



Is de klant koning?

Een interpretatief onderzoek naar de rol die *Public Service Motivation* en het burgerconcept van ambtenaren spelen bij de bereidheid tot inzet van de informele aanpak.

Masterscriptie Bestuurs- en Organisationswetenschap

Master Communicatie, Beleid en Management

Auteur: Maayke van Berkum

Studentnummer: 3243206

Academisch jaar: 2011/2012

Begeleider en beoordelaar: dr. M.H. Winnubst

Tweede beoordelaar: prof. dr. E.F. Loos

In opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Universiteit Utrecht

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een half jaar onderzoek. Een periode met literatuuronderzoek, documentanalyse en interviews, die samen tot deze scriptie hebben geleid.

Met deze scriptie sluit ik mijn studietijd af, een bijzonder mooie en gevarieerde tijd, waarin ik gestart ben met de bachelor Communicatie- en Informatiewetenschappen aan de Universiteit Utrecht, waarna ik via politicologie op de Universiteit van Amsterdam op de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap ben beland. Misschien ietwat omslachtig, maar wel een pad waarvan ik geen seconde spijt heb gehad omdat alle drie studies bijzonder leerzaam waren.

Voor de totstandkoming van dit onderzoek wil ik allereerst graag Lynn van der Velden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bedanken, projectleider 'Prettig Contact met de Overheid' dat de informele aanpak beschrijft. Zij heeft ervoor gezorgd dat ik dit onderzoek vanuit het ministerie van BZK kon uitvoeren bij Rijkswaterstaat en stond me bij vragen altijd te woord. Ook in het weekend en ook als ze zelf hard aan het werk was.

Daarnaast wil ik graag iedereen bij Rijkswaterstaat bedanken voor alle medewerking en met name al mijn respondenten die dit onderzoek dankzij hun openheid mogelijk gemaakt hebben. Ik zal hier geen namen noemen, want dat doet het effect van het anonimiseren van onderzoeksdata teniet.

Ook wil ik natuurlijk mijn scriptiebegeleidster Madeline Winnubst bedanken voor alle kritische, snelle, nuttige en uitgebreide feedback. Haar feedback heeft ervoor gezorgd dat elk onderdeel van mijn scriptie weer een stukje beter werd.

En last maar zeker niet least wil ik mijn ouders bedanken als meelezers en –denkers en omdat ze me zo vaak een hart onder de riem hebben gestoken op momenten dat ik het niet meer zag zitten.

Iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie, bedankt! Jullie hebben dit traject voor mij een stuk aangenamer gemaakt.

En voor nu: veel leesplezier!

Samenvatting

De diensten Noord-Brabant (DNB) en Limburg (DLB) van Rijkswaterstaat (RWS) willen gaan werken met de 'informele aanpak' (informele bezwaar-, aanvraag- en klachtafhandeling) om tegemoet te komen aan de behoeften van burgers. De formele bezwaarprocedure leidt namelijk tot onvrede onder burgers, vooral door onheuse bejegening en gebrekkige communicatie door de overheid. De overheid kan bij burgerbehoeften aansluiten door te investeren in procedurele rechtvaardigheid (hoe eerlijk en rechtvaardig burgers procedures ervaren): dit leidt tot meer vertrouwen van burgers in de overheid. De informele aanpak is hiervoor een manier. Het kabinet heeft daarom bepaald dat minimaal vijftig procent van de bestuursorganen met burgercontact de informele aanpak moet inzetten. De veronderstelling in dit onderzoek is dat *Public Service Motivation* (PSM) (type motivatie dat verklaart waarom mensen kiezen om voor publieke instituties te werken, bestaande uit de dimensies *attraction to policy making*, *commitment to the public interest*, *compassion* en *self-sacrifice*) en het burgerconcept dat ambtenaren hebben (het beeld van en het vertrouwen in de burger), een rol kunnen spelen bij de bereidheid tot inzet van de informele aanpak. Het onderzoek heeft als doel kansen en weerstanden inzake de inzet te inventariseren. De hoofdvraag in dit onderzoek is: *Welke rol spelen PSM en het burgerconcept van besturende en uitvoerende ambtenaren van Rijkswaterstaat (diensten Noord-Brabant en Limburg) bij de bereidheid de informele aanpak te willen inzetten en is hierbij sprake van een discrepantie tussen bestuurders en uitvoerenden?* Dit leidt tot de volgende deelvragen: 1. *Wat houdt de informele aanpak in?* 2. *Wat is volgens besturende en uitvoerende ambtenaren bij de diensten Noord-Brabant en Limburg de reden om de informele aanpak in te zetten?* 3. *Is er sprake van PSM bij besturende en uitvoerende ambtenaren en is er een relatie tussen PSM en de informele aanpak?* 4. *Wat is het burgerconcept van besturende en uitvoerende ambtenaren van de diensten Noord-Brabant en Limburg en heeft dit invloed op de inzet van de informele aanpak?* 5. *Is er inzake de inzet van de informele aanpak, het burgerconcept en PSM (en de relaties tussen deze drie concepten) verschil tussen de diensten Noord-Brabant en Limburg van Rijkswaterstaat?*

Dit onderzoek hanteert een interpretatieve benadering: zienswijzen van respondenten, die berusten op interpretaties, worden geïnterpreteerd. Voor interpretatief onderzoek is gekozen omdat het grootste deel van de literatuur betreffende PSM, gebaseerd is op kwantitatief onderzoek. Interpretatief onderzoek is geschikter voor het doel van dit onderzoek: dieper liggende zienswijzen van respondenten vergaren betreffende het burgerconcept van ambtenaren, PSM en de informele aanpak.

De informele aanpak is een meer informele behandeling van klacht- en bezwaarprocedures. Dit kan zorgen voor meer tevredenheid van burgers en meer vertrouwen van burgers in de overheid. Hiermee is deelvraag 1 beantwoord. Uit de resultaten blijkt bij deelvraag 2 dat alle respondenten bereid zijn tot inzet van de informele aanpak en winst zien voor zowel RWS als burgers. Veel argumenten zijn ge-

richt op efficiëntie, waarin bedrijfsmatig denken is te herkennen. Respondenten denken dat hun werkwijze weinig zal veranderen, behalve meer burgercontact, omdat ze menen al redelijk informeel te werken. Deze zienswijze vormt een risico voor de implementatie van de informele aanpak. Betreffende deelvraag 3 blijkt dat bij bestuurders, uitvoerenden en diensten samenhang bestaat tussen de informele aanpak en de vier dimensies van PSM. Alle respondenten menen elke dimensie te kunnen realiseren in het dagelijks werk (*PSMfit*). Bij PSM is geen verschil tussen bestuurders en uitvoerenden, hoewel dit wel werd verwacht, of diensten. Bij deelvraag 4 blijkt bij het burgerconcept dat twaalf van de zeventien respondenten denken dat hun burgerconcept de bereidheid tot inzet van de informele aanpak beïnvloedt, vijf menen dat hun burgerconcept hun werkwijze niet mag beïnvloeden. De algemene opvatting is dat burgers neutraal tegemoet getreden moeten worden. Betreffende deelvraag 5, of er verschil zou bestaan tussen diensten, bleek dat respondenten van DLB een licht positiever burgerbeeld hadden dan DNB. Dit werd niet verwacht. Bestuurders hadden zoals verwacht een (licht) positiever burgerbeeld dan uitvoerenden. Alle respondenten vinden burgers te vertrouwen. Dertien van de zeventien respondenten zien de burger als klant die ze dienstverlenend tegemoet moeten treden. Net als bij de informele aanpak is hier bedrijfsmatig denken te herkennen. Bij de klantdefinitie werden kanttekeningen geplaatst vanwege de machtsafstand overheid-burger. Daarom kan de klant niet altijd koning zijn. Hiernaar verwijst de titel van deze scriptie.

De hoofdvraag kan als volgt beantwoord worden: besturende en uitvoerende ambtenaren bij de diensten Noord-Brabant en Limburg geven aan dat ze worden beïnvloed door de vier dimensies van PSM in hun bereidheid de informele aanpak te willen inzetten. *Self-sacrifice* speelt minder een rol dan de andere drie dimensies, omdat het grootste deel (twaalf van de zeventien) denkt dat de aanpak niet meer werk oplevert. Over de invloed van het burgerconcept op de inzet van de informele aanpak en de samenhang van het burgerconcept met PSM blijken de meningen verdeeld. Respondenten die geen invloed zagen van hun burgerconcept op hun bereidheid de informele aanpak in te zetten, gaven aan dat burgers neutraal tegemoet getreden dienen te worden. Eigen beelden mogen geen rol spelen. Je kunt je afvragen in hoeverre mensen in staat zijn neutraal te zijn.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1 Probleem- en vraagstelling	7
1.2 Doelstelling en relevantie	9
1.3 Leeswijzer	9
2. Prettig contact tussen overheid en burger	10
2.1 Overheidshandelen ten aanzien van burgers	10
2.2 Procedurele rechtvaardigheid	12
2.3 Prettig Contact met de Overheid	14
2.4 Conclusie	17
3. Motivatie voor publieke dienstverlening en burgerconcept vanuit theoretisch perspectief	18
3.1 De rol van motivatie bij publieke dienstverlening	18
3.1.1 PSM als type motivatie	18
3.1.2 Elementen van PSM	19
3.1.3 PSM en de realisatie ervan bij ambtenaren op verschillende niveaus in de organisatie	21
3.2 Het burgerconcept van ambtenaren	23
3.2.1 Waaruit bestaat vertrouwen?	23
3.2.2 Verschil in burgerconcept in de hiërarchie van de overheidsorganisatie	25
3.3 Analytisch kader	26
4. Methode	30
4.1 Wetenschappelijke positionering	30
4.2 Onderzoeksmethoden	31
4.2.1 Documentanalyse en literatuuronderzoek	31
4.2.2 Interviews	31
4.3 Topiclijsten	32
4.4 Respondenten	34
4.5 Dataverzameling en -analyse	34
4.6 Kwaliteitscriteria	35
4.6.1 Rol van de onderzoeker	35
4.6.2 Betrouwbaarheid	36
4.6.3 Validiteit	36
5. Resultaten	38

5.1 Informele aanpak	38
5.1.1 Bestuurders en de informele aanpak	38
5.1.2 Uitvoerenden en de informele aanpak	39
5.2 Werkmotivatie ambtenaren: PSM en de informele aanpak	41
5.2.1 Werkmotivatie bestuurders: PSM en de informele aanpak	42
5.2.2 Werkmotivatie uitvoerenden: PSM en de informele aanpak	44
5.3 Burgerconcept en de informele aanpak	47
5.3.1 Burgerconcept bestuurders en de informele aanpak	48
5.3.2 Burgerconcept uitvoerenden en de informele aanpak	50
5.4 Burgerconcept in samenhang met PSM	52
5.4.1 PSM en burgerconcept besturende ambtenaren	52
5.4.2 PSM en burgerconcept uitvoerende ambtenaren	53
5.5 Conclusie	54
6. Conclusie en discussie	58
6.1 Beantwoording onderzoeksvragen	58
6.2 Discussie	62
6.3 Suggesties vervolgonderzoek	65
7. Literatuurlijst	67
8. Bijlagen	73
1. Vormen van de informele aanpak	
2. Overheidsbesluiten en de informele aanpak	
3. Wanneer en hoe kan de informele aanpak worden ingezet?	
4. Type organisatieverandering inzet informele aanpak bij Rijkswaterstaat	
5. Topiclijsten leidinggevenden en uitvoerenden	
6. Overzicht respondenten	

1. Inleiding

De diensten Noord-Brabant (DNB) en Limburg (DLB) van Rijkswaterstaat (RWS) willen gaan werken met de informele aanpak, zoals beschreven wordt in het project 'Prettig Contact met de Overheid' (PCMO). De aanpak heeft als doel conflicten tussen overheid-burger in de publieke dienstverlening te voorkomen. Diverse bestuursorganen (gemeenten, provincies, uitvoeringsorganisaties en een ministerie) werken al met deze aanpak via een pilotproject dat in 2007 is opgezet om de informele aanpak met empirische resultaten te onderschrijven. De resultaten van het pilotproject werden gepresenteerd op het congres 'De formele Awb-procedure of de informele aanpak', op 16 mei 2011 georganiseerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De aanwezige afdelingshoofden Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed (BBV) van DLB en DNB gaven naar aanleiding van de positieve resultaten van het pilotproject aan 'hier ook iets mee te willen doen'. Op 9 februari is een pilot bij beide diensten gestart. Inmiddels is vanuit beide diensten een projectgroep gevormd die een implementatieplan opstelt. De aanpak wordt ingezet bij de afdelingen Vergunningverlening en BBV van beide diensten. De afdeling Vergunningverlening behandelt vergunningaanvragen en verleent vergunningen. De afdeling BBV behandelt klachten, bezwaren en beroepszaken. De informele aanpak vereist een heel andere manier van werken dan de meeste ambtenaren gewend zijn. Er zijn dan ook verschillende voorwaarden om de verdere uitrol en implementatie van deze werkwijze te kunnen toepassen. Bijvoorbeeld de motivatie van werknemers: de mate waarin degenen die daadwerkelijk hun werkwijze moeten veranderen, gemotiveerd zijn dit te doen (Armenakis Benerth, Pitts & Walker, 2007). Uit het pilotproject blijkt dat effecten en de effectiviteit van de inzet van de informele aanpak in belangrijke mate afhangen van ambtelijke motivatie en capaciteiten (Euwema, Van der Velden & Koetsenruijter, 2010). De aanleiding van dit onderzoek is dat de DLB en DNB van RWS met de informele aanpak aan de slag willen, maar dat een dergelijke organisatieverandering niet eenvoudig is en dat er diverse voorwaarden zijn voor het slagen ervan, zoals blijkt uit het pilotproject (Euwema et al., 2010) (zie hoofdstuk 2). Vermeld dient te worden dat dit onderzoek een nulmeting betreft: de implementatie van de informele aanpak is nog niet doorgevoerd. Onderzocht wordt waardoor ambtenaren bereid zijn de informele aanpak in te zetten.

De reden dat dit onderzoek verricht wordt bij RWS is een praktische: deze scriptie is gebonden aan een tijdsperiode. Ik schrijf mijn scriptie vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en wilde onderzoek doen naar een organisatieverandering. Via mijn leidinggevende en projectleidster van PCMO Lynn van der Velden, ben ik in contact gekomen met RWS. DLB en DNB wilden met deze aanpak aan de slag, wat een organisatieverandering vraagt. De pilot bij RWS startte begin februari 2012, waardoor dit onderzoek paste in het tijdvak dat staat voor de scriptie. Voor het onderzoeken van beide diensten is gekozen, omdat deze op korte termijn (waarschijnlijk vanaf 2013) als één dienst (Zuid-Nederland) zullen gaan opereren. Ik ben benieuwd naar overeenkomsten en verschil-

len tussen de diensten met betrekking tot de verandering van werkwijze. Hieronder wordt ingegaan op de probleem- en vraagstelling.

1.1 Probleem- en vraagstelling

Dat het management van DLB en DNB heeft besloten met de informele aanpak te starten, wil niet zeggen dat de uitvoerende ambtenaren bij Vergunningverlening en BBV dat ook willen. Kan en wil de ambtenaar zijn werkwijze veranderen? Hoe staan ambtenaren tegenover deze aanpak? De probleemstelling in dit onderzoek luidt: waardoor zijn ambtenaren bereid met de informele aanpak te gaan werken?

Een vaak gehoorde reden de informele aanpak te willen inzetten in een bestuursorgaan is verbetering van de publieke dienstverlening (Euwema et al., 2010). Perry & Wise (1990) geven aan dat *Public Service Motivation* (PSM) voor ambtenaren een reden zou kunnen zijn om voor publieke dienstverlening te kiezen. Met PSM wordt bedoeld: 'an individual's predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions or organizations' (Perry & Wise, 1990, p. 368). Het verlangen van ambtenaren te werken in de publieke dienstverlening zou vooral komen door de maatschappelijke relevantie van hun werk, boven andere aspecten zoals geldelijke beloning en zelfbelang. Aangezien de zienswijze leeft dat de informele aanpak zou kunnen leiden tot verbetering van de publieke dienstverlening, zou dit ambtenaren bij DLB en DNB kunnen motiveren de informele aanpak te willen inzetten als bij hen sprake is van PSM. Deze inzet vraagt zoals aangegeven om een organisatieverandering. Moynihan & Pandey (2007) geven aan dat ambtenaren met een hoge mate van PSM een organisatieverandering die ten goede komt aan publieke dienstverlening waarschijnlijk zullen steunen, omdat deze vaak als doel heeft de overheid responsiever te maken naar burgers toe. De informele aanpak heeft als doel de publieke dienstverlening te verbeteren, waardoor ambtenaren wellicht geneigd zijn met de nieuwe werkwijze te starten. De 'burger', die deel uitmaakt van het algemeen belang waarvoor de ambtenaar werkt, wordt echter nergens geproblematiseerd. Wie is deze 'burger'? Zouden PSM en het burgerconcept invloed hebben op de bereidheid deze aanpak in te zetten? Het voorgaande leidt in deze scriptie tot de volgende hoofdvraag:

Welke rol spelen PSM en het burgerconcept van besturende en uitvoerende ambtenaren van Rijkswaterstaat (diensten Noord-Brabant en Limburg) bij de bereidheid de informele aanpak te willen inzetten en is hierbij sprake van een discrepantie tussen bestuurders en uitvoerenden?

De informele aanpak kan bijdragen aan verbetering van publieke dienstverlening, daarom wordt verwacht dat PSM een rol kan spelen bij de inzet van de informele aanpak. Het doel is om kansen en weerstanden betreffende de inzet van de informele aanpak te inventariseren en te bepalen of PSM en het burgerconcept een rol spelen. Enkele deelvragen zijn geformuleerd:

1. Wat houdt de informele aanpak in?

Aanleiding en relevantie van het project PCMO en de informele aanpak worden in hoofdstuk 2 door middel van documentanalyse en literatuuronderzoek beschreven. Verder wordt aangegeven hoe de informele aanpak eruit ziet en wat de ervaringen zijn van betrokken ambtenaren.

2. Wat is volgens besturende en uitvoerende ambtenaren bij de diensten Noord-Brabant en Limburg de reden om de informele aanpak in te zetten?

Met semi-gestructureerde interviews wordt onderzocht wat volgens besturende en uitvoerende ambtenaren bij de diensten Noord-Brabant en Limburg de reden is deze aanpak in te zetten. Het antwoord op deze vraag wordt in hoofdstuk 5 beschreven.

3. Is er sprake van PSM bij besturende en uitvoerende ambtenaren en is er een relatie tussen PSM en de informele aanpak?

Met deze vraag wordt onderzocht of er een relatie is tussen PSM en de inzet van de informele aanpak. Waarom dit type motivatie zou kunnen samenhangen met de informele aanpak, wordt naar aanleiding van literatuuronderzoek toegelicht in hoofdstuk 3, de deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 5.

4. Wat is het burgerconcept van besturende en uitvoerende ambtenaren van de diensten Noord-Brabant en Limburg en heeft dit invloed op de inzet van de informele aanpak?

Bij publieke dienstverlening is sprake van werken in het algemeen belang, waarvan de burger deel uitmaakt. Hoe zien besturende en uitvoerende ambtenaren de burger en heeft dit invloed op hun bereidheid deze aanpak in te zetten? Bestuurders hebben minder vaak direct met burgers te maken dan uitvoerende ambtenaren, daardoor is het mogelijk dat deze twee groepen verschillen in hun burgerconcept. Waarom dit zou kunnen samenhangen met de informele aanpak, wordt naar aanleiding van literatuuronderzoek toegelicht in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 5 wordt deelvraag 4 beantwoord.

5. Is er inzake de inzet van de informele aanpak, het burgerconcept en PSM (en de relaties tussen deze drie concepten) verschil tussen de diensten Noord-Brabant en Limburg van Rijkswaterstaat?

Deze vraag heeft als doel de twee diensten te vergelijken, omdat ze vanaf volgend jaar samenwerken. Beide diensten gaan tegelijkertijd werken met de informele aanpak. Door middel van semi-gestructureerde interviews wordt onderzocht of deze twee diensten verschillen met betrekking tot de inzet van de informele aanpak, hun burgerconcept en PSM.

1.2 Doelstelling en relevantie

De praktische en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat het inzicht geeft in de rol die PSM en het burgerconcept zouden kunnen spelen bij de inzet van de informele aanpak bij DLB en DNB. Het onderzoek heeft als doel RWS inzicht te bieden in zienswijzen van werknemers, wat kan bijdragen aan een inventarisatie van wat nodig is om ambtenaren tot deelname te motiveren. Eventuele verschillen tussen diensten qua zienswijzen betreffende PSM, de informele aanpak en het burgerconcept van betrokken ambtenaren worden zichtbaar gemaakt. Dit is relevant omdat de diensten op korte termijn als één dienst zullen gaan opereren. Voor het ministerie van BZK dat het project PCMO leidt, is het onderzoek relevant omdat het kan bijdragen aan de kennisbasis rondom factoren die van belang zijn voor de inzet van de informele aanpak. Het huidige demissionaire kabinet heeft eind 2011 bepaald dat deze kabinetsperiode gestreefd dient te worden naar uitrol van de informele aanpak bij tenminste vijftig procent van de bestuursorganen die te maken hebben met besluitvorming en contact met burgers (Kamerbrief uitrol informele aanpak, 2011). Daarom is het belangrijk kansen en valkuilen te inventariseren om te bepalen waardoor ambtenaren al dan niet bereid zijn de aanpak in te zetten.

Wetenschappelijk relevant is dat PSM in dit onderzoek op een kwalitatieve wijze onderzocht wordt. Over deze wijze van onderzoek naar PSM is weinig bekend. Het merendeel van de bestaande onderzoeken op het gebied van PSM is kwantitatief van aard (Le Grand, 2003, p. 34). Het concept PSM wordt doorgaans getoetst aan de hand van de schaal van Perry (1996), of een adaptatie hiervan (zie bijvoorbeeld Leisink & Steijn, 2009; Perry, 1990; Perry, 1996; Perry, 1997; Petrovsky, 2009; Wright et al., 2001). In de literatuur is weinig bekend over de rol die PSM speelt in samenhang met organisatieverandering, die de informele aanpak in feite vraagt (Euwema et al., 2010). Er worden wel verwachtingen uitgesproken, maar die zijn beperkt empirisch onderzocht (Moynihan, 2006; Moynihan & Pandey, 2007). Verder is het burgerconcept nog niet in verband gebracht met een organisatieverandering bij de overheid.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de informele aanpak uiteengezet. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op twee concepten die invloed zouden kunnen hebben op inzet van de informele aanpak: *Public Service Motivation* en het burgerconcept dat ambtenaren hebben. In hoofdstuk 4 wordt de wetenschappelijke positionering toegelicht, waaruit de onderzoeksmethode volgt. In hoofdstuk 5 volgen de resultaten, in hoofdstuk 6 de conclusie en discussie.

2. Prettig contact tussen overheid en burger

Van legaliteit naar legitimiteit

Van controle naar vertrouwen

Van rechtmatigheid naar rechtvaardigheid.¹

In dit hoofdstuk wordt aangegeven dat overheidshandelen niet altijd aansluit bij de behoeften van de burger. Een manier om als overheid betere aansluiting te vinden is het tegemoetkomen aan de ervaring van 'procedurele rechtvaardigheid' door de burger: hoe eerlijk en rechtvaardig burgers zich behandeld en bejegend voelen door de overheid. Het project 'Prettig Contact met de Overheid' (PCMO) beschrijft 'de informele aanpak': een meer informele behandeling voorafgaand aan of tijdens de bezwaarprocedure, om (dreigende) conflicten tussen overheid-burger te voorkomen, als mogelijkheid om beter aan te sluiten bij de behoeften van burgers. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het overheidshandelen ten aanzien van burgers, vervolgens op de theorie van procedurele rechtvaardigheid. Hierna wordt ingegaan op het project PCMO. De quote van Dick Allewijn bovenaan deze pagina illustreert de ontwikkeling die de overheid moet doormaken om aan te sluiten bij behoeften van burgers.

2.1 Overheidshandelen ten aanzien van burgers

De overheid dient het algemeen belang te behartigen. Het handelen van de overheid is gereguleerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die de machtspositie tussen overheid en burger reguleert en een aantal gedragsregels ten aanzien van de burger beschrijft. De overheid moet bijvoorbeeld haar besluiten zo formuleren dat de burger weet waar hij aan toe is (rechtszekerheidsbeginsel) en gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (gelijkheidsbeginsel). Goed bestuur is echter niet alleen rechtmatig bestuur, maar ook behoorlijk bestuur (Nationale ombudsman, 2007, pp. 17-18). Op het behoorlijk handelen van de overheid zien de behoorlijkheidsnormen toe: normen voor gedrag en omgang van bestuursorganen van de overheid met burgers. Het verschil met rechtsnormen is dat de burger hierbij niet bij de rechter zijn recht kan opeisen. In theorie lijkt het redelijk geregeld. In de praktijk blijkt echter dat overheidshandelen rechtmatig, maar tegelijkertijd onbehoorlijk kan zijn voor burgers. Vooral door onbehoorlijk handelen, loopt de overheid het risico aansluiting met burgers te verliezen. Hieronder wordt uiteengezet waar het misgaat en wat mogelijke gevolgen zijn van een gebrek aan aansluiting met burgers.

Het blijkt vooral mis te gaan in de interactie tussen overheid en burger, mede door de voornamelijk schriftelijke en formeel-juridische wijze waarop de overheid aanvraag-, klacht-, zienswijze-, bezwaar- en beroepsprocedures behandelt. Bezwaar- en beroepsprocedures ontstaan vaak uit onvrede van burgers over overheidsbesluiten, vooral door (gebrek aan) contact rondom totstandkoming van

¹ Persoonlijke communicatie Dick Allewijn 28-03-2012.

besluiten, vorm en wijze van bejegening en onvoldoende of verstoorde communicatie richting burgers (Nationale ombudsman, 2006). Burgers waarderen de formele behandeling van klacht- en bezwaarprocedures met een 4,8 op een schaal van 10 dan ook als het slechtst van de gehele overheidsdienstverlening (TNS NIPO, 2009). Dit is zorgelijk, aangezien de overheid jaarlijks 2,6 miljoen bezwaren ontvangt. Met een formele behandeling wordt hier bedoeld de juridische procedure zoals omschreven in de Awb. De instelling van de Awb had als doel de burger een laagdrempelige procedure te bieden, zodat een bezwaar eenvoudiger opgelost en een eventuele gang naar de bestuursrechter voorkomen zou kunnen worden. De Awb is echter verworden tot een voornamelijk schriftelijke, formeel-juridische procedure. Volgens de Commissie Evaluatie Awb III (2007) heeft de burger juist meer behoefte aan informeel, persoonlijk contact en informele en laagdrempelige procedures. 'Bestuur en rechter moeten gewoon klantgericht werken en zich dienstbaar jegens de burger opstellen' (p. 5). Dit klantgericht werken en zich dienstbaar opstellen gebeurt nu nauwelijks. Van de overheid als behartiger van het algemeen belang, zou echter verwacht mogen worden dat haar handelwijze aansluit bij de behoeften van burgers. Burgers betalen immers belasting voor publieke dienstverlening. Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer vraagt in zijn jaarverslagen sinds 2005 aandacht voor het verlies van aansluiting tussen overheid en burgers. Burgers blijken voornamelijk te klagen over de wijze waarop de overheid met hen omgaat: behoorlijk of niet (Nationale ombudsman, 2005). Bij conflicten tussen overheid en burger, ontstaan door onvoldoende of verstoorde communicatie door de overheid, is geen sprake van onrechtmatigheid, wel van onbehoorlijkheid. Hieronder een voorbeeld van onbehoorlijkheid:

Mevrouw X moet rondkomen van een uitkering. Ze heeft al jaren recht op toeslag en ontvangt als gevolg hiervan uitbetaling. Voor nieuwe vaststelling van toeslagrechten en bepaling van het recht op uitbetaling, krijgt mevrouw een nieuw 'gecombineerd' formulier dat ze volledig invult. Althans, dat denkt ze. Omdat het geld niet wordt overgemaakt neemt mevrouw contact op met de dienst. Ze was vergeten een kruisje te zetten in het hokje: 'Ja, ik wil van mijn toeslagrechten gebruikmaken'. Daaruit concludeerde de dienst dat ze geen uitbetaling van haar premie had gevraagd waardoor mevrouw tweeduizend euro is misgelopen. Volgens de dienst is er niets meer aan te doen. Mevrouw zegt 'De overheid is er toch voor de mensen?' Ze geeft aan dat haar vertrouwen in de overheid helemaal weg is (Nederlands Mediation Instituut, 2008).

In het citaat gaat het om een rechtmatig besluit. Het was echter eenvoudig om het formulier op volledigheid te toetsen en zo nodig te retourneren of met mevrouw contact op te nemen. Juridisch gezien hoeft de overheid dit niet te doen. Daarom is hier geen sprake van onrechtmatigheid, eerder van onbehoorlijkheid. Tyler & Huo (2002) tonen aan dat verlies van vertrouwen in de overheid en haar functionarissen, zoals bij het aangehaalde voorbeeld, ernstige gevolgen kan hebben voor de overheid. Vertrouwen van de burger in de overheid blijkt de belangrijkste voorwaarde voor de overheid om als legitiem ervaren te worden door de burger (Tyler, 2012). Volgens Tyler (2012) gaat legitimiteit om het kernidee dat burgers de overheid en haar autoriteiten erkennen als gezaghebbend en dit gezag mogen uitoefenen om de sociale orde te bewaren, conflicten te managen en om te gaan met problemen in hun gemeen-

schappen. Legitimiteit van overheidshandelen definieert de overheid als de mate waarin burgers overheidsoptreden (bijvoorbeeld als normsteller, handhaver of ordenaar) vrijwillig accepteren (BZK, 2010). Deze legitimiteit heeft betrekking op regels, functionarissen, instituties of de parlementaire democratie. Burgers dienen overheidshandelen dus als legitiem te ervaren: als zij overheidsoptreden niet accepteren en eigenmachtig handelen, zou ons land een chaos worden. Het is dus van belang dat de overheid investeert in vertrouwen dat burgers hebben in de overheid, door aansluiting bij hun behoeften.

Samenvattend kan gesteld worden dat de overheid naast formeel-juridisch correct en behoorlijk, ook legitiem dient te handelen. De belangrijkste voorwaarde voor legitimiteit van de overheid, is het vertrouwen van de burger in de overheid. Dit vertrouwen kan de overheid creëren door burgers een gevoel van rechtvaardige behandeling te geven. Dit sluit aan bij wat Tyler (2012) 'procedurele rechtvaardigheid' noemt. Hieronder wordt hierop nader ingegaan.

2.2 Procedurele rechtvaardigheid

Rechtvaardigheid kan onderscheiden worden in distributieve en procedurele rechtvaardigheid. Distributieve rechtvaardigheid gaat over het resultaat van de procedure: waar partijen recht op hebben. Procedurele rechtvaardigheid gaat over hoe eerlijk en rechtvaardig burgers zich behandeld en bejegend voelen door de overheid, inclusief hoe eerlijk en rechtvaardig zij hun formele of informele interacties met overheidsambtenaren ervaren (Van den Bos & Van der Velden, 2012, p. 2). Hieronder wordt aangegeven dat als de overheid investeert in procedurele rechtvaardigheid, dit kan leiden tot meer vertrouwen van burgers in en legitimiteit van de overheid. Als burgers overheidsoptreden als legitiem ervaren, kan dat leiden tot meer vertrouwen in autoriteiten, zal het publiek eerder beslissingen en regels accepteren en overheidsoptreden eerder zien als gepast, waardoor volgens Tyler (2012) besturen eenvoudiger en effectiever zou worden.

