

Ambtelijk Vakmanschap 3.0

*Zoektocht naar het Handwerk
van de Overheidsmanager*

| Paul 't Hart

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Dit essay is geschreven in opdracht van vom en vgs en de publicatie is mede mogelijk gemaakt door IKPOB



Paul 't Hart is als hoogleraar verbonden aan het Departement Bestuur en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht en is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Essay in opdracht van de Vereniging voor OverheidsManagement, Vereniging van Gemeentesecretarissen en de stichting КРОВ.

Meer weten over de 'zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager' of wil je reageren? Kijk dan op www.vom-online.nl of mail info@vom-online.nl



Ambtelijk Vakmanschap 3.0

*Zoektocht naar het Handwerk
van de Overheidsmanager*

Paul 't Hart

Essay in opdracht van de Vereniging voor OverheidsManagement,
Vereniging van Gemeentesecretarissen en de stichting ИКРОВ

Juni 2014

Inhoudsopgave

Voorwoord

pagina 5

Zoeken naar professionaliteit

pagina 6

Het Nederlandse model

pagina 9

Imperfecties en reparaties

pagina 12

Een dynamische wereld

pagina 19

Visies vanuit de praktijk

pagina 26

Ambtelijk vakmanschap 3.0

pagina 32

Aangehaalde literatuur

pagina 40



Voorwoord

Collega,

Met een aantal partners zijn wij begonnen aan de zoektocht naar het handwerk voor de overheidsmanager.

Een zoektocht omdat het de vraag is wat de kwaliteiten zijn die overheidsmanagers nu nodig hebben. Zijn het oude bekende kwaliteiten? Of gaat het om nieuwe? Of om beide?

Als start van deze zoektocht hebben wij Paul 't Hart gevraagd een essay te schrijven. Een essay omdat dat de mogelijkheid biedt om verhalend te schrijven over constanten en vernieuwingen in ons vak. Geen wetenschappelijke publicatie, maar wel gebruik maken van theoretische inzichten. Gecombineerd met praktijk ervaringen.

Wij denken dat Paul 't Hart op een puntige wijze verbindingen heeft aangebracht tussen verleden en heden. Met een treffende beschrijving van uitdagingen die gebleven zijn en uitdagingen die nieuw zijn.

Graag willen wij dit essay aan u voorleggen als uitnodiging om u hierdoor te laten inspireren, maar ook om u te vragen om hierop te reageren. Om zo een volgende stap te kunnen zetten in de zoektocht naar excellent overheidsmanagement.

Mark Frequin

Voorzitter Vereniging voor OverheidsManagement
DG Wonen en Bouwen, Ministerie van BZK

Gerharda Tamminga

Voorzitter commissie Persoonlijke Ontwikkeling,
Vereniging van Gemeentesecretarissen
Gemeentesecretaris Oude-IJsselstreek

Sjaak van der Tak

Voorzitter stichting IKPOB
Burgemeester Gemeente Westland

Zoeken naar professionaliteit

De stichting ИКРОВО, de Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM) en de Vereniging voor Gemeentesecretarissen (VGS) ondernemen de komende jaren een 'zoektocht naar het ambtelijke handwerk'. Centraal staat de vraag waaruit de onderscheidende kwaliteiten van ambtenaren anno 2014 en in de nabije toekomst zouden moeten bestaan. En hoe ze kunnen worden verworven en verankerd.

Dit essay maakt deel uit van die zoektocht. Het volgt op andere ИКРОВО-rapporten met hieraan verwante verkenningen over ambtelijke professionaliteit en ambtelijk leervermogen. Ik heb mijn opdracht breed opgevat. Ik ben mij bewust van de enorme interne differentiatie die er binnen het ambtelijk bedrijf bestaat. 'Hoge', 'middelbare' en 'lage', beleidsvormende, uitvoerende en toezicht houdende, dicht op en ver van 'de politiek' af opererende, landelijke, provinciale en lokale, inhoudelijke en procesgerichte ambtenaren: ze leven vaak in sterk verschillende werelden, elk met hun eigen opgaven, waarden, ambities, spelregels, repertoires en kneepjes van het vak. Dat wordt nog versterkt door de tradities en cultuur van verschillende beleidssectoren waarin zij opereren. Ik heb desalniettemin gekozen voor een heli-coptersperspectief en gezocht naar de 'grote lijn' aan ontwikkelingen in samenleving, politiek en bestuur die het decor, de agenda en de formele en informele spelregels van de Nederlandse ambtenarij als geheel bepalen.

Ik heb gesnuffeld in binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur. Ook heb ik gekeken naar trendstudies en naar producten van met ИКРОВО en haar partners vergelijkbare broedplaatsen van het denken over ambtelijke professionaliteit. Daarnaast heb ik samen met mijn USBO-collega's Eva Knies en Yonne Westerveld 'het veld' bevraagd in de vorm van een webenquête. Uit al die bronnen heb ik het essay gedestilleerd dat nu voor u ligt. Ik wandel erin met zevenmijlslaarzen door de tijd heen. Ik schets de contouren van wat ik 'het Nederlandse model' noem: de aan het begin van de twintigste eeuw gevonden politieke en bestuurlijke arrangementen om een potentieel chronisch verdeeld en in sociaal-economisch opzicht niet bepaald voorlijk land bestuurbaar te houden en het stapsgewijs te moderniseren. Ik laat zien wat het mogelijk maken van dat model van ambtena-

ren vergde. Vervolgens verken ik hoe dat model in de tweede helft van de twintigste eeuw onder druk is komen staan van veranderende maatschappelijke omstandigheden, welke 'zoektochten' er destijds zijn ondernomen om het model in meer of minder radicale mate aan te passen, en welke nieuwe eisen aan het laat twintigste-eeuwse ambtelijke bedrijf dit implieerde. In het derde deel van het drieluik wend ik de blik naar vandaag en morgen. Ik reflecteer op de turbulente ontwikkelingen van het eerste anderhalve decennium van de eenentwintigste eeuw en reflecteer opnieuw op hun implicaties voor ambtelijk vakmanschap.

Het is nuttig om bij het lezen van dit stuk de metafoor van een gebouw in het hoofd te houden. Hoewel iedere tijd weer heel anders lijkt te zijn dan de vorige, en er bij politici, bestuurders en professionals een inherente drang is om 'bij de tijd' te zijn, is wat het openbaar bestuur doet en hoe het werkt altijd ook het product van genestelde praktijken uit het verleden. Die hebben een belangrijke *staying power*. Kijk maar eens naar de leef-tijd respectievelijk de wortels van de beleidsprogramma's waar Nederlandse overheden vandaag de dag hun geld aan uitgeven: het merendeel is decennia oud. Zo is het ook met de manier waarop politiek en bestuur worden bedreven. Het 'Nederlandse model' van weleer is niet vervlogen, ondanks alle kritiek erop en ondanks alle veranderingskrachten die erop inwerken. Het vormt eerder een fundering van mentale tradities, rolopvattingen, spelregels en praktijken, waarop in de loop der tijd andere lagen zijn aangebracht. Het bouwwerk dat we vandaag de dag ambtelijk vakmanschap noemen kent dus meerdere etages. Een definitief dak zit er niet op, en dat is maar goed ook. Want het gebouw moet kunnen meegroeien met de tijd. De toekomstige bewoners zullen steeds weer moeten bepalen of ze een compleet nieuwe etage nodig hebben, of dat ze toe kunnen met het opnieuw waarderen en eventueel verbouwen van de bestaande configuratie.

Wat betekent dit alles voor het leiderschap van ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor hele organisaties en systemen? De Amerikaanse bestuurskundige Robert Denhardt (2007) vergelijkt hun werk nu eens niet met dat van de entrepreneur – die immers, zo weten we sinds Schumpeter, eerst en vooral aan 'creatieve destructie' doet: breuken met het verleden forceren, saneren, reorganiseren, veranderen – maar met dat van de tuinman, die met toewijding, geduld, terughoudendheid en vooral oog voor het organische karakter van zijn domein consolideert en vernieuwt. Die vergelijking is het overdenken meer dan waard gelet op de specifieke taak en

functie van het ambtelijk apparaat in het staatsbestel. De Engelse bestuurskundige Christopher Pollitt (2008) heeft ons in een case studie van de ontwikkeling van de Britse National Health Service op bijna angstaanjagende wijze laten zien wat er gebeurt als een ambtelijk systeem gedomineerd raakt door ondernemende verandermanagers. De titel van zijn artikel is veelzeggend: 're-disorganization: hypermodernism and the costs of reform – a cautionary tale'.

Het is uitstekend dat *IKPOB*, de *VOM* en de *VGS* deze zoektocht naar het ambtelijke handwerk voor de vroege 21^e eeuw ondernemen, zo lang iedereen maar blijft beseffen dat de toekomstige ambtelijke gereedschapskist net als die van iedere zichzelf respecterende tuinman een mengeling van stokoude, relatief vertrouwde en gloednieuwe, nog nauwelijks gebruikte tools zal moeten bevatten.

Het ambtelijk vakmanschap zal er altijd uit bestaan om die verschillende gereedschappen op weloverwogen wijze te combineren, en te blijven openstaan voor zowel beproefde als nieuwe manieren om dat te doen. Daarom ben ik blij dat de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (*NSOB*) de uitgave van het essay verzorgt; het is voor mij bij uitstek de plek waar de worsteling met de kwesties van het openbaar bestuur én het vinden van nieuw repertoire vorm krijgt. Dat doen we geborgd in theorie, maar altijd in gesprek met de praktijk. Volgens mij is die verbinding ook precies wat dit essay beoogt. Het stuk is klaar, maar het gesprek nog alles behalve af.

Ik ben Albert Meijer, Aik van Eemeren, Nelly Spanjersberg en de bestuursleden van de *VOM* en de *VGS* erkentelijk voor hun commentaar op eerdere versies van dit essay.

Paul 't Hart
voorjaar 2014

Het Nederlandse model

Ooit was alles betrekkelijk duidelijk en stabiel in het Nederlandse openbaar bestuur. Althans, zo lijkt het als we vanuit de hectiek en onoverzichtelijkheid van vandaag terugkijken op de decennia waarin de Nederlandse verzorgingsstaat werd op- en uitgebouwd. Ongetwijfeld voelde het voor de bestuurders, politici en ambtenaren die toen aan het roer stonden allemaal minder vanzelfsprekend en ordelijk, maar achteraf bezien is een patroon zichtbaar dat we hier als 'het Nederlandse model' aanduiden. Waar bestond dat model uit, en wat hield het in voor het ambtelijk bedrijf?

