

Over de competenties van de ‘nieuwe’ ambtenaar.

Prof. dr. Bram Steijn¹

Verschenen in:

Bram Steijn, (2009) Over de competenties van de ‘nieuwe’ ambtenaar. In: Ministerie van BZK, *Rijksambtenaren van de toekomst*, p. 30-45, s’Gravenhage.

Inleiding

Hoewel beslist niet onomstreden¹, heeft het competentiebegrrip zich een belangrijke plaats in modern HRM beleid verworven. Dat geldt niet alleen voor de private sector, want ook in de publieke sector bestaat veel aandacht voor competenties en in het verlengde daarvan voor competentie management. Het is zeker dat, mits goed toegepast, het denken in competenties en de vertaling daarvan in competentie management een belangrijke bijdrage kan leveren aan de prestaties van (private en publieke) organisaties (zie ook Seegers, 2006).

Een centrale vraag die daarbij rijst is in hoeverre de competenties waarover ambtenaren anno 2008 moeten beschikken, afwijken van die uit het verleden en de (nabije) toekomst. Beantwoording van deze vraag zal in dit essay centraal staan, waarbij we ook aan twee vervolgvragen aandacht zullen schenken, namelijk: 1) wat zijn met betrekking tot noodzakelijke competenties de verschillen tussen groepen ambtenaren; en 2) wat is de relatie tussen de competenties van ambtenaren en de context waarin deze functioneren. Of met andere woorden: aan welke voorwaarden moet een (publieke) organisatie voldoen om ervoor te zorgen dat ambtenaren hun competenties optimaal kunnen benutten?

Gegeven de noodzakelijke beperkingen voor een essay van beperkte omvang, zullen deze vragen uiteraard slechts summier kunnen worden behandeld. Ik hoop echter bij te kunnen dragen aan de discussie over de vraag over welke competenties ‘de’ ambtenaar in de nabije toekomst moet beschikken.

De opbouw van dit essay is daarbij aldus. Allereerst ga ik kort in op de essentie van het competentiebegrrip. Vervolgens wordt ingegaan op ‘oude’ en nieuwe competenties, waarna betoogd zal worden dat de nieuwe ambtenaar moet beschikken over een combinatie van beide. Hij of zij kan naar mijn mening veel van de traditionele ambtelijke competenties

¹ Prof.dr. Bram Steijn is als bijzonder hoogleraar ‘HRM in de publieke sector’ verbonden aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn dank gaat uit naar Wouter van der Torre voor literatuuronderzoek dat aan de basis van dit essay ligt. Hij wordt, evenals Peter van der Parre, Annemieke van Baar en Claartje Brons ook bedankt voor zijn commentaar op een eerste versie.

zeer beslist niet weggooien. Er zullen tien verschillende competenties worden onderscheiden, waarbij twee echter net iets belangrijker zijn dan de andere acht. Vervolgens gaan we in op de vraag in of de aldus geformuleerde competenties voor alle groepen ambtenaren even belangrijk zijn. De beschouwing wordt beëindigd met de context waarin deze competenties tot bloei kunnen komen. In navolging van een analyse van de ROB wordt daarbij betoogd dat ingrepen in de organisatiecultuur daartoe essentieel zijn.

Met nadruk moet worden gesteld dat dit essay een verkennend karakter heeft. Weliswaar is de beschouwing gebaseerd op wetenschappelijke bronnen, maar van een doorwrochte empirische analyse is geen sprake. Dit essay is daarom vooral opinievormend en niet concluderend bedoeld.

Het competentiebegrif

Volgens Christis en Fruytier (2006: 6) ligt de oorsprong van het denken over competenties en competentie-management in het werk van McClelland. Volgens hen kan in essentie competentie-management gezien worden als een formeel beoordelingssysteem, waarbij ervan wordt uitgegaan dat competenties beter in staat zijn (superieure) prestaties te verklaren dan geschiktheidstesten of diploma's (Christis en Fruytier, 2006: 9). Competenties kunnen daarbij worden opgevat als 'onderliggende en duurzame kenmerken van personen die de oorzaak zijn van superieur presteren' (Christis en Fruytier, 2006: 6). Frese (in Hayton en McEvoy, 2006) definieert competenties aldus: "a competency describes a combination of skills, attitudes, and behaviors that an individual or an organization is competent at, that is, the ability to deliver; perform (a set of) tasks with relative ease and with a high level of predictability in terms of quality and timeliness." Competenties omvatten dus niet alleen kennis en vaardigheden (hoewel die wel van belang zijn!), maar vooral ook de persoonlijke eigenschappen, attitudes, motieven, e.d. van werknemers.

In onderzoek zijn een beperkt aantal generieke competenties geïdentificeerd (Christis en Fruytier spreken over lijsten en woordenboeken met 20 tot 50 van dergelijke generieke competenties). De standaardwerkwijze in de toepassing van competentie-management komt er op neer dat men allereerst voor een bepaalde functie een beperkt aantal competenties selecteert waarvan men aanneemt dat ze noodzakelijk zijn om in deze specifieke functie goed te kunnen presteren. Vervolgens worden deze competenties geoperationaliseerd in een aantal specifieke gedragscriteria, en ten slotte worden medewerkers op grond van deze gedragscriteria beoordeeld.

