



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Renaissance of Public Administration

Halem, J. van

### Citation

Halem, J. van. (2000). Renaissance of Public Administration. *Bestuurskundige Berichten*, 15(2), 29-31.  
Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234319>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234319>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Managen?

Managen betekent het geven van leiding aan een bedrijf of organisatie. Een manager is dus iemand die leiding geeft aan een bedrijf of organisatie. Hoe komt het dan dat we tegenwoordig zo veel managers hebben? Officemanagers, communicatiemanagers, crisismanagers, internetmanagers, opleidingsmanagers, locatiemanager enz, enz, enz. Een officemanager heette vroeger directiesecretaresse en communicatiemanagers waren voorlichters. En geeft de opleidingsmanager (vroeger conrector) leiding aan een opleiding? Nee toch dat doet een docent. Iedereen weet toch dat de conrector roosters plant en conrector is geworden omdat hij een slechte leraar was die de klas niet kon managen, pardon voldoende gezag had om orde te houden.

Hebben we nu iedereen tot manager benoemd omdat de functies zwaarder werden en er hogere kwaliteitseisen werden gesteld? Dat mag betwijfeld worden. Neem nou de locatiemanager. Vroeger was dat een filiaalchef die veel door de zaak heenliep en waar je als klant je vragen en klachten kwijt kon. Hij kende daarvoor de klanten en wist wat die van je verwachtten. De locatiemanager zit in een hokje (office) zit met de deur dicht te werken en weet wat de klant wil via surveys die vanuit het hoofdkantoor door de general manager via intranet worden gecommuniceerd. Omdat hij nu zelf een manager is geworden beschikt hij over een officemanager die bij problemen met het intranet de contacten onderhoudt met de internet (of is het intranet) manager.

Gaat er iets mis met de communicatie dan wordt de communicatiemanager ingeschakeld, sterker nog deze figuur schakelt zichzelf wel in want publiciteitsmanagement beheerst hij als geen ander. Ook in het

overheidsmanagement heeft deze taalvervuiling haar intrede gedaan en zien we naast bestuurders steeds meer managers. Bestuurders lijken het besturen verlerd en gaan en masse naar managementtrainingen (en trainingen in communicatiemanagement, crisismanagement e.d.). Om zich heen verzamelen zij steeds meer managers. Wie is toch die onbekende figuur naast (of voor de minister) die als wethouder Hekking (creatie van Kees van Kooten) prominent in beeld is indien de camera's draaien? Dat is dus de communicatiemanager. Hij is degene die de premier adviseert Prins Claus

**Officemanager  
communicatiemanager  
crisismanager internet-  
manager opleidings-  
manager  
locatiemanager  
publiciteitsmanager  
overheidsmanager  
managementtaring  
management consultant  
treasurymanager  
managementberaad  
managementcrisis  
interimmanager**

ongesteld te verklaren als hij de griep heeft en adviseert de Hare Majesteit gewoon naar Lech te laten vertrekken op het moment dat de FPO in de regering komt. Iedere publiciteit voor het Koninklijk Huis is goed, als het de pers maar haalt! Dat is communicatiemanagement. Alweer een jaar geleden werd mij door een overheidsorganisatie advies gevraagd (ik ben management consultant) voor het inrichten van treasurymanagement. Deze verzelfstandigde overheidsorganisatie vond het verstandig om reserveringen voor investeringen te beleggen. Ik vond dat niet

zo verstandig en raadde ze het af. Niet getreurd, de besluitvorming duurde zoals gewoonlijk erg lang en na een half jaar, daags na berichtgeving over de CETECO-affaire van de provincie Zuid-Holland, werd ik weer gebeld met de mededeling dat men er toch maar vanaf zag. Het had wel geleid tot managementberaad en tot een managementcrisis. Omdat ik een goed advies had geleverd werd mij gevraagd als interim-manager op te treden om de crisis te bezweren. Was ik nu interim-manager of crisismanager? Ik kreeg ook nog de opdracht mee het concept van integraal management in te voeren. Een kolfje naar mijn hand! Ik begon met het afschaffen van het communicatiemanagement en de personal manager werd weer hoofd personeelszaken, mijn office manager werd hoofd van het secretariaat en de financieel manager werd weer chef financiën. Maar dat was niet de bedoeling! Ik was buiten mijn boekje gegaan en had het concept niet ingevoerd. Nou dacht ik toch dat managen leiding geven aan een bedrijf of organisatie betekende en integraal management leiding geven in het kwadraat of zo. Nou weet ik ook wel dat leidinggeven in het kwadraat niet bestaat maar als de klant dat nou wil dan doe ik dat. Er is er maar een in de organisatie die leiding geeft aan het bedrijf of de organisatie en dat is de directeur dus dacht ik dan schaf ik die andere managers weer af en doe het weer helemaal zelf. Dat had ik dus verkeerd. Nu ik heb er veel van geleerd. Aan managen (interim, crisis of integraal, aan communicatiemanagers had ik al een hekel) doe ik niet meer maar als management consultant heb ik een nieuw concept bedacht. Ik ben nu de integrale management consultant. Wat het is weet ik niet maar het verkoopt goed.