Het Nederlandse bestuursmodel is gegrondvest in de historie: de fysieke vorming van het land in de strijd tegen het water, de economische bloei als handelsnatie en het proces van staatsvorming in de strijd tegen de Spaanse overheersing. Wat leerden die vormende ervaringen? Dat je wederzijdse afhankelijkheden effectief kunt managen via coöperatieve instituties? Dat met religieuze of ideologische scheidslijnen beter pragmatisch dan principieel kan worden omgegaan? Dat dominant centraal gezag moet worden gewantwoord? En dat slim organiseren ten minste zo belangrijk is voor goed bestuur als visionaire leiders?

In de loop van de twintigste eeuw kwam op basis van die historische wortels een politiek-bestuurlijk systeem tot stand dat zich kenmerkte door een veelheid aan religieuze, ideologische en regionale identiteiten en tegenstellingen die permanent moesten worden gepacificeerd om het land bestuurbaar te houden en die tegelijkertijd een hoge mate van stabiliteit aan het politieke landschap en de politieke agenda verschaften. Deze pacificatie kreeg vorm in een bestuursstijl waarin ideologische profilering en debat op het politieke schouwtoneel hand in hand gingen met pragmatisch overleg in de bestuurlijke achterkamer. Dat werd gefaciliteerd door instituties van collegiaal bestuur, waarin besluiten bij voorkeur via consensus en compromisvorming tot stand kwamen en nadrukkelijk rekening werd gehouden met de gevoelens en belangen van minderheden.

Het systeem kon werken omdat bestuursorganen ruimte kregen om te besturen. Volksvertegenwoordigingen boden allereerst het daarvoor beno-

digde politieke draagvlak en richtten zich pas in tweede instantie op het controleren van dat bestuur. Bestuur kreeg aldus gestalte voor maar niet door (of met) de bevolking, die haar belangenvertegenwoordigers koos en vervolgens op hen vertrouwde.

Netelige vraagstukken werden als het even kon als technische kwesties voorgesteld. Daarvoor kon het politiek strikt neutrale en inhoudelijk deskundige ambtelijk apparaat dan technocratische oplossingen aandragen, eventueel doorgeleid via gezaghebbende expertcommissies.

Het ambtelijk handwerk dat in dit systeem werd gevraagd, kenmerkte zich door de volgende centrale opgaven:

Opgave 1: Loyaal en effectief dienen

Loyaal dienen van de ‘eigen’ democratisch gelegitimeerde bestuurders, trefzeker lezen van de politiek-bestuurlijke verhoudingen in de relevante bestuurscolleges en volksvertegenwoordigingen, en effectief anticiperen op de daaruit voortkomende advies-, ontwerp- en realisatievraagstukken voor de ambtelijke organisatie. Politiek-bestuurlijke gevoeligheid is zeker aan de ambtelijke top altijd al zeer belangrijk geweest, maar het belang ervan is in de loop der tijd ‘doorgezakt’ naar de hele ambtelijke organisatie, die daar naar zijn aard en ethos niet op is toegesneden.

Opgave 2: De bestuurlijke achterkamer faciliteren

Ambtenaren moesten de talrijke overlegstructuren met maatschappelijke koepels, pieken en andere belangenbundelingen voeden en op gang houden. Dit waren de pacificatiekartels die de Haarlemmerolie van de Nederlandse consensusdemocratie vormden, en waar netelige politieke kwesties van hun explosieve lading konden worden ontdaan.

Opgave 3: Expertise en realisatievermogen bundelen

In een systeem waarin zwaar werd ingezet op ambtelijke deskundigheid en depolitisering hadden het opbouwen van een institutionele kennispositie en een fijnmazige operationele uitvoeringscapaciteit in ambtelijk diensten topprioriteit. Juristen, economen, sociologen, planners, ingenieurs: ze moesten worden gehaald, gebonden en in gezaghebbende bolwerken – Rijkswaterstaat, de ‘planbureaus’, zware beleidsdirecties, het adviesstelsel – worden samengebracht. Het was de uitgelezen weg voor de ambtenarij om een *one stop shop* te worden voor de ondersteuning die politieke bestuurders van de verzorgingsstaat in opbouw in zowel de beleidsvoorbereiding als de beleidsimplementatie nodig hadden.

Opgave 4: Weberiaanse deugden cultiveren

Naast technisch-inhoudelijke deskundigheid moest de ambtelijke organisatie haar neutraliteit en afstand tot de ideologie, passie en conflicten van het politieke bedrijf borgen. Zij moest haar inrichting en werkwijze binden aan regels en daarmee een voorspelbare, integere en betrouwbare organisatie worden. En zij moest invloed boven macht leren stellen: discreet en prudent omgaan met het feitelijk bestaande ambtelijk advies- en expertise-monopolie dat zij genoot.

Imperfecties en reparaties

Het Nederlandse model bewees het land goede diensten in het Interbellum en de wederopbouwperiode en kon op brede, als vanzelfsprekende maatschappelijke steun rekenen. Maar vanaf de politieke bewustwording van de babyboomgeneratie in het midden van de jaren zestig stapelde de kritiek erop zich langzaam op. Vijf typen kwetsbaarheden werden in de loop der tijd benoemd en bediscussieerd:

Representatieproblemen – De ‘kloof’ tussen de leefwereld van de kiezers en cliënten van het openbaar bestuur, en de systeemwereld van de politici en technocraten waarin de signalen uit die leefwereld welbeschouwd van relatief ondergeschikt belang waren om het systeem te laten functioneren. Een keer per zoveel jaar verkiezingen was genoeg voor de systeemelites, maar werd steeds onbevredigender gevonden door het groeiende deel goed opgeleide burgers.

Transparantieproblemen – De ontwikkeling van de moderne massamedia maakte het technisch mogelijk om het politiek-bestuurlijke proces indringender te volgen en in de Nederlandse huiskamers zichtbaar te maken, maar dergelijke transparantie vormde een risico voor de machinerie van pragmatische compromisvorming in de regentenkamer.

Daadkrachtproblemen – In het Nederlandse model namen bestuurders bewust de tijd om lastige, gevoelige kwesties vooruit te schuiven en politiek te neutraliseren. Respect voor minderheidsbelangen kreeg vorm in institutioneel verankerde hindermacht. Het was moeilijk snel ‘knopen door te hakken’ in dergelijke dossiers, waardoor bedrijven en andere belanghebbenden langdurig in onzekerheid verkeerden over toekomstig overheidsbeleid.

Continuïteitsproblemen – Ondanks de goed ontwikkelde spelregels was ook in het klassieke Nederlandse model vaak sprake van politieke crises en coalitiebreuken, en dus een nogal variabele levensduur van bestuurscolleges. Lange formatieperiodes en wisselende coalitiesamenstellingen creëerden op cruciale beleidsdossiers latente onzekerheid en instabiliteit.

Verantwoordingsproblemen – Omdat het fijnmazige systeem van consultatie en compromisvorming zich niet alleen op politiek niveau repliceerde maar ook in de ambtelijke en interbestuurlijke verhoudingen bestond, stonden op ieder beleid, programma of project van enige betekenis ook vele vinger-afdrukken. Als dingen misgingen, verwezen partijen naar elkaar en stelden onderzoekscommissies onveranderlijk vast dat de verantwoordelijkheden verspreid lagen. Daarmee kwam er vaak niet de door pers en publiek gewenste catharsis tot stand en verwerd consensusdemocratie tot een ‘sorrydemocratie’ waarin bestuurders aan hun eigen falen schijnbaar geen consequenties hoefden te verbinden.

Een decennialange zoektocht naar manieren waarop het Nederlandse model kon worden gerepareerd volgde. Nieuwe generaties politici en nieuwe politieke partijen ijverden voor democratische en bestuurlijke vernieuwingen. Het systeem moest worden opengebroken, responsiever, slagvaardiger, beter controleerbaar worden. Er moest ruimte komen voor burgerschap dat meer inhield dan kiezerschap en loyaliteit aan de eigen maatschappelijke zuil. De gestaag gegroeide, intern verkokerd geraakte ambtelijke organisatie zou moeten worden gemoderniseerd en ‘opengebroken’.

De zoektocht kreeg verbaal vorm in een indrukwekkend aantal commissierapporten, ieder met hun eigen diagnoses, steekwoorden en veranderingsvoorstellen – decentralisatie, direct gekozen bestuurders, hoofdbeleidsgebieden, kerndepartementen, programmaministeries, sociale vernieuwing, interactieve beleidsvorming, en nu dus de participatiesamenleving. De reeks is omvangrijk en overbekend en hoeft hier niet uitgebreid te worden samengevat. Belangrijker is te beseffen dat slechts een bescheiden deel van alle voorstellen en initiatieven echt beklifde.

De belangrijkste aanpassingen in het Nederlandse bestuursmodel in die periode kwamen achteraf gezien helemaal niet primair tot stand onder invloed van dit afgedwongen zelfonderzoek en de papier- en debatstromen die daarmee gepaard gingen. Exogene krachten bleken veel fundamenteeler veranderingsmotoren. In het bijzonder waren dat:

- De verdieping en verbreding van de *internationale economische en politieke samenwerking*, waardoor Nederlandse bestuurders en ambtenaren bruggen tussen de polder en de wereld moesten leren slaan, in voor hen veelal nieuwe transnationale en interbestuurlijke arena’s waarin *multi-level governance* steeds nadrukkelijker gestalte kreeg, met stormachtige ontwikkelingen in en rond ‘Brussel’ voorop.