De theorie over procedurele rechtvaardigheid is afkomstig uit de organisatiepsychologie en is breed toepasbaar, bijvoorbeeld in de context overheid-burger. Burgers weten vaak niet precies op grond waarvan ze de overheid kunnen vertrouwen en waarop ze recht hebben. In hun oordeel gaan ze af op wat ze ervaren: hoe ze zich behandeld voelen. Thibaut & Walker (1975), grondleggers van de theorie van procedurele rechtvaardigheid, tonen aan dat mensen zich in hun rechtvaardigheidsoordeel niet of niet alleen, laten leiden door het resultaat van de procedure, maar ook of vooral door de kenmerken en beleving van de procedure die leidde tot dat resultaat. Procedures waarin ze hun mening hebben mogen uiten over beslissingen die directe gevolgen voor hen hebben, vinden mensen eerlijker dan procedures waarin ze dit niet mogen. Relaties met autoriteiten worden als positiever beoordeeld als burgers het gevoel hebben dat ze inspraak hebben (Folger, Rosenfield, Grove & Corkran, 1979; Van den Bos, Wilke & Lind, 1998; Van Prooijen, Karremans & Van Beest, 2006; Thibaut & Walker, 1975). In contacten

met de overheid is het daarom belangrijk dat burgers het gevoel hebben inspraak te hebben in beslissingen die op hun situatie betrekking hebben,² de totstandkoming van een besluit voor burgers inzichtelijk is en dat de overheid burgers respectvol bejegt, naast consistentie van procedures, onpartijdigheid, ontbreken van eigenbelang bij beslissingen, nauwkeurigheid van besluiten (met zorgvuldige afweging van informatie), mogelijkheid tot correctie en zedelijkheid (normen en waarden in acht nemen) omdat deze de ervaring van procedurele rechtvaardigheid beïnvloeden (Beugré, 1998; Leventhal, 1980). Voorgaande criteria kunnen bij de burger zorgen voor meer begrip waarom besluiten genomen zijn, zodat hij deze kan accepteren.

In Nederland is procedurele rechtvaardigheid voornamelijk door de Nationale ombudsman op de agenda gezet. Procedurele rechtvaardigheid is juist nu van belang. Het vertrouwen van burgers in de overheid daalt (net als in de EU en VS), in Nederland van ongeveer zeventig (1997) naar gemiddeld vijftig procent (2010) (Tyler, 2012). Ook Nederlandse auteurs zien procedurele rechtvaardigheid als één van de belangrijkste factoren die legitimiteit van overheidshandelen kunnen versterken (Brenninkmeijer & Roëll, 2012; Van den Bos, 2011; 2009; 2007; Van den Bos, Wilke & Lind, 1998; Van Prooijen, Karremans & Van Beest, 2006). Het heeft lang geduurd voordat er vanuit de overheid aandacht kwam voor procedurele rechtvaardigheid. Dit zou liggen aan de normatieve rechtenstudie, waardoor voor procedurele rechtvaardigheidseffecten op de burger weinig aandacht is. Door de rationele manier van denken wordt aan burgerbehoeften voorbijgegaan.³ Juristen zijn volgens bestuursrechter en vice-president Verburg van rechtbank Utrecht bang voor procedurele rechtvaardigheid. Zij vrezen ten onrechte dat extra aandacht voor procedurele rechtvaardigheid, ten koste gaat van waarop mensen recht hebben. Een rechtvaardige behandeling betekent echter niet dat een burger krijgt wat hij wil terwijl hij daar geen recht op heeft. De burger wordt steeds mondiger. Instituties hebben geen automatisch gezag meer, gezag wordt gecreëerd door inspraak. Voor de overheid is aandacht besteden aan de ervaring van procedurele rechtvaardigheid een kans de burger te betrekken bij besluiten die op hun situatie van toepassing zijn, waardoor een grotere acceptatie van overheidshandelen kan ontstaan.⁴ Overheidsfunctionarissen dienen te beseffen dat het ervaren van procedurele rechtvaardigheid door de burger, net zo belangrijk is als feitelijke rechtvaardigheid van de procedure. Of zoals de Nationale ombudsman het formuleert: 'wees zacht op de mens, hard op de inhoud'.⁵

Tyler (2012) laat zien dat critici zich afvragen of het de burger niet eerder gaat om het krijgen wat hij wil (distributieve rechtvaardigheid), dan om het gevoel van rechtvaardigheid van de procedure. Criticus Van Velthoven (2011) concludeert dat distributieve rechtvaardigheid belangrijker gevonden

² Opgepast dient hier wel te worden met het symbolisch inzetten van inspraakprocedures 'om maar tegemoet te komen aan het gevoel van procedurele rechtvaardigheid.' Als er niets gedaan wordt met de inspraak van burgers, is de inzet van inspraakprocedures zinloos omdat burgers zich dan alsnog niet rechtvaardig behandeld voelen.

³ Persoonlijke communicatie Kees van den Bos, 24-5-2012.

⁴ Persoonlijke communicatie André Verburg, 24-05-2012.

⁵ Persoonlijke communicatie Alex Brenninkmeijer, 10-04-2012.

wordt door burgers dan procedurele rechtvaardigheid. Brenninkmeijer & Roëll (2012) tonen aan dat zijn conclusie empirisch onterecht is in de context van bezwaar- en klachtprocedures: daarbij is doorgaans geen rechter betrokken. Bij de door Van Velthoven behandelde geschillen, is dat wel zo. Ze tonen aan dat procedurele rechtvaardigheidseffecten (acceptatie en ernaar handelen) nog sterker blijken als de burger niet krijgt wat hij wil, maar zich wel rechtvaardig behandeld voelt.

Uit het voorgaande blijkt dat juist wanneer de overheid besluiten neemt waardoor de burger niet krijgt wat hij wil, procedurele rechtvaardigheid belangrijk is om bij burgers vertrouwen in de overheid te creëren: daardoor ontstaat meer legitimiteit van de overheid. Burgerinspraak, respectvolle bejegening en inzichtelijk maken waarom het besluit is genomen, zijn mogelijkheden om tegemoet te komen aan de behoefte van burgers aan procedurele rechtvaardigheid. Om een praktische invulling te geven aan de tegemoetkoming aan het gevoel van procedurele rechtvaardigheid bij de burger, is het project 'Prettig Contact met de Overheid' (PCMO) opgezet. Hieronder wordt nader ingegaan op dit project.

2.3 Prettig Contact met de Overheid

Naar aanleiding van knelpunten die burgers ervaren door de formeel-juridische, schriftelijke klacht- en bezwaarprocedures (TNS NIPO, 2009), aanbevelingen in de evaluatie Awb III (Commissie Evaluatie Awb III, 2007) inzake informele mogelijkheden klachten en bezwaren af te handelen en jaarverslagen van de Nationale ombudsman (2005; 2006; 2007) is het project PCMO opgezet. Het project gebruikt daarbij aspecten die belangrijk zijn om het gevoel van procedurele rechtvaardigheid bij burgers te bevorderen: de burger krijgt inspraak in het verloop van de procedure en de totstandkoming van het besluit wordt voor de burger inzichtelijk gemaakt. En hopelijk wordt hij ook respectvol bejegend, al zal dat per ambtenaar verschillen. In dit onderdeel wordt dit project nader toegelicht.

De titel 'Prettig Contact met de Overheid' is bedacht door de Nationale ombudsman. Met deze naam wilde hij: 'Enerzijds de kern van de zaak [...] benoemen en dat is het als "prettig" ervaren van contact: dat kan via procedurele rechtvaardigheid. Prettig is dus de vertaling in dagelijkse taal van deze vakterm. Anderzijds', zegt hij, 'heb ik bewust gekozen voor een omschrijving in gewone mensentaal. Dat komt omdat ik groot voorstander ben van het vermijden van jargon en andere moeilijke taal. Op deze manier probeer ik bij belangstellende ambtenaren ook iets los te maken: kijk er eens anders naar dan bijvoorbeeld als "hoor en wederhoor onder de Awb".'⁶

Het project PCMO beschrijft de informele aanpak: een meer informele behandeling voorafgaand aan of tijdens de bezwaarprocedure. De betrokken ambtenaar zet niet automatisch bij klachten, aanvragen en bezwaren de formele procedure zoals deze vorm krijgt in de Awb in. Hij stelt zichzelf eerst twee vragen: 'Welke vraag of welk probleem ligt aan de aanvraag, het bezwaar of de klacht ten grondslag?'

⁶ Persoonlijke communicatie Alex Brenninkmeijer, 08-05-2012.

en 'Op welke manier kan die vraag het beste worden beantwoord of het probleem het beste worden aangepakt?' (Van den Bos & Van der Velden, 2012, p. 5). De ambtenaar neemt vervolgens snel en persoonlijk (telefonisch) contact op met de burger om diens probleem te inventariseren, om te bepalen wat de beste afhandeling daarvan is. Ook kan blijken dat bezwaarschriftbehandeling niet nodig is, waardoor de gang naar de bestuursrechter eventueel direct gemaakt kan worden (Kabinetsstandpunt Ervaringen met bezwaar, 2011). De burger heeft inspraak en kan op elk moment aangeven of hij wenst dat de procedure verder (in)formeel wordt afgehandeld. Als besloten wordt het probleem van de burger verder informeel af te handelen, kan de informele aanpak op verschillende manieren vorm krijgen: bellen, keukentafelgesprek, informeel overleg, informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider of inzet van formele mediation (zie bijlage 1). Er zullen echter altijd gevallen voorkomen waarin een meer uitgebreide, formele aanpak geschikter is, zoals bij een principiële juridisch geschil.

De informele aanpak kan worden ingezet in verschillende fasen van het besluitvormingsproces van de overheid: in de primaire fase (fase in aanloop van het besluit), bij de communicatie van een (overheids)besluit en in de bezwaarfase (de burger maakt bezwaar tegen een overheidsbesluit). Verschillende bestuursorganen hanteren de informele aanpak ook bij klachtbehandeling (Euwema, Van der Velden & Koetsenruijter, 2010, p. 18). In bijlage 2 wordt de totstandkoming van een overheidsbesluit uiteengezet en hoe de informele aanpak daarin per fase vorm kan krijgen. Verder wordt uiteengezet welke verschillen er bij inzet van de informele aanpak per fase bestaan en welke moeilijkheden er daarbij voor ambtenaren kunnen zijn. In bijlage 3 wordt uiteengezet dat de inzet van de informele aanpak afhankelijk is van de mate waarin het conflict geëscaleerd is.

De vraag is of direct contact met burgers wel een overheidstaak is. Van de overheid wordt behoorlijk bestuur verwacht, namelijk dat conflicten met burgers zo passend mogelijk oplossen en waar mogelijk voorkomen. De informele aanpak is een kans om de probleemafhandeling zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de situatie van de burger. Bovenstaande vraag kan dus bevestigend beantwoord worden.

Om succes- en faalfactoren rondom de informele aanpak in kaart te brengen, is in 2008 een pioniersproject opgezet met zesentwintig bestuursorganen (gemeenten, provincies, waterschappen en een ministerie). Uit de evaluatie van het traject blijkt dat de inzet van de informele aanpak kan leiden tot een efficiëntere en effectievere overheid: afhandeltermijnen van klacht- en bezwaarprocedures worden korter. Bij een volledige implementatie van de informele aanpak in alle overheidsorganisaties, kan de overheid vijftien miljoen euro per jaar besparen (SIRA consulting, 2008). De informele aanpak blijkt beter aan te sluiten bij de behoeften van burgers dan de formeel-juridische procedure en tegemoet te komen aan hun gevoel van procedurele rechtvaardigheid. Burgers waarderen het persoonlijk contact, het luisterend oor van de overheid en de inspraakmogelijkheid in het procedureverloop (de keuze tus-

sen informele of formele oplossing) (Van der Velden et al., 2010, p. 10). Overigens niet alleen burgers waarderen de informele aanpak meer dan de formele procedure: ook ambtenaren die deelgenomen hebben aan het pionierstraject zijn over het algemeen positief. De informele aanpak zou zorgen voor adequatere en merkbare verbetering van overheidsdienstverlening. Wethouder Josh Sijbom (Hof van Twente), geeft aan dat de informele aanpak de werklast kan verminderen. Gedeputeerde Thoon Essed (provincie Noord-Brabant) stelt dat de waardering van burgers voor veel ambtenaren een echte stimulans is. De informele aanpak kan zorgen voor meer tevredenheid bij de burger, waardoor de ambtenaar een werkverrijking ervaart (Euwema et al., 2010, pp. 39-41). Een moeilijkheid bij het invoeren van deze aanpak, toont jurist Jochem van der Wiel (gemeente Tilburg) aan: het snelle actie-reactiewerk dat de informele aanpak vraagt kan stressvolle situaties opleveren, omdat het soms lastig te combineren is met andere procedures (Euwema et al., 2010, p. 167). De informele aanpak kan extra taken opleveren. Niet iedereen heeft daar behoefte aan en is in staat snel te schakelen. Daarnaast geeft projectleider Gerard Elenga (gemeente Steenwijkerland) aan dat bij enkele medewerkers die de nieuwe werkwijze in de praktijk zouden gaan toepassen, enige weerstand was, vooral vanwege de directe confrontatie met de burger in het telefoongesprek en het zich mogelijk buiten de juridische 'comfortzone' moeten begeven. Bestuursorganen moeten volgens Elenga beseffen dat de informele aanpak om een andere houding en benadering van de medewerkers vraagt dan ze gewend zijn (Euwema et al., 2010, pp. 25-27). Dat bevestigt Van der Wiel: voor bijvoorbeeld juridische medewerkers zal dit vaak een aanzienlijke verandering betekenen, omdat deze voornamelijk gewend zijn te werken volgens regeltoepassing, zonder persoonlijk contact: 'De klassieke juristen, de juristen pur sang, prefereren [...] vaak een schriftelijke communicatie boven de mondelinge communicatie. Het telefonisch benaderen van burgers is natuurlijk ook een stuk minder "veilig" dan het schrijven van een reactie op een bezwaar achter je bureau' (Euwema et al., 2010, p. 167). Er zijn inderdaad minder kaders waarbinnen de ambtenaar moet opereren. Hij mag geen onrechtmatige beslissingen nemen, dit zou immers leiden tot rechtsongelijkheid. Ook bij de informele behandeling van klachten, zienswijzen of bezwaren, heeft de burger recht op dezelfde waarborgen die gelden voor de formele en veelal schriftelijke procedures. De informele aanpak past dus binnen de kaders van de Awb (Koetsenruijter & De Voogd, 2010).

Uit het voorgaande blijkt dat kanttekeningen geplaatst kunnen worden bij de implementatie van de informele aanpak bij bestuursorganen. Het blijkt niet eenvoudig op deze manier te gaan werken: zo hebben vijf pioniersorganisaties de eindstreep van het pionierstraject niet gehaald. Oorzaken waren onder meer te weinig zaken in 2009, afdelingsconflicten, ontbrekende projectleiding, reorganisatie en ontbrekende bestuurlijke dekking (Van der Velden et al., 2010, p. 22). In de organisatie dient dus bij de betrokken ambtenaren voldoende capaciteit en draagvlak te zijn voor het welslagen ervan.

Vermeld dient te worden dat er allicht meer manieren zijn om tegemoet te komen aan het gevoel van procedurele rechtvaardigheid van burgers, zoals andere vormen van inspraakprocedures of andere voorlichtingsmogelijkheden. In de context van klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures, heeft de informele aanpak door middel van het pionierstraject positieve resultaten laten zien. Daardoor lijkt deze aanpak een goede manier te zijn om het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid te versterken. Bovendien sluit de aanpak beter aan bij het initiële doel van de Awb: een laagdrempelige procedure. Implementatie van de informele aanpak bij bestuursorganen lijkt in een breder kader te staan van de wens van de overheid burgers en bestuursorganen beter in staat te stellen om laagdrempelig met elkaar contact te hebben over wederzijdse rechten en verplichtingen en de informatie waarop deze zijn gebaseerd. Zo worden in het belastingrecht methoden ontwikkeld voor vaststelling van de belastingschuld, zonder dat daarbij telkens formele beschikkingen genomen moeten worden waartegen telkens de bezwaarprocedure ingezet zou kunnen worden (Kabinetsstandpunt Ervaringen met bezwaar, 2011).⁷

Uit het pionierstraject kan geleerd worden dat de inzet van de informele aanpak vraagt om een verandering van werkwijze. Ambtenaren moeten in plaats van naar binnen gericht, regeltoepassend en schriftelijk te werken, nu vanuit een andere houding meer naar buitengericht in dialoog treden met de burger om de problemen die deze ervaart zo passend mogelijk op te lossen. In bijlage 4 wordt toegelicht hoe de inzet van de informele aanpak bij DNB en DLB vorm krijgt (het oude en beoogde vergunningverlenings- en bezwaarproces) en wordt het type organisatieverandering gekarakteriseerd om inzichtelijk te maken op welk organisatieniveau de verandering betrekking heeft. Hieronder wordt ingegaan op de conclusie van dit hoofdstuk.

2.4 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de informele aanpak een mogelijke manier is om beter aan te sluiten bij de behoefte van de burger aan procedurele rechtvaardigheid, waardoor het vertrouwen van de burger in en de legitimiteit van de overheid kunnen toenemen. Dit past bij het eerste en tweede deel van de quote van Dick Allewijn waarmee dit hoofdstuk is begonnen: 'Van legaliteit naar legitimiteit' en 'Van controle naar vertrouwen'. Tevens past de aanpak binnen de kaders van de Awb en beter bij het initiële doel, een laagdrempelige procedure, daarvan. Het derde deel van de quote van Allewijn illustreert de noodzaak tot verandering van denkwijze van de overheid: 'Van rechtmatigheid naar rechtvaardigheid.' Voor burgers is niet alleen een rechtmatige, maar ook een rechtvaardige behandeling van belang.

⁷ Dit is overigens opmerkelijk: dit kabinetsstandpunt is ondertekend door voormalig minister Donner, die laagdrempelig contact zou willen tussen burger-overheid. Bij de Wet openbaar bestuur, (Wob) die openheid van de overheid ten opzichte van de burger moet garanderen, pleit Donner echter voor een verenging. Op moment van schrijven wordt een wetsvoorstel voorbereid om bestuursorganen en bijbehorende ambtenaren te beschermen tegen oneigenlijke, complexe en/of omvangrijke Wob-verzoeken. Interdepartementale afstemming blijkt lastig, omdat er tussen ministeries onenigheid bestaat over de vraag wat nu een 'oneigenlijk', 'complex' of een 'omvangrijk' Wob-verzoek is. Als interdepartementale afstemming al niet lukt over wat 'oneigenlijk' inhoudt, is het de vraag hoe 'oneigenlijk' überhaupt aangetoond kan worden. Vanuit hetzelfde ministerie, zelfs dezelfde directie, klinkt een tegengesteld geluid. Waar de overheid zich met de informele aanpak tot de burger richt, lijkt zij met dit wetsvoorstel de burger de rug toe te keren.

3. Motivatie voor publieke dienstverlening en burgerconcept vanuit theoretisch perspectief

Om de rol van *Public Service Motivation* en het burgerconcept van ambtenaren in samenhang met de informele aanpak te kunnen onderzoeken, wordt in dit hoofdstuk een analytisch kader ontwikkeld. Allereerst wordt ingegaan op een bepaald type motivatie, *Public Service Motivation* (PSM), dat aangeeft wat mensen motiveert om als ambtenaar te werken in publieke instituties, voor het algemeen belang. Vervolgens wordt uiteengezet hoe ambtenaren burgers zien.

3.1 De rol van motivatie bij publieke dienstverlening

In deze paragraaf wordt ingegaan op *Public Service Motivation* (PSM). Zoals in de inleiding is aangegeven, zou PSM een rol kunnen spelen bij de inzet van de informele aanpak. Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat inzet van de informele aanpak door de overheid een kans biedt op betere aansluiting bij de behoeften van burgers.

3.1.1 PSM als type motivatie

Motivatie kan onder andere gedefinieerd worden als: 'psychological deficiencies or needs that an individual feels some compulsion to eliminate' (Perry, 1996, p. 6): het gevoel van bepaalde tekortkomingen of behoeften die een individu heeft en waarbij hij de drang heeft hieraan iets te doen. Kunda (1990) definieert motivatie als: 'any wish, desire, or preference that concerns the outcome of a given reasoning task' (p. 81). In beide definities gaat het erom dat er iets is, of iets mist, dat nagestreefd of bereikt moet worden. Motivaties zijn subjectief, kunnen het beredeneren beïnvloeden en invloed hebben op percepties (Erdelyi, 1974), attitudes (Festinger, 1957) en attributies (Heider, 1958) van individuen. Motivatie bestaat uit vier basiselementen: de behoefte iets te gaan doen, de manier waarop een bepaalde behoefte gerealiseerd wordt (welk gedrag hiervoor noodzakelijk is), invloed van de omgeving (remmend of stimulerend) en eigen competentie (in hoeverre hij zichzelf in staat acht tot hetgeen waartoe hij gemotiveerd is) (Deci & Ryan, 2002). Motivaties kunnen intrinsiek of extrinsiek zijn. Intrinsieke motivatie houdt onder meer in dat mensen hun werk verrichten omdat het werk hen geestelijk verrijkt, het werk een mogelijkheid biedt tot persoonlijke ontwikkeling of een bepaalde uitdaging biedt. De motivatie het werk te verrichten komt uit henzelf, bijvoorbeeld omdat ze het werk interessant vinden, of zaken die zij belangrijk achten, kunnen volbrengen in het werk. Bij extrinsieke motivatie spelen extrinsieke prikkels een rol. Het werk is dan geen waarde op zich, maar een middel om een bepaald doel te bereiken, bijvoorbeeld erkenning of een (geldelijke) beloning (Amabile, Hill, Hennessey & Tighe, 1994).

In dit onderzoek gaat het specifiek om een vorm van intrinsieke motivatie: *Public Service Motivation* (PSM) (zie Steijn, 2006; Crewson 1997; Houston, 2000). Norris (2003) onderzocht waarom men-

sen gemotiveerd zijn te werken in de private of publieke sector en concludeerde uit zijn grootschalige onderzoek (26 landen) dat mensen die kiezen voor de publieke sector, dit vooral doen omdat zij een bijdrage willen leveren aan de samenleving. Hoewel Rainey (1982) de eerste is die de term PSM gebruikt als motivatie te kiezen voor een carrière in de publieke dienstverlening, worden Perry & Wise (1990) gezien als de grondleggers van dit concept. Zij definiëren PSM als: 'an individual's predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions or organizations' (p. 368). In latere onderzoeken naar het concept PSM, worden ook andere definities geformuleerd, zoals die van Brewer & Selden (1998): 'the motivational force that induces individuals to perform meaningful public service' (p. 417) en Rainey & Steinbauer (1999): 'a general altruistic motivation to serve the interests of a community of people, a state, a nation or humankind' (p. 23). Hoewel de definities van PSM kunnen verschillen, lijkt een belangrijke overeenkomst dat het gaat om de motivatie van werknemers om te werken voor betekenisvolle publieke dienstverlening in het algemeen belang.

Zoals blijkt uit onderzoeken die zich richten op motivaties van private en publieke werknemers, lijken mensen die kiezen voor werk in de publieke sector, over het algemeen gemotiveerd te worden door intrinsieke motivaties, zoals de maatschappelijke relevantie van hun werk, boven andere zaken, zoals eigenbelang en geldelijke beloningen (Festré & Garrouste, 2008; Buelens en Van den Broeck, 2007; Wright, 2007). Festré & Garrouste (2008) geven aan dat werk in het algemeen belang hoger scoort bij de keuze voor een werkgever van werknemers bij de overheid dan bij werknemers in de private sector. Er zijn echter ook onderzoeken die aantonen dat er geen verschil zou bestaan tussen de motivaties van werknemers die werken in de private of publieke sector. Volgens Brewer, Selden & Facer II (2000) wordt dit veroorzaakt doordat PSM-meting per onderzoek kan verschillen, wat de resultaten kan beïnvloeden. Om PSM op systematische wijze te meten heeft Perry (1996) een systeem ontwikkeld: het beste en meest gebruikte systeem om PSM te meten, zo toont Petrovsky (2009) aan in zijn evaluatieonderzoek inzake de tot dan toe gedane onderzoeken naar PSM. Echter, niet alle onderzoekers gebruiken dit systeem, of gebruiken een aangepaste versie, wat tot verschil in resultaten kan leiden. Aangezien het systeem van Perry (1996) het beste systeem tot nu toe is, is in dit onderzoek gekozen dit systeem te hanteren. Op de specifieke elementen van PSM wordt hieronder ingegaan.

3.1.2 Elementen van PSM

Perry (1996) heeft onderzocht of er specifieke motivaties bestaan die geassocieerd worden met publieke dienstverlening. Vier elementen (dimensies) zijn statistisch bevestigd als onderdeel van PSM: *attraction to public policy making* (mate waarin iemand zich aangetrokken voelt tot het maken en uitvoeren van beleid), *commitment to the public interest* (mate waarin men zich verbonden voelt met het algemeen belang), *compassion* (medeleven en rekening houden met welzijn van personen in de gemeen-

schap) en *self-sacrifice*. (mate waarin de werknemer persoonlijke offers wil brengen om het publieke belang te dienen). Deze dimensies staan niet helemaal op zichzelf en overlappen deels (Perry, 1997).

Het merendeel van de literatuur over PSM is van Amerikaanse origine. De schaal van Perry (1996) om PSM te meten, is gecreëerd op grond van de Amerikaanse institutionele context. Dat betekent niet dat alleen in de Amerikaanse institutionele context sprake is van PSM. In andere landen is ook onderzoek gedaan naar vergelijkbare concepten als PSM, onder andere benamingen: in Engeland 'Public Service Ethos' en in Canada 'l'éthique du bien commun' (Vandenabeele, 2005).

Vandenabeele (2005) geeft aan dat meting van PSM in andere regio's of landen, niet per definitie resulteert in dezelfde conclusies als die in de Verenigde Staten. De schaal van Perry (1996) kan in meer of mindere mate van toepassing zijn op de desbetreffende institutionele context. Zo passen Kim & Vandenabeele (2009) in hun onderzoek naar PSM de eerste twee dimensies die Perry (1996) formuleerde aan en formuleren deze als *public participation* en *commitment to public values*. Vandenabeele & Hondeghem (2003) gebruikten in hun internationaal vergelijkende onderzoek naar PSM niet alle dimensies. In voornoemd onderzoek is ook PSM in Nederland onderzocht, waaruit geconcludeerd wordt dat hoewel de eerste dimensie, *attraction to policy making*, al sinds 1974 bevestigd is (Van Braam, 1974), Nederlandse ambtenaren zich wel aangetrokken voelen tot het maken en uitvoeren van beleid, maar tegelijkertijd weigerachtig zijn om openlijk hieraan deel te nemen. Vandenabeele (2005) verklaart dit doordat er als resultaat van de verkokering in ons land, sprake is van een sterk geïnstitutionaliseerd primaat van de politiek. Hierdoor zijn ambtenaren in zekere mate trouw aan politici, waardoor ze weigerachtig zijn om openlijk aan beleidsontwikkeling deel te nemen. De tweede dimensie, *commitment to the public interest* is op de Nederlandse institutionele context van toepassing, concludeert Bovens (1990; 1996). Vandenabeele (2005) laat zien dat het bijdragen aan het algemeen belang wordt gezien als onderdeel van de rol van burgers en van ambtenaren in het bijzonder. *Compassion*, de derde dimensie, bestaat volgens Vandenabeele (2005) uit twee niveaus: individueel (door hem omschreven als medelijden) en collectief (omschreven als de collectieve noodzaak voor sociaal beleid). Vandenabeele (2005) stelt dat in Nederland slechts gesproken wordt over sociale betrokkenheid op collectief niveau en concludeert dat vooral individuele *compassion* niet expliciet aanwezig is. Onderzoek van Steijn & Leisink (2009) bevestigt dat de dimensie *compassion* inderdaad niet in hoge mate aanwezig is in Nederland. De vierde dimensie, *self-sacrifice*, gaat over zelfopoffering ten bate van het algemeen belang. Volgens Vandenabeele (2005) hangt deze dimensie dan ook in sterke mate samen met de eerste dimensie. Hij concludeert dat deze dimensie niet bijzonder uitgesproken is in Nederland.

In dit onderzoek wordt PSM op kwalitatieve wijze onderzocht, waarover nog weinig bekend is. Daarom is voor de schaal van Perry (1996) gekozen, de meest geaccepteerde maat van PSM (Petrovsky, 2009). De kwalitatieve methode om de mate van PSM te onderzoeken, is niet geheel nieuw:

Ritz (2011) onderzocht de dimensie *attraction to policy making* aan de hand van interviews, om te bepalen of hiervan sprake was in de publieke sector. Kjeldsen (2012) onderzocht PSM door middel van semi-gestructureerde interviews in de publieke en private zorgsector, waarbij ze dit combineerde met 'persoonlijke waarden'. Hierbij gebruikte ze de dimensies van Perry (1996).

De resultaten betreffende PSM in Nederland zijn relevant, omdat in dit onderzoek bij de diensten Noord-Brabant (DNB) en Limburg (DLB) van Rijkswaterstaat (RWS) PSM en de invloed daarvan op de inzet van de informele aanpak wordt onderzocht. Op grond van de onderzoeksresultaten van PSM in Nederland, zou verwacht kunnen worden dat PSM bij de onderzochte diensten wel aanwezig zou zijn en dat vooral de factoren *compassion* en *self-sacrifice* in mindere mate aanwezig zouden zijn. Het onderzoek van Vandenabeele (2005) was echter – in zijn eigen woorden – nogal impressionistisch van aard en geeft dan ook slechts een indicatie van PSM in Nederland. Vandenabeele (2005) stelt dat de mate van PSM nader bestudeerd zou moeten worden (p. 266). Hij gaat niet in op individuele verschillen in vertoonde mate van PSM en redenen waarom individuele ambtenaren dit type motivatie wel of niet, of in meer of mindere mate vertonen. Dat is ook vrijwel onmogelijk, vanwege de kwantitatieve methode van het 'scoren' op PSM (in welke mate iemand het eens is met een antwoord op een Likert-schaal). Hierdoor is een bepaald niveau van PSM wel te meten, de achterliggende gedachten echter niet. In de resultaten van Vandenabeele (2005) wordt voorbijgegaan aan verschillen binnen de grote groep ambtenaren, bijvoorbeeld hiërarchie. Hieronder wordt nader ingegaan op hiërarchische verschillen in de organisatie rondom het vertonen van PSM en het belang van realisatie van PSM in het dagelijks werk.

3.1.3 PSM en de realisatie ervan bij ambtenaren op verschillende niveaus in de organisatie

Voor het vertonen van PSM bij ambtenaren lijken twee zaken van fundamenteel belang: de mate waarin PSM in het werk daadwerkelijk gerealiseerd kan worden en de hiërarchische positie in de organisatie. Het gaat dus niet alleen om het vertonen van PSM en bezitten van motivatie, maar om een diepere laag; kan de ambtenaar daadwerkelijk iets doen met deze motivatie in zijn dagelijks werk: *PSMfit*. Steijn & Leisink (2009) tonen aan dat de mate van PSM een positief effect heeft op de mate van arbeidssatisfactie, betrokkenheid en de mate waarin een werknemer bereid is zich extra in te spannen, maar tegelijkertijd blijkt dat voor medewerkers die hun PSM in hun werk kunnen realiseren een extra positief effect optreedt.

Opvallend is dat bij de mate van PSM die ambtenaren vertonen, de hiërarchische positie van belang lijkt te zijn. Dit is mogelijk te verklaren doordat mensen die zich lager in de organisatie bevinden en weinig mogelijkheden hebben PSM daadwerkelijk te realiseren in hun dagelijks werk, hun werk wellicht eerder minder interessant en uitdagend vinden dan mensen die hoger in de hiërarchie werkzaam

zijn. Mensen lager in die hiërarchie zouden daardoor meer gemotiveerd worden door extrinsieke dan intrinsieke beloningen (Festré & Garrouste, 2008, p. 14; Steijn & Leisink, 2009). Uit onderzoek van Bright (2005) blijkt, dat mensen die op hoger niveau werken in de organisatie een hogere score op PSM hebben dan mensen die op lagere niveaus werken. Steijn (2006) bevestigt het resultaat van Bright (2005) en toont aan dat de mate van PSM samenhangt met het soort werk dat men doet: ambtenaren met een beleidsfunctie hebben een hogere mate van PSM dan lager geplaatste ambtenaren. Bright (2005) verklaart de hiërarchische verschillen bij de vertoonde mate van PSM aan de hand van twee perspectieven. Ambtenaren hoger in de hiërarchie zouden hoger scoren op PSM op grond van de principes van Maslow (1943). Volgens deze principes kan niet voldaan worden aan hogere psychische behoeften van mensen, als aan de lagere, materiële behoeften nog niet voldaan is. Als PSM gezien wordt als een hogere psychische behoefte, kan hieraan niet voldaan worden door werknemers die nog niet zeker zijn van hun materiële behoeften, zoals veiligheid en zekerheid. Deze werknemers zijn vaak vatbaarder voor extrinsieke prikkels, omdat deze prikkels hen kunnen voorzien in hun materiële behoeften. Aangezien mensen lager in de hiërarchie vaak minder verdienen, zou hiervan sprake kunnen zijn (Bright, 2005, p. 148; Festré & Garrouste, 2008). Een tweede verklaring is te vinden in het verschil tussen managers en niet-managers in de organisatorische socialisatie. Managers zouden een hoger niveau van PSM kunnen hebben omdat ze gesocialiseerd zijn door hun jarenlange werkervaring in de publieke sector, waardoor ze publieke dienstverlening hoog waarderen (Schein, 1968; Van Maanen & Schein, 1979).

