

Prof.dr. S.M. Groeneveld

**Het belang van bureaucratie.
Omgaan met ambivalentie in publiek
management.**



**Universiteit
Leiden**

Bij ons leer je de wereld kennen

Het belang van bureaucratie.
Omgaan met ambivalentie in publiek management.

Oratie uitgesproken door

Prof.dr. S.M. Groeneveld

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van

Publiek Management

aan de Universiteit Leiden

op 27 mei 2016



Universiteit
Leiden

Mijnheer de Rector Magnificus, leden van het Faculteitsbestuur, collega's van het Instituut Bestuurskunde, van de Universiteit Leiden en daarbuiten, studenten, lieve familie en vrienden,

1. Inleiding¹

Ik realiseer me dat ik iets heb uit te leggen. Waarom heb ik ervoor gekozen om mijn oratie aan het belang van bureaucratie te wijden?² Had ik niet wat leukers kunnen bedenken? Bureaucratie, daar houden we over het algemeen niet van. Ik ben dan ook blij dat u vandaag toch gekomen bent!

We hebben bovendien vaker met bureaucratie te maken dan ons lief is. Ze is alomtegenwoordig, even onvermijdelijk (Weber, 1972) als ongrijpbaar (Ten Bos, 2015). Filosoof René Ten Bos (2015) vergelijkt bureaucratie met een kolossale inktvis, zompig en vormeloos, waartegen je je niet kunt verweren en waaraan je niet kunt ontsnappen. Met de metafoer van de IJzeren Kooi heeft Max Weber (1972) de onontkoombaarheid en beklemming van bureaucratie een eeuw geleden al even treffend beschreven. Hoewel Weber de voordelen van bureaucratie benadrukte - die komen straks nog uitgebreid aan bod - had hij ook oog voor de nadelen: regels en procedures leiden tot nog meer regels en procedures die steeds meer van onze tijd vragen en binnen de context van ons werk een doel op zichzelf worden en daarmee een maatstaf voor onze prestaties. Kortom, bureaucratie leidt tot bureaucratisering.³

Bureaucratie wordt meer in verband gebracht met publieke organisaties dan met private organisaties (Antonsen & Jorgensen, 1997; Boyne, 2002). Al zijn er uitzonderingen: ik hoef u maar te vragen naar uw laatste gesprek met de klantenservice van uw mobiele telefoon aanbieder of naar de formulieren van uw ziektekostenverzekering die elk jaar langer en ingewikkelder lijken te worden. Tegelijk klinkt de roep om minder bureaucratie juist in de publieke sector zo luid. Een bureaucratische overheid is traag, log en haar ambtenaren lui, en voldoet niet aan eisen die de samenleving aan haar stelt. Hervormingen zijn

daarom aan de orde van de dag om publieke organisaties minder bureaucratisch te maken en daarmee flexibeler, innovatiever, responsiever, klantvriendelijker en ga zo maar door.

Tegelijkertijd verwachten we, in al onze afkeer van de regelzucht van de overheid, dat bij belangrijke incidenten de bureaucratie haar werk doet. Als de overheid een fout maakt, willen we graag dat navolgbaar is waar de fout gemaakt is. We willen ook de belofte horen dat het nooit meer zal gebeuren wat vaak de aanleiding is voor nog meer regulering. We willen ook graag van de overheid weten waar we aan toe zijn en deze voorspelbaarheid verhoudt zich slecht tot de flexibiliteit en het maatwerk dat we ook verlangen.

Deze ambivalentie is het onderwerp van mijn oratie: bureaucratie is noodzakelijk, maar zit ons ook in de weg. Wat is het toch dat ons steeds weer verleidt om nieuwe regels te maken? Wat is het *belang* daarvan? Wat betekent dit belang vervolgens voor de uitdagingen waar publieke managers tegenwoordig voor staan? Deze vragen staan in deze rede centraal. Eerst moet echter duidelijk zijn wat bedoeld wordt met 'bureaucratie'.

2. Wat is 'bureaucratie'?

Bureaucratie heeft in de wetenschappelijke literatuur en in het dagelijkse spraakgebruik verschillende betekenissen gekregen die vaak door elkaar worden gebruikt. Grofweg zijn er drie betekenissen te onderscheiden die ik zojuist alle drie heb gebruikt.

Betekenis 1: Bureaucratie is een overdaad aan regels

Om te beginnen gebruiken we de term bureaucratie in het dagelijks spraakgebruik vooral om een overdaad aan regels en starheid aan te duiden. Deze normatieve betekenis benadrukt de ontsparing van bureaucratie en is niet verbonden met een specifiek organisatietype en ook niet per definitie met de overheid. In de literatuur spreken we over *bureaucratisme* en over *red tape*, verwijzend naar een teveel aan regels die processen onnodig complex maken en daarmee belemmerend zijn om

doelen te bereiken (Bozeman & Scott, 1996; Feeney & DeHart-Davis, 2009). De inktvis van Ten Bos gaat bijvoorbeeld over *red tape*.

We verwijzen ook graag naar het werk van Franz Kafka, met name naar de romans *Het slot* (1926) en *Het proces* (1925) waarin de hoofdpersonen vermalen worden door ondoorgrondelijke bureaucratische processen. Of het korte verhaal *Poseidon* (1920) waarin de god van de zee zich beklagt over het feit dat hij zich meer met administratie dan met het bevelen van de wereldzeeën bezighoudt, een arme ziel waarin mogelijk ook veel hoogleraren zich zullen herkennen. In Den Haag hebben we ten slotte zelfs een heuse Kafka-brigade die - ik citeer - “overbodige en dysfunctionele bureaucratie” tegengaat. Wie wil dat nou niet?

Betekenis 2: Bureaucratie is de overheid

4 Kafka zou beïnvloed zijn door het werk van Max Weber, de grondlegger van de bureaucratietheorie. Voor de analyse van het belang van bureaucratie zal ik me op Webers invloedrijke werk baseren, zonder daaraan in deze korte tijd voldoende recht te kunnen doen. Daarmee neem ik een risico, want ik weet dat er kenners in de zaal zitten! In zijn postuum verschenen meesterwerk *Wirtschaft und Gesellschaft* beschrijft Weber bureaucratie en bureaucrativering als onderdeel van de modernisering van de samenleving. Toenemende rationalisering is daarvan het wezenskenmerk, zo ook de rationalisering van bestuur.

De *politicologische en bestuurskundige* benadering van Webers werk brengt ons bij de tweede betekenis van bureaucratie: bureaucratie als synoniem voor *de* overheidsorganisatie. Het gaat om - vertaald uit het Engels - de *administratie* of het ambtelijk apparaat, te onderscheiden van de politiek. In deze betekenis valt bureaucratie samen met de overheidsorganisatie die politieke besluiten uitvoert. Mijn collega's van het Instituut Bestuurskunde hebben vele publicaties op hun naam staan over het bureaucratische administratieve systeem, hoe het zich

historisch heeft ontwikkeld in verscheidene landen, en hoe het zich verhoudt en behoort te verhouden tot de politiek (zie bijvoorbeeld Van der Meer, Raadschelders & Toonen, 2015).

Kortweg gaat het Weberiaanse model uit van een strikte scheiding tussen politiek en administratie. Waar het politieke besluitvormingsproces heeft gezorgd voor de representatie van de belangen van sociale groepen in de samenleving, voert de bureaucratie de besluiten uit *in het belang van het algemeen*. In deze benadering van bureaucratie ligt de nadruk op de structuur van de overheid en de kaders waarbinnen ambtenaren handelen. Verschillende auteurs hebben recentelijk gewezen op dit belang van bureaucratie.⁴ Hoewel eensluidend in hun pleidooi voor bureaucratie als onmisbaar onderdeel van de democratische rechtsstaat, zeggen deze auteurs weinig over het functioneren van bureaucratische *organisaties* die in de dagelijkse praktijk het algemeen belang moeten borgen.

