsmatige werken bij de overheid en incidentenbestrijding. De publieke professionals die zich in dit debat mengen zijn er klaar mee en claimen de verloren ruimte terug. Daarnaast willen zij dat er (weer) waardering komt voor het *echte* werk, de primaire taken.

De tweede bron zijn de Trendnota's. Hierin is het standpunt van het kabinet te vinden over het thema beroepstrots. Uit deze Trendnota's blijkt dat het kabinet grotendeels de standpunten uit het maatschappelijk debat deelt. Ook het kabinet wil de beroepstrots van de ambtenaar bevorderen zij het om geheel andere redenen. Het kabinet ziet dat zij in de toekomst wordt geconfronteerd met een oplopende vervangingsvraag ten gevolge van de vergrijzing in Nederland. Het bevorderen van beroepstrots is één van de wegen die het kabinet inslaat om het zittende personeel te behouden en om instromers aan te trekken. De verwachting is dat niet alle toekomstige vacatures ingevuld kunnen worden vanwege de arbeidskrapte, daarom moet de arbeidsproductiviteit in de publieke sector verhoogd. Het kabinet zet hierbij fors in op het verhogen van de professionaliteit van de ambtenaar; de publieke professional. Deze professionaliteit is tevens noodzakelijk vanwege een (terecht) groeiende intolerantie van de burger jegens een slecht presterende overheid. Om de (toekomstige) knelpunten op te lossen, wil het kabinet dat de toekomstige ambtenaar over professionaliteit beschikt en dat hij weer trots is op zijn ambt.

7.1.3 Wat is de valkuil van de professionele ruimte?

De valkuil van de professionele ruimte is het risico van de ambtelijke willekeur. Van ambtelijke willekeur is sprake als ambtenaren naar eigen goeddunken invulling geven aan beleid, zonder politieke sturing en controle. (Karssing, 2006: 94.) Het risico van de ambtelijke willekeur neemt toe als de invloed van regels en hiërarchie vermindert en / of de ambtelijke bewegingruimte wordt vergroot.

7.1.4 Hoe kan de valkuil worden beveiligd?

Het risico van de ambtelijke willekeur wordt beveiligd door de *publieke professionaliteit* van de ambtenaar te versterken. Dit betekent dat de feitelijke beheersing van het risico wordt uitgevoerd door dezelfde ambtenaar die dit risico vormt. De ambtenaar moet zich bewust zijn van het publiek belang dat hij dient en welke waarden hierbij horen. De ambtenaar moet zich tevens bewust zijn van het openbare gezag wat hij vertegenwoordigt en de hierbij behorende waarden. Bovendien moet de publieke

professional zich bewust zijn van de implicaties die deze waarden hebben bij de uitoefening van zijn taak. Het geheel van dit bewustzijn is de publieke professionaliteit. Het is de taak van de publiek organisatie om deze publieke professionaliteit te creëren en hierin te blijven investeren.

7.1.5 Hoe kan beroepstrots worden benut?

Bij het benutten van beroepstrots moet aan minstens drie voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moet er sprake zijn een omgeving die stimuleert om het beste uit jezelf te halen. Een dergelijke omgeving wordt gecreëerd door ervoor te zorgen dat het werk irritatieloos kan worden verricht in een respectvolle professionele omgeving. Dit zijn de zogenaamde hygiënefactoren. Daarnaast is een passende managementstijl nodig. Dit is een stijl die de professionele ruimte van de professional respecteert en een goede invulling hiervan stimuleert. Het is het soort management dat ingrijpt als de regels van het spel wordt overtreden. Een interventie heeft echter alleen zin als er duidelijke en sterke criteria zijn over wat wenselijk gedrag is. Deze duidelijke en sterke criteria vertegenwoordigen dan ook de derde voorwaarde voor het benutten van beroepstrots. Duidelijkheid zorgt ervoor dat de professional weet wat er van hem wordt verwacht waardoor hij weet waarop hij kan worden aangesproken. De sterkte van de criteria neemt toe naarmate meer actoren deze respecteren. Dit zorgt voor een omgeving die als vanzelf ongewenst gedrag corrigeert en gewenst gedrag bekrachtigt.

