

**OVERSLAANDE VONK: RUIMTE
VOOR DE PROFESSIONAL**

OVERSLAANDE VONK: RUIMTE VOOR DE PROFESSIONAL

Deborah van den Berg
Gerard van Essen
Rico Monasso

CAOP, in opdracht van Beter werken in het openbaar bestuur

September 2013

1. Inleiding

In de publieke sector werken bijna één miljoen mensen, bij 2.360 overheidswerkgevers.¹ Door bezuinigingen moeten verschillende publieke sectoren het de komende jaren met minder mensen doen. Tegelijkertijd zullen veel medewerkers met pensioen gaan, terwijl de arbeidsmarkt licht krimpt. Tegen deze achtergrond worden productiviteitsvergroting en kwaliteitszorg nog belangrijker: hoe zorg je ervoor dat je als overheid kwaliteit kan blijven leveren?

Regelmatig wordt er in dit kader voor gepleit het vakmanschap van onder meer ambtenaren, leraren en politieagenten meer ruimte te geven. Zo wordt in het Regeerakkoord gesteld dat bewezen vakmanschap beloond moet worden met meer ruimte: *"Mensen in de voorste linie van het onderwijs, in de zorg en bij de politie moeten trots kunnen zijn op hun werk en zich gesteund weten door hun leidinggevendenden. Vertrouwen, ruimte en voldoende tijd zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden [...] Bewezen vakmanschap belonen met minder verantwoording en controle"*.²

Een eenduidig beeld van wat ruimte voor de professional concreet betekent en hoe ruimte in de praktijk vorm wordt gegeven, ontbreekt echter. In deze notitie wordt op deze lacune ingegaan, door onder meer uiteen te zetten welke inzichten en conceptuele en praktische uitwerkingen betrekking hebben op het thema ruimte voor de professional in de publieke sector.

2. Ruimte en de professional

In het Regeerakkoord benadrukken de huidige coalitiepartijen het belang van ruimte voor professionals in de publieke sector. Ook andere politieke partijen, vakbonden en werkgeversorganisaties wijzen regelmatig op het belang van ruimte. Hoewel we ons allemaal een beeld kunnen voorstellen bij het begrip ruimte, ontbreekt een helder beeld van wat ruimte voor de professional concreet betekent. Inzicht in wat ruimte nu precies inhoudt, is echter van belang voordat ingegaan kan worden op verschillende vraagstukken die spelen rondom dit thema. Wanneer gesproken wordt over ruimte voor de professional rijst bovendien de vraag of deze ruimte geldt voor alle medewerkers in de publieke sector: wie is de professional die ruimte nodig heeft?

2.1 Ruimte nader gedefinieerd

Verschillende auteurs hebben zich in de loop der jaren bezig gehouden met het begrip ruimte voor de professional. In de literatuur wordt het begrip in algemene zin omschreven als de toegestane handelingsruimte van een medewerker in relatie tot zijn of haar leidinggevende(n), met betrekking tot de aard, hoeveelheid en kwaliteit van diensten.³ Medewerkers met ruimte hebben volgens deze definitie discretionaire ruimte om professioneel te handelen. Hiervoor is het van belang dat er sprake is van een organisatiewijze, die het vakmanschap van medewerkers tot zijn recht laat komen.⁴ Wanneer er professionele ruimte is, wordt het handelen van de medewerker niet enkel bepaald door gestandaardiseerde procedures en regels, maar ook door kennis van de medewerker zelf.

Het begrip ruimte wordt vaak gebruikt in relatie met het begrip autonomie. Het is echter de vraag of deze definities één-op-één met elkaar uitwisselbaar zijn. Autonomie kan gezien worden als de ruimte die wordt benut door professionals, terwijl er ook sprake is van feitelijke, objectieve ruimte.

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Feiten en cijfers 2013: werken in de publieke sector*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Arbeidszaken Publieke Sector: Den Haag.

² Bruggen Slaan: Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012. Op: <http://www.kabinetsformatie2012.nl/actueel/documenten/regeerakkoord.html>

³ Hupe, P. (2009). De autonomie van de vakman (m/v). Over regeldruk en handelingsruimte. In T. Jansen, G. v. d. Brink & J. Kole (red.). *Beroepstrots. Een ongekeerde kracht*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

⁴ TNO (2012). *Ruimte voor Professionals. Lessen op basis van drie organisaties die een publieke taak uitvoeren*. TNO in opdracht van het ministerie van BZK.

Tussen de benutte ruimte en de objectieve ruimte die professionals al dan niet gebruiken kan een discrepantie zitten.

Welke mening men ook aanhangt, de verschillende dimensies waaruit autonomie bestaat geven in ieder geval meer zicht op welke fronten professionals mogelijk ruimte kunnen krijgen en benutten. Zo kan er sprake zijn van autonomie rondom:

- planning (de planning van het werk);
- werkmethoden (de manier om het werk te doen) en
- besluitvorming (discretionaire ruimte om zelf afwegingen te kunnen maken over de inhoud van het werk).