Betekenis 3: Bureaucratie is een organisatietype

In de *organisatiesociologische* benadering van Webers werk staat juist de bureaucratie als organisatievorm centraal, de derde betekenis van bureaucratie die ik hier kort bespreek. Het zuivere bureaucratietype is volgens Weber technisch superieur aan elk ander organisatietype. Het is een organisatievorm die gekenmerkt wordt door formalisering en standaardisatie, door hiërarchie, door specialisatie en door depersonalisering. De standaardisatie van de processen en de regels en procedures die *in alle eventualiteiten voorzien*, maken de werking van de bureaucratie perfect voorspelbaar en onpersoonlijk - dat is de formele rationaliteit. Toegepast op publieke organisaties draagt dit bij aan de *gelijke behandeling* van burgers door ambtenaren die de regels volgen en *sine ira et studio* - zonder vooringenomenheid - hun werk uitvoeren.⁵ De specialisatie in functies gebaseerd op specifieke expertise zou waarborgen dat kennis zo goed mogelijk in besluitvorming wordt toegepast - dat is de functionele rationaliteit.⁷

In de organisatiesociologische benadering van Webers werk wordt bureaucratie - begrijpelijk, maar niet terecht⁷ - vaak in één adem genoemd met Taylors *Scientific Management* (1905).⁸ Het wordt dan geschaard onder de zogenoemde *machinemetafoor* van organisaties, een vergelijking die Weber overigens zelf ook maakt, of onder de benadering van organisaties als *rationele systemen*.

Weber was zelf de eerste die wees op de keerzijde van de bureaucratische organisatievorm. De voordelen van de rationeel ontworpen organisatie komen met nadelen - *elk voordeel heeft zijn nadeel*: een toenemende dominantie van regels en de-humanisering zowel van de omgang met burgers als van het werk van ambtenaren zelf. Dat bureaucratie superieur zou zijn aan elke andere organisatievorm is een gedachte die ook in de organisatiewetenschappen al snel werd losgelaten.⁹

3. Wat is het belang van bureaucratie?

Onzekerheidsreductie

Mijn collega's en ik zullen bij onze colleges over Webers bureaucratie echter benadrukken dat het hier om een *Ideaaltype* gaat, en dat we de bureaucratie zoals Weber deze omschreef, in werkelijkheid niet zullen tegenkomen.¹⁰ Het is om die reden ook niet zinvol om Webers theorie als achterhaald af te doen, als blijkt dat bureaucratische organisaties niet efficiënt zijn, niet effectief of andere onvoorziene nadelen hebben. In plaats daarvan gebruiken we het *Ideaaltype* zoals het bedoeld was, als een analytische bril, waarmee we de essentie en daarmee het belang van bureaucratie voor de hedendaagse praktijk van publieke organisaties op het spoor kunnen komen (Bartels, 2009).

Wat is die essentie van bureaucratie?¹¹ De essentie of het belang van bureaucratie vat ik samen als *onzekerheidsreductie* (vergelijk Gajdushek, 2003). Bureaucratische organisaties verkleinen onzekerheid, zowel onzekerheid over *wat* organisaties leveren als de *wijze waarop* zij dat doen. Toegepast op de publieke sector is dat in het belang van de top van de organisatie, die *verantwoording* moet afleggen aan de politiek, in het

belang van de ambtenaar die zekerheid ontleent aan de kaders waarbinnen hij of zij inhoudelijke beslissingen neemt en in het belang van alle burgers die een *betrouwbare* overheid ontmoeten. Onzekerheidsreductie betreft het verleden - het gedrag van de overheid en haar ambtenaren is navolgbaar en daarmee *controleerbaar* - en de toekomst - het handelen van de overheid is *voorspelbaar*.¹²

De ambivalentie van publiek management

De ambivalentie van publiek management schuilt nu in het bestuurskundig belang van bureaucratie en de organisatiekundige onvolkomenheid ervan. *Bestuurskundig* gezien is de bureaucratie namelijk nodig gegeven het belang van onzekerheidsreductie voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Maar organisatiekundig of *organisatiesociologisch* bezien komen we vaak tot de conclusie dat bureaucratie niet de meest *effectieve* structuur is voor publieke organisaties. Dit omdat dynamiek in de omgeving en de complexiteit en onderlinge verwevenheid van de taken vragen om een flexibele en om een gedecentraliseerde inrichting van de organisatie: het tegendeel van bureaucratie.

Om uit dit dilemma te komen, is het nodig dat we eens beter kijken naar wat publiek management kan leren van *de organisatiesociologie en de managementwetenschappen in het algemeen*. Deze disciplines kunnen mogelijk inzicht geven in verschillende manieren waarop onzekerheidsreductie - controleerbaarheid en voorspelbaarheid - georganiseerd kan worden.¹³

Dat ligt voor de hand, hoor ik u zeggen. Toch zijn de wetenschappelijke gemeenschap van publiek management en die van de algemene organisatie- en managementwetenschappen nog vaak gescheiden werelden. Behoudens het delen van enkele klassieke standaardwerken, met name vanuit de hoek van de institutionele theorie, leren ze weinig van elkaar (Andrews & Esteve, 2015). In mijn leerstoelgroep komen ze samen, zowel inhoudelijk als heel letterlijk in de persoon van collega's met

achtergronden niet alleen in de bestuurskunde, maar ook in de sociologie, antropologie en bedrijfskunde.¹⁴

In het tweede deel van deze rede bespreek ik enkele uitdagingen voor publiek management die uit de ambivalentie van publieke organisaties voortvloeien en die de komende jaren leidend zullen zijn in mijn onderzoek en onderwijs. Ik ga achtereenvolgens in op (1) de structuur van publieke organisaties, (2) de mensen die er werken en op (3) leiderschap, tegen de achtergrond van recente hervormingen.

4. Structuren

Hervormingszucht en de structurele reflex

Onvrede met de overheid is van alle tijden en zo is de wil om haar structuur te hervormen (Bekke, 2003). Omdat onzekerheidsreductie bestuurlijk gezien noodzakelijk is, maar organisatorisch niet altijd gewenst, komen hervormingen in de praktijk vaak neer op afstand nemen van bureaucratie om vervolgens weer nieuwe vormen van bureaucratisering in het leven te roepen.¹⁵

Het afzetten tegen bureaucratie zagen we bijvoorbeeld heel krachtig terug in het New Public Management vanaf de jaren tachtig dat, ondersteund door neoliberale waarden, de markt in plaats van de hiërarchie als dominant coördinatiemechanisme centraal stelde (Hood, 1991; vergelijk Powell, 1990). Toch heeft New Public Management, vanuit de blijvende behoefte aan onzekerheidsreductie, in organisaties gezorgd voor vele nieuwe regels. Neem bijvoorbeeld de DBC's, de diagnosebehandelcombinaties, een "bureaucratisch monster" dat gecreëerd is bij de invoering van marktwerking in de zorg (Haegens, 2015). Een ander voorbeeld is het toegenomen aantal regels rond kwaliteitszorg in het onderwijs. Recentelijk toonden collega's uit Aarhus op basis van een studie van scholen in Denemarken aan dat prestatie management zoals dat naar aanleiding van New Public Management in scholen werd ingevoerd, eerder voor meer dan voor minder regels heeft gezorgd (Jakobsen & Mortensen, 2015). Ons probleem met New Public Manage-

ment is dan ook niet zozeer de marktwerking en de sturing op prestaties zelf, als wel de verwoede pogingen om deze te rationaliseren - meetbaar en controlebaar te maken - en de onvrede die *daaruit* voortvloeit.

Organiseren in netwerken, of samenwerken, is een alternatieve organisatievorm die na de hoogtijdagen van het New Public Management steeds populairder is geworden (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). Ze wordt vaak als oplossing naar voren gebracht om het hoofd te kunnen bieden aan complexe problemen die de grenzen van organisaties of zelfs die van landen overschrijden, zoals de financiële crisis, de vluchtelingencrisis of internationaal terrorisme. Juist in tijden van crisis wordt echter de ambivalente opgave voor publiek management sterk gevoeld: samenwerking door professionals tussen organisaties binnen en tussen landen is noodzakelijk, maar crisis wakkert ook de behoefte aan politieke controle op de afzonderlijke diensten aan. Terwijl het eerste de organisatie duwt in de richting van decentralisatie en informele samenwerking, trekt het tweede de organisatie in de richting van centralisatie en formalisatie. Deze internationale samenwerking *en* de bijbehorende managementdilemma's hebben overigens nog maar weinig aandacht gekregen in de wetenschappelijke studie van publiek management, iets waarin Machiel van der Heijden met zijn promotieonderzoek verandering zal brengen.