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de mate waarin PSM gerealiseerd kan worden in het dagelijks werk en de hiërarchische positie in de organisatie, belangrijk zijn. Dit is voor dit onderzoek relevant, omdat zowel hoger als lager geplaatste ambtenaren ondervraagd worden over hun motivatie de informele aanpak in te zetten. Als ambtenaren een hoge mate van PSM vertonen, zijn ze wellicht eerder geneigd zich meer dienstverlenend op te stellen naar burgers en wellicht ook eerder geneigd de informele aanpak te willen inzetten. Enerzijds omdat de inzet van de informele aanpak gezien kan worden als organisatorisch doel, anderzijds om aan te sluiten bij de behoeften van burgers, het algemeen belang. Als sprake is van *PSMfit*, hebben ambtenaren dit gevoel wellicht nog sterker.

In verschillende onderzoeken is PSM in verband gebracht met factoren die samen zouden hangen met de mate van vertoonde PSM, zoals geslacht, leeftijd, socialisatie door ouders, scholing, religie, identificatie met het werk, politieke ideologie en andere demografische factoren (zie Perry, 1997; Perry, 2000; Leisink & Steijn, 2009, Vandenabeele, 2009; Vandenabeele, 2005, Steijn, 2006). Bij publieke dienstverlening gaat het om het dienen van het algemeen belang, waarvan de burger deel uitmaakt. Het is mogelijk dat de manier waarop (besturende) ambtenaren burgers zien en de mate waarin zij hen ver-

trouwen (in dit onderzoek 'burgerconcept' genoemd), invloed zou kunnen hebben op de mate van PSM die zij vertonen. Hieronder wordt hierop nader ingegaan.

3.2 Het burgerconcept van ambtenaren

Het burgerconcept is in dit onderzoek geoperationaliseerd als vertrouwen, omdat er in de literatuur veel aandacht is voor het vertrouwen dat burgers hebben in ambtenaren, maar weinig aandacht voor het vertrouwen dat ambtenaren hebben in burgers (Yang, 2005). Voor een passende overheidsdienstverlening is wederzijds vertrouwen echter van belang. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven zou het een chaos worden als het overheidsoptreden niet wordt gezien als legitiem, omdat burgers het overheidsgezag dan niet meer accepteren. Een vertrouwensrelatie komt echter niet van één kant: er dient sprake te zijn van wederkerigheid. Niet alleen vertrouwen *van* burgers (in de overheid) is van belang, maar ook vertrouwen (van ambtenaren) *in* burgers (Roëll, 2012). Yang (2005) toont aan dat er een sterke relatie is tussen het vertrouwen van ambtenaren in burgers en het slagen van participatieprojecten. Als ambtenaren een negatieve zienswijze hadden en weinig vertrouwen hadden in het project dat burgers wilden uitvoeren, mislukten de participatieprojecten. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2012) heeft in mei 2012 een rapport gepubliceerd waarin wordt aangegeven dat ambtenaren meer vertrouwen moeten tonen in de burger. Ze dienen hierbij meer te denken vanuit het perspectief van de burger, minder vanuit de bestuurlijke logica. Als ze dit niet doen, heeft dit het risico op een steeds verdere verwijdering tussen burgers en beleidsmakers als gevolg. In Nederland heeft Roëll (2012) het belang van vertrouwen in burgers door de overheid onderzocht. Ze geeft aan dat de overheid op verschillende wijzen kan bijdragen aan het creëren van een vertrouwenscultuur. Eventueel wantrouwen, negativiteit en cynisme vanuit de overheid naar de burger toe, lijken geen goede bodem te zijn voor verbetering van de sociale betrokkenheid tussen overheid en burger (Roëll, 2012, p. 3).⁸ Daarbij stelt ze dat vertrouwen niet iets onpersoonlijks en abstracts is, maar iets dat daadwerkelijk wordt gecreëerd of geschonden in de interactie tussen overheid-burger.

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het bevorderen van wederzijds vertrouwen de overheidsdienstverlening positief kan beïnvloeden. Waaruit vertrouwen bestaat, komt hieronder aan de orde. Daarna wordt behandeld hoe ambtenaren burgers zien.

3.2.1 Waaruit bestaat vertrouwen?

In literatuur over vertrouwen wordt vaak onderscheid gemaakt tussen *confidence* en *trust*. Dit onderscheid is terug te voeren op het onderscheid dat de Duitse socioloog Luhmann maakte in 1979. In een

⁸ Opmerkelijk: het WRR-rapport stelt dat ambtenaren meer vertrouwen moeten hebben in de burger, maar wel met de vermelding: 'Geen blind vertrouwen, maar vertrouwen met een gezonde dosis wantrouwen' (WRR, 2012, p. 11). Wie definieert gezond? Opmerkelijk ook omdat Roëll (2012) stelt dat eventueel wantrouwen geen goede bodem is voor verbetering van de sociale betrokkenheid tussen overheid-burger.

latere publicatie geeft Luhmann (2000) aan dat *confidence* vooral het vertrouwen op of rekenen op is in plaats van vertrouwen in, waarbij geen sprake is van een bewuste keuze, maar van een zekere vanzelfsprekendheid. *Confidence* heeft geen directe betrekking op een relatie tussen personen, maar is meer de abstracte overtuiging die iemand bezit over iets of iemand anders (p. 3; zie ook Noordegraaf-Elens, Frissen & Van der Steen, 2010). In dit onderzoek is *confidence* van belang, omdat dit te maken zou kunnen hebben met het beeld dat de ambtenaar zou kunnen hebben van de burger. Bij *trust* is de relatie meer gebaseerd op vrijwillige keuze. Vertrouwen in de zin van *trust* is niet abstract, mensen maken een keuze en geven *commitment* af naar een persoon. *Trust* is actiever van aard dan vertrouwen in de zin van *confidence*: het kan zich ontwikkelen door ervaring en kan actief tot uiting komen in de interactie tussen ambtenaar en burger. Het gaat hier om een welwillende en meer empathische opstelling naar de ander (Luhmann, 2000, p. 3; Noordegraaf-Eelens, Frissen & Van der Steen, 2010, p. 14). Als de overheid meer investeert in *trust* naar de burger toe, kan zij meer vertrouwen bij burgers genereren. Als de ambtenaar meer *trust* afgeeft (en dus meer blijk geeft van vertrouwen) in de burger, kan dit positief zijn voor de relatie tussen beide partijen.

Lewicki & Bunker (1996) werken het concept *trust* nader uit en geven aan dat er drie soorten bestaan die kunnen evolueren en veranderen: *calculus-based trust*, *knowledge-based trust* en *identification-based trust*. Bij *calculus-based trust* gaat het over berekening van de voordelen van vertrouwen en betrouwbaarheid en mogelijke reputatie-effecten die (on)betrouwbaarheid mogelijk als gevolg kunnen hebben, dus vooral een kosten-batenanalyse. Bij *knowledge-based trust* speelt voorspelbaarheid en waarschijnlijkheid een belangrijke rol, informatie over gedrag en intenties staat centraal. Daarbij speelt vooral wat iemand kent uit ervaring, op grond waarvan voorspellingen gedaan kunnen worden. Bij *identification-based trust* is de persoonlijke vertrouwensrelatie vooral gebaseerd op wederzijdse identificatie en gedeelde waarden en doelen. *Identification-based trust* is dus meer emotioneel dan cognitief, er is sprake van vertrouwen door wederzijds begrip en waardering van belangen (Van de Walle, 2011, pp. 12-13). Voor de interactie tussen burger-ambtenaar is het concept *trust* van belang, omdat dit tot stand komt in de interactie.

De vormen van *trust* zijn persoonsgebonden: berekening van voordelen, voorspelbaarheid en perceptie van gedeelde waarden en doelen zijn subjectief. Niemand kan altijd over volledige informatie beschikken en zal alle gevolgen van elke handeling kunnen inschatten. Wat is immers volledig? Het onderscheid dat gemaakt wordt tussen *confidence* en *trust*, is niet altijd even helder. Het is afhankelijk van perceptie, attributie van voor- en nadelen en of je alternatieven in acht neemt (Luhmann, 2000, p. 3). Wat betreft vertrouwen, zou beargumenteerd kunnen worden dat *calculus-based trust* en *knowledge-based trust* zouden kunnen horen bij *confidence*. Deze vormen van *trust* zijn niet per se gevormd door (eigen) ervaring, maar kunnen ook het resultaat zijn van reputatie-effecten.

In dit onderzoek worden het vertrouwen in en het beeld dat ambtenaren hebben van burgers onderzocht met als doel het burgerconcept van ambtenaren en samenhang met de PSM die zij vertonen, te achterhalen. Daarnaast wordt onderzocht of dit burgerconcept de bereidheid van ambtenaren tot de inzet van de informele aanpak beïnvloedt. Voor de beschrijving van de onderzoeksresultaten wordt het onderscheid van *confidence* en *trust* gevolgd, voor de uitwerking van *trust* de uitwerking van Lewicki & Bunker (1996), om zo een meer abstract en meer persoonsgebonden aspect te belichten. Hieronder wordt nader ingegaan op mogelijke verschillen in hiërarchische positie van ambtenaren in de overheidsorganisatie en het burgerconcept dat zij hebben van burgers.

3.2.2 *Verskil in burgerconcept in de hiërarchie van de overheidsorganisatie*

Zoals in de inleiding van deze paragraaf is aangegeven blijkt in de literatuur weinig aandacht te bestaan voor het vertrouwen dat ambtenaren hebben in burgers (zie Yang, 2005; Roëll, 2012). In dit onderzoek is vooral Roëll (2012) relevant omdat ze het vertrouwen van ambtenaren in burgers behandelt en daarbij aandacht heeft voor hiërarchische discrepanties.

Roëll (2012) deed zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek naar het vertrouwen van ambtenaren in burgers bij enkele ministeries, gemeenten en zelfstandige bestuursorganen. Ze toont aan dat binnen organisaties leidinggevenden en ambtenaren die direct contact hebben met burgers, meer vertrouwen in en een positiever beeld van de burger blijken te hebben dan beleidsmedewerkers en uitvoerende ambtenaren. Ze laat zien dat de meerderheid (twee derde tot driekwart van de 608 ondervraagden) van de ambtenaren een positief beeld heeft van de burger. Ambtenaren zijn van mening dat er altijd moet worden uitgegaan van vertrouwen, totdat het tegendeel bewezen is. Ze geven aan het moeilijk te vinden om over de burger in het algemeen te praten. Hun burgerbeelden zijn voornamelijk gebaseerd op concrete ervaringen met burgers (*knowledge-based trust*) en een meer algemeen, abstract beeld van burgers (*confidence*). Het negatieve burgerbeeld uit zich in de zienswijze van ambtenaren (een kwart tot een derde) dat burgers niet goed op de hoogte zijn van het takenpakket van publieke organisaties, dat burgers niet constructief zijn, niet helder communiceren en dat burgers niet proberen om hun problemen eerst zelf op te lossen. Uit het onderzoek van Roëll (2012) wordt echter niet duidelijk of het vertrouwen van de ambtenaar in de burger direct te maken heeft met de beleving van de interactie en het beeld dat de ambtenaar van burgers heeft, of dat het vertrouwen in de burger meer te maken heeft met de basishouding van ambtenaren. Ook wordt niet duidelijk waar de verschillen binnen de verschillende posities in de organisatie vandaan komen. In dit onderzoek wordt getracht het burgerconcept van ambtenaren en waarop dit gebaseerd is, te achterhalen. Dit onderzoek is echter te beperkt om conclusies te kunnen trekken over de 'algemene basishouding' van ambtenaren.

Uit het voorgaande blijkt dat wederzijds vertrouwen van belang is in de relatie overheid-burger en dat de interactie tussen ambtenaren en burgers deels de wederzijdse beeldvorming kan beïnvloeden. Het burgerbeeld van de ambtenaar en of hij de burger vertrouwt, zou kunnen bijdragen aan het feit of hij zich dienstverlenend op zou willen stellen (je doet immers liever iets voor iemand die je aardig vindt, dan voor iemand die je wantrouwt). Wellicht zou dit de bereidheid van ambtenaren de informele aanpak te willen inzetten kunnen beïnvloeden, omdat door de aanpak tegemoet wordt gekomen aan behoeften van burgers. Om inzicht te krijgen in het ambtelijk vertrouwen in burgers en het beeld dat ambtenaren hebben van burgers zullen in dit onderzoek (besturende en uitvoerende) ambtenaren hierover bevestigd worden. Hieronder wordt het analytisch kader van dit onderzoek nader toegelicht.

3.3 Analytisch kader

In dit onderdeel wordt het analytisch kader van dit onderzoek uiteengezet, gebaseerd op PSM en burgerconcept zoals beschreven in de voorgaande paragrafen. Op basis van de literatuur wordt geformuleerd welke verwachtingen er zijn omtrent de resultaten van dit onderzoek.

Om de relatie tussen PSM en de informele aanpak te kunnen onderzoeken, wordt de indeling van Perry (1996) gebruikt. PSM kan een rol spelen bij de bereidheid tot inzet van de informele aanpak, omdat de aanpak voor de overheid een kans biedt om aan te sluiten bij de behoeften van burgers als het gaat om persoonlijk contact en inspraak, zoals blijkt uit hoofdstuk 2. Daarnaast kan PSM een rol spelen bij de inzet van de informele aanpak, omdat uit literatuur blijkt dat werknemers met hoge PSM, meer geïmmiteerd zijn aan organisatorische doelen en hogere individuele prestaties leveren dan met lage PSM. Uit de literatuur blijkt ook dat managers die bij de overheid werken een hoger niveau van PSM zouden hebben dan mensen lager in de overheidshierarchie. Daarom wordt verschil verwacht in PSM tussen besturende en uitvoerende ambtenaren. Hieruit vloeien de volgende twee verwachtingen voort:

Verwachting 1

Als besturende en uitvoerende ambtenaren hoge PSM vertonen, zijn zij bereid de informele aanpak in te zetten in de dagelijkse werkprocessen. Als zij lage PSM vertonen, zijn zij hier niet toe bereid.

Verwachting 2

Besturende ambtenaren vertonen een hogere PSM dan uitvoerende ambtenaren.

De rol van PSM wordt per dimensie onderzocht: *compassion, self-sacrifice, commitment tot the public interest en attraction to policy making*. Verwacht wordt dat verschillende dimensies een grotere of klei-

neren rol zouden kunnen spelen bij de bereidheid van ambtenaren om de informele aanpak te willen inzetten. *Compassion*, omdat de ambtenaar zich bij de informele aanpak moet verplaatsen in de burger. *Commitment to the public interest* omdat het daarbij gaat om de mate waarin ambtenaren geïnteresseerd zijn het publieke belang te dienen en daardoor wellicht eerder geneigd zijn meer tegemoet te komen aan de behoeften van burgers (indien zij de aanpak zien als tegemoetkomen aan behoeften van burgers). *Self-sacrifice* omdat de ambtenaar gevraagd wordt zijn werkwijze op te offeren, ten bate van de burger. *Attraction to policy making* zal waarschijnlijk minder een rol spelen bij de bereidheid van de ambtenaar tot de inzet van de informele aanpak. Het gaat in dit onderzoek niet over de mate waarin de ambtenaar zich aangetrokken voelt tot beleid maken of uitvoeren. Hoewel dit wel een rol kan spelen waarom iemand kiest voor publieke dienstverlening (en misschien voor Rijkswaterstaat), wordt verwacht dat deze factor minder een rol zal spelen dan *commitment to the public interest*, *self-sacrifice* en *compassion* als het gaat om de inzet van de informele aanpak. Om dit echter niet uit te sluiten, zal deze factor voor het bepalen of er al dan niet sprake is van PSM bij DLB en BNB toch meegenomen worden.

Daarnaast wordt onderzocht welke rol het burgerconcept van ambtenaren speelt bij de inzet van de informele aanpak. Deze aanpak is, zoals aangegeven in hoofdstuk 2, een kans om aan te sluiten bij burgerbehoeften. Het gaat hier in feite om de bereidheid iets te doen voor burgers, die zou kunnen volgen uit een positief burgerbeeld, zoals aangegeven in 3.2.2. Hieruit volgt de volgende verwachting:

Verwachting 3

Een positief burgerconcept hangt samen met een grote bereidheid de informele aanpak te willen inzetten. Een negatief burgerconcept hangt samen met een geringe bereidheid de informele aanpak te willen inzetten.

Een assumptie in dit onderzoek is, dat de vertoonde mate van PSM en het burgerconcept dat ambtenaren hebben van burgers, samenhangen. Het burgerconcept is hier gedefinieerd als het vertrouwen dat ambtenaren in burgers hebben en het beeld dat zij van burgers hebben. Om het vertrouwen dat ambtenaren hebben in burgers te beschrijven, wordt gebruikgemaakt van de tweedeling van Luhmann (1979): *confidence* (abstract beeld) en *trust* (vertrouwen in). Voor de beschrijving van *trust*, wordt de uitwerking gebruikt die Lewicki & Bunker (1965) geven van het concept *trust*: *calculus-based trust*, *knowledge-based trust* en *identification-based trust*. Waarschijnlijk is het burgerconcept van ambtenaren vooral gebaseerd op abstracte burgerbeelden (*confidence*), die gevormd zijn door *calculus-based* en *knowledge-based trust*. *Identification-based trust* is namelijk diep, persoonlijk vertrouwen. Het is onwaarschijnlijk dat de relatie tussen ambtenaar en burger zich in de situatie van Rijkswaterstaat, bij de diensten Noord-Brabant en Limburg, zo ver ontwikkelt, omdat het gaat om vergunningverlening en bezwaarprocedures.

Verwacht wordt dat een ambtenaar die een positief burgerconcept heeft, positief tegenover de burger staat en deze vertrouwt, ook een hogere mate van PSM vertoont. Het is waarschijnlijk dat iemand die positief tegenover burgers staat, het ook belangrijk vindt te werken voor deze burgers. Verwacht wordt dat een positief burgerconcept samenhangt met een hoge PSM en een negatief burgerconcept met een lage PSM. Daarnaast wordt verwacht dat het burgerconcept van besturende en uitvoerende ambtenaren verschilt, omdat zij op andere wijze met burgers contact hebben. Uit onderzoek van Roëll (2012) blijkt dat ambtenaren hoger in de organisatie, een positiever burgerbeeld hebben dan mensen die meer uitvoerend werk doen. Hieruit volgen de volgende twee verwachtingen:

Verwachting 4

Als besturende en uitvoerende ambtenaren een positief burgerconcept hebben, vertonen zij een hoge PSM. Als zij een negatief burgerconcept hebben, vertonen zij een lage PSM.

Verwachting 5

Besturende ambtenaren hebben een positiever burgerconcept dan uitvoerende ambtenaren.

De rol die het burgerconcept kan spelen bij PSM wordt per dimensie (*attraction to policy making, compassion, commitment to the public interest en self-sacrifice*) onderzocht. De verschillende dimensies kunnen op verschillende wijzen samenhangen met het burgerconcept. *Compassion*, omdat de visie op de burger kan samenhangen met de bereidheid iets voor deze burger te doen. Mensen zijn over het algemeen immers eerder bereid om iets voor iemand te doen, die zij sympathiek vinden of waarmee zij medelijden hebben. *Commitment to the public interest* omdat een positief of negatief burgerconcept kan samenhangen met de bereidheid iets voor het algemeen belang te willen doen, als daarmee aan behoeften van burgers tegemoet gekomen kan worden. *Self-sacrifice* omdat het gaat om zelfopoffering ten bate van burgers. Als een ambtenaar positief tegenover een burger staat, is hij wellicht eerder geneigd hiervoor iets te doen ten koste van zichzelf. *Attraction to policy making* kan samenhangen met het burgerconcept, omdat het gaat om beleid maken en uitvoeren voor burgers. Het zou kunnen dat de zienswijze op de burger, samenhangt met de bereidheid beleid hiervoor te maken en uit te voeren.

Bij DLB en DNB wordt de informele aanpak op dezelfde (juridische) afdelingen ingevoerd: de afdelingen BBV en Vergunningverlening. Geen verschil wordt verwacht tussen diensten. Ze werken al op veel fronten samen en zullen vanaf volgend jaar samen gaan opereren als één dienst: Zuid-Nederland. Hieruit volgen de volgende verwachtingen:

Verwachting 6

Er is geen verschil tussen diensten Noord-Brabant en Limburg van Rijkswaterstaat als het gaat om de bereidheid tot het inzetten van de informele aanpak.

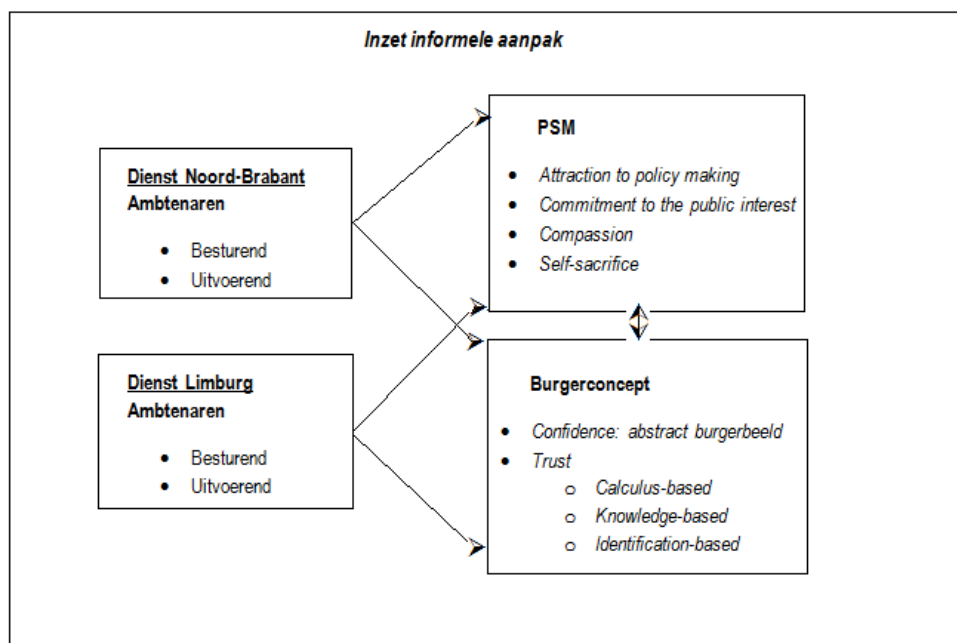
Verwachting 7

Er is geen verschil tussen diensten Noord-Brabant en Limburg van Rijkswaterstaat als het gaat om PSM.

Verwachting 8

Er is geen verschil tussen diensten Noord-Brabant en Limburg van Rijkswaterstaat als het gaat om het burgerconcept.

In figuur 3.1. zijn de verwachte verhoudingen tussen de drie hoofdconcepten in dit onderzoek te zien.



Figuur 3.1: samenhang PSM en burgerconcept van ambtenaren bij inzet van de informele aanpak

De veronderstelling is dat de bereidheid van ambtenaren (besturend en uitvoerend, van DNB en DLB) tot inzet van de informele aanpak, samenhangt met de mate van PSM die zij vertonen en het burgerconcept dat zij hebben. Daarnaast wordt verwacht dat PSM en het burgerconcept samenhangen. PSM, burgerconcept en de bereidheid tot inzet van de informele aanpak wordt vergeleken tussen bestuurders en uitvoerenden en beide diensten.

4. Methode

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe dit onderzoek tot stand is gekomen. Gekozen is voor kwalitatief onderzoek: literatuurstudie, documentanalyse en semi-gestructureerde interviews. De keuze voor deze methode vloeit voort uit een bepaalde wetenschappelijke positionering. Deze wordt hieronder uiteengezet. Daarna volgen de gekozen onderzoeksmethoden.

4.1 Wetenschappelijke positionering

Zoals in de inleiding en het vorige hoofdstuk is aangegeven is het meeste onderzoek over PSM kwantitatief van aard. Kwantitatief onderzoek komt voort uit een positivistische zienswijze op de werkelijkheid: de objectieve werkelijkheid is empirisch te kennen en is meetbaar (Bryman, 2008). Deze methode wordt veelal gebruikt bij natuurwetenschappelijk onderzoek. Onderzoeksinstrumenten zijn vaak gestandaardiseerd, met als doel algemene wetten te vinden en de onderzoeksresultaten te extrapoleren naar andere contexten. Door de focus op 'het algemene' is het lastig dieperliggende zienswijzen van respondenten te vergaren, wat wel het doel is van dit onderzoek. Op de natuurwetenschappelijke methode bestaat veel kritiek: de sociale werkelijkheid zou niet gelijkgesteld kunnen worden aan de natuur en zou dus niet op gelijke wijze te 'meten' zijn, door bijvoorbeeld de onvoorspelbaarheid van menselijk gedrag (Bryman, 2008). Vanwege deze kritiek is gekozen voor een kwalitatieve methode: interpretatief onderzoek. Daarbij richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen hun sociale omgeving betekenis geven en interpreteren en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Betekenisgeving is het proces dat mensen doorlopen wanneer zij betekenis geven aan gebeurtenissen die zij hebben meegemaakt (Weick, 1995, p. 4). Bij interpretatief onderzoek wordt ervan uitgegaan dat sociale eigenschappen uitkomsten zijn van interacties tussen individuen, in plaats van op zichzelf staande fenomenen die los bestaan van de beleving van individuen (Bryman, 2008, p. 366). Dit onderzoek richt zich op betekenissen en interpretaties van respondenten als het gaat om hun PSM, burgerconcept en bereidheid tot inzet van de informele aanpak. De interpretatieve methode is geschikt, omdat deze zich richt op de mogelijkheid het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte personen te leren kennen, met als doel het onderwerp te beschrijven en waar mogelijk te verklaren. De gevoelens en denkbeelden van de respondenten staan centraal (Boeije, 2005).⁹ Vanwege het interpretatieve karakter van dit onderzoek inventariseer ik betekenissen, zienswijzen en interpretaties van respondenten, waarna ik deze als onderzoeker interpreteer om tot beantwoording van mijn vragen en verwachtingen te

⁹ Vermeld dient te worden dat er geen 'juiste' methode is voor een bepaalde manier van onderzoeken van een bepaald fenomeen. Het is afhankelijk van de vraag en het doel van het onderzoek, welke methode het meest geschikt is. Als het doel is om vooral generieke, brede uitspraken te doen over een grote populatie, is wellicht een kwantitatieve methode meer geschikt. Als het erom gaat de diepere betekenisgeving rondom een bepaald sociaal fenomeen te achterhalen, is wellicht kwalitatief onderzoek meer geschikt.

komen, die berusten op mijn interpretaties van de literatuur. Hieronder wordt ingegaan op de gehanteerde onderzoeksmethoden.

4.2 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van documentanalyse, literatuuronderzoek en interviews. Hieronder worden deze methoden nader toegelicht. Daarnaast is persoonlijke communicatie verwerkt met onder andere Lynn van der Velden (projectleider Prettig Contact met de Overheid), Alex Brenninkmeijer (Nationale ombudsman), Dick Allewijn (bestuursrechter en mediator), André Verburg (vice-president rechtbank Utrecht) en Kees van den Bos (hoogleraar Sociale Psychologie).

4.2.1 Documentanalyse en literatuuronderzoek

De documentanalyse is beperkt tot rapporten en verslagen die het project Prettig Contact met de Overheid (PCMO) en de onderzoeksresultaten van dit pilotproject beschrijven, *Prettig contact met de overheid* (1, 2 en deel 4, dat nog in voorbereiding is). Deze zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek (zoals NMI, 2008; TNS NIPO, 2009). Ook jaarverslagen van de Nationale ombudsman zijn geraadpleegd.

De literatuurstudie is gestart met PSM en PSM in relatie tot organisatieverandering. Zoekwoorden hierbij waren onder andere 'PSM organizational/organisational change' en 'public service motivation organisational/organizational change'. De theorie van PSM bracht inzicht in eigenschappen die ambtenaren zouden bezitten. Via de gevonden literatuur kwam ik op de 'bronliteratuur' van onder andere Perry & Wise (1990) en Rainey (1982). In de loop van de literatuurstudie is de focus van dit onderzoek bijgesteld naar de samenhang die PSM met het burgerconcept zou kunnen vertonen. Zoekwoorden waren bijvoorbeeld 'trust in citizens', 'confidence trust', 'vertrouwen in burgers van ambtenaren'.

Voor de informele aanpak heb ik me gericht op Tyler (2012). Zoekwoorden hierbij waren onder andere 'procedurele rechtvaardigheid', 'procedural justice' en 'procedural justice distributive justice'. Hierdoor stuitte ik onder meer op literatuur van Van den Bos en Van Velthoven.

Naar aanleiding van de literatuurstudie zijn drie concepten geformuleerd, die in relatie tot elkaar onderzocht worden: de inzet van de informele aanpak, PSM die ambtenaren vertonen en het burgerconcept dat ze hebben. Zienwijzen van respondenten worden onderzocht met semi-gestructureerde interviews. Hieronder wordt deze keuze nader toegelicht.

4.2.2 Interviews

Verschillende kwalitatieve methoden zijn beschikbaar, zoals focusgroepen of interviews. Hoewel focusgroepen een 'snellere' methode kan zijn (verschillende mensen kunnen tegelijk, door dezelfde interview-

wer geïnterviewd worden) dan interviews, gaat deze tijdswinst waarschijnlijk verloren bij het transcriberen, omdat het complex is te achterhalen wie wat gezegd heeft. Daarom is voor interviews gekozen. Proefpersonen kunnen elkaar bij interviews bovendien niet beïnvloeden, waardoor individuele zienswijzen verkregen kunnen worden.

Interviews kunnen open, gestructureerd of semi-gestructureerd zijn. Het gestructureerde interview is gestandaardiseerd: de vragen (en vaak ook de antwoordmogelijkheden) zijn in elk interview gelijk. De onderzoeksomstandigheden zijn zo gelijk mogelijk, om de validiteit en betrouwbaarheid zo hoog mogelijk te houden (zie 4.6.2 en 4.6.3). Het nadeel van deze methode is de beperkte ruimte voor betekenisgeving van respondenten. Deze vorm van interviewen lijkt het meest op kwantitatief onderzoek. Bij het ongestructureerde interview maakt de interviewer slechts gebruik van enkele geheugensteuntjes, waarbij de rest van het gesprek vrij is. Deze vorm is het meest geschikt voor exploratief onderzoek, omdat er veel ruimte is de zienswijze van proefpersonen naar voren te laten komen. De invloed van de onderzoeker is beperkt. Een nadeel is de onvergelykbaarheid van interviews. Dit onderzoek is vergelijkend van aard (zowel de diensten Noord-Brabant en Limburg van RWS als besturende en uitvoerende ambtenaren). Gekozen is daarom voor het semi-gestructureerde interview: een vorm van diepte-interview, waarbij de interviewer een serie open vragen uit een interviewschema stelt waarbij de volgorde kan variëren, om teveel sturing van de interviewer te voorkomen. Hierdoor kan exploratief te werk worden gegaan, terwijl tegelijkertijd dezelfde elementen in elk interview aan bod kunnen komen. De vaste lijnen worden dus gevolgd, maar worden ten dienste gesteld aan het interview. De vragen zijn doorgaans vrij algemeen, waardoor de onderzoeker de mogelijkheid heeft door te vragen over zaken die de proefpersoon bestempelt als significant, of de onderzoeker percipieert als significant (Bryman, 2008, p. 196). Bryman stelt dat: 'If the researcher is beginning the investigation with a fairly clear focus, rather than a very general notion of wanting to do research on a topic, it is likely that the interviews will be semi-structured ones, so that the more specific issues can be addressed' (Bryman, 2008, p. 439). Het semi-gestructureerde interview is voor het doel van dit onderzoek het meest geschikt: het biedt wel de structuur om te kunnen vergelijken tussen groepen omdat dezelfde onderwerpen aan bod komen, maar genoeg flexibiliteit voor respondenten om hun eigen betekenissen naar voren te kunnen brengen en af te wijken van de vooropgestelde volgorde. Hieronder wordt ingegaan op de topiclijsten die gebruikt zijn om deze concepten bij de proefpersonen te onderzoeken.