7.1.6 Het benutten van de beroepstrots van de publieke professional

De hoofdvraag van dit onderzoek kan nu worden beantwoord. Deze vraag is: *hoe kan de beroepstrots van de publieke professional worden benut?* De beroepstrots van de professional kan worden benut door:

- Het versterken van de publieke professionaliteit. Dit versterken van de professionaliteit is nodig om het risico van de ambtelijke willekeur te verminderen.
- Het op peil houden van de hygiënefactoren. De hygiënefactoren zorgen ervoor dat de professional goed zijn taken kan uitoefenen in een omgeving die professionaliteit stimuleert.
- Een beroepsstandaard te ontwikkelen. Deze beroepsstandaard dient vier doelen:
 1. de publieke professional kan hieraan zijn beroepstrots ontleunen;
 2. ter versterking van de publieke professionaliteit met integriteit;
 3. ter beveiliging van de professionele ruimte tegen het risico van de ambtelijke willekeur;
 4. om duidelijke en sterke criteria te kunnen bieden over wat gewenst gedrag is.

7.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft twee type aanbevelingen opgeleverd, dit zijn aanbevelingen die:

- voorkomen uit de onderzochte onderwerpen;
- een voorstel doen voor aanvullend onderzoek.

7.2.1 Aanbevelingen op basis van de onderzochte onderwerpen

Aanbevelingen voor het benutten van publieke beroepstrots

Het onderzoek naar de beantwoording van de hoofdvraag heeft een aantal aanbevelingen opgeleverd. Deze aanbevelingen zijn gebundeld in een overzicht dat concrete handvatten biedt voor het versterken van de professionaliteit, een opsomming geeft van een aantal hygiënefactoren en suggesties doet voor de inhoud van de beroepstandaard. Dit overzicht staat afgebeeld op de volgende pagina.

Versterken professionaliteit is een must

Dit onderzoek richt zich op het benutten van de beroepstrots van de publieke professional. Eén van de conclusies is dat het benutten van de beroepstrots en het versterken van de professionaliteit synergie oplevert. Uit dit onderzoek is gebleken dat, ook als er geen sprake is van beroepstrots, het versterken van de publieke professionaliteit een must is. De moderne ambtenaar moet stevig in zijn professionele schoenen staan om de toekomstige ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. Deze ontwikkelingen hebben te maken met de toename van de complexiteit van de samenleving of de verwachte krapte op de arbeidsmarkt waardoor *meer met minder mensen* geen adagium is maar pure noodzaak wordt. Een mogelijk personeelstekort mag zijn weerslag niet hebben op de continuïteit van de publieke dienstverlening. De burger kan tenslotte voor een aantal diensten niet naar de concurrentie stappen.

Beroepstrots wordt beroepseer

In de definitie van beroepstrots zit het verlangen naar erkenning besloten. Het is dit verlangen tezamen met de intrinsieke motivatie om goed werk af te leveren, wat het mogelijk maakt om beroepstrots te benutten. Maar niet oneindig. Als de publieke professional voldoet aan de eisen die aan hem worden gesteld is het tijd voor de erkenning. Erkenning door een gebaar of een blik (managen met oog voor stille waarden) maar ook door de hygiënefactoren op pijl te houden. Beroepstrots leidt naar beroepseer. Het langdurig eenzijdig benutten van beroepstrots is roofofbouw plegen op het personeelsbestand.

**De beroepstrots van de publieke professional in de publieke sector
kan worden benut door:**

Versterken professionaliteit

1. De professionaliteit van de publieke professionaliteit te versterken.
 - a. Door de organisatiewaarden en de professionele waarden te liëren aan de waarden van het te dienen publiek belang.
 - b. Met behulp van intercollegiale toetsing. Hiervoor is nodig dat:
 - i. op teamniveau expliciet tijd wordt gereserveerd voor het bespreken van praktijkvoorbeelden en de hierbij behorende professionele handelwijze;
 - ii. het gezagsvrije dialoog gehanteerd wordt.
 - c. Het stimuleren van het internaliseren van de professionele en publieke waarden bij de publieke professional.
 - d. Een passende managementstijl en cultuur. Deze managementstijl moet passen bij een professionele werkomgeving en kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op het managen met oog voor *stille waarden*.

