Spoor Human Resources Management

Public service motivation in Vlaanderen: De gevalstudies 'Kind en Gezin' en 'administratie Welzijn' internationaal vergeleken

Wouter Vandenabeele
Sarah Scheepers
Prof. dr. Annie Hondeghem

m.m.v. em. Prof. dr. Roger Depré

Rapport
D/2005/10106/017
2005

Algemeen secretariaat - Steunpunt Beleidsrelevant onderzoek
BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN
E. VAN EVENSTRAAT 2 C - B-3000 LEUVEN – BELGIE
Tel: 0032 16 32 36 10 - Fax: 0032 16 32 36 11 - E-mail: sbov@soc.kuleuven.be
www.steunpuntbov.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel 3
1. Inleiding 5
2. Het begrip public service motivation 7
2.1 Motivatie in de overheid is meer dan eigenbelang 7
2.2 Public service motivation als verklaring: twee problemen 7
2.3. Een overkoepelende definitie van public service motivation 9
2.4 Verdere theoretische inbedding 12
2.5 Besluit 15
3. Methodologie van het onderzoek 17
3.1 Methodologie van de comparatieve analyse 17
3.1.2 Beschrijving van de cases 19
3.1.2.1 Model van Perry 19
3.1.2.2 Frankrijk 20
3.1.2.3 Nederland 22
3.1.2.4 Verenigd Koninkrijk 23
3.1.2.5 Duitsland 24
3.2 Methodologie van de focusgroepgesprekken 26
3.2.1 Een inleiding in de focusgroepmethodologie 26
3.2.2 Beschrijving van de bestudeerde organisaties 28
3.2.3 Beschrijving van de focusgroepen in het kader van dit onderzoek 30
3.3 Besluit 31
4. Analyse van public service motivation 33
4.1 Aantrekking tot beleid en politiek 34
4.1.1 Comparatieve analyse 34
4.1.2 Case Kind en Gezin 35
4.1.3 Case administratie Welzijn 37
4.2 Algemeen belang 40
4.2.1 Comparatieve analyse 40
4.2.2 Case Kind en Gezin 41
4.2.3 Case administratie Welzijn 45
4.3 Medeleven 46
4.3.1 Comparatieve analyse 46
4.3.2 Case Kind en Gezin 47
4.3.3 Case administratie Welzijn 49
4.4 Zelfopoffering 52
4.4.1 Comparatieve analyse 52
4.4.2 Case Kind en Gezin 53
4.4.3 Case administratie Welzijn 56
4.5 Religie en moraliteit 57
4.5.1 Comparatieve analyse 57
4.5.2 Case Kind en Gezin 58
4.5.2 Case administratie Welzijn 59
4.6 Gelijkheid en democratie 59
4.6.1 Comparatieve analyse 59
4.6.2 Case Kind en Gezin 60
4.6.3 Case administratie Welzijn 62

4.7 Dienstverlening 63
4.7.1 Comparatieve analyse 63
4.7.2 Case Kind en Gezin 64
4.7.3 Case administratie Welzijn 65
4.8 Technische competenties 67
4.8.1 Comparatieve analyse 67
4.8.2 Case Kind en Gezin 69
4.8.3 Case administratie Welzijn 73
4.9 Bureaucratie 77
4.9.1 Comparatieve analyse 77
4.9.2 Case Kind en Gezin 79
4.9.3 Case administratie Welzijn 84
4.10 Andere 92
4.10.1 Comparatieve analyse 92
4.10.2 Case Kind en Gezin 93
4.10.3 Case administratie Welzijn 94
4.11 Reflecties bij de analyse 95
4.11.1 De comparatieve literatuurstudie 95
4.11.2 De empirische analyse van de Vlaamse cases 96
4.11.3 Een mogelijke verklaring 99
5. Conclusie en beleidsaanbevelingen 101
5.1 Integratie van PSM in HRM-processen 101
5.2 Een klimaat creëren waarbij PSM kansen krijgt om geïnternaliseerd te worden 102
Bijlage 1: Een scenario voor focusgroepen 105
Bijlage 2: Bibliografie 109

1. Inleiding

Public service motivation (verder PSM) is een belangrijk aandachtspunt in het Human Resources-beleid, zowel in de academische studie ervan als in de beleidspraktijk.

Sinds men PSM voor het eerst introduceerde, heeft het begrip in academische kringen een lange weg afgelegd. Steeds meer wetenschappers geraakten geïntrigeerd door de specificiteit van de overheid en door de motiverende kracht die hiervan uitging. Er werd een meetschaal ontwikkeld en verschillende auteurs publiceerden bijdragen over de impact van PSM in het hedendaagse personeelsbeleid.

Ook in de praktijk van personeelsbeleid neemt PSM een steeds prominentere plaats in. Nadat men in de jaren ’80 en ’90 van de vorige eeuw, onder invloed van het New Public Management, de nadruk had gelegd op managementmethoden uit de private sector, verdween de specificiteit van de overheid naar de achtergrond. De laatste jaren is er echter wereldwijd opnieuw aandacht voor de specifieke waardegebonden opdracht van de overheid. Allerlei schandalen, maar ook een oprechte bezorgdheid over de taak van de overheid, leidden tot een hernieuwde aandacht voor het vrijwaren van het algemeen belang. Een belangrijke variabele in dit proces is ongetwijfeld PSM, dat volgens sommigen bijdraagt tot de realisatie van een aantal voor de overheid zeer belangrijke waarden.

Het mooiste voorbeeld van deze hernieuwde aandacht vindt men in het Verenigd Koninkrijk, waar men na jaren van marktgerichte hervormingen nu teruggrijpt naar traditionele waarden die vervat zitten in het public service ethos. Maar ook in Vlaanderen is er in het competentieraamwerk een plaats gereserveerd voor de waardegebonden competenties. Vooral de competentie betrouwbaarheid sluit intuïtief sterk aan bij het concept PSM, en kunnen we dus beschouwen als een voorbeeld van PSM in de praktijk.

Onder invloed van deze ontwikkelingen werd PSM in 2004 een onderzoeksthema binnen het Spoor HRM van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV). Dit rapport is het resultaat van deze werkzaamheden. Zoals vermeld in het jaarplan, situeerden de onderzoeksinspanningen zich op twee vlakken. In een eerste

fase is er een verkennende comparatieve analyse gebeurd van public service motivation in een aantal referentielanden (Verenigde Staten, Frankrijk, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Duitsland). Uit dit onderzoek kwam een aantal mogelijke invullingen van PSM naar voren[1]. In de tweede fase werden de bevindingen uit de comparatieve analyse afgetoetst op hun validiteit voor de Vlaamse case. Deze aftoetsing gebeurde aan de hand van empirisch onderzoek binnen de Vlaamse overheid (Kind en Gezin en de administratie Welzijn van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap). Beide onderzoeksonderdelen moeten bijdragen tot een betere beschrijving van de invulling van PSM in een Vlaamse context.

Na de inleiding in het eerste hoofdstuk beschrijft het tweede hoofdstuk grondig het concept public service motivation. Men krijgt een overzicht van verschillende begripsbepalingen, met daarnaast een stand van zaken in het huidig wetenschappelijk onderzoek naar PSM. Een derde hoofdstuk geeft de methodologie van het onderzoek weer, van de ontwikkeling van het analysekader tot de methoden van het empirisch onderzoek. Het vierde en meest omvangrijke hoofdstuk is een analyse van de empirische data aan de hand van het analysekader. In het laatste hoofdstuk wordt een aantal beleidsaanbevelingen opgesomd die moeten bijdragen tot een beter begrip van de waardegebonden motivatie in de praktijk van het Vlaamse personeelsbeleid.

[1] De beschrijving van de individuele cases komt in dit rapport echter niet volledig aan bod. Voor een uitgebreide beschrijving, zie het rapport met de case-rapporten (Vandenabeele et al. 2005).

2. Het begrip public service motivation

2.1 Motivatie in de overheid is meer dan eigenbelang

In het hedendaagse overheidsmanagement kan men spreken van een overwicht van new public management-gebonden toepassingen, zeker wat betreft hervormingsinitiatieven. Deze transplantatie van managementtechnieken uit de private sector naar de openbare sector heeft, samen met de analyses van de overheid door politieke economen (Ostrom 1974), geleid tot een doorbraak van rational choice-theorieën in de bestuurskunde (Dunleavy en Hood 1994;Greuning 2001;Mae Kelly 1998). Aangezien eigenbelang als de primaire motivator geldt binnen deze theorieën, verkrijgt dit concept eenzelfde status binnen de bestuurskunde.

De verklaringskracht van rational choice-theorieën voor individueel gedrag binnen de overheid is echter beperkt. Overheidsspecifiek gedrag zoals het realiseren van het algemeen belang, het navolgen van het gelijkheidsbeginsel en andere vormen van gedrag zoals opoffering en altruïsme kunnen soms moeilijk verklaard worden, vooral wanneer dit gedrag in tegenspraak is met het eigenbelang. Nochtans vormt dergelijk gedrag vaak de kern van een bestuurskundige belangstelling, zowel in de wetenschapsbeoefening als in de dagelijkse praktijk.

2.2 Public service motivation als verklaring: twee problemen

Om dergelijk gedrag te verklaren, heeft men het concept public service motivation ontwikkeld. Onder invloed van de stijgende aandacht van (Amerikaanse) bestuurskundigen brak dit concept door (Frederickson 1997;Perry en Wise 1990). In deze discussie leverde Perry een substantiële bijdrage. In een serie artikels beschreef hij uitgebreid het concept PSM (Perry en Wise 1990), operationaliseerde het in een meetschaal (1996) en ontwikkelde hij een kader voor een mogelijke verklaring (1997;2000).

De term public service motivation vindt vanaf dan ingang in de Anglo-Amerikaanse literatuur. Brewer en Selden (1998) omschrijven public service motivation als ‘de motiverende kracht die individuen aanzet om betekenisvolle openbare

dienstverlening te verrichten'. Deze kracht zou gegrondvest zijn in het altruïsme. Selden, Facer en Brewer (2000) vertalen deze public service motivation naar een viertal rollen: 'Samaritanen'- die sterk gemotiveerd zijn door het helpen van hulpbehoevenden, 'communitaristen'- gemotiveerd door burgerzin en openbare dienstverlening, 'patriotten'- die handelen in naam van een groter goed, het algemeen belang- en 'humanitaristen'- die gemotiveerd worden door sociale rechtvaardigheid en openbare dienstverlening.

Ook Rainey (1997) haalt in zijn overzichtswerk 'Understanding and managing public organizations' public service motivation aan als 'het verlangen om het publiek te dienen'. Later omschrijft hij public service motivation als een 'algemene altruïstische motivatie om de belangen van een gemeenschap van mensen, een staat, een natie of de mensheid te dienen' (Rainey en Steinbauer 1999). Belangrijk is dat hij deze definitie afzet tegen mission motivation (de motivatie om de missie van een bepaalde organisatie te realiseren). Mission motivation is intern gericht, op het functioneren van de organisatie, terwijl public service motivation extern gericht is, op een doelgroep die groter is dan het domein van de eigen organisatie.

Tal van auteurs haakten in op dit onderwerp en hieruit volgde een stroom aan onderzoek naar de effecten en de impact van PSM (Houston 2000;Brewer, Selden en Facer II 2000;Lewis en Alonso 2001;Gabris en Simo 1995;Lewis en Frank 2002;Naff en Crum 1999).

Ook uit andere dan academische bronnen komt het bestaan van iets als public service motivation naar voren. Het opiniepeilingsbureau Hart-Teeter (2002) concludeerde uit een studie van mei 2002 dat naast 'een goede verloning' en 'werkzekerheid', 'andere mensen helpen' en 'de gemeenschap dienen' de belangrijkste motivatie is voor Amerikaanse jongeren om een baan te zoeken in de openbare sector.

Bij het begrip PSM, zoals het beschreven wordt in de literatuur, duiken twee belangrijke problemen op. Een eerste probleem is het bestaan van verschillende definities van public service motivation. Perry en Wise (1990 : 368) spreken over "een individuele predispositie om te beantwoorden aan motieven die uniek of voornamelijk gegrondvest zijn in openbare instituties". Brewer en Selden (1998 : 417) definiëren PSM als "de motiverende kracht die individuen aanzet om

betekenisvolle openbare dienst te verlenen". Rainey (1997 : 216) gebruikt eerst de bepaling "het verlangen om het publiek te dienen". Later omschrijft hij PSM als "een algemene altruïstische motivatie om de belangen van een gemeenschap van mensen, een staat, een natie of de mensheid te dienen"(Rainey en Steinbauer 1999 : 23). Een bijkomende complicatie is de specifieke Amerikaanse focus van PSM in de literatuur. Auteurs uit andere landen spreken vaak over gelijkaardige concepten die op hun beurt een andere naam dragen. In Canada spreekt Chanlat (2003) over 'l'éthique du bien commun', terwijl men in het Verenigd Koninkrijk spreekt over 'public service ethos' (Livingstone en Wilkie 1981;Pratchett en Wingfield 1996;Public service committee 1998;Chapman 1997;Chapman 2000c). Ondanks het veelvuldige gebruik van het concept PSM in de wetenschappelijke literatuur, bestaat er dus geen eenduidigheid over de terminologie en de definitie.

Een tweede, aansluitend probleem ligt bij de operationalisering van PSM. De meetschaal zoals Perry deze geconstrueerd heeft, is sterk gericht op de Verenigde Staten. De dimensies die Perry omschrijft, komen omwille van regionale verschillen bij een replicatie in een andere context niet altijd terug. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van de schaal in een Vlaams onderzoek, waarbij niet alle dimensies gerepliceerd werden (Vandenabeele en Hondeghem 2004). Norris (2003) toont ook aan dat er op inhoudelijk gebied verschillen bestaan tussen verschillende regio's in de wereld. Zo heeft het helpen van anderen geen specifieke plaats in een Aziatisch PSM-begrip, terwijl dit in het Scandinavische concept zeer sterk aanwezig is. Ook de verschillen die bestaan tussen de schaal van Perry en de operationalisering van het Britse public service ethos, bijvoorbeeld de focus op anonimiteit van ambtenaren en geheimhouding (O'Toole 1997), duiden erop dat op inhoudelijk vlak de invulling van PSM kan verschillen naargelang de context.

2.3. Een overkoepelende definitie van public service motivation

Om de problemen bij het gebruik van verschillende definities en operationaliseringen op te vangen, kunnen we werken met een overkoepelende definitie. Deze definitie moet de verschillende beschrijvingen van PSM uit de literatuur proberen af te dekken en de gemene deler aangeven. Alleen met behulp van een dergelijke definitie kan men de semantische puzzel uitklaren en op een

systematische en consistente wijze onderzoek doen naar PSM en PSM-gerelateerd gedrag. Zonder een dergelijke definitie blijven we immers appelen met citroenen vergelijken wanneer we PSM comparatief willen onderzoeken.

Een overkoepelende definitie van PSM is gebaseerd op een aantal cruciale bouwstenen.

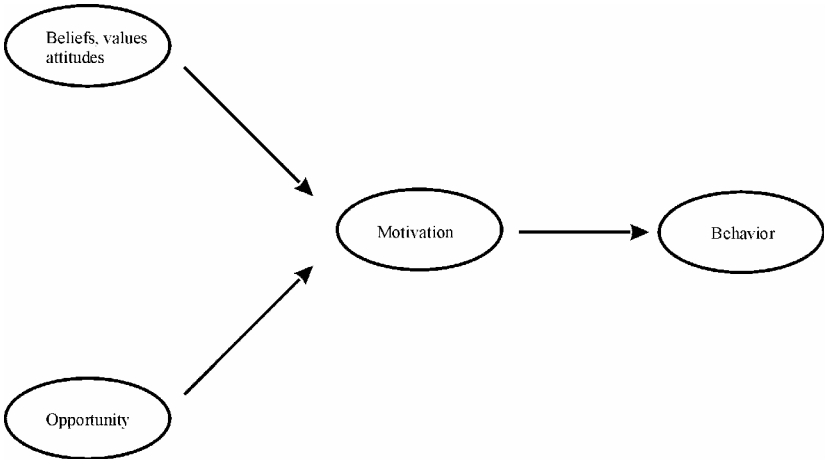
Het brede karakter is het eerste en belangrijkste kenmerk van een dergelijke definitie. Hiertoe moet men werken met de breedst mogelijke opvatting van public service motivation. Niet alleen PSM in enge zin, maar ook andere types van waardegeladen gedragsbepalers (determinanten) zoals rollen, attitudes of ethiek moeten in de definitie opgenomen worden. De operationalisering van PSM door Perry (1996) blijkt in de praktijk immers eerder naar attitudes en waarden te verwijzen dan wel naar motivatie. Ook in zijn definitie verwijst Perry naar motieven en niet naar motivatie. Bovendien zijn ethische gedragregels vaak gebaseerd op transtemporele, transculturele waarden (Hart 1994). Als dusdanig kan ethiek een belangrijk element vormen van public service motivation. Een voorbeeld hiervan zijn de ‘regime values’, die volgens Frederickson en Hart (1985) een belangrijke determinant van ‘patriotism of benevolence’ zijn. Dit is een bijzondere vorm van belangeloos gedrag en één van de pijlers van het Amerikaanse concept van public service motivation (Perry 1996).

Een tweede kenmerk is dat public service motivation zich moet richten op het algemeen belang. Het referentiekader van PSM wordt hierdoor breder dan enkel individuele belangen of organisatiebelangen (Rainey en Steinbauer 1999). Dit betekent niet dat PSM geen individuele belangen kan dienen. Zolang deze gelijklopen met het algemeen belang, is er geen probleem. Ingeval van conflict tussen het algemeen belang en individuele belangen of organisatiebelangen, zal het algemeen belang echter de overhand hebben op het individuele belang. Zoniet, kan men niet spreken van public service motivation. Een gevolg hiervan is dat PSM niet past binnen theorieën die geïnspireerd zijn op een rational choice- benadering. Deze bouwen immers voort op de assumptie dat de realisatie van eigenbelang de belangrijkste menselijke drijfveer is. Hierbij dient men op te merken dat de belangen van overheidsorganisaties niet noodzakelijk gelijk zijn aan het algemeen belang omdat ze kunnen verwijzen naar specifieke organisatiebelangen. Referentie naar het

belang van overheidsdiensten betekent bijgevolg niet automatisch de aanwezigheid van PSM.

Een derde element is het politieke karakter van PSM. Politiek wordt hier verstaan als het bindend toewijzen van waarden aan een gemeenschap (Easton 1968). In dergelijke gemeenschappen is er dus een politieke band tussen de leden. Hierdoor kan PSM verwijzen naar een staat, naar een natie, maar ook naar kleinere politieke gemeenschappen (zie ook de definitie van Rainey en Steinbauer 1999). De politieke aard geeft een beperkend karakter aan PSM en sluit PSM als drijfveer voor gedrag uit wanneer het refereert naar gemeenschappen die niet op politiek gebaseerd zijn. Hierdoor is er bij religieuze of romantische relaties geen sprake van public service motivation.

Het laatste element van onze definitie is het motivatieaspect. Hiervoor baseren we ons op de motivatiepsychologie. Volgens Heckhausen (1991) is motivatie de algemene term die processen omvat waarvan de realisatie van doelgericht gedrag het belangrijkste element is. Motivatie kan enkel bestaan uit een interactie tussen individuele waarden en een reële situatie die iemand in staat stelt deze



Figuur 1: Algemeen motivatieschema

waarden te realiseren. Wanneer deze waarden geïnternaliseerd worden, kan er een motiverende kracht vanuit gaan (Ryan en Deci 2002). In feite is motivatie een

intermediaire variabele tussen deze interactie enerzijds en feitelijk gedrag anderzijds.

Indien al deze elementen in overweging genomen worden, komen we tot de volgende definitie van public service motivation: ‘het geloof, de waarden of de attitudes die breder zijn dan eigenbelang of organisatiebelang, die verwijzen naar een politieke entiteit en die in interactie met de omgeving leiden tot motivatie voor doelgericht handelen’.

2.4 Verdere theoretische inbedding

Deze definitie stelt ons ook in staat om public service motivation in een breder theoretisch kader in te passen. Hierdoor kan ons onderzoek naar PSM ook een bijdrage leveren aan het algemene sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar motivatie. Naast de specifieke finaliteit is er dus ook een meer algemene finaliteit. Bovendien helpt dit kader ons om het onderzoek naar PSM verder te structureren.

Een aangewezen kader om motivatieonderzoek in onder te brengen is het neo-institutionalisme. Perry (2000) haalt immers verschillende vormen van socialisatie aan (parental, religious, professional en political) als mogelijke verklaring voor het fenomeen public service motivation. Deze vormen van socialisatie vertonen sterke gelijkenissen met instituties. Een institutie wordt immers gedefinieerd als een formeel of informeel, structureel, maatschappelijk of politiek fenomeen dat het individuele vlak overstijgt, gebaseerd is op min of meer gemeenschappelijke waarden, een zekere mate van stabiliteit kent en een invloed heeft op gedrag (Peters 2000). In tegenstelling tot de rational choice-theorieën stelt het neo-institutionalisme dat motivatie niet enkel als gegeven (cq. eigenbelang) mag beschouwd worden, maar dat motivatie eveneens vorm kan krijgen binnen instituties (Steunenberg, De Vries en Soeters 1996). March en Olsen stellen dat personen niet alleen handelen volgens een ‘logic of consequentiality’, waarin het gedrag weloverwogen gestuurd wordt door voorkeuren van het individu en verwachtingen hierrond (vergelijkbaar met ‘rational choice’), maar ook volgens een ‘logic of appropriateness’, dit is het

vervullen van een bepaalde rol binnen het kader van een institutie (March en Olsen 1989). Het belangrijkste gevolg is dat motivatie ook endogeen kan bepaald worden.

Het globale kader van het neo-institutionalisme volstaat echter niet om twee redenen. Ten eerste wordt de term vaak gebruikt als modetrend en containerbegrip waarmee men teveel tracht te verklaren. Dit heeft een zekere vaagheid tot gevolg. Daarnaast heeft het neo-institutionalisme op zichzelf vaak moeite om de overgang van instituties naar gedragingen van personen te maken. PSM is echter een variabele op individueel niveau. Om beide problemen te ondervangen, is een specificatie en een aanvulling noodzakelijk. De specificatie gebeurt door Scott (2001), die één coherente theorie voorstelt. Bovendien creëert hij een opening naar een aanvullende theoretische aanpak (het tweede probleem) door te stellen dat instituties op 3 'pillars' gegrondvest zijn: de regulatieve 'pillar' die gebaseerd is op consequentiality, de normatieve 'pillar' die gebaseerd is op 'appropriateness' en de sociaal-cognitieve 'pillar' die gebaseerd is op orthodoxie.

De aanvulling van deze theorie gebeurt met behulp van de self-determination theory. Hierin speelt het 'self' een niet onbelangrijke rol. Dit is de betekenis en de rol die men zichzelf toeschrijft in een specifieke sociale handeling. Het 'self' is het geheel van eigenschappen, definities en verwachtingen die men zichzelf toeschrijft, als interdependent systeem van identiteiten (Stryker 1980).

In de self-determination theory maakt men gebruik van een internaliseringcontinuüm. Dit vertoont sterke gelijkenissen met de 'pillars' uit de theorie van Scott. Dit continuüm ordent immers motivatie van extern afgedwongen motivatie naar interne motivatie. Motivatie voor een gedrag kan op dit continuüm verschillende plaatsen innemen (Ryan en Deci 2002):

- externe regulering: de redenen om bepaald gedrag te stellen of de waarden die een gedrag sturen, liggen volledig buiten de persoon en bijgevolg moet dit gedrag door dwang of extrinsieke beloningen worden afgedwongen.
- introjectie: de waarden die het gedrag sturen zijn oppervlakkig geïnternaliseerd. De motivatie voor het gedrag is het vermijden van schaamte of schuldgevoelens, maar de waarden maken niet echt deel uit van het 'self'.

- identificatie: degene die gedrag stelt, is gemotiveerd door een zekere identificatie met bepaalde waarden, maar deze waarden maken nog geen deel uit van het ‘self’. Ze zijn vaak gecompartimentaliseerd en staan vaak los van andere waarden die men heeft. Hierdoor maken ze geen deel uit van het ‘self’ en kunnen in concrete situaties de waarden uit dit ‘self’ het gedrag sturen.
- integratie: de internalisering is zo vergevorderd dat men zich identificeert met de waarden en deze zijn in overeenstemming met de andere waarden uit het ‘self’. Ze zijn dus met andere woorden onderdeel geworden van dit ‘self’.

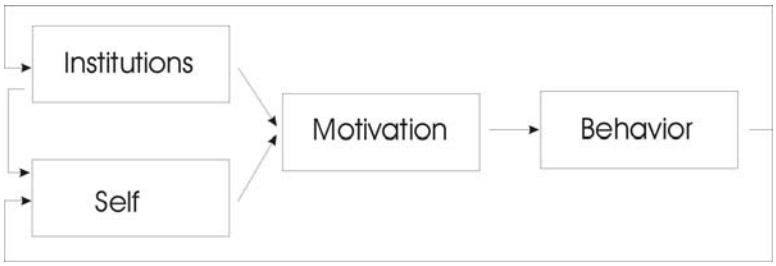
PSM kan als set van waarden dus verschillende posities innemen op dit continuüm en in het uiterste geval dus een onderdeel van het ‘self’ zijn. De mate van internalisering hangt in sterke mate samen met de aanwezigheid van een omgeving die ontvankelijk is voor:

- sociale verbondenheid: een verbondenheid met significante anderen binnen de institutie (Ryan, Stiller en Lynch 1994);
- autonomie: personen hebben nood aan een gevoel van keuze of vrijheid binnen de institutie met betrekking tot de waarden die ze internaliseren (Williams en Deci 1996);
- een gevoel van competentie: personen hebben nood aan een zeker gevoel van competentie, een gevoel dat ze de waarden die geïnternaliseerd worden daadwerkelijk kunnen realiseren, alvorens ze overgaan tot de internalisering van deze waarden (Ryan en Deci 2002).

Ontvankelijkheid voor deze psychologische noden van mensen heeft een sterke impact op de mate van internalisering van waarden.

Eerder hadden we al gesteld dat motivatie haar oorsprong vindt in het samengaan van een motief (in dit geval PSM) en een concrete situatie. Wanneer we het bredere theoretische kader in ons algemeen motivatieschema (figuur 1) inpassen, bekomen

we een aangepaste versie van dit schema waarin een aantal nieuwe elementen hun opwachting maken. Dit model wordt weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: Schema theoretisch kader PSM

Dit aangepaste theoretische kader slaagt erin het institutionele niveau en het individuele niveau met elkaar in interactie te laten treden en de conceptuele vaagheid van het neo-institutionalisme te overwinnen. Op die wijze is het in staat om tegelijkertijd de voordelen van het neo-institutionalisme te benutten, maar de tekortkomingen te ondervangen.

2.5 Besluit

Hoewel public service motivation een belangrijk element is in de hedendaagse studie van het personeelsbeleid in de overheid, worden onderzoekers naar dit fenomeen toch geconfronteerd met verschillende problemen. Om deze problemen te ondervangen hebben we een overkoepelende definitie van PSM ontwikkeld.

De algemene werkdefinitie zal in dit rapport verder gehanteerd worden om een comparatieve analyse van de invulling van public service motivation in verschillende landen te maken. Ze stelt ons in staat om een zeer brede invulling te geven aan het concept public service motivation. Hierdoor ondervangen we niet alleen het probleem van het bestaan van verschillende definities, zoals eerder aangehaald in deze paragraaf. Het gebruik van een dergelijke definitie is tevens een noodzakelijke voorwaarde om ook het tweede probleem, de vertekening in de operationalisering, te kunnen oplossen. Een ander element van de oplossing van dit

laatste probleem is immers het resultaat van de comparatieve analyse (zie hoofdstukken 3 en 4)

Daarnaast hebben we PSM ingepast in een breder theoretisch kader. Dankzij dit kader hebben we public service motivation kunnen definiëren in algemeen aanvaarde begrippen en concepten. Dit zal ons vooral van pas komen nadat de literatuurstudie is afgerond. Het vergemakkelijkt de operationalisering van het onderzoek en stelt ons in staat om op een meer onderbouwde wijze empirische waarnemingen te doen en deze te interpreteren.

3. Methodologie van het onderzoek

Zeggen dat de kwaliteit van een onderzoek samenhangt met de consistente toepassing van methodologische vereisten, is een open deur intrappen. Het spreekt dan ook voor zich dat we in dit rapport de methodologisch keuzes die gemaakt zijn, uitgebreid zullen verantwoorden.

Ten eerste zal de methodologie van de comparatieve literatuurstudie, het eerste deel van het onderzoek, grondig toegelicht worden. Niet alleen beschrijven we uitgebreid de werkwijze die we hanteren voor de comparatieve analyse, maar ook worden de geselecteerde cases besproken, zodat de lezer met de nodige achtergrondinformatie de analyse van de resultaten kan aanvatten.

Ten tweede lichten we de methodologie van het empirische gedeelte van het onderzoek toe. Naast een inleiding in de toepassing van de focusgroepmethode, verklaren we ook een aantal fundamentele keuzes die gemaakt zijn.

3.1 Methodologie van de comparatieve analyse

De overkoepelende definitie geeft ons de middelen om public service motivation in verschillende contexten op een consistente wijze te beschrijven. Uit deze opzet distilleren we dan ook de primaire onderzoeksvraag voor de comparatieve analyse: welke verschillen kunnen we vaststellen wanneer we public service motivation in verschillende landen vergelijken? De resultaten van dit eerste gedeelte van het onderzoek moet ons in een later stadium helpen met het beschrijven van PSM in een Vlaamse context. Naast een definitie hebben we dan ook een inhoudelijk analysekader om na te gaan welke dimensies van PSM bij de ambtenaren van de Vlaamse overheid aanwezig zijn.