Vanwege verschillende ontwikkelingen spelen tegenwoordig ook twee andere dimensies in toenemende mate een rol: de handelingsvrijheid om zelf te beslissen waar je werkt en de ruimte om te bepalen met wie samengewerkt wordt.⁵

2.2 Verscheidenheid in ruimte

Professionele ruimte is geen statisch begrip. Hoeveel ruimte een professional krijgt en benut, is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de aard van het werk, de organisatie, omgeving en de professional.⁶

Zo heeft de mate waarin een beroepsgroep de eigen kwaliteitsstandaarden heeft geformaliseerd en onderling bewaakt, bijvoorbeeld door een beroepscode of –registratie, invloed op de maatschappelijke acceptatiegraad van ruimte voor de professional. Hoe meer hiervan sprake is, hoe meer ruimte geaccepteerd zal worden.⁷

Wanneer een organisatie sterk regelgestuurd is, zal de ruimte voor de professional juist kleiner worden. Het is echter de vraag of algemene regels en wetten zodanig specifiek kunnen zijn, dat ze op elke mogelijke situatie van toepassing kunnen zijn. Werk dat steeds volgens een voorspelbaar patroon verloopt, leent zich goed voor routinematig handelen en het overdragen van kennis en ervaring, ‘tips and tricks’ en ‘do’s and don’ts’. Dit is al lastiger, wanneer het werk vaker afwijkt van het standaardpatroon. Dan zal de professional steeds vaker afwegingen moeten maken.^{8,9}

Ruimte is daarmee niet alleen de verantwoordelijkheid van de organisatie, maar ook van de professional zelf.¹⁰ In algemene zin wordt de ruimte voor een professional niet alleen bepaald door wat hij of zij ‘mag’, maar ook door wat de professional wil, weet en kan. Zo kan ook onderscheid gemaakt worden tussen de feitelijke, objectieve handelingsruimte die professionals krijgen (gerelateerd aan staatsrechtelijke positie, wetgeving, regels en protocollen) en de benutte of ervaren handelingsruimte van een professional. Terwijl de feitelijke ruimte een kenmerk is van de situatie, is de ervaren ruimte een kenmerk van de actor. Het besef van ruimte komt dus niet per definitie overeen met de feitelijke ruimte die gegeven wordt. Zij kunnen zelfs sterk uiteenlopen. Officieel vastgelegde afspraken en regels kunnen hierdoor feitelijk veel ruimte bieden aan professionals, terwijl professionals de ruimte nog steeds als klein ervaren. Dit betekent dat het onvoldoende is om enkel in de feitelijke professionele ruimte aanpassingen te doen. Het is ook van

⁵ Morgeson, F. en S. Humphrey (2006). The Work Design Questionnaire: Developing and validating a comprehensive measure for assessing job design and the nature of work. *Journal of applied psychology*, vol. 91, p. 1321 – 1339.

⁶ Brink, G. van den, M. Jansen, S. Soeparman Mpim, M. van Hulst en N. van Gestel (2011). *Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector*. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur: Tilburg.

⁷ Hupe, P. (2009). De autonomie van de vakman (m/v). Over regeldruk en handelingsruimte. In T. Jansen, G. van den Brink & J. Kole (red.). *Beroepstrots. Een ongekennde kracht*. Uitgeverij Boom: Amsterdam.

⁸ Zestor (2012). *Ruimte voor vertrouwen*. Zestor: Den Haag.

⁹ Hupe, P. en M. Hill (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, vol. 85, p. 279-299.

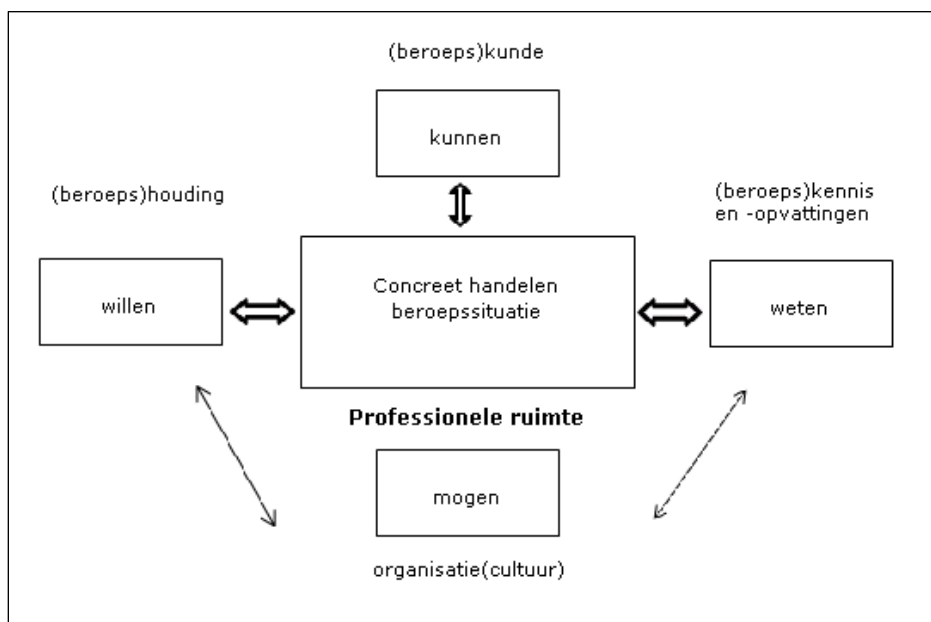
¹⁰ Ibid.

