

Denkende staatsamptenare vir 'n beter samelewing

Thinking public servants for a better society

J S WESSELS

Departement Publieke Administrasie en Bestuur
Universiteit van Suid-Afrika
Pretoria
E-pos: wessejs@unisa.ac.za



Kobus Wessels

KOBUS WESSELS (DPhil, Universiteit van Pretoria) is 'n navorsingsprofessor in die Departement Publieke Administrasie en Bestuur aan die Universiteit van Suid-Afrika. Hy het 'n C2-gradering van die Nasionale Navorsingstigting (NNS) ontvang. Hy is mederedakteur en medewerker van 'n aantal vakkundige boeke: *Reflective Public Administration: Context, knowledge and methods* en *Reflective Public Administration: Ethics* (2014). Hy is redakteur en medewerker van die handboek *South African human resource management for the public sector* (2005 en 2011). Voorts is hy die outeur of mede-outeur van meer as 30 artikels wat in portuurgeëvalueerde akademiese tydskrifte verskyn het, asook van 19 ander publikasies, verslae en vakkundige bydraes. Hy is die leernavorser van die navorsingsfokusarea Kennis en Metode van Publieke Administrasie met 'n spesifieke fokus op die verbetering van die toepaslikheid, invloed, gehalte en integriteit van navorsing in Publieke Administrasie.

KOBUS WESSELS (DPhil, University of Pretoria) is a research professor in the Department of Public Administration and Management at the University of South Africa. He received a C2 rating from the National Research Foundation (NRF). He is co-editor of and contributor to two scholarly books: *Reflective Public Administration: Context, knowledge and methods* and *Reflective Public Administration: Ethics* (2014). Furthermore, he is editor and contributor to the textbook *South African human resource management for the public sector* (2005 and 2011). He has also authored and co-authored more than 30 articles in peer-reviewed journals, as well as 19 other publications, reports and scholarly contributions. He is the lead researcher for the research focus area Knowledge and methods of Public Administration with a specific focus on improving the relevance, influence, quality and integrity of Public Administration research.

ABSTRACT

Thinking public servants for a better society

This article sets out to determine how thinking in its rich variety of nuances can enable a public servant to make a significant contribution to a better society. This article reports on a non-empirical, conceptual study, which comprised the identification, reading and analysis of seminal texts on several interrelated concepts such as “thinking”, “street-level bureaucrat”, “discretion”, “meaningful contribution” and a “better society”. The analysis focused on the defining attributes and meanings of each concept. Four main nuances of the concept “thinking” have been identified, namely critical thinking, determining thinking, adjudicative thinking and reflective thinking. These

nuances have been mapped on a two-dimensional scale according to a combination of the knowledge (explicit versus tacit) and orientation (decision-making versus considered) in order to understand thinking within the context of public servants, and more specifically the “street-level bureaucrat”. The concept “street-level bureaucrat” has been used to refer to those officials who are in some or other way directly in contact with citizens in the rendering of a public service or execution of a public function. The essential nature of this contact has been shown to be public servants’ ability and willingness to make meaningful discretionary decisions that align the complex macro policy and regulatory framework with the local and sometimes individual needs and circumstances. This article shows that a meaningful contribution is a decision of which the legacy can be found in the future of a better society. Various meanings of the notion “better society” have been considered, for example “good governance” (an efficient and accountable public service, a reliable judiciary, and an acceptable balance between the interests of the public and the government) and “the common good”. For the purpose of this article, a better society is regarded as a sustainable state, which exists for the constant improvement of the best interest of many. Public officials seem to play a pivotal role in this process. The ability of adjudicative and reflective thinking in combination with critical and determining thinking has been shown to be necessary for street-level public officials to make sound and caring discretionary decisions. Through this quality of decision-making, street-level public officials have the scope and opportunity to make a sustainable contribution to the improvement of the quality of life of the vast majority of society. A crucial question, however, is whether public servants do have the will to make those discretionary decisions that can change the future for many.

KEYWORDS: street-level bureaucrat, public servant, thinking, discretion, decision-making thoughts, reflecting thoughts, determining thoughts, tacit thinking, explicit thinking, enabling concept, better society

TREFWOORDE: grondvlakstaatsamptenaar, staatsamptenaar, denkend, diskresie, besluit-nemende denke, beskouende denke, berekenende denke, versweë denke, eksplisiete denke, instaatstellende begrip, beter samelewing

OPSOMMING

Hierdie artikel besin oor hoe denke ’n grondvlakstaatsamptenaar in staat kan stel om ’n betekenisvolle bydrae tot ’n beter samelewing te maak. Met behulp van ’n nie-empiriese konseptuele navorsingsontwerp word die begrippe “denke”, “grondvlakstaatsamptenaar”, “diskresie”, “betekenisvolle bydrae” en “beter samelewing” ontleed. Uit die ontleding blyk dit onder meer dat ’n betekenisvolle bydrae deur ’n grondvlakstaatsamptenaar die resultaat is van ’n wilsbesluit waarvan die nalatenskap van ’n beter samelewing moontlik eers in die toekoms sigbaar sal wees. Dit blyk voorts dat ’n grondvlakstaatsamptenaar sonder reflekerende en beoordeelende denke oor ’n beter samelewing kwalik ’n betekenisvolle bydrae kan bedink. Hierdie twee nuanses van denke blyk onderliggend te wees aan die kritiese en berekenende denke wat nodig is vir die neem van goeie en sorgsame diskresionêre besluite ter verbetering van die lewensomstandighede van die grootste deel van die samelewing. ’n Kernvraag is egter of grondvlakstaatsamptenare oor die wil beskik om diskresionêre besluite te neem wat die toekoms van vele positief kan beïnvloed.

INLEIDING

’n Strewe na ’n beter samelewing is ’n verskynsel wat sekerlik geen bronverwysing ter staving benodig nie. So word dit waarskynlik algemeen aanvaar dat die staatsamptenaar ’n sleutelrol speel in die verwesenliking van hierdie strewe. Die doel van die navorsing wat in hierdie artikel bespreek word, was om te besin oor die denkende rol van die staatsamptenaar in die bereiking van hierdie ideaal.