Een ander recent voorbeeld, binnen onze landsgrenzen, van het toenemend belang van samenwerking, is de zorgsector, waar zorgorganisaties samenwerken met gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers (Van der Voet, Steijn & Kuipers, te verschijnen). De decentralisatie van de langdurige zorg en de jeugdzorg naar gemeenten zou moeten zorgen voor maatwerk, integrale samenwerking *en* minder bureaucratie. Toch zijn er inmiddels de eerste tekenen dat bureaucratie, dat wil zeggen het aantal regels, eerder toe- dan afneemt (NRC, 2016).

Bureaucratie lijkt kortom het standaardrecept tegen onzekerheid in publieke organisaties (vergelijk Stazyk & Goerdel,

2010), vaak uitmondend in onze eerste betekenis van bureaucratie, die van *red tape*, tot we er schoon genoeg van hebben. Ik veronderstel dat dit te maken heeft met de prominente aandacht in publiek management, zowel in de praktijk als in de wetenschap, voor *structuren* in vergelijking tot *gedrag* (Van der Voet, 2015; Van de Walle, 2016). Meer regels zijn dan een logische stap om onzekerheid weg te nemen.

Een gedecentraliseerde, flexibele bureaucratie: kan dat?

Bureaucratiseren om onzekerheid weg te nemen, is organisatiekundig niet wenselijk als publieke organisaties moeten inspelen op veranderingen die bovendien vaak contextspecifiek zijn. De recent verschenen studie van de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), *Maak verschil*, wijst op het belang van adaptief vermogen en verbindend vermogen bij de inrichting van publieke organisaties voor de effectiviteit van de overheid en daarmee voor de economische ontwikkeling van het land. Paul 't Hart (2014) komt in zijn studie naar *ambtelijk vakmanschap 3.0* op een vergelijkbaar organisatie-model uit: hij heeft het over “plat” en “poreus”, dat wil zeggen een gedecentraliseerde organisatie die samenwerkt met tal van stakeholders over de grenzen van de organisatie heen.

Beide lezenswaardige studies over de Nederlandse overheid bepleiten deregulering en de-hiërarchisering - en dus *debureaucratisering* - ten gunste van meer variatie in organisatie- en samenwerkingsvormen en een grotere rol voor professionals. Ze geven echter geen antwoord op de vraag hoe vervolgens onzekerheidsreductie - controleerbaarheid en voorspelbaarheid - *georganiseerd* kan worden. Als we over die vraag niet nadenken, laat het antwoord zich raden... dan slaat de slinger in de toekomst terug naar bureaucratiesing. En dat was nu net niet de bedoeling.

Uit de organisatiesociologie en managementliteratuur kunnen we leren dat er alternatieve organisatievormen zijn waarvan onderzocht kan worden of en hoe deze uitkomst kunnen bieden voor publieke organisaties waarvoor bureaucratie van belang is, maar die gegeven andere eisen niet bureaucratisch

kunnen zijn. Publieke organisaties zijn immers niet uniek in hun ambivalentie. Ook private organisaties hebben te maken met ambivalentie, al heeft die een andere oorsprong. Managementwetenschappers hanteren daarvoor de term *ambidexterity* - letterlijk twee-handigheid - om de dubbele opgave van *exploitatie* en *exploratie* weer te geven (Raisch & Birkinshaw, 2008). Dat wil zeggen het gelijktijdig beheersen en vernieuwen van de *resources* van de organisatie, te realiseren door de combinatie van bureaucratische en organische structuren (Burns & Stalker, 1961; Lawrence & Lorsch, 1967).¹⁶

De hypothese die ik hier wil ontwikkelen, is dat onzekerheidsreductie ook binnen gedecentraliseerde en organische structuren bereikt kan worden door aandacht te besteden aan *gedrag* en het management daarvan als alternatieven voor bureaucratische oplossingen voor onzekerheid. Aanwijzingen daarvoor zijn bijvoorbeeld te vinden in de studie van Ben Kuipers en mijzelf naar teams in de publieke sector en hun prestaties (Kuipers & Groeneveld, 2014). We vonden dat teams met een hoge mate van taak-, doel- en stakeholdergerichte samenwerking (Cohen & Bailey, 1997; Marrone, 2010) en een hoge mate van zelfsturing (Van Hooft et al., 2005) het best presteren. Onze bijzondere aandacht gaat nu uit naar hoe deze teams omgaan met de spanning tussen de autonomie die zij nodig hebben om hun doelen te bereiken en de bureaucratische omgeving waarvan zij vaak onderdeel zijn (vergelijk McHugh & Bennett, 1999; Finn, Currie & Martin, 2010; Groeneveld & Kuipers, 2014). De succesvolle teams in ons onderzoek lijken daarin te slagen door samen met hun leidinggevende duidelijke doelen te stellen, verantwoordelijkheid te delen en door consequent werk te maken van onderling overleg en afstemming. Of zoals een van de teamleden uit de gemeente Waddinxveen het verwoordde: “het wordt gewoon *onderling* geregeld” (Kuipers & Groeneveld, 2014: 39).¹⁷

We moeten onze aandacht dus verleggen van de *structuur* van publieke organisaties naar de *mensen* die er werken, het tweede onderwerp in deze oratie.

5. Mensen

Management van onzekerheid

In publieke organisaties wordt momenteel geëxperimenteerd met decentralisatie en deregulering. Teamwerk is er een voorbeeld van, waar beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid gedelegeerd is naar een *groep* werknemers op het uitvoerend niveau van de organisatie dan wel naar hun direct leidinggevende. Meer algemeen zie je in organisaties dat ook aan *individuele* medewerkers meer discretionaire ruimte gegeven wordt in het kader van allerlei post-New Public Management en post-bureaucratische organisatie-initiatieven en onder verwijzing naar professionaliteit en vakmanschap. Een voorbeeld hiervan treffen mijn collega's en ik aan bij de Belastingdienst.¹⁸ In plaats van te proberen discretionaire ruimte *te verkleinen* door regels te maken, en zo onzekerheid te reduceren, is er nadrukkelijke aandacht voor fiscaal vakmanschap als methode om deze ruimte te *managen* (vergelijk Piore, 2011).¹⁹

Het terugdringen van bureaucratie en het vergroten van de autonomie van werknemers wordt vanuit organisatiepsychologische motieven vaak toegejuicht. Wanneer werknemers meer zeggenschap hebben over de wijze waarop zij hun werk verrichten, neemt het gevoel van zelfcontrole en betekenis toe en dat is goed voor de intrinsieke werkmotivatie. Gemotiveerde werknemers dragen vervolgens weer bij aan de effectiviteit van organisaties (Hackman & Oldham, 1980; Tummers & Bekkers, 2014).

De keerzijde van deze autonomie is dat ze werknemers met onzekerheid opzadelt. Dat is precies wat Nadine Raaphorst vindt in haar onderzoek onder belastingambtenaren die controles uitvoeren in het Midden en Kleinbedrijf (MKB). Ambtenaren worstelen daarmee, zo geven ze in interviews aan, en ze proberen de onzekerheid die ze bij hun beslissingen ervaren, te beheersen door signalen te interpreteren en te verbinden met eerdere ervaringen. Door afstemming met collega's streven ze er vervolgens naar om tot een *gedeelde* interpretatie van een casus te komen.²⁰

Management van onzekerheid en ongelijkheid

De onzekerheid die met autonomie gepaard gaat, kan daarnaast gevolgen hebben voor de invulling en uitkomsten van het werk en daarmee *het belang van burgers* raken. Naarmate ambtenaren meer discretionaire ruimte hebben, beïnvloeden zij in de uitvoering van hun werk in grotere mate de inhoud van het beleid en de toegang tot publieke diensten (Lipsky, 1980; Meier & Bohte, 2001). Bij het ontbreken van vastomlijnde kaders zal de persoonlijke inschatting van de ambtenaar een grotere rol spelen, waardoor het management van onzekerheid door de individuele ambtenaar ook ongelijkheid met zich mee kan brengen.

Die kans is groter, als de werkdruk toeneemt. Omdat werknemers zich bij toegenomen werkdruk gedwongen zien, snel beslissingen te nemen, kunnen blinde vlekken en stereotyperingen een rol gaan spelen, zoals Michael Lipsky (1980) in zijn baanbrekende studie naar *street level bureaucracy* al heeft aangetoond. Het gelijktijdig introduceren van zelfsturende teams en ingrijpend bezuinigen, zoals we bijvoorbeeld in verschillende gemeenten zien in de context van de drie decentralisaties, is daarom niet gelukkig.