Uiteraard is het daarbij de bedoeling dat medewerkers hun competenties op grond van deze beoordeling verder ontwikkelen. Als alle medewerkers over de vereiste competenties beschikken, dan zullen ze beter presteren, en dan zal dus ook de organisatie waarin ze werken goed presteren. Cruciaal is dan natuurlijk dat men er inderdaad in geslaagd is de juiste competenties en gedragscriteria te identificeren. Koppeling van competenties aan de doelen van de organisatie is daarbij essentieel. Slaagt men daarin niet, dan gaat het hele verhaal uiteraard niet op.

Verderop in dit betoog zullen we nog betogen dat de toepassing van competentie-management in de praktijk weerbarstig is. Het gevaar dat onder het mom van competentie-management een complexe bureaucratische structuur wordt opgetuigd, is zeker niet denkbeeldig. Er zijn zelfs aanwijzingen dat vanwege mislukte pogingen tot invoering, de term ‘competentie-management’ voor sommige leidinggevendenden en werknemers een besmet woord is geworden.

Voor de lijn van het betoog in dit essay is dat echter niet essentieel. Competenties en competentie-management zijn in principe twee losstaande begrippen. Men kan zeer wel een verandering in noodzakelijke competenties van ambtenaren constateren, zonder daar de consequentie aan te verbinden dat een organisatie een bepaald systeem van competentie-management moet omarmen. Sterker nog, aan het eind van dit essay zal worden betoogd dat veranderingen in de organisatiecultuur voor het tot zijn recht laten komen van ‘nieuwe’ competenties, belangrijker zijn dan systeem of structuuringrepen.

Competenties in de publieke sector

Het Weberiaanse model

Aandacht voor competenties en competentie-management is ook in de publieke sector wijdverbreid. Voor een goed begrip is het van belang om daarbij eerst een blik te werpen op de competenties die traditioneel gezien in de publieke sector van belang zijn.

Het zal velen duidelijk zijn dat het klassieke aan Max Weber ontleende model van de bureaucratie maatgevend is voor de klassieke competenties van ‘de ambtenaar’. In haar scriptie over de ‘nieuwe’ gemeenteambtenaar definieert Van de Vlugt (2005: 5) de essentie van dit klassieke model aldus:

De ambtenaar maakte op een neutrale en waarde vrije manier afwegingen van het algemeen belang. Daarbij werkte hij in een bureaucratische organisatie waarin hiërarchie bepaalde wat de taken waren.

Uitvoeren van die taken gebeurde op grond van regels waarbij de persoonlijkheid van de ambtenaar zoveel mogelijk werd uitgeschakeld. Hij bevatte kennis en kunde op zijn vakgebied.

Hoewel men op het eerste gezicht zou denken in het Weberiaanse model kennis en vaardigheden centraal staan en het citaat aangeeft dat ‘de persoonlijkheid van de ambtenaar moet worden uitgeschakeld’, zijn bepaalde competenties (zoals objectiviteit en het consequent kunnen toepassen van regels) kenmerkend. Van de Vlucht (2005: 10) vat de competenties van de ambtenaar in het Weberiaanse model als volgt samen:

Tabel: 1 Competenties in het Weberiaanse model

De loyale ambtenaar	Volger: loyaal zijn aan superieur
De neutrale ambtenaar	Neutraal en waardevrij: afwegingen van het algemeen belang
De zakelijke ambtenaar	Afstandelijk/ naar binnen gericht
De bureaucratische ambtenaar	Bureaucraat; hiërarchische relatie, op regels gericht
De integere ambtenaar	Geen misbruik van ambt maken
De deskundige ambtenaar	Specialist, deskundig op één gebied

Bron: ontleend aan Van de Vlucht (2005)

Deze competenties staan niet op zichzelf, maar hangen samen met datgene wat traditioneel van de Staat wordt verwacht. In het Weberiaanse model wordt de overheid primair als een *democratische rechtsstaat* gezien, waarbinnen centrale waarden als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en legitimiteit van doorslaggevende betekenis zijn.

Conform de uitgangspunten van competentie management kun je daarom stellen dat op het niveau van de organisatie het voor het bereiken van deze centrale waarden cruciaal is dat werknemers beschikken over de genoemde competenties zoals loyaliteit, neutraliteit, integriteit, e.d.

De opkomst van nieuwe competenties

Sinds een aantal decennia ligt het traditionele Weberiaanse model onder vuur. Hervorming van de publieke sector staat sinds de jaren zeventig en tachtig hoog op de (internationale) politieke agenda (vergelijk Pollitt en Bouckaert, 2000). Deze hervormingen worden veelal in verband gebracht met een stroming die bekend staat als *New Public Management* (NPM). Zonder in een uitgebreide beschouwing te vervallen over wat NPM nu wel of niet precies is (in feite is het zonder enige twijfel een veelkoppig monster), kunnen we stellen dat NPM uitgaat van een bedrijfsmatige oriëntatie op de overheid, waarbij het idee overheerst dat de overheid in haar bedrijfsvoering zoveel mogelijk gebruik moet maken van principes die ook in de private sector gebruikt worden (met nadruk op de rol van de markt). Bovens et al. (2001: 193) noemen in dat kader vijf elementen die voor het managen van publieke organisaties van

belang zijn, en die in meer of mindere mate haaks staan op het traditionele Weberiaanse model: publiek ondernemerschap (e.g. een goede ambtenaar moet risico's niet uit de weg gaan), resultaatgerichtheid (effectiviteit), bedrijfsmatig werken (efficiency), concurrentie en klantgerichtheid.