Indien ons aanvaar dat die staatsamptenaar ’n rol te speel het, spreek dit byna vanself dat daardie rol die amptenaar nie net op die een of ander wyse met lede van die samelewing in aanraking sal bring nie, maar dat daardie aanraking lewensveranderend kan wees. Die belangrikheid van die sogenaamde “street-level bureaucrats” se aan-raak van ’n land se burgers is in 1980 deur Michael Lipsky in sy hoogs invloedryke werk *Street-level bureaucracy* (2010) op ’n voortrefflike wyse uiteengesit as direkte ervarings wat landsburgers met die regering waarvoor hulle gestem het, gehad het (Lipsky 2010:xi). Dit blyk uit die werk van Lipsky (2010:xi–xii) dat burgers hierdie kontak dikwels nie positief beleef nie, omdat staatsamptenare (nie bestuurders nie) dikwels weens ’n gebrek aan tyd, inligting en ander hulpbronne, nie toepaslik op burgers se behoeftes reageer nie. Stiegler (2010), wie se werk *Taking care of youth and the generations* hom ’n noodsaaklike gespreksgenoot in hierdie besinning maak, sou heel waarskynlik hierdie ontoepaslikheid as ’n gebrek aan begrip en omgee omskryf het (Stiegler 2010:111–114). Lipsky (2010) het dus reeds meer as twee dekades gelede die moontlike verband tussen die wyse waarop die sogenaamde “street-level bureaucrats” hulle werk verrig en die welstand van die samelewing, uitgelig. Hierdie verband word bevestig in ’n ewe belangrike werk *Making a difference: Progressive values in public administration* deur Box (2008:4–5), met ’n verwysing na die langtermyngevolge wat die werk van staatsamptenare vir die omstandighede van die samelewing inhou.

’n Nota oor die vertaling van die sleutelbegrip “street-level bureaucrat”: onder die indruk van die voorreg om in my moedertaal oor hierdie belangrike saak te besin, het ek ernstig na ’n goeie Afrikaanse vertaling vir die begrip “street-level bureaucrat” gesoek. Die beste term waarmee ek vorendag kon kom om hierdie begrip in Afrikaans uit te druk, is “grondvlakstaatsamptenaar” en dié term word voorts in hierdie artikel gebruik. Hierdie begrip verwys na daardie persoon in diens van ’n sentrale, provinsiale of plaaslike owerheidsinstelling en wat as verteenwoordiger van die owerheid in direkte kontak is met lede van die publiek. Die fokus van my besinning is spesifiek op ’n verwagting dat die grondvlakstaatsamptenaar op ’n denkende wyse ’n bydrae kan lewer tot ’n beter samelewing. Vandaar die titel van die artikel: Denkende staatsamptenare vir ’n beter samelewing. Hiermee verskraal ek doelbewus die betekenis van die begrip “staatsamptenare” tot dié van “grondvlakstaatsamptenare”.

Die navorsingsvraag wat die skryf van hierdie artikel gerig het, was: *Hoe kan denke ’n grondvlakstaatsamptenaar in staat stel om ’n betekenisvolle bydrae tot ’n beter samelewing te lewer?* As ’n vertrekpunt is dit belangrik om te verstaan wat “denke” binne die verband van die werk van ’n grondvlakstaatsamptenaar behels. Die begryp hiervan hang saam met die begryp van ’n verskeidenheid verbandhoudende, voor die hand liggende asook verskuilde begrippe, waarvan “grondvlakstaatsamptenaar”, “denkend”, “betekenisvolle bydrae”, “beter samelewing”, “diskresie” en “bevoegdheid” sekerlik die vernaamste is. Vir die doeleindes van ’n sinvolle insig in die begrippe, gebruik ek die beeld van Russiese skilpoppe waar die betekenis van elke begrip onderliggend en verskuil is in die betekenis van ’n ander begrip (Figuur 1).



Figuur 1: Die moontlike verband tussen denke, grondvlakstaatsamp-tenaar, diskresie en 'n beter samelewing

In 'n poging om die navorsingsvraag sinvol en onthullend te beantwoord, het ek my verlaat op die lees van 'n aantal hoogs invloedryke werke oor veral die rol en bevoegdheid van grondvlakstaatsamp-tenare om tot voordeel van die samelewing op te tree. Tydens die leesproses het ek in my soeke na verrassende konseptuele verbande, ooreenkomste en betekenisvolle verskille, die begrippe in 'n raamwerk saamgevoeg om as hulpmiddel te dien ten einde die navorsingsvraag op 'n betekenisvolle wyse te beantwoord. Ek doen in afsonderlike afdelings in die res van die artikel verslag oor metodologiese oorwegings, die identifisering en lees van die toepaslike literatuur, die ontwikkeling van 'n konseptuele raamwerk, en die gebruik van die raamwerk ten einde die navorsingsvraag te beantwoord.

METODOLOGIESE OORWEGINGS

Hoewel die navorsingsvraag en -doelstelling die gebruik van uiteenlopende metodologiese strategieë moontlik maak, het ek 'n nie-empiriese, konseptuele navorsingsontwerp gekies. Die rede hiervoor is omdat die nie-empiriese aard van die navorsingsvraag dui op 'n soeke na betekenis van begrippe soos “denke”, “denkend”, “grondvlakstaatsamp-tenaar”, “betekenisvolle bydrae” en “beter samelewing” en nie op 'n beskrywing of verklaring van empiriese verskynsels nie. Gevolglik het ek my hoofsaaklik verlaat op die identifisering, lees en verstaan (De Beer 2014:207–223; Trafford & Leshem 2011:68–69) van hoogs invloedryke tekste en die toepassing van 'n gestruktureerde strategie vir die ontleiding van die geïdentifiseerde begrippe (Walker & Avant 2013:165) ten einde 'n konseptuele raamwerk te ontwikkel wat as padkaart (Miles & Huberman 1984) kon dien op soek na 'n sinvolle antwoord op die navorsingsvraag.

Wat die keuse van tekste betref, het ek hoofsaaklik met behulp van gerigte soektoegte vakkundige materiaal gekies wat na my subjektiewe oordeel die toepaslikste vir die studie sou wees. Gedagtig aan die agtergrond waarteen grondvlakstaatsamp-tenare werk, was die lees van enkele amptelike dokumente, soos byvoorbeeld “Improving the performance of the Public Service” (Suid-Afrika 2007) onafwendbaar. Ek het twee van die vyf leesstrategieë wat deur De Beer (2014:220) voorgestel word gebruik, naamlik die reproduktiewe (letterlike) en die hermeneutiese strategieë. Met die verwagting dat die betekenis wat die verskillende outeurs aan woorde soos “denke”, “denkend”, “grondvlakstaatsamp-tenaar”, “betekenisvolle bydrae” en “beter samelewing”

koppel moontlik kan verskil, en gevolglik op die bestaan van verskillende betekenis vir dieselfde woord dui, word die twee leesstrategieë opeenvolgend gebruik: eers die letterlike en dan die hermeneutiese. Hoewel Walker en Avant (2013:165) agt oorvleuelende stappe volg in hulle proses van begripsanalise, het ek vir die doeleindes van hierdie artikel my analise tot vier stappe beperk. Hierdie stappe is (a) die regverdiging van die keuse van 'n spesifieke woord, veral waar daar verskillende begrippe vir daardie woord bestaan (kyk gerus na die onderskeid wat Pauw en Louw (2014:8) tref tussen “woord”, “begrip” en “term”), asook die verskillende begrippe vir daardie woord, (b) die bepaling van die doel van die ontleding van elke begrip wat oorweeg word, (c) die identifisering van al die moontlike gebruike van daardie begrip en (d) die identifisering en beskrywing van die onderskeidende eienskappe van 'n begrip. Die identifisering, kies en gebruik van die literatuur word in die volgende afdeling behandel.

