

PROFESSIONALS EN MANAGERS: WAARDEN IN EEN HYBRIDE PRAKTIJK

Introductie

Naast de klassieke professional, zoals de arts, de jurist, of de onderwijzer, lijkt in de afgelopen decennia, onder meer als gevolg van schaalvergroting en marktwerking, een nieuw soort professional te zijn opgestaan in het (semi)publieke domein: de manager. Het professionele volwassenheidsstreven van managers blijkt met name uit diverse – in intensiteit toenemende – manieren om het vak of de professie van ambtelijk topmanagement te institutionaliseren (Den Boer & Noordegraaf, 2006:12).

Op het eerste gezicht heeft de professionalisering van managers een fundamentele ‘clash’, een botsing tussen de ‘oude’ en de ‘nieuwe’ professional, tot resultaat. De waarden en belangen die de klassieke professionals en de moderne managers zeggen te dienen, lopen uiteen en staan vaak in een spanningsverhouding (vergelijk Exworthy & Halford, 1999). Deze spanningsverhouding heeft niet alleen veel aandacht gekregen in academische kringen (zie bijvoorbeeld Duyvendak e.a., 2006; Tonkens, 2003; Van den Brink e.a., 2005), maar ook in diverse media, zoals NOVA, 1Vandaag en NRC Handelsblad.

Het beeld dat rijst uit deze botsing is dat van een zwart-wittegenstelling tussen twee werelden, of beter gezegd: twee wereldbeelden die gekenmerkt worden door zeer uiteenlopende waardeoriëntaties. De klassieke professio-

Themaredactie: Zeger van der Wal, Eelco van Hout, Arie-Jan Kwak en Mirjan Oude Vrielink

Drs Zeger van der Wal is als Promovendus Bestuurskunde verbonden aan de Vrije Universiteit. Dr Eelco van Hout is senior consultant bij Bestuur & Management Consultants en verbonden aan TiasNimbas Business School van de Universiteit van Tilburg. Dr Arie-Jan Kwak is werkzaam als universitair docent Rechtsgeleerdheid bij de Universiteit Leiden. Dr Mirjan Oude Vrielink werkt als universitair docent Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg.¹

nal, die staat voor zijn cliënten en voor een bepaald – vaak wettelijk gegarandeerd – kwaliteitsniveau, zou worden beknelde door de moderne manager, die staat voor rationalisatie, bedrijfs-economisch denken, het behagen van stakeholders en een sterke focus op organisatiebelangen. Voorbeelden van waarden² die de kern vormen van veel publieke professies zijn expertise, onpartijdigheid, rechtmatigheid en dienstbaarheid. Deze professionele kwaliteiten worden in het debat vaak recht tegenover ‘manageristische’ of bedrijfseconomische waarden zoals

doelmatigheid, effectiviteit, winstgevendheid en responsiviteit, geplaast (Van der Wal, 2006). Wat opvalt, is dat het laatste rijtje vooral betrekking heeft op organisatiebelangen, waar de eerste waarden het professionele individu betreffen.

De botsing op het niveau van waarden toont aan dat er hier iets aan de hand is wat het institutionele niveau overstijgt. Vanuit een institutioneel perspectief gaat de aandacht uit naar het geheel van sociale instituties, zoals verenigingen, codes en opleidingen, en specifieke beroepspraktijken. Maar professionalisme is meer dan dat: het is ook – of misschien zelfs vooral – een ideologie (vgl. Larson, 1977). De ‘clash’ tussen oude en nieuwe professionals is in deze optiek een botsing der ideologieën; een botsing tussen klassieke professionals en moderne managers, tussen expertise en autonomie, en efficiëntie, controle en winstbejag. De manager is bezig zijn eigen ideologische domein te claimen en de professional verzet zich daartegen op ideologische gronden.

De invloeden van het bedrijfsmatige denken in publieke domeinen en disciplines, vaak aangeduid met New Public Management (Hood, 1991), zijn de afgelopen jaren op diverse manieren zichtbaar geworden. Sterker nog, volgens velen heeft dit denken het op dat niveau allang gewonnen van het ambachtelijke denken over het dienen van een publiek belang dat dat van de organisatie overstijgt, en kunnen we spreken van een ‘marketization of the state’ (Pierre, 1995), of nog sterker, van een ‘managerial state’ (Clark & Newman, 1997). De interessante vraag is of deze ideologieën alleen maar botsen of dat er ook vermenging plaatsvindt. En zou het ook kunnen zijn dat op het niveau van de werkvloer, van de concrete beroepspraktijken, de ideo-

Botsing tussen ideologieën? Of: naast botsingen en beknellingen ook samen leren?

logieënstrijd heel anders uitpakt? Dat er naast botsingen en beknellingen ook nieuwe manieren ontstaan waarop professionals en managers samenwerken en samen leren?