4.3 Topiclijsten

Naar aanleiding van het literatuuronderzoek zijn acht topics geformuleerd met bijbehorende vragen. De topics zijn: de inzet van de informele aanpak, motivatie, PSM, *PSMfit*, PSM in samenhang met inzet van de informele aanpak, burgerconcept (waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen *trust* en *confidence*),

burgerconcept in samenhang met PSM en het burgerconcept in samenhang met inzet van de informele aanpak. Per vraag is vermeld om welk topic de vraag gaat, om zo de topics te kunnen vergelijken tussen proefpersonen. Twee vragenlijsten zijn gecreëerd. Eén voor uitvoerenden en één voor bestuurders (zie bijlage 5). De vragen verschillen alleen als ze gaan over hiërarchie: zo wordt de leidinggevende gevraagd waarom de informele aanpak wordt ingezet op de afdeling. De uitvoerende ambtenaar wordt gevraagd waarom hij denkt dat RWS de informele aanpak wil inzetten.

Om de algemene werkmotivatie van ambtenaren te bevragen, worden algemene vragen gesteld. Bijvoorbeeld 'Wat is voor u de reden dat u ervoor gekozen hebt om ambtenaar te worden?' en 'Welke aspecten van uw werk vindt u belangrijk?' Om de verschillende dimensies van PSM te onderzoeken, is bij de formulering van vragen zo letterlijk mogelijk gevraagd naar de desbetreffende dimensie (bijvoorbeeld bij *commitment to the public interest* 'Vindt u werken voor het algemeen belang belangrijk?'). Voor de vraagstelling is gekeken naar de indicatoren die Perry (1996) geformuleerd heeft voor de betreffende dimensie. Hierbij is getracht alle indicatoren te formuleren in één enkele, dekkende vraag per dimensie. De vraag is voornamelijk gebaseerd op de vraag die Perry (1996) hanteerde bij het zo expliciet mogelijk bevragen van de desbetreffende dimensie. Per dimensie wordt tevens gevraagd of (besturende) ambtenaren deze dimensie daadwerkelijk in hun werk kunnen realiseren (*PSMfit*) en of de mate waarin de (besturende) ambtenaren zich aangetrokken voelen tot de desbetreffende dimensie, invloed heeft op de bereidheid de informele aanpak in te zetten. Bij het burgerconcept wordt allereerst gevraagd of de ambtenaar in zijn werksituatie contact heeft met burgers en zo ja, van welke aard dit contact is. Daarna wordt ingegaan op het beeld dat de ambtenaar heeft van de burger ('Wat is in uw werksituatie het beeld dat u heeft van burgers?' en 'Waar is dit beeld op gebaseerd?'). Ook wordt ambtenaren gevraagd of het beeld dat zij hebben van burgers, invloed heeft op hun bereidheid de informele aanpak in te zetten.

De volgorde van de vragen is tot stand gekomen door de vragen van algemeen naar specifiek te stellen. Over de 'juiste' volgorde van de vragen, kan geen definitief uitsluitend gegeven worden (Bryman, 2008, pp. 205-206). Elk interview startte met enkele introducerende vragen (of respondenten bekend zijn met PCMO en hoe lang ze al bij RWS werken). Om volgorde-effecten en sturing van de interviewer te beperken, is begonnen met algemene vragen over de keuze voor een overheidsorganisatie. Hierdoor kunnen ambtenaren uit zichzelf aangeven of ze gemotiveerd worden door het algemeen belang, waardoor er eventueel een link is met het volgende onderdeel: PSM. Vervolgens wordt ingegaan op het burgerconcept, waarna dit in verband wordt gebracht met de informele aanpak, door te vragen naar de bereidheid van ambtenaren deze werkwijze in te zetten en wat zij zelf vinden van deze werkwijze. In het laatste onderdeel worden PSM en *PSMfit* (per dimensie), inzet van de informele aanpak (per

dimensie) en het burgerconcept (per dimensie) bijeengebracht. Hieronder wordt ingegaan op de geïnterviewde respondenten .

4.4 Respondenten

Het criterium voor respondenten was werkzaam zijn op de afdelingen (Vergunningverlening en Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed, BBV) die met de informele aanpak aan de slag zullen gaan. Vijf bestuurders zijn ondervraagd, één directeur en vier middenmanagement (hoofden Vergunningverlening en BBV, van beide diensten). Drie bestuurders (directeur en hoofden Vergunningverlening) zijn werkzaam bij de regionale productie-eenheid Zuid Nederland van RWS (RPE Zuid: dienst Noord-Brabant en Limburg samen), waardoor ze verbonden zijn aan zowel dienst Noord-Brabant (DNB) als aan dienst Limburg (DLB). Of deze diensten op bestuurdersniveau verschillen, wordt daarom onderzocht aan de hand van het verschil tussen deze twee respondenten. Dit kan een beperking vormen, omdat verschillen die gevonden worden niet per se aan de dienst hoeven te liggen, maar ook persoonlijk kunnen zijn. Per dienst zijn zes uitvoerende ambtenaren geïnterviewd, drie per afdeling. Dit is ongeveer de helft van alle ambtenaren van de betrokken afdelingen, dus dit kan zorgen voor een representatieve vergelijking van diensten. Zie bijlage 6 voor een overzicht van de respondenten.

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van de sneeuwbalmethode: via de eerste participanten zijn de namen verkregen van anderen, welke vervolgens zijn benaderd (Boeije, 2005, p. 53). De contactgegevens van de bestuurders van diensten Noord-Brabant en Limburg van RWS kreeg ik via de projectleider van PCMO, Lynn van der Velden (de informant van dit onderzoek). Via deze bestuurders kreeg ik contactgegevens van de uitvoerende ambtenaren. Alle respondenten zijn telefonisch benaderd. Er is sprake van *purposive sampling* bij het selecteren van degenen die geïnterviewd worden: alleen proefpersonen die relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn benaderd. Voldoende variatie in sleutelkarakteristieken van de participanten is belangrijk (Bryman, 2008, p. 375). Alleen respondenten die met de informele aanpak aan de slag zouden kunnen gaan, zijn benaderd. Diversiteit is in dit onderzoek gewaarborgd doordat aan leidinggevenden is gevraagd wie relevant zouden kunnen zijn om te interviewen, waarbij aangegeven is dat het van belang is verschillende denkbeelden rondom de informele aanpak te verzamelen. Respondenten gaven daardoor namen en contactgegevens van mensen die daadwerkelijk met de informele aanpak aan de slag zullen gaan. Hieronder wordt nader ingegaan op de afname van de interviews.

4.5 Dataverzameling en -analyse

De interviews zijn afgenomen bij DLB en DNB, in een besloten ruimte waardoor invloeden van buitenaf zijn beperkt. De respondenten is anonimiteit gegarandeerd. De interviews, variërend van veertig minu-

ten tot een uur en vijftien minuten, zijn van eind mei tot begin juni afgenomen en opgenomen met audio, vervolgens getranscribeerd. De volgorde van de vooropgestelde vragen is zoveel mogelijk aangehouden. Als respondenten afweken van de lijn, werd de lijn van de respondent gevolgd om zoveel mogelijk de natuurlijke loop van het gesprek te volgen. Wanneer respondenten slechts beperkt antwoordden, werd hen gevraagd hun antwoord toe te lichten. Als ze de vraag niet begrepen, werd deze anders geformuleerd.

Bij de analyse zijn de onderzoeksdata gecodeerd aan de hand van de topics waarop de vragen betrekking hadden. Er is gebruik gemaakt van open codering (getranscribeerde interviews zijn ingedeeld in fragmenten, relevante fragmenten zijn gelabeld en onderling vergeleken met als doel het exploreren en hanteerbaar maken van gegevens), axiale codering (de betekenis van de belangrijkste begrippen wordt achterhaald, begrippen worden omschreven en met voorbeelden geïllustreerd) en vervolgens selectieve codering (na uiteenrafeling wordt informatie in elkaar geschoven en structuur aangebracht met als doel categorieën te integreren en verbanden te leggen) (Boeije, 2005, pp. 85-106). De indeling van het interview is voorgestructureerd: van tevoren is bij de interviewlijst per vraag al aangegeven op welk topic en op welke relatie tussen topics, de vraag betrekking had. Dit vergemakkelijkte de analyse. DLB en DNB worden vergeleken op al deze topics. Hetzelfde geldt voor de besturende en uitvoerende ambtenaren. Vanwege de kwalitatieve aard van dit onderzoek, kan PSM niet 'gescoord' worden in getallen. Het aangeven dat de dimensies van Perry (1996) ambtenaren motiveren in het dagelijks werk, wordt gezien als het hebben van PSM. Aangeven dat de dimensies hen niet motiveren in het dagelijks werk, wordt gezien als het niet hebben van PSM. Op de keuzes die gemaakt zijn omtrent de uitvoering van dit onderzoek, hebben enkele kwaliteitscriteria betrekking. Hierop wordt hieronder ingegaan.

4.6 Kwaliteitscriteria

In dit onderdeel wordt ingegaan op de kwaliteitscriteria van dit onderzoek: de rol van de onderzoeker, betrouwbaarheid en validiteit.

4.6.1 Rol van de onderzoeker

Op het symposium van 9 februari 2012, dat de start vormde van de pilot met de informele aanpak bij RWS, waren alle respondenten (en ik) aanwezig, op één na (respondent 4). Zij hadden mij die dag gezien en kenden mij al bij de interviews. Tijdens het interview waren alle respondenten zich ervan bewust dat het onderzoek vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Universiteit Utrecht werd uitgevoerd. Ter voorkoming van sociaal wenselijke antwoorden, is respondenten anonimiteit gegarandeerd. De respondenten hebben geen persoonlijke relatie met mij als onderzoeker, ik

heb geen belang bij het verkrijgen van bepaalde resultaten. Hierdoor is mijn rol als onderzoeker vanuit het ministerie van BZK zoveel mogelijk beperkt.

Vermeld dient te worden dat de onderzoeker een andere rol heeft bij kwalitatief, dan bij kwantitatief onderzoek: bij natuurwetenschappelijk onderzoek interacteert de onderzoeker niet met zijn onderzoeksobject, waardoor het onderzoeksobject los van de onderzoeker meetbaar is. Bij sociaalwetenschappelijk onderzoek, zoals hier het geval is, neemt de onderzoeker (ik) 'zichzelf' mee en interacteert deze met zijn onderzoeksobject. Dit beïnvloedt de resultaten: ik inventariseer en interpreteer de interpretaties van de respondenten. Giddens (1984) noemt dit dubbele hermeneutiek (p. 284). De interpretaties worden immers gevormd door mijn eigen referentiekader (Martin, 2002). Als onderzoeker kijk ik met mijn eigen 'bril' naar de werkelijkheid, waardoor ik deel uitmaak van het onderzoek (Yanow, 1996, p. 6).

4.6.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat over beïnvloeding van waarnemingen door toevallige of onsystematische fouten. Door een juiste verantwoording kan worden nagegaan of er vertrouwen bestaat in de uitkomsten van het onderzoek (Boeije, 2005, p. 145, 150). Bij interpretatief onderzoek is herhaling vaak moeilijk, omdat het gaat om zowel interpretaties van respondenten als van de onderzoeker. Omdat implementatie van de informele aanpak bij RWS nog in een vroeg stadium is, is het mogelijk dat de respondenten anders tegenover de aanpak staan bij een later onderzoek. Dit onderzoek kan beschouwd worden als een nulmeting als het gaat om de bereidheid tot de inzet van de informele aanpak. PSM en het burgerconcept zullen waarschijnlijk niet of nauwelijks tijdsgebonden zijn. Om de betrouwbaarheid zo hoog mogelijk te houden, moet bij kwalitatief onderzoek duidelijk zijn waarop de conclusies gebaseerd zijn: gegevens moeten controleerbaar zijn. Om de betrouwbaarheid in dit onderzoek te vergroten, worden de vragen in de topiclijst aan iedere respondent gesteld en de interviews op systematische wijze gecodeerd, zodat genomen stappen navolgbaar zijn.

4.6.3 Validiteit

Validiteit heeft betrekking op de beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten: meet of verklaart de onderzoeker daadwerkelijk wat hij wil meten of verklaren (Boeije, 2005, p. 145)? Onderscheid kan gemaakt worden tussen interne (onderzoekt de onderzoeker wat hij wil onderzoeken?) en externe (kunnen onderzoeksresultaten geëxtrapoleerd worden buiten de onderzoekscontext?) validiteit. (Bryman, 2008). De interne validiteit in dit onderzoek is gewaarborgd door vragen zo te formuleren, dat ze begrijpelijk zijn voor de respondenten, maar nog steeds specifiek het betreffende topic bevragen. Als respondenten de vraag niet begrepen, is deze verduidelijkt. Daarnaast zijn antwoorden van responden-

ten samengevat om te controleren of mijn interpretatie van hun antwoord klopte. De externe validiteit in kwalitatief onderzoek draait erom dat theoretische inzichten die in het onderzoek zijn ontwikkeld, kunnen worden toegepast in soortgelijke situaties die niet zijn onderzocht (Boeije, 2005, p. 155). Hoewel gevonden onderzoeksresultaten niet generaliseerbaar zijn (er is geen grote aselechte steekproef genomen), zijn de gevonden resultaten bruikbaar, omdat het onderzoek plaatsvindt bij juridische afdelingen. De resultaten kunnen inzicht geven in zienswijzen van juridische medewerkers, waardoor dit onderzoek als advies kan dienen voor de overige diensten van Rijkswaterstaat (en andere bestuursorganen die de informele aanpak willen inzetten), als deze met de informele aanpak aan de slag willen. Hoewel dit onderzoek begrensd is, is het aannemelijk dat problemen en kansen inzake de bereidheid van ambtenaren bij de inzet van de informele aanpak ook in andere (overheids)organisaties en bij andere diensten kunnen voorkomen. Met betrekking tot het burgerconcept van ambtenaren en PSM kan dit onderzoek aanleiding bieden voor nader onderzoek om deze zaken verder te exploreren.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews besproken. Eerst wordt ingegaan op zienswijzen van ambtenaren op de informele aanpak. Het tweede deel behandelt werkmotivatie, PSM en *PSMfit* van ambtenaren en de rol die PSM per dimensie bij hen speelt om de informele aanpak al dan niet te willen inzetten. In het derde deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op het burgerconcept dat ambtenaren hebben, gerelateerd aan de bereidheid tot inzet van de informele aanpak. In het vierde deel wordt verband gelegd tussen PSM en het burgerconcept van ambtenaren. Bij elk onderdeel is een vergelijking gemaakt tussen besturende en uitvoerende ambtenaren en tussen de diensten Noord-Brabant (DNB) en Limburg (DLB) van Rijkswaterstaat (RWS). Zie bijlage 6 voor een overzicht van de respondenten.

5.1 Informele aanpak

In dit onderdeel wordt beschreven hoe besturende (respondenten 1-5) en uitvoerende ambtenaren van DLB (6-11) en DNB (12-17) tegenover de informele aanpak staan. Dit bleek positief. Er zijn diverse zienswijzen op de informele aanpak. Aangegeven wordt dat de informele aanpak kan leiden tot meer wederzijds vertrouwen tussen overheid-burger. Eerst wordt ingegaan op de bestuurders, daarna wordt behandeld hoe uitvoerende ambtenaren hier tegenaan kijken.

5.1.1 Bestuurders en de informele aanpak

Bestuurders (1-5) zijn met de informele aanpak bekend geraakt door een conferentie in het kader van het project Prettig Contact met de Overheid (PCMO) op 16 mei 2011 (5), de informatiebijeenkomst over Prettig Contact met de Overheid en de informele aanpak op 9 februari 2012 bij DNB (1), via collega's (2, 3) of via overdracht van het dossier toen hij de functie van afdelingshoofd kreeg (4). Alle vijf bestuurders, die immers tot implementatie van de informele aanpak bij DLB en DNB hebben besloten, staan positief tegenover de aanpak.

Respondent 1 wil de informele aanpak invoeren bij RPE Zuid (Regionale Productie-Eenheid Zuid: DLB en DNB samen) want 'Voor veel mensen zijn juridische procedures een laatste strohalm. Maar dat is eigenlijk helemaal niet de bedoeling, want je wilt eigenlijk gewoon contact.' De juridische wereld is een andere werkelijkheid. Hij ziet het als verbetering van overheidsdienstverlening: 'Als je heel strak regels gaat toepassen zonder uitleg, dat past niet bij Nederland. Past niet bij de Nederlander.' De overheid ontwikkelt zich, waarbij iets informeels is ontstaan, 'want we weten, heel veel dingen mogen niet in Nederland. Maar de wereld is niet zo zwart-wit.' De informele aanpak is een manier om te achterhalen waar de pijn zit. Verder verwacht hij verkorting van doorlooptijd en het voorkomen van frustratie bij zowel burgers als eigen personeel omdat zaken sneller tot een goed einde kunnen worden gebracht. Volgens respondent 2 past de informele aanpak in de ontwikkeling van RWS. Respondent 4 vindt de

informele aanpak een middel 'om op normale manier in contact [tussen overheid en burger] te blijven, zodat de overheid niet een heel groot bastion wordt waar je [de burger] mee krijgt te maken.'

Alle besturende ambtenaren verwachten winst door de inzet van de informele aanpak: voor burgers meer begrip en betere informatie, voor RWS minder bezwaar- en beroepszaken. Van de informele aanpak verwachten twee van de vijf (2, 5) bestuurders soms meer werk; drie (1, 3, 4) denken dat juist niet omdat de tijdsinvestering in het voortraject, wordt teruggewonnen door minder bezwaar en beroep. Alle besturende ambtenaren denken dat implementatie van de informele aanpak waarschijnlijk niet leidt tot drastische veranderingen, behalve op aansturingsniveau (respondent 1, 5): ze zullen hun medewerkers anders managen, door hen bijvoorbeeld bij problemen, te vragen of er al telefonisch contact is opgenomen. Respondenten 3 en 4 zeggen al vaak zo te werken. De informele aanpak wordt gezien als toevoeging aan het instrumentarium om zaken af te handelen (1, 3, 5). Volgens respondent 1 moet er bij implementatie van de aanpak meer gebeuren: 'alleen zomaar uitrollen' in de organisatie, werkt niet. Het vereist volgens hem een andere houding: 'Het zit dieper.¹⁰ Wil je dit goed laten slagen, moet je oefenen. Ik denk dat sommige mensen echt totaal niet geschikt zijn voor de informele aanpak. Daar houden ze niet van, die willen helemaal geen burger bellen.' 'Er horen wel bepaalde competenties bij om het te laten slagen'. Respondent 2 gelooft in training en scholing 'en met andere collega's praten, ervaringen uitwisselen, casussen bespreken, wat is effectief, wat is niet effectief.' De afdelingen BBV en Vergunningverlening zijn de eerste doelgroep om de informele aanpak te introduceren in de organisatie, want, stelt respondent 1, dit zijn 'juridische medewerkers, dus die kunnen daar wat mee.'

Op bestuurdersniveau verschillen DNB (4) en DLB (5) weinig als het gaat om de informele aanpak. Beide staan hier positief tegenover. Het enige verschil is dat respondent 4 denkt dat de aanpak meer werk kan opleveren, respondent 5 denkt van niet.

Uit het voorgaande blijkt dat de bestuurders positief staan tegenover de informele aanpak. Deze wordt als toevoeging gezien, naast de formele procedure. Na implementatie verwachten ze geringe invloed op hun werkwijze. Mogelijk zien bestuurders niet hoe ingrijpend de verandering is, of is dit een strategische houding, om weerstand bij medewerkers te voorkomen. Als bestuurders denken of zeggen dat weinig zal veranderen, bestaat het risico dat inderdaad weinig zal veranderen. Hieronder wordt uiteengezet hoe de uitvoerenden tegenover de aanpak staan.

5.1.2 Uitvoerenden en de informele aanpak

Alle uitvoerenden zijn bekend met de informele aanpak en het project PCMO. Vóór het symposium van 9 februari 2012 waren bij DLB respondent 6 (via het afdelingshoofd) en 7 (via collega's) al op de hoogte van het project. Respondenten 8-11 zijn ermee bekend geraakt op het symposium op 9 februari 2012.

¹⁰ Beargumenteerd zou kunnen worden dat de inzet van de informele aanpak een normatieve organisatieverandering zou kunnen zijn (een type 3 verandering in termen van Zaltman & Duncan, 1977), aangezien het een andere houding en opstelling naar burgers toe vereist..

Bij DNB waren respondenten 12 (door informatieboekjes van het ministerie van BZK over de aanpak) en 13 (via het afdelingshoofd) al bekend met het project vóór het symposium. Respondenten 14-17 zijn ermee bekend geraakt door het symposium. Alle respondenten staan positief tegenover de aanpak, waarvan de redenen hieronder worden toegelicht. Er was geen duidelijk verschil tussen de diensten wat betreft de informele aanpak.

Bij implementatie van de informele aanpak denken bij DLB drie van de zes (6, 7, 8) dat er wel wat zal veranderen, maar niet drastisch. Bij DNB geldt dit voor vier van de zes (12, 13, 14, 17). Drie respondenten bij DLB (9, 10, 11) menen dat ze al redelijk informeel werken en dat er weinig zal veranderen. Bij DNB geldt dit voor twee respondenten (15, 16).¹¹ Twee respondenten bij DLB verwachten bij de informele aanpak meer werk (8, 10), bij DNB één (14). Als de werkwijze verandert, ligt dit aan verder kijken dan juridische implicaties (6), verandering van communicatie (meer telefonisch en direct contact) en rol (13, 14, 17). Bij beide diensten blijkt dus niet geheel duidelijk of en wat er zal veranderen.

Bij DLB wordt volgens respondent 6 de informele aanpak ingezet vanwege 'een verandering in houding of mentaliteit van RWS. De burger zien als klant, klantgerichtheid, dat dat gewoon hoog in het vaandel staat bij RWS'. Ze vindt de verandering nu zeker noodzakelijk: het past in de reorganisatie en het motto: 'Elke dag beter.' 'Om gewoon via houding en gedrag toch te bewerkstelligen dat de overheid efficiënter met haar middelen omspringt.'¹² Drie van de zes respondenten (7, 8, 9) vinden de implementatie van de informele aanpak passen in de organisatieontwikkeling. Bij DNB bevestigen drie respondenten (12, 14, 15) dit. Respondent 8: 'je probeert ze meer mee te nemen. Als je kijkt naar hoe het twintig jaar geleden ging, er werd niet met burgers gepraat. [...] Er is steeds meer inspraak, dat heet nu participatie.'¹³ Respondenten geven aan dat de informele aanpak kan leiden tot verbetering van dienstver-

¹¹ Dit zou verklaard kunnen worden door de vergunningverlenende rol die de laatste drie respondenten hebben: zij hebben sowieso al meer informeel contact dan de respondenten bij BBV. Zie ook bijlage 4.

¹² Opvallend is dat veel argumenten die respondenten (zowel bestuurders als uitvoerenden) noemen, ook gaan over het belang van RWS bij de aanpak (bijvoorbeeld in het kader van efficiëntie). Hier is een bedrijfsmatige component te herkennen. Deze zienswijzen passen in de New Public Management traditie (NPM): volgens Hakvoort & Klaassen (2004) is NPM een stroming die erop gericht is om processen, procedures en werkwijzen van overheidsorganisaties in te richten zoals in de private sector (p. 20). De argumenten die respondenten hanteren, zijn gestoeld op bedrijfsvoeringstechnieken die gehanteerd worden in de private sector: dienstverlenend en klantgericht. Dit is hoogstwaarschijnlijk te wijten aan de grootschalige reorganisatie begin deze eeuw. Rond 2003 raakte Rijkswaterstaat in crisis: door de bouwfraude en budgetoverschrijdingen bij megaprojecten was het imago aangetast, bij honderden ambtenaren was niet duidelijk wat ze deden of ze waren overbodig, de administratie rommelde. De politiek vond RWS te log, te duur, te ondoorzichtig en dacht na over ontmanteling van het twee eeuwen oude instituut. Rijkswaterstaat besloot tot een grootschalige reorganisatie om de dreigende sanering voor te blijven. RWS kromp in van elfduizend naar achtduizend, de boekhouding werd op orde gebracht, werknemers veranderden intern van baan en het management kreeg les in managementtaal met als doel de ingenieurscultuur te laten wijken voor een 'publieksgerichte' stijl waar de burger centraal zou komen te staan. De organisatie maakte in een periode van vijf jaar een omwenteling naar meer bedrijfsmatig denken. Metzke (2010) beschrijft hoe het 'markt tenzij' principe bij RWS is doorgeschoten. Hij vraagt zich af waar de scheidslijn tussen markt en overheid zou moeten liggen. Opmerkelijk is zijn voorbeeld over de aanbesteding van de Tweede Coentunnel: het contract blijkt zo in elkaar te steken dat RWS er financieel van profiteert als er files staan (Metzke, 2010). Uit de argumenten die ambtenaren aandragen, bijvoorbeeld in het kader van efficiëntie, kosten en tijd besparen en dienstverlenend zijn voor de klant, blijkt dat dit bedrijfsmatige, goed tussen de oren is blijven zitten. Dit blijkt overigens niet alleen met betrekking tot de informele aanpak, maar ook met betrekking tot het burgerconcept. Een deel van de ambtenaren ziet de burger als klant en heeft klantgerichtheid hoog in het vaandel staan, zie 5.3.

¹³ Uit deze opmerking blijkt de inflatie van de term participatie. Deze ambtenaar ziet inspraak als een vorm van participatie. Interessant dat hij deze connotatie heeft, aangezien je als overheid 'inspraak' van de burger kunt negeren. De burger kan zijn zegje doen en de overheid kan dit naast zich neerleggen. Gekeken naar de participatieladder van Arnstein (1969), blijkt dat inspraak lager op de ladder staat dan participatie. In haar schema wordt inspraak zelfs geschaard onder *tokenism*, wat inhoudt, dat de overheid deze inspraak zo van tafel kan

lening vanwege grotere acceptatie van overheidshandelen door de burger (6, 9), meer begrijpelijke uitlegmogelijkheden (11, 12), burgers het gevoel geven gehoord te worden (9), burgers serieuzer nemen (7) meer vertrouwen geven aan de burger (8), meer mogelijkheden tot informeren van de burger (9, 15), verkleining van de afstand overheid-burger (8, 10, 17), toevoeging aan de formele procedure als extra mogelijkheid tot probleemoplossing (8, 9, 10, 13, 15, 16), meer mogelijkheden tot maatwerk (7), RWS begrijpt burgers beter (7), burgers beter kunnen horen dan in de formele bezwaarprocedure (7), meer begrip tonen (6) meer tevredenheid bij burgers (6, 10, 13, 15, 17), zaken sneller oplossen (11, 13), met meer partijen en belangen rekening kunnen houden (15), vroeg in het proces weten wat de burger wil (12, 13), tevredenheid medewerkers door feedback (13), minder stroperig werken (15), meer klantvriendelijkheid en klantgerichtheid (15, 17), meer mogelijkheden tot wederzijds begrip (17), verkorting proceduretijden (15) en communicatieverbetering (14, 17). De aanpak kan voor RWS lastenvermindering opleveren: kostenbesparing en tijdswinst (6, 7, 9) omdat je 'allerlei langdurige procedures oplost of voorkomt', want 'af en toe blijkt als je met mensen aan het praten bent dat je niet over alle informatie beschikt die van belang kan zijn en rechtstreeks informeel contact gaat dan veel makkelijker' (7). Daarnaast kan de informele aanpak volgens DLB bijdragen aan imagoverbetering van RWS (7, 8, 11), bevestigen drie respondenten bij DNB (14, 15, 16), om aan de burger te laten zien 'we [RWS] timmeren aan de weg' (14). Bij beide diensten blijkt het doel van de inzet van de informele aanpak niet eenduidig.

Uit het voorgaande blijkt dat bij zowel DLB als DNB eenduidigheid ontbreekt over het doel van de inzet van de informele aanpak en wat deze precies inhoudt. Respondenten denken dat hun werkwijze niet drastisch zal veranderen. Enerzijds beseffen uitvoerenden mogelijk niet hoe ingrijpend de verandering is, anderzijds kan die houding strategisch zijn, om niet teveel te hoeven veranderen.¹⁴ Deze zienswijze vormt een risico voor de implementatie van de aanpak. Opmerkelijk zijn de argumenten met een bedrijfskundige component: de informele aanpak kan leiden tot meer efficiëntie bij RWS, is meer klantgericht en dienstverlenend. Uit genoemde argumenten blijkt dat de omwenteling naar een meer bedrijfsmatige instelling, geslaagd is. Hieronder wordt ingegaan op de werkmotivatatie van ambtenaren.

5.2 Werkmotivatatie ambtenaren: PSM en de informele aanpak

In dit onderdeel wordt uiteengezet waardoor bestuurders en uitvoerende ambtenaren van DNB en DLB gemotiveerd worden hun functie als ambtenaar uit te oefenen en of ze hierbij gemotiveerd worden door de vier dimensies van PSM (*attraction to policy making, commitment to the public interest, compassion,*

schuiven. Bij participatie daarentegen, heeft de burger wel macht. Dit valt onder *citizen power* volgens Arnstein (1969) Volgens deze respondent zijn deze zaken echter hetzelfde.

¹⁴ Belangrijk te vermelden is dat de organisatieverandering door inzet van de informele aanpak niet grootschalig is: de afdelingen Vergunningverlening van RPE Zuid hebben jaarlijks met ongeveer 350 aanvragen te maken die betrekking hebben op de Waterwet, het proces waarop de informele aanpak betrekking heeft. Een groot deel van deze aanvragen levert geen problemen op, waardoor de aanvragen in één keer omgezet kunnen worden in een vergunning. De informele aanpak is dan niet nodig. Alleen voor de ietwat complexere aanvragen leent de aanpak zich. De afdelingen BBV hebben jaarlijks te maken met ongeveer twintig bezwaren.

self-sacrifice). Alle vier dimensies blijken samen te hangen met de informele aanpak, *self-sacrifice* blijkt vergeleken met de andere drie dimensies een kleinere rol te spelen. De verschillende dimensies blijken niet los van elkaar gezien te kunnen worden. *Attraction to policy making*, *compassion* en *self-sacrifice* worden steevast samen genoemd met *commitment to the public interest*. Het beleid goed uitvoeren voor burgers (*attraction to policy making*) en hierbij dienstverlenend zijn (*compassion*), omdat dit het algemeen belang ten goede komt (*commitment to the public interest*), wordt belangrijk gevonden. Een stapje extra moeten doen (*self-sacrifice*) wordt niet als erg ervaren, als dat het algemeen belang (*commitment to the public interest*) of de dienstverlening ten goede komt (*compassion*). Hieruit blijkt dat de stelling van Perry (1997) klopt: de dimensies kunnen niet los van elkaar gezien worden en overlappen deels. Er was op grote lijnen geen verschil tussen bestuurders en uitvoerenden en DNB en DLB. Alle respondenten gaven aan hetgeen ze belangrijk vinden in het werk te kunnen realiseren in het dagelijks werk (*PSMfit*). Eerst wordt ingegaan op de bestuurders, vervolgens op de uitvoerenden.

5.2.1 Werkmotivatie bestuurders: PSM en de informele aanpak

Van de vijf besturende ambtenaren heeft respondent 1 bewust voor het ambtenaarschap gekozen, de overige vier niet (2-5). Voor de overheid blijven werken was wel een bewuste keuze. Alle bestuurders worden in hun functie gemotiveerd door het maatschappelijke belang van hun functie: *commitment to the public interest*. Respondenten geven daarnaast aan gemotiveerd te worden door de inhoud van hun dagelijks werk (respondenten 2, 3, 5), het coördineren van een groep mensen (respondenten 2, 3, 5), het bereiken van resultaten (respondenten 3 en 5) en 'mensen in staat te stellen te groeien en ontwikkelen' (respondent 5), dus niet per se 'ambtelijke' motivaties, maar redenen die je ook in de private sector vindt.