Als theoretische benadering is NPM in de praktijk zeer succesvol geweest. Het effect op de bedrijfsvoering van publieke organisaties is – met uiteraard verschillende accenten – in nagenoeg alle geïndustrialiseerde landen zeer groot geweest (vergelijk Pollitt en Bouckaert, 2000). Processen als privatisering, marktwerking, decentralisering, harmonisering van de ambtelijke status, en een grotere rol voor het management in het besturen van hun organisatie kunnen met de opkomst van NPM in verband worden gebracht.

Het spreekt voor zich dat in een organisatie waarin NPM-achtige principes centraal staan, van werknemers andere competenties worden gevraagd dan in een traditioneel Weberiaanse bureaucratie.

Het is van belang op te merken dat de opkomst van NPM niet de enige ontwikkeling is geweest die heeft geleid tot het benadrukken van andere competenties voor ambtenaren. Processen zoals globalisering, automatisering en voortgaande democratisering spelen zonder twijfel ook een rol.

Kortweg gezegd, kan men stellen dat voortgaande globalisering tot een grotere flexibilisering noopt (in die zin is NPM overigens ook te zien als een logisch gevolg van deze globalisering). Die flexibilisering geldt niet alleen voor private bedrijven, maar ook voor publieke organisaties – al was het maar omdat ook publieke organisaties moeten inspelen op een steeds sneller veranderende omgeving. Ook zij moeten dus flexibeler worden.

Wat betreft het belang van democratisering kan bijvoorbeeld op de opkomst van interactieve beleidsvorming worden gewezen. Het spreekt zich dat het interactief omgaan met burgers specifieke competenties van de organisatie en de betrokken ambtenaren vraagt. Van de Vlugt (2005: 14) vat dat aldus samen:

Ambtenaren bedrijven door het interactief bestuur zelf ook politiek. Ze komen in de politieke wereld van strijd, partijbelang, emotie, conflict en macht in plaats van de ambtelijke wereld van volgzzaamheid, algemeen belang, ratio, loyaliteit en recht. Ambtenaren moeten ook diplomatiek en communicatief zijn, ze moeten kunnen omgaan met de mondigheid van de burger. Kortom interactief beleid maakt politieke vaardigheden van de ambtenaar belangrijker.

Mede door de opkomst van interactief bestuur – maar overigens ook door andere ontwikkelingen, zoals de eerder genoemde noodzaak voor meer flexibiliteit – vervaagt het onderscheid tussen politiek en ambtenarij. Nu is het natuurlijk niet de bedoeling dat ambtenaren zelf politiek gaan bedrijven, maar dit veronderstelt wel dat ambtenaren beter dan in het verleden in staat moeten zijn de politieke gevoeligheden van ontwikkelingen in te schatten en daarnaar te handelen. Dit geldt beslist niet alleen voor topambtenaren (waar dit waarschijnlijk altijd al een belangrijke competentie is geweest), maar juist ook voor lagere ambtenaren die in direct contact met de burger staan. Dit is mede zo belangrijk, omdat burgers hun mening over de overheid voor een deel zullen vormen in directe interactie met de (lagere) ambtenaren waarmee ze in contact komen. Hun ervaringen met leraren, politieagenten, maatschappelijk werkers, ambtenaren op het stadhuis, e.d. zullen ten dele hun mening over het functioneren van de overheid bepalen.

Maar welke competenties zijn nu anno 2008 van belang? Een belangrijk deel van het antwoord is in 2004 al door de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB) gegeven in een interessant advies over de organisatiecultuur van de rijksdienst.

De analyse van de ROB begint met de constatering dat burgers om een ‘beter presterende’ overheid vragen, die slagvaardig(er) is en beter luistert naar de burgers. Van ambtenaren verwachten zij vervolgens de ontwikkeling van een *fors* postuur om aan dit verlangen van burgers tegemoet te komen: de overheid (en ook haar ambtenaren) moet flexibel, omgevingsbewust, resultaatgericht en samenwerkingsbereid zijn. Deze kenschets vat de hoofdlijn van de paragraaf tot nu toe goed samen, hoewel het toenemend belang van politieke vaardigheden van ambtenaren er slechts impliciet inzit. Naar mijn mening moet dat punt dan ook worden toegevoegd. Conform de eerdere tabel over het Weberiaanse model, kunnen we daarmee de noodzakelijke *nieuwe* competenties van ambtenaren aldus samenvatten:

Tabel: 2 Nieuwe competenties in de (p)forse ambtenaar

De politiek bewuste ambtenaar	Moet zich bewust zijn van de politieke implicaties van zijn handelen
De resultaatgerichte ambtenaar	Moet oog hebben voor effectiviteit en efficiency
De omgevingsbewuste ambtenaar	Moet een open oog hebben voor wat in de samenleving speelt
De flexibele ambtenaar	Moet in staat en bereid zijn zich aan te passen;
De samenwerkende ambtenaar	Moet bereid zijn om – ook buiten de eigen afdeling – de samenwerking te zoeken

In plaats van FORS, kan dan van PROFS worden gesproken – waarbij de P voor ‘politiek bewust staat’².