Een andere oorzaak voor mogelijk toenemende ongelijkheid in behandeling van burgers bij een toename van de beslisruimte voor ambtenaren is het sociaal kapitaal van de organisatie.²¹ De relatie van de organisatie met haar omgeving - met burgers, maatschappelijke organisaties enzovoorts - kan *verbindend* werken, maar ook *verblindend*, als bepaalde groepen niet tot dit sociaal kapitaal behoren (Compton & Meier, 2016). Het recente nieuws dat schooladviezen bij gelijke schoolprestaties voor kinderen uit de lagere sociale klassen gemiddeld lager uitvallen, is hier bijvoorbeeld een gevolg van (Inspectie van het Onderwijs, 2016).²² Dit effect van sociaal kapitaal wordt verder versterkt door beleid dat gericht is op het vergroten van de participatie van burgers en uitgaat van hun zelfredzaamheid (vergelijk Peters & Pierre, 2000).

Ongeschreven regels

Wat kunnen we hieraan doen, zonder meteen naar meer regels te grijpen? Organisatiecultuur kan een aangrijpingspunt zijn voor het management van onzekerheid in publieke organisaties als alternatief voor verdergaande bureaucratisering. Net als geschreven regels, kunnen ongeschreven regels bijdragen aan het bereiken van overeenstemming, ook in de zin van *eenstemmigheid*, over doelen en werkwijze. Deze consistentie kan bijdragen aan controleerbaarheid en voorspelbaarheid van werkwijze en uitkomsten van de organisatie, zonder aanpassingsvermogen en flexibiliteit te verliezen (Piore, 2011). Ook Weber (1972: 126) noemt deze functie van gemeenschappelijke normen, als hij toelicht wat hij eigenlijk onder regels verstaat: “Die ‘Regeln’, nach denen verfahren wird, können (a) technische Regeln, (b) Normen sein”.

De organisatiecultuur - de gemeenschappelijke waarden, normen en gedragspatronen in een organisatie - wordt bestendig door *socialisatie*, het proces van wederzijdse aanpassing tussen organisatie en werknemers. Nu is socialisatie iets wat mensen vanaf hun geboorte ondervinden, omdat we nu eenmaal sociale wezens zijn; we ontwikkelen onze identiteit in verhouding tot anderen. Dat gebeurt ook in organisaties, waardoor werknemers zich in de loop van de tijd met de organisatie zullen identificeren, gemeenschappelijke waarden en normen ontwikkelen en daarmee consistentie in hun handelen (Kaufman, 1960; Oberfield, 2014). U bent vandaag getuige van een ritueel dat zo'n socialisatieproces ondersteunt. Tijdens deze plechtigheid bevestig ik namelijk dat ik de waarden en normen van deze universiteit onderschrijf. En daardoor word ik ook geacht dat ik weet hoe ik me als Leidse hoogleraar moet gedragen. (We zullen het zien.)

De organisatiecultuur *ontwikkelt* zich door overleg tussen collega's en leidinggevenden over het werk, het delen van de dagelijkse praktijk en het doornemen van problemen en moeilijkheden. Door via discussie tot *gemeenschappelijke* interpretaties te komen van nieuwe situaties en een gezamenlijke

voorkeur te ontwikkelen hoe daarin te handelen, is de organisatie in staat om zowel de noodzakelijke consistentie in gedrag te bereiken, als in te spelen op nieuwe situaties en te leren. Dit is een praktijk die Nadine Raaphorst in haar onderzoek bij de Belastingdienst bijvoorbeeld heeft waargenomen en die het management verder zou kunnen faciliteren.

Representativiteit en het algemeen belang

Het stevig inzetten op een gemeenschappelijke organisatie- en groepscultuur heeft echter een keerzijde - u voelde hem al aankomen. Doordat gezichtspunten van *ondervertegenwoordigde groepen* in het werk niet vanzelf en niet evenredig aan de orde komen, is het naarmate de beslissruimte toeneemt, minder vanzelfsprekend dat het *algemeen belang* wordt gediend (Mosher, 1968). Of anders gezegd, het is de vraag *welke* waarden en belangen in de organisatie- of groepscultuur vertegenwoordigd zijn.²³

De theorie over representatieve bureaucratie veronderstelt dat een personeelsbestand dat een afspiegeling is van sociale groepen in de samenleving, bijdraagt aan de vertegenwoordiging van de diverse waarden en belangen in het handelen van publieke organisaties. Dit kan heel direct gebeuren doordat diverse gezichtspunten in de werkpraktijk worden ingebracht, maar ook indirect doordat daardoor binnen de organisatie bij *iedereen* een gevoel wordt ontwikkeld voor verschil en anders zijn. Een krachtig socialisatieproces en een sterke organisatiecultuur kunnen dat echter belemmeren (Selden, Brudney & Kellough, 1998). Samen met Ken Meier, Rhys Andrews en Eckhard Schröter zal ik de komende jaren onderzoeken in welke omstandigheden, onder welke voorwaarden en op welke wijze representativiteit kan bijdragen aan betrouwbare en effectieve publieke organisaties *en* een inclusieve maatschappij (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Groeneveld et al., 2015).

Al met al is aandacht voor de sociale structuur en processen in publieke organisaties van belang om het probleem van de gelijktijdige noodzaak en ontoereikendheid van bureaucratie

op te lossen. Onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag hoe mensen in organisaties ongeschreven en informele kaders en structuren creëren. En op de vraag hoe de daarmee generaliseerde consistentie kan zorgen voor controleerbaarheid en voorspelbaarheid van publieke organisaties.

Deze sociologische kijk op publiek management heeft implicaties voor de visie op leiderschap, het derde en laatste onderwerp in deze oratie.

6. Leiderschap

Leiderschap en management

Waar mensen het verschil maken, is de rol van leiderschap belangrijk (Bass & Avolio, 1993). Een sociologische kijk op publiek management betekent dan ook dat leiderschap een centraal thema is in mijn onderzoek en onderwijs.

10 Leiderschap heeft een bureaucratische kant, die we meestal aanduiden als management, *en* een explorerende kant, een visionaire kant, waar we de term leiderschap het liefst voor reserveren (vergelijk Denison, Hooyberg & Quinn, 1995). Management is dan gericht op de processen en het beheer, terwijl leiderschap gericht is op de doelen en de verandering. Zonder leiderschap is management betekenisloos en niet responsief. Zonder management is leiderschap losgezongen en niet praktisch.²⁴ Om effectief te zijn, zullen managers beide moeten combineren, op welk hiërarchisch niveau van de organisatie zij ook functioneren (Denison et al., 1995; vergelijk Mintzberg, 2013). Publieke managers staan bij uitstek voor deze uitdaging, vanwege de ambivalente eisen die aan hen worden gesteld (Pandey & Wright, 2006; vergelijk Smith & Umans, 2015).

Die ambivalente opgave komt bij uitstek tot uitdrukking als publieke managers leiding moeten geven aan veranderingen in de organisatie naar aanleiding van veranderingen in overheidsbeleid. Zij moeten ervoor zorgen dat nieuwe rollen en gedrag van hun medewerkers geïnstitutionaliseerd raken (Ricucci, 2005) - *de processen* - en ze moeten deze verbinden met

de doelen van de organisatie - *de purpose* (Van der Voet et al., 2014). “Weten waar je het voor doet” bleek voor de teams in ons onderzoek een belangrijke drijfveer waarin de leidinggevende een belangrijke rol heeft (Kuipers & Groeneveld, 2014).²⁵

Eduard Schmidt onderzoekt in zijn promotieonderzoek hoe leiderschap eruitziet als de organisatie omwille van bezuinigingen veranderd wordt. Dan is het immers extra moeilijk om tot overeenstemming te komen over doelen en werkwijze, omdat de belangen en voorkeuren van de organisatie, die van de politiek, die van de omgeving en die van werknemers ver uit elkaar kunnen liggen.