DIE IDENTIFISERING, KIES EN LEES VAN DIE TOEPASLIKE LITERATUUR

My literatuuroorsig is gerig deur 'n poging om die begrippe “denke”, “grondvlakstaatsamptenaar”, “diskresie”, “betekenisvolle bydrae” en “beter samelewing” te verstaan. Die lees van die toepaslike literatuur is gerig deur 'n soeke na kennis, 'n bewustheid van die onbegrensde, raaiselagtigheid en onbekendheid van die geïdentifiseerde begrippe (De Beer 2014:207). Die soektog het begin by die werk van vakkundiges wat my belangstelling asook filosofiese uitgangspunte oor die insien van betekenis deel en vorm. Wat denke betref, het die werke van De Beer (2014) en Cox III, Hills en Pyakuryal (2008) 'n rigtinggewende rol gespeel. Te oordeel aan die omvangryke verwysings na die boek *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* deur Michael Lipsky wat vir die eerste keer in 1980 gepubliseer is en daarna herdruk en hersien is (Lipsky 2010:v), blyk dié werk hoogs invloedryk te wees. Lipsky (2010) en die outeurs wat deur die jare met sy werk in gesprek getree het, het gevolglik 'n ewe belangrike rol gespeel in my verstaan van die begrip “grondvlakstaatsamptenaar” en die vele ander begrippe wat daarby aansluiting vind. Die begrippe “betekenisvolle bydrae” en “beter samelewing” sal veral met behulp van die werk van onder meer Box (2008), Van Doeveren (2011), Campbell (2010) en Rochet (2008) ontsluit word. Anders as wat dalk verwag is, word die skilpop van 'n beter samelewing inmekaar gevoeg deur te begin met die verkenning van die mees fundamentele en dikwels die mees versweë begrip, naamlik “denke”.

Denke

'n Bepalende faktor by die beantwoording van die navorsingsvraag, *Hoe kan denke 'n grondvlakstaatsamptenaar toerus om 'n betekenisvolle bydrae tot 'n beter samelewing te maak?* was om met erns en begrip kennis te neem van die uiteenlopende nuanses van die begrip “denke” asook dié van verskeie verwante begrippe. Toe ek die werke van Cox III et al. (2008), De Beer (2008a; 2008b; 2009), Furrow (2004), Matchett (2009), Roodt (2012), Roux en De Beer (2014) en Van Marle (2009) oor die begrip “denke” dus gelees het, het ek dit gedoen met die oog op die moontlike gebruik daarvan binne 'n bepaalde verband (Walker en Avant 2013:165). So kan “denke” gebruik word om te verwys na 'n oriëntering of selfs intellektuele optrede van 'n mens (grondvlakstaatsamptenaar).

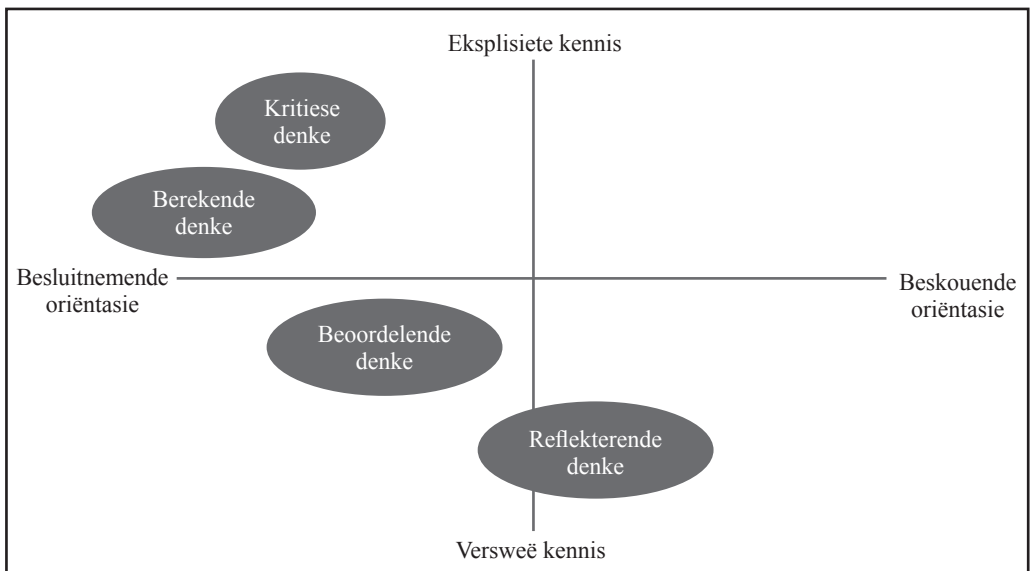
Die begrip “denke” blyk weens die veelvuldige gebruike en soms verborge aard daarvan moeilik beskryfbaar of meetbaar te wees. Dit is waarskynlik die rede waarom Roux en De Beer (2014:116–117) na alledaagse denk-aktiwiteite soos voorstel, besin, redeneer en mediteer as “meervoudige denke” verwys. Die meervoudige nuanses van die begrip “denke” is oënskynlik

die resultaat van 'n kombinasie van die kennis wat dit begrond en die spesifieke aard van die oriëntering van daardie denke. Gevolglik kan denke beoordeel word op grond van die sigbaarheid van die kennis wat dit begrond (wat kan wissel van eksplisiet tot verborge), en die oriëntering daarvan (van beskouend tot besluitnemend). Anders as wat 'n mens dalk sou verwag ná die lees van Roux en De Beer (2014:116–117) se beskrywing van meervoudige denke as “moeilik meetbaar”, blyk die meeste nuanses van “denke” soos hieronder bespreek, tot meetbare besluite te lei. Gedagtig aan die onderwerp van hierdie artikel, is die moontlike invloed van denke op die besluite van grondvlakstaatsamptenare ook van deurslaggewende belang. Ek het die onderstaande nuanses van “denke” in die voormelde werke raakgelees:

- **Berekenend:** Roux en De Beer (2014:116) verwys na berekenende denke, 'n nuanse van die begrip wat ooreenstem met “voorstellende denke” waarna De Beer (2008a:155) in 'n ander werk verwys. Die onderskeidende kenmerk (Walker & Avant 2013:165) van hierdie nuanse is dat die begrip sigbare, meetbare en berekenbare denk-aktiwiteite beskryf en in die proses die moontlike nie-meetbaarheid en die nie-berekenbaarheid daarvan ignoreer of selfs ontken (Roux & De Beer 2014:118). Die begrip “berekenende denke” word dus gebruik om te verwys na dinkaktiwiteite gemik op besluitneming wat begin by die formulering van toepaslike standaarde en gedrag (Cox III et al. 2008:154) met die oog op die bevordering van vinnige en doeltreffende bereiking van resultate (Roux & De Beer 2014:114). Berekenende denke val oënskynlik binne die kwadrant van die eksplisiete en die besluitnemende denke.
- **Krities:** Die formulering asook die toepassing van standaarde impliseer nie slegs die sigbaarheid van die begrip nie, maar ook die gebruik daarvan om te beoordeel (’n onderskeidende mening daarvoor uit te spreek) en moontlik op grond van die oordeel ’n besluit te neem. Hierdie nuanse van denke stem in ’n groot mate ooreen met die betekenis van “kritiese denke” (*higher-level reasoning*) soos Matchett (2009:31) dit omskryf. Matchett (2009:31) gebruik hierdie begrip om te verwys na die oplossing van geskille oor morele of etiese kwessies met behulp van kriteria om etiese waardes te meet en te beskryf (Matchett 2009:31). ’n Mens kan dus verwag dat die kritiese denkprosesse hoofsaaklik eksplisiet van aard sal wees en ook tot die uitoefening van ’n keuse sal lei.
- **Beoordelend:** ’n Variant van kritiese denke, “oordeel”, word deur Cox III et al. (2008:151) asook Roodt (2012:14–15) uitgewys. Dit is veral Cox III et al. (2008:151) se verwysing na oordeel wat berus op spesifieke verborge (*tacit*) institusionele kennis wat hier van belang is. Hoewel oordeel as ’n variasie van “denke” krities van aard is, verskil dit van “kritiese denke” in die sin dat dit op nie-sigbare (verborge) gronde berus. Roodt omskryf die onderskeidende kenmerk van die “oordeel”-variasie van “denke” treffend as die vermoë “om betekenis te verleen aan dit wat ons doen of gedoen het, sonder om hierdie betekenis van voorafopgestelde en universele reëls af te lei” (Roodt 2012:15). Dit blyk uit die voorgaande dat beoordelende denke kan lei tot betekenisvolle en sigbare besluite, gekenmerk deur begrip en omgee (Stiegler 2010:112).
- **Reflekerend:** Die betekenis van “refleksie” as besinnende (De Beer 2008a; Roux & De Beer 2014:118) asook sinmakende denke (Roodt 2012:12) is nou verwant aan “oordeel”, veral omdat dit ook hoofsaaklik vanuit die nie-sigbare dimensie van kennis (*tacit knowledge*) ontspring. ’n Onderskeidende kenmerk van “refleksie” is nietemin die oop, omvattende, wye, diep, fundamentele, meervoudige, en gelyktydig terugskouende en toekomsgerigte aard daarvan, sonder om noodwendig krities te wees (De Beer 2008a:155; Roux & De Beer 2014:118). Die besinnende en nie-kritiese aard van “refleksie” maak dit veral geskik vir die denkende uitwerk van mense se toekoms (De Beer 2008a:154),

die verdrywing van “sinleegheid van menseleuens en samelewings” (Roux & De Beer 2014:118), en die isolering, identifisering en beoordeling van veronderstellings en vooroordele oor wat moontlik vir mense se toekoms van belang kan wees (Roux & De Beer 2014:118). Die sinmakende verband tussen terugskouende en toekomsgerigte denke as aktiwiteit van die gees (Roodt 2012:12) hou die belofte in van die oorgang tussen denke as oriëntering van weet en ken (Cox III et al. 2008:252), nadenke as wegbereider vir die wil om besluite te neem en te handel (Roodt 2012:12–14).

Denke, hetsy berekenend, krities, beoordelend of reflekteerend, blyk ’n oriëntering van die mens (as self) ten opsigte van die wêreld (as die ander) te wees. As oriëntering blyk denke nuanses van ten minste twee dimensies te wees, naamlik die eksplisiete/verborge dimensie en die veranderende/beskouende dimensie (sien figuur 2). Ek het ’n sterk vermoede dat die kombinasie van hierdie twee dimensies van denke veral as verklaring kan dien vir die mate waarin ’n “grondvlakstaatsamptenaar” ’n betekenisvolle bydrae tot ’n beter samelewing kan lewer.



Figuur 2: Nuanses van denke

Grondvlakstaatsamptenaar: Publieke administrasie, met ander woorde die georganiseerde, niepolitieke uitvoerende funksies van die staat (Pauw & Louw 2014:16) word bedryf deur openbare instellings bestaande uit staatsamptenare wat op vele hiërargiese vlakke georganiseer is. Hierdie artikel stel spesifiek belang in die rol van die amptenare op daardie hiërargiese vlak van die instelling wat hulle direk met lede van die publiek in aanraking bring (Lipsky 2010:3). Hierdie aan-raak van die lede van die publiek, impliseer vir Lipsky (2010:3) dat hierdie amptenare oor aansienlike diskresie in die uitvoering van hulle werk (die aan-raak van die publiek) beskik. Vir Catney en Henneberry (2012:550) beteken diskresie dat die betrokke amptenare oor besluitnemingsbevoegdheid binne sones van gekondoneerde soepelheid beskik.