belang om condities te creëren voor individuen om professionele ruimte te ervaren en te benutten.¹¹

Hier is een belangrijke rol weggelegd voor het middenmanagement. De manier van managen heeft dan ook een grote invloed op de ruimte die gegeven en ervaren wordt. Wanneer het management ruimte ziet als een gebrek aan controle, zal er minder ruimte gegeven en ervaren worden dan wanneer ruimte gezien wordt als een manier om een organisatie effectief te laten functioneren. Dan zal op een andere manier leiding gegeven worden, waarbij meer verantwoordelijkheid wordt gegeven aan de professional en het management meer op afstand stuurt.

Samenvattend geeft het volgende schema inzicht in ruimte voor professionals:

Figuur. Professionele ruimte grafisch weergegeven¹²



2.3 De professional nader gedefinieerd

Op dit moment worden medewerkers in de publieke sector waarvoor bovenstaande handelingsruimte geldt, of zou moeten gelden, ook wel 'publieke professionals' genoemd. Uit de literatuur blijkt dat publieke professionals een aantal gemeenschappelijke aspecten delen:¹³

- Een professional in de publieke sector werkt met en voor individuele burgers, maar dient hierdoor ook maatschappelijke waarden. De loyaliteit van de professional ligt niet alleen bij de organisatie, maar ook bij degene die de professional bedient.
- Professionals beheersen hun professie. Het is een vak dat niet iedereen zomaar beheerst en waarvoor specifieke kennis nodig is.

Daarnaast beschikken professionals volgens verschillende auteurs ook over een zekere mate van discretionaire ruimte, waardoor het handelen van professionals niet enkel bepaald mag en kan

¹¹ Hulsbos, F. (2013). Professionele ruimte en gespreid leiderschap. In: Diepstraten, I. en R. Martens (red.). *LOOK jaarboek 2012: Onderwijsonderzoek via het leren van leraren*. LOOK: Heerlen.

¹² Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (2008). *Professioneel handelen in het publieke domein: Het belang van een continue dialoog over bewust en verantwoord professioneel handelen binnen de publieke sector*. Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid: Den Haag.

¹³ Geuijen, K., A. Bos, J. van Horn, L. Krechtig en D. Heij (2010). *Hoe neem je ruimte? Hoe regel je ruimte? De pilot Motie van Velzen: minder bureaucratie en meer professionele ruimte in de reclasseringsregio Den Bosch/Eindhoven*. Universiteit Utrecht, USBO Advies en Hogeschool Utrecht, Kenniscentrum Sociale Innovatie: Utrecht.

worden door gestandaardiseerde procedures.¹⁴ De complexiteit van vraagstukken waarmee de professional tijdens het werk te maken krijgt, maakt het onmogelijk om volledige protocollering of sturing toe te passen, noch vanuit de organisatie, noch vanuit de professie van de professional. Professionals in de publieke sector behandelen individuen dan ook als specifieke gevallen, waarbij zij gebruik maken van hun algemene kennis, die transparant te maken is, en ervaringskennis. Juist dit kenmerk kan voor problemen zorgen: wanneer er geen of in beperkte mate sprake is van ruimte voor professionals, zijn professionals – strik genomen – volgens deze definitie geen professionals meer.¹⁵

Waar minder consensus over bestaat, is de vraag of een publieke professional een hogere opleiding heeft afgerond. Zo stellen onder andere Gabe, Bury en Elston dat een hoge opleiding en status kenmerken zijn van een professional.¹⁶ Wanneer deze definitie aangehouden wordt, is niet iedere medewerker per definitie een professional. Daar tegenover staat een professional die zich niet per definitie kenmerkt door het bezitten van een hoge opleiding, maar zich voornamelijk kenmerkt door het bezitten van vakmanschap. Daarmee kan een medewerker ook zonder hoge opleiding en status een professional zijn.

3. Professionele ruimte onder druk?

Vanuit diverse kanten is de afgelopen jaren aangegeven dat de ruimte voor professionals in de publieke sector onder druk staat.¹⁷ Hun ruimte zou teveel worden ingeperkt door beheersingsdrang en controle, en daarmee samenhangend te weinig vertrouwen, van bestuurders en politiek. Blijkt uit empirisch onderzoek dat de ruimte van professionals in de publieke sector inderdaad onder druk staat, of is hier geen sprake van?