3.1.1 Kader van het onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillen tussen het originele Amerikaanse concept en respectievelijk de Franse, de Nederlandse, de Britse en de Duitse variant. Deze vier laatste cases zijn geselecteerd op basis van hun mogelijke invloed op een Vlaamse variant van PSM. De Franse gevalstudie beschrijft voor een deel de administratieve erfenis die Vlaanderen als erfgenaam van de Belgische administratie met zich meedraagt. Dit geldt ook voor de Duitse gevalstudie, die als voortzetting

kan gelden van wat ooit de Pruisische bureaucratie was. Als bakermat van de bureaucratie was zij het voorbeeld voor tal van administraties, waaronder de Belgische. De Nederlandse en de Britse case hebben vooral hun invloed laten gelden in het recente verleden, waar ze vaak als best practice bij veranderingsinitiatieven naar voor werden geschoven. Daarnaast kunnen we omwille van zijn originele aanpak en zijn invloed op de internationale bestuurskundige wereld het Amerikaanse concept niet uit een analyse van PSM weglaten. Dit model zal tevens de structuur uittekenen voor de analyse van de andere vier cases.

Het model van Perry is helder uitgewerkt en is wetenschappelijk stevig onderbouwd. Dit stelt ons in staat om zonder veel problemen PSM in de Verenigde Staten te beschrijven. In de andere cases is dit echter niet het geval. De beschrijving van PSM in Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland heeft heel wat meer voeten in de aarde. Hier kan onze overkoepelende definitie haar nut ten volle bewijzen. Door terug te vallen op een concept van public service motivation dat een brede benadering hanteert (‘geloof, waarden, attitudes’, cf. supra), krijgen we een beeld van de mogelijke inhoud van PSM in de respectievelijke gevalstudies.

Het gros van de data in dit onderzoek bestaat uit secundaire bronnen over waardegeladen determinanten. Zo maakt wetenschappelijke literatuur over waarden en ethiek in de overheid een substantieel deel uit van de data, maar evenzeer is er gezocht naar publicaties over motivatie of attitudes. Een belangrijke opmerking is dat dergelijke informatie zowel normatief als empirisch kan zijn. Waar beleidsnota’s bijvoorbeeld vaak een gewenste situatie uitdrukken, zal een survey-onderzoek eerder empirische gegevens opleveren. Vaak kan dit onderscheid echter niet zo duidelijk gemaakt worden en zijn de waarden die aangehaald worden deels gebaseerd op normatieve aspecten en deels op empirie. Omwille van deze moeilijkheid werd alle informatie dan ook zonder onderscheid opgenomen in het onderzoek. Een bijkomend argument voor deze werkwijze is dat retoriek kan aanzien worden als een drager van geïnstitutionaliseerde waarden (Scott 2001) en daardoor terecht worden opgenomen in onze oplijsting.
Een garantie voor het realiteitsgehalte van de opgesomde waarden is dat de analyses van de verschillende landen voor elke case gecontroleerd zijn door een panel

experten. Dit panel bestond uit academici uit het betrokken land. Hen werd gevraagd de analyses aan te vullen en bij te sturen waar nodig.

De eigenlijke analyse bestaat uit drie stappen. In een eerste stap worden de dimensies uit het model van Perry voor de vier cases vergeleken. Op basis van een analyse van Perry's items wordt een beschrijving gemaakt van de verschillende dimensies en deze beschrijving wordt naast de bevindingen van de vier cases gelegd. In een tweede stap worden de andere dimensies van de varianten met elkaar vergeleken. In een derde en finale stap worden de unieke elementen van elke variant opgesomd. Een dergelijke aanpak moet garant staan voor een voldoende brede maar tegelijkertijd gestructureerde vergelijking van PSM. Het eindresultaat is een inhoudelijk analysekader dat ons empirisch onderzoek naar PSM binnen de Vlaamse overheid kan helpen structureren.

3.1.2 Beschrijving van de cases

3.1.2.1 Model van Perry

James Perry heeft in de jaren '90 een serie artikels gepubliceerd over het concept public service motivation. Vanaf het begin koppelde hij PSM echter expliciet aan de Amerikaanse overheid. Bovendien hebben sommige items bij de operationalisering van de meetschaal een impliciet Amerikaanse connotatie meegekregen. Dit maakt van deze meetschaal niet het meest aangewezen analyse-instrument voor internationaal comparatief onderzoek.

In het eerste artikel in de reeks beschrijft hij public service motivation als 'een individuele predispositie om te beantwoorden aan motieven die uniek of voornamelijk gegrondvest zijn in openbare instituties' (Perry en Wise 1990 : 368). Deze motieven kan men begrijpen als psychologische 'gebreken' of noden. Perry (1996) beschrijft zes dergelijke motieven. Het eerste motief is de aantrekking tot politiek en beleid. Het tweede motief is de waarde die men hecht aan het algemeen belang. Het derde motief is een gevoel voor burgerzin. Het vierde motief is een gevoel voor sociale rechtvaardigheid. Het vijfde motief is medeleven. Dit verwijst expliciet naar 'patriotism of benevolence', een verstrekkende genegenheid ten opzichte van alle personen binnen de grenzen van een politieke gemeenschap en de imperatief dat ze beschermd moeten worden in hun basisrechten (Frederickson en

Hart 1985). Het zesde en laatste motief dat Perry onderscheidt, is zelfopoffering: de wil om af te zien van tastbare persoonlijke beloningen in ruil voor elke vorm van dienstverlening aan anderen. Op basis van empirische data concludeert Perry echter dat sommige van deze dimensies met elkaar samenvallen. Het uiteindelijke model telt bijgevolg slechts vier dimensies:

- aantrekking tot politiek en beleid
- betrokkenheid bij het algemeen belang en burgerzin
- medeleven
- zelfopoffering

Men moet hier wel in het achterhoofd houden dat deze dimensies niet volledig onafhankelijk zijn van elkaar. In sommige gevallen zal er dus een overlap zijn tussen dimensies. Dit blijkt ook uit de statistische correlaties tussen de factoren.

Vanaf dit artikel werd PSM geïnstitutionaliseerd binnen de Amerikaanse bestuurskunde. Tal van auteurs gebruikten Perry's definitie, zijn meetschaal of beide wanneer ze het fenomeen bestudeerden. Er ontstond een stroom aan onderzoek die de impact van PSM verder bestudeerde. Deze toegenomen aandacht voor PSM betekende echter ook dat auteurs eigen definities en meetschalen gingen ontwerpen (cf. supra). Over het algemeen week men echter enkel omwille van budgettaire of andere praktische redenen af van de meetschaal van Perry.
Omwille van de relatief algemene aanvaarding kan men het model van PSM dat Perry ontwikkeld heeft, beschouwen als veralgemeenbaar naar de Amerikaanse case. Het is echter zeer waarschijnlijk dat er nog andere motieven in de Verenigde Staten aanwezig zijn. Omwille van zijn helderheid zal echter enkel het model van Perry als kader voor onze comparatieve analyse dienen en zullen er geen andere elementen worden opgenomen.

3.1.2.2 Frankrijk

Voor de beschrijving van de Franse case kunnen we niet beschikken over een goed onderbouwd en helder model zoals dat van Perry. We moeten ons voor deze gevalstudie dus baseren op waardegeladen determinanten bij de overheid en haar

ambtenaren. In onze zoektocht naar deze determinanten focussen we vooral op de specificiteit van de overheid en de ambtenaren. De rol die men opneemt en de waarden die men in de praktijk aan de dag legt, kunnen ons belangrijke informatie verschaffen over de mogelijke invulling van public service motivation.

De geschiedenis van de Franse staat leest als een handboek voor politieke wetenschappen. Ongeveer elke denkbare staatsvorm is al de revue gepasseerd in het Frankrijk van na 1789. In deze snelle opeenvolging van staatsvormen, die het vaak niet langer dan een decennium uithielden, is de ambtenarij steeds een constante factor geweest. Het ambtenarenapparaat moest immers het gebrek aan stabiliteit bij de andere politieke spelers helpen opvangen. Door in dit relatieve vacuüm te opereren, kon de Franse ambtenarij voor zichzelf een stevige machtspositie uitbouwen in de Franse samenleving. Bijgevolg was ze een belangrijke bindende factor in het proces van natievorming in Frankrijk (Rouban 2001).

Een bijzonder element van de Franse administratie zijn de technische en administratieve 'corps'. Deze 'corps' brengen de topambtenaren van de verschillende administratieve instellingen samen om hun positie en hun privileges te beschermen (Kessler 1986). In deze 'grands corps[2]', heerst een gesloten en elitaire identiteit die wordt meegenomen naar de posities die de leden van de respectievelijke 'grands corps' bekleden. De toegang tot de 'grands corps' kan men enkel verkrijgen via het onderwijs (Ecole Nationale d'Administration of l'Ecole Polytechnique[3]). Door onderwijs en selectie met elkaar te koppelen, slaagt men er gemakkelijk in de bestaande identiteit over te dragen naar de volgende generatie (Vigouroux 1997).

Deze geslotenheid vormt een breuklijn tussen de hogere administratieve niveaus ('les hauts fonctionnaires') en de lagere niveaus. Dit gegeven moet in het achterhoofd gehouden worden bij de analyse. Men kan dus niet zomaar de waarden van de hogere niveaus transponeren naar de lagere niveaus. Nochtans is er zeker

[2] De 'grands corps' zijn de 'corps' die verbonden zijn belangrijkste instellingen zoals de Raad van State, het Rekenhof, de Inspectie van Financiën, 'Ponts et Chaussées', 'le corps des mines' en in mindere mate het diplomatieke corps.

[3] L'Ecole Polytechnique is van oorsprong (en nog steeds) een militaire school voor kandidaat-officieren. De alumni komen echter ook vaak in de technische 'corps' van de ambtenarij terecht.

sprake van een zekere imitatie van de hogere niveaus door de lagere niveaus, zodat er toch nog sprake is van enige uniformiteit.

Een andere opmerking is dat er onder invloed van de Europeanisering een neoliberale schokgolf doorheen de Franse administratie is gegaan. De op markteconomische waarden gestoelde visie van de Europese Unie heeft de Franse administratie op haar grondvesten doen beven. Ondanks deze dreigingen blijkt de klassieke administratie echter nog steeds stand te houden in Frankrijk (Rouban 2004;Bodiguel 1989).

3.1.2.3 Nederland

Ook in Nederland bestaat er geen duidelijk beeld over de inhoud van public service motivation. Net zoals voor Frankrijk moeten we ook hier gebruik maken van de rollen en de waarden die aan de overheid en haar ambtenaren worden toegeschreven. In tegenstelling tot Frankrijk, heeft Nederland een stabiele monarchie als staatsvorm gekend. De administratie heeft dan ook geen dominante politieke rol kunnen opeisen. Desondanks heeft Nederland een explosie van het ambtenarenapparaat gekend. Sinds 1870 is Nederland van een nachtwakerstaat met een kleine overheid naar een welvaartsstaat met een relatief grote overheid geëvolueerd. Sociale en religieuze bewegingen hebben bijgedragen tot een uitbreiding van de overheidsbevoegdheden, wat op haar beurt leidde tot een uitbreiding van de omvang van de administratie (van der Meer en Dijkstra 2000). In de 20^{e} eeuw heeft de opeenvolging van oorlogen en crisissen verder geleid tot een expansie van het overheidsapparaat.

De toegenomen complexiteit onderving men echter niet door een uitbreiding van de coördinatiecapaciteit op centraal niveau. De verschillende ministeries evolueerden daarentegen verder weg van een systeem van coördinatie door nog meer op zichzelf te focussen om deze complexiteit te ondervangen. Deze verkokering bracht een fragmentatie van het algemeen belang met zich mee: elk ministerie stelde zijn eigen belang in plaats van het algemeen belang.

Hoewel de overheid een prominente plaats bekleedt in de Nederlandse samenleving, probeert men de personeelspraktijken in de openbare sector zoveel als mogelijk parallel te laten lopen met deze in de private sector. Enerzijds belichaamt dit een beleid van de overheid die de strijd voor talent met de private sector met gelijke

wapens wil aangaan. Anderzijds is dit ook een wens van de werknemers van de overheid zelf, die zich in het sociale overleg benadeeld voelen ten opzichte van de private sector. Deze trend noemen we normalisatie (Vandermeulen en Hondeghem 2000). Kenmerkend hiervoor is dat praktijken uit de private sector de norm worden en typische overheidspraktijken als afwijkend worden beschouwd.

3.1.2.4 Verenigd Koninkrijk

Ook voor het Verenigd Koninkrijk baseren we ons op de rollen en waarden van zowel de overheid als de ambtenaren die in deze overheid tewerkgesteld zijn. Nochtans kent men hier wel een op public service motivation gelijkend concept: public service ethos. Om de vergelijkbaarheid met de andere cases zo goed als mogelijk te handhaven, zullen we hier echter ook gebruik maken van een literatuuroverzicht van waardegeladen determinanten voor de overheid en de ambtenaren. Het public service ethos zal echter een belangrijk onderdeel uitmaken van dit overzicht.

Het Westminstermodel is een kenmerkend gegeven voor de Britse staat. In deze parlementaire monarchie die gedomineerd wordt door een sterke partijtegenstelling heeft men nood aan een aantal permanente elementen om de continuïteit van het bestuur te verzekeren. Enerzijds is deze rol toebedeeld aan de monarchie. Anderzijds moet ook de aan de monarchie verbonden Civil Service deze rol op zich nemen (Greenaway 1995;Bevir en Rhodes 2003;Studlar 1996). Beide vormen een constitutionele leiddraad doorheen een soms woelige politieke geschiedenis van het Verenigd Koninkrijk (dat echter in tegenstelling tot de meeste West-Europese landen geen politieke revoluties heeft gekend in de 18^{e} en 19^{e} eeuw).

Geoffry Fry (2000) stelt dat de huidige Civil Service het eindproduct is van drie administratieve omwentelingen. Een eerste was de verschuiving van de administratieve functies van het huishouden van de feodale staat naar het huishouden van de monarchie. Een tweede omwenteling gebeurde bij de omschakeling naar een bureaucratische administratie. De derde omwenteling was de oprichting van de Home Civil Service naar aanleiding van het Northcote-Trevelyan Rapport in 1854. Bij deze laatste omwenteling wilde men de Britse administratie hervormen naar het model van de Indian Civil Service. Northcote en Trevelyan

wilden een verenigde administratie die op zichzelf stond en die gebaseerd was op merit in plaats van op patronage (Greenaway 1995;Fry 2000) Het zou echter meer dan 50 jaren duren vooraleer deze hervorming gerealiseerd was.

Men kan nog een vierde omwenteling aan de typologie van Fry toevoegen. Hoewel het Fulton Rapport slechts oppervlakkige hervormingen realiseerde, kan men dit rapport als de start van een nieuwe evolutie in de administratie beschouwen. Vanaf dan wordt immers duidelijk dat de Civil Service zwaar onder druk komt te staan. Nadat de eerste golf van hervormingen zich in de jaren '70 heeft vastgereden, wordt de Civil Service onder Thatcher wél grondig hervormd (Theakston 1995). Het Financial Management Initiative en de daaropvolgende Next Steps hervorming maakten van de verenigde Civil Service een gedecentraliseerd agentschapsmodel. Ook later, onder Major en Blair, heeft men het realiseren van een dergelijk agentschapsmodel steeds als doel voor ogen gehouden. Momenteel is driekwart van de oorspronkelijke Civil Service in agentschappen ondergebracht (Winstone 2003).

Een belangrijk element in de werking van de Civil Service zijn ongetwijfeld de senior civil servants. Deze groep vormt één van de belangrijkste machtsbasissen binnen de Civil Service en binnen het politieke proces. Het betreft een beperkte groep ambtenaren die samen hun ontwikkeling hebben doorgemaakt (Heclo en Wildavsky in Theakston 1995 : 36). Ze kregen hun vorming in Oxbridge en genoten daarna een uitgebreide training-on-the-job binnen de overheid. Deze gelijklopende socialisatie heeft van hen een zeer homogene groep gemaakt. Het openstellen van senior Civil Service posities voor buitenstaanders heeft de homogeniteit van deze groep echter doen teruglopen. Maar net zoals de 'hauts fonctionnaires' in Frankrijk bepalen zij nog steeds voor een groot deel het administratieve leven.

3.1.2.5 Duitsland

Een Duitse invulling van concept public service vinden we niet terug. We kunnen ons wel baseren op de normen en waarden die worden toegeschreven aan de ambtenaren en aan de overheid.

Duitse ambtenaren kunnen in twee categorieën opgedeeld worden: degenen met het publiekrechtelijke statuut van ambtenaar, en degenen die als arbeider of bediende met een contract werken (von Wersebe, Hilmar 1986). De statutaire ambtenaren vormen echter geen elite zoals in het Verenigd Koninkrijk, en ze zijn ook niet het

equivalent van het ‘grand corps’ in Frankrijk. Zo vallen in Duitsland bijvoorbeeld ook de politieagenten en de leerkrachten in deze groep. De statutaire ambtenaren worden geacht een carrière uit te bouwen (Derlien 2003;Wollmann, Hellmut en Schröter, Eckhard 2000). Ze worden opgeleid en maken promotie volgens het merit principe, hun salaris ligt wettelijk vast, ze hebben geen stakingsrecht, en een levenslange loopbaan is verzekerd. Hun pensioenen en gezondheidszorg worden betaald van belastinggeld (Derlien 1991;Derlien 1999). De statutaire ambtenaar vinden we het meest terug op het niveau van de federatie en van de deelstaten (*Länder*). De contractuele bedienden en arbeiders werken het meest in de sociale sector, de gezondheidszorg, wetenschappelijke instellingen, in klerikale functies, met andere woorden op het niveau van de lokale overheden. Zij bouwen niet automatisch een carrière uit en kunnen in principe ontslagen worden. Hun lonen staan bovendien open voor onderhandeling[4]. In 1973 is er een poging gedaan om van alle ambtenaren statutairen te maken, maar dit mislukte omdat er geen tweederde meerderheid gevonden kon worden die nodig is voor een grondwetswijziging (Derlien 2003).

Een goed georganiseerd openbaar bestuur is een van de weinige constanten in de woelige geschiedenis van Duitsland. Gezien de voortdurende wisselingen van politieke regimes, was het belangrijk dat er permanent een goed functionerend staatsapparaat aanwezig was (Knill 1999;Hattenhauer, Hans 1993) (Derlien 1991). Het feit dat de traditionele principes waarop de ambtenarij gebouwd is ingeschreven staan in de grondwet, maakt het zeer moeilijk om veranderingen door te voeren. Er wordt zelden de nodige meerderheid gevonden om tot een grondwetswijziging over te gaan, waardoor de Duitse bureaucratie een zeer conservatief karakter heeft. Het is pas sinds de jaren 1990 dat waarden als klantgerichtheid en het managementdenken voorzichtig enige opgang maken (Knill 1999); (Derlien 2003); (König, Klaus en Siedentopf, Heinrich 2001); (Löffler, Busse en Hoppe 2002).

[4] Deze tweedeling tussen statutaire en contractuele ambtenaren is echter relatief. Zo bouwen leerkrachten vaak geen carrière uit, hoewel ze statutair zijn, en zijn er topambtenaren die met een contract werken, hoewel in principe enkel statutairen in aanmerking komen voor leidinggevende posities.

3.2 Methodologie van de focusgroepgesprekken

In een tweede fase van het onderzoek spitsen we ons toe op het empirisch onderzoek. In deze fase is het de bedoeling om na te gaan wat de inhoudelijke invulling van public service motivation is bij de ambtenaren van de Vlaamse overheid. Met behulp van de focusgroepmethode hebben we data verzameld die ons een antwoord kunnen bieden op deze vraag. Het theoretische kader dat beschreven is in het vorige hoofdstuk zal ons helpen bij de structurering van de focusgroepgesprekken.

3.2.1 Een inleiding in de focusgroepmethodologie

Focusgroepen vinden hun oorsprong in de sociale wetenschappen sinds de jaren ’20 van de vorige eeuw. De methode werd echter pas populair en geloofwaardig toen ze toegepast werd door eminente wetenschappers als Merton en Lazarsfeld. In de loop der jaren kwam de focus echter te liggen op marketingonderzoek met een eerder commercieel karakter. Hierdoor verdwenen focusgroepen een beetje uit de academische wereld. Pas in de jaren tachtig werd de draad weer opgepikt en was er hernieuwde academische aandacht voor focusgroepen. Dit ging gepaard met het vaststellen van een methodologie en het beschrijven van toepassingen in handboeken. Hierdoor wonnen focusgroepen opnieuw aan geloofwaardigheid en werd hun toepassing wijdverspreid (Morgan 1998).

Over focusgroepen bestaan veel misverstanden. Tal van activiteiten worden onterecht gekwalificeerd als focusgroepen. Voorbeelden hiervan zijn wekelijkse stafvergaderingen door een leidinggevende, seminaries, besluitvormingsgroepen etc… Dit veroorzaakt mede de misverstanden die rond deze methodologie bestaan. Wanneer we in dit rapport over focusgroepen spreken, betreft het echter een gedefinieerde onderzoeksmethode, met oog voor een correcte methodologie.

Volgens Vaughn en haar collega’s (1996) heeft een focusgroep twee kenmerkende elementen:

- Er is een getrainde moderator die met voorbereide vragen een gesprek opstart.

- Het doel van een focusgroep is het ontdekken van gevoelens, attitudes en percepties van de deelnemers met betrekking tot een specifiek onderwerp.

Morgan (1998) geeft een gelijkaardige definitie, die echter bestaat uit drie kenmerken:

- Focusgroepen zijn een onderzoeksmethode die gericht is op het ontsluieren van informatie met behulp van vragen.
- Focusgroepen zijn gericht en hebben bijgevolg een afgebakend onderwerp.
- Focusgroepen betreffen een groepsdiscussie, de interactie tussen deelnemers is van cruciaal belang.

Een focusgroepgesprek maakt dus gebruik van een welbepaalde methodologie. Dit betekent echter niet dat de werkwijze universeel is. De manier van aanpak kan voor elk onderzoek verschillen en kan zelfs verschillen voor verschillende groepen binnen één onderzoek. Wanneer men spreekt over de methodologie van focusgroepen bedoelt men een aantal criteria waaraan het gesprek moet voldoen. De definitie van Morgan die hierboven wordt weergegeven is een voorbeeld van dergelijke criteria. Er moet met andere woorden een gestructureerd protocol zijn waardoor de moderator de gesprekken kan sturen in de richting van het onderwerp. Ook het doel van focusgroepen is bepaald in deze methodologie. Focusgroepen zijn enkel nuttig om de collectieve betekenissen, processen en normen in een groep of een organisatie aan het licht te brengen (Puchta en Potter 2004). Wanneer men andere informatie wil verzamelen (zoals een correcte historiek of een overzicht van een aantal activiteiten), zijn andere methoden meer aangewezen. Vooral het interactieve aspect van focusgroepen zal in dergelijke gevallen hinderlijk zijn.

Een belangrijk element in focusgroepen is de spanning tussen formaliteit en informaliteit (Puchta en Potter 2004). Formaliteit verwijst naar het feit dat focusgroepen een gestructureerde vorm van interactie zijn. Er is een afgebakend domein waarover zinvolle informatie verzameld moet worden. Dit vereist van zowel de deelnemers als de moderator dat ze zich beiden min of meer aan vastgestelde protocollen houden. Informaliteit verwijst naar het feit dat ontspannen en spontane

antwoorden de eerlijkste en minst sociaal wenselijke antwoorden bevatten. Bij ontspannen en spontane antwoorden bestaat echter het gevaar dat men niet-zinvolle informatie bekomt (zogenaamde 'account clutter'). Het is de taak van de moderator om bij het opstellen van het protocol en tijdens het gesprek deze spanning zo goed mogelijk te reduceren. Hij of zij beschikt hiervoor over een aantal strategieën om informaliteit te bereiken, binnen de lijnen van het protocol. Bij het opstellen van het protocol kan men gebruik maken van associatievragen, die de interactie op gang brengen, zonder formele verklaringen van de deelnemers te verwachten. Deze vragen kunnen fungeren als ijsbrekers. Tijdens het gesprek kan men als moderator de nadruk leggen op het feit dat er geen goede of slechte antwoorden zijn. Ook kan men met behulp van groepsdynamica de sociale druk ('peer pressure') binnen de groep proberen te verlichten. Dit vergt van de moderator echter enig inzicht in de structuur van de groep.

De methodologie van focusgroepen bepaalt dat men ook een aantal keuzes bewust maakt, zonder deze te appreciëren. Het aantal focusgroepen kan variëren, maar men moet zich ervan bewust zijn dat de keuze voor een bepaald aantal groepen gevolgen heeft op de kwaliteit van de data. Ook de wijze van rekrutering, door de onderzoekers zelf of met behulp van intermediaire personen, heeft consequenties voor de controle die men op het proces heeft en beïnvloedt bijgevolg de kwaliteit van de data. Dit geldt ook voor het type van groepen. Er wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen 'pre-existing groups' en 'purpose-constructed groups'. De eersten zijn reeds bestaande groepen (vb. reeds bestaande werkgemeenschappen), terwijl de andere specifiek zijn samengesteld voor een focusgroepgesprek. De laatste groep is moeilijker samen te brengen, maar biedt een aantal voordelen zoals een gemakkelijkere groepsdynamica en een lagere groepsdruk.

3.2.2 Beschrijving van de bestudeerde organisaties

De focusgroepen in het kader van dit onderzoek werden gehouden bij de werknemers van twee organisaties: Kind en Gezin en de administratie Welzijn van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Deze organisaties werden geselecteerd omdat ze min of meer een gelijkaardige missie hebben. De eerste is een

uitvoerend agentschap (met een relatieve graad van zelfstandigheid) terwijl de tweede als kerndepartement veel dichter bij de politiek staat. Hierdoor waren we in staat om te controleren voor het effect van verzelfstandiging en decentralisatie.

Kind en Gezin heeft als missie om "samen met haar partners, voor elk kind, waar ook en hoe het ook geboren is of opgroeit, zoveel mogelijk kansen te creëren" (Kind en Gezin 2001, p. 4). Er is in de missie dus een focus op 'het kind', terwijl partners in het geheel een belangrijke rol vertolken. Als agentschap staat Kind en Gezin wel onder toezicht van de politieke uitvoerende macht, maar heeft het toch een relatieve vrijheid in het bepalen van beleids- en managementopties.
De organisatie Kind en Gezin telt meer dan duizend werknemers die opgedeeld zijn over twee beleidsafdelingen en is provinciaal gedecentraliseerd. Kind en Gezin staat binnen een Vlaamse context algemeen bekend als een organisatie die begaan is met haar personeelsbeleid. De bevoegdheden die men op dit vlak krijgt worden dan ook volop benut. Een belangrijk element in het personeelsbeleid is het competentiemanagement. Ondermeer de missie van Kind en Gezin en enkele centrale waarden (respect voor kinderrechten en respect voor diversiteit) zijn als kerncompetenties opgenomen in het competentieraamwerk (Van Heule).
Binnen ons theoretisch kader kunnen we Kind en Gezin dus als een duidelijk voorbeeld van een institutie beschouwen.

De administratie Welzijn is (momenteel nog) een onderdeel van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De administratie Welzijn is bevoegd voor het gezinsbeleid, het beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden, het bejaardenbeleid, het beleid inzake bijzondere jeugdbijstand en het maatschappelijk welzijn en de sociale hulpverlening aan gedetineerden met oog op de sociale reïntegratie. Deze missie is veel uitgebreider en minder afgebakend dan de missie van Kind en Gezin. Toch hebben beide organisaties een vergelijkbare missie.
De administratie staat als onderdeel van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap veel dichter bij de politieke uitvoerende macht. De vrijheid in het nemen van beleids- en managementopties is daardoor ook veel beperkter. Voor haar personeelsbeleid hangt de administratie dan ook veel sterker af van de beslissingen die de afdeling HRM van het departement Algemene zaken en Financiën neemt. Op

vlak van personeelsbeleid is een belangrijke optie die genomen is het invoeren van een aantal kerncompetenties: betrouwbaarheid, samenwerken, voortduren verbeteren en klantgerichtheid (Lynen, Roggeman en De Weirdt 2004).
De administratie Welzijn is in termen van institutionalisering dan ook veel minder uitgesproken een institutie. Veel meer dan Kind en Gezin gaat ze op in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap als institutie.

3.2.3 Beschrijving van de focusgroepen in het kader van dit onderzoek

Er werden twee gesprekken in elke organisatie gepland, in een periode van twee weken. Dit vormde een garantie voor een gelijkaardige maatschappelijke context voor de gesprekken. Deze aanpak schakelde ongelijkmatige beïnvloeding door sociale factoren, vb. een plotse omslag van de publieke opinie, uit. Voor elke groep werd gemikt op een achttal deelnemers. Dit is een hanteerbaar aantal om de groepsdynamica onder controle te houden. Tegelijkertijd is acht een respectabel aantal om de nodige diversiteit te waarborgen. In totaal betekende dit 32 respondenten. Om afzeggingen op het laatste moment op te vangen werden echter meer dan acht deelnemers per groep gecontacteerd. De uiteindelijke verdeling was:

- 16 deelnemers voor Kind en Gezin (8 en 8)
- 16 deelnemers voor het departement Welzijn (7 en 9)

De deelnemers werden gegroepeerd in nieuw-samengestelde groepen (purpose-constructed). In beide organisaties waren de deelnemers afkomstig uit alle niveaus (uitgezonderd niveau E) van de organisatie, met een spreiding tussen binnendiensten en buitendiensten. De selectie gebeurde met behulp van één of meerdere verantwoordelijken binnen de organisaties.
Elk gesprek duurde ongeveer twee uur. Het gesprek begon met een voorstelling van het onderzoek, de onderzoekers en de methode. De vragen waren onderverdeeld in drie blokken, die elk refereerden naar een deel van het theoretische kader. Door specifiek in te gaan op‘self’, ‘institution’en ‘behavior’(zie eerder), hoopten we een overzichtelijke opsomming te krijgen van de elementen die een mogelijke invulling kunnen zijn van PSM binnen de Vlaamse overheid. Elk van deze blokken begon met een associatievraag, om het ijs te breken. Deze vraag werd gevolgd door één of meer

bijkomende vragen over hetzelfde onderwerp. Een voorbeeld van een dergelijk protocol kan men terugvinden in bijlage 1.

In elk van de gesprekken hadden de onderzoekers, die tevens als moderatoren fungeerden, het gevoel dat de groep de discussie goed oppikte. Slechts enkele respondenten bleven onder de verwachtingen door weinig of niets te zeggen. Over het algemeen werden de gesprekken als aangenaam en leerrijk ervaren, zowel door de moderatoren als door de deelnemers.