Respondenten (1-5) geven aan bereid te zijn de informele aanpak in te zetten als deze zorgt voor aansluiting bij het algemeen belang. Respondent 1 geeft aan: 'uiteindelijk betalen alle Nederlanders voor deze service.' De informele aanpak zorgt voor betere service. Respondent 2 geeft aan dat zijn salaris betaald wordt van belastinggeld van de bv Nederland.¹⁵ De informele aanpak biedt een mogelijkheid je te richten tot de burger: inzet van de informele aanpak zien alle vijf respondenten als verbetering van overheidsdienstverlening en als beter aansluitend bij het algemeen belang. Respondent 3 geeft aan dat het algemeen belang groter is dan alleen burgers, ook de ruimtelijke omgeving maakt hiervan deel uit.

Goed uitvoeren van beleid voor het algemeen belang (de burger), *attraction to policy making*, vinden respondenten belangrijk. De informele aanpak maakt betere beleidsuitvoering mogelijk: ambtenaren hebben daarbij meer mogelijkheden burgers iets uit te leggen of tegemoet te komen, als manier

¹⁵ Ook hier is duidelijk de NPM-benadering te zien: Nederland wordt gezien als een bedrijf (bv) dat service moet verlenen.

om burgers meer inzichtelijk te maken waarom RWS doet zoals ze doet.¹⁶ Respondent 3: 'dat begrip waarom we dingen zo doen, dat we hem toch een beetje kunnen helpen.' Respondent 1 denkt dat de informele aanpak het uitvoeren van beleid voor medewerkers van RWS aantrekkelijker kan maken vanwege burgercontact.

Alle bestuurders vinden het belangrijk rekening te kunnen houden met het algemeen belang en burgers: *compassion*. De informele aanpak zien bestuurders als mogelijkheid tegemoet te komen aan de burger, waarbij ze rekening kunnen houden met de belangen van verschillende partijen en de specifieke situatie. Dat moet, 'anders moet je niet voor de overheid gaan werken' (1, 4). Respondent 3 geeft echter aan dat de meeste partijen waarmee RWS werkt, professionele aanvragers zijn. Die hebben het al voor elkaar en hebben die aanpak niet nodig. Omdat particulieren vaak minder bekend zijn met het recht, kan de aanpak vooral voor hen zinvol zijn.

Bij *self-sacrifice* geven alle vijf respondenten aan bereid te zijn hun eigenbelang ondergeschikt te maken aan het algemeen belang, volgens respondenten 1 en 4 omdat je anders niet voor de overheid moet werken. Allen geven aan dat dit ondergeschikt maken van eigenbelang (sporadisch, 3) voorkomt (*PSMfit*). Hiermee wordt in deze context bedoeld dat ze meer moeite moeten doen, ten koste van henzelf, om de burger beter van dienst te zijn. Dit gebeurt vooral bij particulieren, volgens respondent 3, omdat zij minder bekend zijn met juridische procedures. Respondent 1 noemt een voorbeeld van een conflict tussen RWS en twee wethouders van twee gemeenten. Uiteindelijk bleken beide wethouders met elkaar ruzie te hebben, de kwestie stond los van RWS. Hij heeft beide wethouders bij RWS laten komen, vervolgens bemiddeld en ervoor gezorgd dat de partijen er samen uitkwamen.¹⁷ Respondent 5 vindt dat de bereidheid het eigenbelang ondergeschikt te maken aan het algemeen belang wel begrensd is: 'Tot op zekere hoogte.' Het moet niet ten koste gaan van anderen. 'Je werkt voor de burgers, niet de burger.' Alle vijf respondenten zijn bereid de informele aanpak in te zetten als dit beter aansluit bij de behoeften van de burger, ook als het meer moeite kost, mits het doorlooptijden en de formele procedure niet hindert. Er zijn nu eenmaal juridische kaders. Respondent 2 geeft aan dat de informele aanpak in sommige gevallen meer werk oplevert. Hij vindt dat niet erg: 'De burger heeft naar de overheid toe niet altijd iets te kiezen. En ik denk dat we ons daar wel bewust van moeten zijn. [...] Je wordt wel betaald door diezelfde burger.' Ook respondent 5 geeft aan dat de informele aanpak 'zeker niet minder' werk betekent. Respondent 2 en 5 vinden extra werk echter niet erg als burgers daarmee beter geholpen zijn. Respondenten (1, 3, 4) bevestigen het voorgaande, maar vinden niet dat de informele

¹⁶ Dit is een eenzijdige zienswijze: RWS kan laten zien wat ze doet. De organisatie richt zich daarmee tot zichzelf, niet tot de burger.

¹⁷ Hoewel hij dit natuurlijk niet per se hoefde te doen, is het de vraag of hier echt sprake is van *self-sacrifice*: als hij nu het conflict oplost, heeft hij er later geen last van.

aanpak meer werk oplevert. Dit kan in eerste instantie wel zo zijn, maar in termen van doorlooptijden, levert het tijd op. Eventueel extra werk in het voortraject, levert achteraf tijd of geld op.¹⁸

Op bestuurdersniveau is tussen DNB (respondent 4) en DLB (respondent 5) geen duidelijk verschil als het gaat om PSM en de bereidheid de informele aanpak in te zetten. Beide respondenten geven aan positief te staan tegenover de vier dimensies van Perry (1996) en vinden dat de informele aanpak ingezet dient te worden als deze beter aansluit bij de behoeften van burgers.

Uit het voorgaande blijkt dat bestuurders vinden dat de informele aanpak beter aansluit bij het algemeen belang, een kans is voor betere uitvoering van overheidsbeleid en een manier is om beter rekening te houden met belangen van burgers. Ze zien de informele aanpak als toevoeging aan het instrumentarium, naast de formele procedure. Bestuurders staan positief tegenover de dimensies van Perry (1966). Vrijwel het enige verschil is dat respondent 4 denkt dat de aanpak niet meer werk oplevert, waar respondent 5 aangeeft dat het in ieder geval niet minder werk betekent. Met de dimensie *self-sacrifice* en de informele aanpak is iets bijzonders aan de hand: bestuurders zouden bereid zijn de aanpak in te zetten, ondanks eventueel extra werk, zoals respondent 2 en 5 aangeven. Respondent 1, 3 en 4 zijn er echter van overtuigd dat dit later in het traject wordt terugverdiend omdat het bezwaar en beroep voorkomt. Bij de bestuurders spelen dus alle vier dimensies van Perry (1996) een rol bij de inzet van de informele aanpak, alleen bij *self-sacrifice* blijkt verdeeldheid over extra werk door de aanpak. Hieronder wordt ingegaan op de werkmotivatie van uitvoerenden.

5.2.2 Werkmotivatie uitvoerenden: PSM en de informele aanpak

Voor alle uitvoerende ambtenaren bij DLB (respondenten 6-11) en DNB (12-17) geldt dat de keuze voor het ambtenaarschap geen bewuste keuze was. Bij DLB zijn drie van de zes respondenten (6, 7, 11) er ingerold vanwege hun studie, bij DNB twee (12, 13). Om te blijven was een bewustere keuze, ze zijn van mening dat bijdragen aan het algemeen belang belangrijk is. Hier is de dimensie *commitment to the public interest* te herkennen. Vier respondenten van DLB (6, 7, 8, 9) noemen eerst bijdragen aan het algemeen belang¹⁹ als belangrijkste motivatie het dagelijks werk uit te voeren, bij DNB vijf van de zes (12, 13, 14, 16, 17). Bij DLB noemen twee respondenten (10, 11) eerst persoonlijke voorkeuren (zoals leuke collega's, werken met mensen), waarna ze het algemeen belang noemen als drijfveer. Bij DLB is dit er één (15). Hij noemt eerst arbeidsomstandigheden, daarna bijdragen aan het algemeen belang: 'Wij staan voor droge voeten, schoon water, dat soort dingen. Dat zijn hogere doelen, waar je toch een

¹⁸ In theorie speelt *self-sacrifice* een rol. Maar je kunt je afvragen of er wel echt *self-sacrifice* is, omdat ze de tijd die ze er nu aan besteden later niet meer hoeven te investeren omdat hiermee conflicten voorkomen kunnen worden. Daarbij zijn het bestuurders: zij zijn leidinggevenden, zoveel hebben ze niet met burgers te maken, ze zijn immers de baas. Dit wordt ook aangegeven door respondent 3: het komt slechts sporadisch voor.

¹⁹ Bij DLB geven vijf van de zes respondenten (6, 7, 9, 10, 11) aan dat burgers wel deel uitmaken van het algemeen belang, maar dat het algemeen belang breder is dan dat, bijvoorbeeld ook het landschap, beheersgebied, rivierbelang en water. Ook bij DNB wordt aangegeven dat het algemeen belang breder is dan de burger door respondenten 14 en 17.

steentje aan bijdraagt' (6) (*PSMfit*). Respondent 16: 'Ik vind het belangrijk dat ik iets doe aan milieu en tegelijkertijd aan de economie, want als die burgers hun vergunning krijgen, dan kunnen ze met hun bedrijf verder met de productie en dat komt de bv Nederland ten goede.'²⁰ Alle uitvoerende ambtenaren van DLB (6-11) en DNB (12-17) vinden dat de informele aanpak moet worden ingezet als deze beter aansluit bij het algemeen belang. De aanpak sluit beter aan dan alleen de formele procedure, omdat het een mogelijkheid biedt je beter te kunnen verplaatsen in de burger (6), je veel kunt winnen als je het goed kunt uitleggen, de informele aanpak hiertoe een middel is (12, 13), je met de informele aanpak mensen beter kunt helpen 'hun doel, hun belangen voor elkaar te krijgen' (15), je zelf ook zo aangesproken wilt worden (6), vooral in complexe gevallen de informele aanpak beter kan aansluiten (9) en vooral in minder complexe zaken de informele aanpak uitkomst kan bieden (10). Hieruit blijkt dat het onduidelijk is voor respondenten wanneer de aanpak geschikt is.

Bij *attraction to policy making* geven ambtenaren bij DLB (6-11) en DNB (12-17) aan dat ze beleidsuitvoering aantrekkelijk vinden om verschillende redenen: alles voor burgers zo goed mogelijk uitzoeken (6, 10), voor burgers oplossingen zoeken en hieraan invulling geven binnen juridische kaders (10), correcte uitvoering van beleid om het algemeen belang te dienen en iedereen gelijk behandelen (7, 8, 9), rekening houden met het beheersgebied en burgers (11), rechtsstatelijk handelen (14), afspraken maken met gemeentes en provincies om het algemeen belang te dienen (14), contact met mensen en werken voor de buitenwereld (15), afwisseling (12), dat mensen een goed besluit krijgen 'waar ze het niet per se mee eens zijn, maar dat ze wel snappen wat er staat en dat het op papier is behandeld' (12). Ze geven allemaal aan dat de informele aanpak een verbetering van beleidsuitvoering is, naast de formele procedure, omdat burgers hun verhaal kunnen doen en de ambtenaar luistert (8), want 'Soms merk je dat mensen niet per definitie oneens zijn met wat je doet, maar dat ze gewoon niet voldoende geïnformeerd zijn om het echt te snappen. En omdat het voor hen allemaal vaag is, tekenen ze bezwaar aan en gooien ze de kont tegen de krib. Terwijl wat ze eigenlijk willen is dat iemand uit komt leggen wat er verandert in de omgeving. Met die informele aanpak kun je eens bellen en vragen of je langs kan komen om het uit te leggen, zo kun je heel veel winnen' (12): minder frustraties voor burgers en RWS vanwege geld besparende verkorting van proceduretijden (13, 16).

Bij *compassion* geven alle ambtenaren bij DLB (6-11) en DNB (12-17) aan het gevoel te hebben in hun dagelijks werk rekening te kunnen houden met het welzijn van burgers (*PSMfit*), door bijvoorbeeld burgers goed te helpen (9, 10). Dat moet als overheid (16). Respondent 11: 'Ja een sociaal medewerker ben je af en toe.' 'Maar dat vind ik niet erg.' Respondent 10 heeft soms het idee dat ze teveel rekening houdt met verschillende partijen om tot een compromis te komen: 'ik probeer iemand zo goed mogelijk te helpen en tegemoet te komen aan zijn [van de burger] verzoek.' 'Wij hebben wel wat mot-

²⁰ Ook hier komt de NPM-benadering naar voren: de bv Nederland. Nederland wordt gezien als bedrijf, dat andere bedrijven verder helpt.

to's, klantgericht, klantvriendelijk.' Respondent 14 vindt zijn rol als ambtenaar belangrijk: 'Een ambtenaar heet in het Engels *civil servant* [...]. En ja in die zin zou je in je werk mensen moeten dienen, je bent een dienst, je dient de maatschappij. [...] Die dienende rol, maatschappelijk verantwoord werk proberen te doen, dat is fijn.' Respondent 15: 'Soms doe je dingen die van invloed kunnen zijn op de leefomgeving van mensen. [...] Nou daar probeer je rekening mee te houden. Ik probeer te luisteren naar eventuele bezwaren, ik probeer een oplossing te vinden, zodat ze de minste hinder daarvan hebben.' Reden de informele aanpak te willen inzetten, is volgens alle respondenten (6-17) dat hierdoor beter rekening kan worden gehouden met het welzijn van burgers. De aanpak is daarbij een geschikte manier om meer informatie te verschaffen (7, 8, 10, 11, 12), je te verplaatsen in de burger (6, 10, 12, 13, 16), te inventariseren wat er speelt (9), de burger aan te spreken zoals je zelf aangesproken wilt worden (6, 13, 16), voor de burger inzichtelijk te maken waarom dingen gaan zoals ze gaan, zodat meer begrip ontstaat (7, 8, 11), klantgerichter te werken (17), de afstand tussen overheid en burger te verkleinen: 'Daar zit een niveauverschil [tussen burger en overheid]. Maar het is de taak vind ik van de ambtenaar, dat dat verschil wordt verkleind' (11) en meer wederzijds begrip te kweken (17). Volgens respondent 13 is de informele aanpak een manier om burgers te betrekken bij besluiten 'Ik denk dat je hem [de burger] dan beter kunt helpen omdat je dan met hem praat over zaken [...] in plaats van dat je heel formeel te werk gaat. Daar help je hem niet mee. Nu kan hij zelf nog wat aandragen.' Ze geeft echter wel aan: 'Maar je kunt natuurlijk niet daarin oneindig ver gaan, als er iemand [...] gevoeliger is op bepaalde punten, kun je daar niet helemaal [...] in meegaan. Ergens heb je een grens.'

Bij *self-sacrifice* geven de ambtenaren bij DLB (6-11) en DNB (12-17) aan bereid te zijn hun eigenbelang ondergeschikt te maken aan het algemeen belang, wat ook wel eens voorkomt (*PSMfit*). Hieraan zitten overigens wel grenzen, stellen respondenten 6, 11, 13, 15 en 17. Gevraagde stukken leveren is bijvoorbeeld eigen verantwoordelijkheid van de burger. Respondent 15: 'wij zitten met wettelijke termijnen waaraan we moeten voldoen, we worden erop afgerekend als we het niet halen. Wat dat betreft is de overheid zakelijker gaan werken. Wordt ook op gestuurd. Ja je probeert daar rekening mee te houden en ja soms zet je daar extra voor in. Maar dat kan misschien niet altijd. Je kunt niet ten koste van alles, alles aan de kant zetten.' Respondent 17 geeft aan dat hij voor een particulier, die minder mogelijkheden en geld heeft, meer moeite zou doen dan voor een bedrijf. Respondent 12 geeft aan dat het met de huidige werkdruk soms lastig is nog meer extra werk in burgers te steken, soms is ze 's avonds nog bezig. Respondenten 6, 7, 9, 10, 11, 14, 15 zeggen dat je soms je eigenbelang ondergeschikt moet maken, dit hoort bij het functioneren van de ambtenaar, de rol van *civil servant* (14): ook al ben je het soms niet eens met door de politiek vastgesteld beleid, als ambtenaar moet je dat loyaal uitvoeren. 'De overheid is er voor de burgers en niet andersom' (16). Ze zijn allemaal (6-17) bereid de informele aanpak in te zetten als dit hen extra tijd kost en meer werk zou opleveren, maar de burger

daarmee beter geholpen zou zijn. Respondent 6 vindt dat ook heel belangrijk: 'De informele aanpak, waar staat dat voor? Tot een oplossing komen. Wie heeft daar wat aan? De burger, maar ook de bestuursorganen. Dat draagt bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen en aan de acceptatie van overheidsbesluiten en dat is juist wat ik graag zou willen, dat een burger zegt, ja ik ben het er niet mee eens, maar ik snap het wel. Dat de overheid dat soort besluiten neemt.' Respondent 13 vindt inzet van de informele aanpak moeilijk: 'Ik denk dat dat wel een soort knop is die je om moet zetten. Het is makkelijker om gewoon in de formele positie te blijven zitten.' Ze voelt zich wel prettiger als ze burgers beter helpt. 'Ja terwijl het resultaat soms niet eens anders is [...]. Maar je hebt wel het idee dat je hebt bereikt dat ze begrijpen waarom je het zo deed.' Alleen respondent 8,10 en 14 denken dat de informele aanpak meer werk oplevert, dit weerhoudt hen er echter niet van deze te willen inzetten. Je hebt dan meer kennis van de situatie, als je de klager of bezwaarmaker later tegenkomt in bezwaar en beroep (8). Respondent 10 vindt het vooral belangrijk dienstverlenend te zijn. De overige respondenten menen dat de tijd die het kost in het begin, later teruggewonnen wordt als bezwaar en beroep voorkomen kan worden. Alle respondenten zijn bereid de aanpak in te zetten ondanks eventueel extra tijd of werk. Respondent 11 plaatst daarbij de kanttekening dat RWS rekening heeft te houden met termijnen waarbinnen besluiten genomen moeten worden, daaraan kan niet getornd worden.

Uit het voorgaande blijkt dat bij zowel DLB als DNB de uitvoerende ambtenaren positief staan tegenover de dimensies van Perry (1996), hoewel de keuze voor het ambtenaarschap in eerste instantie niet een bewuste was. De keuze om te blijven was dat wel. De meeste ambtenaren (bij DLB vier van de zes, bij DNB vijf van de zes) noemen bijdragen aan het algemeen belang als eerste motivatie voor uitoefening van dagelijks werk. De informele aanpak past bij alle vier dimensies. Echter bij *self-sacrifice* geeft het grootste deel (bij DLB vier van de zes, bij DNB vijf van de zes) aan dat de informele aanpak niet meer werk oplevert. Mocht dit wel zo zijn, dan zijn ze alsnog bereid de aanpak in te zetten als dat beter mocht aansluiten bij de behoeften van de burger, maar wel tot op zekere hoogte. Het mag niet de beslittermijnen in de weg zitten. Alle vier dimensies van Perry (1996) hangen dus samen met de informele aanpak, *self-sacrifice* lijkt minder een rol te spelen. Er is geen verschil tussen diensten. Nu bepaald is of er samenhang is tussen PSM en de informele aanpak, wordt in hieronder ingegaan op het burgerconcept van ambtenaren.

5.3 Burgerconcept en de informele aanpak

In dit onderdeel wordt het burgerconcept van besturende en uitvoerende ambtenaren van DNB en DLB beschreven, waarna wordt aangegeven welke rol dit speelt bij de overgang naar de informele aanpak. Ambtenaren bij DLB en DNB bleken verdeeld over de invloed die zij zagen van hun burgerconcept. Twaalf van de zeventien zagen invloed, vijf niet. Uitvoerende ambtenaren bij DLB bleken een licht posi-

tiever burgerconcept hebben dan bij DNB, bestuurders licht positiever dan uitvoerenden. Bij het beschrijven van het burgerconcept wordt eerst ingegaan op het abstracte beeld (positief, negatief of neutraal; dat berust op *confidence of trust*²¹) dat ambtenaren hebben. Daarna wordt behandeld hoe ambtenaren, meer concreet, burgers en de relatie overheid-burger zien. Dertien van de zeventien ambtenaren bij DLB en DNB zagen de relatie overheid-burger als winkel-klantrelatie. Ook hier blijkt dat het bedrijfsmatige jargon, de NPM-benadering en de 'klantgerichte' stijl, geïnternaliseerd is. Dienstverlening voor de klant staat centraal. Eerst wordt ingegaan op het burgerconcept van bestuurders, vervolgens op dat van uitvoerenden.

5.3.1 Burgerconcept bestuurders en de informele aanpak

Alle bestuurders hebben contact met burgers (waarbij burgers die contact hebben met RWS vanuit bedrijven of belangenorganisaties ook onder burgers geschaard worden), dit beperkt zich echter vooral tot complexere zaken. De vorm van het contact is doorgaans mondeling, een enkele keer telefonisch.

Drie van de vijf bestuurders (1, 2, 3) hebben een positief beeld van burgers. Twee (4, 5) neutraal tot positief. Hun beeld is gevormd door hun algehele mensbeeld (*confidence*) en ervaring (*knowledge-based trust*) (1-5). Respondenten 1 en 5 geven aan zelf ook burgers te zijn. Respondent 1: 'Als ik in de auto stap zit ik op dezelfde manier te vloeken als de aanwijzingen niet kloppen'. Hij ziet zijn werknemers ook als burger: 'Ik hoop dat alle mensen die hier op kantoor werken, gewoon burger blijven. En niet zeggen "de burger" ja alsof dat een soort fenomeen is.' Hij verklaart zijn positieve burgerbeeld door zijn algemene mensbeeld (*confidence*). Burgers leveren volgens hem betrouwbare informatie en zijn te vertrouwen. Bij respondent 2, die dit bevestigt, is dit positieve beeld en vertrouwen gevormd door ervaring (*knowledge-based trust*). RWS controleert door burgers ingeleverde informatie. Over het algemeen is deze volgens hem betrouwbaar, als twijfel bestaat, houdt RWS toezicht. Respondent 3 bevestigt de zienswijze van respondent 2, volgens hem ligt het aanleveren van incorrecte informatie vooral aan onvoldoende kennis van burgers. Burgers zijn 'gewoon mensen die in al hun oprechtheid proberen zaken voor elkaar te krijgen [...] en dat ze daarbij niet alles weten, is iets dat je ze niet kunt kwalijk nemen.' Hij

²¹ Met betrekking tot de scheiding tussen *confidence* en *knowledge-based trust*, blijkt dat deze in de context van dit onderzoek niet houdbaar is. Bij *confidence* is sprake van een abstract beeld, er wordt uitgegaan van een bepaalde vanzelfsprekendheid, het is een abstracte overtuiging. *Trust* zou persoonlijker van aard zijn. Maar als je ingaat op de driedeling van *trust* die Lewicki & Bunker (1996) formuleren, dan zouden de eerste twee soorten, *calculus-based trust* (kosten-batenanalyse) en *knowledge-based trust* (voorspelbaarheid op grond van eerdere ervaringen) onder *confidence* geschaard kunnen worden. Deze hoeven namelijk niet per se gevormd te worden door persoonlijke ervaringen, maar zouden ook kunnen berusten op bijvoorbeeld reputatie. Hoewel bij RWS van zowel *confidence* als *knowledge-based trust* sprake is, zou *knowledge-based trust* ook onder *confidence* geschaard kunnen worden. Dit blijkt ook doordat respondenten op de vraag waarop hun burgerconcept is gebaseerd, antwoorden dat deze is gevormd door zowel hun beeld als ervaring en dat ze hier zelf geen onderscheid in maken (10: 'Dat is mijn beeld, ja mijn ervaring..'). Op zich niet vreemd, je beeld baseer je immers op (niet per se eigen) ervaring. Kennis die tot je komt (bijvoorbeeld door reputatie) zou je abstracte beeld kunnen beïnvloeden, maar is tevens een ervaring. Ook Luhmann (2000) geeft aan dat deze elementen lastig te scheiden zijn. Vraag is echter of deze scheiding überhaupt nodig is. Het is misschien eerder een onderscheid tussen *identification-based trust* en *confidence*, omdat *calculus-based trust* en *knowledge-based trust* teveel (kunnen) berusten op abstracte beelden en niet per se op eigen ervaringen.

maakt onderscheid tussen professioneel georganiseerde bedrijven die vaak juridische bijstand hebben en niet georganiseerde particulieren die vaak op emoties gebaseerde argumenten aandragen. Dit beeld is gevormd door ervaring (*knowledge-based trust*). Voor hem is dit reden de informele aanpak in te zetten want: 'Dat is voor ons heel makkelijk om die van tafel te vegen, dan ben je ervan af. Alleen je merkt dat je er vaak meer nazorg aan hebt. [...] Dan moet je toch uitleggen waarom we die stappen nemen. Met een professionele groep zit je anders om de tafel.'

Volgens vier van de vijf bestuurders is een parallel te trekken tussen de overheid-burgerrelatie en de winkel-klantrelatie (respondenten 1, 2, 4, 5). Het woord 'klant' noemt respondent 1 'populair taalgebruik': de burger is niet honderd procent klant. 'Maar het is wel goed dat mensen de perceptie hebben van de klant is wel koning. En het gaat om de tevredenheid van de burger.' Respondent 5 ziet dat anders: 'Ik ben niet van de klant is per definitie koning. Dat is ook niet mijn visie op wat een overheid moet doen. Je [als ambtenaar] werkt voor het algemeen belang en dat hoeft niet altijd aan te sluiten bij het belang van die ene burger.' Respondent 1 ziet de burger wel als klant, van de overheid als winkel. De klant betaalt belasting voor winkelservice. 'De winkel is er, daar ga je heen. De burger koopt het product doorstroming en veiligheid van ons. Wij verkopen kilometers en veiligheid.' De overheid is een bedrijf, met targets: 'een betrouwbare en doelmatige partner zijn. En het geld uitgeven dat begroot is.' RWS is klant van de rijksbegroting: 'en daarmee bedoel ik dat je het betrouwbaar wegzet.' Het geld komt namelijk ergens vandaan. Als RWS het krijgt, 'kunnen ze bij OCW of VWS het niet uitgeven.' Wel geeft hij aan 'Het woord klant is een heel moeilijke in ons vakgebied. Ik kom uit een gezin van midden- en kleinbedrijf. Als daar de winkel leeg is, hebben we geen klant. Maar als hier de winkel leeg blijft, hebben we het misschien zelfs goed gedaan. [...] De klantdefinitie geldt natuurlijk heel breed. Kan zijn een burger, Klant is ook de politiek. Klant is de belastingbetaler. De klant is de natuurbeweging.' Eén respondent (3) kan niets met de terminologie 'die de laatste tijd gebezigd wordt'. 'Het bestuursrecht kent geen klanten. Een burger is voor mij iemand die iets wil'. Twee respondenten (3, 5) vinden een burger iemand die zijn eigenbelang nastreeft.

De informele aanpak is een manier om klantgericht te werken volgens bestuurders (respondenten 1-5). Drie van de vijf respondenten (1, 4, 5) zeggen dat hun burgerconcept hun bereidheid de informele aanpak te willen inzetten beïnvloedt. Twee zien deze zaken als losstaand (2, 3). Respondent 4 ziet invloed van zijn neutraal-positieve beeld en denkt dat 'je je misschien eerder tot formele procedures gaat wenden als je [...] meer werkt vanuit een negatief beeld. Ja ik denk dat dat elkaar wel beïnvloedt.' Respondent 1 denkt dat je meer geneigd bent te helpen als je positief tegenover burgers staat. Respondent 5: 'Ik denk dat als je negatief bent en je ziet zo'n burger alleen maar als lastig dat je [hiertoe] minder geneigd bent.' Bij respondenten 2 en 3 staat hun burgerconcept los van de informele aanpak. Ze vinden dat ze iedereen hetzelfde moeten behandelen, los van hoe ze zelf tegenover mensen staan.

Uit het voorgaande blijkt dat volgens besturende ambtenaren een parallel getrokken kan worden tussen de overheid-burgerrelatie en winkel-klantrelatie, met daarbij de kanttekening dat burgers niet altijd te kiezen hebben. Bestuurders proberen deze bedrijfskundige benadering te rationaliseren: respondent 1 vindt de klant als koning een goede perceptie, respondent 5 zegt dat de klant geen koning is: er bestaat immers een machtsafstand tussen overheid-burger. Dit verschilt van de winkel-klantrelatie. Het mensbeeld van besturende ambtenaren is neutraal tot positief en wordt gevormd door *confidence* en *knowledge-based trust*. Burgers zijn te vertrouwen, incorrecte informatie komt vooral door onwetendheid vanuit de burger. Er is geen verschil tussen DNB en DLB: beide hebben een neutraal tot positief mensbeeld en denken dat dit mensbeeld ervoor zorgt dat ze het belangrijk vinden de informele aanpak in te zetten. De bestuurders van RPE Zuid (1-3) hebben een positief mensbeeld. Twee van de drie geven aan dat het positieve beeld de inzet van de informele aanpak niet beïnvloedt, maar de aanpak belangrijk te vinden om dienstverlenend voor burgers te zijn. Hier is de bedrijfskundige, klantgerichte benadering te zien: dienstverlening voor de burger, zonder invloed van eigen beelden. Kortom, bestuurders zijn verdeeld over de invloed die zij zien van hun burgerconcept op hun bereidheid de informele aanpak in te zetten: drie denken dat het meespeelt, twee denken van niet: het zou immers niet mogen meespelen. Hieronder wordt ingegaan op het burgerconcept van uitvoerenden.

5.3.2 Burgerconcept uitvoerenden en de informele aanpak

Uitvoerenden hebben schriftelijk (formeel en via e-mail), telefonisch of mondeling contact, waarbij de werknemers bij Vergunningverlening meer informeel contact hebben dan bij BBV vanwege de processen die bij de afdelingen horen. Zie bijlage 4. Hieronder wordt eerst ingegaan op het burgerconcept in samenhang met de informele aanpak.

Vier van de zes uitvoerende ambtenaren bij DLB hebben een positief beeld van de burger (6, 8, 10, 11). Twee (7, 9) neutraal tot positief. Bij DNB hebben drie van de zes respondenten (13, 16, 17) een positief beeld van de burger, twee (14, 15) neutraal en één (12) een 'ietwat negatief' beeld door haar ervaring bij BBV: 'Bij ons op de afdeling heb je inderdaad vaak met lastige mensen te maken.' Dat komt omdat er bij die mensen dingen zijn misgegaan [...] Dus die mensen hebben een negatieve houding, als je die bij de afdeling ziet, bij beroep, dat is wel gekleurd.' Overige BBV'ers delen haar negatieve beeld niet. Alle respondenten (12-17) (ook respondent 12, ondanks haar negatieve beeld van burgers) vinden de meeste burgers te vertrouwen. Dit komt doordat gegevens die burgers moeten leveren, eenvoudig te controleren zijn door RWS. Daarnaast helpt RWS de burger vaak aan benodigde informatie en doet RWS ook handhaving. De meeste burgers zijn betrouwbaar en te vertrouwen volgens respondenten 6-17. Het ambtelijk burgerbeeld is gevormd door ervaring (*knowledge-based trust*), omdat vanuit RWS ook verificatie plaatsvindt van door burgers aangeleverde informatie (6, 7, 11-17), gevoel (10, 12, 14)

(*confidence*) en algehele instelling (6) (*confidence*). Als informatie van burgers incorrect is, komt dit doordat formulieren complex zijn (11, 14, 16), burgers soms argumenteren gebaseerd op gevoelens (8, 12), burgers het soms moeilijk vinden om dingen te kunnen weten (8), de belevingswereld van burgers soms anders is doordat gevoelens van burgers meespelen (8), burgers soms minder bekend zijn met regelgeving dan bijvoorbeeld bedrijven (10), burgers soms iets te gemakkelijk aannemen: zoals dat de bij de gemeente ingediende bouwaanvraag wel verleend zal worden (9), RWS ingewikkeld communiceert en 'dat we wel verwachten dat zij [de burger] dezelfde kennis hebben als wij.' De burger kan niet altijd antwoorden leveren, 'juist omdat ze die kennis gewoon niet hebben' (13). Dit beeld is gevormd door haar ervaring: 'Ja ik heb ook wel eens zo'n formulier moeten invullen, dat je denkt van drommels hoe ingewikkeld kun je het maken.'

Bij DLB speelt volgens vijf van de zes respondenten (6, 7, 8, 10, 11) hun positieve burgerconcept mee bij de bereidheid tot inzet van de informele aanpak. Bij DNB geldt dit voor drie van de zes (13, 16, 17). Een positief beeld zou stimulerend werken. Bij DLB staat dit alleen voor respondent 9 los van elkaar. Bij DNB geldt dit voor twee van de zes (14, 15). Burgers moeten neutraal behandeld worden, eigen beelden mogen geen rol spelen. Respondent 14 kan de link tussen zijn burgerconcept en de informele aanpak niet direct leggen, omdat het beeld bij een specifieke zaak zelden neutraal is. Afhankelijk van de zaak, is hij bereid de aanpak in te zetten. Respondent 12 geeft bovendien aan dat haar negatieve burgerconcept meespeelt bij haar bereidheid de informele aanpak in te zetten, omdat deze een manier is om zorgvuldig te handelen. Juist door haar licht negatieve beeld vindt ze dit belangrijk.