3.1 Ervaren ruimte onderzocht

Onderzoek naar de ruimte die professionals in de publieke sector ervaren, laat zien dat professionals – ondanks de roep om vergroting van professionele ruimte – over het algemeen voldoende ruimte ervaren. Professionals werkzaam bij de waterschappen, provincies, het Rijk en de gemeenten beoordelen hun ervaren ruimte op een vijfpuntschaal gemiddeld tussen de 3,3 en 3,6; waarbij een 1,0 staat voor zeer weinig ervaren ruimte en 5,0 staat voor zeer veel ervaren ruimte.¹⁸ In het openbaar bestuur (waterschappen, provincies, gemeenten en Rijk) ontloopt de ruimte die medewerkers ervaren elkaar niet al te veel. De professionele ruimte die Rijksmedewerkers gemiddeld beleven wijkt bijvoorbeeld niet significant af van de professionele ruimte die ervaren wordt door medewerkers werkzaam bij de waterschappen, provincies of gemeenten. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat personeel in het primair onderwijs gemiddeld de minste professionele ruimte ervaart (2,56 op dezelfde vijfpuntschaal). Ook Pot beargumenteert op basis van empirisch onderzoek dat binnen het openbaar bestuur ruimte is voor de professional. Binnen het onderwijs en de gezondheids- en welzijnzorg is in beginsel minder ruimte voor professionele ruimte.¹⁹

Professionals werkzaam bij de waterschappen, provincies, het Rijk en de gemeenten geven aan vooral ruimte te ervaren om te bepalen wanneer zij werken. Hierna ervaren zij de meeste ruimte

¹⁴ Brink, G. van den, M. Jansen, S. Soeparman Mpim, M. van Hulst en N. van Gestel (2011). *Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector*. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur: Tilburg.

¹⁵ Zuurmond, A. en J. de Jong (2011). *De professionele professional*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Den Haag.

¹⁶ Gabe, J., M. Bury en M. Elston (2004). *Key concepts in medical sociology*. Sage: Londen.

¹⁷ Moors, H. en M. Jacobs (2012). 'Professionele ruimte: balanceren tussen handelingsvrijheid en sturing'. In: Vlek, F. en P. van Reenen (red.). *Voer voor kwartiermakers. Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*. Reed Business: Amsterdam.

¹⁸ ICTU (2012). *Rapportage Ruimte voor de Professional*. ICTU Programma InternetSpiegel: Den Haag.

¹⁹ Pot, F. (2011). Slimmer werken en Sociale innovatie. In: *Staat van de ambtelijke dienst: Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?* CAOP: Den Haag.

om te bepalen wat zij aan werkzaamheden doen en hoe zij dit doen. De ruimte om te bepalen waar zij werken is, in verhouding met de overige aspecten van ruimte, volgens de onderzoeksresultaten het meest beperkt. Daarnaast ervaren vrouwen en publieke professionals met zorgverlenende of dienstverlenende beroepen volgens hetzelfde onderzoek minder ruimte om te bepalen wat ze doen en hoe ze dat doen, in vergelijking met mannen en publieke professionals in andere beroepsgroepen.²⁰

3.2 Ruimte benutten

Uit de voorgaande passage blijkt dat er in beginsel ruimte wordt ervaren door professionals in de publieke sector. Toch duurt de discussie over ruimte voor de professional, en dan vooral het vergroten hiervan, voort. Vanuit verschillende kanten is de afgelopen jaren aangegeven dat de ruimte voor professionals onder druk staat (beroepstrots, beroepszeer en tegengaan van regeldruk worden in dit kader vaak genoemd) ofwel dat het vergroten van ruimte voor professionals mogelijk van belang is voor beter en prettiger werk (slimmer werken en goed werkgeverschap worden in dit kader vaak genoemd).²¹ Er lijkt dus sprake te zijn van een spanning tussen de ruimte die professionals op dit moment hebben, de ruimte die zij ervaren en het streven naar meer professionele ruimte. Ook tijdens discussiebijeenkomsten over professionele ruimte is deze spanning aan bod gekomen.²² Hieruit blijkt eveneens dat er een verschil is tussen de feitelijke en waargenomen ruimte. Dit roept de vraag op of ruimte door professionals minder wordt benut dan mogelijk en wenselijk is. Is het bijvoorbeeld zo dat de professional de gegeven ruimte nauwelijks benut, omdat hij of zij ervaart dat de kans groot is dat er geen steun wordt gegeven van de leiding in kritieke situaties? Of zijn professionals gewend geraakt aan conformerend gedrag?