- De *informatierevolutie*, waardoor de overheid net als bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers niet alleen haar interne informatiehuishouding ingrijpend moest moderniseren, maar ook haar eigen rol en werkwijze fundamenteel moest herijken in het licht van nieuwe mogelijkheden maar ook risico's die successievelijke, elkaar steeds sneller opvolgende generaties informatietechnologie boden.
- De overgang van een industriële maakeconomie naar een *post-industriële diensten- en kenniseconomie*, waardoor nieuwe handels- en geldstromen onstonden, Nederland zijn 'verdienmodel' moest herijken, en overheden hun sturingsfilosofieën en beleidsinstrumenten in onder meer het industrie-, innovatie-, vestigings-, onderwijs- en sociaal beleid ingrijpend moesten herzien.
- De verspreiding van beleidsideeën rond *verzakelijking van de overheid en marktwerking in het publieke domein*, gebundeld in de ideologie van Nieuw Publiek Management, waardoor de verhouding staat-marktsamenleving en ontwerp, besturing en beoordeling van publieke organisaties en arrangementen voor publieke dienstverlening fundamenteel op de schop werden genomen.

Wat heeft ruim veertig jaar sleutelen aan het Nederlandse model nu voor het ambtelijk apparaat betekend? Ik onderscheid een nieuwe reeks centrale opgaven waarmee de ambtelijke organisatie en haar managers in de afgelopen decennia zijn geconfronteerd.

Opgave 5: De blik (ook) naar buiten richten

In een wereld waarin steeds 'mondiger' (zoals het in het paternalistische bestuursjargon heette) burgers meer invloed en controle op het doen en laten van politiek en bestuur opeisten, werden ambtenaren gedwongen zich naast het traditionele 'managing up' (richting de politieke gezagsdragers) intensief te gaan bezighouden met 'managing out', oftewel het organiseren van wat we nu 'interfaces' tussen bestuur en bestuurden zouden kunnen noemen. 'Communicatie' werd ontdekt als beleidsinstrument. De *age of tell* maakte aldus plaats voor de *age of sell*, waarin het erom ging maatschappelijk draagvlak voor bestuurlijk en ambtelijk handelen te verkrijgen. Dat vereiste nieuwe competenties en zorgvuldige afstemming in de ambtelijke machinekamer tussen degenen die 'van de inhoud' en 'van de communicatie' waren. Maar al snel bleek deze eenzijdige, instrumentele opvatting van managing out achterhaald. De *age of sell* maakte plaats voor de *age of consult, involve, en empower*: burgers moesten worden geraadpleegd en liefst actief betrokken worden bij het bedenken en realiseren

van beleid dat hen betreft (Ryde, 2012). Dat vroeg om een ‘cultuuromslag’ in ambtelijke houdingen en gedragsrepertoires. Minder paternalisme, minder ‘zenden’, minder dicteren. Meer responsiviteit, meer ‘ontvangen’ en ‘mogelijk maken’. En het introduceerde voorheen ongekende potentiële spanningen tussen de logica’s van ‘managing up’ en ‘managing out’, want hoe was loyaliteit aan het klassieke ‘primaat van de politiek’ nu te verenigen met het op basis van gelijkwaardigheid interacteren met een actieve samenleving die zich niet automatisch achter politiek gewenste voorstellingen en plannen schaarde en ruimte voor eigen oplossingen claimde?

Box: Een aansporing tot nieuwe professionaliteit

Een paar jaar geleden presenteerde de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap haar Handboek Publiek Management. Bij die gelegenheid formuleerden de redacteuren zes lessen voor publieke managers, die ik hier met enige artistieke vrijheid weergeef en duid:

1. **Sla de problemen niet plat:** weersta de verleiding van eenduidige diagnoses, meetinstrumenten etc. Erken meervoudigheid en maak die zichtbaar (bijvoorbeeld via public value scorecards, dilemmaboxen, competing value modellen, grid-group rasters en het gebruik van systeemdenken).
2. **Heb oog voor veranderingen in ‘de wereld’:** scan proactief en doordenk maatschappelijke ontwikkelingen/trends op hun implicaties voor eigen organisatie, werkwijze en verbindingen/netwerken.
3. **Relatieveer het vertrouwen in instrumenten:** in een complexe wereld is tot op zekere hoogte iedere ‘tool of government’ bot, incompleet, misleidend of snel achterhaald. Werk ermee, maar staar je er niet blind op, en laat ze niet ten koste gaan van een rijkere betekenisgeving en weloverwogen oordeelsvorming.
4. **Zoek en combineer steeds nieuwe kennis:** in een wereld van accelererende kennisproductie en –diffusie is stilstand achteruitgang. En zonder actuele en meervoudige kennis kun je nauwelijks nog waarde toevoegen in de netwerken waarin bestuur gestalte krijgt.



5. **Focus op publieke waarde:** sluit je niet op in wat je bestuurlijk mag of wat politiek wordt gewenst, maar op wat maatschappelijk nodig is en voorkom zo de inherente neiging tot ‘mission creep’ en doelverschuiving in de organisatie.
6. **Stel steeds de vraag:** *doen we het wel goed en doen we wel het goede?* Met andere woorden: doe niet alleen aan management (het schip drijvende houden in complexe omstandigheden) maar ook aan leiderschap (de koers van het schip, ja zelfs het gebruik van het schip ter discussie stellen).
7. **Reflectie is geen luxe maar noodzaak.** Dat geldt natuurlijk altijd en overal, maar het krijgt extra gewicht voor publieke managers die moeten opereren in een wereld van meervoudige waarden en perspectieven waarin ieder evenwicht dat je vindt altijd een prijs heeft, en altijd tijdelijk is.

Bron: Meijer, Noordegraaf en Geuijen (2011).

Opgave 6: Interne samenhang vergroten

De aanvankelijke nadruk op arbeidsdeling en specialisatie leidde in combinatie met de sterke groei van het takenpakket en dus de omvang van het ambtelijk bedrijf tot verkokering: gescheiden circuits met hun eigen rolopvattingen, werkwijzen en informatieposities. Het verkeer tussen de kokers was moeilijk, de interne bureaucratie verstikkend. In het vigerende budget- en verantwoordingssysteem hadden ze weinig prikkels tot samenwerken, eerder het tegendeel. De interne ‘bureaupolitiek’ diende zich aan en werd in toenemende mate voor de buitenwereld voelbaar en hinderlijk. Cliënten en belangenorganisaties klaagden dat ze van het kastje naar de muur werden gestuurd. Verzakelijking van de werkwijze via beheersmatige stroomlijning (zelfbeheer, baten-lastenstelsel, planning en controlcycli, benchmarking, interne doorberekening, contractmanagement) bood enig soelaas, maar bleek toch ook taaie materie. Voor politieke bestuurders bood het uitblijven van integrale ambtelijke adviezen soms tactische mogelijkheden, maar de vraag rees ook onder hen hoe nu de eenheid van beleid kon worden geborgd. Man en macht – maar dan vooral op het papier van regeringscommissarissen en commissies van wijzen – werd bewogen om deze problemen aan de kaak te stellen en te verminderen. Op Rijksniveau werd gepoogd de trap van boven schoon te vegen door de

oprichting van de Algemene Bestuursdienst, die als rijksbrede spil in het HRM-beleid voor de hogere rangen de eilandenmentaliteit moest helpen doorbreken. Topambtenaren gingen rouleren tussen organisaties en sectoren, en zij werden verleid tot een rijksbreed *esprit de corps*.

Opgave 1: Leren omgaan met transparantie en verantwoording

De regentenkamer die in het Nederlandse model zo centraal stond is voor een niet onbelangrijk deel opengebroken. Daar waar Sir Humphrey in *Yes Minister* zijn bewindspersoon nog kan voorhouden dat ‘Minister, one can be open or one can have government’, moeten zijn hedendaagse equivalenten de beide logica’s tegelijkertijd accommoderen. Openbaarheid van bestuur rukt steeds verder op: eerst als afdwingbaar recht, waartegen ambtelijke diensten achterhoedegevechten voerden, nu als zelfbewust omarmde onvermijdelijkheid. Datzelfde geldt voor de omgang met het groeiend aantal externe en interne toezichthouders en andere verantwoordingsfora (‘waakhonden’ op de uitvoerende macht), die tekst en uitleg verwachten over het ambtelijk doen en laten. Daarmee gaat veel energie zitten in het regisseren en ‘managen’ van een onophoudelijke reeks verantwoordingsgesprekken over wat je hebt gedaan en van plan bent te gaan doen. Volgens de critici – die spreken over verantwoordingsoverlast – gaat dit voor je het weet ten koste van de aandacht voor het daadwerkelijke ‘doen’, en versterkt het de toch al ingebakken ambtelijke neiging tot risicomijding.

Opgave 8: Internationaal denken en opereren

Ooit voorbehouden aan het Rijk en daarbinnen vooral de ministeries van BZ, EZ en Landbouw werd kennis hebben over, inspelen op en beïnvloeden van internationale instituties en beleidsarena’s een steeds verder verspreid onderdeel van het ambtelijke ambacht. Modern bestuur werd steeds meer een zaak van *multi-level governance*, niet alleen binnenlands (waar in vele sectoren de bestuurlijke jojo’s van het centraal-decentraal en territoriaal-functioneel ‘neerleggen’ van bestuurlijke taken en bevoegdheden lustig heen en weer bewogen), maar in toenemende mate ook buitenlands. Nederland was enthousiast deelnemer aan een groot aantal internationale organisaties en beleidsregimes, en sommige daarvan – de EU voorop – breidden hun invloedssfeer en institutionele architectuur in de afgelopen decennia sterk uit. Daarin effectief het lokale, regionale en nationale belang te behartigen vereist van ambtenaren kennis van talen, culturen en beleidsstijlen van hun internationale partners. Het vergt bovendien van veel meer ambtenaren dan voorheen diplomatieke souplesse

en strategische handigheid in het opereren in transnationale arena's en netwerken die in de wederopbouwperiode niet bestonden of van ondergeschikt belang waren.