Als ambtenaren bij DLB de burger moeten beschrijven zegt respondent 6: 'De burger [is] sowieso mondiger'. Respondent 7 heeft de ervaring met burgers 'dat ze niet precies weten hoe ze dingen moeten aanpakken.' Respondent 11 zegt: '[de burger] is een natuurlijke persoon of kan een bedrijf zijn, dus dat kan mijn buurman zijn, dat kunnen verschillende personen zijn.' Respondenten 6 en 7 zien zichzelf als burger. Ambtenaren bij DNB omschrijven burgers als 'soms lastig. Soms heb je van die notoire zeurders. Die op alle slakken zout leggen of alles maar aangrijpen om te traineren' (12). De burger kan iedereen zijn (13), dat is degene met wie hij te maken heeft in zijn functie (14), iemand die zijn eigenbelang nastreeft (14), de weggebruiker (14). Respondent 16 geeft aan zelf ook burger te zijn en dat je burgers niet moet beschouwen alsof ze niets weten 'Ze hebben allemaal een expertgebied en je moet ze als volwaardig beschouwen.'

Vijf respondenten bij DLB (6-10) zien de burger-overheidrelatie als een klantrelatie. Respondent 11 ziet meer een zakelijke relatie tussen de twee partijen. Bij DNB zijn dit vier van de zes (13, 15, 16, 17). Twee zijn het daar niet mee eens (12, 14). Uitvoerende ambtenaren trekken dezelfde parallel als bestuurders en plaatsen dezelfde kanttekeningen (zie 5.3.1): de machtsafstand tussen overheid-burger is een gegeven. Volgens respondent 17 is de machtsafstand de afgelopen vijftientig tot dertig jaar

verkleind. Dat ligt vooral aan de mondige burger, die makkelijker de overheid durft aan te spreken. Als RWS geen rekening houdt met de burger, laat hij zich wel horen.

Uit het voorgaande blijkt dat bij DLB vier van de zes ambtenaren een positief burgerconcept hebben en twee neutraal tot positief. Bij DNB hebben drie van de zes een positief burgerconcept, twee neutraal en één licht negatief. Beide diensten geven aan dat burgers over het algemeen betrouwbaar en te vertrouwen zijn. Bij DLB speelt volgens vijf van de zes respondenten hun positieve burgerconcept mee met de bereidheid tot inzet van de informele aanpak. Eén respondent ziet geen verband. Bij DNB blijkt dat drie respondenten invloed zien van hun neutraal tot positieve burgerconcept. Eén respondent ziet invloed van haar negatieve burgerconcept: hierdoor is zij bereid tot inzet van de informele aanpak. Twee respondenten zien geen verband, burgers moeten gelijk behandeld worden en beelden van de ambtenaar mogen geen rol spelen. Beide diensten zien een klantrelatie (bij DLB vijf van de zes, DNB vier van de zes) tussen burger en overheid, maar wel met de kanttekening dat de klant bij de overheid niet altijd koning is. De machtsafstand tussen overheid-burger blijft bestaan. Bij de informele aanpak blijkt dus verdeeldheid over de invloed die ambtenaren zien van hun burgerconcept op hun bereidheid tot inzet van de informele aanpak. Negen van de twaalf denken dat dit meespeelt, drie denken dat dit niet mag meespelen en daarom niet meespeelt. Nu de samenhang tussen de informele aanpak en het burgerconcept bepaald is, wordt hieronder ingegaan op welke rol het burgerconcept speelt in samenhang met PSM.

5.4 Burgerconcept in samenhang met PSM

In dit onderdeel wordt een verband gelegd tussen het burgerconcept dat besturende en uitvoerende ambtenaren van DNB en DLB hebben en de PSM die zij vertonen. Op grote lijnen was er geen verschil tussen besturende en uitvoerende ambtenaren bij de samenhang tussen burgerconcept en PSM: hierover bleek verdeeldheid. Elf respondenten menen dat een positief burgerconcept helpt, vijf menen dat dit geen rol speelt omdat het geen rol mag spelen. Eerst wordt ingegaan op de bestuurders, vervolgens op de uitvoerenden.

5.4.1 PSM en burgerconcept besturende ambtenaren

Zoals uit paragraaf twee blijkt, staan alle vijf besturende ambtenaren positief tegenover de dimensies van Perry (1996). Uit de vorige paragraaf blijkt dat de bestuurders een neutraal tot positief (4, 5) of positief (1-3) beeld van de burger hebben. Burgers zijn te vertrouwen (1-5). Hieronder wordt getracht een verband te leggen tussen de verschillende dimensies en het neutraal tot positieve burgerbeeld van bestuurders.

Drie van de vijf bestuurders (1, 4, 5) stellen dat hun neutraal tot positieve burgerconcept samenhangt met de vier dimensies van Perry (1996). Aangegeven wordt dat een positieve houding waarschijnlijk eerder leidt tot goed willen uitvoeren van beleid voor burgers (*attraction to policy making*) en dat je door een positief mensbeeld waarschijnlijk eerder geneigd bent te willen werken voor het algemeen belang (*commitment to the public interest*), meer bereid bent rekening te houden met verschillende partijen en burgers (*compassion*) en dat je bereid bent je eigenbelang ondergeschikt te maken aan het algemeen belang (*self-sacrifice*). Voor twee van de vijf bestuurders (2, 3) staat hun burgerconcept los van de vier dimensies van Perry (1996). Ze zijn van mening dat je iedere burger neutraal tegemoet moet treden en dat hun eigen beeld die neutraliteit niet beïnvloedt.

Uit het voorgaande blijkt verdeeldheid over de invloed die besturende ambtenaren zien van hun burgerconcept op PSM. Drie van de vijf denken dat het meespeelt, twee denken dat het niet meespeelt omdat het niet mag meespelen. Hierin is geen verschil te zien tussen DNB en DLB. Beide staan positief tegenover de dimensies van Perry (1996) en geven aan dat hun neutraal tot positieve beeld hiermee samenhangt. Het volgende onderdeel behandelt hoe uitvoerende ambtenaren staan tegenover de samenhang tussen de dimensies van Perry (1996) en hun burgerconcept.

5.4.2 Burgerconcept en PSM uitvoerenden ambtenaren

Zoals uit paragraaf twee blijkt, staan alle uitvoerende ambtenaren bij beide diensten positief tegenover de dimensies van Perry (1996). Uit de vorige paragraaf blijkt dat vier van de zes uitvoerende ambtenaren bij DLB een positief beeld van de burger hebben (6, 8, 10, 11) en twee een neutraal tot positief (7, 9). Bij DNB hebben drie van de zes een positief burgerbeeld (13, 16, 17), twee neutraal (14, 15) en één 'ietwat' negatief (12). Hieronder wordt getracht een verband te leggen tussen de verschillende dimensies en het neutraal tot positieve burgerbeeld van uitvoerende ambtenaren.

Bij DLB geven vier van de zes respondenten (6, 7, 8, 10) aan dat hun neutraal tot positieve burgerbeeld invloed heeft op de vier dimensies van Perry (1996). Bij DNB geven drie van de zes dit aan (13, 16, 17). Respondent 10 vindt dat haar positieve burgerbeeld haar beïnvloedt extra moeite te doen om rekening te houden met burgers (*compassion*), 'als je de buitenwereld negatief zou zien, zou je niet zo'n medewerking geven denk ik.' Respondent 7 ziet bij *self-sacrifice* wel invloed van zijn burgerconcept, maar geeft ook aan dat je soms eigenbelang ondergeschikt moet maken aan het algemeen belang 'omdat we er voor die burger zijn [...] dat als bepaalde politieke keuzes gemaakt worden, dat je die dan loyaal uitvoert, ook al ben je het er niet mee eens.' Respondent 13 stelt: 'Dat is bij iedereen uiteindelijk zo [dat je meer geneigd bent dingen te doen voor mensen waar je positief tegenover staat, dan waar je negatief tegenover staat]. Maar als je over het algemeen vertrouwen hebt dat mensen [burgers] er positief instaan, dan wil je voor al die mensen het beste bereiken.' Over *self-sacrifice*: 'ik denk wel dat als je

er positiever instaat, je meer doet. Je meer bereid bent om dat te doen.' Voor twee van de zes respondenten (9, 11) bij DLB geldt dat hun burgerconcept niet samenhangt met de vier dimensies, bij DNB drie van de zes (12, 14, 15). Respondenten die geen invloed zien, menen dat ze ongeacht eigen beelden, dienstverlenend en neutraal moeten zijn. Over *commitment to the public interest* geeft respondent 14 aan dat burgers slechts in abstracte zin deel zijn van het algemeen belang (naast infrastructuur), waardoor dit burgerconcept geen rol speelt.

Uit het voorgaande blijkt dat bij DLB vier van de zes respondenten invloed zien van hun burgerconcept op de vier dimensies van Perry (1996), bij DNB drie van de zes. Twee bij DLB en drie bij DNB zien beide zaken als losstaand, omdat respondenten vinden dat burgers neutraal en gelijk behandeld moeten worden, los van het beeld van de ambtenaar. Er blijkt verdeeldheid over de invloed van het burgerconcept die uitvoerende ambtenaren zien op PSM. Zeven van de twaalf denken dat hun burgerconcept samenhangt met PSM, vijf denken van niet omdat het niet mag meespelen. Hieronder wordt ingegaan op de conclusies van dit hoofdstuk, waarbij de verwachtingen die uit het analytisch kader volgden, beantwoord worden.

5.5 Conclusie

In dit onderdeel wordt allereerst ingegaan op de conclusies van de bereidheid tot inzet van de informele aanpak van besturende en uitvoerende ambtenaren, waarna de rol van PSM bij de inzet van de informele aanpak behandeld wordt. Vervolgens komt het burgerconcept van ambtenaren aan bod en de rol die dat speelt bij de inzet van de informele aanpak. Als laatste wordt de samenhang tussen het burgerconcept en PSM besproken.

Bij zowel DLB als DNB denken bestuurders en ambtenaren dat de inzet van de informele aanpak aanvankelijk meer werk kan betekenen, maar dit levert volgens beide groepen later winst op omdat zaken op die manier beter afgehandeld kunnen worden. Aangegeven wordt dat de aanpak kan leiden tot meer wederzijds vertrouwen en beter begrip tussen overheid-burger. Dat is inderdaad het geval, zoals in hoofdstuk 2 is vermeld. Zowel bestuurders als uitvoerenden geven aan dat de informele aanpak past in de organisatieontwikkeling, waarbij vanuit een andere houding of rol gewerkt moet gaan worden. Hierin is de type 3 verandering van Zaltman & Duncan (1977), de normatieve organisatieverandering, te herkennen. Over eventueel extra werk door de inzet van de informele aanpak bestaat verdeeldheid: bij de uitvoerenden bij DLB denken twee van de zes respondenten dat inzet van de informele aanpak meer werk oplevert, de overige denken van niet. Bij DNB denkt één van de zes dat het meer werk oplevert, de overige vijf denken dat het extra werk kost in het begin, maar dat je die verloren tijd later terugkrijgt. Alle bestuurders denken dat het winst kan opleveren, twee van de vijf respondenten denken dat de inzet van de informele aanpak soms meer werk kan opleveren. Er is geen duidelijk verschil tussen uitvoeren-

den en bestuurders betreffende de informele aanpak: beide groepen staan hier positief tegenover. Beide groepen geven aan dat hun werkwijze niet drastisch zal veranderen. Mogelijk beseffen ze niet hoe ingrijpend de verandering is, maar het zou ook een strategische houding kunnen zijn: van bestuurders om bij medewerkers weerstand tegen een te grote verandering te voorkomen en bij uitvoerenden om voor zichzelf te rationaliseren dat ze eigenlijk al zo werken. Dit kan een risico vormen voor de daadwerkelijke organisatieverandering. Verwachting 6 *'Er is geen verschil tussen diensten Noord-Brabant en Limburg van Rijkswaterstaat als het gaat om de bereidheid om de informele aanpak in te willen zetten'* kan bevestigend beantwoord worden. Daarnaast is er ook geen duidelijk verschil tussen bestuurders en ambtenaren.

Bij PSM blijkt dat zowel besturende als uitvoerende ambtenaren positief staan tegenover de dimensies van Perry (1996). Verwachting 2 *'Besturende ambtenaren vertonen een hogere PSM dan uitvoerende ambtenaren'* is dus onjuist. Verwachting 7 *'Er is geen verschil tussen diensten Noord-Brabant en Limburg van Rijkswaterstaat als het gaat om PSM'* kan bevestigd worden. Bij alle dimensies bleek een samenhang met de informele aanpak. Verwachting 1: *'Als besturende en uitvoerende ambtenaren hoge PSM vertonen, zijn zij bereid de informele aanpak in te zetten in de dagelijkse werkprocessen. Als zij lage PSM vertonen, zijn zij hier niet toe bereid'* kan echter niet bevestigd worden: hoewel het eerste deel van de verwachting klopt, is het tweede deel van de verwachting niet voorgekomen, wellicht omdat de informele aanpak nog niet geïmplementeerd is. Zowel besturende als uitvoerende ambtenaren, van zowel DLB als DNB zijn bereid de informele aanpak in te zetten en staan positief tegenover de dimensies van Perry (1996). Door vaststaande proceduretijden is deze bereidheid echter wel begrensd. Als besturende en uitvoerende ambtenaren de burger moeten beschrijven, geven ze aan dat een parallel getrokken kan worden tussen de overheid-burgerrelatie en de winkel-klantrelatie, met de kanttekening dat de relatie niet zo gelijkwaardig is als een winkel-klantrelatie. Het burgerconcept van besturende en uitvoerende ambtenaren wordt gevormd door *confidence* en *knowledge-based trust*. Burgers zijn te vertrouwen, incorrecte informatie komt door onwetendheid vanuit de burger. Hierbij is er geen verschil tussen uitvoerende en besturende ambtenaren. Drie van de vijf bestuurders hebben een positief beeld van de burger, twee van de vijf neutraal tot positief. Burgers zijn betrouwbaar en te vertrouwen. Hierbij is er geen verschil tussen diensten. Bij DLB hebben vier van de zes uitvoerende ambtenaren een positief beeld van de burger, twee neutraal tot positief. Vijf van de zes denken dat hun positieve beeld invloed heeft op de bereidheid de informele aanpak in te zetten. Twee zien dit als losstaand. Bij DNB hebben drie van de zes een positief beeld van de burger, twee neutraal en één licht negatief. Drie van de zes zien samenhang tussen hun positieve beeld en de inzet van de informele aanpak, één van de zes ziet samenhang tussen haar licht negatieve beeld en de informele aanpak. Twee van de zes zien deze twee zaken als losstaand. Als besturende en uitvoerende ambtenaren het burgerconcept en de

informele aanpak als losstaand zien, dan is dit te wijten aan hun mening dat ze als ambtenaar niet beïnvloed mogen worden door eigen beelden. Ze vinden dat burgers gelijk behandeld moeten worden. Een bewonderenswaardig uitgangspunt waarvan afgevraagd kan worden in hoeverre dat mogelijk is. Uit het voorgaande blijkt dat er bij verwachting 8: *'Er is geen verschil tussen diensten Noord-Brabant en Limburg van Rijkswaterstaat als het gaat om het burgerconcept'*, een klein verschil is tussen diensten. DLB heeft een licht positiever beeld van de burger dan DNB. Het beeld van de burger varieert bij DLB namelijk van 'neutraal tot positief' tot positief. Bij DNB varieert het van 'ietwat negatief', neutraal tot positief. Bij verwachting 5: *'Besturende ambtenaren hebben een positiever burgerconcept dan uitvoerende ambtenaren'* blijkt dat bestuurders een iets positiever burgerbeeld hebben. Bij bestuurders varieerde het van 'neutraal-positief' tot positief, bij uitvoerende ambtenaren van 'ietwat' negatief tot positief.

Verwachting 3: *'Een positief burgerconcept hangt samen met een grote bereidheid de informele aanpak in te voeren en een negatief burgerconcept hangt samen met een geringe bereidheid de informele aanpak in te voeren'* kan ontkend worden. Ook de respondenten met een minder uitgesproken positief burgerconcept zijn bereid de informele aanpak in te zetten. De enige respondent met een negatief beeld van de burger is ook bereid de informele aanpak in te zetten en ziet zelfs samenhang hiertussen omdat met de aanpak klantgerichter gewerkt wordt. Twee van de vijf bestuurders zien geen samenhang tussen het burgerconcept en de informele aanpak. Bij de uitvoerenden bij DLB ziet één van de zes geen samenhang, bij DNB zien twee van de zes geen samenhang. Alle respondenten vinden dat ze dienstverlenend ingesteld moeten zijn voor de burger als klant, sommigen denken dat hun burgerconcept invloed heeft, sommigen denken dat je burgers neutraal tegemoet moet treden en dat eigen beelden geen rol mogen spelen. Het is echter de vraag in hoeverre men neutraal kan zijn.

Bij de samenhang van het burgerconcept en PSM blijkt dat dit bij de besturende ambtenaren in drie van de vijf gevallen samenhangt met de dimensies van Perry (1996) en in twee gevallen niet. Hierin is geen verschil te zien tussen DNB en DLB. Beide diensten staan positief tegenover de dimensies van Perry (1996) en geven aan dat hun positieve burgerconcept hiermee samenhangt. Bij de uitvoerende ambtenaren blijkt dat bij DLB vier van de zes respondenten invloed zien van hun burgerconcept op de vier dimensies van Perry (1996). Twee van de zes zien deze twee zaken als losstaand. Bij DNB zien drie van de zes invloed van hun burgerconcept. Voor de overigen geldt dit niet. Zowel besturende als uitvoerende ambtenaren die het burgerconcept en PSM als losstaand zien, vinden dat ze in hun rol als ambtenaar niet beïnvloed mogen worden door hun eigen beelden. Hieruit blijkt dat er zowel bij bestuurders als uitvoerenden van DLB en DNB verdeeldheid heerst over de invloed van hun burgerconcept op PSM. Verwachting 4 *'Als besturende en uitvoerende ambtenaren een positief burgerconcept hebben, vertonen zij een hoge PSM. Als zij een negatief burgerconcept hebben, vertonen zij een lage PSM'* kan dus niet bevestigd worden.

Opmerkelijk is dat bijna alle respondenten die aangaven samenhang te zien tussen hun burgerconcept en de informele aanpak, deze samenhang ook zagen tussen hun burgerconcept en PSM. Dit is niet het geval bij respondent 12: haar licht negatieve burgerconcept hangt samen met haar bereidheid tot inzet van de informele aanpak. Haar beeld is ontstaan doordat ze bij BBV werkt met mensen waarmee iets aan de hand is, waardoor die burger vaak wat negatiever is. Juist met een negatiever burgerbeeld is ze geneigd zorgvuldiger te handelen, de informele aanpak is hiertoe een manier. Haar burgerconcept hangt niet samen met de dimensies van PSM, omdat ze vindt dat ze iedereen neutraal en zakelijk tegemoet moet treden. Dit laatste is ook het argument dat respondenten aandragen als ze geen invloed zien van hun burgerconcept op de informele aanpak en PSM.

Kort samengevat kan gesteld worden dat besturende en uitvoerende ambtenaren bij de diensten Noord-Brabant en Limburg aangeven dat ze worden beïnvloed door de vier dimensies van PSM in hun bereidheid de informele aanpak te willen inzetten. *Self-sacrifice* speelt minder een rol, omdat een groot deel denkt dat de aanpak niet meer werk oplevert. Over de invloed van het burgerconcept op de inzet van de informele aanpak en de samenhang van het burgerconcept met PSM zijn de meningen verdeeld. Elf van de zeventien zien samenhang tussen hun positieve burgerconcept en hun bereidheid de informele aanpak in te zetten en PSM, vijf vinden dat je als ambtenaar neutraal moet handelen en dat eigen beelden geen rol mogen spelen. Eén respondent had een negatief burgerconcept en zag invloed hiervan op haar bereidheid de informele aanpak in te zetten, maar was bij PSM van mening dat burgers neutraal tegemoet getreden moeten worden. Je kunt je afvragen in hoeverre mensen in staat zijn neutraal te zijn.

6. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beantwoording van de onderzoeksvragen, waarna kritisch gereflecteerd wordt op onderzoek, onderzoeksproces en –resultaten. Daarna volgen aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze scriptie wordt onderzocht welke rol *Public Service Motivation* en het burgerconcept van besturende en uitvoerende ambtenaren van de diensten Limburg (DLB) en Noord-Brabant (DNB) van Rijkswaterstaat (RWS) spelen bij de bereidheid de informele aanpak te willen inzetten en of hierbij een discrepantie is tussen bestuurders en uitvoerenden. Het doel is om kansen en weerstanden als het gaat om het inzetten van de informele aanpak te inventariseren en te bepalen of hierbij PSM en het burgerconcept een rol spelen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn enkele deelvragen geformuleerd die hieronder kort worden beantwoord, waarna de hoofdvraag beantwoord zal worden.

1. Wat houdt de informele aanpak in?

Het project Prettig Contact met de Overheid (PCMO) beschrijft de informele aanpak als een manier om knelpunten rondom de formeel-juridische, schriftelijke klacht- en bezwaarprocedures bij de overheid aan te pakken. Dit betekent dat gestreefd wordt naar een meer informele behandeling van klachten, aanvragen en bezwaren voorafgaand aan of tijdens de bezwaarprocedure. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat het zinvol is de informele aanpak in te voeren als een manier om het gevoel van procedurele rechtvaardigheid bij de burger te bevorderen, waardoor het vertrouwen van de burger in en de legitimiteit van de overheid kunnen toenemen. Vanwege de positieve resultaten met de informele aanpak bij andere overheden zijn DLB en DNB een pilot gestart. Dit leidt tot deelvraag 2:

2. Wat is volgens besturende en uitvoerende ambtenaren bij de diensten Noord-Brabant en Limburg de reden om de informele aanpak in te zetten?

Zowel bestuurders als uitvoerenden van DNB en DLB geven aan dat de informele aanpak past in de ontwikkeling van de organisatie, waarbij de medewerkers vanuit een andere houding of rol moeten gaan werken. Hierin is de type 3 verandering van Zaltman & Duncan (1977), de normatieve organisatieverandering, te herkennen. De informele aanpak betekent een meer burger-, klantgerichte manier van werken. Voor de burger levert het volgens de diensten meer inzicht in de rol van de overheid en handhaving van wet- en regelgeving op, wellicht meer acceptatie en begrip: burgers worden gehoord en serieus genomen. De winst voor RWS zien de diensten in snellere conflictafhandeling, betere uitleg aan burgers van besluiten van RWS en verkorting van proceduretijden. De argumenten om de informele

aanpak in te zetten komen voort uit efficiëntie, klantgerichtheid en snelle afwikkeling van procedures. Hieruit blijkt dat het bedrijfsmatige, de *New Public Management* (NPM-)benadering stevig verankerd is in het discours bij RWS. Zowel besturende als uitvoerende ambtenaren menen echter dat hun werkwijze niet drastisch zal veranderen. Twaalf van de zeventien denken dat de informele aanpak niet meer werk zal opleveren. Dit is te begrijpen, als ze denken dat er niet veel zal veranderen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 vereist de inzet van de informele aanpak wel een organisatieverandering: ambtenaren moeten in plaats van naar binnen gericht, regeltoepassend en schriftelijk te werken, nu vanuit een andere houding meer naar buitengericht in dialoog treden met de burger om de problemen die deze ervaart zo passend mogelijk op te lossen. De onderzoeksresultaten laten zien dat de respondenten wellicht (te) licht denken over wat er zal (moeten) veranderen bij inzet van de informele aanpak. Ook kan het een strategische houding zijn om geen weerstand op te roepen of niet teveel te hoeven veranderen. Deze zienswijze kan een risico vormen voor de organisatieverandering die het werken met de informele aanpak met zich meebrengt.

Naast argumenten van ambtenaren waarom ze bereid zijn de informele aanpak in te zetten, is onderzocht of er samenhang is tussen PSM en de inzet van de informele aanpak. Moynihan & Pandey (2007) geven aan dat ambtenaren die hoog scoren op PSM, een organisatieverandering die ten goede komt aan publieke dienstverlening waarschijnlijk zullen steunen. Aangezien de informele aanpak als doel heeft de publieke dienstverlening te verbeteren, werd verwacht dat ambtenaren die hoog scoren op PSM, ook bereid zijn de aanpak in te zetten. Dit leidt tot deelvraag 3:

3. *Is er sprake van PSM bij besturende en uitvoerende ambtenaren en is er een relatie tussen PSM en de informele aanpak?*

PSM bestaat uit vier dimensies: *attraction to policy making*, *commitment to the public interest*, *compassion* en *self-sacrifice*. Op grond van onderzoek van Vandenaabeele (2005) werd verwacht dat vooral *self-sacrifice* en *compassion* in mindere mate aanwezig zouden zijn dan de andere twee dimensies. Op basis van andere theoretische inzichten was verwacht dat *attraction to policy making* minder zou spelen dan de andere drie dimensies. Ook werd van bestuurders meer PSM verwacht dan van uitvoerende ambtenaren (Bright, 2005; Steijn, 2006). Uit de interviews bleek dat de bereidheid tot inzet van de informele aanpak in alle gevallen samenhang met alle vier dimensies van PSM. Bij *self-sacrifice* menen twaalf van de zeventien respondenten dat de informele aanpak niet per se meer werk oplevert. Om dienstverlenend te zijn zouden ze toch meewerken aan de aanpak, ondanks eventueel extra werk (*compassion*). Dit voorbeeld laat zien dat de dimensies niet los van elkaar gezien kunnen worden. *Attraction to policy making*, *compassion* en *self-sacrifice* worden samen genoemd met *commitment to the public interest*. Daarnaast wordt *self-sacrifice* samen genoemd met *compassion*. Perry's (1997) bewe-

ring klopt dus: de dimensies kunnen niet los van elkaar gezien worden en overlappen deels. Bij alle ambtenaren was sprake van *PSMfit*. Bij PSM en redenen voor inzet van de informele aanpak was geen duidelijk verschil tussen de beide diensten en tussen besturende en uitvoerende ambtenaren. De verwachtingen betreffende hiërarchische verschillen kunnen niet bevestigd worden. Alle vier dimensies van PSM spelen een rol, hoewel *self-sacrifice* minder dan de overige drie.

4. Wat is het burgerconcept van besturende en uitvoerende ambtenaren van de diensten Noord-Brabant en Limburg en heeft dit invloed op de inzet van de informele aanpak?

Het burgerconcept dat ambtenaren hebben is geoperationaliseerd als het persoonlijke vertrouwen in (*trust*) en het abstracte beeld van (*confidence*) burgers. *Trust* is verder uitgewerkt in *calculus-based*, *knowledge-based* en *identification-based trust*. Op basis van het onderzoek van Roëll (2012) werd een positiever burgerconcept verwacht van besturende dan van uitvoerende ambtenaren. Dit blijkt inderdaad iets positiever dan dat van uitvoerende ambtenaren, al verschillen beide diensten: de uitvoerende ambtenaren bij DNB hebben een wat negatiever burgerconcept dan de besturende ambtenaren bij DNB en de uitvoerende ambtenaren bij DLB. Op bestuurdersniveau is geen duidelijk verschil tussen de diensten qua burgerconcept. Alle ambtenaren geven aan dat burgers te vertrouwen en betrouwbaar zijn. Als informatie onjuist is, ligt dat aan onwetendheid van de burger of aan de complexe formulieren van RWS. Deze beelden zijn gebaseerd op *confidence* en *knowledge-based trust*. Dit onderscheid is echter in de context van dit onderzoek niet houdbaar, omdat ervaringen waarop *knowledge-based trust* berusten, niet per se eigen ervaringen van respondenten hoeven te zijn. Dit kan ook door beelden of reputatie ontstaan (alleen niet per se van henzelf), waardoor deze vorm van *trust* beter onder *confidence* geschaard kan worden.

Alle respondenten staan positief tegenover de informele aanpak, ook degenen met een minder positief burgerconcept. De enige respondent met een negatief beeld van de burger, is ook bereid de informele aanpak in te zetten en ziet zelfs samenhang omdat het een manier is om zorgvuldiger te werken dan alleen met de formele procedure. Er heerst verdeeldheid bij zowel DLB als DNB, bij bestuurders en uitvoerenden over de invloed van hun burgerconcept op de inzet van de informele aanpak. Twaalf van de zeventien respondenten denken dat hun burgerbeeld daarbij invloed heeft. De overige respondenten vinden dat burgers neutraal tegemoet moeten worden getreden, ondanks hun eigen beeld van burgers. Hierin is geen verschil tussen bestuurders en ambtenaren. Het is echter de vraag in hoeverre het eigen beeld neutraal kan zijn en men in staat is eventuele beïnvloeding van eigen beelden te herkennen. Overigens zagen alle respondenten (op één na) die invloed zagen van hun burgerconcept op de informele aanpak, dit ook met betrekking tot PSM.

Als besturende en uitvoerende ambtenaren de burger moeten beschrijven, geven dertien van de zeventien aan dat een parallel getrokken kan worden tussen de overheid-burgerrelatie en de winkel-klantrelatie. Bovendien geven onder andere dezelfde respondenten die een klantrelatie voor zich zien, ook aan dat er een machtsafstand is tussen burger-overheid. Volgens de ambtenaren is het soms lastig de burger te zien als klant: burgers hebben bij de overheid niet altijd te kiezen. Bij winkel-klant is dat wel zo, dus hoewel ze deze parallel proberen te rationaliseren, is deze niet te trekken. Dat is op zich logisch: want hoe dienstverlenend RWS zich ook opstelt, RWS zit altijd aan de goede kant van de machtsrelatie. De organisatieverandering binnen RWS om meer bedrijfsmatig te denken kan als geslaagd worden gekenschetst, maar uit het voorgaande blijkt dat dit inconsistentie in zienswijzen oplevert als de overheid het concept 'burger als klant' toepast.

Hoewel de instelling van ambtenaren zeer publiek- en klantgericht lijkt te zijn, richt de organisatie zich ook op zichzelf met argumenten als: de informele aanpak kan bijdragen aan inzichtelijkheid voor de burger waarom RWS-besluiten zo genomen worden, de organisatie moet dienstverlenend zijn omdat Nederlanders betalen voor de service van bv Nederland, de aanpak is door snellere conflictoplossing voor RWS kostenbesparend: een manier om efficiënter om te springen met middelen van RWS et cetera. Dit geeft aan dat er voor zowel RWS als de klant winst te behalen valt. Dat RWS zich ook op de organisatie focust is overigens niet per se slecht: het bewustzijn dat een overheidsorganisatie een dienstverlenende houding tegenover de burger (de belastingbetaler) moet aannemen, is positief. Uit zienswijzen van ambtenaren op PSM, hun burgerconcept en de informele aanpak, blijkt dat efficiëntie en effectief beleid vanuit een bedrijfsmatige optiek geïnternaliseerd is.

Kort samengevat: de informele aanpak wordt gezien als een manier om de klant tegemoet te komen en beter aan te sluiten bij het algemeen belang. Respondenten zien ook positieve resultaten voor RWS zelf. Deze positieve zienswijze op de informele aanpak is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van implementatie van de informele aanpak.

5. Is er inzake de inzet van de informele aanpak, het burgerconcept en PSM (en de relaties tussen deze drie concepten) verschil tussen de diensten Noord-Brabant en Limburg van Rijkswaterstaat?

Geen verschil werd verondersteld tussen de diensten Noord-Brabant en Limburg, omdat ze al nauw samenwerken. Uit de onderzoeksdata blijkt echter wel een verschil: het burgerconcept van DNB is iets negatiever dan van DLB. Als het gaat om PSM en de bereidheid van ambtenaren om de informele aanpak in te zetten bleek geen duidelijk verschil tussen diensten. Nu de deelvragen beantwoord zijn, kan de hoofdvraag beantwoord worden:

Welke rol spelen PSM en het burgerconcept van besturende en uitvoerende ambtenaren van Rijkswaterstaat (diensten Noord-Brabant en Limburg) bij de bereidheid de informele aanpak te willen inzetten en is hierbij sprake van een discrepantie tussen bestuurders en uitvoerenden?