Ter afsluiting van deze paragraaf is het goed om te constateren dat de aandacht voor competenties en competentie management zeker niet alleen een verschijnsel is dat kenmerkend is voor de Nederlandse publieke sector. Eigenlijk zien we aandacht voor het competentiefenomeen in bijna alle Westerse landen. Zo bespreken Hood en Lodge (2004) de invoering van verschillende competentie managementsystemen in respectievelijk de USA, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Zij laten daarbij zien dat – ondanks grote verschillen in de uitvoering – de invoering van deze systemen nauw verband houdt met pogingen tot hervorming van de publieke sector in die landen. Daarbij staat het streven centraal om te komen tot een grotere effectiviteit en het verlangen om te komen tot een *‘more outward-looking, customer-focused approach to public management’* – ofwel in ROB termen de noodzaak voor resultaatgerichtheid en omgevingsbewustheid. Iets soortgelijks laten Brans en Hondeghem (2004) zien in een analyse van de invoering van een systeem voor competentie management in België. Een bijkomend motief in de Belgische situatie was echter ook dat men door de invoering van een ‘modern’ systeem aantrekkelijker hoopt te worden op de arbeidsmarkt voor vooral jongere werknemers. Het beoogde systeem is namelijk flexibeler en minder star is dan het bestaande Belgische carrièresysteem binnen de overheid. Hier zijn competenties dus ook gekoppeld aan flexibiliteit.

Daarmee legt het Belgische onderzoek overigens een belangrijke relatie met wat werknemers *zelf* willen. Organisaties kunnen immers veel moois voor hun werknemers bedenken, maar als dat niet aansluit bij datgene wat werknemers van hun baan verwachten – zeker in tijden van krapte op de arbeidsmarkt – dan kan dat het bereiken van de door de organisatie gestelde doelen ernstig belemmeren.

Competenties anno 2008: de noodzaak tot integratie van ‘oud’ en ‘nieuw’

Weten we nu wat de vereiste competenties van de nieuwe ambtenaar zijn? Zeker niet. Het verhaal is namelijk nog niet rond. Tot enige jaren geleden was het NPM denken dominant en stond het Weberiaanse model onder grote druk. Inmiddels lijkt de pendule echter weer op de weg terug. In de wetenschappelijke discussie werden al langer vraagtekens bij de

² Montenarie en Van Venrooij (2005) spreken overigens ook over PROFS (Praktisch, Resultaatgericht, Open, Flexibel en Samenwerkend), maar daar staat de P dus voor praktisch, terwijl de overige afkortingen vrij nauw overeenstemmen.

veronderstelde voordelen van NPM gezet. Langzaamaan zien we echter hetzelfde gebeuren in de bestuurlijke en ambtelijke praktijk.

Veelzeggend is in dat verband een OECD studie uit 2005. Daar waar de OECD altijd een sterk pleitbezorger van de introductie van NPM principes was, is zij in deze studie voorzichtiger. Hoewel nog steeds pleitend voor voortgaande hervorming in de publieke sector, stellen zij nu:

“Indeed, some reforms have produced unintended consequences, and have damaged underlying public sector and governance values.” (<http://www.oecd.org/dataoecd/40/33/35654629.pdf>)

In tegenspraak met de NPM gedachte wordt aandacht gevraagd voor de waarden die specifiek zijn voor de publieke sector. Dit sluit aan bij de discussie in Nederland, waar bijvoorbeeld steeds meer afstand wordt genomen van het idee van normalisering (i.e. het proces van gelijkenschakelingen van arbeidsvoorwaarden en –verhoudingen in de publieke sector aan die in de private sector).

Typerend is ook de revival in aandacht voor integriteitsvraagstukken. Ondanks de eerdere aandacht voor normalisering bevat de herziening van de ambtenarenwet immers een aantal artikelen over integriteit van ambtenaren en is er inmiddels een ambtseed ingevoerd.

Deze ontwikkelingen laten zien dat op het moment het idee (weer) omarmd wordt dat werken in de publieke sector iets bijzonders is, en niet helemaal te vergelijken is met een ‘gewone’ baan in de private sector. Iets dergelijks wordt ook uitgestraald door de arbeidsmarktcampagne ‘*werken bij het Rijk als je verder denkt*’, waarin beklemtoond wordt dat je met een baan bij de overheid een bijzondere bijdrage aan de samenleving en het oplossen van maatschappelijke problemen levert.

Ook deze ontwikkeling heeft zijn pendant in de wetenschappelijke discussie. Al sinds het begin van de jaren negentig wordt daarin het belang benadrukt van *public service motivation* (vergelijk Steijn, 2006). Kortweg komt deze discussie er op neer dat een belangrijk deel van de ambtenaren een bewuste keuze heeft gemaakt voor een baan in publieke dienst, omdat zij (een deel van) hun arbeidsmotivatie ontleen aan het kunnen dienen van de publieke zaak. Juist daarin, zo is de gedachte, onderscheiden ambtenaren zich van veel werknemers in de private sector.