Marinetto (2011:1170) identifiseer drie sleuteleienskappe van grondvlak-staatsamptenare, naamlik hulle rol as hekwagter tussen burgers en openbare dienste, hulle beskikking oor omvangryke diskresionêre bevoegdheid en relatiewe besluitnemingsoutonomie, asook hulle

uitgebreide kontak met lede van die publiek wat diens en hulp (aan-raking) benodig. Die rol van hekwagter (die eerste eienskap) impliseer beide die eerste en tweede eienskap aangesien amptenare se besluitnemingsbevoegdheid direk verband hou met die oop- en toemaak van die hek tussen openbare dienste en lede van die publiek. Dit impliseer dus dat 'n grondvlakstaatsamptenaar potensieel oor die bevoegdheid beskik om te besluit oor wanneer om die hek vir 'n landsburger oop te maak en toegang tot 'n spesifieke openbare diens te gee. Wanneer die hek wel oopgemaak is, is die betrokke burger aangewese op die diskresionêre bevoegdheid en besluitnemingsoutonomie van die betrokke grondvlakstaatsamptenaar. Marinetto (2011:1164) beweer gevolglik dat Lipsky (2010) die begrip wat hier met “grondvlakstaatsamptenaar” vertaal word, ontwikkel het om te illustreer hoe beleid wat op hoër hiërgargiese vlakke ontwikkel is, tydens die uitvoering daarvan deur die uitvoerder verander kan word.

Die soort amptenaar wat as grondvlakstaatsamptenaar beskou kan word, is byvoorbeeld verpleegsters, onderwysers (Harrits & Møller 2013:448), amptenare wat verantwoordelik is vir die uitreiking van lisensies, permitte, paspoorte, identiteitsdokumente (Ling 2006:5), asook lede van die polisiediens (Ling 2006:5) en gemeenskapsontwikkelingswerkers (Suid-Afrika 2007:89). Die spesifieke aard van die verskeidenheid werksterreine van grondvlakstaatsamptenare is nie so belangrik as wat die handeling generies aan almal is nie, naamlik die neem van 'n besluit om 'n bepaalde diens te lewer (die hek oop te maak) of nie, asook die daaropvolgende beoordeling van die betrokke versoek en die wyse waarop daaraan voldoen word. Hierdie soort besluite staan algemeen bekend as “diskresie”.

Diskresie: Indien ons aanvaar dat dit die verantwoordelikheid van staatsamptenare is om die georganiseerde, niepolitieke uitvoerende funksies van die staat te verrig, aanvaar ons daarmee saam dat die optrede van 'n amptenaar binne 'n magtigende raamwerk geskied. In Suid-Afrika, byvoorbeeld, sal dit altyd in ooreenstemming wees met en gemagtig deur die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996, asook ingevolge die verskeidenheid wetgewing wat van toepassing is op die uitvoering van die betrokke funksie. Dit wil dus voorkom asof die handelingsbevoegdheid van veral grondvlakstaatsamptenare beperk word deur 'n omvangryke grondwetlike en soms 'n fyn geartikuleerde voorskriftelike raamwerk. Hierdie raamwerke plaas grondvlakstaatsamptenare noodgedwonge voortdurend in 'n posisie waarin hulle besluite moet neem waarvan die spesifieke en soms unieke aard nie altyd duidelik deur die magtigende raamwerk uitgestippel word nie. Hierdie besluite wat soms buite die normale omstandighede en roetine geneem moet word, staan bekend as “diskresie” (Cox III et al. 2008: 161).

Wat beteken dit as 'n grondvlakstaatsamptenaar sy/haar diskresie uitoefen in die neem van 'n besluit wat die aan-raak van 'n lid van die publiek impliseer? Verskeie outeurs het reeds oor die onderwerp van diskresionêre bevoegdhede van grondvlakstaatsamptenare geskryf. Vir die doel van hierdie artikel verwys ek slegs na enkele, naamlik Lipsky (2010), Catney en Henneberry (2012), Cox III et al. (2008), Tummers en Bekkers (2014), asook Van den Berk-Clark (2015).

Dit blyk uit die lees van hierdie werke dat die begrip “diskresie” in wese na 'n soort besluit verwys. So beskou Cox III et al. (2008:151–152) diskresie as 'n besluit wat op sinmaking (dink en weet) berus, dit wil sê die beoordeling van gebeure en omstandighede binne 'n spesifieke tydsgewrig. In hierdie verband maak Catney en Henneberry (2012:551) 'n belangrike opmerking, naamlik dat diskresie en reëls (die magtigende raamwerk) nie teenoorgesteldes is nie, maar interafhanklik is ten einde die neem van die regte besluite moontlik te maak (sien hier ook Cox III et al. 2008:151). Goeie diskresionêre besluite word klaarblyklik bepaal deur die besluitnemer se eksplisiete kennis (wat selfs toepaslike opvoeding, onderrig en opleiding kan insluit) en versweë kennis (Cox III et al. 2008:154, 158, 162).

Indien ons dan aanvaar dat diskresie na 'n soort besluit verwys, is dit nodig om te weet wat die onderskeidende kenmerke van die begrip “diskresie” is. Hoewel verskeie outeurs probeer het om hierdie eienskappe te isoleer en te beskryf, reken ek dat Catney en Henneberry (2012:550) waarskynlik die naaste aan die onderskeidende kenmerk van hierdie soort besluit kom deur “diskresie” te omskryf as die uitoefening van regmatige gesag gegrond op 'n gesaghebbende beoordeling van 'n situasie. Hulle gaan verder deur 'n onderskeid te tref tussen formele en informele diskresie (Catney & Henneberry 2012:551). Daarvolgens verwys formele diskresie na 'n eksplisiete en beperkende besluitnemingsraamwerk, terwyl informele diskresie verwys na die ruimte vir 'n buigbare interpretasie van beleid, prosedures of reëls op die grondvlak.

Formele diskresie lei waarskynlik tot waarna Cox III et al. (2008:151) verwys as die neem van die regte besluite. Formele diskresie is dikwels vervat in duidelik omskrewe opdragte (delegasies). Teen die Suid-Afrikaanse agtergrond verteenwoordig 'n delegasie die geleentheid om meganismes vir roetine-aanspreeklikheid te versterk (Suid-Afrika 2013:4). Delegasies is daarop gemik om besluitneming formeel na die vlak van die grondvlakstaatsamptenaar af te wentel ten einde vinniger en makliker op die behoeftes, frustrasies en griewe van burgers te kan reageer (Suid-Afrika 2013:4).

Teenoor formele diskresie, kan informele diskresie dalk tot besluite lei wat meer toepaslik, individu-sensitief en sinsverband-spesifiek is (Hawkins 1992:34). Hierdie beskouing van informele diskresie stem grootliks ooreen met die beskouing van Tummers en Bekkers (2014:529), naamlik dat diskresie grondvlakstaatsamptenare die geleentheid bied om binne die raamwerk van die magtigende beleid keuses te maak rakende die soort, aantal en gehalte van beperkinge en voordele gekoppel aan beleidsimplementering, ten einde 'n beter diens aan die publiek te lewer. Diskresionêre beleidsimplementering bied dus, volgens Tummers en Bekkers (2014:541), die geleentheid aan grondvlakstaatsamptenare om soms ongewilde beleid só te implementeer dat dit tot verminderde weerstand by die publiek kan lei.