Opgave 9: De eerste adviseur van het bestuur zien te blijven

Toen de project-sg modernisering Rijksdienst Roel Bekker op bezoek ging bij het hoofd van Engelse civil service Gus O'Donnell en hem vroeg wat hij als de belangrijkste opgave voor hem en zijn collega sg's zag, was het antwoord veelzeggend: 'to remain the most important adviser of the minister'. Politici in veel landen, en dus ook in Nederland, zijn hun oor meer gaan lenen aan andere bronnen van advies en expertise dan alleen ambtelijke. Denk aan de hoge vlucht die het op de overheid gerichte commerciële organisatie- en beleidsadviescircuit in de jaren tachtig en negentig heeft genomen. Denk aan de focusgroepen en peilingen. Denk aan de mediastrategen en communicatietrainers die een inmiddels niet meer weg te denken steun en toeverlaat van veel bestuurders vormen. Adviesorganen, academische denktanks en internationale kennismakelaars (zoals de OECF) leveren van het ambtelijk apparaat onafhankelijke beleidsinhoudelijke informatie aan politiek en publiek. En zeer veel politieke bestuurders hebben inmiddels een politieke assistent, die vaak filtert wanneer, in welke vorm en met welke accenten er aan advies vanuit het ambtelijk domein naar diens cliënt gaat. Als buitenlandse tekenen niet bedriegen, zou dat wel eens het topje van de ijsberg kunnen blijken te zijn en worden ambtelijke organisaties straks ook geconfronteerd met substantiële politieke staven rond portefeuillehouders, bevolkt met vaak jonge, ambitieuze, maar bestuurlijk onervaren adviseurs die vooral gericht zijn op de politiek van de kleine p (persoon, prestige en partij van de politieke bestuurder) maar die het oor van de bestuurder hebben en op grond daarvan een grote broek aantrekken in hun contacten met het ambtelijk apparaat. Om als ambtelijke dienst te midden van dat alles het oor van bestuurders te krijgen en diens werkweek in verstandige banen te helpen leiden, is zonder twijfel een uitdaging.

Een dynamische wereld

Nu, maar ook in de voorzienbare toekomst is volgens sommigen sprake van chronische turbulentie, dat wil zeggen een situatie waarin “complexity and change have escalated to a point at which the adaptive capacities of communities and social institutions are severely challenged” (McCann en Selsky, 1984: 465). Er gebeurt zo veel en zo veel tegelijk – snel en traag, zichtbaar en onzichtbaar, overduidelijk en ongrijpbaar, trendmatig en grillig, aangenaam en beangstigend – dat het voor wie dan ook moeilijk is trefzeker te anticiperen op komende ontwikkelingen of zelfs maar lopende ontwikkelingen gezaghebbend te duiden. Zowel aan de vraagkant (de bestuurlijke opgaven) – als aan de aanbodkant (het bestuurlijk vermogen, inclusief het ‘ambtelijk handwerk’) – van openbaar bestuur doen zich talrijke, potentieel zeer ingrijpende, technische, sociale en politieke ontwikkelingen voor. Onderstaande tabel geeft een – hoogst onvolledige – impressie.

	<i>Bestuurlijke opgaven</i>	<i>Bestuurlijk vermogen</i>
<i>Technologie</i>	High-tech innovaties: mag alles wat kan? Informatie- en innovatieoorlogen Hypertransparantie en -interactiviteit: real-time en just-in-time processen	‘Orwell’ (surveillance) en/of ‘Athene’ (openheid), en koopman (pragmatisme) vs dominee (paternalisme) in omgang met nieuwe technologie Tijd-, Plaats- en Apparaatonafhankelijk Werken (ТРАВ).
<i>Demografie</i>	Balans vergrijzing/migratie Gen Y’s (op de werkvloer en als cliënt)	Transgenerationeel beleid Eigentijds werkgeverschap publieke sector
<i>Ecologie</i>	Klimaatverandering	Oudste bestuurlijke systeem van Nederland (waterbeheer) innoveren
<i>Recht</i>	Europeanisering van de rechtsstaat Juridisering	Beheersing rechtsinstrumentalisme Vermindering regeldruk

Economie	Geglobaliseerde, post-industriële kennis- en belevenis-economie: verdienmodel Nederland?	Nieuw realisme over marktwerking in publieke domein: van NPM naar PVM ('public value management')
	Tijdperk van 'banenloze groei'	Innovatieclusters
Maatschappij en cultuur	Riscosamenleving: gevaar is overal, pech moet weg	Risico-regelreflex vs lerend en robuust bestuur
	Improvisatiemaatschappij: volatielere waarden, leefstijlen en leefverbanden	Mobiliseren partnerschap en zelforganiserend vermogen burgers
Politiek	Barsten in het primaat van de 'oude politiek'	Politieke schokgolven en bestuurlijke instabiliteit
	Erosie institutioneel, opkomst performatief gezag	Van (hiërarchische) 'government' naar (interactieve) 'governance'
	Globalisering en EU als kans, uitdaging en splijtzwaam	Personalisering, marketing en branding

Tabel 1 Bestuurlijke opgaven vs bestuurlijk vermogen anno 2014

De gemiddelde ambtelijke organisatie heeft dus te maken met een tsunami aan omgevingsdynamiek waarvan het einde niet slechts buiten zicht maar zelfs niet eens meer voorstelbaar is. Prudent omgaan met deze meervoudige turbulentie is daarom de nieuwe, derde laag aan ambtelijke opgaven die we hier behandelen. Een blik op de politiek-bestuurlijke actualiteit, en wat daarin op een voor ambtenaren onloochenbare manier op drift is, maakt veel duidelijk:

Opgave 10: Omgaan met agendaturbulentie

De klassieke nadruk op verdelings- en rechtvaardigheidsvraagstukken en de daaromheen bestaande politieke scheidslijnen uit de bloeiperiode van het Nederlandse model hebben na het 'jaar van Fortuyn' nadrukkelijk en vooralsnog duurzaam concurrentie gekregen van sociaal-culturele identiteits- en uitsluitingsvraagstukken. Moskeebouw, Koranscholen, 'kutmarkokanen', de niqab, eerwraak, taalachterstand, dubbele nationaliteit, besnijdenis, lover boys, schijnhuwelijken, jihadisme, zwarte scholen: het zijn voor het Nederlandse model ongemakkelijke, maar regelmatig onverwacht opduikende issues – meestal uiterst controversieel 'geframed' – waar politieke partijen zich op profileren en bestuurder en hun ambtenaren 'iets

mee moeten'. Religie en etniciteit zijn (weer) politiek geworden. Naast de vanaf de jaren zestig dominante politieke scheidslijn tussen *haves* en *have nots* is de nieuwe scheidslijn die tussen kosmopolitische (globalisering is goed) versus nationalistische attitudes en leefstijlen. Los daarvan staat de groei van 'structureel incidentalisme': de combinatie van ontideologisering en mediatisering van de politiek die tot profileringsdrang van bestuurders en volksvertegenwoordigingen hebben geleid die vorm krijgt in het sterk varen op dagkoersen. De prikkels om van issue tot issue, mediahype tot mediahype, spoeddebat tot spoeddebat te fladderen zijn sterker geworden; die om zich te committeren aan een lange termijn visie of programmatisch akkoord zijn zwakker geworden. Voor de ambtelijke organisatie, die houdt van strategische visie, lange lijnen, en programmatisch (of in ieder geval projectmatig) werken, is de snel wisselende politieke aandachtsverdeling een lastig te bespelen element geworden.

Opgave 11: Omgaan met electorale en partijpolitieke turbulentie

De voor het Nederlandse model belangrijke voorspelbare loyaliteiten van burgers aan partijen zijn verdampt. Gevestigde landelijke partijen hebben aan bindingskracht en relevantie ingeboet. Politieke entrepreneurs van allerlei pluimage stampen lokaal en soms landelijk nieuwe partijen of 'bewegingen' uit de grond, die vaak een meteorisch karakter bezitten: snel opkomend, fel stralend (en de gevestigde orde tartend) maar ook weer snel ineenschrompend. Zij appelleren aan de groeiende groep 'thuisloze', 'zwevende', soms expliciet ontevreden kiezers. Opkomstcijfers vertonen een dalende trend. Dat alles bij elkaar maakt dat de onzekerheid onder politieke elites over hun posities, rollen en vooral de legitimatie van hun optreden groot is. Iedere verkiezing kan een 'waterscheiding' te weeg brengen, en dus hen en hun partij de kop kosten of juist in een grote golf op het bestuurlijke zadel helpen. Die onzekerheid wordt gesublimeerd in fellere verbale strijd en een voor Nederlandse begrippen ongekend hard 'op de man spelen', die mogelijke inhoudelijke overeenstemming over de hoofdlijnen van het beleid overwoekert.

Opgave 12: Omgaan met gezagsturbulentie

Daarmee is het ook steeds duidelijker geworden dat zelfs uit eclatante verkiezingsuitslagen geen robuust maatschappelijk mandaat voor politieke bestuurders voortvloeit. Hoewel het publieke vertrouwen in het politieke systeem als zodanig nog steeds tamelijk groot is in Nederland, is de waardering voor 'politici' en 'bestuurders' aan forse schommelingen onderhevig, en vertoont alles bij elkaar een neergaande trend. Het helpt ook niet dat deze bestuurders via niet meer goed bij de tijdgeest passende

ondoorzichtige processen van coalitievorming, inclusief de uitruil van gedane verkiezingsbeloften, op hun posities belanden. Meer burgers dan ooit tevoren zijn hoger opgeleid. Ook zij die dat niet zijn, zijn via internet beter geïnformeerd, – of denken dat te zijn – over zaken die hun belang raken. Door de toegenomen transparantie kunnen zij beter zien ‘how the sausages are made’ in de politiek-bestuurlijke fabriek. En wat zij daarvan zien en horen, bevalt lang niet altijd. Het idee dat meer transparantie automatisch tot meer legitimiteit leidt, is naïef gebleken. De grote lijn is dat het publieke gezag van het bestuur losgeweekt is – bestuurders zijn formeel nog wel, maar materieel helemaal niet meer per definitie gezagsdragers. Gezag is performatief geworden. Dat heeft twee betekenissen. Het is ten eerste afhankelijk van (gepercipieerde) prestaties. De burger kijkt ‘onttoverd’ en nuchter naar zijn bestuur: *what have they done for us lately?* Het is daarnaast afhankelijk van presentaties: hoe aantrekkelijk wordt de politiek-bestuurlijke boodschap(per) verpakt en verkocht? Dat alles lokt een nadruk op het doen van beloften en het behalen en ‘uitventen’ van resultaten uit. Dat krijgt bestuurlijk vorm in een koortsachtige stroom van programma’s, projecten, prestatiemeting en impressiemanagement die burgers moeten overtuigen dat de overheid ‘werkt’ en dat publieke rol-dragers geen ‘zakkenvullers’ en ‘windvanen’ zijn maar integere en competente hoeders van het algemeen belang. Die performatieve druk geldt ook voor ambtelijke organisaties, die van oudsher gesloten, introvert en naar boven gericht waren. Nu staan uitvoeringsdiensten en toezichthouders voor de opgave om zichzelf richting publiek en media te *branden* en moeten zij zich in de dramademocratie ook min of meer zelfstandig publiekelijk verantwoorden wanneer zich incidenten in hun competentiebereik voordoen – denk aan ProRail, het RIVM, de NVWA of de NZA (vgl. Jacobs, 2014).