De (integrale) management consultant

## Renaissance of Public Administration

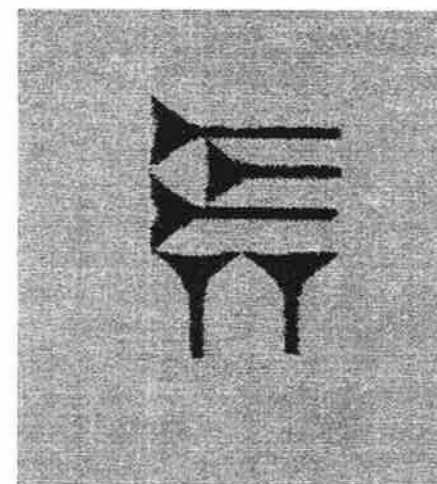
Joost van Halem

**Op 1 oktober 1998 is het eerste bestuurskundige PIO-NIER-project The Renaissance of Public Administration gestart. De Leidse onderzoeker Mark Rutgers geeft leiding aan een groep onderzoekers die de oorsprong, diversiteit en ontwikkelingen in de begripsvorming van het openbaar bestuur in kaart brengen.**

NWO (Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk onderwijs) heeft voor dit bestuurskundige grondslagenonderzoek ruim 1,4 miljoen gulden ter beschikking gesteld.

Wat houdt dit onderzoek in? Wie doen mee en hoe ziet een dergelijk onderzoek er in de praktijk uit? Vragen als deze worden hier beantwoord, op basis van een interview met dr. M. Rutgers.

Bestuurskunde bestaat als wetenschap meer dan 100 jaar. Veel gebruikte begrippen zijn echter nog steeds vaag of dubbelzinnig. Het doel van het onderzoek is reflectie en analyse van de gebruikte begrippen sinds midden negentiende eeuw. Wat bedoelen we bijvoorbeeld met Openbaar Bestuur? Waar komt het vandaan? Hoe is het begrip veranderd?



Wat een ambtenaar is lijkt bijvoorbeeld heel duidelijk, maar zelfs het begrip ambtenaar is niet 100 procent duidelijk. Is een universitair medewerker bijvoorbeeld nog steeds een ambtenaar. Een ander begrip van ambtenaar kan veel tot gevolg hebben. Zo is de ambtenaren-CAO vaak heel anders dan een 'gewone CAO'. Het onderzoek is vooral theoretisch, maar heeft praktische relevantie. Centraal staan drie dichotomieën - ofwel tegenstellingen -: Staat versus Samenleving, Politiek versus Bestuur en Publiek versus Privaat. Deze theoretische begrippen zijn voor de praktijk van belang. Bij bestuurskunde zijn theorie en praktijk immers nauw verweven. Het onderzoek is in eerste instantie nuttig voor bestuurskundigen. Vele begrippen die zij gebruiken staan in verhouding tot de drie tegenstellingen of dichotomieën. Met een zelfde term kunnen twee wetenschappers echter verschillende concepten bedoelen. Een organisatie kan juridisch privaat zijn maar economisch gezien een publieke handeling verrichten. Behoort een dergelijke organisatie tot het openbaar bestuur of niet?

Bestuurders hebben in hun praktijk toch ook veel te maken met theorieën, zo blijkt bijvoorbeeld uit bovenstaande voorbeelden. Voor hen is begripsvorming ook relevant. Zij bepalen aan

de hand van concepten over het openbaar bestuur bijvoorbeeld of een medewerker die in een juridisch private maar economisch gezien publieke organisatie wel of niet onder de genoemde ambtenaren-CAO valt.