Hygiënemaatregelen

2. Door te voldoen aan de hygiënefactoren. Hierbij kan gedacht worden aan:
 - a. het nastreven van duidelijke doelen en deze communiceren;
 - b. het duidelijk communiceren van de organisatie waarden en normen (die zo goed mogelijk overeenkomen met de waarden van het te dienen publiek belang);
 - c. het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden voor de professional en het stimuleren van professionaliteit (bijvoorbeeld door gebruik van de intercollegiale toetsing);
 - d. respectvol gedrag naar de medewerkers;
 - e. ruimte bieden voor invloed (bijvoorbeeld bij het toewijzen van administratieve handelingen);
 - f. het bieden van een goede infrastructuur (bijvoorbeeld het regelen van persoonlijke of digitale ondersteuning bij administratieve handelingen).

Beroeps-standaard

3. Het opstellen en gebruiken van een beroepsstandaard. De beroepsstandaard bevat de volgende onderdelen:
 4. standaarden die gebaseerd zijn op het algemeen belang;
 5. standaarden die gebaseerd zijn op het specifieke publiek belang.
 6. standaarden die gebaseerd zijn op de betreffende functie.

Professionaliteit = integriteit

Publieke professionaliteit gaat hand in hand met het nieuwe integriteitbeleid dat het kabinet voor ogen heeft. Dit integriteitbeleid gaat niet meer over goed en fout maar over de vraag: *hoe doe ik de goede dingen goed?* Karssing en Spoor noemen dit een nieuwe generatie van integriteit. Het is Integriteit versie 3.0. Dit leidt tot de volgende aanbeveling. Coöpereer de activiteiten op het gebied van integriteit en professionaliteit. Dit schept duidelijkheid, versterkt de inspanningen op het gebied van integriteit en professionaliteit en kan kosten besparen.

Administratieve lastenvermindering

De gepercipieerde en / of feitelijke administratieve lasten, drukken zwaar op de publieke professional. Op basis van de onderzoeksbevindingen van Noordegraaf en Sterrenburg is de volgende aanbeveling geschreven voor onderzoek naar en vermindering van administratieve lasten.

Aanpak administratieve lasten

Maak in overleg met de publieke professionals een scheiding tussen administratieve handelingen die tot de taakuitoefening behoren en dat wat indirect van toepassing is op de primaire werkzaamheden. De administratieve lasten behoren tot deze laatste groep. Onderzoek vervolgens:

- of deze administratieve lasten overgedragen kunnen worden aan een hiertoe aangewezen persoon;
- of dat deze administratie door een investering in een digitale infrastructuur verminderd kan worden.

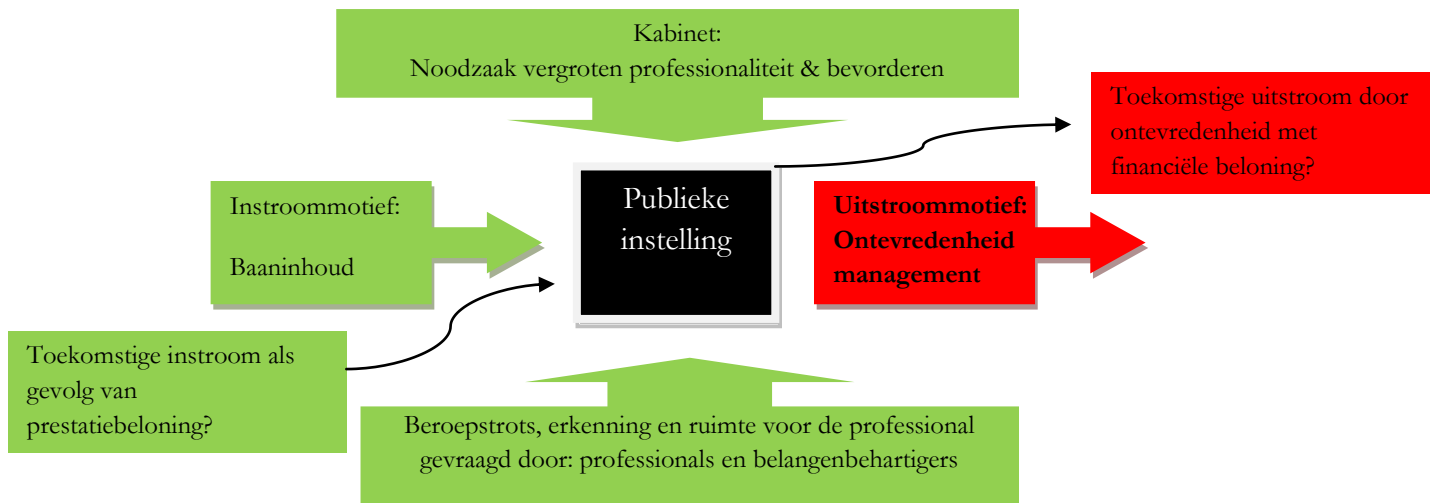
Moet de professional bepaalde administratieve handelingen toch echt zelf uit blijven voeren, leg dan uit waarom, voor wie en wat die ander met deze informatie doet. Voor toekomstige administratieve taken geldt: geef de professional invloed bij de toewijzing van deze taken. Ook hier geldt weer, als de professional het uiteindelijk wel moet doen: leg uit waarom, voor wie en met welk doel.