Van de gesprekken werden transcripten gemaakt die gebruikt werden voor de analyse. De transcripten die in dit rapport te lezen zijn, zijn geanonimiseerde onderdelen van deze transcripten. De garantie van anonimiteit was immers een andere strategie naar informaliteit.

Waar het theoretische kader het belangrijkste instrument was tijdens de focusgroepgesprekken zelf, daar was het inhoudelijke kader dat uit de comparatieve analyse naar voren gekomen was het belangrijkste instrument tijdens de analyse van de verzamelde data. Op basis van dit inhoudelijke kader werden de antwoorden op inhoudelijke basis gestructureerd en geanalyseerd.

3.3 Besluit

Het eigenlijke onderzoek in het kader van dit project verliep op twee sporen. In de eerste plaats was er een literatuuronderzoek dat ons in staat moest stellen om een inhoudelijk analysekader te ontwikkelen voor public service motivation. Op basis van de vergelijking tussen verschillende landen, is er een overzicht opgesteld dat een kader moest bieden bij het structureren van onderzoek naar PSM.

Daarnaast was er een empirisch onderzoek op basis van focusgroepgesprekken. Dit onderzoek situeerde zich in twee organisaties die onderdeel zijn van de Vlaamse overheid, nl. Kind en Gezin en het departement Welzijn. In totaal werden vier gesprekken gehouden die informatie moeten opleveren over het al dan niet aanwezig zijn van PSM in de Vlaamse overheid.

Dit hoofdstuk richtte zich voornamelijk op de bespreking van de methodologie van het onderzoek (zowel voor de comparatieve analyse als voor het empirisch onderzoek) en het uittekenen van de lijnen die men tijdens het onderzoek gevolgd heeft. Dit biedt een waarborg voor de kwaliteit van het gevoerde onderzoek en voor

de validiteit van de resultaten. De bespreking van de eigenlijke resultaten van het onderzoek komt aan bod in het volgende hoofdstuk.

4. Analyse van public service motivation

In dit hoofdstuk worden zowel de analyse van de comparatieve literatuurstudie als de analyse van de focusgroepen uitgevoerd. Het resultaat van de eerste analyse zal fungeren als analysekader voor de tweede analyse. Op deze manier verkrijgen we een coherente structuur en kunnen we de twee analyses met elkaar in verband brengen.

Zoals we eerder aangaven, zal de analyse van de comparatieve literatuurstudie in drie stappen verlopen. In een eerste stap worden de dimensies van het model voor PSM van Perry (aantrekking tot politiek, medeleven, algemeen belang en zelfopoffering) voor de vier cases met elkaar vergeleken. Op basis van de inhoud van de items van de meetschaal van Perry, worden per dimensie een aantal factoren opgelijst. Deze worden dan naast de verschillende waarden en rollen geplaatst die voor de andere vier gevalstudies uit de literatuur kunnen worden afgeleid. Daarna worden de vier gevalstudies met elkaar vergeleken voor wat de overige waardegeladen determinanten betreft (religie, gelijkheid, klantvriendelijkheid, professionele competenties, bureaucratie, …). Ten slotte worden de unieke dimensies van elke invulling van PSM in de verschillende cases weergegeven. Zoals eerder opgemerkt is er overlap tussen de dimensies mogelijk, zodat kenmerken in verschillende dimensies herhaald kunnen worden.

De analyse van de focusgroepgesprekken[5] gebeurt op basis van de dimensies die de comparatieve literatuurstudie heeft opgeleverd. Deze worden eerst geordend volgens de dimensies die als resultaat uit deze analyse naar voren gekomen zijn. Ook wordt het theoretische kader uit hoofdstuk 2 gekoppeld met de resultaten van de focusgroepen. Zo passen we PSM uiteindelijk in een breder motivatiekader in waarbij er duidelijke linken zijn met het maatschappelijk kader.

[5] Om de leesbaarheid van het rapport te bevorderen, zal er een gekuiste versie van de focusgroeptranscripten weergegeven worden. Deze leunt grammaticaal dichter aan bij de standaardtaal. Wat betreft de syntaxis zal er echter weinig of niets gewijzigd worden.

4.1 Aantrekking tot beleid en politiek

4.1.1 Comparatieve analyse

Tabel 1: Aantrekking tot beleid en politiek				
Verenigde Staten	Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
-Beleidsontwikkeling -Achting voor politici	-Beleidsontwikkeling -Minachting voor politici -Primaat van de politiek	-Beleidsontwikkeling -Primaat van de politiek -Trouw aan politici	-Beleidsfunctie -Primaat van de politiek -Trouw/ verantwoording aan politici	-Verdediging van beleid -Primaat van de politiek -Trouw aan de minister

De eerste dimensie van Perry's model van public service motivation is de aantrekkingskracht van politiek en beleid. Hoewel Selden, Brewer en Facer (2000) de aantrekkingskracht tot politiek niet als element van public service motivation terugvinden in de Verenigde Staten, is dit in het model van Perry van groot belang. Perry onderscheidt hierin twee factoren, beleidsontwikkeling en achting voor de politiek.

Ook in Frankrijk vinden we deze dimensie terug. Franse ambtenaren bekleden een relatief belangrijke positie in het politieke bestel (Lhomme 1966;Gournay, Kesler en Siwek-Pouydessau 1967). Ze brengen een zekere mate van stabiliteit in de beleidsontwikkeling van de uitvoerende macht binnen. Tegelijkertijd opereren ze onder het directe gezag van verkozen politici (Kessler 1985;Pisier 1989;Thoenig 1988). In deze relatie geldt duidelijk het primaat van de politiek. Dit primaat vertaalt zich echter niet in achting voor de opdrachtgevers, integendeel. In de Franse administratie is er sprake van een zekere minachting voor politici. Ze waarderen verkozenen duidelijk veel minder dan dat ze hun technocratische collega's waarderen (Rouban 2001).

Nederlandse ambtenaren zijn eveneens aangetrokken tot beleidsontwikkeling. Tezelfdertijd vertonen ze een zekere weigerachtigheid om openlijk aan deze beleidsontwikkeling deel te nemen (Van Braam 1974). Dit is het gevolg van een sterk geïnstitutionaliseerd primaat van de politiek. Dit resulteert in een zekere trouw aan de politici. De reden van deze loyaliteit is de verkokering, die hen eerder aan

hun departement of ministerie, dan wel aan de overheid als geheel bindt (Noordegraaf 1999;Van Braam 1974).

In het Verenigd Koninkrijk houden ambtenaren, vooral op topniveau, zich veel meer bezig met het ontwikkelen van beleid. Ondanks de vaststelling dat men zich meer en meer gaat richten op managementtaken, blijft beleid één van de kerntaken (Greenaway 1995;Public administration select committee 2002;Cabinet Office 1999). Desgevallend wordt van hen verwacht dat ze (ongevraagd) de rol opnemen van constitutioneel klankbord (Chapman 1997;Committee on standards in public life 2000;Winstone 2003). In het Verenigd Koninkrijk speelt ook het primaat van de politiek in sterke mate (Chapman 2000a;Theakston 1995;Cubbon 1993;Pratchett en Wingfield 1996;O'Toole 1998;Public service committee 1998;Nolan Committee 1995;Baker 1972). Ten aanzien van wie dit primaat speelt, is echter niet altijd even duidelijk. Vaak is er sprake van een meervoudige loyaliteit, aan de minister of aan het Parlement. O'Toole (2000) onderscheidt maar liefst vijf vormen van loyaliteit die elkaar gedeeltelijk opheffen waardoor er een zekere discretie ontstaat. Het algemene principe is echter dat het primaat van de politiek geldt ten aanzien van de vakminister.

In Duitsland houden de (hogere) ambtenaren zich niet zozeer bezig met het ontwikkelen of uittekenen van het beleid, als wel met het verdedigen ervan bij de bevolking (Goetz 2000;Knill 1999). Dit houdt in dat zij de politieke implicaties van beleidsvoorstellen moeten kunnen inschatten. Ook moeten zij in staat zijn om de reacties van andere actoren in het beleidsproces (andere ministeries, het parlement, enz.) te voorspellen en eventueel te beïnvloeden. Zijn moeten er met andere woorden voor zorgen dat de doelstellingen van de politieke leiding gerealiseerd kunnen worden. Dit komt voort uit een sterk ingeburgerd primaat van de politiek, en het vraagt een hoge mate van trouw aan de minister waarvoor men werkt (Kugele, Dieter 1978). Indien men tot de hogere ambtenarij behoort, bezit men dan ook meestal dezelfde partijkaart als de minister (Goetz 2000); (Mayntz en Derlien 1989).

4.1.2 Case Kind en Gezin

Bij de werknemers van Kind en Gezin speelt de dimensie 'aantrekking tot beleid en politiek' een belangrijke rol. Verschillende, maar niet alle aspecten komen hier terug. Zo is er de *aantrekking tot beleid*, die in elk van de beschreven landen als

belangrijk element werd aangehaald. Ook binnen Kind en Gezin komt dit element terug:

> X1:….En ook wat mijn functie dan specifiek betreft, ik voel mezelf zo op een knooppunt tussen het echte uitvoerende, wat dan binnen het dossierbeheer gebeurt en het beleid, want ik zit ook in de staf, binnen de kinderopvang, en het kunnen vertalen van beleidsopties naar mensen toe van het dossierbeheer. Daar voel ik mij eigenlijk als een vis in het water bijna…

Interessant aan dit citaat is het feit dat het hier iemand betreft die niet in een beleidsfunctie zit, maar eerder vanuit een uitvoerende functie aan het beleid bijdraagt. Waar in de literatuur voornamelijk werd verwezen naar de zogenaamde beleidsambtenaren die deze waarde als een motiverende factor aanhaalden, is dit blijkbaar ook op het uitvoerende niveau aanwezig. Nochtans wordt dit motief niet vaak aangehaald. Het uitvoerende karakter van Kind en Gezin zou hiervoor een verklaring kunnen zijn.

Een mogelijke andere verklaring hiervoor is de aanwezigheid van een sterk *primaat van de politiek*. Dit laat weinig opties open om als ambtenaar aan beleidsontwikkeling te doen. Ook krijgt het beleid hierdoor misschien een partijpolitiek karakter, waardoor men misschien minder geneigd is om zich met het beleid te identificeren. Volgende citaten illustreren dit primaat.

> X2: De politiek voer je uit en dat zijn de feiten… we hebben het nu terug meegemaakt ja.

> MODERATOR 2: Er is iets beslist op regeringsniveau, maar je hebt de kans om er langs door te gaan… ik zeg maar iets, in verband met een adoptie ofzo…?
> X2: Ik denk niet, dat dat hier gebeurt.

Dit is een waarde die verschillende deelnemers vermelden en die men als onvermijdelijk beschouwt, hoewel men het er niet altijd mee eens is. Vaak wordt deze relatie immers afgedwongen. Binnen Kind en Gezin proberen ambtenaren, en soms zelfs Kind en Gezin als organisatie, dan ook af en toe in te gaan tegen dit primaat.

> X3: Ja, Kind en Gezin probeert toch een oplossing te zoeken… [desnoods tegen de politiek in]… Je kan altijd in het statuut wijzigingen aanbrengen. En dat doen we soms ook…

> X4: [Over het gebruik van achterpoortjes om een beslissing in een andere richting te sturen] Moest ik kunnen dossierbeheerder zijn en ik krijg zo een vraag van mensen, ik zou toch proberen om ergens … om de mensen goed in te lichten waar dat ze voor staan.
> X2: Maar je kan niet …

Met dit onvolledige primaat hangt samen dat men soms het gevoel heeft dat individuele politici, ministers of parlementairen, niet altijd de juiste beslissing nemen. Men dicht politici gebrekkige capaciteiten toe, wat soms zelfs resulteert in een zekere mate van *minachting van politici* (‘mépris de politique’).

> X5: Soms heb ik het gevoel dat politiekers inderdaad een beslissing nemen, ik verwijt die mensen niets hé, want ze kunnen niet alles, maar dat ze niet verder gedacht hebben dan hun neus lang was.

Wat betreft de dimensie ‘aantrekking tot beleid en politiek’, komen dus drie facetten terug bij de ambtenaren van Kind en Gezin: de aantrekking tot beleid, het (onvolledige) primaat van de politiek en het misprijzen van politici. Het eerste en het derde kunnen bijdragen tot het opnemen van beleidsontwikkelingsfuncties, terwijl het tweede eerder een rem zet op het zelfstandig ontwikkelen van beleid door ambtenaren. Opvallend is wel dat de verwijzingen naar deze dimensie voornamelijk gebeurden door ambtenaren die tewerkgesteld waren in de centrale diensten (binnendiensten). Personen uit decentrale diensten (buitendiensten) refereerden niet naar deze dimensie, tenzij het ambtenaren betrof die een substantiële ervaring hadden opgedaan in binnendiensten, maar daarna overgeplaatst waren.

4.1.3 Case administratie Welzijn

De aantrekking tot beleid en politiek is een van de meest besproken waarden tijdens de focusgroepen bij de administratie Welzijn. Hierin moeten een aantal elementen onderscheiden worden. Ten eerste is er de *aantrekking tot beleid*.

> X8: […] Dat gaat dan over euh… vanalles, over het parlement, moties en resoluties, parlementaire vragen beantwoorden, beleidsnota maken, de begroting voorbereiden, […] en dat is ook wat mij hier zo aanspreekt, zo dicht bij het beleid en de politiek zitten.

> X15: En ik heb op een bepaald moment heel bewust de keuze gemaakt om voor de Vlaamse overheid te gaan werken, meerbepaald met de bedoeling om aan beleidsvoorbereidend werk te doen.

> X12: Nu, ik had in de rand van vroegere werkervaring al gewerkt met OCMW en ook gemeenten, en ook bereiken van hele doelgroepen, maar hier, werken met het heel Vlaams sociaal beleid, dat sprak mij enorm aan, en toen heb ik daarnaar gesolliciteerd.

Dit soort uitgesproken meningen over de aantrekking tot beleid vinden we niet terug bij de lagere niveaus, en ook niet bij de mensen die op de buitendiensten werkzaam zijn. Meer nog, de aantrekking tot het beleid lijkt samen te gaan met het zich ‘ambtenaar voelen’.

> X4: In feite, als je in Brussel werkt, op een grote administratie, dat je dan dichter zit bij de kabinetten, dichter bij de minister, dat je je waarschijnlijk meer ambtenaar voelt als wanneer je op een buitendienst werkt. Da’s meer tussen de.. de burgers natuurlijk.

> X16: Ik heb mij eigenlijk nooit ambtenaar gevoeld. Misschien omdat ik op een kleine buitendienst werk.

> X8: Ik denk dat dat voor ons een beetje anders is omdat wij geen.. wij werken niet met cliënten. Euh.. en in die zin voel ík mij wél ambtenaar, voor mij betekent dat dan.. ja.. de minister ondersteunen, advies geven, evalueren, brieven beantwoorden, vragen beantwoorden.

Een tweede element is *het primaat van de politiek*. Een verklaring voor het feit dat slechts weinigen het idee hebben als ambtenaar effectief hun stempel te kunnen drukken op het beleid, is de sterke overtuiging van de primaat van de politiek.

> X15: Uiteindelijk mag je die invloed [van ambtenaren op het beleid] ook niet overschatten. Het is uiteindelijk de politiek die.. euh.. primaat is, die bepaalt, en als je echt iets wil veranderen, bijvoorbeeld aan het tekort aan plaatsen in de bijzondere jeugdbijstand: de politieke weg. Probeer dan in een politieke partij daar een strijdpunt van te maken, en zie wat je daar kan bereiken.

Vaak staat men echter ook kritisch ten opzichte van dit primaat. De medewerkers zijn van mening dat politici vaak te weinig idee hebben van het effect van hun beslissingen.

> X10: Maar ik leg mij niet altijd 100% neer bij beslissingen van de overheid. Allee, als het zo moet, dan zal ik het doen, maar als het dan niet strookt met mijn persoonlijke opvattingen, zal ik er de opmerking bij doen van 'jij vraag dat, ik geef het, maar ik ben er niet 100% mee akkoord'.

> X12: Ja, okee, het kabinet zet de bakens uit, zij zijn democratisch verkozen, da's maar heel normaal. Maar zij kunnen dikwijls niet inschatten wat voor impact dat heeft, en wat voor tegenkanting je opbouwt om een project er door te krijgen.

> X16: Bijvoorbeeld in de problematiek van gebrek aan middelen en te weinig plaatsen: dat dringt blijkbaar niet door tot op dat niveau, van de politiek. En dan hebben wij het gevoel, wij kennen de problematiek, en we zijn ambtenaren dus zouden we dicht bij politiek en beleid moeten kunnen zitten, maar dat is niet zo. Maar dat zal wel eigen zijn aan de buitendienst.

Met andere woorden, voor de eerste dimensie, 'aantrekking tot beleid en politiek' komen twee aspecten sterk naar voren. Ten eerste de aantrekking tot beleid, waarover bijna uitsluitend medewerkers van niveau A van de centrale diensten in een positieve zin spreken. Ten tweede het primaat van de politiek. Hierover kunnen we zeggen dat men dit primaat aanneemt, maar men vindt tegelijk ook dat heel wat zaken beter zouden verlopen indien er een betere communicatie was tussen de politiek en de werkvloer, zowel op de centrale diensten als op de decentrale.

4.2 Algemeen belang

4.2.1 Comparatieve analyse

Tabel 2: aandacht voor het algemeen belang				
Verenigde Staten	Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
-Gemeenschaps-belang -Zinvolle dienstverlening -Burgerzin	-Nationaal belang -Patriottisme -Centralisatie -Openbaar welzijn	-Nationaal belang -Sociale betrokkenheid -Burgerschap	-Bepaald door huidige regering -Interveniërende overheid	- Beschermen van het algemeen belang - Openbaar welzijn

De tweede dimensie uit het model van Perry is aandacht voor het algemeen belang. De items die Perry voor deze dimensie heeft ontwikkeld, clusteren rond drie thema's. Ten eerste operationaliseert hij algemeen belang als het verlenen van zinvolle openbare dienst. Ten tweede moet deze dienstverlening de plicht van alle burgers zijn. Ten derde refereert het algemeen belang naar het niveau van de gemeenschap ('communities') waarin men leeft, maar niet naar het nationale niveau.
In Frankrijk is deze situatie verschillend. Algemeen belang refereert er duidelijk naar het nationale of staatsniveau (Chevallier 2000). Thoenig (1988) spreekt zelfs van een 'sacralisatie' van de staat. Kessler (1986) refereert naar patriottisme. Omwille van de centralisatie worden andere niveaus verwaarloosd. Waar centralisatie een middel was om de macht van het centrale niveau te versterken, is dit nu een doel op zich geworden (Long 2002). Los van deze elementen operationaliseert Kessler (1986) het algemeen belang ook als de openbare voorziening van welzijn voor iedereen, 'le sens du bien commun'.
Ook in Nederland wordt het algemeen belang geoperationaliseerd op het nationale niveau (Bovens 1996;Hoetjes 2000). Daarnaast verwacht men van ambtenaren dat ze een zekere maatschappelijke betrokkenheid aan de dag leggen om het welzijn van burgers te realiseren (Van Poelje 1957;Seidel 1987;Van Braam 1974). Net zoals in de Verenigde Staten is in Nederland de zorg voor het algemeen belang een integraal onderdeel van de rol van de burgers (Bovens 1990;Bovens 1996), terwijl dit in Frankrijk toch meer een rol voor de overheid lijkt te zijn.
Ook in het Verenigd Koninkrijk is het algemeen belang een belangrijke dimensie van PSM (Woodhouse 1997;Chapman 1997;O'Toole 1997;O'Toole 1998;Marsh,

Richards en Smith 2001). Het is echter voor ambtenaren niet altijd even duidelijk naar welk niveau dit algemeen belang refereert. Het hangt nauw samen met het regeringsbelang, of althans het belang van de regering die aan de macht is (Chapman 2000a;Chapman 2000b;Greenaway 1995). Nochtans is deze referentie ook breder dan regeringsbelang (Wright 1973). Algemeen aanvaardt men ook dat de publieke sector een belangrijke taak heeft in het realiseren van dit algemeen belang en specifiek in het realiseren van openbaar welzijn (Woodhouse 1997). Dit aspect wordt door Johnson (1985) getraceerd naar het begin van de jaren ’50, met de Keynesiaanse tijdsgeest in het achterhoofd.

In tegenstelling tot in de voorgaande landen refereert het algemeen belang in Duitsland niet zozeer naar het nationale niveau, maar naar de lokale gemeenschappen en besturen. Dit hangt samen met het feit dat er geen nationale of overkoepelende ambtenarij aanwezig is. De ambtenaren die op het niveau van de federatie werkzaam zijn beschermen het algemeen belang eerder door de republiek Duitsland als democratische rechtsstaat in stand te houden (Hattenhauer, Hans 1993). Het merendeel van de ambtenaren werkt echter op het niveau van de deelstaten (*Länder*) en de lokale overheden. Zij dienen het algemeen belang door nauw betrokken te zijn bij de effectieve realisatie van sociale rechten voor de burgers (Goetz 2000) (Wollmann, Hellmut en Schröter, Eckhard 2000).

4.2.2 Case Kind en Gezin

Een belangrijke waarde die ambtenaren van Kind en Gezin met zich meedragen is *aandacht voor het algemeen belang*. Dit wordt door een aantal personen ook expliciet vermeld als een vorm van motivatie van de taak die ze uitoefenen. Hierbij is sprake van de gemeenschap als referentie. Dienstverlening aan de gemeenschap (het algemeen belang) wordt expliciet onderscheiden van dienstverlening aan individuele personen (individuele belangen).

> X6: Een serieuze driver in wat ik doe, is dat ik belangrijk vind als ambtenaar te beseffen dat je voor de gemeenschap werkt en voor het geheel en niet voor… dat is wel het contrast, je richt je niet tot één individuele persoon of een kleine groep, maar je wendt je tot de gemeenschap.

> X6: Je maakt ook gebruik van de gelden van de gemeenschap. Ik vind het als ambtenaar belangrijk dat je beseft dat je voor de gemeenschap werkt.

De operationalisering van 'algemeen belang' is echter niet altijd even helder. Niet iedereen spreekt hierover in dezelfde termen. In feite is de term 'algemeen belang' een onvoldragen begrip. Een vaststelling uit eerder onderzoek (Vandenabeele en Hondeghem 2004) is dat niet iedereen hetzelfde verstaat onder dit begrip. Dit komt ook tot uiting in de volgende citaten.

> MODERATOR 2: Het algemeen belang, wat zegt jullie dat…is dat iets waarvan je denkt: "daar zijn we mee bezig" of liggen jullie daar niet zoveel wakker van ?
> X7: Ik denk het niet, dat we daar van wakker liggen…
> X8: Ik ben daar wel mee bezig…
> X9: Het algemeen belang is voor mij ook zoiets van: " hoe dat Kind en Gezin in de maatschappij kan sturen", niet de concrete werking… dat heb je nu wel en dat had je vroeger niet hé, dat imago naar buiten…
> X8: Bij het algemeen belang zou ik denken: "hoe kan ik de cliënt tot bij de organisatie brengen", niet "hoe moet ik de organisatie verkopen".

Ondanks de spraakverwarring blijkt uit de talrijke referenties naar deze waarde dat het toch een belangrijke dimensie is in het waardepatroon van ambtenaren van Kind en Gezin. Het loutere gevoel van verantwoordelijkheid te dragen voor anderen is op zich voor sommigen een hele aanpassing, zeker in contrast met de private sector.

> X8: Omdat jij zegt als ambtenaar werken… ja, dat was een boterham, dat was niet niets, het gevoel van verantwoordelijkheid te dragen, hoe ga je daar mee om, hoe vul je dat in, wat verwacht ik van mijn eigen.

> X10: Ik had wel een jaartje ervaring met een privé-bedrijf. Voor mij was het een totaal andere stap, veel positiever. [verwijst verder naar de het feit dat er een ander begrip van 'klanten' is in de overheid]

De *missie van de organisatie* is een belangrijk hulpmiddel bij het interpreteren van wat nu precies dit algemeen belang is. Een rode draad hierin is, zo blijk uit de verschillende landenstudies, dat de overheid moet instaan voor het welzijn van de burgers. In het geval van Kind en Gezin staat de organisatie in voor het welzijn van

kinderen. Deze missie kan beschouwd worden als de operationalisering van het algemeen belang vanuit het standpunt van Kind en Gezin. De medewerkers beschouwen deze missie dan ook als iets heel waardevols.

> X6: Wij zijn eigenlijk verantwoordelijk, dat staat in onze missie, verantwoordelijk voor het welzijn van jonge kinderen en hun gezinnen.

> X11 Ja de missie, elk kind zoveel mogelijk kansen geven…

> X12: Het feit dat je gevoelig bent voor dat je voor een organisatie werkt met die en die…
> X10: De missie moet ook euh…een aandachtspunt blijven.

> X10: Ik heb ook de overgang meegemaakt van NWK naar Kind en Gezin. Wat ik altijd voor ogen gehouden heb is dat ik altijd toch een beetje de missie van Kind en Gezin in het oog heb gehouden.

> X12: Dingen te doen die belangrijk zijn voor het doel van de organisatie …ik denk dat het bij mijn job altijd zou moeten draaien om mensen en in dit geval kinderen, maar sowieso dat het altijd voor die mensen goed is. Dat is voor mij toch wel een essentie .

Hierbij sluit aan dat men als ambtenaar niet in een organisatie werkt waar het *winstmotief* als primaire doel bestaat. Men acht dit winstmotief in strijd met het algemeen belang. Elke referentie naar het winstmotief gebeurt dan ook als een tegenstelling. Bovendien geven sommige deelnemers aan dat ze zich niet goed zouden voelen in een commerciële omgeving die gericht is op competitie en winst.

> [vraag naar tegenberoepen; zie bijlage 1]
> Iedereen: Financiële wereld !
> X7: Financiële mensen en boekhouders… die denken… die hebben een totaal andere denkpiste dan wij.

> X10: Wij zijn een non-profitorganistatie, er is eigenlijk geen geld mee gemoeid, wij moeten geen winst maken.

> X10: Ik zou mij niet zo goed voelen, in een financiële instelling, waar er veel geld mee gemoeid is.

> X6: [Private bedrijven] die zijn ook zeer op commercie gericht, je moet zeer commercieel denken terwijl je hier eigenlijk helemaal niet commercieel moet denken. Je moet met financiën rekening houden, maar dan naar de minste kost voor de overheid en omdat we met belastinggeld werken, niet om winst te maken.

Uit de getuigenissen blijkt dat het algemeen belang een belangrijke drijfveer is voor ambtenaren van Kind en Gezin. Wat het algemeen belang is, kan echter niet door iedereen even goed afgebakend worden. Duidelijk is wel dat het een verwijzing bevat naar het belang van anderen (de link met de dimensies medeleven en zelfopoffering is dan ook gauw gelegd, zie verder) en misschien nog belangrijker, dat dit tegengesteld is aan het winstmotief. Ook de missie van de organisatie, die als onderdeel van de overheid voor het welzijn van iedereen moet instaan, is van belang. Deze vormt voor sommigen de incarnatie van algemeen belang. Zowel personen uit binnendiensten als personen uit buitendiensten ondersteunen deze visie, hoewel het gewicht misschien toch iets meer bij personeelsleden van de binnendienst ligt.

Opvallend is dat er geen discussie is over het niveau waarop dit algemeen belang zich situeert. In de Verenigde Staten betrof dit ‘communities’ en in Duitsland de ‘Länder’, terwijl in de andere landen dit eerder refereerde naar het nationale niveau. Bij Kind en Gezin blijft deze kwestie onuitgesproken. Men kan aannemen dat dit in hoofdzaak het grondgebied Vlaanderen is (rekening houdend met de bespreking van ‘gelijkheid’ in paragraaf 4.6). Omdat er echter ook naar adoptie van kinderen uit het buitenland werd verwezen, zou het kunnen dat deze referentie breder is. Iets anders wat in het oog springt, is dat er niet naar burgerzin of burgerschap wordt verwezen. Ambtenaren van Kind en Gezin zien zichzelf niet als modelburgers, terwijl deze suggestie wel opgeld doet in Nederland en zeker in de Verenigde Staten.

4.2.3 Case administratie Welzijn

Een dimensie die veel besproken wordt in de literatuur over PSM, maar – onder die term - opvallend weinig aan bod komt in de focusgroepen met de werknemers van de administratie Welzijn is de aandacht voor het *algemeen belang*.

> X4 [op de vraag *'ik vind het als ambtenaar belangrijk dat…'*]: Het algemeen belang dienen.

> X11: Wij moeten zorgen dat iedereen goed bediend wordt, maar.. euh.. zwaar gezegd: actief grondrechten waarmaken. Actief: niet wachten tot mensen komen, want de mensen die het het hardst nodig hebben die hoor je het minst of die zie je het minst.

> X10: Ja, dat is belangrijk. Dat is belangrijk. Dat je tegen een centrum kan zeggen 'dat is de reden dat u niet zo behandeld wordt zoals de ander.' En dat dat in het belang is van het algemeen welzijn.

Op het eerste zicht lijkt het algemeen belang zelfs iets te zijn waar men zich geen vragen over stelt, of gewoon niet mee bezig is.

> X16 [op de vraag naar haar bijdrage aan het algemeen belang]: Of dat op de langere termijn iets zal veranderd hebben, of ten goede zijn gekomen aan het algemeen belang, euh.. ik word hoe ouder ik word toch wel kritischer daarover.

> X15: Ja. Ik sta daar eigenlijk niet echt bij stil. Ik wil gewoon bijdragen tot mijn werk. Tot een goed team.

Uit andere uitspraken blijkt echter dat dezelfde personen wel degelijk bewust bezig zijn met aspecten als gelijkheid, het *afwijzen van het winstdogma*, openbare dienstverlening, enz.

> X15: De privé, ja.. daar had ik ook kansen, maar daar heb ik bewust gezegd "nee, niet de privé", omwille van dat winst.. ja… dat winstdogma eigenlijk, daar kon ik mij niet in vinden.