Opgave 13: Omgaan met temporele turbulentie

Email en de sociale media hebben voor een ongekende versnelling in het politieke en bestuurlijke handwerk gezorgd. Vroeger had de bestuurder de tijd, nu heeft de tijd de bestuurder. Dat is ingewikkeld, want intelligente, gedragen oplossingen voor complexe problemen ontwikkelen kost tijd. Maar sociale media maken van wat eerst een bonk klei was, waaraan in betrekkelijke rust kon worden geboetseerd, een verzameling aardkluiten in een centrifuge: alles vliegt alle kanten op, en het is moeilijk om een vraagstuk vast te grijpen en het politiek-bestuurlijke proces eromheen vast te houden. Sir Humphrey zou het gezegd kunnen hebben: ‘minister you can act swiftly, or you can have good government’. Maar de hedendaagse bestuurder kan zich die luxe niet veroorloven. Zij moet meedoen in de maalstroom: in ‘real-time’ interveniëren in debatten, geruchten, campagnes en

controverses waarin de strijd om dominante frames tegenwoordig plaatsvindt en persoonlijke en institutionele reputaties in ijltempo kunnen worden gemaakt en gebroken. Het moet dus snel én goed zijn wat bestuurders doen. Dat betekent dat de handelingssnelheid van de ambtelijke advisering moet worden aangepast aan de realiteiten van *real-time politics*. Wat is er ambtelijk voor nodig om dat te helpen mogelijk maken, en te voorkomen dat de snelheid alleen geleverd wordt door de media- en communicatieadviseurs en de mensen van ‘de inhoud’ het tempo niet kunnen volgen?

Opgave 14: Balanceren tussen rollen

Al aan het begin van de jaren negentig observeerden Osborne en Gaebler (1992), de guru's van het *new public management*, dat overheden het verschil tussen ‘roeien’ en ‘sturen’ uit het oog hadden verloren. Ze deden te veel zelf en dan ook nog op een tamelijk verstikkend bureaucratische manier. Daardoor verloren ze overzicht, en wendbaarheid, en misten ze kansen om publieke diensten op efficiëntere manieren bij de burger te brengen. Ze moesten minder gaan roeien, en meer gaan sturen. Met name de Paarse kabinetten maakten veel werk van ‘externe verzelfstandiging’ en uitbesteding van publieke dienstverlening. Er werden markten gecreëerd, met een zo scherp mogelijke ‘knip’ tussen beleid en uitvoering (*purchaser-provider split*). Het ambtelijk veelgebruikte subsidie-instrument werd ingeruild voor de uit de wereld van de markt stammende instrumenten als contract, aanbesteding en veiling. De in het klassieke model ver geïntegreerde afstemming met ‘de sector’ werd ingeruild voor toezicht op afstand. De rol van het ambtelijk apparaat verschoof van die van (co-)producent (denk aan de overheidsbedrijven) naar marktpartij (denk aan PinkRoccade) respectievelijk marktmeester, inkoper en toezichthouder. Dat vereiste nieuwe competenties, die niet een-twee-drie voorhanden bleken. Het creëerde bovendien geheel nieuwe verhoudingen tussen beleidskernen en andere delen van het ambtelijk apparaat, evenals tussen ambtelijke diensten, non-profitorganisaties en bedrijven. Nu, na vijftien jaar experimenteren, overheersen de gemengde gevoelens, en blijkt het effectief spelen van de regie-, marktmeester-, inkoop- en toezichtrollen een uiterst lastige klus te zijn voor veel ambtelijke diensten. Tegelijkertijd wordt in de ambitieuze ‘3D-operatie’ juist op dat vlak heel snel heel veel verwacht van gemeentelijke overheden. En daarbij blijft het niet. Soepel bewegen tussen de bestuurlijke overlegtafel, de ambtelijke tekentafel naar de gezinskeukentafel: het vraagt nogal wat van de ambtenaar van de toekomst. Welke combinaties van oude en nieuwe rollen spelen ambtenaren waar en wanneer, en hoe kunnen zij in deze nieuwe verhoudingen rolbekwaam en rolvast worden?

Box: Sociale diensten leren van elkaars vakmanschap

Net als in andere sectoren als onderwijs, zorg en veiligheid wordt het ook in het sociale domein steeds belangrijker dat dienstverlenende instanties aantoonbaar effectief werken. Dat geldt ook voor sociale diensten. Dat vereist vakmanschap: een methodische aanpak en lerend vermogen. In het programma Effectiviteit & Vakmanschap werken VNG en Divosa met het ministerie van SZW aan onderbouwd en transparant werken in de re-integratiesector. Via een combinatie van onderzoek, *best practice stories* en slim ondersteunde mogelijkheden tot laagdrempelige kennisdeling (onder meer via een op een landkaart geplotte reeks praktijkverhalen en contactpersonen, zie: <http://www.divosa.nl/ervaringsverhalen>) wordt de sector als geheel geprikkeld om de eigen praktijken te professionaliseren en kunnen afzonderlijke diensten elkaar inspireren.

Opgave 15: Interactief besturen in de netwerksamenleving

In de netwerksamenleving staat de overheid niet meer per se aan het roer. Het primaat van de politiek is vervangen door het primaat van het vraagstuk: maatschappelijke kwesties en kansen houden zich allang niet meer aan de sectorale en bureaucratische categorieën waarlangs de staat haar handelend vermogen heeft geordend. Het slechten van barrières in de *back office* biedt daarvoor maar zeer ten dele soelaas, want voor de belangrijkste en de taaiste vraagstukken geldt onveranderlijk dat ze betrokkenheid van partijen buiten de overheid vereisen. Overheidsactoren zijn in veel gevallen niet meer dan enkele te midden van vele partners in initiatieven die niet door de gevestigde politiek zijn geïnitieerd en waar het momentum door anderen (bedrijven, maatschappelijke organisaties, burgerinitiatieven, kennisinstituten) op gang wordt gebracht en gehouden. In die netwerken draait het om wat je kunt toevoegen, niet wat je bevoegdheden zijn, je parafenlij je voorschrijft, of de raadvragen van vorige week. Politiek en ambtenarij zijn dan ook diep ambivalent in hun houding ten opzichte van deze ontwikkeling. Zij worstelen met hun ambities en hun rollen. Aan de ene kant is er het idee van de bescheiden overheid die ‘terugtreedt’, ‘overlaat’, ‘faciliteert’ – met andere woorden maatschappelijk initiatief (‘burgerkracht’) en sociaal ondernemerschap actief bevordert (Van Twist e.a., 2013). En dus het ideaal van een open, naar buiten gerichte, pragmatische, niet in de weg lopende, anderen in stelling brengende, op coproductie gerichte ambtelijke dienst. Aan de andere kant is er ook een gulzige overheid, die op zoek naar relevantie en gedreven door onverzadigbare vraag naar vei-

ligheid en risicobeheersing zich uitput in steeds precairder surveillance- en preventieambities. En dus een ideaal van de alwetende, regulerende, controlerende, normstellende, handhavende, op gedragsbeïnvloeding gerichte ambtelijke dienst (vergelijk RMO, 2013). Beide ambtelijke idealen veronderstellen compleet tegengestelde houdingen en competenties. Binnen de bestuurskunde is het pleit allang beslecht: interactief bestuur heeft de toekomst, de preventiestaat is grotendeels een achterhoedegevecht (Trommel, 2009; Torfing e.a., 2012; Frissen, 2013). Binnen de bestuurspraktijk loopt het vooralsnog zo'n vaart niet: de beide ontwikkelingsrichtingen bestaan naast elkaar, vaak in verschillende beleidsdomeinen en organisatieonderdelen binnen een en dezelfde bestuursseenheid. Is dat wijs? Is dat voor derden navolgbaar? Is dat vol te houden?

Box: Vier centrale rollen voor ambtenaren in 21^e eeuw

De oud-voorzitster van de machtige Canadese evenknie van het Bureau Algemene Bestuursdienst Jocelyn Bourgon initieerde na haar pensionering een omvangrijk en ambitieus onderzoek- en bewustwordingsproject waarin de toekomst van de ambtelijke professionaliteit centraal stond. In haar zogeheten 'New Synthesis' visie hebben ambtenaren vier centrale rollen, die onderling belangrijke accentverschillen vertonen, maar die zij in hun dagelijkse werkpraktijken met elkaar in overeenstemming moeten kunnen brengen:

As public servants, they must have a commitment to serve and be firmly grounded in public sector values.

As public administrators, they must be keepers of a public trust, exercising their duty under the rule of law and marshalling all the resources vested in them and their organisations.¹⁴

As public sector managers, they should possess the same level of skills, knowledge and know-how required of their counterparts in other sectors in (co-)producing public results of increasing value and at a lower overall cost for society.

As public sector leaders, they must envision and anticipate what others have not yet seen, give meaning to ambitious trajectories, give voice to aspirations and help frame a narrative of hope conducive to collective actions.

In: Ethos, 10, October 2011, Singapore Civil Service College

Visies vanuit de praktijk

Om het hierbovengeschetste beeld van actuele en toekomstige opgaven voor overheidsmanagers niet alleen vanuit de literatuur maar ook vanuit de praktijk vorm te kunnen geven, is in februari-maart 2013 een enquête uitgezet onder leden van de VOM, VGS, lezers van PM: Public Mission, en binnen het netwerk van КРОВ. De enquête werd volledig ingevuld door 194 personen, waarvan 40% vrouwen, 56% uit de lokale overheid, 7% uit de provincies, 29% uit de rijksoverheid en de rest uit advieswereld, kennisinstellingen etc. Ruim 30% van de geënquêteerden gaf leiding aan minder dan 10 personen, nog eens 30% aan tussen de tien en honderd personen, en 40% aan meer dan 100 personen (3% aan meer dan duizend).