Leiderschap als sociaal proces

In de “poreuze” en “platte” organisatie die nu vaak model staat voor publieke organisaties met complexe taken en onvoorspelbaarheid in hun omgeving - dat geldt dus niet voor alle publieke organisaties! - past leiderschap dat gericht is op en ingebed is in de sociale processen binnen en tussen organisaties. De managementliteratuur biedt vele interessante leiderschapstheorieën en -typen die leiderschap verbinden met de sociale processen in organisaties, zoals samenwerking en onderling overleg. We moeten echter onderzoeken of en hoe deze in een publieke context toepasbaar zijn en zo kunnen worden ingezet dat ze samengaan met of zelfs bijdragen aan de controleerbaarheid en voorspelbaarheid van publieke organisaties.

Een eerste type is leiderschap over de grenzen van de organisatie heen (Van der Voet et al., 2015). Het gaat daarbij allereerst over het vermogen van de manager *zelf* om de relaties met de externe omgeving te managen, een thema dat in publiek management in toenemende mate aandacht krijgt (Andrews & Beynon, 2016), alleen niet vanuit het perspectief van leiderschap. Het gaat bovendien over het vermogen van de manager om netwerkgedrag van collega's te stimuleren. Dit leiderschap is gericht op het bevorderen van het samenwerkend vermogen ('t Hart, 2014; Ricard, Klijn, Lewis & Ysa, 2016).

Een tweede type leiderschap is hiermee verbonden, namelijk *gedeeld leiderschap*, dat veronderstelt dat leiderschap niet is voorbehouden aan de manager alleen, maar gedeeld wordt met collega's. In deze visie is leiderschap een collectieve activiteit van een groep om gemeenschappelijke doelen te bereiken (Carson, Tesluk & Marrone, 2007). Iedere collega neemt verantwoordelijkheid voor het geheel, en niet uitsluitend voor zijn of haar eigen taak. Met name in een publieke context, in een context met ambigue doelen, een hoge mate van taakcomplexiteit en verwevenheid met andere organisaties en stakeholders, zou gedeeld leiderschap goed passen, maar werpt diezelfde publieke context ook belemmeringen op naarmate deze burocratischer is (Currie, Lockett & Suhomlinova, 2009) en politieker.²⁶

Inclusief leiderschap is het derde en laatste type leiderschap dat gezien het voorafgaande in wetenschap en praktijk meer aandacht verdient. Tanachia Ashikali onderzoekt in haar promotieonderzoek hoe leidinggevendenden kunnen bijdragen aan een inclusieve cultuur, een organisatiecultuur waarin verschillen worden gewaardeerd en tegelijkertijd onderlinge verbondenheid bestaat (Ashikali & Groeneveld, 2015). Inclusief leiderschap zorgt ervoor dat verscheidene gezichtspunten, ervaringen, belangen en waarden gezien en overwogen worden in het licht van gemeenschappelijke doelen. Het kan daarmee een belangrijk instrument zijn om sociale processen in de organisatie te stimuleren die bijdragen aan representativiteit en responsiviteit.

7. Ten slotte

In mijn oratie heb ik de aandacht gericht op publieke organisaties en de mensen die er werken. Het slagen van elk beleid komt uiteindelijk neer op *hun* dagelijks werk waaraan door de samenleving hoge eisen worden gesteld. Aanpassingsvermogen en het vermogen om samen te werken moeten daarbij gecombineerd worden met het bureaucratisch belang van controleerbaarheid en voorspelbaarheid: het is deze ambivalentie die publiek management soms zo ingewikkeld, maar ook zo

interessant maakt! In de nieuwe Public Management master-specialisatie bereiden we studenten voor op deze uitdagingen voor de publieke manager.

Het wetenschapsgebied van publiek management lijkt zelf ook ambivalent. Enerzijds is er de blijvende aandacht voor de structuur *van* de overheid en haar politieke omgeving. Anderzijds is er een opmars te zien van onderzoek naar de motivatie en het gedrag van *individuele* ambtenaren. De *sociale* processen in publieke organisaties (Oldham & Hackman, 2010) en de bijzondere context van publiek management dreigen daarbij naar de achtergrond te verdwijnen (O'Toole & Meier, 2015). In deze oratie heb ik toegelicht hoe belangrijk de aandacht voor sociale processen is voor het management van publieke organisaties en wat we kunnen leren van de organisatiesociologie en de managementwetenschappen in het algemeen.

De komende jaren wil ik graag verder werken aan zo'n sociologische benadering van publiek management. Daar liggen genoeg uitdagingen. We moeten op zoek naar relevante concepten en theorieën uit de managementliteratuur en berekenen wat ze in de context van publieke organisaties betekenen (Johns, 2006). Ik hoop dit de komende jaren onder meer door mijn bijdrage aan het nieuwe tijdschrift *Perspectives on Public Management and Governance* te kunnen stimuleren.

Methodologisch gezien vraagt onderzoek naar sociale structuren en processen dat we meer werk maken van *multilevel* en *mixed methods* research designs (Groeneveld et al., 2015). Dat betekent ook dat we behoorlijk wat van organisaties vragen, als we bij hen aan de deur kloppen om onderzoek te doen. Maar ik zeg u, het is de moeite waard!

Aan het einde van mijn rede gekomen, richt ik de aandacht nog heel kort op die ene publieke organisatie waar we vandaag allemaal onderdeel van zijn, de universiteit. Mijn betoog over publieke organisaties in het algemeen, gaat zeker ook op voor universiteiten. *Ook hier* voelen we de spanning tussen aan de

ene kant de noodzaak van enige mate van bureaucratie vanuit het belang - het algemeen belang - van controlebaarheid en voorspelbaarheid. En aan de andere kant de onvolkomenheid van de bureaucratische organisatie, gezien de ambiguïteit van de doelen, de complexiteit van de taken en de onderlinge verwevenheid met collega's en instellingen over de hele wereld. *En ook hier* lijkt New Public Management tot bureaucratisering binnen de instellingen te leiden. Laten we elkaar blijven aanmoedigen om oog te houden voor de sociale structuur van de universiteit en de intrinsieke motivatie van de professionals die er werken. Of zoals Weber (2012: 14) het heeft gezegd in *zijn* rede over *Wetenschap als beroep*: "Want niets is voor de mens van waarde, als hij het niet met gedrevenheid doen kan".²⁷

Dankwoord

Ter afsluiting zou ik graag nog enkele personen bedanken.

12

In de eerste plaats dank ik het College van Bestuur voor het besluit mij te benoemen op deze prachtige leerstoel. Mijn dank gaat ook uit naar het toenmalige en huidige faculteitsbestuur, in het bijzonder naar decaan Jouke de Vries en zijn opvolger Kutsal Yesilkagit, voor het in mij gestelde vertrouwen en de ruimte om het vakgebied van publiek management binnen de Leidse bestuurskunde vorm te geven.

Mijn collega's van het Instituut Bestuurskunde wil ik vanaf deze plek nogmaals heel hartelijk danken voor de warme ontvangst en de opname van deze 'Rotterdamse' in de Leidse en Haagse gemeenschap. Ik vind het een geweldige eer om de komende jaren leiding te geven aan het Instituut.

Meteen al bij aankomst in Den Haag mocht ik meebesturen in kansrijke, maar ook turbulente tijden. Ik wil daarom de leden van het Instituutsbestuur en onze Instituutsmanager, Wanda den Boer, dankzeggen voor de snelle inwijding en fijne samenwerking.

Binnen het Instituut vind ik bovendien in de leerstoelgroep

Public Management het warme bad van al mijn publiek managementcollega's. Ik prijs mezelf gelukkig met jullie talent en inspiratie voor tal van nieuwe onderwijs- en onderzoeksactiviteiten. Een bijzonder woord van dank verdient Jelmer Schalk, de stabiele factor in alle Haagse kringen waarin ik mij begeef.

Met sommige collega's werkte ik al samen in mijn Rotterdamse tijd. En zonder die tijd stond ik nu niet hier. Vanaf deze plaats dank ik graag met name - en zonder al die anderen te kort te willen doen: Walter Kickert, Bram Steijn, Sandra van Thiel en Steven Van de Walle die ieder op hun eigen wijze hebben bijgedragen aan de hoogleraar die ik nu ben.

Waarde studenten, ik hoop jullie mijn liefde voor publiek management en voor de wetenschap in het algemeen over te brengen. Ik verheug me op jullie kritische vragen.

Lieve vrienden en familie, ten minste *sommigen* van jullie hebben vanmiddag goed geluisterd, omdat ze wachtten op de *Joppiesaus*. Ik dank jullie allen dat jullie er voor me zijn.