De overkoepelende inzet van dit themanummer is te komen tot een verdieping ten opzichte van het debat zoals dat tot nu toe is gevoerd. Iets wat duidelijk hard nodig is. Het gaat er hier niet alleen om botsingen en conflicten tussen professionals en managers aan te tonen, dat is immers al genoeg gebeurd, maar ook om aan te tonen hoe beide ideologieën op het niveau van de beroepspraktijk met elkaar in aanraking komen. Bestaan de expliciete ideologieën überhaupt, botsen ze voortdurend, of bewegen allerlei klassieke verhoudingen en ontstaan er accommodatie, wederzijds begrip, vormen van empathie en leren, of zelfs ideologische hybridisering (vgl. Van Hout, 2007; Brandsen e.a., 2006)?

Genoemde vragen worden geadresseerd in vijf (semi)publieke domeinen en disciplines: het recht, de zorg, het welzijn, de openbare orde en het onderwijs. Aan de basis van elke bijdrage liggen bestuurskundige en bestuurlijke vragen die we hierna op hoofdlijnen beschrijven. Tevens gaan we in op enkele begrippen die in dit themanummer centraal staan.

Professionalisme: autonomie en expertise

Kenmerkend voor professionals zijn hun expertise en de betrekkelijk grote mate van autonomie in het uitvoeren van hun specifieke taken en verantwoordelijkheden (Brint, 1994:24; Freidson, 2001:12). Het soort kennis dat zij vertegenwoordigen en de maatschappelijke waarden en belangen die met deze kennis gediend zijn, rechtvaardigen de relatieve autonomie. Professionals moeten de handen vrij hebben om naar bevind van zaken te handelen en steeds die oplossing te kiezen, die naar hun professionele oordeel in het voorliggende concrete geval optimaal is vanuit het belang dat zij geacht worden te dienen.

Verschillende domeinen worden bestudeerd

De domeinen en disciplines die in dit themanummer worden bestudeerd, vertonen een zekere mate van variatie in de mate van professionalisering. Zo is het maatschappelijk welzijn relatief laat geprofessionaliseerd en is de professionele kennis van dien aard dat de autonomie van de beroepsgroep veel geringer is dan het geval is in bijvoorbeeld het domein van het recht en de zorg. Hetzelfde geldt in zekere zin voor de politie. In tegenstelling tot 'klassieke' professies bestaan ook geen specifieke academische opleidingen om welzijnswerker of agent te worden, al zijn er wel hbo-opleidingen en natuurlijk de politieacademie. Aan de keuze om ook meer recent geprofessionaliseerde beroepen in dit themanummer onder

de loep te nemen, ligt de verwachting ten grondslag dat deze beroepen meer openstaan voor een vermenging van waarden. Interessante vragen zijn of de beperktere autonomie politieagenten en welzijnswerkers bevattelijker maakt voor ideologische beïnvloeding door managers. En of de relatieve toegankelijkheid van de vakkennis in deze domeinen meer leerprocessen bij managers op gang brengt, waardoor zij zich ontwikkelen tot typische welzijnsmanagers en politiemanageren.

Begripsbepaling: cultuur, identiteit en ideologie

Professionals hebben een grote controle over hun eigen werk, maar handelen wel binnen een specifieke professionele cultuur. Als we cultuur ruim opvatten, dan gaat het over een geheel van ideeën, sociale gebruiken en symbolen aan de hand waarvan mensen zich in hun omgeving oriënteren en aan de hand waarvan ze het handelen op elkaar afstemmen. Meer specifiek is een cultuur een 'pattern of shared basic assumptions' die tot doel hebben het gedrag van een bepaalde groep te sturen en te definiëren (Schein, 1992). Een professionele cultuur levert de bestanddelen voor een specifieke professionele identiteit, een identiteit die voor een deel ook wordt geconstrueerd door zich van anderen te onderscheiden. Vooral als professionele praktijken en instituties in het kader van een strijd om schaarse middelen legitimatie behoeven, werkt de drang tot distinctie ideologische profilering in de hand: 'Ideology is the primary tool available to disciplines for gaining the political and economic resources needed to establish and maintain their status' (Freidson, 2001:105). De kern van een professionele ideologie wordt gevormd door de overtuiging dat er een voor de

professie 'juiste' wijze van handelen is, die tot uitdrukking komt in een set van professionele waarden. Deze waarden krijgen hun neerslag in concrete normen, regels en protocollen, die in de dagelijkse praktijk als een leidraad voor het handelen fungeren. Professionals maken zich de waarden en normen eigen door middel van opleiding, socialisatie, ervaring en bijscholing, processen waarin de eigen beroepsgroep een belangrijke rol speelt. De overdracht van kennis en ervaring worden afgeschermd van de buitenwereld: juist aan het unieke en gezaghebbende karakter van de professie ontleent deze haar status en positie. Soms kan ideologie zelfs bewust of onbewust de functie hebben om onderliggende (individuele of groeps)belangen te maskeren (Eagleton, 1991).