In zeker opzicht zijn bovenstaande ontwikkelingen te interpreteren als een herwaardering van het belang van het klassieke Weberiaanse model. De ROB heeft dat overigens al in haar analyse uit 2004 benadrukt. Letterlijk zegt de ROB in haar samenvatting (2004: 8):

“ Grootschalige operaties die erop gericht zijn de kern van de organisatiecultuur van de overheid – het normatieve, rechtsstatelijk kader – te beïnvloeden, zijn ongewenst.”

De facto pleit de raad voor een soort incorporatie van haar ideeën over een FORSe overheid met de uitgangspunten van het traditionele Weberiaanse model. Heel duidelijk over hoe dat precies moet gebeuren is zij echter niet. Ook – maar dat was ook niet een opdracht aan de commissie – blijft onduidelijk over welke competenties een ambtenaar dan precies moet beschikken. Hoe verhouden nieuwe en oude competenties zich dan precies tot elkaar?

Eerlijk gezegd is dat ook geen gemakkelijk te beantwoorden vraag. Zeker niet, omdat een aantal van de oude en nieuwe competenties strijdig met elkaar lijken. Niettemin zal ik een poging doen tot formulering van de competenties die naar mijn mening voor ambtenaren anno 2008 gewenst en noodzakelijk zijn.

Tabel 3 Noodzakelijke Competenties anno 2008

De integere ambtenaar	Geen misbruik van ambt maken
De neutrale ambtenaar	Neutraal en waardevrij: afwegingen van het algemeen belang;
De deskundige ambtenaar	Deskundig op één of meerdere gebied(en)
De kritisch-loyale ambtenaar	Moet loyaal zijn aan de publieke zaak, maar bereid zijn kritiek te leveren
De PSM gemotiveerde ambtenaar	Moet de publieke zaak willen dienen
De politiek bewuste ambtenaar	Moet zich bewust zijn van de politieke implicaties van zijn handelen
De resultaatgerichte ambtenaar	Moet oog hebben voor effectiviteit en efficiency
De omgevingsbewuste ambtenaar	Moet een open oog hebben voor wat in de samenleving speelt
De flexibele ambtenaar	Moet in staat en bereid zijn zich aan te passen;
De samenwerkende ambtenaar	Moet bereid zijn om – ook buiten de eigen afdeling – de samenwerking te zoeken

Als we deze tabel 3 met tabel 1 vergelijken, dan moeten we constateren dat de hedendaagse ambtenaar in mijn optiek vooral over méér competenties moet beschikken dan in het verleden. Veel van de oude klassieke competenties gelden nog steeds. Een ambtenaar moet nog steeds integer, neutraal, deskundig en loyaal zijn. Hoewel de inhoud van deze competenties enigszins is veranderd: anders dan in het klassieke model, moet een ambtenaar op *meerdere* terreinen deskundig zijn en vooral *kritisch* loyaal zijn: men moet niet zozeer loyaal aan een superieur doch vooral aan de publieke zaak als zodanig zijn. Uitgaande van die loyaliteit mogen ambtenaren – uiteraard binnen bepaalde marges – kritisch zijn naar hun collega's, hun superieuren en hun organisatie. Een vitale organisatie vraagt heden ten dage immers om een bepaalde mate tegenspraak.

Naast deze klassieke competenties gelden de door de ROB benoemde *forse* competenties. Eigenlijk zijn deze competenties deels de vertaling van de door de NPM beïnvloede context waarin efficiëntie en flexibiliteit ook voor de publieke sector kernwaarden

zijn. Politieke bewustheid is daarbij een extra competentie waarvan de noodzaak eerder is betoogd.

Ik heb echter nog een belangrijke competentie in tabel 3 toegevoegd: een ambtenaar moet de publieke zaak *willen* dienen en hart hebben voor deze zaak, ofwel hij moet beschikken over PSM. Deze competentie is naar mijn mening vooral ook belangrijk omdat juist vanwege het feit dat een ambtenaar over zoveel verschillende competenties moet beschikken, hij onvermijdelijk te maken zal krijgen met dilemma's doordat een aantal van deze competenties in een spanningsvolle verhouding tot elkaar staan.

Integriteit en flexibiliteit zijn allebei belangrijk: maar hoe integer ben je als je met alle winden mee waait? Betekent flexibiliteit ook dat je vandaag A, morgen B en overmorgen C kunt zeggen? Wat betekent dat dan voor de rechtszekerheid en voor de legitimiteit van het beleid? Iets soortgelijks geldt voor neutraliteit en resultaatgerichtheid. Teveel nadruk op 'scoren', kan leiden tot te veel oog voor deelbelangen. Afweging van belangen kost per definitie tijd, en sowieso kan het waarborgen van deelbelangen ten koste gaan van direct resultaat. Met andere woorden: de huidige ambtenaar moet niet alleen over *meer* competenties beschikken, hij moet ook in staat zijn om te gaan met de dilemma's waarmee toepassing van deze competenties in de praktijk gepaard kan gaan.

Juist de noodzaak om hiermee om te kunnen gaan, wijst er op dat naar mijn overtuiging twee competenties net iets belangrijker zijn dan de andere: Integriteit en hart hebben voor de publieke zaak (de PSM motivatie).