Uit dit onderzoek blijkt dat PSM bij besturende en uitvoerende ambtenaren van DLB en DNB in alle gevallen samenhangt met de bereidheid om de informele aanpak te willen inzetten. De aanpak wordt gezien als manier om beleid beter uit te voeren dan alleen met de formele procedure (*attraction to policy making*), rekening te kunnen houden met burgers en dienstverlenend te zijn (*compassion*), om zo aan te kunnen sluiten bij het algemeen belang (*commitment to the public interest*). *Self-sacrifice* speelt minder een rol, omdat elf van de zeventien denken dat de aanpak niet meer werk oplevert en dat inzet van de aanpak bezwaarprocedures kan voorkomen, waardoor de aanpak uiteindelijk niet meer tijd kost. Over de invloed van het burgerconcept op de inzet van de informele aanpak en de samenhang van het burgerconcept met de dimensies van PSM heerst verdeeldheid. Elf van de zeventien zien wel samenhang tussen hun positieve burgerconcept en hun bereidheid de informele aanpak in te zetten en PSM, vijf respondenten vinden dat een ambtenaar neutraal moet handelen, eigen beelden mogen geen rol spelen. Een bewonderenswaardige zienswijze, al is het de vraag in hoeverre ambtenaren in staat zijn burgers neutraal tegemoet te treden. Het enige verschil tussen bestuurders en uitvoerenden is het burgerconcept. Dat van bestuurders is iets positiever. Het burgerconcept van uitvoerende ambtenaren bij DNB is iets negatiever dan bij DLB.

Terugkomend op de verwachtingen die uit het analytisch kader volgden: besturende en uitvoerende ambtenaren bij de diensten Noord-Brabant en Limburg stellen te worden beïnvloed door de vier dimensies PSM in hun bereidheid de informele aanpak te willen inzetten. *Self-sacrifice* speelt minder: de meesten verwachten van de aanpak niet meer werk. Over de invloed van het burgerconcept op de inzet van de informele aanpak en de samenhang van het burgerconcept met PSM zijn de meningen verdeeld.

6.2 Discussie

In dit onderdeel wordt gereflecteerd op onderzoek, onderzoeksresultaten en onderzoeksproces.

Tijdens het onderzoeksproces vond ik het aanvankelijk lastig om focus aan te brengen. Door literatuuronderzoek en feedback van mijn scriptiebegeleidster Madeline Winnubst werd mijn focus helderder, waardoor het proces daarna vloeiender verliep. Ook had ik, vooral in het begin, moeite met de structuur van een masterscriptie doordat ik een andere vooropleiding heb. Daardoor heb ik vooral in het begin vaak hoofdstukken diverse malen moeten herschrijven.

De methodekeuzes zijn zo goed mogelijk verantwoord in hoofdstuk 4. De herhaalbaarheid van dit onderzoek is zoals aangegeven lastig omdat het interpretatief onderzoek betreft. Interpretaties zijn onderzocht en door mij geïnterpreteerd van proefpersonen die meewerken aan een pilotproject invoering van de informele aanpak. Afhankelijk van hun ervaringen en eventuele toename van mijn kennis, is het mogelijk dat herhaling van dit onderzoek beide partijen andere interpretaties oplevert. Getracht is de effecten van mijn rol als onderzoeker op de onderzoeksresultaten te beperken door aan te geven dat resultaten geanonimiseerd zullen worden. Respondenten weten echter dat ik dit onderzoek uitvoer namens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarbij zijn respondenten benaderd via leidinggevenden van beide diensten. Vanwege de kleinschaligheid van dit onderzoek, is eenvoudig te achterhalen wie heeft deelgenomen. Deze zaken zouden de sociaal wenselijkheid van antwoorden kunnen beïnvloeden. Kanttekening bij de bruikbaarheid van gegevens is dat de vergelijking van DLB en DNB op bestuurlijk niveau is gebaseerd op de hoofden Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed (BBV). Hierdoor hoeft het verschil tussen diensten niet per se te liggen aan de dienst, maar kan het ook persoonlijk zijn. Omdat er niet meer leidinggevenden waren die specifiek bij DLB en DNB hoorden, had ik ook niets anders kunnen doen om dit probleem te ondervangen.

De operationalisatie van PSM vond ik lastig. Bij kwalitatief onderzoek kun je niet 'scoren' in getallen. Daarom is het hebben van PSM geoperationaliseerd door de vier dimensies te onderscheiden en ambtenaren te bevragen wat hen motiveert in hun dagelijkse werk. In dit onderzoek heeft het goed uitgekapt, omdat alle respondenten PSM als belangrijk zagen. Als er meer verschillen waren in zienswijzen, was het wellicht lastig geweest om inzicht te krijgen waarop verschillen gebaseerd zouden zijn. Rondom het burgerconcept was, zoals ik in hoofdstuk 3, 5 en in 6.1 heb aangegeven, het onderscheid tussen *conficende* en *trust* niet houdbaar, omdat respondenten hiertussen zelf ook geen onderscheid maakten. Daarbij zou *knowledge-based trust* onder *confidence* geschaard kunnen worden, omdat bij deze vorm niet per se van eigen ervaring sprake hoeft te zijn. Bij herhaling van dit onderzoek zou ik dit onderscheid niet maken, het is niet nodig en maakt de analyse nodeloos lastig. Omdat *PSMfit* weinig toevoegde, zou ik dit eveneens weglaten.

De afname van de interviews ging goed. Ik heb bij iedereen een beeld geschetst van hoe ze over de verschillende onderzoeksconcepten dachten. Ik had wel gevarieerdere zienswijzen van respondenten verwacht. Mogelijk staan respondenten allemaal zo positief tegenover de aanpak, PSM en de burger. Het is echter ook mogelijk dat het NPM-discours stevig geïnternaliseerd is, dat ambtenaren goed 'geïndoctrineerd' zijn, waardoor dit niet per se geheel hun eigen zienswijzen zijn.

Met de informele aanpak richt het bestuursorgaan zich tot de burger. Naar aanleiding van de literatuur rondom PSM, met name de dimensie *commitment to the public interest*, veronderstelde ik dat PSM en hoe ambtenaren burgers zien, zouden kunnen samenhangen en daarbij ook invloed zouden

kunnen hebben op de bereidheid de informele aanpak in te zetten. Enerzijds omdat in mijn optiek de burger deel uitmaakt van het algemeen belang, anderzijds omdat je liever iets doet voor iemand waar je positief dan waar je negatief tegenover staat. Inzet van de informele aanpak vraagt immers een verandering van werkwijze ten bate van de burger. Uit de onderzoeksresultaten bleek dat ambtenaren die samenhang zagen tussen hun positieve burgerconcept, de informele aanpak en PSM, mijn zienswijze deelden. Ze voegden er wel aan toe dat de burger weliswaar deel uitmaakt van het algemeen belang, maar dat dit belang veelomvattender is, naast bijvoorbeeld het landsbelang. Dit laatste was ook het argument van respondenten die geen invloed zagen van eigen beelden op PSM en de informele aanpak. Mijn veronderstelling kwam dus niet geheel uit betreffende de samenhang van het burgerconcept met de informele aanpak en PSM. Toch vind ik het combineren van de concepten PSM en burgerconcept wel zinvol: het geeft inzicht in verschillende zienswijzen op het algemeen belang en burgers. Dit is nuttig, omdat de manier waarop ambtenaren tegenover burgers staan, hun handelwijze kan beïnvloeden: RWS ziet de burger als klant en vindt het daarom belangrijk deze neutraal en dienstverlenend tegemoet te treden, zoals gebeurt bij de informele aanpak. Het project PCMO heeft baat bij deze onderzoeksresultaten omdat deze 'klantgerichtheid' een argument kan zijn om andere bestuursorganen over de streep te trekken de aanpak te implementeren. Ook heeft het project baat bij het inventariseren van PSM bij ambtenaren. Uit de resultaten blijkt dat respondenten van mening zijn dat de informele aanpak tot verbetering van de overheidsdienstverlening kan leiden. Als ze dit belangrijk vinden en PSM vertonen, kan dit een argument zijn om de informele aanpak in te zetten. Het project PCMO zou kunnen inspelen op de PSM van ambtenaren.

Het feit dat ambtenaren positief tegenover de informele aanpak staan, zegt weinig over het slagen van de organisatieverandering die een dergelijke aanpak met zich meebrengt. Het is wel belangrijk, maar tegelijkertijd stellen zowel bestuurders als uitvoerenden al vaak zo te werken en dat er dus niet veel zal veranderen. Dit is een risico, want de positieve resultaten die andere pilotprojecten laten zien, zijn bereikt doordat er in die organisaties wél veel veranderd is. Zoals eerder is aangegeven is het de vraag of respondenten bij RWS beseffen dat de informele aanpak een verandering van werkwijze vereist, of dat het een strategische houding is om geen weerstand op te roepen of niet teveel te hoeven veranderen. Als de respondenten echter inderdaad weinig verandering verwachten, dan vormt dit een risico voor de borging en verankering van de aanpak in de organisatie. Motivaties van betrokken ambtenaren zijn heel belangrijk voor het welslagen van een organisatieverandering. Als ambtenaren hier niet positief tegenover staan, zal het niet lukken (Armenakis et al., 2007). Hoewel nog niet alle medewerkers werken met de informele aanpak, zijn de motivaties en burgerbeelden van respondenten nu wel in beeld gebracht. Dit onderzoek kan gezien worden als een nulmeting. Het kan van belang zijn voor het

project PCMO, maar ook voor RWS bij de evaluatie van het pilotproject betreffende de informele aanpak.

Sterk aan dit onderzoek is dat mijn eerste respondenten aangaven de burger als klant te zien. Daar heb ik op doorgevraagd bij alle volgende respondenten. De klantdefinitie heb ik pas bevestigd als respondenten deze niet zelf gaven en pas nadat ik respondenten volledig had uitgevraagd over hoe zij burgers zien. Doordat ik dit bij alle respondenten heb gedaan, heb ik een compleet beeld kunnen schetsen van hun zienswijzen, inclusief tegengeluiden en kanttekeningen, waardoor ik dit niet bij 'aanbevelingen voor toekomstig onderzoek' hoeft te vermelden. Hieronder worden enkele suggesties voor vervolgonderzoek gedaan.

6.3 Suggesties vervolgonderzoek

Aangezien dit onderzoek tot doel heeft te inventariseren hoe respondenten tegenover de informele aanpak staan, is het interessant om dit na afloop van het pilottraject, opnieuw te inventariseren om te bepalen in hoeverre verandering van werkwijze heeft plaatsgevonden. Daarnaast is het interessant om te inventariseren hoe burgers de dienstverlening van Vergunningverlening en BBV met en zonder de informele aanpak waarderen. De afdeling Vergunningverlening scoort nu bij burgers 7,3 voor dienstverlening. Dit zou bij BBV onderzocht moeten worden en bij beide worden vergeleken als er enkele jaren gewerkt is met de informele aanpak.

De directeur van Rijkswaterstaat zag mogelijkheden voor inzet van de informele aanpak in de organisatie zelf, namelijk tussen werknemers en tussen bestuurders en uitvoerenden, om zo de hiërarchie in de organisatie te verkleinen. De mogelijkheden rondom inzet van deze aanpak voor interne organisatiedoelen zouden geëxploreerd kunnen worden. Wellicht zou dit een volgende stap kunnen zijn om overheidsorganisaties intern anders te laten werken.

Een van de respondenten gaf aan dat zijn burgerconcept werd gevormd door de context van de organisatie: hij had ook voor de gemeente gewerkt, waar hij een ander beeld van de burger had dan bij RWS. Hoewel Roëll (2012) bij verschillende bestuursorganen heeft onderzocht welke beelden van burgers die ambtenaren hebben, geeft zij geen inzicht in de verschillen tussen bestuursorganen. Het is interessant om te onderzoeken of verschillende bestuursorganen inderdaad verschillen in burgerconcept, te bepalen wat daaraan ten grondslag ligt en wat de effecten hiervan zijn op de relatie tussen overheid-burger. Waar het verschil tussen diensten in burgerconcept vandaan komt, werd niet duidelijk. Hier zou nader onderzoek naar gedaan kunnen worden.

Uit dit onderzoek blijkt dat alle respondenten werken in het algemeen belang belangrijk vinden. Burgers blijken slechts een deel van het algemeen belang uit te maken, naast landsbelang, waterbelang et cetera, zaken die specifiek bij RWS horen. Respondenten gaven geen eenduidige definitie van alge-

meen belang. Het is interessant om te onderzoeken hoe verschillende overheidsorganisaties tegen 'het algemeen belang' aankijken.

7. Literatuurlijst

- Amabile, T.M., Hill, K., Hennessey, B., Tighe, E. (1994). The Work Preference Inventory: Assessing Intrinsic and Extrinsic Motivational Orientations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 66(5), 950-967.
- Armenakis, A.A., Benerth, J.B., Pitts, J.P. & Walker, H.J. (2007). Organizational Change Recipients' Beliefs Scale. Development of an Assessment Instrument. *Journal of Applied Behavioral Science*, 43(4), 481-505.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *American Institute of Planners*, (35)4, 216-224.
- Beugré, C.D. (1998). *Managing fairness in organizations*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Bovens, M. A. P. (1996). The integrity of the managerial state. *Journal of contingencies and crisis management*, 4(3), 125-132.
- Bovens, M. A. P. (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie - beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Brewer, G. A. & Selden, S. C. (1998). Whistle blowers in the federal Civil Service: new evidence of the public service ethic. *Journal of public administration research and theory*, 8(3), 413-439.
- Brewer, G.A., Selden, S.C. & Facer II, R.L. (2000). Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 60(3), 254-264.
- Brenninkmeijer, A.F.M. & Roëll, E. (2012) Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*. Dit jaar te publiceren.
- Bright, L. (2005). Public Employees With High Levels of Public Service Motivation: Who Are They, Where Are They, and What do They Want? *Review of Public Personnel Administration* 2005, 25 (2), 138-154.
- Buelens, M. & Van den Broeck, H. (2007). An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. *Public Administration Review*, 67(1), 65-74.
- Bryman, A. (2008). *Social Research methods*. Oxford: Oxford University Press.

- Caluwé, L. de & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen. Een handboek voor de veranderkundige*. Deventer: Kluwer.
- Commissie Evaluatie Awb III (2007). *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht; Toepassing en effecten van de Awb 2002-2006*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Crewson, P. E. (1997). Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7, 499–518.
- Deci, E.L. & Ryan, R.M. (2002). *Handbook of self-determination research*. New York: University of Rochester Press.
- Euwema, M.C., Van der Velden, L. en Koetsenruijter C.C.J.M. (Eds.) (2010). *Prettig contact met de overheid*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Erdelyi, M. H. (1974). A new look at the new look: Perceptual defence and vigilance. *Psychological Review*, 81,1-25.
- Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Festré, A. & Garrouste, P. (2008). *Motivation, incentives and performance in the public sector*. Parijs: Preliminary draft.
- Folger, R., Rosenfield, D., Grove J. & Corkran, L. (1979). Effects of "voice" and peer opinions on responses to inequity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, 2253-2261.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Heider, F. (1958). *The psychology of interpersonal relations*. New York: Wiley.
- Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L. (2004). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: SDU Uitgevers BV.
- Houston, D. J. (2000). Public service motivation: a multivariate test. *Journal of public administration research & theory*, 10(4), 713-727.
- Koetsenruijter, C. & De Voogd, M. (2010). Het juridisch kader & de behoorlijkheidsnormen. In Euwema, M.C., Van der Velden, L en Koetsenruijter C.C.J.M. (Eds.) (2010). *Prettig contact met de overheid*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Kabinetsstandpunt Ervaringen met bezwaar: Kamerstukken II 2010-2011, 29 279, nr. 123.
- Kamerbrief over uitrol informele aanpak: Kamerstukken II 2010-2011, 29 362, nr. 185.
- Kim, S. & Vandenabeele, W. (2009). *A Strategy for Building Public Service Motivation Internationally*.
- Prepared for delivery at the International Public Service Motivation Research Conference, Indiana University, Indiana, June 7 – 9, 2009.

- Kjeldsen, A.M. (2012). Sector and Occupational Differences in Public Service Motivation: A Qualitative Study. *International Journal of Public Administration*, 35(1), 58-69.
- Kunda, Z. (1990). The case for motivated reasoning. *Psychological Bulletin*, 108(3), 480-498.
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford: Oxford University Press.
- Leisink, P. & Steijn, B. (2009). Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. *International review of Administrative Sciences* 75(1), 35-52.
- Leventhal, G.S. (1980). What should be done with equity theory? In K.J. Gergen, M.S. Greenberg, & R.H. Willis (Eds.), *Social exchange, Advances in theory and research* (pp. 27-55). New York University Press.
- Lewicki, & Bunker (1996). Developing and maintaining trust in work relationships. In Kramer & Tyler (Eds.), *Trust in organizations: Frontiers of theory and research* (pp. 114-139). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*, Chichester: John Wiley & Sons.
- Luhmann, N. (2000). Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. In Gambetta, Diego (ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford, chapter 6, pp. 94-107.
- Martin, J. (2002). *Organizational Culture: Mapping the Terrain*, Sage Publications, Inc.
- Maslow, A. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50, 370-396.
- Metze, M. (2010). *Veranderend getij*. Amsterdam: Balans.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Investeren in Legitimiteit*. Strategische Kennisagenda Ministerie van BZK 2010-2015. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Moynihan, D.P. (2006). Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform. *Public Administration Review*, 66(1), 77-89.
- Moynihan, D.P., & Pandey, S.K. (2007). The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Nationale Ombudsman (2005). Jaarverslag 2005.
- Nationale Ombudsman (2006). Jaarverslag 2006.
- Nationale Ombudsman (2007). Jaarverslag 2007.
- NMI (2008). *Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid en administratieve lastenvermindering*, in opdracht van het Ministerie van BZK. Den Haag: Ministerie van BZK.

- Noordegraaf-Eelens, L.H.J., Frissen, P. & Van der Steen, M. (2010). De Crisis van het Vertrouwen en het Vertrouwen na de Crisis. *Essay in opdracht van het ministerie van BZK*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Norris, P. (2003). Is there still a public service ethos? Work values, experience, and job satisfaction among government workers. In: Donahue, J.D. and Nye, J.S.Jr., (Eds) *For the people – can we fix public service*. Washington DC: Brookings institution press.
- Perry, J. L. (1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of public administration research and theory*, 7(2), 181-197.
- Perry, J. L. (2000). Bringing society in: toward a theory of public service motivation. *Journal of public administration research & theory*, 10(2), 471-488.
- Perry, J.L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, J.L., Wise, L.R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367 –373.
- Petrovsky, N. (2009). *Does Public Service Motivation Predict Higher Public Service Performance? A Research Synthesis*. Kentucky: Martin School of Public Policy and Administration. University of Kentucky.
- Rainey, H.G. (1982). Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic. *The American Review of Public Administration*, 16, 288-302.
- Rainey, H. G. & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, 9(1), 1-32.
- Ritz, A. (2011). Attraction to public policy-making: a qualitative inquiry into improvements in PSM measurement. *Public Administration* 89(3), 1128-1147.
- Roëll, E. (2012). *Het vertrouwen van ambtenaren in burgers*. Den Haag: Bureau Nationale Ombudsman.
- RWS (in productie 2012). *Prettig contact met Rijkswaterstaat. Implementatieplan informele aanpak*. RWS: Den Bosch/Maastricht.
- Schein, E.H. (1969). Organizational socialization and the profession of management. *Industrial Management Review*, 50, 367-373.
- Sira consulting (2008). *Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid, een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid*, in opdracht van het Ministerie van BZK.

- Steijn, A.J. (2006). Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie. Rede. In verkorte vorm uitgesproken ter gelegenheid van het aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar in de Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam vanwege de Vereniging Trustfonds EUR met de leeropdracht HRM in de publieke sector op 22 september 2006.
- TNS NIPO (2009). *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- TNS NIPO (2012). *Waardering dienstverlening Vergunningverlening en Handhaving*. RWS.
- Thibaut, J.& Walker, L. (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Tyler, T.R. (2012). *Managing public discontent: creating legitimacy during difficult times*. Conferentie Leiden.
- Tyler, T.R. & Huo, Y.J. (2002). *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation.
- Vandenabeele, W. (2005). Public Service Motivation binnen de Nederlandse rijksoverheid. Van de Brink, G., Jansen, T. & Pessers, D. (Eds.), *Beroepseer: waarom Nederland niet goed Werkt* (pp. 259-270. Amsterdam: Boom.
- Vandenabeele, W. & Hondeghem, A. (2003). *Government's calling: Public service motivation as a decisive factor for government employment in a NPM era*. Paper gepresenteerd op Kongress der schweizerischen Gesellschaft für Soziologie, Zürich.
- Van Braam, A. (1974). Opleiding van hogere bestuursambtenaren in Nederland - overzicht en evaluatie. *Bestuurswetenschappen*, 28 (special issue), 191-233.
- Van der Velden, L., Koetsenruijter, C.C.J.M. & Euwema, M.C. (2010). *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Van den Bos, K. (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Van den Bos, K. (2007). Procedurele rechtvaardigheid: Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur. In A.F.M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 183-198). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Van den Bos, K. (2009). Rechtvaardigheid en onzekerheid. In W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser: Over de psychologie van keuze en gedrag* (pp. 89-114). Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Van den Bos, K. (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van den Bos, K., Wilke, H.A.M. & Lind, E.A. (1998). When do we need procedural fairness? The role of trust in authority. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, 1449-1458.
- Van den Bos, K. & Van der Velden, L. (uit te geven in 2012). *Prettig contact met de overheid 4*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Van de Walle, S. (2011). New Public Management: Restoring the Public Trust Through Creating distrust? Christensen, T. & Lægreid, P. (Eds.) *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Aldershot: Ashgate.
- Van Maanen, J., & Schein, E.H. (1979). Toward a theory of organizational socialization. *Research in Organizational Behavior*, 1, 209-264.
- Van Prooijen, J.W., Karremans, J.C. & Van Beest, I. (2006). Procedural justice and the hedonic principle: How approach versus avoidance motivation influences the psychology of voice. *Journal of Personality and Social Psychology*, 91(4), 686-697.
- Van Velthoven, B.C.J. (2011). Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: Procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland. *Rechtsgesleerd Magazijn Themis*, 10, 7-16.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organisations*. London: Sage.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- Wright, B.E., Christensen, R.K., Isett, K. (2011). Motivation to Adapt? The Role of Public Service Motivation as Employees Face Organizational Change. *Public Management Research Association Conference*. Syracuse, New York June 2-4, 2011.
- Wright, B. E. (2007). Public Service and Motivation: Does Mission Matter? *Public Administration Review*, 54-64.
- Yang, K. (2005). Public Administrator's Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, 65 (3), 273-285.
- Yanow, D. (1996). *How does a policy mean?* Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Zaltman, G. & Duncan, R. (1977). *Strategies for planned change*. New York: John Wiley & Sons.

Bijlage 1

Vormen van de informele aanpak

Volgens Euwema, Van der Velden & Koetsenruijter (2010, p. 47) kan de informele aanpak grofweg worden onderverdeeld in vijf verschijningsvormen: bellen, keukentafelgesprek, informeel overleg, informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider en mediation. Deze laatste vorm van conflicthantering wordt door Euwema et al. (2010) kort aangehaald, maar aangegeven wordt dat de informele aanpak vooral gericht is op de mogelijkheden die ambtenaren zelf hebben bij het voorkomen of beter behandelen van procedures, zoals zienswijzen, bezwaren en klachten, waardoor de andere vormen centraal worden gesteld. Daarnaast kan de informele aanpak ingezet worden in de aanloopfase van een (negatief) besluit (in de primaire fase), bij de communicatie van het besluit en in de bezwaarfase (als er al een besluit genomen is). Het doel is om samen met de burger te bepalen wat de beste behandeling is. De burger heeft hierin dus een stem. Allereerst worden de verschillende vormen van conflicthantering hieronder kort toegelicht, waarna uiteen wordt gezet in welke fasen de informele aanpak ingezet kan worden.

De eerste informele interventie als er sprake is van een eventueel conflict is een telefoongesprek, met als doel te horen wat er precies aan de hand is en welke belangen en emoties spelen. Verder kan dit gesprek gebruikt worden om informatie te geven en te krijgen, misverstanden en miscommunicatie weg te nemen of excuses aan te bieden. Daarnaast kan dit gesprek gebruikt worden om te inventariseren of zowel overheid als burger de voorkeur geven aan een informele behandeling, boven een juridische procedure voor de behandeling van het probleem. Wordt gekozen voor een informele aanpak dan is soms één telefoongesprek voldoende om het probleem op te lossen. Vaak is een vervolgesprek nodig, zowel met de burger, als met de betrokken (vak)ambtenaren (Euwema et al., 2010, p. 47).

Bij een 'keukentafelgesprek' vindt een informeel gesprek bij de burger thuis of bij het bedrijf van de burger plaats. In sommige situaties kan het effectiever zijn op 'huisbezoek' te gaan, om beter inzicht te krijgen in de situatie (bijvoorbeeld bij sommige ruimtelijke ordeningszaken of bouwprojecten (Euwema et al., 2010, p. 47).

Bij een informeel overleg vindt een 'face to face' gesprek met de betrokken burger(s) plaats, doorgaans bij het bestuursorgaan. De kracht van een informeel overleg zit in het feit dat overheid en burger elkaar ontmoeten, waardoor beide een gezicht krijgen en elkaars non-verbale signalen zien, waarmee misverstanden soms voorkomen kunnen worden. Daarbij is er tijdens een informeel overleg gelegenheid besluiten beter uit te leggen en alternatieven te bespreken (Van der Velden 2010, p. 47).

Een onafhankelijke gespreksleider of procesbegeleider wordt bij een informeel overleg ingezet wanneer er bijvoorbeeld meerdere partijen zijn en/of wanneer de communicatie en de relatie tussen de indiener en de betrokken ambtenaar moeizaam verloopt. De gespreksleider is niet betrokken bij het voor- en natraject van genomen besluiten. Een informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider is laagdrempeliger dan 'formele' mediation, omdat daaraan normen en procedures (zoals bijvoorbeeld het NMI-reglement) verbonden zijn (Euwema et al., 2010, p. 47).

Bij 'formele' mediation is sprake van een proces waarin twee of meer partijen die met elkaar een conflict hebben, in het wederzijds belang en onder leiding van een externe, onafhankelijke mediator, door onderhandelen zoeken naar een oplossing. Mediation wordt doorgaans toegepast bij geëscaleerde conflicten, bij complexe en/of politiek-bestuurlijk gevoelige zaken, wanneer het om meerdere partijen gaat en wanneer de vertrouwelijkheid van het proces belangrijk is (Euwema et al., 2010, p. 47).

Bijlage 2

Overheidsbesluiten en de informele aanpak

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn de regels rondom voorbereiding, motivering, bekendmaking van besluiten en voor bezwaar en beroep tegen besluiten vastgelegd. In de zin van de Awb dient er sprake te zijn van een besluit, een overheidsbeslissing, om een ontvankelijk bezwaar in te dienen. Artikel 1:3 van de Awb omschrijft het begrip besluit als een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Hieronder vallen beschikkingen en besluiten van algemene strekking. Een beschikking is een besluit in een concreet geval, bijvoorbeeld een besluit naar aanleiding van een vergunningaanvraag. Een besluit van algemene strekking is een besluit dat niet is gericht op een concreet geval, maar dat gevolgen heeft voor een groep gevallen, bijvoorbeeld bij een verordening of bestemmingsplan. Een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, een publiekrechtelijke rechtshandeling (art. 1:3 lid 1 Awb.). Publiekrechtelijke rechtshandeling betekent dat er sprake moet zijn van een beoogd publiekrechtelijk rechtsgevolg. Doorgaans gaat in veel gevallen een aanvraag vooraf aan een besluit. Artikel 1:3 lid 3 Awb geeft de definitie: “een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen,” welke schriftelijk ingediend moet worden (art. 4:1 Awb.) Het bestuursorgaan dient de burger in de gelegenheid te stellen, als er sprake is van onvoldoende verstrekte gegevens, dit te herstellen. Gebeurt dit niet, dan is de aanvraag niet ontvankelijk (art. 4:5 lid 1 Awb.). Het bestuursorgaan dient binnen een redelijke termijn, in ieder geval binnen acht weken na de aanvraag een besluit te nemen (art. 4:13 Awb.). Als een besluit geen beschikking is, is het een besluit van algemene strekking, waarbij door wettelijk voorschrift of besluit van het bevoegde bestuursorgaan kan worden bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd vóór het nemen van het besluit (art. 3:10 lid 1 Awb.), wat inhoudt dat de voorbereiding van het besluit in het openbaar geschiedt en dat de aanvraag of het ontwerp ter inzage en openbaar is (art. 3:11 lid 1 Awb.). Als dit het geval is, wordt hiervan kennis gegeven (art. 3:12 lid 1 Awb.), waarbij wordt aangegeven wie inspraak mogen geven bij de voorbereiding tot het nemen van het besluit (art. 3:12 lid 3 sub b Awb.). Dit zijn in ieder geval belanghebbenden gedurende zes weken vanaf het moment van terinzagelegging (art. 3:16 lid 1 Awb.). Binnen zes maanden na de aanvraag beslist het bestuursorgaan (art. 3:18 lid 1 Awb.). Na bekendmaking van het besluit treedt het in werking (art. 3:40 Awb.).

Uit het voorgaande blijkt dat overheidsbeslissingen gebonden zijn aan de Awb. Dit houdt echter niet in dat de informele aanpak niet kan worden ingezet. De informele aanpak kan ingezet worden in de primaire fase, bij de communicatie van een besluit en in de bezwaarprocedure. Hieronder wordt aangegeven hoe de informele aanpak in deze fasen vorm kan krijgen.

1. De informele aanpak in de primaire fase

“Na ontvangst van een aanvraag of zienswijze wordt contact opgenomen met de betrokken burger(s) om de informatie te toetsen, een eventueel voorgenomen besluit uit te leggen, de feitelijke situatie, relatie en communicatie te verkennen en samen te bekijken welke mogelijkheden/oplossingen er zijn.

Wanneer een overheidsorganisatie voornemens is een (negatief) besluit te nemen, wordt eerst met de belanghebbende contact opgenomen om onder andere te toetsen of de informatie waarop het besluit is gebaseerd, correct en volledig is en om uitleg te geven over het te nemen besluit. Ook wordt samen met de burger bezien welke mogelijkheden en oplossingen er zijn voor de vraag van de burger” (Euwema et al., 2010, p. 18). Mocht het zo zijn dat het bestuursorgaan beschikt over onvoldoende informatie van de burger, dan kan hij deze alsnog ter beschikking stellen. Indien het bestuursorgaan voornemens is een negatief besluit te nemen, dan kan besproken worden met de burger wat voor hem volgende stappen zouden kunnen zijn. Het gaat erom te achterhalen wat er speelt in de situatie van de burger en hoe de ambtenaar samen met de burger tot een gepaste oplossing kan komen.

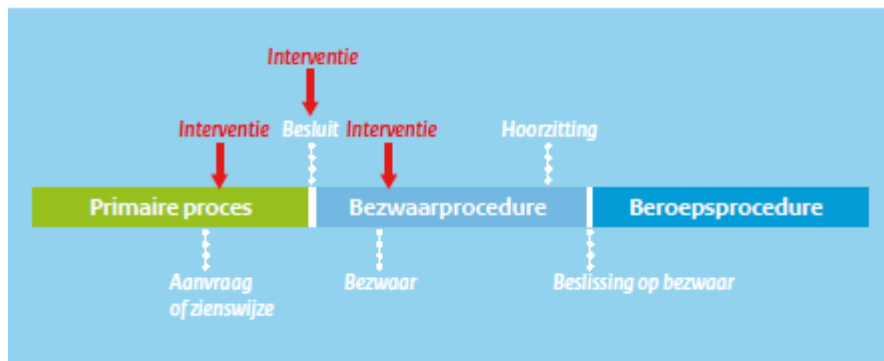
2. De informele aanpak bij de communicatie van een besluit

“Naast de standaard bezwaarclausule onderaan een besluit van een bestuursorgaan kan ook de mogelijkheid geboden worden om in geval van vragen of bezwaren [van de burger] telefonisch contact op te

nemen [met het betreffende bestuursorgaan]. Dit telefonisch overleg is bedoeld om in open overleg de vragen van de burger te bespreken en tot een geïnformeerde keuze te komen voor de beste behandeling van een eventueel bezwaar [van de burger]" (Van der Velden et al., 2010a, p. 19).