Catney en Henneberry (2012:551) waarsku egter teen die nadelige gevolge van informele diskresie vir lede van die publiek, omdat dit soms as arbitrêr, onregverdig, nepotisties en begunstigend ervaar kan word. Die gevolglike persoonlike en institusionele risiko wat op die uitoefening van informele diskresie kan volg, kan dalk, volgens hulle, die rede wees waarom grondvlakstaatsamptenare soms teen alle verwagtinge in beperkte diskresionêre bevoegdhede verkies (Catney & Henneberry 2012: 551).

Dit blyk egter uit die lees van die voormelde tekste dat daar 'n redelike mate van eenstemmigheid onder die outeurs bestaan dat diskresie ten doel het om grondvlakstaatsamptenare in staat te stel om goeie en gemagtigde besluite te neem om regeringsbeleid op 'n betekenisvolle, effektiewe en doeltreffende wyse uit te voer (Tummers & Bekkers 2014:531, 541). Diskresie magtig hulle klaarblyklik om besluite te neem wat die uiteenlopende en soms komplekse beleidsoogmerke van 'n nasionale regering met die eiesoortigheid van plaaslike situasies in ooreenstemming bring (Catney & Henneberry 2012:550). Diskresie het dus die potensiaal om die mate waartoe grondvlakstaatsamptenare 'n betekenisvolle bydrae tot 'n beter samelewing kan lewer, direk te beïnvloed. Die werklike invloed hang egter af van ander begrippe waarvan “wil” waarskynlik die deurslaggewendste is. Om by die invloed van hierdie begrip uit te kom, is die beantwoording van 'n volgende sleutelvraag belangrik, naamlik *Wat is die onderskeidende kenmerk van 'n betekenisvolle bydrae?*

Betekenisvolle bydrae: Die betekenisvolheid van die diskresionêre besluite van grondvlakstaatsamptenare het heel waarskynlik te make met hoe die amptenare self dit sien. Gevolglik gaan die besinning oor die betekenisvolheid van hulle werk ook aan ander begrippe soos “mag”, “kan” en “wil” raak. Uit die voorgaande bespreking oor “diskresie” blyk dit dat diskresie grotendeels

handel oor “mag” in die sin van toelaatbaarheid. Tummers en Bekkers (2014:541) verwys egter telkemale na die betekenisvolheid van die besluite. Dit wil dus voorkom asof daar ’n verband bestaan tussen veral die besluitnemer se beskouing oor die betekenis van die saak waaroor ’n besluit geneem moet word vir ’n lid van die publiek, en die besluitnemer se gewilligheid om ’n diskresionêre besluit te neem (Tummers & Bekkers 2014:531, 541). Dit is nie duidelik tot watter mate Tummers en Bekkers se waarneming wat hoofsaaklik in die Verenigde State van Amerika gedoen is, op die Suid-Afrikaanse situasie toegepas kan word nie. Dit blyk egter uit die werk van ander vakkundiges soos Ajzen (1991) en Metselaar (1997) na wie Tummers en Bekkers (2014:531) verwys, dat daar wel ’n verband bestaan tussen enersyds die betekenisvolheid van die saak vir die besluitnemer, en andersyds die wil of gewilligheid om ’n diskresionêre besluit te neem. Wanneer ek die begrip “wil” gebruik, skaar ek my by Roodt se opvatting daarvan as die “herkenbare menslike ervaring, gerig op die oorkom van ’n teenoorgestelde wil” (Roodt 2012:13). Die wil van ’n grondvlakstaatsamptenaar om ’n diskresionêre besluit te neem en sodoende die “nie-wil” te oorkom, het klaarblyklik te make met die betekenisvolheid van die onderhawige saak vir die besluitnemer. Meer nog, die wil om ’n diskresionêre besluit te neem, al mag en kan dit gebeur, hang dus af van die besluitnemer se siening van die betekenisvolheid van die besluit as bydrae tot ’n beter samelewing.

“Betekenis” en “betekenisvolheid” is dus beide kragtige begrippe wat denke, gegrond op eksplisiete en versweë kennis, in beweging bring. Betekenis en betekenisvolheid dui dus op ’n hoopvolle toekomsgerigtheid (De Beer 2008a:154). Die betekenisvolheid van ’n diskresionêre besluit deur ’n grondvlakstaatsamptenaar lê dus daarin dat die amptenaar die probleem of krisis van ’n medemens as so wesenlik belangrik beskou, dat die amptenaar se wil om die probleem of krisis op te los die “nie-wil” (selfs te midde van kan en mag) oorwin deur ’n diskresionêre besluit te neem wat ’n betekenisvolle bydrae tot ’n koesterende, beter samelewing maak (Roodt 2012:13). Hierdie wil om ’n betekenisvolle verandering te maak, word deur Richard Box (2008) in sy passievolle werk *Making a difference: Progressive values in public administration* beskryf as “building knowledge and decision-making capacity person by person, changing aggregate public knowledge and values from the ground up” (Box 2008: 122). ’n Betekenisvolle bydrae binne die konteks van hierdie artikel is dus ’n besluit waarvan die nalatenskap in die toekoms as ’n beter samelewing ervaar sal word.

Beter samelewing

Wat verstaan ons onder die begrip “beter samelewing”? Is dit dalk goeie regering/bestuur en administrasie (*good governance*) wat dui op ’n doeltreffende en verantwoordelike staatsdiens, ’n betroubare regstelsel en ’n aanvaarbare balans tussen die regering en die publiek of burgers as geregerdes (Van Doeveren 2011:304)? Vir die Wêreldbank is dit dalk wel so, maar daar is heel waarskynlik ook ander waardes wat veel verder strek as die lewensduur van die betrokke instelling. Rochet (2008:499) verwys in hierdie verband na Machiavelli se beskouing dat dit die algemene en nie die “individuele goed” is wat samelewings uitnemend maak nie. Dit blyk uit die werk van Rochet (2008:499) dat Machiavelli waarskynlik vandag die begrip “beter samelewing” sou gebruik het om na die morele en politieke welstand van die openbare lewe te verwys. Campbell (2010:278) sluit hierby aan met sy beskouing van ’n beter samelewing as een waar die instellings die outentieke ontwikkeling van mense bevorder, terwyl die mense op hulle beurt weer die instellings bevorder wat die nimmereindigende proses van menslike ontwikkeling bevorder. ’n Beter samelewing dui dus op ’n volhoubare staat, toegewy aan die bevordering van die beste belang vir vele (Rochet 2008:499).