Het antwoord op deze vragen is moeilijk te geven. Wel zijn er verschillende factoren die invloed hebben op de ruimte die door professionals ervaren wordt. Wanneer er door professionals een gebrek aan ruimte wordt ervaren, worden vaak de administratieve rompslomp en bureaucratie als schuldige hiervan genoemd. Recent onderzoek in onder andere de zorg, het onderwijs en de politiesector laat zien dat de regeldruk die publieke professionals ervaren niet zozeer wordt veroorzaakt doordat zij administratieve werkzaamheden moeten uitvoeren, maar dat dit hoofdzakelijk wordt veroorzaakt door de manier waarop zij dit moeten doen.²³ Professionals onderkennen vaak het belang van administratieve handelingen en zien het als onderdeel van hun takenpakket. De regel- en verantwoordingsdruk wordt echter problematisch, wanneer de toegevoegde waarde van de last onduidelijk blijft. Hier ligt een taak weggelegd voor verschillende partijen: de overheid is niet de enige veroorzaker van regeldruk, ook individuele organisaties dragen hier aan bij.²⁴

Naast regel- en verantwoordingsdruk hangt ook een te hoge prestatieverwachting negatief samen met de ruimte die professionals ervaren.²⁵ Professionele ruimte wordt daarnaast minder benut, wanneer individuele medewerkers zich onvoldoende aangesproken voelen om de ruimte die zij krijgen op zich te nemen. Hier is bijvoorbeeld sprake van als binnen de organisatie onduidelijkheid bestaat over de regels die gelden rondom professionele ruimte.²⁶ Medewerkers zullen ruimte pas

²⁰ ICTU (2012). *Rapportage Ruimte voor de Professional*. ICTU Programma InternetSpiegel: Den Haag.

²¹ ICTU (2012). *Rapportage Ruimte voor de Professional*. ICTU Programma InternetSpiegel: Den Haag.

²² In opdracht van Beter Werken in het Openbaar Bestuur zijn in de periode augustus - september 2013 vier discussiebijeenkomsten georganiseerd over het thema ruimte voor de professional. De uitkomsten van deze bijeenkomsten zijn in deze notitie verwerkt.

²³ Noordegraaf M. en J. Sterrenburg (2009). Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en Feiten. In T. Jansen, G. van den Brink & J. Kole (red.). *Beroepstrots. Een ongekende kracht*. Uitgeverij Boom: Amsterdam.

²⁴ Rijksoverheid (2012). *Voortgangsrapportage Regeldruk burgers, professionals en interbestuurlijk*. Rijksoverheid: Den Haag.

²⁵ ICTU (2012). *Rapportage Ruimte voor de Professional*. ICTU Programma InternetSpiegel: Den Haag.

²⁶ Hogeling, L., F. Wartenbergh-Cras en J. Pass, J. Jacobs, S. Vrielink en M. Honingh (2009). *De zeggenschap van leraren*. ResearchNed in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Den Haag.

gaan benutten, als er een veilige omgeving wordt gegarandeerd met heldere kaders.

Naast factoren die ruimte belemmeren, zijn er ook verschillende factoren die een positieve invloed hebben op de ruimte die professionals ervaren. Het gaat hierbij onder meer om management vanuit vertrouwen in plaats van management gebaseerd op controle, het gevoel hebben invloed te kunnen uitoefenen als professional, het hebben van een heldere taak, taakvariatie en het ontvangen van feedback.²⁷ Om ruimte optimaal te kunnen benutten, blijkt het volgens deelnemers aan de discussiebijeenkomsten dan ook van belang dat professionals over lef, betrokken- en gedrevenheid en doorzettingsvermogen beschikken.

4. Waarom streven naar professionele ruimte?

Uit verschillende kanten klinkt de boodschap dat verbetering mogelijk is als het gaat om de beschikbare, maar ook om de ervaren ruimte. Een eerder aangehaald voorbeeld is het Regeerakkoord, waarin gefocust wordt op het belonen van bewezen vakmanschap met minder verantwoording en controle. Daarmee ontstaat de vraag waarom zowel in de literatuur als in de praktijk in sterke mate gefocust wordt op het vergroten van ruimte voor de professional. Wat zijn de voordelen van ruimte voor de professional en, hiermee samenhangend, wat zijn mogelijke nadelen?