Prestatiebeloning

Prestatiebeloning in de publieke sector is een feit. De meningen over het effect van prestatiebeloning zijn verdeeld en het ontwerpen van een zuivere prestatie maatstaf is secuur werk. Vandaar de volgende aanbeveling: handel prudent bij het toepassen van prestatiebeloning en stel met de nodige zorgvuldigheid de prestatie maatstaf vast.

7.2.2 Aanbevelingen voor aanvullend onderzoek

De bevindingen uit het onderzoek leveren het volgende beeld op.



- Het kabinet wil de beroepstrots bevorderen. Zij ziet beroepstrots een van de instrumenten toekomstige knelpunten op het gebied personeel op te lossen.
- Publieke professionals willen erkenning voor hun beroepstrots en claimen de eigen autonomie terug.
- Nieuwe ambtenaren stromen in vanwege de maatschappelijke waarde van de baaninhoud en stromen uit vanwege ontevredenheid met het management.
- Prestatiebeloning wordt ingezet om nieuwe ambtenaren aan te trekken die in eerste instantie onvoldoende uitdaging zien bij het werken bij de overheid. Maar zal de variabele beloning bij de overheid concurrerend genoeg zijn in vergelijking met de marktsector?

Het voorgaande is een beschrijving van het krachtenveld van beroepstrots dat zich afspeelt rond de publieke instellingen. De publieke instelling is in de bovenstaande afbeelding afgebeeld als een zogenaamde *black box*. Dit onderzoek heeft geen informatie opgeleverd over wat zich afspeelt in de publieke instelling. Noch is duidelijk geworden wat het standpunt is van de afzonderlijke publieke instellingen inzake het benutten van beroepstrots. Ook is onbekend of de publieke instellingen zelf in de algemene ontevredenheid over het management een aanleiding zien om te toetsen hoe het gesteld is met de eigen managementtevredenheid. Dit alles leidt tot de volgende onderzoeksvragen.

1. Waaruit bestaat bij de uitstromers de onvrede over het management?
2. Wat is de visie van de afzonderlijke publieke instellingen over het benutten van beroepstrots?
3. In welke publieke organisaties speelt beroepstrots (al) een rol en onder welke omstandigheden?