'N KONSEPTUELE SINMAKING

Die vraag wat hierdie artikel gerig het, is: *Hoe kan denke, en spesifiek die verskillende nuanses van denke, 'n grondvlakstaatsamptenaar in staat stel om 'n betekenisvolle bydrae tot 'n beter samelewing te lewer?* In 'n poging om dit sinvol te beantwoord, is 'n aantal sleutel- en verbandhoudende begrippe (denke, grondvlakstaatsamptenaar, diskresie, betekenisvolle bydrae en beter samelewing) geïdentifiseer en soos skilpoppe (van binne na buite) met mekaar verbind (Figuur 1). Gedagtig aan die skilpop-metafoor, gaan ek in 'n poging tot sinmaking, konseptueel van buite na binne beweeg deur te fokus op die onderskeidende kenmerke en betekenis van elke begrip (Walker & Avant 2013:165), die mate waartoe die geïmpliseerde volgende begrip daardie kenmerk en betekenis moontlik kan maak, en die geïntegreerde rol van die begrip “denke” (Tabel 1).

Aangesien die ideaal van verbeterde lewensomstandighede vir die grootste deel van die samelewing die grondrede is vir die bestaan van publieke administrasie, is dit dus 'n redelike verwagting dat die denke van selfs die grondvlakstaatsamptenaar juis die rykheid van hul verborge kennis sal ontgin in sowel hul beskouende as besluitnemende oriëntasies, ten einde die omvangryke betekenis van uitvoering van die mees elementêre taak te verstaan.

Dit blyk voorts dat 'n betekenisvolle bydrae deur 'n grondvlakstaatsamptenaar neerkom op 'n wilsbesluit. Die implikasies van so 'n wilsbesluit is die oorwinning van die nie-wil of selfs apatie, deur die neem van 'n diskresionêre besluit wat 'n betekenisvolle bydrae tot 'n beter samelewing kan maak. Om dit te bewerkstellig, benodig ons amptenare wat met beoordelende en reflekerende denke die weg berei vir 'n wilsbesluit om bepaalde besluite te neem wat die uiteenlopende en soms komplekse beleidsoogmerke van 'n nasionale, provinsiale of selfs plaaslike regering met die eiesoortigheid van die plaaslike situasies kan versoen. Hiervoor benodig die betrokke amptenare, bykomend tot reflekerende en beoordelende denke, ook kritiese en berekenende denke om hulle in staat te stel om oplossings vir morele, etiese en operasionele kwessies binne die raamwerk van bestaande reëls te vind.

'n Grondvlakstaatsamptenaar sonder reflekerende en beoordelende denke oor 'n beter samelewing, kan dus moeilik 'n betekenisvolle bydrae maak tot 'n beter samelewing. Dit is hierdie twee nuanses van denke, wat betekenis gee aan die kritiese en berekenende denke wat nodig is om goeie en sorgsame diskresionêre besluite te neem vir die behoud van 'n volhoubare verbetering van die lewensomstandighede van die grootste deel van die samelewing. 'n Sleutelvraag is egter of grondvlakstaatsamptenare oor die wil beskik om diskresionêre besluite te neem wat die toekoms van vele positief kan beïnvloed.

TABEL 1: Denkende grondvlakstaatsampテナア vir 'n beter samelewing: 'n konseptuele raamwerk

Begrip	Implikasies of gebruike	Berekenend	Krities	Beoordelend	Reflekerend
<p>Beter samelewing:</p> <p>a) 'n volhoubare staat</p> <p>b) toegewy aan die bevordering van die beste belang van vele</p>	<p>'n Realistiese verwagting van verbeterde lewensomstandighede vir die grootste deel van die samelewing</p>				Toekomsgerigte besinning
<p>Betekenisvolle bydrae:</p> <p>a) 'n wilsbesluit</p> <p>b) waarvan die nalatenskap in die toekoms van 'n beter samelewing ervaar sal word</p>	<p>Die oorwinning van die nie-wil deur 'n diskresionêre besluit te neem wat 'n koesterende bydrae tot 'n beter samelewing lewer</p>			Betekenisgewend	Wegbereider van die wil om te besluit
<p>Diskresie:</p> <p>a) magtiging om</p> <p>b) besluite te neem</p> <p>c) wat die uiteenlopende en soms komplekse beleidsdoelmerke van 'n nasionale, provinsiale en plaaslike regering met die eiesoortigheid van plaaslike situasies in ooreenstemming bring</p>	<p>Die neem van goeie en gemagtigde besluite wat komplekse beleidsdoelmerke met plaaslike behoeftes in ooreenstemming bring</p>	<p>Besluit binne die raamwerk van eksplisiete reëls</p>	<p>Oplossing van kritiese morele en etiese kwessies m.b.v. eksplisiete reëls</p>	<p>Gebruik verborge kennis waar eksplisiete reëls tekort-skiет</p>	<p>Gebruik verborge kennis en nadenke as wegbereider vir besluite</p>
<p>Grondvlakstaatsampテナア:</p> <p>a) tree as hekwagter tussen burgers en openbare dienste op</p> <p>b) beskikker oor omvangryke diskresionêre bevoegdheid en relatiewe besluitnemingsoutonomie</p> <p>c) maak uitgebreide kontak met lede van die publiek</p>	<p>a) Die neem van 'n besluit om 'n bepaalde diens te lewer (die hek oop te maak)</p> <p>b) Die beoordeling van die betrokke versoek</p> <p>c) Die wyse waarop daar aan versoek voldoen word</p>	<p>Besluit binne die raamwerk van eksplisiete reëls</p>	<p>Oplossing van kritiese morele en etiese kwessies m. b. v. eksplisiete reëls</p>	<p>Gebruik verborge kennis waar eksplisiete reëls tekort-skiет</p>	<p>Gebruik verborge kennis en nadenke as wegbereider vir besluite</p>