4.1 Voordelen van professionele ruimte

Professionele ruimte is een middel om de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van het werk te vergroten. Gelijktijdig wordt door ruimte ook de motivatie, tevredenheid en betrokkenheid van de professional vergroot.²⁸ Wanneer professionals beschikken over een zekere mate van discretionaire ruimte zullen zij zelf meer nadenken over hun werkzaamheden. Hier is in mindere mate sprake van, wanneer er gewerkt wordt op basis van vastgelegde protocollen. Bovenstaande voordelen gelden doorgaans ook voor een aan ruimte gerelateerd begrip: ook autonomie wordt in verband gebracht met meer inzet, hogere tevredenheid, motivatie en betere prestaties van professionals.²⁹

Omdat professionals door professionele ruimte meer ruimte krijgen om hun eigen werk in te vullen, zal de werkgever eerder gezien worden als aantrekkelijke werkgever, waar hard werkende en bevoegen professionals werken. Ruimte kan hierdoor ook positief uitwerken op de klanttevredenheid. Een zekere mate van professionele ruimte biedt professionals namelijk ook de mogelijkheid om meer recht te doen aan individuele situaties.³⁰

4.2 Risico's van professionele ruimte

Naast voordelen gaat professionele ruimte ook gepaard met enkele risico's. Zo kan professionele ruimte gezien worden als een gebrek aan regels, waardoor willekeur, ongelijke behandeling en fraude moeilijk voorkomen kunnen worden.³¹

Het is bovendien de vraag of iedere professional even goed met ruimte om kan gaan, laat staan met het vergroten van deze ruimte.³² Meer ruimte voor de verrichtingen van de professional kan

²⁷ ICTU (2012). *Rapportage Ruimte voor de Professional*. ICTU Programma InternetSpiegel: Den Haag.

²⁸ Stoep, J. van der (2013). *Leiderschap, professionele ruimte en 5R model*. Op: <http://www.joostvanderstoep.nl/leiderschap-professionele-ruimte/>

²⁹ ICTU (2012). *Rapportage Ruimte voor de Professional*. ICTU Programma InternetSpiegel: Den Haag

³⁰ TNO (2012). *Ruimte voor Professionals. Lessen op basis van drie organisaties die een publieke taak uitvoeren*. TNO in opdracht van het ministerie van BZK.

³¹ Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. Russell Sage Foundation: New York. Bakker, W. en F. van Waarden (1999). *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Uitgeverij Boom: Amsterdam.

³² Moors, H. en M. Jacobs (2012). 'Professionele ruimte: balanceren tussen handelingsvrijheid en sturing'. In: Vlek, F. en P. van Reenen (red.). *Voer voor kwartiermakers. Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*. Reed Business: Amsterdam.

alleen gedijen als de professional over voldoende moreel besef en vaardigheden beschikt. Dat is geen vanzelfsprekendheid, omdat professionals – zoals alle mensen – last kunnen hebben van de paradox van de vrije keuze: teveel vrijheid kan verlamdend werken.³³ Hoewel vrijheid en verantwoording afleggen samen gaan, kan de vrije keuze van professionals daarnaast ook teveel worden beperkt wanneer er sprake is van overmatige controle. Hierdoor kunnen professionals aangetast worden in hun beroepseer en arbeidsvreugde.³⁴

Niet alleen de professional moet met de gegeven ruimte om kunnen gaan. Dit geldt ook zeker voor het management. Een manager zal onder andere moeten inschatten hoeveel ruimte een medewerker aan kan: hier is niet één formule voor. Het is dan ook een reëel risico dat de ruimte die een medewerker aan kan, verkeerd wordt ingeschat. Daarnaast zullen leidinggevendenden controle 'verliezen' en meer op afstand gaan sturen, wanneer de ruimte voor professionals wordt vergroot. De leidinggevende werkt hierdoor niet langer op basis van controle, maar op basis van autocontrole waarin professionals een werkkader wordt meegegeven met professionele maatstaven. Binnen dit kader kunnen professionals zichzelf en het werk evalueren en bijsturen.³⁵ Vertrouwen is hierbij een essentieel element, hoewel blind vertrouwen niet nodig is om ruimte te geven aan professionals. Dit blijkt ook uit discussiebijeenkomsten over het thema. Dit vereist echter wel een omslag in het denken van leidinggevendenden en het is de vraag of iedere leidinggevende hier mee om kan gaan. Leidinggevendenden moeten dan ook inzien dat zij op een andere manier moeten sturen. Dit vraagt om een andere mindset en dit kan leidinggevendenden, zeker in het begin, onzeker maken.

Daarbij moet niet de kracht van de context in een politiek-bestuurlijke omgeving onderschat worden. Wanneer er fouten gemaakt worden, is de politiek geneigd hierop te reageren door meer regels op te stellen en de ruimte voor professionals daarmee te beperken. Leidinggevendenden vinden het vaak moeilijk om de druk van politiek en de publieke opinie te weerstaan. Dit aspect is ook tijdens discussiebijeenkomsten over professionele ruimte aan bod gekomen. Tijdens de bijeenkomsten is gesteld dat professionals zich juist ontwikkelen door te leren op basis van opgedane ervaringen. Fouten maken hier onderdeel van uit. Wanneer er een reflex bestaat om nieuwe fouten te voorkomen door meer regels op te stellen, zal dit bij professionals vooral leiden tot risicomijdend gedrag. Belangrijker is dat open en transparant gesproken wordt over de fouten die gemaakt zijn, zodat in dialoog geleerd kan worden van de gemaakte fouten. In dit proces is een belangrijke rol weggelegd voor leidinggevendenden. De leidinggevende moet het hitteschild zijn dat de medewerkers afschermt voor druk vanuit de organisatie en de buitenwereld. Ook moet de leidinggevende voorkomen dat, nadat er een fout is gemaakt, wordt gezocht naar een schuldige aan wie de fout kan worden toegeschreven. Het faciliteren van een dialoog, waarin bezien wordt hoe de fout kon ontstaan en op welke manier het in de toekomst anders of beter aangepakt kan worden, zorgt er juist voor dat er geleerd kan worden van fouten.