Lieve papa en mama, als je een wandeling door de hortus maakt, zie je op een huis aan de Witte Singel staan: *Sine labore nihil* - niets zonder arbeid, een spreuk toegeschreven aan de Romeinse dichter Horatius. Dat kan geen toeval zijn. Jullie leerden mij ook dat niets je vanzelfsprekend toekomt, zelfs niet als je er hard voor werkt. Ik ben dan ook erg dankbaar dat ik hier sta en dat jullie bij mij zijn.

Ten slotte, allerliefste Rein:

Samen met jou werd mijn wereld steeds groter. Zonder jou ben ik nergens.

Ik heb gezegd.

Literatuur

- Adler, P.S. (2012). The sociological ambivalence of bureaucracy: From Weber, via Gouldner to Marx, *Organization Science*, 23(1), 244-266.
- Adler, P.S. & Borys, B. (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly*, 41(1), 61-89.
- Andrews, R. & Beynon, M.J. (2016). Managerial Networking and Stakeholder Support in Public Service Organizations. *Public Organization Review*, 1-18.
- Andrews, R. & Esteve, M. (2015). Still like ships that pass in the night? The relationship between public administration and management studies. *International Public Management Journal*, 18(1), 31-60.
- Antonsen, M. & Jørgensen, T.B. (1997). The 'Publicness' of Public Organizations. *Public Administration*, 75, 337-357.
- Ashikali, T. & Groeneveld, S. (2015). Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment. The role of transformational leadership and the inclusiveness of the organizational culture. *Review of Public Personnel Administration*, 35(2), 146-168.
- Barker, J.R. (1993). Tightening the Iron Cage: Concertive Control in Self-Managing Teams. *Administrative Science Quarterly*, 38(3), 408-437.
- Bartels, K.P.R. (2009). The Disregard for Weber's Herrschaft. *Administrative Theory & Praxis*, 31(4), 447-478.
- Bass, B.M., & Avolio, B.J. (1993). Transformational leadership and organizational culture. *Public administration quarterly*, 112-121.
- Bekke, H. (1990). *De betrouwbare bureaucratie: over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit te Leiden op 5 oktober 1990. Samsom Tjeenk Willink.
- Bekke, H. (2003). *Duurzaamheid en dynamiek: over het nut van het veranderen van instituties en organisaties*. Afscheidsrede Universiteit Leiden.
- Bos, R.ten (2015). *Bureaucratie is een inktvis*. Amsterdam: Boom.
- Boyne, G.A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Bozeman, B. & Scott, P. (1996). Bureaucratic red tape and formalization: Untangling conceptual knots. *The American Review of Public Administration*, 26(1), 1-17.
- Burns, T. & Stalker, G.M. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.
- Bushe, G.R. & Shani, A.B. (1991). *Parallel learning structures: Increasing innovation in bureaucracies*. Addison-Wesley.
- Carson, J.B., Tesluk, P.E. & Marrone, J.A. (2007). Shared leadership in teams: An investigation of antecedent conditions and performance. *Academy of Management Journal*, 50, 1217-1234.
- Cohen, S. & Bailey, D. (1997). What makes teams work: Group effectiveness research from the shop floor to the executive suite. *Journal of Management*, 23, 239-290.
- Compton, M.E. & Meier, K.J. (2016). Managing social capital and diversity for performance in public organizations. *Public Administration*, advance online access.
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: Chicago University Press.
- Currie, G., Lockett, A. & Suhomlinova, O. (2009). The institutionalization of distributed leadership: A 'Catch-22' in English public services. *Human Relations*, 62(11), 1735-1761.
- DeHart-Davis, L. (2009). Green tape: A theory of effective organizational rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 361-384.
- Denison, D.R., Hooijberg, R. & Quinn, R.E. (1995). Paradox and Performance: Toward a Theory of Behavioral Complexity in Managerial Leadership. *Organization Science*, 6(5), 524-540.
- Du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy. Weber. Organization. Ethics*. Londen: Sage.

- Du Gay, P. (ed.) (2005). *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Eisenstadt, S.N. (1958). Bureaucracy and Bureaucratization. *Current Sociology*, 7, 99-124.
- Feeney, M.K. & DeHart-Davis, L. (2009). Bureaucracy and Public Employee Behavior. *Review of Public Personnel Administration*, 29(4), 311-326.
- Finn, R., Currie, G. & Martin, G. (2010). Team Work in Context: Institutional Mediation in the Public-service Professional Bureaucracy. *Organization Studies*, 31, 1069-1097.
- Goodsell, C.T. (2015). *The new case for bureaucracy*. Thousand Oaks: Sage/CQ Press.
- Goodsell, C.T. (2004). *The case for bureaucracy. A public administration polemic*. CQ Press (4de editie). Washington D.C.: CQ Press.
- Groeneveld, S., Tummers, L., Bronkhorst, B., Ashikali, T. & Van Thiel, S. (2015). Quantitative methods in public administration: Their use and development through time. *International Public Management Journal*, 18(1), 61-86.
- Groeneveld, S., Meier, K.J., Schröter, E. & Andrews, R. (2015). *Representative Bureaucracy and Public Service Performance: Where, Why and How Does Representativeness Work?* Working paper.
- Groeneveld, S. & Kuipers, B.S. (2014, August). *Teamwork in the public cage. Antecedents of self-management of teams in public organizations*. Paper presented at the Academy of Management 2014 Annual Meeting, Philadelphia, USA.
- Groeneveld, S. & Van de Walle, S. (2010). A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. *International Review of Administrative Science*, 76(2), 239-258.
- Gajdushek, G. (2003). Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: An ignored element of bureaucratic rationality. *Administration & Society*, 34(6), 700-723.
- Hackman, J.R. & Oldham, G.R. (1980). *Work redesign*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Haegens, K. (2015). *Procedurezucht en papierschuiverij*. De Groene Amsterdammer, 26 maart 2015, 22-25.
- 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Essay in opdracht van de Vereniging voor OverheidsManagement, Vereniging van Gemeentesecretarissen en Stichting IKPOB, Mei 2014.
- Hoag, C. (2011). Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy. *Political and Legal Anthropology Review*, 34(1), 81-94.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hootegeem, G. van, Benders, J., Delarue, A. & Procter, S. (2005). Teamworking: looking back and looking forward. *The International Journal of Human Resource Management*, 16(2), 167-173.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht.
- Jakobsen, M.L.F. & Mortensen, P.B. (2015). Rules and the Doctrine of Performance Management. *Public Administration Review*, online advance access.
- Johns, G. (2006). The Essential Impact of Context on Organizational Behavior. *Academy of Management Review*, 31(2), 386-408.
- Kaufman, H. (1960). *The forest ranger: A study in administrative behavior*. Resources for the Future.
- Kaufman, W. & Van Witteloostuijn, A. (2016). Do rules breed rules? Vertical rule-making cascades at the supranational, national, and organizational level. *International Public Management Journal*, online advance access.
- Kickert, W.J., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (eds). (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Sage.
- Kuipers, B. & Groeneveld, S. (2014). *De kracht van high performance teams. Zes ingrediënten voor excellent presteren in de publieke sector*. Amsterdam: Mediawerf.
- Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W. (1967). Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative science quarterly*, 1-47.

- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Marrone, J.A. (2010). Team boundary spanning: A multilevel review of past research and proposals for the future. *Journal of Management*, 36 (4), 911-940.
- McHugh, M. & Bennett, H. (1999). Dream on: Team work from the confines of the bureaucratic cage. *Strategic Change*, 8(4), 189-203.
- Meer, F.M.van der (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*. Leiden: Oratie Universiteit Leiden.
- Meer, F.M.van der, Raadschelders, J.C.N. & Toonen, T.A.J. (eds) (2015). *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan (2nd edition).
- Meier, K.J. & Bohte, J. (2001). Structure and discretion: Missing links in representative bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, 455-470.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (2013). *Simply managing. What managers do - and can do better*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Mosher, F.C. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- NRC Handelsblad (2016). *Chaos en frustratie over zorg in 2015 - decentralisatie betekent ook de lof der boekhouders*, 4 januari 2016.
- Oberfield, Z. (2014). *Becoming Bureaucrats. Socialization at the frontlines of government service*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Oldham, G.R. & Hackman, J.R. (2010). Not what it was and not what it will be: The future of job design research. *Journal of organizational behavior*, 31(2 3), 463-479.
- Olsen, J.P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 1-24.
- Olsen, J.P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science*, 11, 13-37.
- O'Toole, L.J. & Meier, K.J. (2015). Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237-256.
- Pandey, S.K., & Wright, B.E. (2006). Connecting the dots in public management: Political environment, organizational goal ambiguity, and the public manager's role ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4), 511-532.
- Pearce, C.L. (2004). The future of leadership: Combining vertical and shared leadership to transform knowledge work. *Academy of Management Executive*, 18(1), 47-57.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2000). Citizens Versus the New Public Manager The Problem of Mutual Empowerment. *Administration & Society*, 32(1), 9-28.
- Piore, M.J. (2011). Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector. *Regulation & Governance*, 5, 145-164.
- Powell, W.W. (1990). Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization. *Research on Organizational Behavior*, volume 12, 295-336.
- Raaphorst, N. (2015). *The indeterminate bureaucratic encounter: Bureaucrats' experiences of uncertainty and ways of knowing in interacting with citizen-clients*. IRSPM conference: Birmingham.
- Raaphorst, N. & Groeneveld, S. (2015). *How do frontline tax workers assess citizen-clients' trustworthiness? The role of signals and status characteristics*. EGPA Conference: Toulouse.
- Radnor, Z. & S.P. Osborne (2013). LEAN. A failed theory for public services? *Public Management Review*, 15(2), 265-287.
- Raisch, S. & Birkinshaw, J. (2008). Organizational Ambidexterity: Antecedents, Outcomes, and Moderators. *Journal of Management*, 34(3), 375-409.

- Ricard, L.M., Klijn, E.H., Lewis, M.J. & Ysa, T. (2016). Assessing public leadership styles for innovation: A comparison of Copenhagen, Rotterdam and Barcelona. *Public Management Review* (print).
- Riccucci, N. (2005). *How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*. Georgetown University Press.
- Roethlisberger, F.J. & Dickson, W. (1939). *Management and the Worker*. Harvard University Press.
- Selden, S.C., Brudney J.L. & Kellough, J.E. (1998). Bureaucracy as a Representative Institution: Toward Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory, *American Journal of Political Science*, 42(3), 719-44.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkeley and Los Angeles, California: Harper & Row Publishers.
- Smith, E. & Umans, T. (2015). Organizational Ambidexterity at the Local Government Level: The effects of managerial focus. *Public Management Review*, 17(6), 812-833.
- Stazyk, E.C. & Goerdel, H.T. (2010). The Benefits of Bureaucracy: Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 645-672.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag.
- Tummers, L. & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- Van de Walle, S. (2009). Overtolligheid en rommeligheid in publieke organisaties: Het belang van bricolage en improvisatie in innovatieve en crisisbestendige organisaties. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2009(4), 71-80.
- Van de Walle, S. (2016). Reforming Organizational Structures. Van de Walle, S. & Groeneveld, S. (eds). (2016). *Theory and practice of public sector reform*. London: Routledge.
- Van der Voet, J. (2015). *Richt je op de mensen, niet op de structuur*. Volkskrant, 27 november 2015.
- Van der Voet, J., Groeneveld, S. & Kuipers, B.S. (2014). Talking the talk or walking the walk? The leadership of planned and emergent change in a public organization. *Journal of Change Management*, 14(2), 171-191.
- Van der Voet, J., Kuipers, B. & Groeneveld, S. (2015). Held back and pushed forward: leading change in a complex public sector environment. *Journal of Organizational Change Management*, 28(2), 290-300.
- Van der Voet, J., Kuipers, B.S. & Groeneveld, S. (2016). Implementing change in public organizations: The relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context. *Public Management Review*, 18(6), 842-865.
- Van der Voet, J., Steijn, B. & Kuipers, B.S. (te verschijnen). What's in it for others? The relationship between prosocial motivation and commitment to change among youth care professionals. *Public Management Review*.
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. (fünfte, revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann), Tübingen: Mohr (Paul Siebeck).
- Weber, M. (2012). *Wetenschap als beroep. Politiek als beroep*. Nijmegen: Uitgeverij Vantilt (vertaling en nawoord Hans Driessen).
- Wright, B.E., Moynihan, D.P. & Pandey, S.K. (2012). Pulling the levers: Transformational leadership, public service motivation, and mission valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206-215.

Noten

- 1 Met dank aan Rein Dekkers, Ben Kuipers, Frits van der Meer, Nadine Raaphorst en Joris van der Voet voor hun commentaar op een eerdere versie van deze tekst.
- 2 Ook Hans Bekke, hoogleraar Bestuurskunde bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden in de periode 1990-2003, heeft zijn oratie aan bureaucratie gewijd (Bekke, 1990).
- 3 Zie voor een toelichting van verschillende mechanismen onder anderen: Bozeman (2000); Crozier (1964); Eisenstadt (1958); Kaufman & Van Witteloostuijn (2016).
- 4 Zie: Johan Olsen (2005; 2008), Paul Du Gay (2000; 2005) en Charles Goodsell (2004; 2015).
- 5 Zoals Weber (1972: 129) letterlijk schrijft: "... ohne Haß und Leidenschaft, daher ohne Liebe und Enthusiasmus" voor bepaalde belangen.
- 6 Zoals mijn collega Frits van der Meer (2012) in zijn oratie al heeft opgemerkt, heeft Weber hier overigens nadrukkelijk ook aandacht voor de professionele bureaucratie, waar hij uitlegt dat de competenties waarop de hiërarchie gebaseerd is, breder of smaller kunnen worden ingevuld, en de beschrijving van de competenties professionals bescherming biedt en een handelingskader verschaft.
- 7 Weber beschrijft de bureaucratische organisatie in het kader van het toenemend belang van het rationeel-legale gezag in de samenleving - te onderscheiden van charismatisch en traditioneel gezag. Zijn studie van de bureaucratie als organisatie vertrekt dus niet uit de wens om een zo efficiënt en effectief mogelijke organisatiestructuur te ontwerpen, waar het de ingenieur Frederick Taylor wel om te doen was.
- 8 En met het werk van Fayol (1916) en dat van Gulick en Urwick (1936).
- 9 Empirische studies toonden in de eerste plaats aan dat bureaucratie ongewenste *morele* gevolgen heeft, zoals vervreemding van het werk en bovenmatige controle van werknemers. In de tweede plaats stapelde het bewijs zich op dat de bureaucratische organisatievorm lang niet altijd effectief is. Zo wezen onder anderen onderzoekers van de Human Relations beweging op het belang van de *informele organisatie* voor de effectiviteit van organisaties (Roethlisberger & Dickson, 1939). Met de opkomst van het contingentiedenken werd bovendien definitief afgerekend met de bureaucratie als ideale organisatiestructuur door te beargumenteren en empirisch aan te tonen dat de omstandigheden bepalen welke structuur effectief is (Mintzberg, 1979).
- 10 Niet in de tweede betekenis en ook niet in de derde betekenis.
- 11 Die komt, als we Weber volgen, vanzelfsprekend neer op haar rationaliteit. Wat Weber daarmee bedoeld zou hebben, is uitvoerig bediscussieerd en een toelichting op de verschillende standpunten in deze discussie valt buiten het bestek van deze rede.
- 12 Onzekerheidsreductie gaat dus over controle en voorspelbaarheid, over beheersing en betrouwbaarheid. Bureaucratie is daarmee een ambivalent fenomeen: ze kan dwingend zijn, maar ook betrouwbaarheid en bescherming bieden. De organisatiesocioloog Paul Adler duidt deze ambivalentie van bureaucratie aan met het onderscheid tussen *coercive* en *enabling bureaucracy* (Adler & Borys, 1996; Adler, 2012). Binnen het vakgebied van publiek management zijn er daarnaast verschillende collega's die aandacht besteden aan belemmerende regels - *red tape* - en aan goede regels - *green tape* - die door werknemers inderdaad verschillend worden gewaardeerd (Feeney & DeHart-Davis, 2009). Deze 'goede' regels zijn schriftelijk vastgelegd en leggen uit hoe middelen en doelen aan elkaar gerelateerd zijn. Ze maken controle mogelijk, worden consistent toegepast en de bedoeling van de regels is voor alle betrokkenen duidelijk (DeHart-Davis, 2009).
- 13 Deze benaderingen zorgen ervoor dat we bureaucratie niet alleen als product bestuderen, maar ook als een *proces* dat in de organisatie moet zorgen voor onzekerheidsreductie (vergelijk Hoag, 2011).