Integriteit is naar mijn mening de meest cruciale competentie. Zonder integriteit geen democratische rechtstaat, en bij het afwegen van belangen dient integriteit van de afweging daarom op de eerste plaats te staan. De wil om de publieke zaak te dienen is echter eveneens een cruciale competentie. De overheid is geen bedrijf, en burgers zijn behalve klant in de eerste plaats ook burger. In de afweging tussen verschillende belangen (zoals doelmatigheid, flexibiliteit, maar ook legitimiteit en rechtmatigheid) dient een ambtenaar voor ogen te houden waarvoor hij zijn werk uiteindelijk doet (ofwel de burger of de samenleving). Dit kan hem helpen bij het maken van keuzes. Een bepaald idee of systeem kan nog zo efficiënt zijn, indien het de publieke zaak schaadt, dienen ambtenaren zich er verre van te houden.

Natuurlijk lossen we daarmee niet alle mogelijke praktijkproblemen op. Want wanneer schaadt een voorstel de publieke zaak? En tot op welke hoogte vinden we een trade-off tussen bijvoorbeeld rechtmatigheid en efficiëntie aanvaardbaar? In de praktijk heeft een ambtenaar daarvoor al zijn competenties nodig. Het maken van de afweging is uiteindelijk een 'balancing act', waarvoor geen ultieme recepten voor de oplossing bestaan.

Ik wil echter benadrukken dat integriteit en hart voor de publieke zaak daarbij net iets meer nadruk dienen te krijgen dan andere competenties. In die zin zijn ‘oude’ competenties (want – hoewel niet zo benoemd – een PSM oriëntatie is eerder een oude dan een nieuwe competentie) dus naar mijn overtuiging net iets belangrijker dan ‘nieuwe’ competenties.

Competenties als eenheidsworst?

Een belangrijke vraag is of alle genoemde competenties in dezelfde mate voor alle ambtenaren even belangrijk zijn. Zo gesteld is deze vraag bijna retorisch: natuurlijk niet. Wat zwakker geformuleerd is het wel zo dat alle genoemde competenties in enige mate bij alle werknemers in overheidsdienst aanwezig zouden moeten zijn. De mate waarin zal echter verschillen.

In zijn algemeenheid zal gelden dat naarmate ambtenaren een centralere rol in het primaire proces van een overheidsorganisatie innemen, *méer* van de genoemde competenties *in sterkere mate* dienen te hebben. Bijvoorbeeld: een beleidsmedewerker op een ministerie dient in redelijke mate over *alle* competenties te beschikken. Voor een medewerker op een lagere, meer uitvoerende positie in een uitvoeringsorganisatie is dat minder van belang. Hoewel voor hen ook geldt dat de in tabel 3 opgenomen klassieke Weberiaanse competenties van essentieel belang zijn. *Alle* ambtenaren dienen integer en neutraal te zijn, omdat zoals eerder opgemerkt het ontbreken van deze competenties de basis van de democratische rechtstaat zal aantasten. Het eerder genoemde punt dat burgers hun mening over de overheid mede vormen op basis van directe interactie met lagere uitvoerende ambtenaren is daarbij essentieel. Juist daarom dienen deze contactambtenaren de waarden uit te dragen waar de overheid voor staat. Dat betekent dat ook competenties als omgevingsbewustzijn en resultaatgerichtheid voor deze ambtenaren belangrijk zijn. Politiek bewustzijn, kritische loyaliteit, flexibiliteit en samenwerkingszin spelen wat minder – hoewel overigens de maatschappelijke discussie over het gebrek aan samenwerking tussen bijvoorbeeld organisaties in de jeugdzorg laat zien dat samenwerkingsbereidheid op tal van terreinen van belang is.

Een specifieke oriëntatie op de publieke sector is niet voor alle ambtenaren in dezelfde mate even belangrijk. Hoewel het zeker zal helpen als alle ambtenaren zich realiseren wat het (maatschappelijk) doel van hun werk is. Uit de motivatieliteratuur weten we immers dat werken voor een concreet doel motiverend is en leidt tot betere prestaties (vergelijk Perry et al., 2006). Niettemin kan men volhouden dat een dergelijke specifieke motivatie voor de

arbeidsprestatie van een beleidsmedewerker of een leraar belangrijker is dan voor – bijvoorbeeld – een afdelingssecretaresse in een gemeente.

Het is uiteindelijk aan overheidsorganisaties zelf om te bepalen in welke mate zij de genoemde competenties voor (specifieke groepen van) van hun personeel belangrijk vinden. Ook is het aan hen om zich te bezinnen op de vraag welke specifieke gedragscriteria men aan de verschillende competenties wil koppelen. Van een gemeentesecretaris verwacht men immers een ander soort omgevingsbewustzijn dan van een politieagent.

In andere woorden: indien men competenties wil gaan managen dan vraagt dat om een decentraal beleid, omdat a) de exacte mix van competenties afhankelijk is van de functie (werkzaamheden) en de context (de specifieke organisatie en haar omgeving), waardoor b) er al naar gelang de omstandigheden specifieke gedragscriteria aan algemene competenties moeten worden gekoppeld.