5. Hoe creëer je ruimte voor de professional?

Niet alleen politieke partijen, vakbonden en werkgeversorganisaties hebben de afgelopen periode gepleit voor meer ruimte voor de professional. De laatste jaren hebben ook professionals zelf steeds meer behoefte aan ruimte om binnen hun vakmanschap eigen afwegingen te maken. Hoe meer ruimte gegeven en benut kan worden, is een makkelijk te stellen vraag. Het antwoord lijkt echter complexer. Wel zijn er verschillende aanknopingspunten te formuleren, die richting kunnen geven aan het proces.

³³ Schwartz en Sharpe in Moors, H. en M. Jacobs (2012). 'Professionele ruimte: balanceren tussen handelingsvrijheid en sturing'. In: Vlek, F. en P. van Reenen (red.). *Voer voor kwartiermakers. Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*. Reed Business: Amsterdam.

³⁴ ICTU (2012). *Rapportage Ruimte voor de Professional*. ICTU Programma InternetSpiegel: Den Haag

³⁵ Driessche, F. van den en J. Clement (2011). *Leidinggeven zonder bevelen. De outputmanager*. Lannoo Campus en Scriptum: Leuven/Schiedam.

5.1 Aanknopingspunten

Wanneer plotseling veel ruimte gegeven wordt aan professionals, zal niet iedere professional hier direct goed mee uit de voeten kunnen. Het inrichten van een zorgvuldig proces is dan ook een van de aandachtspunten bij het streven naar meer ruimte. Professionals hebben namelijk tijd nodig om aan deze verandering te wennen, waardoor niet verwacht kan worden dat het vergroten van professionele ruimte snel is afgerond. Bovendien zal niet iedere professional op dezelfde manier kunnen omgaan met een vergroting van professionele ruimte. Een groot deel van de professionals zal hun ruimte pas gaan benutten, wanneer zij hier in een veilige omgeving gebruik van kunnen maken. Tijdens discussiebijeenkomsten over professionele ruimte zijn een aantal voorwaarden genoemd om te komen tot een dergelijke omgeving:

- de professional moet weten binnen welk kader hij of zij opereert. Het is essentieel dat de professional weet wat van hem of haar wordt verwacht;
- de professional moet over voldoende mogelijkheden beschikken om ruimte te kunnen benutten;
- de professional moet, binnen heldere kaders over de visie en missie van de organisatie, actief betrokken worden bij veranderingsprocessen, zodat er geen kloof ontstaat tussen de bedachte werkelijkheid en de dagelijkse realiteit waarmee professionals te maken hebben.

Ruimte vereist niet alleen aanpassingen van de professional, maar ook van de leidinggevende, het middenmanagement en organisatie als geheel. Het proces van ruimte geven en ruimte benutten kan ook voor hen gezien worden als een transitiefase: als van de ene op de andere dag ruimte gegeven wordt, is dat geen echte ruimte. Als organisatie kun je ruimte dus niet zomaar over de schutting gooien en verwachten dat alles goed gaat. Ook uit de discussiebijeenkomsten blijkt dat de organisatie initiatieven op het terrein van professionele ruimte hoort te faciliteren en te ondersteunen, maar in ieder geval niet moet tegenwerken. Ook uit de literatuur blijkt dat organisaties aan een aantal factoren een bijdrage kunnen leveren, om als organisatie bij te dragen aan ruimte voor de professional:³⁶

- het werken volgens gedragen beroepsnormen, zodat ruimte niet gelijk komt te staan aan vrijblijvendheid;
- het creëren van een veilige cultuur;
- een verantwoording over de inhoud van het werk die past bij het zijn van een professional en
- het geven van waardering aan professionals voor professionele prestaties, omdat zij – ook al is er sprake van ruimte – nog steeds behoefte hebben aan feedback.