Uit het overzicht van de uitspraken van de verschillende deelnemers aan de focusgroepen is het duidelijk dat een concept als het algemeen belang allerminst wordt afgewezen. De uitdrukking ervan gebeurt echter in andere termen, die hier eerder terug te vinden zijn onder de noemer ‘medeleven’ en ‘zelfopoffering’, die verder aan bod zullen komen.

4.3 Medeleven

4.3.1 Comparatieve analyse

Tabel 3: Medeleven

Verenigde Staten	Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
-Medelijden (individueel) -Nood aan sociaal beleid (collectief)	-Sociale solidariteit -Sociaal-progressieve waarden -Overheids-tewerkstelling	-Sociale betrok-kenheid	-Interveniërende overheid	-Sociale solidariteit

De dimensie medeleven, zoals die door Perry wordt uitgewerkt, omvat twee niveaus. Vooreerst is er het individuele niveau van medeleven. Dit kan men best omschrijven met behulp van de term medelijden. Uit de items blijkt ook dat dit individuele niveau eerder op een emotionele wijze wordt geoperationaliseerd. Daarnaast is er een meer geaggregeerd, collectief niveau van medeleven. Dit heeft eerder betrekking op de collectieve noodzaak voor sociaal beleid.

De Franse administratie belichaamt een aantal humanitaire waarden, zoals sociale solidariteit of andere sociaal progressieve waarden (Chevallier 2000;Bellier 1997;Lhomme 1966). In vergelijking met de Verenigde Staten ligt de klemtoon echter eerder op het collectieve niveau en dus op de rol van de overheid. De opeenvolgende grondwetten bepaalden immers dat de Franse staat een voorbeeld van broederlijkheid moest zijn. Bijgevolg is de sociale dimensie sedert lang een belangrijk kenmerk van de Franse staat (Rainaud 1999). Algemene toegang tot de openbare dienst is dan ook cruciaal in een Franse context (Thoenig 1988). Ook over een betrekking bij de overheid heeft men specifieke ideeën. Overheidstewerkstelling

is niet alleen functioneel voor het uitvoeren van politieke beslissingen, het is op zich ook een vorm van sociaal beleid (Gournay et al. 1967).

In de Nederlandse case is het aspect medeleven niet zo expliciet aanwezig. Men verwijst enkel naar de sociale betrokkenheid van ambtenaren op het collectieve niveau (zie ook tabel 2). Medeleven op individueel vlak ontbreekt echter in het ambtelijke rollenpatroon.

Ook in het Verenigd Koninkrijk spreekt men weinig over medeleven door individuele ambtenaren. Opnieuw moeten we hier naar de overeenkomsten tussen tabel 2 en 3 verwijzen. Verder dan een interveniërende overheid gaat men niet.

Ten slotte wordt er ook in Duitsland weinig gesproken over medeleven, noch op individueel niveau, noch op collectief niveau. Er wordt hoogstens verwezen naar de nood aan sociale solidariteit, wat opnieuw verbonden kan worden met de waarden in tabel 2.

4.3.2 Case Kind en Gezin

Een belangrijk element bij het bespreken van de dimensie medeleven is het niveau waarop dit medeleven zich richt. In de eerste plaats is er *medeleven op het individuele niveau*, dat eerder in emotionele termen gedefinieerd wordt. Daarnaast is er het medeleven op het collectieve niveau. Dit kan gaan van de nood aan beleid over de nood aan sociale tewerkstelling (als taak van de overheid) tot het bestaat van een zekere mate van maatschappelijke solidariteit, als het ware medeleven met de maatschappij in zijn geheel.

Waar de landenstudies, voornamelijk de studie van de Verenigde Staten, spreken over medelijden in emotionele termen, treffen we bij Kind en Gezin verwijzingen naar medeleven in minder emotionele termen aan. In feite kan men deze referenties catalogiseren als *'hulpvaardigheid'*. Hier ziet men duidelijk dat werknemers van Kind en Gezin het belangrijk vinden om mensen (individuen) te kunnen helpen. Het betreft hier echter niet louter dienstverlening (dat we eerder in termen van klantvriendelijkheid zullen definiëren, zie verder), maar wezenlijk een verschil proberen te maken voor individuen.

> X4: …Omdat ik nu vooral in de administratie zit. Dan zou ik meer en beter mensen kunnen helpen. Allez, nu is dat hier ook wel binnen Kind en gezin,

maar in de administratie zie je niet altijd direct hoe dat je als klein schakeltje ten goede komt aan de gezinnen en de kinderen, en dan zou dat vlotter kunnen gaan. Je zou er meer impact op hebben.

X5: Nee, want in feite doe ik dat dan in mijn achterhoofd voor dat personeelslid, want Kind en Gezin gaat daar niet van wakker liggen.
MODERATOR 2: Maar jij vindt dat wel belangrijk ?
X5: Maar ik vind dat wel belangrijk omdat het tenslotte toch voor die persoon is…

X13: Ja, maar mocht ik herbeginnen, dan zou ik wel een andere richting gekozen hebben. Een richting met meer contacten naar buiten toe. In mijn vorige dienst had ik dat via telefoon, met de verpleegkundigen. Nu ben ik eigenlijk wel tevreden in mijn job, maar het is meer geïsoleerd werken, facturen inbrengen.

X7: Dat beschouw ik als de voornaamste opdracht naar mijn gezinnen toe, de ouders ondersteunen en positief, zoals je eigenlijk in de opvoeding met kinderen moet doen.

X1: Mijn grootste voldoening vind ik eigenlijk in het omgaan met klanten ook, de klantencontacten.

Op een eerder collectief niveau zijn er de *maatschappelijk progressieve waarden* die eigen zijn aan werknemers van Kind en Gezin. Verschillende deelnemers vermeldden de aanwezigheid van dergelijke waarden en zelfs de noodzaak hiervan. De focus ligt niet alleen op hulpverlening op individueel vlak, maar ook op hulpvaardigheid en medeleven naar alle leden van de maatschappij.

X2: Iemand die bij Kind en Gezin werkt moet ook sociaal zijn.

MODERATOR 2: En zou er ook zo één beroep zijn waarvan je zegt “dat is compleet tegengesteld aan wat dat ik doe ?
X9: Die incassobureaus, daar zitten we soms eens lijnrecht tegenover….
Letterlijk.
X8: Wij doen de hulpverlening in brede zin eigenlijk.

X12: zonder het menselijke natuurlijk uit het oog te verliezen…

Een ander element is medeleven en sociale ingesteldheid van de organisatie. Het personeelsbeleid van Kind en Gezin wordt door de werknemers ervaren als een incarnatie van een aantal sociaal-progressieve waarden. De tewerkstelling in de overheid is voor werknemers het bewijs dat de overheid, in de vorm van Kind en Gezin, deze waarden ook in de praktijk omzet. Het is dan ook logisch dat men hierrond verwachtingen creëert en dat men deze waarden meeneemt.

X2: [over het HRM] Wij begeleiden toch mensen, zelfs gepensioneerden. In de privé: "buiten is buiten". Ik heb nooit in de privé gewerkt…
X3: Gelijk de sociale dienst, dat is toch ook iets wat wel uniek is…
X14: Dat is schoon hé.
X2: Op menselijk vlak wordt hier toch veel rekening gehouden, ook met privé-situaties enzo…

In ons analysekader is er ook sprake van de *nood aan sociaal beleid*. Dit aspect houdt nauw verband met de dimensie algemeen belang, meer bepaald met de verwijzingen naar de missie van de organisatie (zie vorige paragraaf). De samenhang tussen deze thema's blijkt ook uit de empirische analyse van Perry (1996), waar een grote overlap wordt vastgesteld. Dit onderwerp wordt in deze paragraaf dan ook niet verder behandeld.

Wat betreft het onderscheid binnendienst/buitendienst is het opnieuw interessant om vast te stellen dat zowel personen uit de binnendienst als personen uit de buitendienst de referenties naar medeleven maken (zowel naar het individuele als naar het collectieve). Men richt zich in beide gevallen dus zowel tot de identificeerbare als de niet identificeerbare cliënt. Wat betreft het sociale karakter van de tewerkstelling, zijn het echter enkel mensen van de binnendienst die dit als waardevol beschouwen. Afgaande op andere commentaren, zou men hier kunnen opperen dat mensen uit de binnendienst zich toch meer 'ambtenaar' voelen dan mensen uit de buitendienst.

4.3.3 Case administratie Welzijn

Zoals vermeld speelt de dimensie medeleven zich af op verschillende niveaus. Ten eerste is er het individuele niveau, waarvoor we ook de term medelijden kunnen

gebruiken. Ten tweede is er het collectieve niveau, wat neerkomt op medeleven met de maatschappij in zijn geheel.

In beide focusgroepen komen beide niveaus terug, al moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de medewerkers op de centrale dienst en de medewerkers op de buitendiensten. Laatstgenoemden geven vaker blijk van *medeleven op individueel niveau.*

> X16: Van die opdrachten halsoverkop, waar je met een overvolle agenda zit, met cliënten die op straat staan, die in de miserie zitten, en dan gaat uw hart als hulpverlener uit naar die mensen, en niet naar al die papieren

> X3: En 't gaat weer beginnen, hé. Weer een jongen.. ik ken die al van zijn twaalf jaar, en hij is weer bij ons. Een hoop medicatie, tot zijn achttien jaar, en foert he.. maar wat dan? […]Maar je kan voor die jongen niks doen, je weet dat op voorhand, je kan die niet bereiken, die zijn euh..
> 's Morgens pillen, om tien uur pillen, 's middags pillen, 's avonds nog pillen, en nog krijg je ze niet stil. Sommigen moeten ook helemaal niet bij ons zitten, maar in Geel, of in de psychiatrie. Maar ze doen die dan naar ons.

> X9: D'r wordt gezegd 'je hebt gedaan wat je kan'. Goed, daar zijn we mee akkoord, maar wat dan? Wat dan? En die vraag stellen wij, maar dan wordt er gezegd, 'ja, je hebt gedaan wat je kunt, nu kun je niks anders meer doen.' En dan denk ik: "zo'n antwoord kan je alleen maar geven als je niet in de realiteit staat, als je er niet mee te maken hebt, en je zit hier veilig, waar die jongere niet bij u staat.

De medewerkers op de centrale diensten doen meer uitspraken over *medeleven op het collectieve niveau.*

> X8: Ik werk nu in Brussel, en dat is juist, ik zie nooit cliënten, ik bedoel, ik zie die mensen niet voor wie wij regelgeving maken. Maar wat mij wel motiveert is dat die teksten die wij maken, en die dan gestemd worden, die sectorprotocollen en die uitvoeringsbesluiten, euh.. dat daar concrete mensen mee geholpen worden, concrete moeders die hun dochtertje niet konden bezoeken, en nu wel.

> X14 (op de vraag hoe zij zou uitleggen wat een ambtenaar is): En ook wel wijzen op de belastingen. Ieder draagt bij, een centje bij tot één grote portemonnee, en dan doen we dingen samen omdat je het niet alleen kan.

Een reden daarvoor lijkt te zijn dat zij minder vaak rechtstreeks met de burger als klant te maken krijgen. De momenten dat dit toch voorkomt is er eerder sprake van klantvriendelijkheid, dan van medelijden, zoals in de volgende uitspraak.

> X8: Af en toe krijg ik ook telefoon van cliënten die klachten hebben over de voorzieningen die wij subsidiëren, dat zijn dan private voorzieningen, vzw's, waar geen ambtenaren werken, maar mensen met een gewoon arbeidscontract, en, euh.. ik probeer dat dan altijd echt op te lossen, naar die voorzieningen te bellen, hen vragen met die mensen contact op te nemen en het probleem op te lossen. Dus, 't is niet zo dat.. euh.. dat wij met teksten bezig zijn en dat de burgers daarachter, dat die aan onze aandacht ontsnappen of zo.

Een derde aspect van de dimensie medeleven is de nood aan *sociale solidariteit*. Gezien het feit dat medewerkers van de binnendiensten eerder getuigen van medeleven op collectief niveau, is het niet vreemd dat enkel zij uitspraken doen over sociale solidariteit.

> X1: Ik denk dat Welzijn toch van ons meer verwacht dat we bekommerd zijn om wat er in de samenleving is en heerst en dat er daar een grotere belangstelling voor is. Ik denk wel dat dat een belangrijk onderscheid is. Er moet een zekere vorm van tegemoetkoming zijn tegenover de problematiek, in een positieve zin. Dus, niet enkel papier, maar weten dat er echt mensen achter staan

> X4: ik denk inderdaad dat ze van ons iets van een sociaal engagement verwachten

> X8: En dat ik luister naar de sector. Ik denk, specifiek voor Welzijn, dat er van mij –veel sterker dan in mijn andere jobs- betrokkenheid verwacht wordt bij de sector. Ik denk niet dat het geduld zou worden als ik mijn werk zonder betrokkenheid zou doen, afstandelijk.

Samengevat verwijzen zowel de mensen van de centrale diensten als van de buitendiensten naar medeleven. Het medeleven van eerstgenoemden speelt zich eerder af op het collectieve niveau, wat vaak aanleunt bij de nood aan sociale solidariteit. Het medeleven van de medewerkers op de buitendiensten is eerder gericht naar individuele personen.

4.4 Zelfopoffering

4.4.1 Comparatieve analyse

Tabel 4: Zelfopoffering				
Verenigde Staten	Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
-Algemeen belang -Zelfopoffering	-Algemeen belang -Afwijzen van eigenbelang -Verdedigen van niet-gevestigde belangen -Heroïek	-Algemeen belang -Openbare dienstver-lening als een roeping	-Opoffering -Belangeloosheid -Algemeen belang	- Algemeen belang

De dimensie zelfopoffering van het model van Perry is voornamelijk gericht op het opofferen van het persoonlijke belang ten bate van een groter goed. Hierdoor hangt deze dimensie sterk samen met de dimensie algemeen belang. De statistische correlatie tussen beide factoren bedraagt 0.86 (Perry 1996).

De dimensie zelfopoffering in de Franse gevalstudie benadrukt eveneens het afwijzen van eigenbelang en het naar voor schuiven van het algemeen belang (Gournay et al. 1967). Daarnaast wordt ook het verdedigen van niet-gevestigde belangen als waarde voor de Franse ambtenaren aangehaald (Jean-Pierre 1997). Sommige ‘Corps’ beklemtonen dit nog sterker en beschrijven de daden van sommigen van hun leden als heldhaftig. Het betreft hier vooral ambtenaren die tijdens de oorlog in het kader van hun opdracht actief waren in het verzet (Kessler 1986).

In Nederland is deze dimensie veel minder uitgesproken, hoewel Bovens (1996) aanhaalt dat men openbare dienstverlening kan beschouwen als een roeping. Wanneer men echter de correlatie van deze dimensie met algemeen belang in acht neemt, blijft zelfopoffering een belangrijke dimensie binnen de Nederlandse administratie.

Opoffering en belangeloosheid is in de Civil Service ontegensprekelijk een belangrijke waarde (O'Toole 1997;O'Toole 1998;O'Toole 2000;Woodhouse 1997;Greenaway 1995). Altruïsme en het opzij schuiven van eigenbelang hebben doorheen de geschiedenis een belangrijke plaats ingenomen binnen de Civil Service.

De plicht van ambtenaren werd beschouwd als iets cruciaal, een ambt is eerder een roeping dan wel een job (Livingstone en Wilkie 1981;Woodhouse 1997). Vooral in de jaren ‘20 tot ‘60 was dit een belangrijk issue dat door topambtenaren zelf naar voren was gebracht (Chapman 2000b).

Voor Duitsland vinden we slechts weinig verwijzingen naar zelfopoffering. In de achttiende en negentiende eeuw gebeurde dit veel meer (Hattenhauer, Hans 1993), maar de heroïek die ermee gepaard ging is in het naoorlogse Duitsland veeleer een verbrand concept geworden. Er is enkel nog sprake van zelfopoffering in de zin dat de ambtenaar het algemeen belang voor ogen moet hebben, en alles in het werk moet stellen om het democratische karakter van de staat te beschermen, ook al strookt dit niet met zijn persoonlijke ideeën (Wollmann, Hellmut en Schröter, Eckhard 2000); (Hattenhauer, Hans 1993).

4.4.2 Case Kind en Gezin

Net zoals de andere dimensies, bestaat ook de dimensie zelfopoffering uit verschillende facetten. In de Verenigde Staten gaat het vooral om het opzij schuiven van het eigenbelang ten bate van een groter goed (wat weer wijst op een grote overlap met de dimensie algemeen belang). De studie van andere landen breidde dit concept echter uit naar het afwijzen van eigenbelang (sterker dan opzij schuiven) en het verdedigen van niet-gevestigde belangen (op het heroïsche af). De ultieme zelfopoffering is uiteraard het ambt als roeping.

In de eerste plaats duidt de analyse van de gesprekken bij Kind en Gezin op duidelijke indicaties van zelfopoffering. Verschillende deelnemers getuigen over situaties waarbij ze hun *eigen belang aan de kant schoven* om een werksituatie op te lossen.

> X8: En als het crisis is in de gezinnen… of… ik doe kansarme gezinnen… dat kan een uur, twee uur, drie uur, vier uur, vijf uur duren…

> X7: Om zeven uur al iemand naar een vluchthuis voeren, dat mijn man ’s avonds politiebewaking vroeg: “zeg X7, wat heb je nu gedaan, straks staat die typ hier”. Ik was daar allemaal niet echt mee bezig, met de mogelijke gevolgen. En dan heb ik voor mezelf moeten toegeven dat ik dus teveel de zorgen van de gezinnen mijn verantwoordelijkheid vond…

> X1: Ja ik heb toch zo het gevoel dat Kind en Gezin een heel hoge graad van engagement verwacht.

> X10: …. Als ik soms uren aan de telefoon zit, om terug te komen bij u, dat is een klein voorval. Er zijn mensen met andere situaties, met meer problemen, dat ik mij dan soms ga afzonderen, en dat ik dan ook soms moet zeggen van "oh, dat is niet mijn domein, dit stuk behoort tot mij, maar het andere moet overgedragen worden naar een andere dienst binnen Kind en Gezin".

Dit aan de kant schuiven van eigenbelang gaat vaak gepaard met het verdedigen van een hoger goed (zie eerder paragraaf 'algemeen belang'), maar ook met het *verdedigen van nie- gevestigde belangen*. Dit is vaak concreter en gerichter dan het nastreven van het algemeen belang, aangezien hier meer mogelijkheid tot identificatie met de daadwerkelijke cliënt mogelijk is. In het geval van Kind en Gezin betreft dit uiteraard vaak het kind en zijn of haar belangen.

> X2: Wij bieden bescherming.

> X2: Een veiligheid ook, dat de kinderen toch veilig zijn.

> X5: Maar ik vind dat wel belangrijk omdat het tenslotte toch voor die persoon is…

> MODERATOR 2: En wordt er dan effectief gekeken naar dingen die daarnet gezegd zijn: we moeten zorgen dat we veiligheid uitdragen… ?
> X2: Toch wel ja… allez, ik in mijn bureau toch wel.

> X8: [Ik word afgerekend op vele dingen] naar samenwerking bijvoorbeeld, pleitbezorger van het gezin, … cultuurtolken, zowel naar cliënten toe, … , maar ook cultuurtolken binnen uw regio-team, de mensen, samenwerking, multicultureel werken, och jongens toch…

> X1: Op momenten dat het eigenlijk moeilijk is om een pasklaar antwoord te geven, is er altijd die ene gedachte… in elke omstandigheid primeert het belang van het kind….

> X7: Bij ons dus ook wel… het belang van het kind primeert altijd, ook al is dat kind in de context van een gezin of van een opvoedingssituatie, maar inderdaad, als we positie moeten kiezen, of we moeten echt bepaalde stappen zetten, dan moet je maar één gedachte hebben, zijn die kinderen hier in gevaar of zijn ze niet in gevaar…

Deels gaat dit gepaard met het afwijzen van eigenbelang, maar uit de gesprekken blijkt dat dit toch niet voor iedereen op een even belangeloze wijze gebeurt. Een mooi voorbeeld hiervan is het belang dat men hecht aan een financiële beloning. Niet iedereen beschouwt *geld als een motivator*, maar aan de andere kant wordt dit soms wel expliciet als motivator vermeld. Soms is een gebrek aan gelijk loon voor gelijk werk (zgn. 'equity') echter eerder een demotivator dan wel dat men loon als expliciete motivator vermeldt (zie verder). Een ander voorbeeld van het afwijzen van eigenbelang is het laatste citaat, waarbij een ambtenaar opleiding als incentive in vraag stelt.

> MODERATOR 2: ….Geld, motiveert je dat ?
> X2: Dan moet je niet aan de staat werken.
> X4: Ik ben te weinig betaald vind ik zelf.
> X2: Ik vind feitelijk een beetje zoals het moet.
> X5: Ik vind niet [dat we te weinig betaald worden].

> MODERATOR 2: Heel concreet, is geld voor jullie een motivator ? …
> X9: Dan zit je op een ander..
> X7: Nee ik denk het niet…
> X8: Bij mij wel,…

> X1: Er is een dubbel gevoel… enerzijds ben ik nog al honkvast, want ik zit ook al heel de tijd op dezelfde afdeling… maar langs de andere kant moet ik eerlijk zeggen dat ik af en toe toch eens naar iets anders lonk zonder echt stappen te nemen… maar dat heeft te maken met het gevoel dat ik mij misbruikt voel op het vlak van verloning…

> X1: Waarbij dat ik mezelf als iets oudere ambtenaar toch ook de vraag stel: "we zijn hier uiteindelijk om te werken, niet om uzelf voortdurend bij te scholen en om te scholen en opleidingen…"

Het aspect *roeping*, zoals vermeld in de landenstudies, komt bij de geïnterviewde ambtenaren niet terug. Samen met de ambigue houding tegenover het afwijzen van eigenbelang, duidt dit op de noodzaak om de dimensie zelfopoffering te relativeren, zeker in vergelijking met de analyse op basis van de landenstudies, waar dit element sterker naar voren kwam. Desondanks blijft zelfopoffering een belangrijk element in het motivatiepatroon van ambtenaren van Kind en Gezin, zowel voor personen uit binnendiensten als voor personen uit buitendiensten.

4.4.3 Case administratie Welzijn

De analyse van de gesprekken bij de administratie Welzijn duidt op duidelijke indicaties van zelfopoffering. Meestal komt dit tot uiting in het *meer doen dan strikt noodzakelijk* is.

> X15: Ik kan het niet echt goed uitleggen, maar ik heb nu soms wel het gevoel dat ik mijzelf opzij moet zetten ten dienste van anderen, als ambtenaar.

> X7: Hij (*X8*) neemt eigenlijk meer initiatief dan ik in het verleden al gemerkt heb, en hij denkt dan van 'okee, hoe kunnen het dan wel aanpakken, wat kunnen we dan wel doen?' Hij (*X8*) luistert naar de problemen en probeert dan een oplossing te zoeken.

Het afwijzen van eigenbelang komt het sterkst tot uitdrukking in het *afwijzen van het winstdogma*

> X13 [op de vraag welk beroep voor haar volledig tegengesteld is aan dat van een ambtenaar]: bedrijfsconsultant of zo. Wel diensten verlenen, maar vertrekkend vanuit winstbejag

> X15: De privé, ja.. daar had ik ook kansen, maar daar heb ik bewust gezegd "nee, niet de privé", omwille van dat winst.. ja… dat winstdogma eigenlijk, daar kon ik mij niet in vinden.

Deze uitspraken moeten echter onmiddellijk genuanceerd worden. Dit betekent namelijk niet dat hun financiële beloning geen motivator is, zoals blijkt uit volgende uitspraken.

> X6: En zij zegt ook “ja, maar ik ben moeder van 2 kinderen, ik heb mijn geld nodig, dat is 15.000 frank in de maand dat ik meer zou verdienen”. En dan lachen ze met haar! “Je moet het toch niet doen voor het geld, hier komen zitten”, zeggen ze dan.
> X3: Ah nee? Voor wat dan?
> X6: Ons afdelingshoofd vindt dat je niet moet komen werken voor het geld.
> X3: Voor zijn schoon ogen dan? Ik kom voor de centen, sorry. Ik doe mij werk graag, hè, maar ik doe het wel voor de centen.

Net zoals bij Kind en Gezin spreken de deelnemers niet over het aspect ‘*roeping*’, terwijl dat wel wordt vermeld in de landenstudie. Wanneer we deze vaststelling koppelen aan de tweeslachtige houding ten overstaan van het afwijzen van eigenbelang, kunnen we niet anders dan de dimensie zelfopoffering relativeren in vergelijking met de impact die ze heeft in de internationale comparatieve analyse. Ondanks deze vaststelling blijft zelfopoffering een belangrijke dimensie (die echter niet meer allesoverheersend is), zowel voor personen uit de binnendiensten als voor personen uit de buitendiensten.

4.5 Religie en moraliteit

4.5.1 Comparatieve analyse

Vanaf hier zullen we enkel nog de vier landen onderling vergelijken. Alle dimensies die verder nog aan bod komen, zijn immers niet opgenomen in het model van Perry.

Tabel 5: Religie			
Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
Katholieke moraliteit	Protestantse werkethiek	Neutrale moraliteit	Neutrale ethiek *Beamtenethik*

Zowel in Frankrijk als in Nederland is de heersende religieuze moraliteit van groot belang. Dit wordt weerspiegeld in de administratieve waarden die we terugvinden. Frankrijk is altijd een katholiek land geweest (Bodiguel 1989;Sheriff 1976). De clerus heeft ook lang een bepalende rol gespeeld binnen de administratie. Een markant voorbeeld hiervan is onder meer Kardinaal Richelieu. De erfenis van deze geschiedenis is het bestaan van een katholieke moraliteit in de administratie, zonder

echter naar de religieuze achtergrond te verwijzen. De ‘bevrijding op aarde’ uit zich in een directe dienstverlening om de noden van de medemensen te lenigen.

Nederland is echter van oudsher een protestants land (Bovens 1996). De protestantse werkethiek gaat, in tegenstelling tot de katholieke moraal, uit van predestinatie en bijgevolg van een meer individueel gerichte moraliteit. De bevrijding volgt immers pas in het hiernamaals.

In het Verenigd Koninkrijk is weinig tot niets te vinden over de invloed van religie op de administratie. Dit kan verklaard worden door het feit dat men op regelmatige tijdstippen religieuze problemen kende bij de monarchie, waar een tweestrijd werd gevoerd tussen anglicanen en katholieken. In het Verenigd Koninkrijk is in vergelijking met Frankrijk en Nederland het minst sprake van één religieuze institutie. Dit wordt echter opgevangen door te verwijzen naar klassieke ethici, zoals Plato of Rousseau, die een neutrale moraliteit voorstaan (O'Toole 1997;O'Toole 2000;Greenaway 1995).

In Duitsland wordt niet (meer) gerefereerd naar religie als waarde in de ambtenarij, dit in sterk contrast tot andere periodes in de Duitse geschiedenis. Tot de verlichting werd ‘staats-dienst’ wel vaak verbonden met ‘gods-dienst’. Tijdens de Reformatie werd echter al de idee verdedigd dat religie enkel tot de private sfeer zou moeten behoren. Dat men in Duitsland soms spreekt van een typische *ambtenarenethiek*, waarin geen religieuze moraliteit, maar de ‘plicht’, het secularisme en de aangeboren grondrechten van de mens centraal staan, is volgens Hattenhauer (1993) dan ook te danken aan Luther.

4.5.2 Case Kind en Gezin

Het is opvallend dat er in geen enkele van de focusgroepen gesproken is over religieuze motieven of over algemene morele principes. Waar er in andere landen expliciete verwijzingen zijn naar dergelijke motieven, blijft dit bij Kind en Gezin achterwege. Dit betekent niet noodzakelijk dat deze motieven niet aanwezig zijn, maar wel dat ze niet ‘top of mind’ zijn bij ambtenaren van Kind en Gezin die geïnterviewd worden over hun waarden. Mogelijk oefenen deze motieven eerder op de achtergrond hun invloed uit, via een proces van onbewuste socialisatie zoals aangegeven in de literatuur (Perry 1997). Er werd immers niet gevraagd naar

legitimatie voor de aanwezigheid van bepaalde waarden, waardoor men hun invloed niet diende te onthullen.

4.5.2 Case administratie Welzijn

Net zoals bij Kind en Gezin maakten religie en moraliteit op geen enkel moment het gespreksonderwerp uit van de focusgroepen.

4.6 Gelijkheid en democratie

4.6.1 Comparatieve analyse

Tabel 6: Gelijkheid en democratie			
Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
-Gelijkheid -Laïcisme -Democratie -Neutraliteit	-Waardevrijheid -Democratie -Gelijke behandeling	-Gelijke behandeling	-Democratie -Gelijke behandeling

Een andere belangrijke waarde is gelijkheid. Frankrijk heeft een lange traditie van gelijkheid die reeds dateert van voor de Revolutie van 1789. Crozier (1963) beschrijft hoe Frankrijk van oudsher een egalitaire maatschappij is geweest, ook voor 1789. Deze waarde werd grotendeels overgenomen binnen de administratie. Gelijkheid is immers één van de wetten van de openbare dienst, 'Les Lois Rolland' (Pisier 1989;Auby en Raymundie 2003). Een andere van deze wetten is neutraliteit (Meininger 2000;Auby en Raymundie 2003;Thoenig 1988). Ook de waarden van laïcisme en democratie getuigen van een egalitaire visie binnen de administratie.

In Nederland is gelijkheid niet gegrondvest op een eeuwenoude traditie. De protestantse theorie van de predestinatie promoot eerder individualisme en dus ongelijkheid. Het is pas wanneer de bureaucratie en de democratie hun invloed beginnen uit te oefenen op de administratie dat waarden als gelijkheid, objectiviteit, neutraliteit (Van Poelje 1957;Bovens 1990) en waardevrijheid (Seidel 1987) hun intrede doen.

In de Civil Service zijn vooral neutraliteit en objectiviteit vanuit een bureaucratische invalshoek van belang (Woodhouse 1997;Marsh et al. 2001;Public service committee 1998;Nolan Committee 1995;Pratchett en Wingfield 1996;Greenaway

1995). Het principe van gelijke behandeling leeft in de Verenigd Koninkrijk dan ook nog heel sterk.