Trends en opgaven

We vroegen deelnemers welke significante trends zij waarnamen in de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke omgeving van hun organisatie. Zij konden maximaal drie trends uit de in tabel 2 weergegeven lijst aankruisen, en daarnaast in een open veld eventuele niet in de lijst voorkomende maar door hen significant geachte trends aangeven. De tabel geeft een afgetekende top-vier te zien, met de opkomst van de netwerksamenleving (door ruim 50% geprioriteerd) als onbetwiste *front runner*, gevolgd door een trio dat elk door 35-40% van de ondervraagden werd genoemd): dynamiek van informatiestromen, het zelforganiserend vermogen van burgers, en de toenemende incident- en korte termijnoriëntatie in politiek en bestuur.

Opvallend – en wat mij betreft ontluisterend – is de geringe betekenis die wordt toegekend aan globalisering en europeanisering. De literatuur is eenduidig: die zijn van fundamenteel belang voor overheden, markten en burgers, maar Nederlandse overheidsmanagers willen er niet aan, zo te zien. Vormen die lage scores (minder dan 10% prioriteert deze trends) bewijs voor de door buitenlandse waarnemers vaak opgemerkte naar binnen gekeerde blik van de Nederlandse samenleving? Men zou van een onderzoekspopulatie als deze een andere inschatting verwachten, laten we het daarbij houden. De een decennium tot vijftien jaar geleden nog zeer verhit in discussie zijnde juridiseringstrend is kennelijk afgezwakt, niettegen-

staande de bescheiden resultaten van operaties ‘vermindering regeldruk’. Misschien zijn we regeldruk en juridisering als ‘gewoon’ gaan beschouwen?

De belangrijkste aanvulling op de trends die vanuit de open vraag naar voren kwam, was die van de drie decentralisaties. Niet verrassend, gelet op de samenstelling van de populatie, maar daarom niet minder belangrijk. Kennelijk ziet men deze drie decentralisaties niet alleen als iets van ‘nu’ maar voorziet men – ongetwijfeld terecht – dat ze de agenda van publieke managers en organisaties nog voor jaren zullen bevolken. Verder werd gewezen op nieuwe bezuinigingen dan wel structurele teruggang van beschikbare publieke middelen.

	%
Opkomst sociale media	15.5
Kritischer burgers	14.4
Politieke volatiliteit	25.3
Europeanisering van politiek en bestuur	8.2
Globalisering van de economie	6.7
Recessie en werkloosheid	19.1
(Im)migratiestromen	1.0
Ontkerkelijking	0
Netwerksamenleving	50.5
Marktwerking en verzakelijking	16.0
Juridisering	11.3
Zelforganiserend vermogen van burgers	37.6
Omvang en snelheid van informatiestromen	38.7
Individualisering	10.8
Toegenomen incident- en korte termijnoriëntatie	35.6

Tabel 2 Geobserveerde trends in de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke omgeving van publieke organisaties

Vervolgens vroegen we welke uitdagingen voor toekomstige publieke managers men het belangrijkste achtte. Opnieuw konden deelnemers maximaal drie uitdagingen prioriteren en in open ruimte andere dan

de door ons genoemde uitdagingen aanstippen. Tabel 3 geeft de resultaten, die goed aansluiten bij het betoog hierboven. *New public management* heeft concurrentie gekregen van *public value management*: managers voelen dat zij meer in termen van publieke waardeproposities moeten denken en handelen. Bovendien is daarbij de in *NPM* besloten mono-organisatorische oriëntatie vervangen door een oriëntatie op interdependentie: het gestalte geven aan partnerschappen met burgers, bedrijven en non-profitorganisaties krijgt topprioriteit. Opvallend is de lage score voor innoveren van de eigen werkwijzen en voor het halen van taakstellingen zonder roofovername op de organisatie te plegen. We kunnen het niet nagaan, maar ik vermoed dat als we dezelfde enquête drie tot vijf jaar geleden zouden hebben uitgevoerd, deze items aanmerkelijk hoger zouden scoren. Kennelijk zijn de belangrijkste bezuinigingen inmiddels ingeboekt en is zorg over de effecten ervan genormaliseerd. Dat hebben 'we' gehad, lijken de cijfers te zeggen, de echte agenda ligt nu weer ergens anders. Eveneens opvallend is dat slechts 1/6 van de populatie het omgaan met de dynamiek van informatiestromen als grote opgave beschouwt, terwijl diezelfde informatiestromen wel in de top-3 van significante trends stond (zie tabel 2). Kennelijk verwacht de overgrote meerderheid de transitie naar een volledig interactieve informatiesamenleving wel zo ongeveer in de hand te hebben. Je moet het maar durven, in het licht van de schier eindeloze litanie aan mislukte ICT projecten van de afgelopen 25 jaar.

	%
Maximaliseren van de publieke waarde-opbrengst van het werk van mijn organisatie	49.0
Het publieke gezag van mijn organisatie/professie te borgen	17.0
Omgaan met de almaar groeiende en steeds snellere informatiestroom	15.5
Vorm geven aan het partnerschap van en met burgers/cliënten	47.9
Innoveren van de operationele capaciteit van publieke agent-schappen/diensten	16.5
Behalen van financiële taakstellingen zonder organisatie af te breken	22.2
Effectief samenwerken met andere bestuurslagen	22.2
Effectief opereren in netwerkverbanden met bedrijven en non-profit organisaties	45.4

Nieuwe technologische ontwikkelingen benutten in onze werkwijze	19.6
Rekruteren en behouden van excellente medewerkers	23.7
Effectief samenwerken met politieke opdrachtgevers en volksvertegenwoordigers	14.9

Tabel 3 De drie belangrijkste uitdagingen voor publieke managers in de nabije toekomst

Het veranderende ambacht

In een tweede cluster werd deelnemers gevraagd naar hun mening over te verwachten ontwikkelingen in het vak van publieke manager. Dat gebeurde aan de hand van stellingen waarin zij via een 7-puntschaal konden reageren (1=geheel mee oneens; 7 = zeer sterk mee eens). Onderstaande tabel geeft de resultaten weer. Ook hier wordt het beeld bevestigd: het zal de komende tijd draaien om een vergroting van het samenwerkend vermogen van ambtenaren en ambtelijke diensten, en tegelijkertijd een vergroting van hun resultaatgerichtheid. Die twee hoeven natuurlijk niet per sé met elkaar in spanning te zijn. Maar dat gebeurt natuurlijk wel als resultaatgerichtheid de vorm krijgt van het ‘afrekenen’ op prestatieafspraken die nog veel vaker wel dan niet gericht zijn op productie (*outputs*) in plaats van maatschappelijke effecten (*outcomes*) en die meestal nog binnen de eigen kolom en niet op het niveau van het netwerk worden gemaakt. Pas als daar verandering in wordt aangebracht, gaan de prikkels tot resultaten behalen en samenwerken elkaar echt versterken.

Verder valt op dat twee al langer in beeld zijnde uitdagingen – vergroting van de politieke sensitiviteit en vergroting van het publiek ondernemerschap van ambtenaren – onverminderd zeer relevant worden gevonden voor de toekomst. Voor velen geruststellend is wellicht de matige steun voor de verwachting dat politieke benoemingen veld zullen winnen. Teleurstellend, althans voor deze auteur, is de toch wat voorzichtige steun voor het idee dat het ons binnen de tien jaar toch moet kunnen lukken om in ieder geval een derde van de ambtelijke topposities door vrouwen te laten vervullen. Van het ‘halen’ van managers uit het bedrijfsleven op topposities bij de overheid – een vanaf de jaren negentig wel vaker gevraagde en af en toe beproefde vorm van parachutering – wordt niet bijster veel verwacht. Een verstandige conclusie, want experimenten daarmee hebben tot op heden geen spectaculaire resultaten opgeleverd.

De effectiviteit van de publieke manager zal meer afhankelijk worden van diens politieke sensitiviteit en beïnvloedingsvermogen	5.28
De publieke manager zal resultaatgerichter moeten gaan werken	5.58
De publieke manager zal nadrukkelijker worden beoordeeld op het samenwerkend vermogen van diens organisatie.	6.03
De invloed van (partij)politieke overwegingen bij de benoeming van publieke managers zal toenemen	3.45
Er zal sprake zijn van significant meer benoemingen van managers uit het bedrijfsleven in hoge managementposities bij de overheid	3.48
In 2024 zal een op de drie topambtenaren vrouw zijn	4.87
De publieke manager zal meer ruimte claimen voor autonoom publiek ondernemerschap, gekoppeld aan zelfstandige publieke verantwoording	5.16

Tabel 4. Stellingen over toekomstige publieke managers

Een niveau ‘doorzakkend’, vroegen we vervolgens naar de specifieke competenties en houdingen die deelnemers belangrijk achten voor publieke managers – zowel in de hedendaagse context als om effectief om te kunnen gaan met de hierboven beschreven toekomstige uitdagingen. Tabel 5 laat zien welke verschuivingen men verwacht. Ze biedt geen grote verrassing, of het moest de enorme afstand zijn waarmee ‘samenwerkingsgerichtheid’ uitschiet boven alle andere gewenste kwaliteiten. De tabel bevestigt ook het idee van dit essay dat traditionele deugden uit de gloriedagen van het Nederlandse model onverminderd relevant blijven: integriteit en hart voor de publieke zaak staan stijf op de tweede plaats, nog voor ‘nieuwe’ kwaliteiten als authenticiteit en inspirerend zijn. Opvallend is wel de diepe val die de NPM-waarde van ‘zakelijkheid’ heeft doorgemaakt: nog maar 12% van de ondervraagden zien dat als een in de toekomst wezenlijke kwaliteit voor publieke managers. Dat was vermoedelijk een decennium geleden wel anders. Het is daarnaast duidelijk dat men ziet dat in een onvoorspelbaarder, meer ambigue wereld je er niet komt met klassiek analytisch denken en persoonlijke behendigheid. Het zal meer gaan om intuïtie en creativiteit, en vooral ook om die te mobiliseren bij medewerkers (door visionair, inspirerend en emotioneel intelligent leiderschap). Dat zal in een organisatie met een traditioneel positivistische ‘meten is weten’ cultuur nog flink wat aanpassingsvermogen vragen. In de rubriek

‘overig’ doken nog op ‘verbindendheid’ (zeer populair in het afgelopen decennium, en uiteraard ook goed aansluitend bij een wereld van netwerken en partnerschappen), politieke sensitiviteit (ook een uit de reparatieperiode stammende kernkwaliteit) en het vermogen te schakelen tussen verschillende rollen.