Competenties in de praktijk

Men kan nog zulke mooie competenties formuleren en uitwerken in fraaie competentie-managementsystemen, ook hier geldt het aloude spreekwoord ‘the proof of the pudding is in the eating’.

Het grote gevaar van het gebruik van competentie-managementsystemen is dat ze vervallen tot een ‘rituele dans’ (vergelijk Steijn, 2003). Er is dan een mooi systeem van competenties en gedragscriteria opgesteld, maar afgezien van een jaarlijks gesprek tussen leidinggevende en medewerker waarop deze criteria worden ‘afgevinkt’ gebeurt er niets mee. In feite heeft zo’n systeem dan een negatief effect: er zijn verwachtingen gewekt die niet worden waargemaakt en het jaarlijkse gesprek wordt door betrokkenen feitelijk als tijdverlies gezien. Het formuleren van competenties en het gebruik ervan als er daadwerkelijk een relatie wordt gelegd tussen deze competenties en het presteren van medewerkers en organisaties. Alleen als voor medewerkers en leidinggevendenden deze koppeling zichtbaar is, heeft het investeren in de ontwikkeling van competenties zin.

Volgens onderzoek van Van der Meer en Toonen (2005) loopt invoering van competentie-management in de rijksdienst overigens minder soepel. Letterlijk stellen zij dat:

“Although all departments have taken steps in this area, relatively few well-developed competency management programmes are in use.” (2005: 850)

Het probleem is volgens hen dat veel leidinggevend en staf de meerwaarde van de invoering van competentie management niet zien, mede door eerdere negatieve ervaringen op het gebied van integratie tussen HRM en het dagelijkse werk van een lijnmanager.

In dat opzicht is het onderzoek van Kampermann (2006) naar strategisch competentie management in Nederlandse gemeenten relevant. Hoewel de invoering van dergelijke systemen volgens zijn analyse daar niet zonder problemen verloopt, concludeert hij dat het voor de betrokken gemeenten overduidelijk is dat competentie management werkt, maar dat het “waarom en hoe (...) voor een deel toch een mysterie [blijft] (2006: 65).

Competenties en organisatiecultuur

Eén belangrijke vraag resteert nog. Hoe zorg je ervoor dat werknemers ook daadwerkelijk over de gewenste competenties beschikken? Uiteraard is dit een vraag van goed HRM-beleid, waarbij twee pijlers van belang zijn. In de eerste plaats dient men werknemers te werven die aan het gevraagde competentieprofiel voldoen. In de tweede plaats – en dat is misschien nog belangrijker – dient men ervoor te zorgen dat werknemers de gevraagde competenties (verder) ontwikkelen, c.q. niet verliezen. Dit vraagt om een goede HR-cyclus, waarin eventuele competentietekorten kunnen worden gesignaleerd en bestaande competenties verder kunnen ontwikkeld. Belangrijk is dus een omgeving waarin de competenties van werknemers goed kunnen gedijen.

Voor een deel vraagt een dergelijke omgeving structurele ingrepen. Hood en Lodge (2004) wijzen er bijvoorbeeld op dat veel overheidsbureaucratieën aan ‘system failures’ lijden, waardoor – hoe goed de individuele competenties ook zijn ontwikkeld – op geaggregeerd niveau overheidsorganisaties minder goed presteren dan gewenst. Terecht heeft de ROB er op gewezen dat vooral een verandering van de organisatiecultuur noodzakelijk is. Zij verbaast zich er daarbij over dat dit – ondanks het feit dat het vorige kabinet hier wel oog voor had – nauwelijks een rol speelde in het toenmalige programma ‘Andere Overheid’.

Dat aandacht voor organisatiecultuur nodig is blijkt ook uit onderzoek van BZK. Van alle overheids werknemers antwoordt 25% negatief op de stelling “Binnen mijn organisatie heerst een open organisatiecultuur waarin voldoende ruimte is voor het uiten van kritiek en het geven van eerlijke adviezen”. Tevens blijkt dat één op de zeven ambtenaren weinig vertrouwen heeft in de integriteit van de eigen organisatie (Ministerie van BZK, 2007a: 32). Eigen analyses op het POMO bestand van BZK geven bovendien aan dat bijna 30% van de ambtenaren ontevreden is over de resultaatgerichtheid van de eigen organisatie.

Met andere woorden: een aantal cultuurelementen die noodzakelijk zijn om de competenties van werknemers in de bedoelde richting te ontwikkelen zijn, althans in de ogen van de werknemers zelf, in veel organisaties in onvoldoende mate aanwezig.

De ROB constateert dat aandacht voor cultuurverandering in de grote hervormingsprogramma's van de rijksdienst sinds de jaren zeventig mager is geweest. Veelal komt men in de betrokken programma's niet verder dan de constatering dat een cultuuromslag 'uiteraard' nodig is (ROB, 2004: 35). Veelal concentreren de voorstellen zich echter op structuurverandering en er is er te weinig aandacht voor de noodzakelijke cultuurveranderingen.