Duitsland kende eerder de staatsbureaucratie dan de democratie (Goetz 2000) (Wollmann, Hellmut en Schröter, Eckhard 2000) (Hattenhauer, Hans 1993). Democratie was dan ook geen specifieke waarde voor de ambtenarij, tot na de tweede wereldoorlog. Bij het herstel van de ambtenarij in 1949 werd in de grondwet opgenomen dat Duitse ambtenaren het democratische gedachtegoed zullen beschermen. Gelijkheid komt als waarde vooral aan bod in het bureaucratische ideaal van Weber. Iedereen met de juiste bekwaamheden heeft gelijke toegang tot de ambtenarij, krijgt een gelijk loon aan gelijke voorwaarden (Derlien 2003;Bendix, Reinhard 1962). Deze focus op gelijkheid is ook terug te vinden in het belang dat er gehecht wordt aan de gelijke behandeling van alle burgers.

4.6.2 Case Kind en Gezin

Gelijkheid of gelijkwaardigheid is bij Kind en Gezin van zeer groot belang. Zowel gelijkheid tussen geslachten als gelijkheid tussen culturen is van groot belang. Ieder (kind) is volgens de ambtenaren van Kind en Gezin gelijkwaardig en heeft recht op een gelijke behandeling. Net zoals ze dit in hun eigen gedrag naar de mensen met wie ze contact komen proberen na te streven, verwachten ze dit ook van de organisatie tegenover haar eigen personeelsleden. Dit draait soms echter ontgoochelend uit, zeker voor wat betreft het onderscheid tussen statutaire ambtenaren en contractuelen. '*Equity'* is voor ambtenaren van cruciaal belang.

> X4: Een gelijke verdeling tussen mannen en vrouwen.
>
> X15: Vooral dat ze voor diversiteit open staan. Zowel naar de medewerkers, als extern.
>
> X11: Goed kunnen samenwerken met anderen, ook met mensen van andere culturen.
>
> MODERATOR 2: Gelijkheid, is dat belangrijk… ?
> X3: Staat in de missie he..,

MODERATOR 2: Maar is dat belangrijk ?
X4: Dat is heel belangrijk…

X8: [Ik word afgerekend op vele dingen] cultuurtolken, [ ] …, maar ook cultuurtolken binnen uw regio-team, [ ]… multi-cultureel werken, och jongens toch…

MODERATOR 2: Iets wat in een overheidscontext terugkomt is gelijkheid, iedereen is gelijk…wat zeg je daar van…
X9: Het zit er wel in, want Kind en Gezin werkt voor ieder kind in België…
X7: Elk kind heeft recht op…
X9: Of het nu legaal of illegaal of dinges…. Het zit echt wel gebakken in de dingen… een fundamenteel iets…
X8: Maar dat is wel de missie…
X9: Ja, maar ik zit er alle dagen mee…

MODERATOR 2: En wordt er dan effectief gekeken naar dingen die daarnet gezegd zijn: we moeten zorgen … dat we verdraagzaam zijn ?
X2: Toch wel ja… allez, ik in mijn bureau toch wel.

Deze gelijkheid hangt sterk samen met het *democratische gedachtegoed*. In een enkel geval werd er dan ook expliciet verwezen naar democratische principes. In dit geval betrof het een verwijzing naar overleg met partners, ondanks het feit dat de overheid in principes het alleenrecht heeft over dergelijke beslissingen.

X6: De basisprincipes rond wat we doen en hoe we het doen worden in Brussel bepaald maar dat wordt altijd in overleg gedaan, in werkgroepen of in stuurgroepen waar het werkveld bij betrokken is.

Deze sterke nadruk op gelijkheid vindt voor een deel zijn oorsprong in de administratieve geschiedenis van België, waar de gelijkheidsgedachte altijd sterk heeft geleefd. Ook de invloed van de maatschappij, waar altijd wel ergens een conflict woedde over de gelijkwaardigheid van gemeenschappen en waar het gelijkheidsbeginsel in de grondwet is ingeschreven zal hier niet vreemd aan zijn.
Naast deze eerder democratische vorm van gelijkheid, is er ook sprake van een bureaucratische vorm van gelijkheid. Deze is gebaseerd op de gelijke behandeling

waarop iedereen volgens bureaucratische principes recht op heeft. Dit zal echter in een volgende paragraaf (‘bureaucratie’, zie 4.9) worden besproken.

4.6.3 Case administratie Welzijn

Tijdens de focusgroepen kwam gelijkheid vooral ter sprake in de context van een *gelijke behandeling* van burgers en instellingen die met de diensten van de administratie Welzijn te maken krijgen, bijvoorbeeld bij de toekenning van subsidies. We klasseren de uitspraken op dat gebied dan ook bij gelijkheid als bureaucratische waarde (zie verder).
Wel wordt verwezen naar de waarde *democratie.*

> X8: Wat dat wel meespeelt, denk ik, in mijn keuze voor de overheid, is euh.. euh.. (*stilte*)… mijn democratische overtuiging, kunnen meehelpen aan euh.. aan euh.. concrete uitvoering van euh.. van de democratie waarbij het volk, het parlement beslissingen neemt, die dan uitgevoerd worden door de regering gesteund door de administratie, die dan weer gecontroleerd wordt door het parlement.

Als het gaat over het maken van regels en voorschriften is men het erover eens dat gelijkheid het basisprincipe is.

> X15: Wat je natuurlijk nog bijkomend hebt is dat bij het opmaken van de regelgeving, ja daar wel op gelet wordt, de grondwet, gelijkheid.. je kan ook gewoon niet anders. Allez, dat is dan het kader.

Samengevat, gelijkheid is het achterliggende basisbeginsel bij de werkzaamheden, maar men probeert oog te hebben voor de nood aan een behandeling op maat indien nodig. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt echter teruggeleid tot het beleid, men schrijft zich daar slechts een vrij neutrale rol toe.

> MODERATOR 1: Als er gekeken wordt naar ‘wie heeft het meer nodig’, hoe belangrijk is het dan voor u dat gij daar de verantwoordelijkheid voor draagt?
> X10: De eindverantwoordelijkheid ligt altijd bij het beleid. Onze inbreng is dat we daarnaar kunnen peilen, en –misschien- advies voor geven.

4.7 Dienstverlening

4.7.1 Comparatieve analyse

Tabel 7: Traditie in dienstverlening			
Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
-Lange traditie van openbare dienst	-Recente traditie in dienstverlening	-Recentste traditie in dienstverlening	-Lange traditie van dienstverlening

Zowel Frankrijk, Nederland als Duitsland hebben een traditie in dienstverlening die dateert van voor het New Public Management tijdperk. De inhoud en de oorsprong verschillen echter. In Frankrijk wordt deze traditie ondermeer doorgegeven aan de ENA, waar topambtenaren doordrongen worden met het belang van dienstverlening (Thoenig 1988;Bellier 1997). Hetzelfde kan gezegd worden over de Ecole Polytechnique, die de leden van de technische 'corps' van een opleiding voorziet. Dienstverlening op zichzelf wordt beschouwd als een motiverend element (Bodiguel 1989).

In Nederland was dienstverlening volgens Van Braam (1974) één van de belangrijkste elementen van de ambtenarenrol. Dit moest immers als legitimatie dienen voor de bijzondere positie van ambtenaren. Recent heeft deze traditie een nieuwe dynamiek gekregen onder invloed van het New Public Management.

In het Verenigd Koninkrijk dateert deze traditie van veel later en wordt ze nu pas echt naar voren geschoven (Winstone 2003). Voorheen was men binnen de Civil Service vooral gefocust op beleidsontwikkeling en uitvoering. (zie tabel 1).

Duitsland kent net zoals Frankrijk een lange traditie van dienstverlening. De vroege uitbouw van de 'sociale staat' (*Leistungsverwaltung*) naast de klassieke *Eingriffsverwaltung*, het strikte bestuur en beleid, kan zelfs beschouwd worden als een soort compensatie voor het ontbreken van democratie (Goetz 2000). Na WOII gaat de uitbreiding van de *Sozialstaat* hand in hand met het stijgende aantal ambtenaren, in die mate zelfs dat de 'typische' ambtenaar nu eerder diensten levert, dan met beleid bezig is (Goetz 2000); (Wollmann, Hellmut en Schröter, Eckhard 2000); (Derlien 2003).

4.7.2 Case Kind en Gezin

De dimensie ‘dienstverlening’ richt zich voornamelijk op de relatie die men heeft met klanten. Dit sluit dus aan bij de dimensie medeleven en hulpvaardigheid, maar is niet hetzelfde. Waar medeleven zich eerder richt op het bieden van hulp aan individuen of een gemeenschap, richt dienstverlening zich vooral op de gebruikers van de diensten die worden aangeboden. *Klantvriendelijkheid* is in deze context een essentieel begrip. Zoals blijkt uit de vergelijkende landenstudies, zitten de verschillen vooral in de oorsprong en inhoud van de traditie in dienstverlening. In een oude traditie is klantvriendelijkheid een traditionele waarde die niet in vraag gesteld wordt (zoals in Frankrijk). In een recentere traditie is deze minder geïnstitutionaliseerd en is er een vorm van legitimatie nodig. Met de opkomst van New Public Management heeft deze legitimatie ook een meer commercieel karakter gekregen (waar krijgen voor zijn of haar geld).

Voorbeelden van *een oude traditie in dienstverlening* bij Kind en Gezin komen uiteraard van de oudere werknemers.

> X10: Wij zijn een non-profitorganisatie, [ ]…. dus wij gaan naar dienstverlening…

> X10: En uiteindelijk van het begin van mijn loopbaan tot nu heb ik altijd beseft dat ik, wij toch een zekere vorm hebben van dienstverlening, ook al doe ik een administratieve functie. Men heeft er altijd een klant onder zich en klantvriendelijkheid. Nu spreekt men daar over, maar dat bestond vroeger eigenlijk ook.

> X10: En de dienstverlening vind ik toch altijd een rode draad, absoluut.

In een meer *recente traditie* liggen de verwijzingen naar dienstverlening en klantvriendelijkheid vooral in het verlengde van de bij Kind en Gezin ingevoerde kerncompetenties. Deze zijn van een recentere datum en dragen meer de stempel van een managementhervorming. Ze worden vaak gebruikt in de context van de hervormingen die Kind en Gezin in de jaren ’90 heeft doorgemaakt.

> X11: Klantvriendelijk zijn, [dat is toch één van onze kerncompetenties].

> X2: … allez, ik in mijn bureau toch wel, ook klantvriendelijkheid, allez, daar wordt wel echt rekening mee gehouden..

> X10: Als mij een vraag gesteld wordt en ik kan daar niet op antwoorden, dan zeg ik gewoon: “kijk, ik kan daar niet op antwoorden, maar ik ga me informeren waar je wel terecht kunt.”

Beide tradities zijn dus aanwezig binnen Kind en Gezin. Dit wijst erop dat dienstverlening al ten tijde van de federale structuur (NWK) aanwezig was, maar dat deze een nieuwe en andere dynamiek heeft gekregen bij de hervormingen. Toch blijven beide tradities naast elkaar bestaan.

Ook wijst dit erop dat klantvriendelijkheid als kerncompetentie leeft binnen Kind en Gezin, tenminste wat betreft de binnendiensten. Het is immers opvallend dat enkel mensen die werkzaam zijn bij de binnendiensten klantvriendelijkheid vermelden als waarde. Bij het personeel van de buitendiensten wordt noch de oude traditie in dienstverlening, noch de recentere traditie in dienstverlening aangehaald. Dit is opmerkelijk, aangezien het net de buitendiensten (regioverpleegkundigen) zijn die het meest in contact komen met externe klanten.

4.7.3 Case administratie Welzijn

Ook bij de administratie Welzijn komen beide tradities in dienstverlening naast elkaar voor. Zowel de oudere als de jongere medewerkers verwijzen naar beide *tradities in dienstverlening*.

> X15 [op de vraag hoe zij iemand zou uitleggen wat een ambtenaar is]: Verwijzen naar een aantal diensten die typisch zijn voor de overheid, zoals de politie, het gemeentehuis. En dan op de specifieke vraag ‘wat doe jij dan’, uitleggen wat de instelling doet.

> X15: De overheid heeft een heel andere doelstelling [dan winstbejag]: openbare dienstverlening.

> X5 [als antwoord op de vraag *‘ik vind het als ambtenaar belangrijk dat…’*]: Dat de cliënt respectvol behandeld wordt, op een klantvriendelijke manier.

> MODERATOR 1: Weet je wat de Vlaamse Gemeenschap van haar werknemers verwacht?
> X5: Op een cliëntvriendelijke manier goed presteren.
> X6: Maar je moet altijd vriendelijk blijven, da's heel belangrijk, ja. Maar soms kunnen ze u wel opjagen (*lacht*).
> X13: Klantvriendelijk, dat iedere burger gelijk behandeld wordt. Okee, hij vraagt misschien iets, en hij heeft er misschien geen recht op, maar als je dat op een klantvriendelijke manier uitlegt, zo van 'om die en die en die reden heb je daar geen recht op'.

Klantvriendelijkheid wordt vaak in verband gebracht met *een goede communicatie met de klant.*

> X10: Hebben de mensen op tijd hun geld gehad, de centra die gesubsidieerd worden: krijgen ze op tijd het geld op hun rekening, hebben ze genoeg geld, zoals de begroting vraagt, kijken of er klachten zijn geweest, hoe verloopt de communicatie, is iedereen daarover ingelicht hoe het systeem werkt. Goed informeren over alles. Is dat allemaal gebeurd? Dat is de essentie van het werk.

> X10: Als je het goed uitlegt, begrijpen ze dat wel. Daarvoor moet je zorgen als overheid, dat dat uw taak is. Allee, dat beschouw ik als… Goed communiceren en altijd uitleggen waarom. Gelijk aan een kind dat altijd vraagt waarom. Geef daar dan een antwoord op.

> X15: Dat zijn kleine incidentjes hoor.. in communicatie enzo, en dan wordt gezegd van 'de klant had daar wel recht op informatie' en dat niet afdoen als 'dat is voor hen toch niet van belang', nee, we moeten daar wel rond communiceren.

Het feit dat men ook geëvalueerd wordt op klantvriendelijkheid, toont aan dat het als kerncompetentie beschouwd wordt binnen de administratie Welzijn.

> X6: Op de evaluatie komt dat wel ter sprake, of je klantvriendelijk geweest ben.

Toch vinden we ook uitspraken terug waaruit blijkt dat men de recente nadruk op klantvriendelijkheid wat overdreven vindt. Zowel een jongere als een oudere

medewerker vinden het een waarde die een intrinsieke ingesteldheid vraagt. De een werkt op een buitendienst, de ander op een centrale dienst.

> X16: Ik heb soms de indruk dat er open deuren worden ingetrapt, zo van 'klantvriendelijk' enzo.. ah ja natuurlijk, da's.. inderdaad.. je hebt dat intrinsiek in u, dat is natuurlijk ook de reden dat je interesse hebt in werken in de overheid! Als je zeer individueel gericht bent naar uw eigen carrière, ja, dan…

> X10: Klantgericht zijn.. ja waarom zouden we nièt klantgericht zijn?! Als je een winkel hebt of je bent melkboer, dan ben je ook klantgericht, he! Iedereen met een job is klantgericht, he! Dat is een ingesteldheid, he! Daar moet je niet over nadenken.

Zowel de ambtenaren van de centrale dienst als van de buitendienst, zowel jongere als oudere medewerkers verwijzen naar de functie van dienstverlening van de overheid, en naar klantvriendelijkheid als waarde.

4.8 Technische competenties

4.8.1 Comparatieve analyse

Tabel 8: Technische competenties			
Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
-Rationaliteit -Focus op management -Kennis -Intellectuele capaciteiten	-Focus op management -Kennis -Focus op efficiëntie	-Generalistische kennis -Professionele vaardig-heden -Merit -Beleid vs. management	-Rationaliteit -Professionele vaardigheden -Merit -Generalistische kennis

In elke van de vier cases komt de discussie over het bezitten van technische competenties van ambtenaren uitgebreid aan bod. Deze discussie is echter niet waardevrij en werpt dus een waardegeladen schaduw over de respectievelijke administraties.

In de Franse administratie is rationaliteit een belangrijke waarde (Rouban 2001). De traditionele focus op algemene kennis en kennis van managementtechnieken, al van tijdens de opleiding, houdt hiermee verband (Lhomme 1966;Vigouroux 1997). De

intellectuele capaciteiten en de wijsheid (een waardegeladen begrip) van ambtenaren worden maatschappelijk ook sterk gewaardeerd (Kessler 1986). Hierdoor krijgt de administratie een elitair en technocratisch aura.

Hoewel in de Nederlandse administratie een gelijkaardige focus op kennis heerste (Van Poelje 1957;Van Braam 1974), dateert de focus op de kennis van managementtechnieken slechts van in het New Public Management tijdperk (Hupe 1992;Hammecher en den Dunnen 1997). Dit bracht met zich mee dat efficiëntie zich kon ontwikkelen tot een zelfstandige waarde (Noordegraaf 1999;Bovens 1990).

Net zoals in de andere gevalstudies is kennis in de Britse overheid een belangrijke waarde. Er wordt van ambtenaren een aantal professionele vaardigheden verwacht en lage standaarden worden niet getolereerd (O'Toole 2000;Studlar 1996;Chapman 2000b). De beste indicator voor deze kennis denkt men te vinden in een algemene opleiding (Chapman 2000b;Bevir en Rhodes 2003). De nodige specialistische kennis dient men te verwerven in training-on-the-job. De achting voor generalisten is dan ook zeer groot en is pas de laatste jaren, na het Fulton Report, afgenomen (Theakston 1995). Een carrière in de Civil Service is van oudsher ook gebaseerd op merit of verdienste. Dit principe werd ingesteld om patronage en politisering tegen te gaan, maar het is eveneens een belangrijke kwaliteitswaarborg voor de professionalisering van de openbare dienst (Chapman 2000b;Woodhouse 1997;Johnson 1985;Nolan Committee 1995;Treasury and Civil Service Committee 1994). Zoals eerder gesteld, moet de beleidsrol tegenwoordig een modus vivendi vinden met een meer managementgerichte rol en bijhorende waarden (Theakston 1995;Barberis 1997). De Civil Service is geëvolueerd tot een instelling die prestatiegericht is en efficiëntie en kwaliteitsdenken hoog in het vaandel hebben staan (Horton 2001;Cabinet Office 1999), naast de waarden uit het traditionele ethos.

Toen de idee van de rechtsstaat in de negentiende eeuw zijn intrede deed in Pruisen, werd juridische kennis het belangrijkste onderdeel van de opleiding van de hogere ambtenaren. Het legalistisch, rationeel denken moest tegenwicht bieden aan de politieke willekeur, nepotisme, enz. Dit overwicht aan juristen in de (hogere) ambtenarij en de focus op professionele kwaliteiten en het diploma blijven onveranderd met uitzondering van twee periodes. Tijdens de periode van het Derde Rijk werden trouw aan het Nationaal-Socialisme en aan de *Führer* hoger

gewaardeerd dan de juiste opleiding of vaardigheden. Ook in het communistische Oost-Duitsland was trouw aan de partij van groter belang dan het diploma (Hattenhauer, Hans 1993); (Derlien 2003). Na WOII en na de hereniging in 1989 werden deze situaties echter snel hersteld. Nu zorgen de universitaire rechtsopleiding en de interne opleidingen binnen de openbare dienst, die ook op recht gefocust zijn, voor generalistische (hogere) ambtenaren met algemene professionele waarden en vaardigheden (König, Klaus en Siedentopf, Heinrich 2001). Het merendeel van de topfuncties binnen de algemene openbare dienst, inclusief de ministeries wordt bezet door deze generalistische, meestal statutaire, ambtenaren (Derlien 2003). Ondanks de intrede van het NPM-denken in Duitsland in de jaren 1990, blijft de overtuiging van veel personeelmanagers dat de jurist alle competenties en vaardigheden bezit die nodig zijn binnen de ambtenarij (Löffler, Busse en Hoppe 2002); (Derlien 2003).

4.8.2 Case Kind en Gezin

Technische competenties zijn belangrijke waarden voor medewerkers van Kind en Gezin. Niet alle competenties die in de landenstudies worden aangehaald, zijn echter voor hen van belang. Zo vinden ambtenaren van Kind en Gezin een generalistisch profiel, zoals in het Verenigd Koninkrijk, of een sterk intellectueel karakter van het ambt, zoals in Frankrijk, absoluut niet belangrijk. Bovendien blijkt uit de antwoorden dat de waarden van de ambtenaren op dit vlak en de verwachtingen van Kind en Gezin voor een belangrijk deel samenlopen. Waar Kind en Gezin de laatste jaren vooral de nadruk heeft gelegd op een aantal *gedragscompetenties* (zowel eigen als deze van de Vlaamse overheid), is deze verschuiving ook bij de medewerkers duidelijk merkbaar. Communicatie, samenwerken, voortdurend verbeteren worden het vaakst vermeld.

> X11 … Dat zijn toch onze kerncompetenties en goed kunnen samenwerken met anderen [ ]… dat ze up to date blijven, dat ze zich bijscholen.

> X5: Communicatief ook, communicatie…

X5: Er is enorm gewerkt naar teamwork ook, de verantwoordelijkheid wordt verdeeld.[ ]… nu kan je toch ergens terecht of voor een open gesprek… Vandaar dat er ook enorm gewerkt is de laatste tijd naar communicatie.

X3: Ik vind wel dat er een aantal dingen door beïnvloed worden. Bij ons wordt ook gestimuleerd van wat vakliteratuur te lezen, en dat wordt ook echt gestimuleerd. Ook het samenwerken: je hebt iets gedaan of je moet iets doen. Je gaat gauw even overleggen hoe je het aanpakt of hoe je het het beste doet.
X11: Veel met werkgroepen. .
X5: Ja maar dat is niet op alle diensten zo hoor.

X10: Dat ik in een dienst ben gekomen waar men ook veel ruimte heeft. Men wordt opgeleid, men wordt betrokken, er zijn verschillende functies en er is een wekelijks overleg met iedereen. Dus iedereen weet waarover wie met wat bezig is. Dat is zeer positief….

X10: … nu zie ik, wij zitten ook verschillende afdelingen, verschillende teams, dat er toch aan gewerkt wordt, dat die mensen met mekaar praten. Als wij met iets bezig zijn, dat we…. Er moet een klik zijn: “die mensen moeten wij daar bij betrekken”

X1: En intern ook, afdelingsoverschrijdend zelfs, als er binnen kinderopvang initiatieven genomen worden waarvan er een raakpunt is met Preventieve Gezinsondersteuning, wordt die afdeling daarbij betrokken.

X13: Ja, dat moet bij ons een klik geven van “oei, die mensen moeten erbij” of “we moeten advies vragen”

MODERATOR 2: De dingen die kind en gezin van de medewerkers verwacht…?
X10: Verantwoordelijkheidszin, samenwerken, aanpassing…
X7: Responsabilisering.
X10: Voortdurend een leerproces zijn

> MODERATOR 2: Als ik dat zo hoor is de verwachting naar samenwerken een heel belangrijke verwachting ?
> X7: En communicatie.

Uit deze getuigenissen blijkt dat de meeste verwijzingen naar competenties zich situeren in deze sfeer, terwijl verwijzingen naar het bezit van algemene of specialistische kennis of verwijzingen naar *vaktechnische competenties* slechts sporadisch gebeuren. Bovendien gebeurt een dergelijke verwijzing niet vanuit een ambtenarenrol, maar eerder vanuit een expertrol.

> X1: Ik voel mij geen ambtenaar als een voorziening mij contacteert en mij informatie vraagt in de toepassing van de regelgeving die heel complex is.

> X7: Ik heb mij voorgenomen om zeker nooit mijn beroepsgeheim [als verpleegster] te overschrijden

De *kwaliteit* van het afgewerkte product of de geleverde dienst is heel erg belangrijk. Het nastreven van kwaliteit is voor de geïnterviewde personeelsleden een belangrijke waarde. Dit getuigt van een zekere graad van engagement naar de taak die men binnen de organisatie uitoefent. Dit is opnieuw een referentie naar de expertrol die men binnen de organisatie opneemt.

> X2: Maar dat de ouders kunnen zeggen, als je bij kind en gezin gaat…
> MODERATOR 2: Het is bij wijze van spreken een stempel, een kwaliteitswaarborg ?

> X8: …. Dat, dat we de ruimte krijgen om de doelen van de organisatie kwalitatief te bewerkstelligen.

> X12: Om dingen te doen die belangrijk zijn voor het doel van de organisatie en op een kwaliteitsvolle manier…

> MODERATOR 2: Als je zegt “wat is er dan belangrijk ?”… Wat is er dan belangrijk ?

X7: De kwaliteit…
X8: Bij wat dat je doet…

Een ander element van technische competenties dat we uit de landenstudies konden afleiden is de al dan niet recente *focus op management*, met daartegenover een focus die eerder gericht is op de beleidsrol. Een dergelijke managementfocus is binnen Kind en Gezin duidelijk aanwezig. De verwijzingen naar de gedragscompetenties waren hiervan al een eerste illustratie. Verder blijkt uit de interviews ook dat waarden uit het moderne management zoals efficiëntie en dynamisme niet onbelangrijk zijn. De focus op moderne beleidsvoering is echter slechts minimaal aanwezig (zie eerder 4.1).

MODERATOR 2: Als ambtenaar vind ik het belangrijk dat …
X9: Heel kort. Dat ik werk voor een dynamische instelling. Ik zeg daarmee niet dat dat zo is, maar…

X7: Ik ben vrij positief naar de modernisering toe, omdat ik ook vind dat de instelling een heel ander imago naar de buitenwereld heeft.

X12: Aan de andere kant vind ik ook wel dat een overheidsdienst efficiënt moet zijn, zonder het menselijke natuurlijk uit het oog te verliezen…

X12: Dat je ook kunt zeggen, daar staan wij voor, voor die doelen, die kunnen en willen wij bereiken.

Uit deze resultaten blijkt dat de visie van ambtenaren van Kind en Gezin op technische competenties relatief beperkt is in vergelijking met de invulling in het analysekader. Verschillende elementen komen immers niet aan bod. Desondanks is men zowel gericht op de taak (de kwaliteit van het resultaat ervan althans) als op gedragscompetenties in het beheer van de taak. Er is wel een duidelijk verschil wat betreft deze gedragscompetenties tussen de personeelsleden van respectievelijk binnendiensten en buitendiensten. Medewerkers in buitendiensten hechten meer belang aan communicatie, terwijl medewerkers uit binnendiensten veel meer gericht zijn op de meer recentere kerncompetenties. Het centrale HRM-beleid dringt in dit opzicht niet door tot in alle lagen van de organisatie.

4.8.3 Case administratie Welzijn

Hoewel *technische competenties* belangrijke waarden zijn voor medewerkers van de administratie Welzijn, zijn niet alle competenties die in de landenstudies worden aangehaald voor hen van belang. Zo vinden zij net zoals de medewerkers van Kind en Gezin een generalistisch profiel of een sterk intellectueel karakter van het ambt niet belangrijk. De competenties die het meest benadrukt worden zijn goed communiceren en samenwerken, welke ook opgenomen zijn onder de *gedragscompetenties* van de Vlaamse Overheid.

Aan de ene kant wordt de grootste nadruk gelegd op de communicatie tussen de verschillende diensten. Veel van de geïnterviewde ambtenaren hebben het idee dat ze te weinig op de hoogte gehouden worden.

> X1: De planeet Welzijn zou dus best een glazen planeet zijn, he. Open communicatie en zo. Zodat de personen aan de top ook weten wat er soms aan de basis gebeurt. Veel meer, ja… veel meer overleg, en dat er veel meer communicatie, ja, dat is wel een beetje het woord denk ik. Je wordt soms misbegrepen, d'r zijn wel wat lijnen, maar de doorstroming…

> X12: D'r wordt ook veel te weinig gecommuniceerd, vind ik. Je weet niet waar ze juist naar toe willen, eigenlijk. En, allee, voor mijn eigen dan, weet ik toch graag wat dat voor mij gaat betekenen. En voor de dienst ofzo. En dat weet je nu eigenlijk niet.

> X12: Ik denk ook dat de planeet heel divers is, omdat je veel verschillende takjes hebt, die soms wel weinig communiceren, allee, je hebt echt wel veel verschillende afdelingen. Bijvoorbeeld bij ons.. soms werk je voor sommige dingen wel samen met andere diensten, maar dat werkt niet altijd even vlot, eigenlijk.

> X15: Daar sluit ik mij wel bij aan. Je ziet de maatschappelijke context, die inderdaad heel complex is, en met elkaar in verband staat, maar op niveau van welzijn, onze administratie, is de communicatie tussen de eigenlijk zeer betrokken, gelinkte diensten, is eigenlijk zeer beperkt.
> X12: Tussen de medewerkers loopt het wel goed, maar tussen de chefs absoluut niet. Waardoor dat je dikwijls heel traag vooruitgaat. Allee, in mijn

geval.
X16: Ik vind zelfs voor binnen één afdeling, mijn buitendienst en dan hier, de communicatie, da's gewoon verschrikkelijk.

X16: En als er dan open communicatie en eerlijkheid is, dan ga je misschien wel kunnen verstaan waaróm die beslissing genomen is. En nu is dat niet zo.

In tegenstelling tot de communicatie tussen de verschillende diensten, wordt de *samenwerking* tussen de individuele ambtenaren als veel gunstiger beschouwd.

X7: De collega's. Dat je daar een goeie band mee hebt. En dat lukt wel.
X6: Nogal chance.
X7: Hey, die heb je soms nodig, he!
X6: Als je in een team zit dat niet marcheert, komt dat er ook nog bij.
X7: Dat doet veel, hoor.

X13: Ze zijn hier wel.. vriendelijk voor elkaar, ik heb hier maar weinig hooglopende discussies gezien. Als iemand hier een probleem heeft, iedereen springt altijd direct bij; […] een heel grote bereidheid om mekaar te helpen;

X15: Ook de contacten tussen de collega's, ook al ken je mekaar niet, je hebt elkaar occasioneel nodig, en dan is er een zeer grote bereidheid, een zeer grote kwaliteit ook van het geleverde antwoord op de vraag.

X12: En soms geven ze die opdrachten aan mensen die er echt niks van afweten, he! Dan moet je ook nog eens bij uw collega's te rade gaan.