3. De informele aanpak in de bezwaarfase

"Kort na binnenkomst van een bezwaarschrift wordt telefonisch contact opgenomen met de indiener van het bezwaarschrift. Daarbij worden mediationvaardigheden ingezet (communicatieve vaardigheden en de-juridiserende en de-escalerende interventies) met als doel om voor de burger en het bestuursorgaan te komen tot een geïnformeerde keuze voor de beste behandeling van het bezwaarschrift" (Euwema et al., 2010, p. 18). In figuur 1.1 zijn de hiervoor genoemde interventies verbeeld.



Figuur 1.1: Mogelijke interventies per fase (Van der Velden et al., 2010a, p. 19)

Er zijn enkele belangrijke verschillen met betrekking tot de inzet van de informele aanpak in de primaire en de bezwaarfase. Allereerst is er een verschil in beslistermijnen. Een voordeel van de informele aanpak in de bezwaarfase hangt samen met het feit dat beslistermijnen ruimer zijn en het opschorten en verdagen van de beslistermijn eenvoudiger is dan in de primaire fase. De ruimere termijnen en verlengingsmogelijkheden bieden in de bezwaarfase dus meer ruimte voor informeel overleg. Indien een bestuursorgaan een onafhankelijke bezwarencommissie heeft ingesteld, geldt volgens artikel 7:10 Awb een beslistermijn van twaalf weken. Als er geen onafhankelijke bezwarencommissie is ingesteld, is deze termijn zes weken. Het bestuursorgaan kan de beslissing vervolgens voor maximaal zes weken verdagen. Verder uitstel is alleen mogelijk als alle partijen instemmen en niemand in belangen wordt geschaad (Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema, 2010, pp. 110-111). Het effect van het verschil in beslistermijnen op de mogelijkheden van een informele aanpak in het primaire proces dient echter nader onderzocht te worden, om hier conclusies over te kunnen trekken.

Verder is er een verschil in rijpheid van de conflictsituatie. Als er nog geen definitief primair besluit genomen is en partijen aan het begin staan van een potentiële conflictsituatie, bestaat de mogelijkheid dat de bereidheid te zoeken naar oplossingen die in wederzijds belang zijn (bestuursorgaan en burger) kleiner is, omdat belangen en feiten minder uitgekristalliseerd zijn dan in een latere fase wanneer een bepaald (negatief) besluit al concreet is. Het uitgangspunt zou dus per fase kunnen verschillen.

Daarnaast vervult de ambtenaar in de primaire fase vaak een dubbelrol: de vakambtenaar begeleidt het proces en is tevens inhoudelijk verantwoordelijk. Dit is het voornaamste verschil met betrekking tot de informele aanpak in de bezwaarfase, aangezien daar veelal sprake is van gescheiden rollen: de ambtenaar van de afdeling Juridische Zaken of Bezwaar en Beroep begeleidt het proces waarbij hij zich op communicatieherstel richt. De vakambtenaar is inhoudelijk verantwoordelijk. In de primaire fase moet de vakambtenaar bij de informele aanpak deze twee rollen combineren. Van hem wordt verwacht buiten zijn kaders te denken, met de burger mee te denken over wat mogelijk is (binnen de kaders van wet- en regelgeving) en tegelijkertijd begeleidt hij het proces waarbij hij zich richt op het communicatieherstel met de betrokken burger (Van der Velden et al., 2010, pp. 110-111). Het is mogelijk dat deze

dubbelrol effect zou kunnen hebben op de resultaten die op deze wijze bereikt kunnen worden. Het effect hiervan zou echter nader onderzocht moeten worden.

Verder is er in vergelijking tot de primaire fase, meer kennis en ervaring in de vorm van onderzoek met betrekking tot de inzet van de informele aanpak in de bezwaarfase (Van der Velden et al., 2010, pp. 110-111).. De inzet van de informele aanpak moet verder gemonitord worden, om hier concrete conclusies uit te kunnen trekken.

Naast de eerder genoemde interventies hebben enkele overheidsorganisaties die al werken met deze aanpak, een informele behandeling ook ingezet bij de behandeling van klachten, waarbij kort na ontvangst van een klacht de klachtbehandelaar van het betreffende bestuursorgaan vanuit een open, nieuwsgierige en oplossingsgerichte houding, telefonisch contact opneemt met de klager en hiermee de beste behandeling bespreekt. Als het mogelijk en wenselijk is, kan via de informele aanpak naar een oplossing gezocht worden, in samenspraak met de burger (Euwema et al., 2010, pp. 18-19). Als er sprake is van een klacht of bezwaar van een burger, komt dit doorgaans omdat deze ontevreden is over een besluit. Hieraan kunnen diverse zaken aan ten grondslag liggen. Zo kan er een gebrekkige informatievoorziening zijn, de burger kan zich onheus bejegend voelen of heeft simpelweg niet begrepen waarom bijvoorbeeld zijn vergunningaanvraag is afgewezen. Dit kan leiden tot een conflict tussen burger en overheid. Hierbij is de mate van escalatie van belang, om te bepalen wanneer en hoe de informele aanpak kan worden ingezet. In bijlage 3 wordt uiteengezet wanneer er indicaties en contra-indicaties zijn voor de inzet van de informele aanpak.

Bijlage 3

Wanneer en hoe kan de informele aanpak worden ingezet?

Volgens Van der Velden et al. (2010b, p. 44) kunnen zaken zich in meer of mindere mate lenen voor een informele aanpak. Als er sprake is van een conflict, is de mate van escalatie relevant. Om te beoordelen of een informele behandeling geschikt is, is een lijst ontwikkeld met (contra-)indicaties met betrekking tot de toepassing van de informele aanpak. Deze lijst is ontwikkeld op basis van de tot dan toe opgedane praktijkervaring van bestuursorganen die al volgens de informele aanpak werken (pioniers). De lijst is echter niet limitatief en gaat uit van de door de pioniers meest gehanteerde indicaties en contra-indicaties (Van der Velden et al., 2010, p. 44). De lijst moet gezien worden als leidraad, voor elke zaak dient opnieuw een afweging gemaakt te worden wat de beste behandeling is van de desbetreffende klacht, aanvraag, bezwaar of zienswijze (Euwema et al., 2010, p. 49). Indicaties zijn: er is bewegingsruimte en/of bewegingsbereidheid; partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar; er spelen emotionele (en relationele) componenten; procederen biedt geen oplossing; er is sprake van een communicatiestoornis/misverstand en partijen wensen een snelle oplossing. Contra-indicaties zijn: partij is zelf niet in staat te zoeken naar oplossingen; er is een relatie met het strafrecht; sleutelfiguren willen niet meewerken; precedentwerking; het is een principiële kwestie waarover de rechter moet beslissen; te groot aantal partijen en geen vertegenwoordiging; geen bewegings- of onderhandelingsruimte; politiek-bestuurlijk gevoelige zaak (Van der Velden et al., 2010, pp. 48-51). Wanneer er sprake is van een zaak met tenminste één indicatie, dan wordt de inzet van mediationvaardigheden aangeraden, tenzij er sprake is van zwaarder wegende contra-indicaties (Euwema et al., 2010a, pp. 51-53).

Afhankelijk van de escalatie van het conflict, zijn sommige conflictbehandelingen geschikter dan andere. Een informele benadering werkt niet als partijen elkaar bijvoorbeeld niet willen zien of als er indicaties zijn dat de situatie uit de hand zou kunnen lopen. Escalerende conflicten hebben volgens Euwema et al., (2010, p. 56) een aantal kenmerken: partijen gebruiken steeds hardere strategieën, van beloftes naar dreigementen; er komen kwesties bij en kleine zaken worden groter en principiëler; er raken meer partijen bij betrokken; het doel verschuift, het eigen belang raakt op de achtergrond, straf en vergelding worden belangrijker. Conflicten escaleren vaak als één van de partijen niet onderkent dat er sprake is van een probleem, of dit als irrelevant beschouwt of benoemt. Op grond van de behoorlijkheidsnormen, kunnen overheden zich bepaalde vormen van conflictgedrag namelijk niet permitteren. De overheid dient een 'redelijke' conflictpartner dient te zijn, zelfs als de burger de overheid onder de gordel aanvalt. Zelfs dan mag de overheid de burger niet met gelijke munt terugbetalen. Men kan zich echter afvragen wat onder redelijk verstaan wordt. Zoals aangegeven dient het bestuur zich niet alleen rechtmatig, maar ook behoorlijk te gedragen. Redelijk zou kunnen horen bij behoorlijk. Maar wie definieert redelijk? En waar is de grens tussen redelijk en onredelijk gedrag? Om zich staande te houden kiezen daarom veel overheidsorganisaties voor een formele opstelling, waardoor soms door de formaliteiten heen het conflict bijna niet meer te herkennen is. Euwema et al. (2010, p. 56) geven aan dat het belangrijk is in de gaten te hebben dat de burger vaak al in een verdere fase van escalatie is dan het bestuursorgaan of de betrokken ambtenaar.

Partijen kunnen verschillen in de inschatting van de fase van escalatie, zeker bij conflicten tussen burger en overheid. Naarmate conflicten verder escaleren, verschuift ook de mogelijkheid tot ingrijpen van licht naar zwaar en van informeel naar formeel. Volgens Euwema et al. (2010, pp. 58-59) leent de informele aanpak zich vooral voor conflicten die nog weinig geëscaleerd zijn. Bij verder geëscaleerde conflicten is de informele aanpak waarschijnlijk minder geschikt, al dient per situatie de inzet van de informele aanpak bepaald te worden. Echter de eerste stap van de informele aanpak, een diagnostice-rend telefoontje, zou in feite in elke fase van het conflict nuttig zijn, om vervolgens te bepalen of een informele of formele aanpak het meest geschikt is, zodat er in ieder geval niet vanuit wordt gegaan dat een informele aanpak niet zal werken. Het beeld van het conflict kan tussen ambtenaar en burger immers ook verschillen. Informeren naar de stand van zaken zou echter altijd verhelderend kunnen werken.

Bijlage 4

Type organisatieverandering inzet informele aanpak bij Rijkswaterstaat

De inzet van de informele aanpak is een geplande organisatieverandering: een 'Verandering waarbij je de toekomst niet aan het lot overlaat, maar er (enige mate van) sturing of beïnvloeding aan wilt geven' (Caluwé & Vermaak, 2006, p. 104). Het management van de diensten Noord-Brabant en Limburg van RWS heeft immers besloten over te gaan op de informele aanpak, met als doel beter aan te sluiten bij de behoeften van burgers. De informele aanpak zal geïmplementeerd worden in de afdelingen Bestuurlijk Juridische zaken en Vastgoed (BBV), verantwoordelijk voor de klacht- en bezwaarafhandeling, en Vergunningverlening. Hier wordt aangegeven welk type organisatieverandering de inzet van de informele aanpak is, waarna het oude en beoogde vergunningverleningsproces en bezwaarprocedure bij beide diensten wordt toegelicht.

Zaltman & Duncan (1977) beschrijven dat veranderingen en bijbehorende interventies betrekking kunnen hebben op: individuen (microniveau), groepen (mesoniveau) en op de samenleving als geheel (macroniveau), gericht zijn op de korte of lange termijn. Zes typen kunnen daarin worden onderscheiden (p. 11). Deze veranderingen per niveau en tijdsdimensie, zijn in tabel 3.1 verbeeld.

Tijdsdimensie	Niveau		
	<i>Micro (individu)</i>	<i>Meso (groep)</i>	<i>Macro (samenleving)</i>
<i>Korte termijn</i>	Type 1 Attitudeverandering Gedragsverandering	Type 3 Normatieve verandering Bestuurlijke verandering	Type 5 Uitvinding, innovatie Revolutie
<i>Lange termijn</i>	Type 2 Levenscyclusverandering	Type 4 Organisatieverandering	Type 6 Socio-culturele evolutie

Tabel 3.1: Typen veranderingen per tijdsdimensie en niveau (Zaltman & Duncan, 1977, p. 11).

De overgang naar de informele aanpak heeft vooral betrekking op het micro- en mesoniveau, omdat het gaat om attitude- en gedragsverandering, van zowel individuen als de afdeling als geheel. Op de lange termijn is het doel een organisatieverandering om beter aan te sluiten bij de behoeften van burgers. De informele aanpak kan dus getypeerd worden als een type 1 en 4 verandering. Omdat het gaat om innovatie van bureaucratische systemen van overheidsorganisaties, zou het zelfs een type 5 verandering zijn, als de informele aanpak overheidsbreed ingevoerd zou worden. Hoewel het kabinet hiertoe wel heeft besloten, is dit vooralsnog toekomstmuziek. De eerste stap is echter gezet.

In deze scriptie wordt onderzocht hoe (besturende) ambtenaren staan tegenover de informele aanpak en wat hen motiveert deze wel of niet te willen invoeren. Vooral de type 1 verandering wordt onderzocht omdat het gaat om motivaties van individuen zich in het dagelijks werk anders op te stellen en hun werkwijze te veranderen. De daadwerkelijke organisatieverandering wordt dus niet onderzocht (type 4): de verandering is in een te vroeg proces om een evaluatief onderzoek te kunnen uitvoeren. Vermeld dient te worden dat dit type organisatieverandering specifiek geldt voor DNB en DLB en dat de indeling dus niet per definitie geldt voor andere overheidsorganisaties die met deze manier van werken aan de slag gaan.

Oude en beoogde processen rondom vergunningverlening en bezwaar met de informele aanpak

Processen Vergunningverlening en BBV

Het pilotproject beperkt zich tot het voorkomen van geschillen en procedures door het toepassen van de informele aanpak binnen de primaire besluitvormingsfase en bezwaarschriftenfase op het terrein van de Waterwet. Bij de afdelingen Vergunningverlening en Bestuurlijk juridische zaken wordt gestart met de informele aanpak voor vergunningverlening en bezwaarbehandeling.

Het toepassen van de informele aanpak leidt in de processen vergunningverlening en bezwaar tot een andere werkwijze. Hieronder volgt in het kort een procesbeschrijving van de bestaande processen en de processen na invoering van de informele aanpak.

Bestaand proces vergunningverlening

Een initiatiefnemer heeft, voordat een aanvraag om een watervergunning (hierna: aanvraag) wordt ingediend, eerst contact met de intaker van het desbetreffende district. De intaker helpt de initiatiefnemer met het invullen van het aanvraagformulier en geeft aan welke informatie voor zijn aanvraag benodigd is en wijst hem op de mogelijk andere betrokken instanties (ingeval van samenloop met Waterschap en/of Provincie).

Zodra een aanvraag wordt ingediend, wordt bekeken welke procedure moet worden gevolgd. In de meeste gevallen kan de reguliere procedure worden gevolgd. Bij de reguliere procedure wordt de watervergunning binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag verleend of geweigerd. Bij de uitgebreide procedure wordt de watervergunning uiterlijk binnen 6 maanden na ontvangst van de aanvraag verleend of geweigerd.

Bestaand proces bezwaarschriftprocedure

Zodra een watervergunning is verleend, bestaat er voor belanghebbenden de mogelijkheid om binnen een termijn van zes weken na verzending van de vergunning een bezwaarschrift in te dienen. Indien het bezwaar ontvankelijk is, wordt formeel de procedure zoals genoemd in de Algemene wet bestuursrecht gevolgd, d.w.z. dat onder andere de vergunninghouder en de bezwaarmaker worden uitgenodigd om te worden gehoord. Na de hoorzitting wordt een advies van de (ambtelijke) hoorcommissie opgesteld en wordt de beslissing op bezwaarschrift geconcipeerd. Nadat de beslissing op bezwaarschrift is verzonden, bestaat voor belanghebbenden de mogelijkheid om binnen zes weken na verzending van de beslissing beroep bij de rechtbank in te dienen.

Nieuw vergunningverleningsproces

In het nieuwe proces blijft de rol van intaker nagenoeg gelijk. De intaker wijst de initiatiefnemer op de gevoeligheden van zijn in te dienen aanvraag. Daarnaast blijft de keuze in procedure eveneens gelijk. Zodra een aanvraag wordt ingediend en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure wordt gevolgd, dan wordt ingeval van een zienswijze bekeken of de informele aanpak op het dossier van toepassing kan worden verklaard. Indien hierop aan de hand van de indicaties en contra-indicaties bevestigend kan worden geantwoord, wordt contact opgenomen met de indiener van de zienswijze alsmede met de aanvrager van de watervergunning. Vervolgens wordt via een bescrypt getoetst of de beschikbare informatie, op grond waarvan Rijkswaterstaat voornemens een besluit te nemen, juist is. Het nieuwe proces van vergunningverlening met de informele aanpak wordt in een nog op te stellen procesbeschrijving vastgelegd.

Nieuw proces bezwaarschriftprocedure

In het nieuwe proces blijven de formele vereisten om bezwaar in te dienen, gelijk. Zodra een bezwaarschrift wordt ontvangen, wordt eerst persoonlijk contact gelegd kort na binnenkomst van het bezwaarschrift. In overleg met de bezwaarmaker wordt gekeken wat er aan de hand is en wordt beoordeeld wat de beste aanpak van het bezwaarschrift is.

Bron

RWS (in productie 2012). *Prettig contact met Rijkswaterstaat. Implementatieplan informele aanpak.*
RWS: Den Bosch/Maastricht.

Bijlage 5

Topiclijsten leidinggevenden en uitvoerenden

Hieronder zijn de verschillende topics en de afkortingen te zien. Per vraag wordt aangegeven op welk topic deze betrekking heeft.

O: informele aanpak

Mot: motivatie

PSM: Public Service Motivation

PSMfit: mate waarin (besturende) ambtenaren PSM kwijt kunnen in hun dagelijks werk

PSMO: PSM i.s.m. informele aanpak

BC: Burgerconcept

BCPSM: BC i.s.m. PSM

BCO: BC i.s.m. informele aanpak

Introductie

Beste X, allereerst hartelijk bedankt dat u mee wilt werken aan mijn onderzoek. Ik zal mezelf en mijn onderzoek introduceren: ik ben Maayke en voor mijn masterscriptie aan de Universiteit Utrecht doe ik onderzoek naar redenen waarom werknemers van RWS de informele aanpak wel of niet willen invoeren. Hierover heb ik enkele vragen die ik zou willen stellen. Daarnaast heb ik enkele vragen over wat u belangrijk vindt bij het uitoefenen van uw werk. Verder stel ik vragen over hoe u burgers ziet en of dit van invloed is op het werken met de informele aanpak.

Alle informatie die u geeft, wordt vertrouwelijk behandeld. Alle resultaten worden geanonimiseerd, dus wat u zegt zal niet met naam en toenaam teruggekoppeld worden aan RWS, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of aan de Universiteit Utrecht.

Hebt u van tevoren nog vragen? Mocht u tussendoor vragen hebben over de vragen die ik stel, kunt deze gerust stellen. Als u nog andere vragen hebt, dan is er aan het eind van het interview nog ruimte om deze te behandelen.

Vragenlijst met topics uitvoerenden:

Algemene vragen

- Wat is uw functie?
- Hoe lang werkt u bij RWS?
- Bent u bekend met Prettig Contact met de Overheid/de informele aanpak?
- Hoe bent u hiermee bekend geraakt?

Vragen per topic

1. PSM

Wat is voor u de reden dat u ervoor gekozen hebt om:

1. Ambtenaar te worden;
2. Daarbij te kiezen voor RWS, een overheidsorganisatie? (PSM)
 - Welke aspecten van uw werk vindt u belangrijk? (Mot)

Dan heb ik nu enkele vragen over het beeld dat u hebt van de burger

2. BC, BCO, BCPSM

- Heeft u in uw werksituatie contact met burgers? Zo ja, op welke manier hebt u contact met burgers?
- Wat is in uw werksituatie het beeld dat u heeft van burgers/'de burger'?/Hoe ziet u 'de burger'? (BC)
- Waar is dit beeld op gebaseerd? (BC)
- Is volgens u de informatie die u van burgers krijgt, over het algemeen betrouwbaar? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? (BC)
- Kunt u aangeven wat u voor relatie met de burger heeft?
- Waar is de relatie met de burger zoals u die ziet op gebaseerd? (trust)
- Vorige week is een rapport verschenen van de WRR over vertrouwen in burgers. Heeft u vertrouwen in de burger in het algemeen? (confidence)
- Vindt u het belangrijk dat u werkt voor het algemeen belang, meer specifiek voor burgers? (BCPSM)
- Heeft het beeld dat u van burgers heeft, invloed op hoe u werkt? Zo ja, licht toe, zo nee waarom niet? (BCPSM)
- Heeft uw beeld van burgers invloed op uw keuze om wel of niet mee te werken aan de informele aanpak? (BCO) Zo ja, licht toe, zo nee waarom niet?

3. O & Mot

- Wat is volgens u de reden dat RWS de informele aanpak wil inzetten op de afdeling? (Mot)
- Ziet u een noodzaak voor de informele aanpak? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? (O)
- Verwacht u dat de informele aanpak zal leiden tot verbetering van de overheidsdienstverlening? Waarom wel/niet? (O)
- Wat vindt u van de informele aanpak? (O)
- Wat is voor u de reden om de informele aanpak wel of niet in te willen voeren of hieraan mee te werken? (Mot)
- Heeft het inzetten van de informele aanpak invloed op de manier waarop u werkt? (O) Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet?

Nu volgen enkele vragen over waardoor u gemotiveerd wordt uw werk uit te oefenen:

4. PSM, PSMfit, PSMO, BCPSM

Per dimensie:

1. *Attraction to policy making:*
 - Wat vindt u aantrekkelijk aan het werk als beleidsmedewerker? (PSM)
 - Kunt u in uw dagelijks werk beleid maken en/of uitvoeren? (*PSMfit*)
 - Heeft het beeld dat u van burgers heeft invloed op of u zich aangetrokken voelt tot het werk als beleidsmedewerker? Zo ja, licht toe, zo nee, wat wel?
 - Het feit dat u zich wel/niet aangetrokken voelt tot het werk als beleidsmedewerker, heeft dit invloed op het feit of u meewerkt aan de informele aanpak? (PSMO)
2. *Commitment to the public interest:*
 - Vindt u werken voor het algemeen belang belangrijk? Zo ja, wat trekt u hieraan aan? Zo nee, wat beweegt u dan in uw functie? (PSM)
 - Kunt u 'werken in het algemeen belang' realiseren in uw dagelijks werk? Komt het werken in het algemeen belang voldoende tot uiting in uw werk? (*PSMfit*) Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet?
 - Heeft het beeld dat u van burgers heeft invloed op het feit of u zich aangetrokken voelt tot het werken voor het algemeen belang? (BCPSM) Zo ja, licht toe, zo nee, waardoor wordt u in uw werk aangetrokken?

- Heeft het belang dat u wel/niet hecht aan het werken voor het algemeen belang, invloed op het feit of u meewerkt aan de informele aanpak? (PSMO) Zo ja, licht toe, zo nee, waardoor wordt u in uw werk aangetrokken?
3. *Compassion:*
- Houdt u rekening met het welzijn van burgers bij het uitvoeren van uw dagelijks werk? Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet? (PSM)
Vindt u het belangrijk dat u rekening houdt met het welzijn van burgers? Waarom wel/niet? (PSM)
 - Zijn er ook situaties in uw dagelijks werk, dat u daadwerkelijk met het welzijn van burgers rekening kunt houden? (*PSMfit*) Zo licht toe, zo nee, hoe komt dit?
 - Heeft het beeld dat u van burgers heeft invloed op het feit of u zich aangetrokken voelt tot het werken in het belang van die burgers? (BCPSM) Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet?
 - Heeft het werken in het belang van burgers, invloed op het feit of u meewerkt aan het inzetten van de informele aanpak? (PSMO) Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet?
4. *Self-sacrifice:*
- Bent u in uw werksituatie bereid uw eigen belang ondergeschikt te maken aan het algemeen belang? Of aan het belang van de burger? (PSM) Zo ja, licht toe, zo nee waarom niet?
 - Komt het wel eens voor dat u in uw dagelijks werk uw eigenbelang ondergeschikt moet maken aan het algemeen belang of dat van burgers? (*PSMfit*) Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet?
 - Heeft het beeld dat u van burgers heeft invloed op het feit of u uw eigen belang ondergeschikt maakt aan het algemeen belang, als dit burgers ten goede kan komen? (BCPSM) Zo ja licht toe, zo nee, waarom niet?
 - Heeft uw bereidheid om uw eigen belang ondergeschikt te maken aan het algemeen belang, invloed op het feit of u meewerkt aan de informele aanpak? (PSMO) Zo ja, licht toe, zo nee waarom niet?

Hebt u nog vragen of opmerkingen naar aanleiding van het interview?

Zijn er nog vragen of onderwerpen niet aan bod gekomen waar u het nog graag over zou willen hebben?

Vindt u het goed dat als ik nog vragen mocht hebben, ik via e-mail met u contact opneem?

Dan wil ik het interview hierbij graag afsluiten. Hartelijk bedankt voor uw tijd. Als u geïnteresseerd bent in de resultaten van dit onderzoek, dan kan ik het naar u toesturen als het af is.

Vragenlijst met topics leidinggevenden

Algemene vragen

- Wat is uw functie?
- Hoe lang werkt u bij RWS?
- Hoe bent u met Prettig Contact met de Overheid/de informele aanpak bekend geraakt?

Vragen per topic

1. PSM

Wat is voor u de reden dat u ervoor gekozen hebt om:

1. Ambtenaar te worden;
2. Daarbij te kiezen voor RWS, een overheidsorganisatie? (PSM)
 - Welke aspecten van uw werk vindt u belangrijk? (Mot)

Dan heb ik nu enkele vragen over het beeld dat u hebt van de burger

2. BC, BCO, BCPSM

- Heeft u in uw werksituatie contact met burgers? Zo ja, op welke manier hebt u contact met burgers?
- Wat is in uw werksituatie het beeld dat u heeft van burgers/'de burger'?/Hoe ziet u 'de burger'? (BC)
- Waar is dit beeld op gebaseerd? (BC)
- Is volgens u de informatie die u van burgers krijgt, of via medewerkers krijgt, over het algemeen betrouwbaar? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? (BC)Kunt u aangeven wat u voor relatie met de burger heeft?
- Waar is de relatie met de burger zoals u die ziet op gebaseerd? (trust)
- Vorige week is een rapport verschenen van de WRR over vertrouwen in burgers. Heeft u vertrouwen in de burger in het algemeen? (confidence)
- Vindt u het belangrijk dat u werkt voor het algemeen belang, meer specifiek voor burgers? (BCPSM)
- Heeft het beeld dat u van burgers heeft, invloed op hoe u werkt? (BCPSM)
- Heeft uw beeld van burgers invloed op uw keuze om wel of niet mee te werken aan de informele aanpak? (BCO)

3. O & Mot

- Wat is voor u de reden de informele aanpak in te willen zetten op de afdeling? (Mot)
- Ziet u een noodzaak voor de informele aanpak? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? (O)
- Verwacht u dat de informele aanpak zal leiden tot verbetering van de overheidsdienstverlening? Waarom? (O)
- Heeft het inzetten van de informele aanpak invloed op de manier waarop u werkt? (O)
- Wat vindt u van de informele aanpak? (O)

Nu volgen enkele vragen over waardoor u gemotiveerd wordt uw werk uit te oefenen:

4. PSM, PSMfit, PSMO, BCPSM

Per dimensie:

5. *Attraction to policy making:*
 - Wat vindt u aantrekkelijk aan het werk als leidinggevende? (PSM)
 - Heeft u in uw dagelijks werk invloed hoe beleid eruit gaat ziet? (PSMfit) Zo ja, hoe gaat dat in zijn werk? Zo nee, waarom niet?

- Heeft het beeld dat u van burgers heeft invloed op of u zich aangetrokken voelt tot het werk als leidinggevende? Zo ja, licht toe, zo nee, wat wel? (BCPSM)
 - Heeft het werk als leidinggevende invloed op het feit of u meewerkt aan de informele aanpak? (PSMO)
6. *Commitment to the public interest:*
- Vindt u werken voor het algemeen belang belangrijk? Zo ja, wat trekt u aan? Zo nee, wat beweegt u dan in uw functie? (PSM)
 - Kunt u 'werken in het algemeen belang' realiseren in uw dagelijks werk? Komt het werken in het algemeen belang voldoende tot uiting in uw werk? (*PSMfit*) Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet?
 - Heeft het beeld dat u van burgers heeft invloed op of u zich aangetrokken voelt tot het werken voor het algemeen belang? (BCPSM) Zo ja, licht toe, zo nee, waardoor wordt u in uw werk aangetrokken?
 - Heeft het belang dat u wel/niet hecht aan het werken voor het algemeen belang, invloed op het feit of u meewerkt aan de informele aanpak? (PSMO) Zo ja, licht toe, zo nee, waardoor wordt u in uw werk aangetrokken?
7. *Compassion:*
- Houdt u rekening met het welzijn van burgers bij het uitvoeren van uw dagelijks werk? Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet? (PSM)
Vindt u het belangrijk dat u rekening houdt met het welzijn van burgers? Waarom wel/niet? (PSM)
 - Zijn er ook situaties in uw dagelijks werk, dat u daadwerkelijk met het welzijn van burgers rekening kunt houden? (*PSMfit*) Zo ja, licht toe, zo nee, hoe komt dit?
 - Heeft het beeld dat u van burgers heeft invloed op of u zich aangetrokken voelt tot het werken in het belang van die burgers? (BCPSM) Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet?
 - Heeft het werken in het belang van burgers, invloed op het feit of u meewerkt aan het inzetten van de informele aanpak? (PSMO) Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet?
8. *Self-sacrifice:*
- Bent u bij het uitvoeren van uw dagelijks werk, bereid uw eigen belang ondergeschikt te maken aan het algemeen belang? Of aan het belang van de burger? (PSM) Vindt u het belangrijk dat u rekening houdt met het welzijn van burgers? Waarom wel/niet? (PSM)
 - Komt het ook wel eens voor dat u in uw dagelijks werk uw eigenbelang ondergeschikt moet maken aan het algemeen belang of dat van burgers? (*PSMfit*) Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet?
 - Heeft het beeld dat u van burgers heeft invloed op of u uw eigen belang ondergeschikt maakt aan het algemeen belang, als dit burgers ten goede kan komen? (BCPSM) Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet?
 - Heeft uw bereidheid om uw eigen belang ondergeschikt te maken aan het algemeen belang, invloed op het feit of u meewerkt aan de informele aanpak? (PSMO) Zo ja, licht toe, zo nee, waarom niet?

Hebt u nog vragen of opmerkingen naar aanleiding van het interview?

Zijn er nog vragen of onderwerpen niet aan bod gekomen waar u het nog graag over zou willen hebben?

Vindt u het goed dat als ik nog vragen mocht hebben, ik via e-mail met u contact opneem?

Dan wil ik het interview hierbij graag afsluiten. Hartelijk bedankt voor uw tijd. Als u geïnteresseerd bent in de resultaten van dit onderzoek, dan kan ik het naar u toesturen als het af is.

Bijlage 6

Overzicht respondenten

Bestuurders

- Respondent 1: Directeur RPE Zuid (beheer en onderhoud)
- Respondent 2: Hoofd Vergunningverlening en Handhaving RPE Zuid
- Respondent 3: Leidinggevende Vergunningverlening RPE Zuid
- Respondent 4: Leidinggevende BBV DNB
- Respondent 5: Leidinggevende BBV DLB

Uitvoerenden

- Respondent 6 Juridisch adviseur BBV DLB, deel projectgroep implementatieplan
- Respondent 7 Juridisch adviseur BBV DLB
- Respondent 8 Juridisch adviseur BBV DLB
- Respondent 9 Intaker Vergunningverlening DLB
- Respondent 10 Vergunningverlener technisch gebied Vergunningverlening DLB
- Respondent 11 Vergunningverlener juridisch gebied Vergunningverlening DLB, deel projectgroep implementatieplan
- Respondent 12 Juridisch adviseur BBV DNB
- Respondent 13 Juridisch adviseur BBV DNB, deel projectgroep implementatieplan
- Respondent 14 Juridisch adviseur BBV DNB
- Respondent 15 Vergunningverlener juridisch gebied Vergunningverlening DNB
- Respondent 16 Vergunningverlener technisch gebied Vergunningverlening DNB
- Respondent 17 Intaker Vergunningverlening DNB, deel projectgroep implementatieplan