	% (toekomstig)	% (actueel)
Zakelijk	12.4	16.0
Authentiek	29.4	11.9
Integer	33.5	27.3
Samenwerkingsgericht	60.3	18.6
Vastberaden	2.1	11.3
Behendig	7.2	27.8
Visionair/ruimdenkend	25.3	6.2
Analytisch	3.6	20.1
Hart voor de publieke zaak	34.5	46.4
Teamspeler	8.2	11.3
Zelfbewust	3.1	7.7
Inhoudelijke expertise	5.2	45.4
Inspirerend	30.9	7.2
Emotioneel intelligent	17.0	5.7
Reflectief	8.2	4.6
Conflictbestendig	8.2	13.9
Geduldig	2.1	10.3

Tabel 5 Gewenste houdingen en competenties voor publieke managers: nu en straks

Ambtelijk vakmanschap 3.0

Het Nederlandse model is dood, lang leve het Nederlandse model. Die cryptische karakterisering geeft de ambiguïteit weer van wat er in de Nederlandse democratie aan de hand lijkt te zijn. De oude orde is meer-malen aangevallen, failliet verklaard, ondermijnd, en wordt door allerlei geplande en ongeplande vernieuwingsinitiatieven gemoderniseerd, maar is tegelijkertijd veerkrachtig. De nieuwe orde is al vele malen aangekondigd, wint ook terrein, maar is vooralsnog niet of nauwelijks verankerd in robuuste instituties – laat staan in de constitutie van de politieke democratie (Van Reybrouck, 2013). Voor ambtenaren betekent het dat zij in een ongemakkelijke spagaat tussen ‘oude’ en ‘nieuwe’ politiek terecht kunnen komen, maar de heersende ambiguïteit biedt hen natuurlijk ook kansen om creatief tussen de beide soorten arena’s en logica’s te laveren. Wat staat ambtenaren te doen in de richting van een kompasloze, jachtige maar institutioneel nog steeds dominante ‘oude’ politiek? Hoe opereren zij effectief in de derde ontwikkelingsfase van het Nederlandse model?

Onderstaande tabel vat het betoog en de bevindingen uit het survey tot nu toe samen. Bovenin staat het veranderend politiek-bestuurlijk toneel dat ambtenaren moeten laten functioneren. Onderin staan de drie ‘generaties’ van uitdagingen aan het ambtelijk vakmanschap die dat impliceert nog eens op een rij.

<i>Het Nederlandse model</i>	<i>Nieuwste contouren</i>
Verzuilde samenleving	Netwerksamenleving
Pacificatiepolitiek	Profileringspolitiek
Overlegbestuur: geduld	Resultaatbestuur: haast
Feitenpolitiek: expertise	Emotiepolitiek: beelden
Vertrouwen als basishouding	Verantwoording als reflex
Instituties als smeerolie	Instituties onder druk
Primaat van de politiek	Primaat van het vraagstuk
Verzorgingsstaat	Gulzig bestuur

Generaties opgaven voor ambtelijk handwerk

Ambacht 1.0: In de bloeitijd van het Nederlandse model

1. Loyaal en effectief dienen
2. De bestuurlijke achterkamer faciliteren
3. Expertise en realisatievermogen bundelen
4. Weberiaanse deugden cultiveren

Ambacht 2.0: In reparatieperiode

1. Blick (ook) naar buiten richten
2. Interne samenhang vergroten
3. Leren omgaan met transparantie en verantwoording
4. Internationaal denken, multi-level opereren
5. De eerste adviseur van het bestuur zien te blijven

Ambacht 3.0 In turbulente netwerksamenleving

1. Omgaan met agendaturbulentie
2. Omgaan met electorale en partijpolitieke turbulentie
3. Omgaan met gezagsturbulentie
4. Omgaan met temporele turbulentie
5. Balanceren tussen rollen
6. Interactief besturen in een netwerksamenleving

Als we deze uitdagingen in ogenschouw nemen en ook de enquêteresultaten in de overweging betrekken, wat zijn dan de contouren van het ambtelijk ambacht in de 3.0 periode? Die vraag is makkelijker te stellen dan gedetailleerd en gedocumenteerd te beantwoorden. Maar op grond van de bovenstaande exercitie kom ik tot ijkpunten voor de zoektocht die *КРОВ*/VOM en hun partners willen ondernemen – voor de ambtelijke organisatie en voor de ambtelijke professional.

De ambtelijke organisatie 3.0

Ik onderzoek de volgende ‘gouden tien’ kenmerken van de ambtelijke organisatie van de toekomst:

Waardengedreven – De organisatie articuleert waar zij voor staat. Zij specificeert het maatschappelijk rendement dat van haar inspanningen moet uitgaan en bindt zo haar medewerkers. Zij zorgt dat haar publieke waarde-

propositie steun geniet van haar politiek-bestuurlijke opdrachtgevers, publieke verantwoordingsfora en maatschappelijke stakeholders.

Procesbewust, resultaatgericht – De organisatie is in haar strategie, werkwijze, management en cultuur systematisch gericht op de vervulling van haar maatschappelijke opgaven; tegelijkertijd kenmerkt zij zich door systematische compliance met rechtsstatelijke procesnormen en integriteitsbeginselen. Daar waar de twee waardecomplexen dreigen te wringen, komt zij in overleg met de politiek-bestuurlijke opdrachtgevers en verantwoordingsfora tot transparante keuzes.

Kostenbewust – De organisatie beseft dat zij met publiek geld werkt. Efficiency is een centrale waarde in de strategievorming. Een strakke en transparante bedrijfsvoering ligt aan de basis van alle werkprocessen. De controlfunctie is op orde, maar ook in proportie: zij blijft dienstbaar aan het bereiken van de missie. De mate van interne bureaucrativering wordt consequent gemonitord en getemd.

Zelfbewust dienend – De organisatie is dienstbaar aan democratisch gelegitimeerde bestuurders en organen. Haar dienstverlening is primair ingericht op de omstandigheden, behoeften en interactiepatronen van cliënten. Zij is zich tegelijkertijd bewust van haar eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en de borging van publieke belangen.

Tijdgevoelig – De organisatie denkt en handelt niet alleen binnen maar ook voorbij de alledaagse politieke ritmiek. Zij communiceert in 'real time' met cliënten en de samenleving; zij levert 'just in time' wanneer bestuurders dat nodig hebben; en zij weet gebruik te maken van tijdrampen. Maar zij is ook de hoeder van het systematisch vooruit- en terugzien in de beleidsvoering en borgt dat overwegingen van de middellange en lange termijn daarin een plaats krijgen.

Slim – De organisatie heeft haar kennismanagement op orde. Zij weet niet alleen waar het over gaat (*Fachwissen* – inhoudelijke expertise op het werkterrein) en maar ook hoe het werkt (*Dienstwissen* – juridische en procesmatige expertise). Zij haalt en deelt kennis overal waar die voorhanden en relevant is.

Lerend – De organisatie kent een cultuur van kwaliteitszorg, waarin (zelf) evaluatie en reflectie een centrale plaats innemen. Zij is gericht op perma-

nente verbetering, en beschouwt fouten als data; fouten maken en bespreken is 'veilig'. Het management bevordert en beschermt die cultuur, met name wanneer de organisatie onder externe (verantwoordings)druk staat.

Plat – De operationele structuur van de organisatie is zo plat als mogelijk, gericht op het maximaliseren van de speelruimte voor haar professionals. De bestuurlijke structuur van de organisatie is zo veel mogelijk dienstbaar aan de operationele processen, en zorgt ervoor dat beslissingsbevoegdheden terecht komen op plekken waar de relevante expertise huist.

Poreus – De organisatie werpt zo min mogelijk muren op tussen 'binnen' en 'buiten'. Zij doet actief aan *boundary spanning* en is een gewilde en betrouwbare partner voor andere organisaties binnen en buiten de overheidssector. Zij is transparant, toegankelijk en interactief.

Bulk & maatwerk – De organisatie maakt op basis van een doordacht en inzichtelijk afwegingskader onderscheid tussen eenvoudige en complexe dossiers en situaties, en heeft op de behoeften van beide afgestemde robuuste werkprocessen. Bij de verwerking van bulkzaken wordt met behulp van geavanceerde informatietechnologie op efficiënte manier een optimale cliëntervaring geproduceerd; bij de verwerking van complexe zaken wordt ruim baan gegeven aan professionele oordeelsvorming, al dan niet in nauwe samenwerking met keten- en netwerkpartners, en wordt effectiviteit desnoods boven efficiëntie geplaatst. Over het afwegingskader en de effecten die het heeft op de werkwijze en resultaten van de organisatie legt het management jaarlijks publieke verantwoording af.

De ambtelijke professional

Zo'n succesvolle ambtelijke organisatie drijft uiteraard op de persoonlijke kwaliteiten en gedragspatronen van de professionals en managers die haar bevolken. Wat mij betreft, mogen wij van de ambtenaren van de toekomst het volgende verwachten:

1. **Scherp op resultaat** – de opgave als ijkpunt. Wie ertoe wil doen in het publieke domein, moet zich willen committeren aan het boeken van vooruitgang in de aanpak van maatschappelijke opgaven. De ambtenaar van de toekomst wil zich laten aanspreken op het aantoonbaar boeken van die vooruitgang.