4. Wat kunnen de gevolgen zijn van een gedifferentieerd wervingsbeleid (het aantrekken van zowel extrinsiek als intrinsiek gemotiveerde personen) bij de overheid?
5. Wanneer leidt prestatiebeloning van de publieke professional tot prestatieverhoging?
6. Wat zijn hierbij de voorwaarden voor een zuivere prestatimaatstaf?
7. Welke veranderingen (productiviteit, betrokkenheid, onvoorziene effecten, in- en uitstroom) hebben zich voorgedaan bij publieke organisaties die gebruik maken van een variabel beloningssysteem?
8. Welke standaarden bevat de beroepsstandaard voor de publieke professional?
9. Wat is het bereik van de beroepsstandaard? Wordt er één standaard per organisatie opgesteld of ziet de standaard op een functiegroep die in de gehele publieke sector van toepassing is?
10. Welke (andere) factoren zijn van belang bij het benutten van beroepstrots?
11. Zijn de publieke professionals die zich laten horen in het maatschappelijk debat regel of uitzondering?
12. Hoe groot is het draagvlak onder de zittende ambtenaren om met beroepstrots aan de slag te gaan?
13. De WRR benadrukt de uniciteit van de overheid. De meerwaarde van de overheid is gelegen in haar publieke professionaliteit. Dit leidt tot de volgende vraag. Heeft het voor de overheid strategische meerwaarde om haar wervingsbeleid, imago en bedrijfsvoering (meer) af te stemmen op haar eigenheid? Zou een duidelijk onderscheid tussen markt en overheid op de marktsector leiden tot het aantrekken van meer personeel? Versterkt een geconcentreerde strategie op publieke professionaliteit het benutten van beroepstrots?

Literatuurlijst

- Aardema H. (2005) *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*, Heerlen: Open Universiteit Nederland
- Ballegooij G.A.C.M., D.W. Bruil, G.P. Klein, A.E. Schilder (1999) *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, vierde druk, Deventer: Kluwer
- Cools K. (2005) *Controle is goed, vertrouwen nog beter*, vierde druk, Assen: Koninklijke van Gorinchem BV
- Dur R., (2009) *Motiveren, belonen e presteren in de publieke sector*, Oratie uitgesproken op 8 oktober 2009 bij aanvaarding ambt van bijzonder hoogleraar Economics of Incentives and Performance
- Gardner M. Csikszentmihalyi, W. Damon (2009) *Het Good Work Project: enkele resultaten van vijftien jaar onderzoek*, in: *Beroepstrots. Een ongekeerde kracht. Inleiding*, in: *Beroepstrots. Een ongekeerde kracht*, Amsterdam: Boom
- Jansen T. (2008) *Essay: Publieke beroepstrots. Een onbenutte kracht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Jansen T., J. Kole, G. van den Brink (2009) *Beroepstrots. Een ongekeerde kracht. Inleiding*, in: *Beroepstrots. Een ongekeerde kracht*, Amsterdam: Boom
- Jansen, T., D. Pressers (2005) *Renaissance beroepseer noodzakelijk*, in: *Beroepseer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom
- Jansen Venneboer, R. (2005) *Nederlandse werknemer 'vindt het allemaal wel best'* in: *Beroepseer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom
- Karssing E. (2006) *Integriteit in de beroepspraktijk*, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV
- Karssing, E. (2007) *Uit de boekenkast van de bedrijfsethiek (28)* in: *Tijdschrift voor compliance*, september/oktober 2007
- Karssing E., S. Spoor (2009) *Integriteit 3.0. Naar een derde generatie integriteitsbeleid*, in: *Jaarboek Integriteit 2010*
- Knies E., P. Leisink (2008) *Wie wil er (nou) voor de overheid werken?* in: *Bestuurswetenschappen* nummer 4
- Niessen C.R. (2003) *Ambtenaar in overheidsorganisatie*, Deventer: Kluwer
- Ondergraaf M., J. Sterrenburg (2009) *Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten*, in: *Beroepstrots. Een ongekeerde kracht. Inleiding*, in: *Beroepstrots. Een ongekeerde kracht*, Amsterdam: Boom

Pressers D. (2009) *De actualiteit van het eerbegrip*, in: *Beroepstrots. Een ongekeerde kracht*, Amsterdam: Boom

Prij J., T. Jansen (2005) *Over vervreemding van de Rijnlandse werkcultuur & vergeten schoonheid. In gesprek met Mathieu Weggeman*, in: *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom

Steijn B. (2003) *De rol van het management bij arbeidssatisfactie en mobiliteit*, in: *Personeels- en mobiliteitsonderzoek 1999-2002*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Raad voor het Overheidspersoneel (2008) *Professioneel handelen in het publieke domein*, 's-Gravenhage

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2008-2009, 31 701, nr. 5, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2007*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2006*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2005*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2003*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu Uitgevers

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Benijzen van goede dienstverlening*, Den Haag: Sdu Uitgevers