'Managerisme' in het (semi)publieke domein als nieuwe ideologie?

Zoals gezegd, naast de klassieke professional lijkt in de afgelopen decennia een nieuw soort professional te zijn ontstaan in het (semi)publieke domein: de manager. De manager als eigenstandige professional kennen we natuurlijk al veel langer uit het bedrijfsleven, waar managers hun eigen beroepsverenigingen, gedragscodes, opleidingsinstituten en verschijningsvormen hebben. In (semi)publieke organisaties zijn managers of leidinggevendenden als zodanig uiteraard ook geen nieuw verschijnsel: topambtenaren als beleidsdirecteuren en secretarissen-generaal zijn er immers al zolang als er ministeries en gemeentelijke apparaten bestaan.

Toch impliceert de transformatie van de topambtenaar tot overheidsmanager van het 'concern overheid' een heel nieuwe visie op wat moderne topambtenaren moeten kennen en kunnen:

Managerisme als nieuwe ideologie (?)

langzaam wordt een nieuwe ideologische werkelijkheid geconstrueerd. Illustratief is de in 1995 opgerichte Algemene Bestuursdienst (ABD) die mede tot doel heeft een gemeenschappelijke visie en een gedeeld idee, een 'esprit de corps', ten aanzien van de professie van topambtenaar te ontwikkelen (zie Den Boer & Noordegraaf, 2006). Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor in (semi)publieke organisaties met een maatschappelijke taak.

Positionering in het debat: de tegenstelling voorbij

Tot nu toe is de relatie tussen professionals en managers in het debat nagenoeg uitsluitend in negatieve zin benaderd en is de benadering eenzijdig: de professional staat, als 'old hero', centraal in het debat en wordt omgeven door de harde, kille markt met zijn overbodige managers (zie bijvoorbeeld Peters & Pouw, 2005). Een empirische analyse van de interactie tussen professional en manager ontbreekt vooralsnog. In plaats van deze dichotome, conflictgeoriënteerde benadering stellen wij een procesgeoriënteerde benadering centraal met als leidende vraagstelling: wat gebeurt er nu feitelijk met de beroepspraktijken waar de traditionele en moderne ideologieën met elkaar in aanraking komen? Wat is de invloed van deze relatief nieuwe ideologie, het 'managerisme', in de verschillende domeinen en disciplines die voorheen door de klassieke professional werden gedomineerd?

In theorie kan deze invloed twee kanten opwerken: de ideologie van de

klassieke professionals wordt beïnvloed door het managersdenken, maar ook de managers kunnen op hun beurt worden beïnvloed door de dominante ideologie binnen het domein waarin zij werkzaam zijn. Interessant is ook wat deze interactie concreet betekent in termen van werksituaties. Kunnen onderwijzers en verpleegkundigen betere onderwijzers en verpleegkundigen worden omdat ze meer inzicht krijgen in de organisatie als geheel, in budgettaire zaken, in personeelsbeleid, kortom in het oriëntatiekader van de managers? En worden managers op positieve wijze geïnfecteerd door het domein waarin zij functioneren, worden managers in de ziekenhuizen 'zorgmanagers' en managers in onderwijsinstellingen 'onderwijsmanagers'?

Hoe krijgt de interactie in de praktijk gestalte?

Opzet van dit themanummer

In dit themanummer gaan we op zoek naar antwoorden op de vraag hoe de interactie tussen klassieke en moderne professionals in de praktijk gestalte krijgt. Daarbij geven de auteurs 1) een beschrijving van de professionele ideologie van het onderhavige domein, en de daarin werkzame ideaaltypische professional en de ideaaltypische manager, 2) een historisch-empirische beschrijving van het managerisme zoals dat in dit domein gestalte heeft gekregen en de debatten die hierover zijn gevoerd binnen de beroepsgroep en 3) een kritische, open reflectie op de uitwerking van het managerisme in het algemeen met bijzondere aan-

dacht voor de vraag of er sprake is van een ideologische botsing, nabootsing of zelfs hybridisering.