2. *Slim op de zaak* – inhoudelijk geloofwaardig. Wie resultaatgericht wil zijn, moet weten waar het werkelijk over gaat bij maatschappelijke opgaven. Wat zijn de relevante partijen, processen en systemen? Wat zijn de relevante technische, juridische en bestuurlijke kaders? Welke vormen van expertise zijn relevant en hoe zijn die te ontsluiten?
3. *Slim op de relatie* – emotioneel intelligent en betrouwbaar. Wie effectief wil zijn in coproductie, cocreatie, partnerschappen en netwerken zal zich moeten willen verdiepen in wat andere partijen beweegt, wat zij nodig hebben, waar zij enthousiast, onzeker en boos over zijn, en met welke beperkingen en mogelijkheden zij in hun leef- en werksituaties worden geconfronteerd. Dit empathisch vermogen is een noodzakelijke voorwaarde voor effectieve ambtelijke ‘diplomatie’ in de netwerksamenleving. De andere voorwaarde is betrouwbaarheid: ambtenaren die zich in samenwerkingsrelaties begeven, moeten doen wat ze toezeggen. Empathie en betrouwbaarheid zijn tezamen de sleutel tot het in netwerkrelaties onmisbare vertrouwen tussen partners.
4. *Slim op de context* – kansen selecterend. De ambtenaar van de toekomst scant permanent de arena’s waarin zij opereert en beleid gestalte krijgt. Zij weet daarom trefzeker wanneer welke slagen wel en niet te maken zijn, gegeven de aard van de actuele krachts- en stemmingsverhoudingen.
5. *Politiek bekwaam* – begrijpend en beïnvloedend. Om ‘de politiek’ kan de ambtenaar nooit heen. Zij dient haar, en is ervan afhankelijk. De ambtenaar is er niet ‘van’, maar opereert er wel ‘in’, zelfs als zij zogenaamd ‘op afstand’ is gezet en in ‘de uitvoering’ of ‘het toezicht’ werkt. Uiteindelijk hangt het maatschappelijk rendement van ambtelijk handelen onlosmakelijk samen met politieke wils- en besluitvorming. De effectieve ambtenaar verdiept zich in hoe politiek werkelijk werkt en gebruikt dat inzicht om haar te adviseren en te beïnvloeden. Zij doorgrondt met wat voor prikkelstructuur de relevante bestuurders en volksvertegenwoordigers te maken hebben, wat hen drijft, hoe zij opereren, hoe de krachtsverhoudingen binnen en tussen de relevante instituties in elkaar zitten. Zij heeft tegelijkertijd een open oog voor en relaties met de verschillende vormen van ‘nieuwe politiek’ waarin ook visies, coalities en momentum rond de vervulling van maatschappelijke opgaven tot stand komen – in de buurt, op het internet, rond een kwestie.

6. **Transparant** – verantwoording zoekend. De ambtenaar van de toekomst laat zien wat zij en haar organisatie doen en hoe ze het doen. Zij is bereid en in staat daarover via een keur van interactievormen het gesprek met bazen, partners, cliënten en andere belanghebbenden aan te gaan. Zij zoekt actief naar een vruchtbare balans tussen verticale en horizontale verantwoordingsrelaties, die zij gebruikt om haar handelen te helpen richten en verankeren.
7. **Toegankelijk** – ‘open voor business’. Zij is intern en extern zichtbaar, benaderbaar en verknoopt in relevante netwerken. Zij laat zich niet vangen door de middelpuntzoekende krachten in de eigen organisatie of kolom; zij richt een wezenlijk deel van haar energie en tijdsbesteding op interactie met partijen buiten de eigen organisatie.
8. **Verbonden en verbindend** – verschillen benuttend. De ambtenaar van de toekomst accepteert de realiteit van meervoudigheid in de netwerk-samenleving: individualisering, multiculturaliteit, virtualisering, fragmentatie, glocalisering – allemaal zorgen ze ervoor dat rond iedere maatschappelijke kwestie een veelheid aan partijen, perspectieven en plekken van debat en actie ontstaan. De ambtenaar 3.0 intervineert in en op die meervoudigheid. Zij is in staat tot perspectiefwisseling en tot constructieve dialoog met partijen van zeer verschillende achtergronden en oriëntaties. Zij rekent het tot haar taak partijen, perspectieven en plekken met elkaar te verbinden, zodat verschillen zichtbaar, bespreekbaar en hanteerbaar worden gemaakt.

Inspiratie voor de overheidsmanager 3.0

Inspiratie kun je natuurlijk overal vandaan halen. In ons survey noemden de bijna 200 respondenten desgevraagd minstens zo veel inspiratiebronnen: helden uit de wereldgeschiedenis, voorbeeldfiguren en mentoren in de professie, de natuur, kunstenaars en kunstwerken, kinderen, collega's, bijzondere vernieuwingen, veerkrachtige reacties op tegenspoed – de diversiteit is groot. Helaas voor mijn professie noemde vrijwel niemand de bestuurskundige vakliteratuur. Maar mijn bloed kruipt waar het niet gaan kan: tegen beter weten in nomineer ik daarom een paar boeken waaruit publieke professionals en publieke managers inspiratie kunnen putten bij het vormgeven van hun vak in het huidige tijdsgewricht. Ervan uitgaande dat de meeste lezers van dit essay de Nederlandse vakliteratuur ‘vanzelf’ wel langs zien trekken, heb ik me beperkt tot internationale bijdragen:

Christian Bason, *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*, Bristol: Policy Press 2011 – Deense lessen uit de wereld van innovatie- en designdenken voor de publieke sector, met centrale aandacht voor methoden van coproductie en co-creatie.

Sanderijn Cels, Jorrit de Jong en Frans Nauta, *Agent of Change: Strategy and Tactics for Social Innovation*, Washington: Brookings 2012 – Een verzameling cases uit binnen- en buitenland en daaruit afgeleide principes voor sociale innovatie in het publieke domein. Hoe kun je als publieke manager partijen verleiden tot het samen aangaan van grensverleggende uitdagingen?

Ronald Heifetz, Alex Grashow, Marty Linsky, *The Practice of Adaptive Leadership*, Boston: Harvard Business Review Press 2009 – Een 'handboek' van het team dat op Harvard de hele wereld schoolt in publiek leiderschap, gericht op het omgaan met 'wicked problems', vraagstukken waar alleen beweging in kan komen als partijen bereid zijn hun eigen waarden en overtuigingen ter discussie te stellen.

Mark Moore, *Recognizing Public Value*, Cambridge: Harvard University Press 2013 – Vervolg op zijn pionierswerk *Creating Public Value* uit 1995, waarin een nieuw paradigma voor publiek management wordt ontvouwd, dat hangt op het creëren van maatschappelijk rendement. In het nieuwe boek wordt deze ambitie meetbaar gemaakt via aan praktijkcases ontleende stapsgewijze presentatie van de zogeheten public value scorecard, een meetinstrument voor de beoordeling van publieke programma's, projecten organisaties, een evenknie van de balanced scorecard voor bedrijven.

Janine O'Flynn, Deborah Blackman and John Halligan (eds.), *Crossing Boundaries in Public Management and Policy: The International Experience*, London: Routledge 2013 – Experts uit de hele wereld presenteren praktijken, denk-kaders en lessen voor het slim samenwerken over organisatorische, sectorale en bestuurlijke grenzen heen.

Robin Ryde, *Never Mind the Bosses: Hastening the Death of Deference for Business Success*, Chichester: Jossey-Bass 2013 - Hoe geef je effectief leiding aan gen Y's en andere kritisch-zelfstandige werknemers die niet meer onder de indruk zijn van de klassieke rangen en standen van de bureaucratische hiërarchie?

Paul Williams, *Collaboration in Public Policy and Practice: Perspectives on Boundary Spanners*, Bristol: Policy Press 2012 – Hoe opereer je als publieke professionals productief aan de randen van je eigen organisatie, in netwerken en partnerschappen met externe partijen? Wat voor competenties en attitudes heb je daarvoor nodig?

En – onbescheiden, maar hoopvol – Paul 't Hart, *Understanding Public Leadership*, Basingstoke: Palgrave 2014 – Zwanenzang na 15 jaar intensieve bemoeienis met het ooit in Nederland getaboeïeerde verschijnsel 'leiderschap'. Een poging om het 'wat', 'hoe' en 'waarom' van eigentijds politiek, ambtelijk en maatschappelijk leiderschap in de netwerksamenleving op een rij te krijgen.

Aangehaalde literatuur

- Fredericksson, G. & Matkin, D. (2007), Public leadership as gardening, in: R. Morse, T. Buss & C. Kinghorn (eds), *Transforming Public Leadership for the 21st Century*, Armonk: M.E. Sharpe, pp. 23-46.
- Frissen, P. (2013), *De Fatale Staat*, Amsterdam: Van Genneep
- Jacobs, S. (2014). *Media en Verantwoording over Incidenten: Gevolgen voor Publieke Organisaties*, Utrecht: Dissertatie Universiteit Utrecht
- McCann, J. E., & Selsky, J. (1984). Hyperturbulence and the emergence of Type 5 environments. *Academy of Management Review*, Vol. 9(3): 460-470.
- Meijer, A., Noordegraaf, M. & Geuijen, K. (2011), Publieke managers: Een quick fix is er niet, *Sociale Vraagstukken* <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/11/24/publieke-managers-een-quick-fix-is-er-niet/>
- Osborne, & Gaebler, T. (1992), *Reinventing government*, Addison-Wesley, Reading, 1992
- Pollit, C. (2008) New Labour's re-disorganization: hyper-modernism and the costs of reform: a cautionary tale, *Public Management Review*, 9(4), 529-43.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2013), *Terugtrekken is Vooruitzien*, Den Haag: RMO (http://www.adviesorgaan-rmo.nl/Publicaties/Adviezen/Terugtrekken_is_vooruitzien_juli_2013)
- Reybrouck, D. Van (2013), *Tegen Verkiezingen*, Amsterdam: Bezige Bij
- Ryde, R. (2012), *Never Mind the Bosses: Hastening the Death of Defence for Business Success*, Chichester: Wiley.
- Torfing, J, Peters, B.G., Pierre, J., & Sorensen, E. (2012), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press
- Trommel, W. (2009), *Gulzig Bestuur*, Utrecht: Boom/Lemma
- Twist, M. van, Steen, M. van der, Chin-a-fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013), *Pop Up Publieke Waarde: Overheidssturing in de Context van Maatschappelijke Zelforganisatie*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



Vereniging
voor
OverheidsManagement

Meer weten over de 'zoektocht naar het
handwerk van de overheidsmanager' of wil je
reageren? Kijk dan op www.vom-online.nl
of mail info@vom-online.nl



Vereniging van
Gemeentesecretarissen

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door:



De stichting Innovatie, Kwaliteit en Professionaliteit van het Openbaar Bestuur (IKPOB) staat voor het leveren van een duurzame bijdrage aan de kwaliteit van het (lokale) openbaar bestuur in Nederland. Om dit te doen bevordert IKPOB onderzoek, experimenten én dialoog op het gebied van competentievorming t.b.v. de publieke professional.

www.ikpob.nl

Over de NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een denktank. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17
2514 EB Den Haag
(070) 302 49 10
www.nsob.nl
info@nsob.nl