- 14 Helemaal nieuw is dit voor de Leidse bestuurskunde zeker niet. Hans Bekke (zie noot 2) was van oorsprong een bedrijfskundige, gepromoveerd op een organisatiesociologisch proefschrift. En René Torenvlied, mijn voorganger op deze leerstoel, promoveerde net als ik in de sociologie.
- 15 Hood (1991) beschrijft deze ambivalentie in termen van de verschillende *waarden* die publieke organisaties moeten realiseren en die, omdat zij maar moeilijk gelijktijdig te realiseren zijn, achtereenvolgens meer of minder nadruk krijgen, met gevolgen voor de gekozen aansturing en structuur van de overheid.
- 16 In de jaren '80 en '90 zijn er verschillende studies verschenen naar zogenoemde parallelle structuren, organisatieontwerpen die bureaucratie combineren met een organische structuur buiten de lijn in de vorm van projectteams die de opdracht krijgen om processen te verbeteren (bijvoorbeeld: Bushe & Shani, 1991). Vergelijkbare, aan de private sector ontleende structuren en managementtechnieken zijn in de recente praktijk van publieke organisaties terug te zien, zoals *Lean*, *Agile* en *Rapid Improvement Events*, dit overigens zonder de onderliggende managementlogica te adopteren of zelfs maar te kennen (Radnor & Osborne, 2013). De populariteit is te verklaren uit een focus op efficiëntie in een tijd van bezuiniging, maar het gevolg is dat in de staande organisatie nog steeds weinig ruimte overblijft voor de organisatiekundig gezien noodzakelijke improvisatie (Van de Walle, 2009).
- 17 In een artikel in nota bene het tijdschrift *Regulation and governance* geeft de econoom Michael Piore op basis van onderzoek onder arbeidsinspecties in verschillende landen enkele voorzichtige, maar interessante aanwijzingen hoe publieke organisaties voorspelbaarheid en flexibiliteit kunnen combineren die in dezelfde richting wijzen. Hij ziet een belangrijke rol weggelegd voor decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en voor organisatiecultuur.
- 18 In het project *The Public Encounter. The Study of Interactions between Officials and Citizens* (<http://www.publicencounter.net>) onderzoeken Steven Van de Walle, Stéphane Moyson, Nadine Raaphorst, Shelena Keulemans en ik de onzekerheden, attitudes en socialisatie van ambtenaren die in hun werk veel contact hebben met burgers. Het project is gefinancierd door een NWO Vernieuwingsimpuls VIDI-beurs die in 2012 aan Steven van de Walle is toegekend.
- 19 Parallel aan het beleid dat gericht is op het management van onzekerheid, werkt de Belastingdienst aan de verdergaande automatisering van besluitvorming op basis van de analyse van de grote hoeveelheden data die de dienst in de loop der tijd verzameld heeft. Deze inspanningen om de besluitvorming te rationaliseren bestaan dus naast de erkenning dat besluitvorming ook om interpretatie vraagt en nooit volledig te rationaliseren valt.
- 20 Nadine Raaphorst focust in haar promotieonderzoek op hoe belastingambtenaren omgaan met onzekerheid in hun besluitvorming over dossiers van cliënten, onzekerheid die het gevolg is van ambiguïteit van de situatie en onvoorspelbaarheid van de reactie van cliënten. Het vraagt om *interpretatie* en om *improvisatie*, die onjuiste inschattingen en ongelijke behandeling tot gevolg kunnen hebben (Raaphorst, 2015; Raaphorst & Groeneveld, 2015).
- 21 Sociaal kapitaal verwijst hier naar sociale netwerken, gedeelde normen, participatie en vertrouwen tussen individuen onderling en instituties (Compton & Meier, 2016).
- 22 De reacties in de media op dit nieuws waren veelzeggend: veelvuldig werd gepleit, ook door de minister, voor een grotere rol voor de CITO-toets ten koste van de beslissruimte van de leerkracht. In plaats van te kijken naar hoe de beslissruimte van onderwijzers beter verbonden kan worden aan de waarden die scholen en de onderwijzers ongetwijfeld allemaal belangrijk vinden, was het eerste antwoord een voorstel voor een wetswijziging en een technisch instrument, de CITO-toets, om onzekerheidsreductie te bereiken.
- 23 Er is nog een keerzijde. In zelfsturende teams is onderling overleg een belangrijk instrument voor de vaststelling

van doelen en werkwijzen en is het dus belangrijk dat dit goed verloopt. Als niet ieders waarden en doelen overeenkomen, kunnen de ongeschreven regels als dwingend worden ervaren, of zelfs vervreemdend (Barker, 1993). James Barker heeft het over gecoördineerde controle - *concertive control* - die in de loop van de tijd sterker wordt. Dus als teams heterogeen zijn of als er geen congruentie bestaat tussen doelen van het management en die van werknemers zullen werknemers dergelijk overleg niet als ondersteunend ervaren, maar mogelijk even dwingend als bureaucratie (Adler & Borys, 1996). Of zelfs *nog* dwingender als gevolg van de persoonlijke betrokkenheid. Het kan bovendien het aanpassingsvermogen van het team aantasten op dezelfde wijze als bureaucratische controle dat doet.

- 24 De organisatiesocioloog Philip Selznick (1957) heeft het over “plumbing” en “poetry” om daarmee uit te drukken dat de organisatie zowel een technisch instrument is als een betekenisvolle institutie.
- 25 Transformationeel leiderschap kan daarnaast bijdragen aan de motivatie van medewerkers zich voor verandering en nieuwe taken in te zetten door het helder definiëren van nieuwe gemeenschappelijke doelen (Wright, Moynihan & Pandey, 2012; Van der Voet, Kuipers & Groeneveld, 2016).
- 26 Gedeeld leiderschap wil niet zeggen dat de leidinggevende geen belangrijke rol meer heeft. Integendeel, hij of zij is in de positie om gedeeld leiderschap te ondersteunen door medewerkers te stimuleren invloed uit te oefenen op anderen binnen en buiten de organisatie. Om het leiderschapspotentieel van medewerkers te ontwikkelen, is vertrouwen belangrijk. Het is een interessante vraag hoe dit te combineren met de eis van controleerbaarheid (Pearce, 2004). Vertrouwen schenken betekent immers onzekerheid *aanvaarden*.
- 27 Het originele citaat luidt: “Denn nichts ist für den Menschen als Menschen etwas wert, was er nicht mit Leidenschaft tun kann.”

SANDRA GROENEVELD (1972, ZUID-BEIJERLAND)



Sandra Groeneveld studeerde arbeids- en organisatiesociologie en promoveerde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Vanaf 2006 was zij verbonden aan de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam, eerst als universitair docent en later universitair hoofddocent Publiek Management. Van 2009 tot 2013 was zij zakelijk directeur van NIG, de landelijke onderzoeksschool voor bestuurskunde en politicologie. Per 1 oktober 2014 is zij benoemd tot hoogleraar Publiek Management aan de Universiteit Leiden. Vanaf 1 januari 2016 is zij tevens Wetenschappelijk Directeur van het Instituut Bestuurskunde.

Kunnen we zonder bureaucratie? Het antwoord op die vraag is niet zo eenvoudig. Organisatiekundig gezien zijn publieke organisaties vaak beter af zonder bureaucratie, omdat zij dan beter kunnen inspelen op veranderingen en wensen in de omgeving. Bestuurskundig gezien is bureaucratie echter noodzakelijk gegeven het belang van onzekerheidsreductie – controleerbaarheid en voorspelbaarheid - voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Publieke managers staan voor de uitdaging om met deze ambivalentie van publieke organisaties om te gaan.

In haar oratie stelt Groeneveld de vraag of onzekerheidsreductie ook op andere dan bureaucratische manieren georganiseerd kan worden. Ze houdt een pleidooi voor meer aandacht voor gedrag in organisaties, dat wil zeggen voor samenwerking en overleg en voor het gedrag van leidinggevendenden, zowel in de praktijk als in de wetenschappelijke studie van publiek management.



Universiteit
Leiden