BIBLIOGRAFIE

- Berman, E.M. & West, J.P. 2013. Public values in special districts: A survey of managerial commitment. *Public Administration Review*, 72(1):43–54. doi: 10.1111/j.1540-6210.2011.02477.x
- Box, R.C. 2008. *Making a difference: Progressive values in public administration*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Campbell, A. 2010. Marx and Engels' vision of a better society. *Forum for Social Economics*, 39(3):269–278. doi: 10.1007/s12143-010-9075-4.
- Catney, P. & Henneberry, J. 2012. (Not) Exercising discretion: Environmental planning and the politics of blame-avoidance. *Planning Theory & Practice*, 13(4): 549–568.
- Cox, R.W. III, Hill, M.L. & Pyakuryal, M. 2008. Tacit knowledge and discretionary judgment. *Public Integrity*, 10(2):151–164.
- Davis, A., Jansen van Rensburg, M. & Venter, P. 2014. The impact of managerialism on the strategy work of university middle managers. *Studies in Higher Education*; doi: 10.1080/03075079.2014.981518
- De Beer, C.S. 2008a. Die invensie van 'n toekoms 1: Oor toekoms, inventiewe denke en taal. *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*, 48(2):147–158.
- De Beer, C.S. 2008b. Die invensie van 'n toekoms 2: Taal, betekenisvolle inligting en toekomsvisie. *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*, 48(3):255–266.
- De Beer, C.S. 2009. Vrye spraak, verantwoordelike spraak. *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*, 49(1):5–19.
- De Beer, C.S. 2014. Reading: The understanding and invention of meaning. In Wessels, Pauw & Thani (eds). *Reflective Public Administration: Context, knowledge and methods*. Pretoria: University of South Africa Press, pp. 207–223.
- Durant, R.F. 2009. Getting dirty-minded: Implementing presidential policy agendas administratively. *Public Administration Review*, Julie/Augustus: 569–585.
- Furrow, D. (ed.) 2004. Of cave dwellers and spirits: The trouble with moral absolutes. In *Moral Soundings: Readings on the crisis of values in contemporary life*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield, pp 235–246.
- Harrits, G.S. & Møller, M.Ø. 2014. Prevention at the front line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. *Public Management Review*, 16(4):447–480. doi: 10.1080/14719037.2013.841980.
- Hawkins, K.O. (ed.) 1992. *The uses of discretion*. Oxford: Clarendon Press.
- Ling, Y.L. 2006. *Customer's perceptions towards a quality counter service: A case study in public sector*. Faculty of Cognitive Sciences and Human Development, Universiti Malaysia Sarawak. <http://ir.unimas.my/3383/1/Customers%20perceptions%20towards%20a%20quality%20counter%20service%20-%20a%20case%20study%20in%20public%20sector.pdf>.
- Lipsky, M. 2010. *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. 30ste herdenking uitgebreide uitgawe. New York, NY: The Russell Sage Foundation.
- Machiavelli, N. 1882. *The historical, political and diplomatic writings of Niccolo Machiavelli*. Vol. II. Vertaal uit die Italiaans deur Christian E. Detmold. Boston, MA: James R. Osgood.
- Marinetti, M. 2011. A Lipskian analysis of child protection failures from Victoria Climbié to 'Baby P': A street-level re-evaluation of joined-up governance. *Public Administration*, 89(3):1164–1181. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01939.x
- Matchett, N.J. 2009. Cooperative learning, critical thinking, and character. *Public Integrity*, 12(1):25–38. doi: 10.2753/PIN1099-9922120102.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. 1984. *Qualitative Data Analysis: A sourcebook of new methods*. California: SAGA.
- Newman, M.A. 1997. Sharpening critical thinking skills in a public administration class. *Journal of Public Administration Education*, 3(2):263–267.
- Pauw, J.C. & Louw, V. 2014. The concept public administration. In Wessels, Pauw & Thani (eds). *Reflective public administration: Context, knowledge and methods*. Pretoria: University of South Africa Press, pp. 7–18.
- Rochet, C. 2008. The common good as an invisible hand: Machiavelli's legacy to public management. *International Review of Administrative Sciences*, 74(3):497–521. doi: 10.1177/0020852308095952
- Roodt, V. 2012. Arendt, Stiegler en die lewe van die gees. *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*, 52(1):5–18.

- Roux, A.P.J. 2012. Is wetenskap moontlik in die afwesigheid van die gees? *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*, 52(1):19–35.
- Roux, A.P.J. & De Beer, C.S. 2014. *Onderweg na die beste moontlike wetenskap*. Stellenbosch: Sun Press.
- Rutkowski, C.R. 2002. Street-level leadership [Book review]. *Public Administration Review*, 61(4):505–506.
- Stiegler, B. 2010. *Taking care of the youth and the generations*. Stanford: Stanford University Press.
- Suid-Afrika. 2007. *Improving the performance of the Public Service: Lessons of the transformation process*. Departement van Openbare Diens en Administrasie: Pretoria. Aanlyn beskikbaar by: http://www.thepresidency.gov.za/docs/reports/15year_review/governance/public_service.pdf
- Suid-Afrika. 2013. *A framework for strengthening citizen-government partnerships for monitoring frontline service delivery*. Department: Performance Monitoring and Evaluation. Die Presidensie: Pretoria.
- Tasdoven, H. & Kapucu. 2013. Personal perceptions and organizational factors influencing police discretion: Evidence from the Turkish National Police. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3):523–543.
- Thomassen, J.-P., Ahaus, K., Van de Walle, S. & Nabitz, U. 2014. An implementation framework for public service charters: Results of a concept mapping study. *Public Management Review*, 16(4):570–589. doi: 10.1080/14719037.2012.726062.
- Trafford, V. & Leshem, S. 2011. *Stepping stones to achieving your doctorate: Focusing on your viva from the start*. Berkshire: Open University Press.
- Tummers, L. & Bekkers, V. 2014. Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4):527–547. doi: 10.1080/14719037.2013.841978.
- Van den Berk-Clark, C. 2015. The dilemmas of frontline staff working with the homeless: Housing first, discretion, and the task environment. *Housing Policy Debate*. doi: 10.1080/10511482.2014.1003142.
- Van Doeveren, V. 2011. Rethinking good governance. *Public Integrity*, 13(4):301–318.
- Van Marle, K. 2009. Vryheid van spraak en die “etiese aktiwiteit van denke”. *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*, 49(1):32–42.
- Vinzant, J.C. & Crothers, L. 1998. *Street-level leadership: Discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Walker, L.O. & Avant, K.C. 2013. *Strategies for theory construction in nursing*. Pearson nuwe internasionale uitgawe. Plek: Pearson.
- West, W.F. 2004. Formal procedures, informal processes, accountability, and responsiveness in bureaucratic policy making: An institutional policy analysis. *Public Administration Review*, 64(1):66–80.
- Zelevnikow, B. 2000. Building decision support systems in discretionary legal domains. *International Review of Law, Computers & Technology*, 14(3):341–356. doi: 10.1080/713673368.