X13: En gelukkig is het hier zo wel dat je op dat moment bij u collega's terecht kan, en zo vlug het een of ander eens vragen, en u snel in de materie in te werken. En dat dan toch zo goed mogelijk proberen af te handelen.

X13: En dan heb je wel het geluk dat je nog uw vangnet hebt..van collega's.

Net zoals bij Kind en Gezin blijkt dat de meeste verwijzingen naar technische competenties verwijzingen naar gedragscompetenties zijn. Verwijzingen naar het

bezit van algemene of specialistische kennis of verwijzingen naar *vaktechnische competenties* komen niet zo vaak voor. Wanneer men er toch naar verwijst, betreft het vaak de eigen expertrol.

> X3: Ik ben op de eerste plaats opvoeder en op de tweede plaats ambtenaar. Samen gaat het niet. Je kunt niet én ambtenaar zijn, evenveel als opvoeder zijn. Je kunt niet evenveel opvoeder zijn als ambtenaar. Je bent ofwel ambtenaar, ofwel opvoeder. Ik voel mij opvoeder, maar dan geruggesteund door de ambtenarij.

> X13: Dan heb ik mobiliteit gedaan omdat ik toch wel iets wou dat dichter bij mijn diploma lag. […] Dan ben ik bevorderd naar boekhouder.
> X11: We willen toch allemaal binnen de eigen belangstelling blijven, he?
> X13: Ja, toch wel, he, uiteindelijk..

Eveneens zoals bij Kind en Gezin is de *kwaliteit* van het afgewerkte product of de geleverde dienst heel erg belangrijk. Dit is opnieuw een referentie naar de expertrol die men binnen de organisatie opneemt.

> X5: Ik denk dat er niet zoveel verschil hoeft te zijn of je nu voor Welzijn werkt, of op een andere tak van de Vlaamse Gemeenschap, ik denk dat je sowieso altijd uw werk naar behoren moet doen.

> MODERATOR 1: En wat houdt dat voor u in, goed presteren?
> X5: Euh…dat je toch ook wel de resultaten behaalt die er vooropgesteld werden.

> X10: Mijn opdracht is een jaaropdracht, als hij goed is, is het toch goed? […]En als er zo een aantal jaren voorbij lopen, zonder serieuze conflicten, zonder echte klachten over de hulpverlening, diepgaande klachten, hé? Dan zijn we op de goede weg.

> X15: Wij komen ook in van die situaties, onze materie komt veel in de pers, en dan ja.. ze bellen je om vijf uur ’s avonds dat je om tien uur ’s morgens cijfers moet hebben over de verplichte nieuwkomers,…[…] het zijn slechte cijfers… maar de media vragen het […]En je moet dan wel íets geven […]En

> daar voel ik mij dan inderdaad niet goed bij. Want je ziet dan van die cijfers in de pers verschijnen waar je van weet wat het maar waard is.

Een ander element van technische competenties is de *focus op management*. Uit de focusgroepen blijkt vooral dat de waarde uit het moderne management die het meest aan bod komt die van efficiëntie is.

> X3: Ik denk niet graag in die termen [van financiële efficiëntie].
> X2: Je bent met mensen bezig.
> X3: Je kan niet tegelijk met mensen en centen.. ik bedoel.. dat kan ik mij niet voorstellen, dat ik met mensen bezig ben, en toch met centen. Dat gaat niet. Die gaan nooit samen.

> X12 [op de vraag om de zin *ik vind het als ambtenaar belangrijk dat…*aan te vullen]: dat de middelen goed besteed worden. Dat er ook concreet resultaat van komt, van al die inspanningen die geleverd zijn. En liefst zo efficiënt mogelijk.

> X8: Ik vind dat je dan heel efficiënt moet zijn, elke frank moet goed besteed zijn.

> X9: Maar we moeten ook veel dingen doen die niet efficiënt zijn, die alleen maar dienen om statistieken op te stellen, of dingen waar je eigenlijk niks aan hebt. Da's ook geen efficiënt werk, he? Ik kan mij werk veel beter in andere dingen steken dan in de dingen die wij soms moeten doen. […]
> X9: Ik denk niet dat wij ervoor verantwoordelijk kunnen zijn, als werknemer van een instelling. Je kan alleen uw werk zo goed mogelijk doen. En je moet doen wat je moet doen, wat er opgelegd wordt, maar dat je je verder.. geld.. ja.. dat speelt wel mee, maar ik vind niet dat je daar zelf…

> X16: Ik vind dat wel belangrijk, maar ik merk, in de praktijk, ik bots daar regelmatig mee. Dat ik op dingen stoot die volgens mij niét efficiënt zijn.

> X1: Ze maken het erg complex, met het resultaat dat het nu al een paar jaar erg flauw, erg onefficiënt werkt. Ik vind dat demotiverend. Ik vind dat

> persoonlijk wel demotiverend dat je te maken hebt met zo'n onefficiënte systemen, die euh.. voor een klein KMO'tje zelfs niet zouden kunnen.

Net zoals bij Kind en Gezin stellen we een beperkte visie op technische competenties vast bij de ambtenaren van de administratie Welzijn. In vergelijking met het analysekader komen verschillende elementen niet aan bod. De taak (de kwaliteit) en de gedragscompetenties voor uitvoeren van deze taak komen wel aan bod. Hier kunnen we echter een substantieel verschil vaststellen tussen personeelsleden uit binnendiensten en buitendiensten. Medewerkers in buitendiensten hechten meer belang aan communicatie. Medewerkers uit binnendiensten zijn meer gericht op de recente *kerncompetenties*, al wordt het cliëntgericht werken ook wel bekritiseerd:

> X11: Wij moeten geen cliënten bedienen, wij moeten zorgen dat iederéén goed bediend wordt. Terwijl dat hele cliënt-denken toch gewoon overgenomen is uit het bedrijfsleven. En van het denken daar. Er is geen keuze, er is maar 1 overheid, dus er geen keuze, het zijn grondrechten.

We kunnen met andere woorden besluiten dat het moderne HRM-beleid nog niet tot de volledige organisatie is doorgedrongen.

4.9 Bureaucratie

4.9.1 Comparatieve analyse

Tabel 9: Bureaucratie

Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
-Continuïteit -Gelijkheid -Neutraliteit -Aanpassing -Centralisatie -Primaat van de politiek	-Continuïteit -Neutraliteit -Objectiviteit -Instrumentaliteit -Primaat van de politiek	-Neutraliteit -Objectiviteit -Hiërarchie -Onpartijdigheid -Anonimiteit -Centralisatie vs. agentschappen	-Gelijkheid -Neutraliteit -Objectiviteit -Hiërarchie -Decentralisatie

Bureaucratische waarden zijn een laatste gemeenschappelijk thema in de vier cases. Deze dimensie hangt sterk samen met tabel 6. Hoewel gelijkheid een belangrijk onderdeel is van een bureaucratisch systeem, zijn er toch meer elementen die in dit

laatste een rol vertolken. Bovendien is gelijkheid meer dan enkel een gelijke behandeling. Daarom opteren we ervoor om de dimensies gelijkheid en bureaucratie gescheiden te behandelen.

In Frankrijk worden de bureaucratische waarden weergegeven in de wetten van de openbare dienst. Continuïteit, gelijkheid, neutraliteit en aanpassing of veranderlijkheid zijn bijgevolg de belangrijkste elementen van de bureaucratie (Pisier 1989;Auby en Raymundie 2003). Wanneer men centralisatie (zie tabel 2) en het primaat van de politiek (zie tabel 1) toevoegt aan deze waarden, heeft men een specifieke toepassing van Webers bureaucratie die Frankrijk bijzonder goed op het lijf geschreven is.

In Nederland verschilt de toepassing van de bureaucratische principes lichtjes. Ook zijn de bestaande principes niet zo grondig geïnstitutionaliseerd als in Frankrijk.

De Nederlandse bureaucratie is daarentegen meer gefocust op praktische werkregelingen. Hierdoor komen vooral waarden zoals instrumentaliteit, continuïteit, neutraliteit en het primaat van de politiek aan bod (Hoetjes 2000;Van Braam 1974). Dit leunt iets dichter aan bij Webers originele begrip van bureaucratie, dat niet overheidsspecifiek was.

Zoals bij tabel 6 al vermeld is, is een gelijke behandeling een belangrijke waarde in de Britse ambtenarij. Gelijkheid en objectiviteit spelen hierin een sleutelrol. Maar ook onpartijdigheid, neutraliteit ten aanzien van de politieke overheid die aan de macht is, is van zeer groot belang. Velen beroepen zich erop dat dit het kernpunt is van de Civil Service (Chapman 2000b;Woodhouse 1997;Bevir en Rhodes 2003;O'Toole 1998;Studlar 1996;Tickner 1974;Johnson 1985;Nolan Committee 1995;Treasury and Civil Service Committee 1994;Pratchett en Wingfield 1996). Dit vormt een hoeksteen van de werking van de Civil Service. De onpartijdigheid van (vooral) topambtenaren stelde de Civil Service in staat om veranderingen van parlementaire meerderheden naadloos op te vangen. Ook in de recente, meer marktgerichte hervormingen blijven deze waarden behoren tot de kern van de Civil Service (Horton 2001;Cabinet Office 1999a). Ook anonimiteit is van zeer groot belang (O'Toole 1997;O'Toole 1998;O'Toole 2000;Bevir en Rhodes 2003;Marsh, Richards en Smith 2001;Tickner 1974;Greenaway 1995;Richards en Smith 1998;Brereton en Temple 1999;Public administration select committee 2002). Dit is noodzakelijk om het primaat van de politiek ten volle te kunnen laten spelen en zich

van alle rollen te kwijten. Vandaar dat ook geheimhouding een cruciaal element is in de relaties met minister en buitenwereld (Bevir en Rhodes 2003;Studlar 1996;Wright 1973;Richards en Smith 1998;Public service committee 1998). Nochtans is er tegenwoordig wel degelijk meer ruimte voor openheid binnen de werking van de overheid (Horton 2001). In het verleden was centralisatie in de Britse overheid van zeer groot belang (Woodhouse 1997). Het ontstaan van agentschappen heeft gezorgd voor een feitelijke splitsing van de Civil Service, ook op cultureel vlak (Winstone 2003). Ondanks deze evolutie wordt de Civil Service nog steeds als een collectief beschouwd (Chapman 2000b), wat een grote interne verbondenheid creëert.

De Duitse bureaucratie is in grote mate gebaseerd op het ideaaltype van Weber. Dit kan worden samengevat als een continue uitoefening van het staatsbestuur op grond van algemene regels en schriftelijke stukken door onpersoonlijke ambtenaren. Het staatsbestuur wordt opgedeeld in hiërarchisch geordende taakeenheden en uitgevoerd door deskundige ambtenaren, die onderworpen zijn aan strenge, uniforme ambtsdiscipline en controle (de Boer en Riemersma) (Bendix, Reinhard 1962). Ondanks dit nog altijd geldende ideaal (Derlien 2003); (Löffler, Busse en Hoppe 2002) moet er toch op een aantal nieuwere elementen gewezen worden. De ambtenarij als continu systeem is een relatief begrip geworden wegens de hoge mate van partijpolitisering van de hogere ambtenaren (al blijven professionele vaardigheden het belangrijkste criterium bij de aanwerving en promotie). Sinds de jaren 1990 staan de bureaucratische structuren van de openbare dienst voor het eerst ter discussie. De bureaucratie wordt niet meer automatisch geacht het meest effectieve en efficiënte systeem te zijn (Derlien 2003). In het gedecentraliseerde systeem is er vooral aandacht voor NPM-waarden op het niveau van de lokale besturen (König, Klaus 1997).

4.9.2 Case Kind en Gezin

Bureaucratische waarden zijn bij de ambtenaren van Kind en Gezin prominent aanwezig. Net zoals bij de landenstudies, blijken bureaucratische waarden een belangrijk aandeel te hebben in het waardepatroon. Waar in de landenstudies de dimensie bureaucratie een zeer gevarieerde aanblik vertoonde, is deze dimensie bij Kind en Gezin echter sterk gefocust op een beperkt aantal elementen.

Aanpassingsvermogen, instrumentaliteit, anonimiteit en continuïteit maken blijkbaar geen deel uit van het bureaucratische concept van de ambtenaren van Kind en Gezin. Neutraliteit en objectiviteit zijn wel aanwezig. Zoals eerder gesteld, betreft het hier vooral de *gelijke behandeling* vanuit een bureaucratisch oogpunt. Een neveneffect hiervan is de standaardisatie in de procedures.

> X14: Maar ze weten soms niet wat er nog ligt. Iemand in de privé stuurt zijn dingen op maar die weet niet wat er nog ligt te wachten. Maar ze moeten toch een andere niet voorpakken.

> MODERATOR 2: En iets als objectiviteit….?
> X2: Ik denk dat dat heel belangrijk is.
> X4: Ja.
> X5: Ik denk dat dat iets is..

> X7: …eenvormigheid van het aanbod, gelijk ik u in het begin ook… dat is moeilijk realiseerbaar omdat je dus met…. Als je per regio al met een 15-tal mensen zit, daar heeft Kind en Gezin ook wel een grote inspanning aan gedaan. Via vormingen eenvormigheid qua inhoud, dus dat we dezelfde adviezen hanteren.

Een ander belangrijk element is de verantwoording die eigen is aan een politiek aangestuurde bureaucratie. Alle activiteiten binnen een bureaucratische organisatievorm, moet men kunnen verantwoorden. *'Accountability'* of verantwoording is een verwachting die sterk leeft binnen de organisatie Kind en Gezin. Hoewel de geïnterviewde medewerkers dit terdege beseffen, ervaart men dit niet altijd als aangenaam. Dit wijst erop dat verantwoording als waarde nog niet helemaal geïnstitutionaliseerd is. Zeker de verschuiving van het loutere naleven van regels naar een accountability op basis van prestatiemeting, wordt door sommigen zwaar op de korrel genomen. Een dergelijke controle op de prestaties houdt hen weg van hun kerntaak en staat op die manier een kwalitatieve dienstverlening in de weg.

> X2: De meeste werken volgens het boekje…

MODERATOR 1: Maar de reden om geen achterpoortjes te nemen. Je kan als reden hebben “het gaat uitkomen”, maar je kan ook als reden hebben “nee, regels moeten gevolgd worden”.
X2: Ja, maar dat gaat gewoon niet… ik denk niet dat dat hier…
X5: Maar ook al… soms zegt je hart anders dan je verstand… ook al wil je op dat moment voor gelijk daar een mouwtje aanbreien, tot op een bepaald niveau gaat dat gaan… als dat iets intern is. Maar van het moment dat je iets nodig hebt, qua een handtekening of een besluit, dan ga je blok zitten. En is het nu niet, dan zal het later zijn, bij de pensioenaanvraag ofzo… omdat je dat bepaalde documentje tekort gaat hebben.

X1: Controle, kwaliteit, dat is toch inderdaad… die doen dus inderdaad bij al die voorzieningen kwaliteitscontrole, elke voorziening heeft een dossier bij Kind en Gezin. Het wordt om de zoveel tijd gecontroleerd, krijgt subsidies, maar daarna ook weer controle van gegevens die moeten ingediend worden…

X7: Maar we moeten meer in lijnen lopen en verantwoording afgeven gezien het geld van de Vlaamse Gemeenschap komt. En dat is wel voelbaar in het veld vind ik, dat onze werkgever uiteindelijk een verantwoording van “wat gebeurt er met ons geld ?”. En dat ervaar ik niet altijd als aangenaam.

X9: Maar wat verlangen ze van ons… uw cijfers terug hé. Dat dat, dat en dat en dat gedaan wordt
X10: jullie geven cijfers, jullie kunnen dat goed weergeven in cijfers, wij moeten ook op bepaalde tijdstippen kunnen aantonen van: “dat is gerealiseerd” . Wij hebben ook onze doelstellingen, wij hebben geen klanten, of van zoveel kraambezoeken, of zoveel per voormiddag… Wij hebben andere dingen, en wij moeten dat ook kunnen aantonen.

X1: Ik voel mij ambtenaar in die zin dat ik mij verantwoordelijk voel voor het vele geld dat op dossierbeheer, figuurlijk dan, door mijn vingers gaat, en dat overheidsgeld is en waarvoor voor elke euro verantwoording moet kunnen afgelegd worden.

X12: …die strijd enerzijds wel die procedures en papieren en anderzijds ook wel kwaliteit willen bieden en …

X8: Ik moet verantwoorden, ik moet mijn houding verantwoorden, ik moet mij kunnen verantwoorden…

Omdat accountability echter nooit 100 procent waterdicht kan zijn, is het binnen een bureaucratie echter evenzeer van belang dat ambtenaren *betrouwbaar* zijn. Dit is één van de kerncompetenties van de Vlaamse overheid. Ambtenaren van Kind en Gezin dienen zich steeds integer op te stellen. Dit is sterk aanwezig bij personeelsleden van Kind en Gezin.

X2: Eerlijk… vertrouwen.
X3: Er is vertrouwen in de mensen die er werken.

X2: Vooral betrouwbaarheid ook.

X3: Er is ook de audit die nagaat of alles betrouwbaar is.

X4: Qua betrouwbaarheid, dan zijn er soms mensen waaraan je kunt twijfelen. Je moet een positief mensbeeld hebben… de meeste mensen hebben dat ook, maar…je moet ook niet naïef zijn… sommige mensen lopen eens een keer naast de lijnen.

X7: Maar bij ons, de verpleegkundigen, weten ze dat ze in vertrouwen terecht kunnen hun bepaalde problemen die er zich zijn…

Een ander aspect dat binnen een bureaucratische structuur sterk aanwezig is, is *hiërarchie.* In dit opzicht heeft Kind en Gezin een grote verandering doorgemaakt de laatste 25 jaar. Vroeger was de hiërarchie veel formeler en sterker afgelijnd. Dit is nu veel minder het geval. Nochtans zijn de veranderingen niet overal even sterk doorgedrongen. Waar in de binnendiensten de oude hiërarchische gewoonten vervaagd zijn, leeft dit bij de buitendiensten nog sterker. Hier is het veranderingsproces nog steeds in volle gang.

MODERATOR 2: Maar is het veranderd ten opzichte van 25 jaar geleden ?
X5: Ja de niveaus zijn enorm veranderd.
MODERATOR 2: Hoezo ?

> X5: Ja vroeger was dat echt een E een D een C, vanaf een B kon je al een keer… en een A ja, daar keek je naar op, dat was een heel andere mentaliteit, dat was echt zo, nu is dat, allez, dat wordt zelfs niet meer zo… allez, dat vind ik, ik weet niet of dat overal zo is… als we nu naar de nieuwe leidinggevende mensen kijken, dat is met een voornaam. Vroeger kwam dat niet in u op voor aan uw chef " ah dag Jef of Jules of Arthur". Je ging twee minuten later naar zijn bureel mogen gaan en de opmerking krijgen "ik ben nog altijd mijnheer of madam". Dat zijn kleinigheden, maar dat schept een andere sfeer. Toch is dat respect daarvoor niet anders. Ze benaderen u anders en je kan er een veel opener gesprek mee hebben. En als er iets is, denk ik toch, ga je er vlugger naar toe gaan.

> X7: … bij ons is dat totaal anders… daar is een kruis over, wij moeten binnen de lijntjes lopen.

> X8: [op de 'planetenvraag'] weet je wat, op mijn planeet staat Kind en Gezin centraal, waar er heel veel kleine vulkanen zijn, met dinosaurussen en kleine beestjes, ook in het water, dat je ze niet ziet en veel jungle-gedoe [verborgen bureaucratie]…. En heel dat gedoe moet open en bloot en transparant komen.

Een laatste aspect dat aan bod komt is *centralisatie.* De organisatie Kind en Gezin is zelf een agentschap en is provinciaal gedecentraliseerd. Uit andere getuigenissen blijkt echter dat de decentralisatie sterk leeft. Op verschillende vlakken is er immers een tegenstelling tussen personen uit binnendiensten en buitendiensten. Dit wijst op een zeer verregaande decentralisatie. Toch leeft de gedachte van centralisatie in beperkte mate intern voort.

> X6: Wij zijn georganiseerd in heel Vlaanderen, met elke provincie gedecentraliseerd, met in elke provincie een provinciale afdeling en een centraal bestuur te Brussel….. Maar iedereen werkt wel zeer gestandaardiseerd volgens de methodes en met de registratie, is zeer belangrijk ook. Wij zijn een organisatie die zeer sterk geïnformatiseerd is, waardoor we centraal zeer goed weten wat er te velde gebeurt.

> X6: De basisprincipes rond wat we doen en hoe we het doen worden in Brussel bepaald.

Bij de analyse van de dimensie bureaucratie is het opvallend dat vooral personen die in buitendiensten werken zich negatief uit laten over aspecten als verantwoording en hiërarchie. Personen uit binnendiensten hebben deze waarden blijkbaar beter geïnternaliseerd. Het is echter ook mogelijk dat er op bureaucratisch vlak wezenlijke verschillen zijn die deze vaststelling kunnen verklaren.

4.9.3 Case administratie Welzijn

Bureaucratische waarden maken een substantieel deel uit van het globale waardepatroon. Echter, niet alle aspecten die we terugvonden in de beschrijving van de landen komen terug in de analyse van de focusgroepen. Aanpassingsvermogen, instrumentaliteit en continuïteit maken blijkbaar geen deel uit van het bureaucratische concept van de ambtenaren van de administratie Welzijn. Zij spreken echter wel over gelijkheid, neutraliteit en objectiviteit, en leggen hierbij de focus op het principe van gelijke behandeling Het betreft hier dus *gelijke behandeling* vanuit een bureaucratisch oogpunt, en niet bijvoorbeeld de gelijkheid tussen de geslachten of tussen verschillende culturen.

> X1: Als ik in een privé-bedrijf zou werken, dan ja.. dan zou ik eerder geneigd zijn alles te zien in functie van dat bedrijf. Maar nu ben ik meer doordrongen van het idee van .. ja..Je moet toch een keuze maken, gelijkwaardig, objectief behandelen, ik denk wel dat dat een verschil uitmaakt.

> X13: Klantvriendelijk, dat iedere burger gelijk behandeld wordt. Okee, hij vraagt misschien iets, en hij heeft er misschien geen recht op, maar als je dat op een klantvriendelijke manier uitlegt, zo van ‘om die en die en die reden heb je daar geen recht op’.

> X13: Ik zorg dat de eindrekeningen altijd op dezelfde manier gebeuren. Dat is objectief ook.
> omdat je de regels moet volgen, maar ook ja.. die mensen, je ziet die al eens, en ’t is dan niet omdat de één mij sympathieker lijkt, dat ik denk ‘daar ga dan maar ietske minder belang aan hechten, aan dat slechte puntje’, nee, iedereen moet dezelfde behandeling krijgen.

> X8: Ik denk dat ze in de eerste plaats verwachten wat alle werkgevers van hun werknemers verwachten. En voor mijn job is dat dan, dat ik de thema's waar ik mee bezig ben ken, en dat ik heldere nota's kan maken, dat ik objectief advies geef op basis van feiten, met pro's en contra's.

> X1 [op de vraag *'ik vind het als ambtenaar belangrijk dat…'*]: dat je objectief blijft. Dat vind ik toch enorm belangrijk.

> X11: Dat was toch wel een voordeel van de bureaucratie, die examens, daar moet je door. Dat je toch zeker aan bepaalde formaliteiten voldoet.

> X13: Ik zorg dat de eindrekeningen altijd op dezelfde manier gebeuren. Dat is objectief ook.

> X8: De vaardigheden die je moet hebben op basis van uw functiebeschrijving, die worden overlopen en er wordt gekeken in welke mate je die hebt gerespecteerd. Klantvriendelijkheid, objectiviteit, stiptheid, …

> X8: Want ik probeer als ambtenaar toch abstractie te maken van mijn eigen overtuiging, en gewoon objectief en correct te adviseren.

Aan de andere wordt er ook belang gehecht aan het feit dat niet iedereen dezelfde noden heeft, en een gelijke behandeling misschien niet altijd de juiste weg is.

> X14: Gelijkheid is voor mij belangrijk, maar euh.. hoe moet ik dat zeggen.. iedereen objectief benaderen, maar toch uw aanbod aanpassen aan de hulpvraag van de cliënt.
> X13: Aanbod op maat zoals ze zeggen.

> X16: Ik denk dat dat soms efficiënter is dan dat je per definitie iedereen gelijk wilt behandelen en in een kotje wilt steken.
> X12: Dat je wat ruimte laat voor maatwerk, en dat je inspeelt op de noden. Bijvoorbeeld bij ons project.. je gaat bepaalde initiatieven voor OCMW's en gemeenten voor samenwerking die ze nu aan 't opbouwen zijn voor sociale huizen, daar ga je wat meer subsidie aan geven dan aan anderen die gewoon afwachten. Omdat zij eigenlijk de voortrekkersrol opnemen. Wie goed

meehelpt om doelstellingen te bereiken ja.. die op het goede spoort zit.. dat je die.. tijdelijk.. wat meer helpt. Ja, gelijkheid, er zijn 308 gemeenten, je kunt niet letterlijk alle 308 gemeenten hetzelfde geven. 't Is soms toch ook wel een beetje maatwerk.

X14: Gelijkheid is voor mij belangrijk, maar euh.. hoe moet ik dat zeggen.. iedereen objectief benaderen, maar toch uw aanbod aanpassen aan de hulpvraag van de cliënt.

Ook de gelijkheid tussen de ambtenaren is een terugkerend thema. Statuut, niveau, loon, premies, enz… worden volgens hen niet altijd even objectief toegekend.

X6: Wij zijn de lagere niveaus, wij tellen niet mee. Dus ik vind het als ambtenaar belangrijk dat de lagere niveaus ook weten waar het om gaat. Maar nee, wij tellen niet mee. Wij hebben een uitvoerend werk, maar wij mogen niks weten.

X3: En dat wordt niet altijd gewaardeerd naar mijn goesting, want ik doe al 15 jaar het werk van een deskundige, maar ik ben altijd nog maar medewerker.

X6: Mijn collega en ik hebben alle twee ons humaniora gedaan, maar ik werk als assistent, en zij als medewerker. En dat scheelt 10.000 frank per maand. En voor 't zelfde werk! Elke dag moeten wij hetzelfde werk doen! En als je dan weet dat uw collega er 10 per maand meer heeft, da's soms.. […]soms komt dat wel naar boven, en dan, nu werkt zij halftime, en met haar halftime verdient ze nog altijd meer dan ik met mijn fulltime. En dan denk ik bij mijn eigen soms is dat niet eerlijk.

X1: D'r worden ook door een aantal mensen verschillende jobs gedaan, die moeilijk afmeetbaar zijn. Werkt de een dan beter dan de andere, of werkt die meer dan de andere? Je kan toch maar moeilijk in een team maar aan éne een premie geven.

X6: Ik ben niet vast, dus mij kunnen ze altijd buitenzetten. 31 jaar contractueel.

> X6: Neem nu Y bij ons, die ken je, hè? Bij het vorig examen zeggen ze tegen haar: “neem maar deel aan dat examen (*om naar niveau A te gaan*), en als je geslaagd bent krijg je een plaats”. Bon, Y doet tegen haar goesting mee, ze slaagt, en ze zit nu nóg altijd te wachten op een plaats! En nu zeggen ze tegen haar “ja maar Y, je moet de plaats aan jongeren laten”, en zij is 40 jaar! En zij zegt ook “ja maar ik ben moeder van 2 kinderen, ik heb mijn geld nodig, dat is 15.000 frank in de maand dat ik meer zou verdienen”. Nu is ze B, he. En dan lachen ze met haar! “Je moet het toch niet doen voor het geld, hier komen zitten”, zeggen ze dan.

De medewerkers van de administratie Welzijn wijzen er zeer regelmatig op dat het voor hen belangrijk is om verantwoording af te leggen voor hun handelingen, wat typisch is voor een bureaucratische organisatievorm. Het zijn vooral de ambtenaren van de twee hoogste niveaus van de binnendienst die er de nadruk op leggen dat ze met belastinggeld werken, en ze zich bijgevolg terecht moeten verantwoorden voor de manier waarop ze dit geld besteden.

> X7: Ik maak ook werkingsverslagen op elk jaar en dan kijk ik grondig na “is het nuttig besteed, is het niet nuttig besteed? Kan ik het aanvaarden of niet? […]’t Is niet zo gelijk vroeger, zo van “is ’t binnen het budget, hup dan maar, goedgekeurd”, nee, daar kan ik mij niet bij neerleggen, ik vind ook aan wàt dat ze het opdoen, dat dat op een verantwoorde manier moet zijn.

> X16 [op de vraag vul de zin *ik vind het als ambtenaar belangrijk dat…*aan]: dat er een verantwoording voor het gebruik van belastingsgeld wordt gegeven.

> X7: Wij worden eigenlijk wel nauw opgevolgd, eigenlijk. Heel nauw. We worden hier effectief heel grondig geëvalueerd. Ja. Ik word hier tien keer grondiger geëvalueerd dan toen ik op de buitendienst werkte.

> X8: Ik vind het goed dat er zo’n jaarlijkse evaluatie is, waar je uw rapport krijgt. En waar je bij een aantal dingen kunt stilstaan.

Hoewel de meeste deelnemers het eens zijn met de stelling dat er *verantwoording* moet worden afgelegd, wordt er door sommigen ook kritiek op geuit. Men heeft soms het gevoel meer tijd en energie te steken in het zich verantwoorden, dan in het

'echte' werk, of men heeft de indruk dat men zich moet verantwoorden tegenover mensen die niet ten volle op de hoogte zijn van het werk dat zij doen.

> X9: Maar we moeten ook veel dingen doen die niet efficiënt zijn, die alleen maar dienen om statistieken op te stellen, of dingen waar je eigenlijk niks aan hebt. Da's ook geen efficiënt werk, he? Ik kan mij werk veel beter in andere dingen steken dan in de dingen die wij soms moeten doen.

> X3: Ik heb ook dikwijls de indruk dat wij.. dat de leiding gevoerd wordt door mensen die niet weten wat een buitendienst is.

> X7: Of ze komen eens één keer af, in de zoveel tijd, en komen ze zo es een half uurtje zogezegd beoordelen, of kijken wat je doet. Maar dat wat je tenslotte constant doet, dag in dag uit, heb ik het gevoel dat ze daar heel weinig van weten, heel weinig beseffen wat voor tijd, energie, allee, wat je er allemaal voor doet. Je kúnt dat ook niet op papier zetten, hè.