## wat bedoelen we met openbaar bestuur

In het kader van de Euregio's vond er een paar jaar geleden een overleg plaats tussen Duitsland en Nederland. Het onderwerp was de lokale grenspolitiek. Namens Nederland kwamen lokale politici opdagen. Namens Duitsland stond een groep ambtenaren op de stoep van het hotel waar het overleg plaats vond. Het ging toch over 'Politik'? Conceptualisering van hetzelfde begrip bleek totaal verschillend. Het Duitse Politik is gelijk aan het Nederlandse Beleid. Het probleempje was in dit geval snel opgelost. Een dergelijk verschil kan soms wél problematisch zijn. Verheldering van begripsverschillen is een belangrijk doel van het onderzoek. Aan begrippen wordt in verschillende



landen ook verschillende waarde gehecht. Mark Rutgers zelf is het afgelopen half jaar bezig geweest met de Trias Politica. In Nederland is deze scheiding tussen uitvoerder, wetgever en rechtspreker welbekend onder bestuurskundigen. Het wordt geassocieerd met Montesquieu en de Verenigde Staten. In de V.S. is de uitdrukking 'Trias Politica' echter volkomen onbekend. Voor een Amerikaanse bestuurskundige is de 'Golden Rule' juist een begrip dat 'iedereen' kent. In Nederland is het onbekend. Europees en Amerikaans denken is een tegenstelling die door de drie dichotomieën heen loopt. Waar kort gezegd in Europa de staat centraal staat is voor de V.S. het individu het uitgangspunt.

**Multidisciplinair**

Het onderzoek is multidisciplinair. Bestuurskunde, filosofie, politicologie en economie maken het onderzoek in potentie tot een ontzettend breed pro-

ject. Elke medewerker houdt zich bezig met een beperkt deel van het project. Door de verschillende achtergronden van de medewerkers is zo een brede opzet goed mogelijk, maar wordt het tegelijkertijd ingeperkt. Paul Nieuwenburg houdt zich bezig met de dichotomie Staat versus Samenleving. Alleen al over het begrip Staat zijn boekenkasten vol geschreven. In de twintigste en eenentwintigste eeuw heeft bureaucratie een negatieve bijklank. De grote humanisten uit de Renaissance waren echter Superbureaucraten, om *morele redenen*. Een ambtenaar moest naar hun mening gehoorzaam zijn aan de leiding, waar die ook uit bestond. Om het begrip Staat helder te krijgen is Paul Nieuwenburg op dit moment bezig met het bestuderen van de Renaissance. Hij is bezig met historisch-filosofisch onderzoek. Dit geeft wel aan hoe breed het PIONIER-project is. Udo Pesch is ingenieur in de Wiskunde. Ook hij heeft

zich veel bezig gehouden met filosofie. Als technisch filosoof is de tegenstelling Publiek versus Privaat zijn onderzoeksonderwerp. Als natuurwetenschapper heeft hij een hele eigen inbreng. Goed abstract kunnen denken is het belangrijkste. De derde tegenstelling, Politiek versus Bestuur, wordt onderzocht door S.Y. Malkin. Hij heeft beleid en bestuur van internationale organisaties gestudeerd en is dus internationaal organisatiekundige. Aan de hand van de drie deelonderzoeken gaat antwoord gegeven worden op de vraag wat Openbaar Bestuur is. Petra Schreurs is, samen met Mark Rutgers, hiermee bezig. Zij is de enige echte bestuurskundige in het team. Haar proefschrift - over Rationaliteitsdenken - is filosofisch getint. Elders in dit blad vindt u haar verhaal. Filosofie, is wel duidelijk, krijgt zo een sterke nadruk in het onderzoek. Gezien het onderwerp, begripsvorming, is dat ook wel logisch.

**Onderzoeksgroep**

Bestuurskundigen, filosofen, een natuurwetenschapper en een internationaal organisatiekundige, de onderzoeksgroep is breed opgezet. Hoe ontstaat zo'n team? Er zijn vacatures geplaatst en mensen hebben gesolliciteerd. Mark Rutgers heeft zelf ook actief gezocht. Nu voorjaar 2000 alle plaatsen in het onderzoek gevuld zijn gaat meer tijd zitten in het overleggen en discussiëren. Een keer in de veertien dagen heeft de onderzoeksgroep een werkoverleg annex discussiegroep. Dat zijn de momenten dat op elkaar afgestemd wordt en resultaten worden uitgewisseld. In principe hebben de onderzoekers grote autonomie. Tijdens het werkoverleg wordt de groep echt een team.