Conclusie

In deze bijdrage pleit ik niet voor heel andere competenties van ambtenaar. Voor een deel heeft in mijn optiek ook de ambtenaar van de toekomst competenties nodig die rechtstreeks uit het Weberiaanse model voortvloeien. De op basis van het ROB rapport geformuleerde competenties (inclusief het politiek bewustzijn) zijn daar echter additioneel bijgekomen, waardoor we tien noodzakelijke competenties kunnen onderscheiden: integriteit, neutraliteit, deskundigheid, kritische-loyaliteit, gemotiveerd zijn voor de publieke zaak, politiek bewustzijn, resultaatgerichtheid, omgevingsbewustheid, flexibiliteit en samenwerkingsbereidheid.

In de praktijk hebben ambtenaren vaak met een weerbarstige werkelijkheid te maken, en kan – zoals is betoogd – toepassing van deze competenties in de praktijk tot dilemma's leiden. Om een houvast te bieden is het naar mijn mening daarom van belang dat er net iets meer waarde aan de competenties integriteit en motivatie voor de publieke zaak wordt gehecht dan aan andere competenties.

Naar mijn mening zijn de hier geformuleerde competenties kenmerkend voor wat anno 2008 van een ambtenaar mag worden verwacht. Ik verwacht tevens dat de houdbaarheid van deze competenties groot zal zijn. Dat neemt niet weg – het spreekwoord indachtig dat 'voorspellen moeilijk is, vooral als het over de toekomst gaat' – dat overheidsorganisaties alert moeten zijn op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen die om nieuwe of herformulering van bestaande competenties vragen.

Het zou jammer zijn als de weerstand die het begrip competentie management soms oproept, ertoe zou leiden dat de vraag welke competenties de ambtenaar anno 2008 behoort te hebben naar de achtergrond drukt. Dat neemt niet weg dat ik meer heil verwacht van ingrepen

in de organisatiecultuur, dan van complexe competentie-managementsystemen of structuurveranderingen.

Zoals hierboven opgemerkt heeft de ROB al opgemerkt dat grote hervormingen in de rijksdienst teveel op structuurveranderingen focussen. De vraag is of dat anno 2008 heel anders is. Het is wat dat betreft niet hoopgevend dat zowel in de recente Nota Vernieuwing Rijksdienst (2007b) als in het bijbehorende voorstel voor een Sociaal Beleidskader (2007c), het woord ‘organisatiecultuur’ geen enkele keer voorkomt.

Impliciet is een gewenste cultuurverandering in deze stukken natuurlijk wel aanwezig, maar naar mijn mening is het niet expliciet benoemen daarvan een gemiste kans. Als we daadwerkelijk de competenties van ambtenaren centraal willen stellen – en voor een beter presteren van overheidsorganisaties is dat essentieel – dan zijn bewuste en gecoördineerde ingrepen in de organisatiecultuur een sine qua non.

Referenties

- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal (2001). *Openbaar Bestuur. Beleid, Organisatie en Politiek*. Kluwer: Alphen a/d Rijn.
- Brans, M. & A. Hondeghem (2005). ‘Competency Frameworks in the Belgian Governments: Causes, Construction and Content’. *Public Administration* 83 (4), pp. 823–837.
- Christis, J. & B. Fruytier (2006). ‘Competentiemanagement: een kritiek en alternatief.’ *Tijdschrift voor HRM* 9 (4), pp. 4-34.
- Hayton, J.C. & G.M. McEvoy (2006). ‘Competencies in practice: an interview with Hanneke C. Frese’. *Human Resource Management* 45 (3), pp. 495–500.
- Hood, C. & M. Lodge (2004). ‘Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis’. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17 (3), pp. 313–333).
- Kampermann, A. (2006). ‘Strategisch competentie-management in Nederlandse gemeenten’, in: *Tijdschrift voor HRM* 9 (4), pp. 44-66.
- Meer, F. & T.A.J. Toonen, (2005). ‘Competency management and civil service professionalism in Dutch Central Government’. *Public Administration* 83 (4), pp. 839–852.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007a). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008*. s’-Gravenhage.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007b). *Nota vernieuwing Rijksdienst*. s’-Gravenhage.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007c). *Sociaal Beleidskader Sector Rijk: Flexibel en veilig werken bij het Rijk*. s'-Gravenhage.
- Montenarie, R. & A. van Venrooij (2005). Andere overheid vereist andere ambtenaar. *Overheidsmanagement*. 11, pp. 286-290.
- Perry, J.L., D. Mesch & L. Paarlberg (2006). 'Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited'. *Public Administration Review* July/August: 505-514.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform. A Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004). *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*. s'-Gravenhage: ROB.
- Seegers, J. (2006). 'Competentiemanagement: een vorm van prestatiebeoordeling?', in: *Tijdschrift voor HRM* 9 (4), pp. 38-41.
- Steijn, B. (2003). De rol van het management bij arbeidssatisfactie en mobiliteit. In: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Personeels- en mobiliteitsonderzoek 1999-2002*. s'-Gravenhage.
- Steijn, B. (2006). *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*. Oratie. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Vlugt, T. van de. (2005). *De gemeente ambtenaar: Bureaucraat of Netwerker? Onderzoek naar een modern ideaalbeeld van de ambtenaar*. Erasmus Universiteit Rotterdam. Master Thesis Bestuurskunde.

¹ Zie hiervoor o.a. de kritische beschouwing over competentiemanagement van Christis en Fruytier (2006)