> X7: Ik zie het nut er echt niet van in. Het neemt alleen maar tijd en dinges in beslag. Ah ja, het moet allemaal op papier gezet worden, het moet allemaal naar Brussel gestuurd worden, en hier wordt het bijgehouden. Alsof er hier nog geen papier genoeg ligt. Bergen papier. Terwijl het op een andere manier ook kan.

> X10: Als je ziet wat we de laatste jaren allemaal binnengekregen hebben aan papier, van doelmatigheidanalyses, en boeken langs 't hier en langs 't daar en vanalles, als we die allemaal moeten lezen, en daar mee bezig zijn, dan verlies je uw eigen werk uit het oog. […]Maar al dat papier en die richtlijnen en het moet zo en zo en zo.. en dat heeft niks met de essentie van 't werk te maken.

> X11: Het komt er allemaal bij, terwijl we ook met ons dagelijks werk bezig zijn.

De kritiek op de verantwoordingsplicht kan er anderzijds ook op duiden dat de waarde nog niet helemaal geïnstitutionaliseerd is. We merken in ieder geval dat de medewerkers van de buitendiensten vaker de opmerking maken dat de uitgebreide controle van hun prestaties een kwalitatieve dienstverlening in de weg staat.

Een ander aspect van de dimensie 'bureaucratie' is de *hiërarchie.* Er is een duidelijk onderscheid tussen de uitspraken van de ambtenaren van de binnendienst en die van de buitendiensten. Zij die 'in Brussel' werken wijzen erop dat de huidige organisatie minder beheerst wordt door een focus op hiërarchie, dat de relatie met de oversten informeler verloopt dan vroeger. Dit betekent echter niet dat de structuur minder hiërarchisch is, of dat de procedures geen achterliggende hiërarchie meer kennen.

> X6: En ja, de diensten, die telefoneren naar de baas, niet naar ons persoonlijk. Als ze iets voorhebben is't naar de baas, en die komt het ons dan zeggen.

> X4: Ik heb 5 jaar op de personeelsdienst gezeten, dat was ook.. de communicatie verliep via de baas, maar de nota's, de opdrachten, de richtlijnen waren tot iedereen gericht, in functie van het kabinet, van de minister.

> X10: En ook, ik heb ook ervaren, dat als je contact moet nemen met Brussel, dat ze zeggen 'schrijf een brief naar het afdelingshoofd', terwijl als je hier bent, je passeert gewoon langs zijn bureau, en je klopt gewoon op de deur en je zegt 'ik ben hier', he.

De ambtenaren van de buitendiensten ervaren de hiërarchie vooral in het verloop van de communicatie. Zij nemen zelf nauwelijks contact op met Brussel. Dit wordt door hen ook aangehaald als één van de redenen dat ze zich 'minder ambtenaar' voelen.

> X9: Wij zijn precies een dienst op zichzelf. De ambtenarij, ja, dat merk je natuurlijk wel, in de werking en in de hiërarchie, als er beslissingen moeten genomen worden, maar de dagdagelijkse werking minder.
> X9: Trouwens, in 't verleden is er eens op een andere dienst, iedere keer als er iets scheelde een fax naar Brussel gestuurd, en daar is er toen een rel van geweest, want dat mocht niet, he. Die heeft daar naar haar voeten gekregen,
> MODERATOR 2: waarom mocht dat niet?
> X9: Omdat je dan stappen overslaat, en je slaat mensen over, je respecteert de hiërarchie niet.

> X14: En ’t is eigenlijk alleen de directie van ons instelling die contact heeft met Brussel. Wij nooit, of wij gaan dan naar de administratie om iets te vragen, en zíj nemen dan contact op met Brussel.

> X9: D’r is heel veel hiërarchie, het nieuws geraakt dikwijls niet waar het moet zijn.

We hebben al gewezen op de tegenstellingen die er bestaan tussen de binnen- en buitendiensten wat betreft waarden als ‘aantrekking tot beleid en politiek’, ‘efficiëntie’, ‘verantwoording’ enz. Het gesprek ging dan ook regelmatig in de richting van het thema *‘centralisatie / decentralisatie’*, of over het agentschapdenken.

De mensen die op een buitendienst werken hebben sterk het gevoel dat ze ‘op zichzelf’ staan, dat Brussel veraf is. Ze beseffen wel dat de regels die zij dienen na te leven centraal worden vastgelegd, al hebben ze vaak de indruk dat deze beleidsmakers te weinig weten van de manier waarop er op een buitendienst gewerkt wordt. Ze schrijven dit toe aan de grote afstand, de kloof die er heerst tussen de buitendiensten en de binnendienst.

> X3: Want uiteindelijk scheelt er toch veel hè, op de buitendiensten, daar loopt toch veel mank. Ik denk.. misschien.. de communicatie met Brussel, dat die niet altijd honderd procent is.

> X9: Wij bellen ook nooit naar Brussel, wij. Alles wordt intern opgelost. Het moet al heel extreem zijn voor er iemand naar Brussel gaat.

> X3: Je kunt niet evenveel opvoeder zijn als ambtenaar. Je bent ofwel ambtenaar, ofwel opvoeder. Ik voel mij opvoeder, maar dan geruggesteund door de ambtenarij. […]wat ik feitelijk bedoel met ‘geruggesteund door de ambtenarij’, dat zijn mensen zoals hij [*X8, iemand van niveau A van de centrale administratie, die vaak benadrukt dat hij graag bezig is met het uittekenen van het beleid.]*

> X8: Ik werk nu in Brussel, en dat is juist, ik zie die mensen niet voor wie wij regelgeving maken.

> X9: En als ik dat aan iemand moet uitleggen (*wat een ambtenaar is*) zeg ik 'ja, da's werken voor de staat' maar ik zeg er dan wel bij dat ik op een buitendienst werk, wat toch wel anders is dan mensen op het eerste zicht zouden denken. Maar ja, wat is het werk van een ambtenaar? Eigenlijk hebben wij daar.. wij werken helemaal niet in een groot gebouw met andere mensen zoals in Brussel, heel veel mensen samen, het is echt wel alleen onze dienst. […]Wij zijn precies een dienst op zichzelf.

> X3: Ik heb ook dikwijls de indruk dat wij.. dat de leiding gevoerd wordt door mensen die niet weten wat een buitendienst is.

> X3: Te dikwijls denk ik dat ze.. dat ze met hun eigen bezig zijn.. met idealistische dinges die wij niet kunnen uitvoeren, wat praktisch niet uitgevoerd kan worden. Eigenlijk zouden al die mensen es een paar dagen bij ons moeten komen werken. Of ergens op een andere buitendienst.

De vereenzelviging van de ambtenaren op de buitendiensten met hun werkomgeving gaat soms zo ver dat ze in principe meer belang hechten aan de waarden die ze aan hun instelling verbinden, dan aan de waarden die centraal als primair worden beschouwd.

> X14: Nog iets over die waarden.. allee, bij mij op het werk heb ik ook algemeen een basis-begeleidingshouding, en die strookt met de instelling. En.. ja.. dat kan mij niet schelen of dat strookt met de overheid of niet.

Eén van de medewerkers formuleert de kritiek op het agentschapdenken zeer duidelijk:

> X11: Nu zijn we collega's, nu is het allemaal 'hét' ministerie, nu kunnen we elkaar helpen en elkaar dingen vertellen, maar als dat allemaal andere entiteiten gaan worden die allemaal in contractverhouding met mekaar staan, wat BBB is, concurrentie, dan ga je uw collega's dingen moeten 'verkopen', zeker? Als je zo moet doordenken. Allee, ja, dan ben ik wel blij met de gang die BBB gaat.. (*maakt beweging met hand naar beneden*).

4.10 Andere

4.10.1 Comparatieve analyse

Tabel 10: andere			
Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
-Minachting voor geld	-Flexibiliteit -Rechtsstaat	-Geld is geen motivator -Onafhankelijkheid -Traditioneel -Aversie voor risico's	-Rechtsstaat

In een laatste vergelijking leggen we de elementen, die niet voor alle vier de vier gevalstudies vergeleken kunnen worden, nog eens samen.

In Frankrijk is de meest markante vaststelling de minachting voor geld. Veel sterker nog dan elders (zie verder) beschouwt men geld niet als een motivator om in de openbare dienst te gaan werken. Er is zelfs een zekere minachting tegenover het gebruik van geld als motivator (Kessler 1985;Bodiguel 1986;Lhomme 1966;Auby en Raymundie 2003;Joxe 2000). Het gevoel van eer en verdienste is aan dit motief verbonden (Vigouroux 1997).

In een recent verleden heeft de Nederlandse overheid de waarde van flexibiliteit aan het hart gedrukt, in het kader van NPM hervormingen (Hupe 1992;Hammecher en den Dunnen 1997). Dit was mogelijk door de pragmatische aanpak van de bureaucratie, in tegenstelling tot de Franse bureaucratie die eerder ideologisch geïnspireerd was. Een ander kenmerk is de sterke focus op de 'rechtsstaat'. Verantwoording, regels, wettelijkheid, nauwgezetheid, en openbaarheid zijn allemaal belangrijke elementen in deze context (Bovens 1996;Hoetjes 2000;Smit en Van Thiel 2002). Deze 'rechtsstaat' overstijgt de administratieve rechtspraak en is een waarde op zichzelf geworden.

Net zoals in Frankrijk wordt geld niet als een motivator beschouwd binnen de Britse Civil Service. Dit leidt echter niet tot een minachting voor geld (Chapman 2000b;Richards en Smith 1998;Public service committee 1998). Omwille van de verschillende rollen die ambtenaren moeten vervullen, is een zekere graad van permanentheid in de betrekking sterk aangewezen (Bevir en Rhodes 2003;Richards en Smith 1998;Treasury and Civil Service Committee 1994). Anders dreigt hun onafhankelijkheid in het gedrang te komen. Ten slotte staan (top) ambtenaren bekend als traditionalistisch (Wright 1973). Omwille van dit conservatisme leggen

ze een grote voorzichtigheid aan de dag (Greenaway 1995) en hebben ze zelfs een aversie voor het nemen van risico's (Cabinet Office 1999a).

Net zoals in Nederland bestaat er in Duitsland een focus op de 'rechtsstaat'. Het concept stond al centraal in het Duitse politieke denken vóór 1871 en werd vooral opgevat als de beperking van ambtelijke willekeur door de wet (de Boer en Riemersma). Deze opvatting, en het belang dat aan waarden als rechtsgeldigheid, formalisme en verantwoording werd gehecht zijn nog steeds aanwezig (Strohm, Nathalie 2001;König 2003). Formele regels en procedures die het publieke leven ordenen, en de stabiliteit en voorspelbaarheid ervan worden als essentieel beschouwd (Benz, Arthur en Goetz, Klaus H.).

4.10.2 Case Kind en Gezin

Uit de landenstudie bleek dat er verschillende elementen waren die uniek waren voor één bepaald land. Deze dimensies, zoals 'mépris d'argent', het belang van een rechtsstaat of een aversie voor risico's komen bij de werknemers van Kind en Gezin niet terug. Wat wel terugkomt, is een bepaalde categorie die we in ons analysekader niet apart hebben opgelijst, nl. *fierheid als ambtenaar*. Dit wordt expliciet door verschillende personen aangehaald als een factor van motivatie. Zowel personen uit binnendiensten als personen die bij buitendiensten tewerkgesteld zijn halen dit aan. Daarom wordt deze categorie hier apart vermeld.

> X2: De fierheid van uw job weegt ook op…
>
> X12: Sommige dingen die je zegt, zijn op een bepaalde manier bindend, want je bent toch 'de overheid'… dat je daar ook wel rekening mee houdt…
>
> X1: Ik voel wel een zekere fierheid om tegenover buitenstaanders te kunnen zeggen: "ik werk voor Kind en Gezin"
>
> X7: Nu ik heb ook een stuk een fierheid over mijn werk…
>
> X8: Ik dacht van een ambtenaar vroeger dat dat mensen waren die achter een bureau zaten.

4.10.3 Case administratie Welzijn

Een waarde die uniek is voor het Verenigd Koninkrijk, namelijk *'onafhankelijkheid'*, vinden we wel terug bij de administratie Welzijn. Dit uit zich vooral in het belang dat er wordt gehecht aan kritisch denken, een kritische houding aannemen bij wat er van hen gevraagd wordt.

> X10: Dat ik mijn job doe, in opdracht van de overheid, hetgeen dat ze vragen, en dat je daar kritisch over nadenkt, en ja..eventueel een positieve bijdrage levert. Je moet niet altijd blindelings de richtlijnen volgen. Als het een opdracht is of het is een wet, moet je hem volgen, maar voor de rest wordt wel verwacht, dat je kritisch bent. En weer de link legt van de overheid naar de realiteit, het veld.

> X10: Ze zeggen 'doe uw opdracht, voor ons, gelijk dat we u vragen, en zorgt dat je alles levert, en denk niet teveel na, over de zingeving, alles wat daarachter staat, want..dan geraak je zelf in moeilijkheden. Ik merk dat, ook persoonlijk, over de zin van alles. Da's mijn persoonlijk gedacht.
> MODERATOR 2: Daarnet zei je "ik denk daar wel kritisch over na".
> X10: Ík doe dat, ik doe daar mijn best voor, maar het wordt niet altijd in dank aanvaard, die kritische bemerkingen.

> X13: En dat dan toch zo goed mogelijk proberen af te handelen. En proberen nog een beetje kritisch te blijven, want wat ze soms van u vragen… ik heb zelfs al gehad dat ze zeggen 'en dàt zet je op papier!'. Ja maar..! Eerst kijkt je toch eens van 'hoe kom ik tot dat cijfer?'

Ten slotte vinden we ook nog een waarde terug die niet terugkomt in de besproken landen, maar wel aanwezig is bij de geïnterviewde Vlaamse ambtenaren, namelijk de *fierheid om ambtenaar* te zijn, een waarde die ook al bij Kind en Gezin opgemerkt werd.

> X4: Op dat moment dat ik hier in Brussel zat, ik was trots dat ik Vlaams ambtenaar was, echt waar.

Die fierheid uit zich ook in de moeite die de deelnemers doen om het imago van de ambtenaar te verbeteren.

> X13: Ik ben ook wel blij dat ik eraan kan bijdragen dat dat beeld van “de collega’s”, dat dat wat verdwijnt. Want dat zit er nog altijd wat in hoor.

> X15: Soms doe ik het ook bewust, om een beetje te provoceren. Zo van ‘jà, ik ben ambtenaar’. En dan beginnen ze hun grapjes te maken, want het is natuurlijk iets, iets leuk, dan kunnen ze weer es verwijzen naar ‘de collega’s’, dan doen ze hun verhaaltje, en dan denk ik ‘doe maar efkes’, maar dan, als ze beginnen door te vragen, wat ik eigenlijk doe, dan wel.. of als ik pas laat thuis ben, of vaak laat nog weg ben, dan merken ze het wel, dan zeggen ze wel van ‘amai, heb je het zo druk?’. Want inburgering komt ook regelmatig in de kranten, en dan voel je toch wel dat dat beeld wordt bijgesteld.

4.11 Reflecties bij de analyse

4.11.1 De comparatieve literatuurstudie

Uit de comparatieve lietratuurstudie blijkt dat PSM tot op zekere hoogte een universeel concept is. De vier dimensies die Perry aanhaalt, komen allemaal terug in de analyse van de vier andere cases (Frankrijk, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Duitsland). Nader onderzoek brengt echter tal van verschillen aan het licht. De relatie met de verkozen politici varieert van trouw tot minachting. Ook het referentiekader wat betreft het algemeen belang is verschillend.

Buiten het door Perry voorgestelde model van PSM zijn er eveneens grote verschillen. De religieuze achtergrond, de visie op gelijkheid en de traditie in openbare dienstverlening zijn allemaal verschillend. Ook het technische profiel van de typische ambtenaar en de visie op bureaucratie interpreteert men in de verschillende cases op een andere wijze.

Bovendien heeft elke case nog eens zijn in meer of mindere mate unieke kenmerken, die er toe bijdragen dat PSM in elke gevalstudie een aparte invulling krijgt.

Deze invullingen geven echter een heel breed beeld van de mogelijke invulling die PSM in een Vlaamse context kan krijgen. Tot op zekere hoogte hebben de bestudeerde landen immers een invloed gehad op de vormgeving van de Vlaamse overheid. Potentieel kunnen al deze elementen dus aanwezig zijn in een Vlaamse variant van PSM.

4.11.2 De empirische analyse van de Vlaamse cases

De analyse van de focusgroepen van de hand van het inhoudelijke kader toont inderdaad aan dat de Vlaamse ambtenaren refereren naar verschillende waarden die in het kader vernoemd worden. Men dient echter deze vaststelling op een drietal vlakken te nuanceren.

Ten eerste bevat een Vlaamse variant van PSM niet alle dimensies die in de comparatieve analyse voorkomen. Uit de vorige paragrafen bleek dat de meeste van de opgesomde categorieën terugkomen in de focusgroepgesprekken. Niet alle dimensies komen echter voor. De dimensie religie is één van de weinige elementen die niet vermeld wordt, net zoals enkele van de unieke elementen, vb. mépris d'argent of een aversie voor risico's.

Ten tweede kan men voor verschillende van de opgesomde dimensies spreken van een specifieke of onvolledige focus. Hier vinden we immers vaak een specifieke invulling of slechts enkele aspecten van een dimensie terug. Zo haalt men een focus op beleid aan als waarde, maar naar het belang van politiek refereert men niet. In de dimensie algemeen belang ontbreekt op haar beurt een verwijzing naar burgerzin. Bij de technische competenties heeft men het wel over een aantal gedragscompetenties, maar over een generalistisch karakter of algemene kennis houdt men zich op de vlakte. Ook bij de dimensie bureaucratie zijn verschillende aspecten niet aanwezig (anonimiteit, continuïteit,...). Dit heeft tot gevolg dat wanneer men over een bepaalde dimensie spreekt in één land, deze dimensie een heel andere invulling kan krijgen in een andere context.

Ten derde zijn er wezenlijke verschillen tussen beide Vlaamse cases (zie tabel 11). Waar men in Kind en Gezin meer gericht is op het verdedigen van niet-gevestigde belangen, hecht men in de administratie Welzijn meer belang aan centralisatie en onafhankelijkheid van de politiek. De verzelfstandigde entiteit (Kind en Gezin) hecht blijkbaar meer belang aan het uitvoeren van de missie (die ook beter omschreven is), terwijl het kerndepartement nood heeft aan waarden die haar politieke/bureaucratische rol kunnen ondersteunen (er is hier ook geen misprijzen ten aanzien van politici). Bij Kind en Gezin komen ook de Vlaamse waardegebonden competenties meer naar de voorgrond. Dit licht in de lijn van de verwachtingen, aangezien Kind en Gezin bekend staat om de grote aandacht die de organisatie schenkt aan haar HRM. Het belang dat werknemers hechten aan

communicatie komt eerder voort uit een gemis aan deze waarde dat men ervaart (ook bij de buitendiensten van Kind en Gezin). Dit heeft niet zozeer te maken met het verschil verzelfstandigde entiteit-kendepartemen, maar wel met het feitelijke functioneren van de entiteit (zie ook buitendiensten Kind en Gezin).

Tabel 11: Vergelijking Vlaamse cases		
	Kind en Gezin	Administratie Welzijn
Aantrekking tot beleid en politiek	Aantrekking tot beleid Onvolledig primaat van de politiek Misprijzen van politici	Aantrekking tot beleid Onvolledig primaat van de politiek
Algemeen belang	Niet duidelijk afgebakend (?missie?) Tegengesteld aan winstmotief Vlaanderen is referentiepunt	Niet duidelijk afgebakend Tegengesteld aan winstmotief
Medeleven	Sociale waarden Nood aan sociaal beleid Individueel (buitendiensten)	Sociale waarden Nood aan sociaal beleid Individueel (buitendiensten)
Zelfopoffering	Eigenbelang aan de kant schuiven Verdedigen van niet-gevestigde belangen Geld niet als motivator (?)	Eigenbelang aan de kant schuiven Geld niet als motivator (?)
Religie en moraliteit	NA	NA
Gelijkheid en democratie	Maatschappelijk niveau Binnen de organisatie	Maatschappelijk niveau Binnen de organisatie
Dienstverlening	Oude traditie naast nieuwe Klantvriendelijkheid als kerncompetentie (binnendiensten)	Oude traditie naast nieuwe Klantvriendelijkheid minder als kerncompetentie
Technische competenties	Kerncompetentie=gedragscompetenties Kenniscompetenties zeldzaam Kwaliteit leveren Focus op management Communicatie (buitendiensten)	Kerncompetenties leven minder Kenniscompetenties zeldzaam Focus op management Communicatie
Bureaucratie	Neutraliteit/objectiviteit Accountability (regels naar prestaties) Betrouwbaarheid Platte hiërarchie	Neutraliteit/objectiviteit Accountability (regels naar prestaties) Meer nadruk op hiërarchie Centralisatie leeft nog
Andere	Fierheid	Fierheid Onafhankelijkheid

Ten vierde moet men nuances aanbrengen voor wat betreft de mate van internalisering van de dimensies. Het lijkt er immers op dat niet elke dimensie even sterk geïnternaliseerd is. Aangezien de mate van internalisering samenhangt met de motiverende kracht die uitgaat van de waarden die onder de dimensie vervat zitten,

is deze nuance van zeer groot belang. Een gevolg van deze ongelijkmatige internalisering zou immers betekenen dat niet elke dimensie evenveel motiveert. Anders gesteld kan men zeggen dat niet alle elementen die onder public service motivation vervat zitten, bijdragen tot de motivatie van de ambtenaar. Zo lijken de antwoorden erop te wijzen dat bijdragen tot het beleid, het realiseren van het algemeen belang (en in het bijzonder de missie) en medeleven het sterkst als motiverende factor naar voren komen. We zouden daarom hier kunnen spreken van integratie of identificatie van waarden. In het geval van technische competenties, gelijkheid en democratie, zelfopoffering en dienstverlening lijken de respondenten eerder aan te geven dat het introjectie of externe regulering (in dit geval 'peer pressure') betreft. Het zelfde kan men zeggen over gelijke behandeling en de betrouwbaarheid. Het bureaucratische waardepatroon vertoont zowel kenmerken van identificatie als externe regulering, en zou dus slechts voor een deel tot motivatie leiden. Ook de hiërarchie en het afleggen van verantwoording worden echter niet door iedereen als factoren van motivatie beschouwd. Zeker de ambtenaren op een buitendienst hebben hiermee grote moeilijkheden. Uiteraard betreft het hier zeer partiële resultaten uit de focusgroepen en dient men deze eerder te interpreteren als indicaties van een fenomeen dan wel als sluitend bewijs.

Ten slotte kunnen we ook nog de vergelijking maken tussen het niveau binnen de respectievelijke organisaties. Het is opvallend dat er relatief weinig verschillen zij tussen de niveaus. In de internationale literatuur wordt nochtans vaak het verschil tussen topambtenaren en anderen aangehaald (zie Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk). Uit de focusgroepen konden we dergelijke conclusies echter niet ondersteunen. Het kan echter niet vaak genoeg benadrukt worden dat het hier slechts een zeer beperkt deel van de populatie betreft en dat verder onderzoek zeker is aangewezen om de hier gestelde claims kracht bij te zetten.

4.11.3 Een mogelijke verklaring

Een verklaring hiervoor zou kunnen liggen bij de rol die instituties in dit hele proces spelen. Perry (1997) haalde al verscheidene instituties aan als een mogelijke verklaring voor de aanwezigheid van PSM. De religieuze instituties, de familiale institutie, de onderwijsinstituties maar ook de professionele institutie oefenen hier hun invloed uit. Deze instituties socialiseren tot op zekere hoogte een bepaald

waardepatroon bij hun leden. Bovendien staan deze instituties in een systeemrelatie waardoor hun invloed ver buiten de eigen institutionele context reikt. In de mate dat deze waardepatronen geïnternaliseerd worden, is er sprake van motivatie. Wanneer deze waardepatronen een specifieke referentie maken naar een overheidscontext, is er sprake van public service motivation.

Hoewel de rol van andere instituties niet miskend mag worden, beperken we onze focus echter tot de professionele institutie, in dit geval de (Vlaamse) overheid. Dit rapport beperkt zich tot Kind en Gezin en de administratie Welzijn als onderdelen van de Vlaamse overheid.

Tal van waarden die de werknemers als motiverend naar voor schuiven, hebben duidelijk (voor een groot deel) hun wortels in de respectievelijke organisaties. In de eerste plaats is er de missie van de organisaties. De dimensies algemeen belang en gelijkheid en democratie verwijzen voor een deel expliciet naar de inhoud van de twee vergelijkbare missies. In deze gevallen hebben de instituties dus een grote invloed gehad op de invulling van PSM bij de medewerkers. Ook de verwijzing naar kerncompetenties zoals teamwerk, betrouwbaarheid, voortdurend verbeteren en klantgerichtheid zijn, vooral bij Kind en Gezin, sterk geïnternaliseerd. Dit is het resultaat van de inspanningen van Kind en Gezin om deze te institutionaliseren.

In dit laatste geval is er echter ook sprake van een tweede, overkoepelende institutie, de Vlaamse overheid, waar beide organisaties deel van uitmaken. Deze heeft indirect een impact gehad op het internaliseren van de kerncompetenties. Ook in de andere dimensies is het waarschijnlijk dat de Vlaamse overheid een invloed heeft gehad. Op basis van deze casestudie is het echter niet mogelijk om de invloeden van beide instituties van elkaar te onderscheiden.

5. Conclusie en beleidsaanbevelingen

Uit de analyse kunnen we afleiden dat het begrip public service motivation wel degelijk aanwezig is bij de werknemers van de Vlaamse overheid. Er is dus net zoals in de ons omringende landen sprake van een motivatie die specifiek is voor de overheid. Zowel de Vlaamse overheid als de respectievelijke organisaties spelen hierin een rol, naast de veronderstelde invloed van verschillende andere instituties. Men kan dus uitgaan van een situatie waarbij PSM deels aanwezig is wanneer men toetreedt (Vandenabeele en Hondeghem 2004) tot een organisatie, waar het nog verder versterkt en verfijnd wordt.

Deze vaststellingen zijn van groot belang voor de bestudeerde organisaties. Verschillende wetenschappers uit binnen- en buitenland verbinden PSM immers aan verschillende HRM-processen binnen een overheidsorganisatie. Werving en selectie, uitstroomcijfers, prestaties, jobsatisfactie, klokkenluiden en zelfs de houding tegenover hervormingen worden allemaal positief beïnvloed door de aanwezigheid van PSM (Naff en Crum 1999;Lewis en Frank 2002;Lewis en Alonso 2001;Brewer en Selden 1998). Rainey en Steinbauer (1999) beschouwen de aanwezigheid van PSM bij medewerkers dan ook als een noodzakelijke voorwaarde voor het performant functioneren van die organisatie.

Het is bijgevolg van cruciaal belang dat men PSM als variabele erkent binnen het personeelsbeleid. In tweede instantie zou men er goed aan doen om deze variabele naast erkenning ook een voedingsbodem te geven en te koesteren, zodat werknemers hun individuele niveau van PSM verder kunnen uitbouwen. Hiertoe zullen een aantal beleidsaanbevelingen aangereikt worden in het laatste hoofdstuk.

5.1 Integratie van PSM in HRM-processen

Een eerste aanbeveling is het aanpassen van het huidige competentieraamwerk (op basis van de missie en het strategische kader kan men het huidige raamwerk uitbreiden). Een aantal van de waarden die in de analyses terugkomen, kan worden opgenomen in het bestaande raamwerk. Samen met een aantal bestaande generieke competenties, kan men deze hergroeperen tot een set public service competenties.

Door de waarden die verbonden zijn met PSM op te nemen in het competentieraamwerk, worden deze waarden belangrijke variabelen binnen het HR-beleid. De literatuur wijst immers uit dat PSM een impact heeft op quasi alle HRM-processen. Het is dan de evidentie zelf dat PSM in al deze processen een rol krijgt toebedeeld via het competentiemanagement

Op het vlak van werving en selectie gaat men op een meer efficiënte wijze de werving van nieuwe medewerkers kunnen organiseren. PSM-georiënteerde medewerkers hebben immers een lagere uitstroom, en zijn meer gemotiveerd om te kiezen voor een werkgever in de openbare sector. Dit zijn troeven die men maximaal moet uitspelen. Het effect op de werving en selectie kan nog worden versterkt door PSM te koppelen aan 'employer branding'. Dit betekent dat in wervings- en bekendmakingscampagnes PSM een belangrijke rol vertolkt.

De opname van PSM-gerelateerde waarden in competentieprofielen zou PSM ook van belang maken in evaluaties. Op die manier krijgt men meer inzicht in wat PSM werkelijk betekent voor de individuele prestaties.

Ook op het vlak van vorming, training en opleiding betekent de integratie van PSM een toegevoegde waarde. Men kan dan immers deze competentie verder cultiveren door middel van training en opleiding. Het organisatieklimaat (zie verder) speelt hierin een grote rol.

Op het vlak van beloning kunnen we langs de ene kant stellen dat PSM een onderdeel van de motivatie van ambtenaren is en het evident is dat men hiermee rekening houdt bij de beloning. Aan de andere kant drijven ook andere vormen van motivatie het gedrag van ambtenaren (Herzberg 2003). Een billijk, efficiënt en effectief beloningsbeleid zal dus steeds op verschillende elementen moeten inspelen.

5.2 Een klimaat creëren waarbij PSM kansen krijgt om geïnternaliseerd te worden

Het opnemen van PSM in het competentieraamwerk is slechts een eerste stap in het opwaarderen en cultiveren van PSM. Men moet immers niet alleen uitgaan van het huidige niveau van PSM bij de werknemers. Het is ook van belang dat men de aanwezigheid van PSM verder cultiveert en uitbouwt. Zo wordt ook de toekomstige aanwezigheid van PSM bij de personeelsleden verzekerd. Om PSM stevig in de professionele institutie te verankeren, kan men op de band tussen de organisatie en

PSM focussen. De eerder vermelde campagnes kunnen hiertoe bijdragen. In principe dient men te streven naar een verhoogde aanwezigheid van PSM in alle activiteiten die binnen de organisatie plaatsvinden. Hierdoor kunnen enkele dimensies van PSM elementen worden van de cultuur van de organisatie, en worden deze waarden een belangrijk onderdeel van de institutie.