Opbouw

In de eerste bijdrage, het recht, gaan Arie-Jan Kwak en Marc Loth in op hybride juristen die in het moderne, internationale advocatenkantoor rechtmatigheid en onafhankelijkheid moeten combineren met doelmatigheid en responsiviteit. De tweede bijdrage over de gezondheidszorg, van Kim Putters, Eelco van Hout en Wilma van der Scheer, gaat in op verschillende trekkrachten, zoals de medisch-professionele en de markttrekkracht, die op de professional in die sector inwerken. Marc Hoijsink en Mirjan Oude Vrielink beschrijven in de derde bijdrage hoe op het niveau van de beroepspraktijk potentieel botsende waarden in het maatschappelijk welzijn naast elkaar kunnen bestaan, maar in de nabije toekomst meer in het gedrang zullen raken. De vierde bijdrage van Gabriël van den Brink, Ries Straver en Pieter Tops over de openbare orde benadrukt dat het maar de vraag is in hoeverre agenten in hun dagelijkse beleidsruimte veel hinder ondervinden van de steeds bedrijfsmatiger managementideologie. De vijfde en laatste bijdrage behandelt het onderwijs. Marlies Honingh en Peter Karstanje tonen aan dat de ondernemersvisie van de moderne onderwijsmanager nog lastig samengaat met de ambities om op werkvloeren zelf managementverantwoordelijkheid te dragen. In de afsluitende en concluderende bijdrage reflecteren Mirko Noordegraaf en Bram Steijn op de verschillen en overeenkomsten die uit de bijdragen naar voren komen en identificeren zij relevante vraagstukken voor verder bestuurskundig onderzoek.

Noten

- 1 De auteurs bedanken in het bijzonder Jacques van Hoof en Peter Hupe, en daarnaast Mirko Noordegraaf, Bram Steijn en de leden van het NIG colloquium 'Public Professionals under Pressure' voor hun zinvolle commentaar op eerdere versies van dit introductieartikel.
- 2 Waarden omvatten zowel nastrevenswaardige kwaliteiten die tot een individu, professe of organisatie (zouden moeten) behoren, als breed geformuleerde gedragsstandaarden die minder specifiek zijn dan normen: waar normen beperken, verruimen waarden juist (Van der Wal e.a., in druk; vergelijk WRR, 2003).

Literatuur

- Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (eds.), *Meer-voudig Bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag, Lemma, 2006
- Brink, G. van de, D. Pessers & Th. Jansen (eds.), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam, Boom, 2006
- Brint, S., *In an Age of Experts: The changing role of professionals in politics and public life*. Princeton: Princeton University Press, 1994
- Clark, J. and J. Newman, *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London, Sage, 1997
- Den Boer, M. & Noordegraaf, M., Verlangen naar het vak van topambtenaar: opkomst en evolutie van de Algemene Bestuursdienst. In: *Bestuurskunde*, 2006, 15(3): 11-22
- Duyvendak, J.W., T. Knijn & M. Kremer (eds.), *Professionals between people and policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006
- Eagleton, T., *Ideology, an Introduction*. Londen, Verso, 1991.
- Exworthy, M. & S. Halford (eds.), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Buckingham, OU Press, 1999
- Freidson, E., *Professionalism. The Third Logic*. Cambridge, Polity, 2001
- Hood, C.C., "A Public Management for all Seasons?" In: *Public Administration*, 1991, 69(1): 3-20
- Hout, E.J.Th. van., *Zorg in Spagaat. Management van hybride, maatschappelijke organisaties*, Den Haag, Lemma, 2007.
- Larson, M.S., *The Rise of Professionalism*. Berkeley, University of California Press, 1997
- Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Bussum, Coutinho, 2004
- Noordegraaf, M. & T. Abma., "Management by Measurement? Public management practices amidst ambiguity," In: *Public Administration*, 2003, 81(4): 853-871

- Peters, J. & J. Pouw., *Intensieve Menshouderij. Hoe kwaliteit oplost in rationaliteit*. Schiedam, Scriptum, 2005
- Pierre, J., "The Marketization of the State." In: B. G. Peters and D. Savoie (eds.) *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queens University Press, 1995
- Pollitt, C. & G. Bouckaert. (2e ed.), *Public Management Reform*. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Schein, E.H., *Organizational Culture and Leadership*. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1992
- Tonkens, E.H., *Mondige burgers, getemde professionals*. Utrecht, NIZW, 2003
- Van der Wal, Z., "Kernwaarden in Openbaar Bestuur en Bedrijfsleven. Een overzicht van de meest genoemde organisatiewaarden in bestuurskundige en bedrijfskundige literatuur; gedragscodes en onderzoek." In: *Beleidswetenschap*, 2006, 20 (2): 48-63
- Van der Wal, Z., G. De Graaf & K. Lasthuizen (in druk). "What's Valued Most? A comparative empirical study on the differences and similarities between the organizational values of the public and private sector." In: *Public Administration*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003