Op het departement zijn meerdere onderzoeksgroepen bezig, zoals de onderzoeksgroep 'Crisis en hervorming in beleidssectoren'. Het fenomeen discussiegroep is door deze onderzoeksgroepen en hun werkwijze bekend. Een andere groep is bezig met de bestudering van Max Weber. Een groep medewerkers leest dan een stuk literatuur en bespreekt dat gezamenlijk. Onderzoek is dus enerzijds een individuele activiteit, anderzijds ben je samen met anderen bezig. Samenwerking is vaak internationaal. Over een specifiek onderwerp als Trias Politica wordt wereldwijd geschreven, terwijl in Nederland maar enkele wetenschappers er mee bezig zijn. Publicaties over het onderwerp zijn bedoeld voor dit soort internationale onderzoeksgroepen en

Mark Rutgers heeft na zijn HBO-studie museologie gewerkt in het huidige Museon in Den Haag. Een studie filosofie volgde met bijvakken bestuurskunde. Zijn wetenschappelijke carrière is begonnen als student-assistent bij professor van Braam. Het nu nog gelezen boekje over filosofie van de bestuurskunde is met medewerking van hem tot stand gekomen. In 1988 werd hij een full-time medewerker bij het departement Bestuurskunde. In september 1993 promoveerde hij cum laude op de stelling 'Tussen Fragmentatie en Integratie. Over de bestuurskunde als kennisintegrerende wetenschap. Verder was hij onder andere lid en voorzitter van de commissie voor Studium Generale van de universiteit Leiden.

vandaar bijna altijd in het engels. Reizen hoort erbij, Mark Rutgers is bijvoorbeeld gevraagd om in Canada in Quebec deel te nemen aan een panel tijdens een congres van de International Political Science Association.

**reizen hoort erbij...**

**Publiceren**

Het onderzoek begint met vele maanden inlezen. Eigenlijk bestaat het hele eerste jaar uit inwerken. Pas dan volgen publicaties. Het uiteindelijke doel is een boek over Openbaar Bestuur een paar boeken over de deelonderwerpen. Het schrijven hiervan gebeurt in de loop van 5 jaar. Om een idee te geven over publiceren: Het publiceren van een artikel kan net zo lang duren als het schrijven van een boek. Zo een artikel schrijven kan al heel lang duren: een artikel waar dr. Rutgers een half jaar mee bezig is geweest bestaat ongeveer uit twee-en-twintig kantjes! Het snelste wat hij ooit internationaal heeft gepubliceerd was een publicatie na vijf maanden van een artikel geschreven in een maand. Het langste ooit was een artikel dat hij in 1995 heeft opgestuurd en pas werd gepubliceerd in dit jaar, 2000! Per jaar schat hij in dat het mogelijk is een grooten twee kleinere artikelen te schrijven. Soms ben je hard bezig geweest met een groot

artikel waar veel werk in is gaan zitten en wordt het keihard afgewezen. In de V.S. worden twee op de drie artikelen *niet* gepubliceerd.

Als initiator en hoofdverantwoordelijke voor het hele project speelt het Peter's Principle voor meneer Rutgers altijd in gedachte mee. Dit principe stelt dat je altijd 'eindigt' vlak boven je eigen werkelijke kunnen en dan dus niet meer goed functioneert. Dat zou komen omdat je altijd blijft promoveren tot je je niveau van incompetentie hebt bereikt. Het is altijd de vraag of je werkelijk *leiding* kunt geven aan zo een groep. Coachend samenwerken met AIO's (assistenten in opleiding) en Postdocs vindt hij zelf leuk om te doen. Zijn tijdsbesteding ziet er als volgt uit. Van de vier dagen dat hij bezig is met het onderzoek besteed hij de helft aan organisatorische zaken als personeelszaken, sollicitaties en verslagen voor het NWO - financier van het PIONIER-project -. De andere helft is hij bezig met het onderzoek zelf. Daarnaast gaat er natuurlijk veel vrije tijd in zitten. Hobby en beroep lopen, zoals altijd wanneer je iets leuk vindt, door elkaar.

Het project wordt in september 2003 afgesloten. De geplande artikelen, boeken en seminars moeten dan resulteren in een beter inzicht in de grondslagen van het denken over openbaar bestuur en, wellicht een beetje overmoedig, bijdragen aan een nieuwe renaissance in het bestuurskundige en bestuurlijk denken in de 21<sup>e</sup> eeuw.