In de discussie over professionele ruimte groeit de aandacht voor de rol van leidinggevend en dan ook: die rol is van grote betekenis voor ruimte voor professionals. Dit kan voor sommigen tegenstrijdig lijken, omdat zij verwachten dat ruimte bevorderd wordt als leidinggevend weggedacht worden. Het tegendeel lijkt echter waar te zijn: juist de leidinggevende kan de ruimte voor professionals versterken en kan bevorderen dat professionals er gebruik van maken. Leidinggevend zijn bijvoorbeeld onmisbaar bij het realiseren van een voor ruimte noodzakelijke cultuur, waarin vertrouwen, het verbinden van professionals aan elkaar en aan doelen van de organisatie centraal staat.³⁷ Leidinggevend spelen dan ook een belangrijke faciliterende, coachende rol, zo bleek eveneens tijdens de discussiebijeenkomsten. Voor een deel van de leidinggevend betekent dit dat zij hun manier van leidinggeven aan moeten passen: van leidinggeven op basis van controle en sturen naar leidinggeven op basis van vertrouwen en ondersteuning.

Tot slot vraagt het versterken van professionele ruimte ook wat van de politiek. Door de ruimte voor professionals te vergroten, is het mogelijk dat professionals meer gaan handelen op basis van hun vakmanschap. Deze aanpak leidt tot meer maatwerk. Maar, zo werd ook tijdens de discussiebijeenkomsten gesteld, hierdoor kunnen wel beargumenteerde verschillen in behandeling

³⁶ TNO (2012). *Ruimte voor Professionals. Lessen op basis van drie organisaties die een publieke taak uitvoeren*. TNO in opdracht van het ministerie van BZK.

³⁷ Zestor (2012). *Ruimte voor vertrouwen*. Zestor: Den Haag.

ontstaan. Deze variatie staat echter op gespannen voet met het uitgangspunt van veel politiek bestuurders dat verschillen lastig zijn, ook als zij beargumenteerd kunnen worden. Om maatwerk mogelijk te maken, zullen zij moeten inzien dat beargumenteerde verschillen in bepaalde situaties zullen leiden tot een meer optimale dienstverlening. Voor het succesvol versterken van professionele ruimte is het daarom van belang om helder te hebben hoe de politiek tegenover dit vraagstuk staat: worden beargumenteerde verschillen geaccepteerd, of wil men dat alle – min of meer – gelijke gevallen gelijk behandeld worden?

6. Tot slot

Deze notitie biedt inzicht in inzichten en conceptuele en praktische uitwerkingen die betrekking hebben op het thema ruimte voor de professional in de publieke sector. Uit deze notitie blijkt dat professionele ruimte verschillende voordelen kan opleveren, zowel voor de publieke sector en de burger als voor de organisatie, leidinggevend en de professional zelf. Er wordt de afgelopen jaren dan ook regelmatig gepleit voor het vergroten van professionele ruimte.

Het is echter de vraag hoe organisaties ontwikkelingen rond professionele ruimte kunnen faciliteren. Professionele ruimte kan niet van bovenaf opgelegd worden, het zal door betrokkenen gedragen moeten worden. Hiervoor is een veilige cultuur van belang. Als ook het management, de politiek en de maatschappij blijven vragen om verantwoording op een wijze die niet ondersteund wordt door professionals, staat dit op gespannen voet met het geven, benutten en ervaren van professionele ruimte. Verantwoording staat aan de andere kant ook niet volledig los van professionele ruimte: verantwoording zorgt ook voor transparantie. Om ruimte daadwerkelijk te vergroten en te benutten, zal een balans gevonden moeten worden tussen verantwoording, vertrouwen en ruimte. Dit kan onder meer gerealiseerd worden door het belonen, waarderen, faciliteren en coachen van initiatieven.

Daarnaast is het de vraag hoe omgegaan moet worden met de focus op gelijkheid, tegenover de mogelijkheid tot beargumenteerde verschillen op basis van het vakmanschap van de professional. Verschillen kunnen op gespannen voet staan met het streven naar gelijkheid. Aan de andere kant zorgt handelen op basis van vakmanschap en vertrouwen ervoor dat de professional ruimte krijgt om het handelen af te stemmen op een specifieke situatie. Deze situatie is niet altijd te voorspellen, waardoor protocollen niet altijd toereikend zijn. Het is de vraag aan de politiek om duidelijk te maken of zij willen dat professionals hun discretionaire bevoegdheid gebruiken om beargumenteerde verschillen mogelijk te maken, of dat hierop gereageerd wordt door regels in te stellen.

Tot slot blijkt uit de discussie rondom professionele ruimte dat er een spanningsveld is tussen de ruimte die professionals ervaren en benutten en het vergroten van professionele ruimte. De ruimte die professionals ervaren komt niet altijd overeen met de ruimte die zij feitelijk krijgen. Als hun feitelijke ruimte verder vergroot wordt, blijft het daarom onzeker of de ruimte die zij ervaren ook zal toenemen. Dit betekent dat het onvoldoende is om enkel in de feitelijke professionele ruimte aanpassingen te doen, maar dat er ook gezorgd moet worden dat professionals deze ruimte durven, willen en kunnen benutten. Hier ligt een centrale rol weggelegd voor het management, onder meer door initiatieven voor verandering te faciliteren, waarderen en te ondersteunen.