Daarnaast dient men deze waarden nog te internaliseren bij de werknemers. Zoals blijkt uit het theoretische kader, dienen waarden immers door de betrokkenen geïnternaliseerd te worden, vooraleer deze kunnen leiden tot daadwerkelijke motivatie voor gedrag. Een klimaat creëren dat hiertoe bijdraagt, is een belangrijke voorwaarde in dit proces. Uit onderzoek blijkt dat een klimaat waar men oog heeft voor autonomie, affiliatie en competentie het best bijdraagt tot deze internalisering (zie 2.4).

Affiliatie zou men kunnen bereiken door, zoals nu al gebeurt, te focussen op samenwerking. Een intense (positieve) samenwerking leidt immers tot sterkere banden met de collega's. Deze affiliatie kan men nuttig aanwenden om de internalisering te versterken. Ook de leidinggevenden spelen hierin een belangrijke rol. Zij zijn immers de eerstelijnsverantwoordelijken om dit klimaat van affiliatie vorm te geven. Hun rol hierin als procesbegeleider en medespeler kan men dus niet genoeg beklemtonen. Uit de analyses van de focusgroepen bleek echter dat de kwaliteit van de leidinggevende nog kan verbeteren, hoewel er de laatste 25 jaar al grote sprongen voorwaarts gemaakt zijn. Een bijzondere aandacht voor de rol van leidinggevenden, onder de vorm van opleiding of training, lijkt hier dan ook op zijn plaats.

Het tweede element, competentie, moet men hier beschouwen als de perceptie van een verband tussen de eigen activiteiten en de resultaten die men boekt. Het komt er dus op aan een klimaat uit te bouwen waarbij werknemers een duidelijk zicht hebben op hun bijdrage aan de waarden die naar voor worden geschoven. Naar analogie met cost-accounting zou men hier een systeem van value-accounting kunnen uitbouwen. Dit betekent dat men in elke activiteit het verband legt tussen de waarden die men nastreeft en de desbetreffende activiteit. Hierdoor worden personeelsleden zich bewust van de impact die ze uitoefenen. Zoals met elk initiatief is het echter aan te bevelen om klein te beginnen en in de eerste plaats de werknemers proberen te overtuigen van hun bijdrage. Opnieuw is hierbij weer een belangrijke rol weggelegd

voor de leidinggevende. Ook zou dit kunnen betekenen dat sommige processen aan een hertekening toe zijn, om de identiteit van een proces te verhogen. Op die manier kan men immers het eigenaarschap van bepaalde taken verhogen, wat het duiden van de band tussen taak en resultaat vergemakkelijkt. Hier kan men de band met strategisch HRM leggen (Vandenabeele, Hondeghem en Depré 2004).

Autonomie inbouwen in een organisatieklimaat is misschien wel de meest vanzelfsprekende en tegelijk de moeilijkste opgave. In een organisatie waar arbeidsherverdeling en een zekere hiërarchie noodzakelijke elementen zijn, is dit geen evidentie. Nochtans is het voor een sterke internaliseringvan PSM van belang dat medewerkers het gevoel hebben tot op zekere hoogte zelf voor bepaalde waarden gekozen te hebben. Een mogelijke optie is ondermeer het hierop afstemmen van de communicatie rond het instroombeleid. Door van bij de aanvang medewerkers op het belang van bepaalde waarden te wijzen, zal men een zekere mate van zelfselectie verkrijgen. Hierdoor kunnen potentiële medewerkers zelf een keuze maken op dit vlak. Een andere mogelijkheid is het verhogen van de participatie van medewerkers aan het uitwerken van PSM in de praktijk. Werkgroepen, het delegeren van verantwoordelijkheid op de werkvloer of het houden van klimaatsurvey (en hieraan dan ook gevolg geven) zijn geëigende middelen hiertoe.

Bijlage 1: Een scenario voor focusgroepen

SCENARIO FOCUSGROEPEN KIND EN GEZIN

Voorbereiding

Voorbereiding ter plaatse

- Stoelen plaatsen;
- Water en glazen klaarzetten;
- Testen opname-apparatuur (ook met geklop op tafel etc…)
- Pen en papier klaarleggen voor deelnemers
- Registratieformulieren klaarzetten op aparte tafel

Onvangst en registratie

- Verwelkoming deelnemers;
- Registratie deelnemers
- Naamkaartjes deelnemers

Focusgroepgesprek

Inleiding

- Voorstelling Instituut en moderatoren
    - Wouter (Werkt bij Instituut voor de Overheid-KUL, Studies, Ervaring)
    - Sarah (Werkt bij Instituutvoor de Overheid-KUL, Studies, Ervaring)
    - Instituut :
        - Onderdeel van KU Leuven
        - Gespecialiseerd in verschillende facetten van overheidsmanagement (40 jaar)
- Voorstelling onderzoek
    - Geschiedenis onderzoek (aantrekkelijkheid overheid als werkgever; klassieke motivatie; Public Service Motivation USA versus Vlaanderen)
    - Nagaan welke waarden ambtenaren bezitten
    - Het al dan niet unieke karakter van de overheid nagaan
    - Onderzoek in het kader van SBOV (Vlaamse overheid en onderzoeksinstellingen)
    - Vervolg wordt een doctoraatsstudie
- Toelichting methode
    - Focusgroepen zijn groepsgesprekken

        - Iedereen heeft een mening
        - Discussiëren met mekaar (niet met moderatoren)
        - Op een constructieve manier discussiëren (mekaar laten uitspreken, respect voor andere meningen, richtlijnen moderator opvolgen)
        - Het is niet noodzakelijk om tot een compromis te komen, maar dat mag natuurlijk wel
    - Rol moderatoren
        - Luisteren
        - Noteren
        - Observeren
        - Vragen stellen
        - Gesprek sturen (er is slechts weinig tijd beschikbaar, soms zullen we je moeten afbreken)
    - Opname
        - Gesprek wordt opgenomen
        - Enkel wij beluisteren de tapes
        - In het verslag komen geen namen (alle informatie is dus vertrouwelijk)
- Zijn er nog vragen ?
- Begin opname
- Voorstelling deelnemers
    - Naam
    - Afdeling
    - Werkervaring
    - Hoe ben je bij Kind en Gezin terechtgekomen
    - Andere

Warm-up

- [associatie-oefening] Wij werken allebei voor de KU Leuven. Stel dat de KU Leuven een restaurant was, hoe zou dat er uitzien ? Welke gerechten zouden er op het menu staan, wie zou er werken en wat voor klanten zou het aantrekken ?
- Regie-aanwijzingen :
    - Letten op haantjes-de-voorste; wie zegt niets
    - Direct iedereen aan het woord laten
    - Duidelijk sturen (eventueel al laten afbreken)

Vragen focusgroepgesprek

Self

1. [beschrijf jezelf] Wij zijn geïnteresseerd in ambtenaren. Jullie zijn allemaal ambtenaren (dat is de reden waarom we jullie gevraagd hebben om deel te nemen). Stel dat je aan iemand zou moeten uitleggen wat je doet, wat jouw beroep of jouw werk is. Hoe zou je dat uitleggen ? [alt. Stel dat je aan iemand die 150 jaar ingevroren is, zou moeten uitleggen wat je beroep is, hoe zou je dit doen ?]
2. [verder uitwerking van self] Je herkent waarschijnlijk verschillende facetten aan jezelf als ambtenaar. Kan je de volgende zin aanvullen : "Ik vind het als ambtenaar belangrijk dat…". Je mag op mekaars antwoord reageren.
3. [tegenidentiteiten] Wanneer je één beroep zou moeten kiezen dat helemaal tegengesteld is aan jouw beroep, welk beroep zou dat dan zijn? [alt. Vul de volgende zin aan : "Als ambtenaar ben helemaal tegengesteld aan …."]

Institutie

1. [Institutie Kind en Gezin] Stel dat Kind en Gezin een planeet was, hoe zou deze er dan uitzien [bijvragen : Welke mensen zouden er wonen; welke dieren zouden er leven; welke planten zouden er leven; hoe zou het Klimaat zijn ?]
2. [verschillende aspecten institutie Kind en Gezin] Wat denk je dat Kind en Gezin verwacht van haar personeelsleden ?
    a. [regulatief] Zijn er regels of reglementen die dit aan personeelsleden opleggen
    b. [normatief] Word je hierop beoordeeld of geëvalueerd? Word je op bepaalde momenten hiervoor informeel beloond of hierop informeel afgerekend, door leidinggevenden of collega's (of eventueel cliënten) ?
    c. [cognitief] Zijn er dingen waarvan duidelijk is dat alle collega's er in grote lijnen hetzelfde over denken ?
    d. [mate van institutionalisering] Ben je met al deze verwachtingen akkoord?
    e. [evolutie] Denk je dat deze verwachting in de loop der jaren veranderd zijn ?
3. [Institutie Vlaamse overheid] Wat verwacht volgens jou de Vlaamse overheid van haar ambtenaren ? [alt. Denk je dat voor deze verwachtingen er verschillen zijn tussen Kind en Gezin en de Vlaamse Overheid ?]
    a. Ken je de waardegebonden competenties die door de Vlaamse overheid naar voor worden geschoven ? [Klantgerichtheid, samenwerken, betrouwbaarheid, voortdurend verbeteren]
    b. Zijn deze binnen Kind en Gezin expliciet aanwezig ?

Motivatie en gedrag

1. [gedrag] Heb je het gevoel dat je in je dagelijkse bezigheden bij Kind en Gezin beïnvloed wordt door de waarden en verwachtingen die tot nu toe zijn opgesomd ?
2. [uitwerking gedrag] Kan je een voorbeeld aanhalen van een concrete situatie waarin jij of een collega zich gedroeg als een 'goede' ambtenaar ?
3. [uitwerking gedrag] Kan je een voorbeeld aanhalen van een concrete situatie waarin jij of een collega zich helemaal niet als ambtenaar gedroeg ?

Afsluiten van het gesprek

- gesprek beëindigen
- ruimte voor vragen
- deelnemers bedanken

Debriefing

- Eerste indrukken op band zetten (Sarah en Wouter)
- Lokaal ontruimen

Bijlage 2: Bibliografie

Auby, Jean-François en Raymundie, Olivier. 2003. *Le service public*. Paris. Le moniteur.

Baker, R. J. S. 1972. *Professional standards in the the public services.* In : Public administration. Vol. 50 (4). 489-492.

Barberis, Peter. 1997. Conclusions: into the twenty-first century. In : *The civil service in an era of change*. Barberis, Peter (ed.). 82-94. Aldershot. Dartmouth.

Bellier, Irene. 1997. *Les éleves entre eux : une tribu, un corps, un esprit ?* In : Pouvoirs. Vol. 80 . 43-55.

Bendix, Reinhard. 1962. *Max Weber.An intellectual Portrait.*Anchor Books.

Benz, Arthur en Goetz, Klaus H. *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability.* Hampshire,England. Dartmouth Publishing Company Limited.

Bevir, Mark en Rhodes, R. A. W. 2003. *Interpreting British governance*. London. Routledge.

Bodiguel, Jean-Luc. 1986 . La socialisation des haut fonctionnaires - les directeurs d'administration centrale. In : *La haute administration et la politique.* Lochak, Daniele (ed.). 81-99. Paris. Presses universitaires de France.

Bodiguel, Jean-Luc. 1989 . *Les fonctionnaires en periode de décroisance : moral, motivation et image.* In : Revue politiques et management public. Vol. 7 (2). 37-58.

Bovens, Mark. 1996. *The integrity of the managerial state.* In : Journal of contigencies and crisis management. Vol. 4 (3). 125-132.

Bovens, Mark A. P. 1990. *Verantwoordelijkheid en organisatie - beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Zwolle. Tjeenk Willink.

Brereton, Michael en Temple, Michael. 1999. *The new public service ethos : an ethical environment for governance.* In : Public administration. Vol. 77 (3). 455–474

Brewer, Gene A. en Selden, Sally Coleman. 1998. *Whistle blowers in the federal civil service: new evidence of the public service ethic.* In : Journal of public administration research and theory. Vol. 8 (3). 413-439.

Brewer, Gene A., Selden, Sally Coleman en Facer II, Rex L. 2000. *Individual conceptions of public service motivation.* In : Public administration review. Vol. 60 (3). 254-264.

Cabinet Office. 1999. *Modernising government*. London. HRM Stationery Office.

Chanlat, Jean-François. 2003. Le managerialisme et l'éthique du bien commun : la gestion de la motivation au travail dans les services publics. In : *La motivation au travail dans les services publics*. Duvillier, Thibaut, Genard, Jean-Louis en Pireaux, Alexandre (eds.). 51-64. Paris. L'harmattan.

Chapman, Richard. 1997. The end of the British civil service . In : *The civil service in an era of change*. Barberis, Peter (ed.). 23-37. Aldershot. Dartmouth.

Chapman, Richard. 2000a. Ethics in public service for the new millennium. In : *Ethics in public service for the new millennium*. Chapman, Richard (ed.). 217-231. Aldershot. Ashgate.

Chapman, Richard. 2000b. Setting standards in a new organization: the case of the British civil service commission. In : *Ethics in public service for the new millennium*. Chapman, Richard (ed.). 93-110. Aldershot. Ashgate.

Chapman, Richard. 2000c. Introduction. In : *Ethics in public service for the new millennium*. Chapman, Richard (ed.). 1-8. Aldershot. Ashgate.

Chevallier, Jacques. 2000. La place du service public dans l'univers juridique

contemporain. In : *Le service public en devenir*. Rouban, Luc (ed.). 21-35. Paris. L'harmattan.

Committee on standards in public life. 2000. *Reinforcing standards - sixth report of the committee on standards in public life*. London. HMSO.

Crozier, Michel. 1963. *The bureaucratic phenomenon*. Chicago. The university of Chicago Press.

Cubbon, Brian. 1993. The duty of the professional. In : *Ethics in public service*. Chapman, Richard A. (ed.). 7-13. Edinburgh. Edinburgh University Press.

de Boer, Jacqueline en Riemersma, Cynthia. *De Duitse bureaucratie.Kameralistiek, Weber en de politieke bureaucraten.* In . 14-19.

Derlien, Hans-Ulrich. 1991. *Historical Legacy and Recent Developments of the German Higher Civil Service.* In : International Review of Administrative Sciences. Vol. 57. 385-401.

Derlien, Hans-Ulrich. 1999. *Unorthodox Employment in the German Public Service.* In : International Review of Administrative Sciences. Vol. 65. 13-23.

Derlien, Hans-Ulrich. 2003. German Public Administration:Weberian Despite Modernization. In : *Comparative Bureaucratic Systems*. Tummala, Krishna K. (ed.). 97-122. Lexington Books.

Dunleavy, Patrick en Hood, Christopher. 1994. *From old public administration to new public management.* In : Public money and management. Vol. 14 (3). 9-16.

Easton, David. 1968. *The political system*. New York. Knopf.

Frederickson, H. George. 1997. *The spirit of public administration*. San Francisco. Jossey-Bass.

Frederickson, H. George en Hart, David k. 1985. *The public service and the patriotism of benevolence.* In : Public administration review. Vol. 45 (5).

547-553.

Fry, Geoffry K. 2000. The British civil service system. In : *Civil service systems in Western Europe*. Bekke, Hans A. G. M. en van der Meer, Frits M. (eds.). 12-35. Cheltenham. Elgar.

Gabris, Gerald T. en Simo, Gloria. 1995. *Public sector motivation as an independent variable affecting career decisions.* In : Public personnel management. Vol. 24 (1). 33-51.

Goetz, Klaus H. 2000. The Development and Current Features of the German Civil Service System. In : *Civil Service Systems in Western Europe.* Bekke, Hans A. G. M. en van der Meer, Frits M. (eds.). 61-91. Cheltenham. Elgar.

Gournay, Bernard, Kesler, Jean-François en Siwek-Pouydessau, Jeanne. 1967. *Administration publique*. Paris. Presses universitaires de france.

Greenaway, John. 1995. *Having the bun and the halfpenny: can old public service ethics survive in the new whitehall ?* In : Public administration. Vol. 73 (3). 357-374.

Greuning, Gernod. 2001. *Origin and theoretical basis of new public management.* In : International public management journal. Vol. 4. 1-25.

Hammecher, D. M. en den Dunnen, R. 1997. *Cultuurverandering in de rijksdienst.* In : Bestuurskunde. Vol. 6 (1). 12-19.

Hart, David Kirkwood. 1994. Administration and the ethics of virtue: in all things, choose first for good character and then for technical expertise. In : *Handbook of administrative ethics*. Cooper, terry L. (ed.). 107-123. New York. Marcel Dekker.

Hart-Teeter. 2002. *Young americans' call to public service*. =Council for excellence in government.

Hattenhauer, Hans. 1993 . *Geschichte des deutschen Beamtentums.* Köln. Carl Heymanns Verlag.

Heckhausen, heinz. 1991. *Motivation and action*. Berlin. Springer-Verlag.

Herzberg, Frederick. 2003. *One more time : how do you motivate employees ?* In : Harvard business review. Vol. 81 (1). 87-96.

Hoetjes, B. J. S. 2000. *De kreukbare overheid - essays over integriteit in nederland*. Utrecht. Lemma.

Horton, Sylvia. 2001. *The evolution of the civil service in the United Kingdom : From constitutional bureaucracy and public administration to constitutional ad-hocracy and public management.* In : Matser of business administration. (4). 22-28.

Houston, David J. 2000. *Public service motivation : a multivariate test.* In : Journal of public administration research & theory. Vol. 10 (4). 713-727.

Hupe, Peter. 1992. *Klerk noch koopman - zakelijkheid en de ideale ambtenaar.* In : Bestuurskunde. Vol. 1 (4). 180-193.

Jean-Pierre, Didier. 1997. *Reaffirming ethics and professionalism in the french public service.* In : International review of administrative sciences. Vol. 64 (4). 565-581.

Johnson, Neville. 1985. *Change in the civil service : retrospect and prospects.* In : Public administration. Vol. 63 (4). 415-433.

Joxe, Pierre. 2000. La crise d'identité de l'Etat. In : *Notre Etat*. Fauroux, Roger en Spitz, Bernard (eds.). 33-43. Paris. Robert Laffont.

Kessler, Marie-Christine. 1985. La psychologie des hauts fonctionnaires - les directeurs d'administrations centrales. In : *Psychologie et science administrative*. Drai, Raphael (ed.). 157-175. Paris. Presses universitaires de France.

Kessler, Marie-Christine. 1986. *Les grands corps de l'Etat*. Paris. Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Kind en Gezin. 2001. *Strategisch kader 2001-2004*. Kind en Gezin.

Knill, Christoph. 1999. *Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies.* In : Journal of Public Policy. Vol. 19 (2). 113-139 .

Kugele, Dieter. 1978. *Der politische Beamte.Entwicklung, Bewährung und Reform einer politisch administrativen Institution.* München. Tuduv-Verlagsgesellschaft.

König, Klaus. 1997. *Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements.* Speyer. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

König, Klaus. 2003. *On the Typology of Public Administration.* In : International Review of Administrative Sciences. Vol. 69 (4). 449-462.

König, Klaus en Siedentopf, Heinrich. 2001. *Public Administration in Germany.* Baden Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Lewis, Gregory B. en Alonso, Pablo. 2001. *Public service motivation and job performance -- Evidence from the federal sector .* In : American review of public administration. Vol. 31 (4). 363-380.

Lewis, Gregory B. en Frank, Sue A. 2002. *Who wants to work for government?* In : Public administration review. Vol. 62 (4). 395-404.

Lhomme, Jean. 1966. *Pouvoir et société économique*. Paris. Cujas.

Livingstone, Hugh en Wilkie, Roy. 1981. *Motivation and performance among civil service managers.* In : Public administration. Vol. 59 (2). 151-172.

Long, Marcel. 2002. *La fonction publique républicaine.* In : Pouvoirs. Vol. 100. 67-85.

Lynen, Inge, Roggeman, Marleen en De Weirdt, Willy. 2004. *Werken aan integriteit vanuit het P&O-beleid van de Vlaamse overheid.* In : Vlaams tijdschrift voor overheidsmanagement. Vol. 9 (4). 27-35.

Löffler, Elke, Busse, Beate en Hoppe, Ursel. 2002. Modest Beginnings for Competency Management in GermanPublic Services.Developing Competencies for already Competent Lawyers? In : *CompetencyManagement in the Public Sector.European Variations on a Theme*. Horton, Sylvia, Hondeghem, Annie en Farnham, David (eds.). 105-121. IIAS-EGPA.

Mae Kelly, Rita. 1998. *An inclusive democratic polity, representative bureaucracies and the new public management.* In : Public administration review. Vol. 58 (3). 201-208.

March, James G. en Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering institutions*. New York. The free press.

Marsh, David, Richards, David en Smith, Martin J. 2001. *Changing patterns of governance in the United Kingdom - reinventing whitehall*. Basingstoke. Palgrave.

Mayntz, Renate en Derlien, Hans-Ulrich. 1989. *Party Patronage and Politicization of the West German Administratieve Elite 1970-1987 - Toward Hybridization?* In : Governance. Vol. 2. 384-404.

Meininger, Marie-Christine. 2000. The development and current features of the french civil service system. In : *Civil service systems in western europe.* Bekke, Hans A. G. M. en van der Meer, Frits M. (eds.). 188-211. Cheltenham. Elgar.

Morgan, David L. 1998. *The focus group guidebook*. Thousand Oaks. Sage.

Naff, Katherine C. en Crum, John. 1999. *Working for america --does public service motivation make a difference.* In : Review of public personnel administration. Vol. 19 (4). 5-16.

Nolan Committee. 1995. *Standards in public life - First report of the committee on standards in public life*. London. HMSO.

Noordegraaf, Mirko. 1999 . *Publiek ondernemen, maar zonder ondernemen ? - de verticale reflex.* In : Bestuurswetenschappen. Vol. 53 (5). 371-391.

Norris, Pippa. 2003. Is there still a public service ethos? Work values, experience, and job satisfaction among government workers. In : *For the people - can we fix public service*. Donahue, John D. Nye Joseph S. Jr. (ed.). Washington DC. Brookings institution press.

O'Toole, Barry J. 1997. The concept of public duty. In : *The civil service in an era of change*. Barberis, Peter (ed.). 82-94. Aldershot. Dartmouth.

O'Toole, Barry J. 1998. We walk by faith, not by sight : the ethic of public service. In : *Reform, ethics and leadership in public service - a festschrift in honour of Richard A. Chapman*. Michael, Hunt en O'Toole, Barry J. (eds.). 84-102. Aldershot. Ashgate.

O'Toole, Barry J. 2000. The public interest: a pilitical and administrative convenience ? In : *Ethics in public service for the new millennium*. Chapman, Richard A. (ed.). 71-91. Aldershot. Ashgate.

Ostrom, Vincent. 1974. *The intellectual crisi in public administration*. Alabama. University of Alabama Press.

Perry, James en Wise, Lois Recascino. 1990. *The motivational bases of public service.* In : Public administration review. Vol. 50. 367-373.

Perry, James L. 1996. *Measuring public service motivation: an assessment of construct reliability and validity.* In : Journal of public administration research and theory. Vol. 6 (1). 5-23.

Perry, James L. 1997. *Antecendents of public service motivation.* In : Journal of public administration research & theory. Vol. 7 (2). 181-197.

Perry, James L. 2000. *Bringing society in : toward a theory of public service motivation.* In : Journal of public administration research & theory. Vol. 10 (2). 471-488.

Peters, B. Guy. 2000. *Institutional theory : problems and prospects*. Wien. Institut für Höhere Studien.

Pisier, Evelyne. 1989. *Fonctionnaires : des personnels dépersonalisés.* In : Revue

française d'administration publique. Vol. 49 (spec.). 35-41.

Pratchett, Lawrence en Wingfield, Melvin. 1996. *Petty bureaucracy and woolly-minden liberalism ? The changing ethos of local government officers.* In : Public administration. Vol. 74. 639-656.

Public administration select committee. 2002. *The public service ethos HC 263-I*. London. House of commons.

Public service committee. 1998. *Report*. London. House of lords.

Puchta, Claudia en Potter, Jonathan. 2004. *Focus group practice*. London. Sage.

Rainaud, Jean-Marie. 1999. *La crise du service public français*. Paris. Presses universitaires de France.

Rainey, Hal G. 1997. *Understanding and managing public organizations*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.

Rainey, Hal G. en Steinbauer, Paula. 1999. *Galloping elephants: developing elements of a theory of effective government organizations.* In : Journal of public administration research and theory. Vol. 9 (1). 1-32.

Richards, David en Smith, Martin J. 1998. The gatekeepers of the common good - power and the public service ethos. In : *Ethics & Accountability in a Context of Governance & New Public Management*. Hondeghem, Annie (ed.). 151-163. Amsterdam. IOS.

Rouban, Luc. 2001. *Les fonctionnaires*. Paris. Editions le cavalier bleu.

Rouban, Luc. 2004. *La fonction publique*. Paris. Editions la découverte.

Ryan, R., Stiller, J. en Lynch, J. H. 1994. *Representations of relationships to teachers, parents, an friends as predictors of academic motivation and self-esteem.* In : Journal of early adolescence. Vol. 14. 226-249.

Ryan, Richard M. en Deci, Edward L. 2002. Overview of self-determination theory: an organismic dialectical perspective. In : *Handbook of self-determination research*. Deci, Edward L. en Ryan, Richard M. (eds.). Rochester. University of Rochester press.

Scott, W. Richard. 2001. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks. Sage.

Seidel, Jelle. 1987. *Hoe sterk is de 'nieuwe' ambtenaar ? - de maatschappelijk geëngageerde ambtenaar in tijden van 'afslanking'.* In : Wetenschap en samenleving. 20-27.

Sheriff, Peta. 1976. *Sociology of public bureaucracies 1965-1975.* In : Current sociology. Vol. 24 (2). 1-175.

Smit, N. en Van Thiel, S. 2002. *De zakelijke overheid - publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking.* In : Bestuurskunde. Vol. 11 (6). 226-234.

Steunenberg, B., De Vries, J. en Soeters, J. L. M. L. 1996. *Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde.* In : Bestuurskunde. Vol. 5 (5). 212-216.

Strohm, Nathalie. 2001. *Why Germany does not (yet?) have a Nolan Committee.*Institut für Politikwissenschaft, Fern Universität-Gesamthochschule - Hagen.

Stryker, Sheldon. 1980. *Symbolic interactionism : a structural version*. Menlo Park. Benjamin.

Studlar, Donley T. 1996. *Great Britain - decline or renewal*. Boulder. Westview Press.

Theakston, Kevin. 1995. *The civil service since 1945*. Oxford. Blackwell.

Thoenig, Jean-Claude. 1988. *Serviteur de l'état ou manager public : le débat en France.* In : Revue politiques et management public. Vol. 6 (2). 81-92.

Tickner, F. J. 1974. *Ethical guidelines for administrators: comparison with*

whitehall. In : Public administration review. Vol. 34 (6). 387-592.

Treasury and Civil Service Committee. 1994. London. HMSO.

Van Braam, Aris. 1974. *Opleiding van hogere bestuursambtenaren in nederland - overzicht en evaluatie.* In : Bestuurswetenschappen. Vol. 28 (special issue). 191-233.

van der Meer, Frits M. en Dijkstra, Gerrit S. A. 2000. The development and current features of the dutch civil service system. In : *Civil service systems in western europe.* Bekke, Hans A. G. M. en van der Meer, Frits M. (eds.). 148-187. Cheltenham. Elgar.

Van Heule, Koen. *HRM in Kind en Gezin*. Kind en Gezin.

Van Poelje, Gerrit A. 1957. *De ambtenaar als ambtenaar - zijn verantwoordelijkheid en vorming*. Alphen aan den Rijn. Samsom.

Vandenabeele, Wouter en Hondeghem, Annie. 2004. *L'appel de la fonction publique: la 'motivation de service public' (Public service motivation) en tant que facteur décisif d'engagement dans la fonction publique, ŕ l'čre de la nouvelle gestion publique.* In : Revue économique et sociale. Vol. 62 (4). 91-102.

Vandenabeele, Wouter, Hondeghem, Annie en Depré, Roger. 2004. Het gebruik van HRM-indicatoren en een strategische visie op human resources management : lessen uit de Verenigde Staten. In : *Jaarboek SBOV 2003 : Vlaanderen op een keerpunt ? Bijdragen vanuit bestuurskundig onderzoek*. Bouckaert, Geert, Hondeghem, Annie, Janvier, Ria, De Rynck, Filip en Waege, Hans (eds.). 65-106. Brugge. Die Keure.

Vandenabeele, Wouter; Scheepers, Sarah; Depré, Roger en Hondeghem, Annie 2005, op komst. *Public service motivation in Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland : een comparatieve studie*. Leuven. SBOV

Vandermeulen, Filip en Hondeghem, Annie. 2000. *Perspectieven voor het human resource management in de Vlaamse overheid*. Brugge. Die keure.

Vaughn, S., Schumm, J. en Sinagub, J. 1996. *Focus group interviews in education and psychology*. Thousand Oaks. Sage.

Vigouroux, Christian. 1997. *Ce que l'on apprend, ce que l'on n'apprend pas a l'école.* In : Pouvoirs. Vol. 80 . 57-65.

von Wersebe, Hilmar. 1986. *Struktureller und funktionaler Pluralismus in der öffentlichen Verwaltung.* Frankfurt am Main. Peter Lang.

Williams, G. en Deci, E. 1996. *Internalization of biopsychosocial values by medical students : a test of self-determinantion theory.* In : Journal of personality and social psychology. Vol. 70. 767-779.

Winstone, Ruth. 2003. *Reserach Paper 03/49 : Wither the civil service ?* London. House of Common Library.

Wollmann, Hellmut en Schröter, Eckhard. 2000. *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany.* Aldershot (UK). Ashgate.

Woodhouse, Diana. 1997. *In pursuit of good administration - ministers, civil servants and judges*. Oxford. Clarendon Press.

Wright, Maurice. 1973. *The professional conduct of civil servants.* In : Public administration. Vol. 51 (1). 1-15.