

"Dan is dit je kans!" (..)

"Wat vragen we van je?"

- *Loyaal en effectief dienen (rolmodellen: Mrs. E. Bunker, B. Fawltly)*
- *De bestuurlijke achterkamer faciliteren (rolmodel: J. des Bouvrie)*
- *Expertise en realisatievermogen bundelen (rolmodellen: B. Gates, Aage M.)*
- *Weberiaanse deugden cultiveren (rolmodel: B. Dorknoper)*
- *De blik (ook) naar buiten richten (rolmodel: P. Paulusma)*
- *Interne samenhang vergroten (rolmodellen: L. van Gaal, V. Poetin)*
- *Leren omgaan met transparantie en verantwoording (rolmodel: S. Berlusconi)*
- *Internationaal denken en opereren (rolmodellen: resp. mr. G.B.J. Hilterman en 'Artsen zonder Grenzen')*
- *De eerste adviseur van het bestuur zien te blijven (rolmodel: E. Blackadder)*
- *Omgaan met diverse vormen van turbulentie (rolmodel: B. Baksteen)*
- *Balanceren tussen rollen (rolmodellen: Mata Hari, Batman)*
- *Interactief besturen in de netwerksamenleving (rolmodel: T. Soprano)"*

Ambtelijk Vakmanschap 3.0 revisited

Paul 't Hart



Het gebeurt een ploeterende wetenschapper niet iedere dag dat één van zijn pennenvruchten zo'n groot deel van het gehoopte publiek bereikt en beweegt. En het gebeurt op de eigen professie gerichte 'clubjes' als IKPOB, VOM en de VGS ook niet iedere dag dat een 'zoektocht' die zij op gang willen brengen door zo veel mensen met zo veel energie en creativiteit wordt ingezet. So far, so good, dus. Maar hoe nu verder?

Ik zal niet proberen om gedetailleerd te reflecteren op het vele zij-, tegen- en zoeklicht dat in de hier gebundelde reacties op het essay is ontstoken.

De commentaren spreken in

belangrijke mate voor zichzelf. Ze vormen een Fundgrube voor verdere discussie, maar die moet vooral ook door anderen worden gevoerd. Roland Barthes' observatie over de onvermijdelijke 'dood' van de auteur indachtig, accepteer ik graag dat anderen het essay van nieuwe betekenissen voorzien, erop voortbouwen, of zich ertegen afzetten. Natuurlijk, de verleiding is groot om 'misverstanden' bij critici recht te zetten, mijn welgevallige bijdrage te prijzen en voort te borduren op de vele constructieve suggesties en inspirerende praktijkvoorbeelden die zijn aangedragen.

Dat doe ik dus niet. Nou vooruit, laat ik mijn persoonlijke favoriet noemen: de drie messcherpe en mijn inziens fundamentele observaties van André van Es wellicht niet toevallig, iemand die in vrijwel alle denkbare rollen de ambtenarij heeft bedreven, geobserveerd, gecontroleerd en aangestuurd. Elk van haar drie punten

zou een belangrijke debat- en ontwikkelingslijn in het vervolg van De Zoektocht kunnen - ja moeten - zijn. Daarmee wordt het bereik van die zoektocht dan ook onvermijdelijk breder dan dat van het ambtelijk vakmanschap, iets wat ook diverse andere auteurs benadrukken: het ambtelijk bedrijf is wat men ooit een 'substelsysteem' noemden binnen grotere systemen als de staat, de politiek en de samenleving. Het is daar onlosmakelijk mee verbonden, dat was nu juist het hele punt van het essay.

Wellicht benadrukte het essay toch vooral de ene kant van de medaille: als de samenleving en de politiek die zij dient ingrijpend veranderen, moet de ambtelijke professie meebewegen. De lijst van vijftien oude en nieuwe 'uitdagingen' en de profielschetsen van de 'ambtenaar 3.0' en de 'ambtelijke organisatie 3.0' waren pogingen om die denkstap te concretiseren. Echter de medaille heeft ook een keerzijde: veranderingen in de ambtelijke professie zullen niet beklijven zonder dat de bredere systemen waarin zij is ingebed ze tolereren en mogelijk maken - en dus zelf in zekere mate ook veranderen. Vanuit die basisgedachte wil ik een paar aanvullende observaties aanreiken.

It's about institutions stupid

Achteraf bezien is het misschien geen goede greep geweest om De Zoektocht te framen in termen van het handwerk van de overheidsma-

nager. Ook de essaytitel heeft zo'n personalistische toonzetting - 'vakmanschap' - die ook nog eens een achterhaalde genderconnotatie heeft. In nogal wat reacties klinkt door dat een belangrijk risico van deze woordkeuze is, dat het denken zich richt op competenties van individuen. De benaderingswijze in het essay is er een historische 'lagen' van uitdagingen voor en vereisten aan ambtelijk vakmanschap dat zij zich op elkaar stapelen (en elkaar dus niet vervangen). Dat betekent dan onvermijdelijk dat anno 2015 de 'ambtenaar 3.0' een schaap met heel veel poten zou moeten zijn, quod non. Ik kan mij voorstellen dat als je het essay op die manier leest, en zelf ambtenaar of publiek manager bent, de boodschap je eerder intimiderend dan inspirerend voorkomt.

Dat is niet alleen niet de bedoeling, het is ook evident onjuist. Natuurlijk liggen er voor iedere ambtenaar/manager (ook dat onderscheid zou nadere aandacht verdienen: over welke functieniveaus gaat welk deel van de beschouwingen dan eigenlijk precies?) ook persoonlijke uitdagingen besloten in de transitie naar een turbulente netwerksamenleving. Dat is evident. Het lijstje van persoonlijke kwaliteiten aan het slot van het essay was bedoeld als een soort schot voor de boeg, voor ambtenaren die zo verstandig zijn periodiek stil te staan bij hun professionele rolopvatting, attitudes, kennis en vaardigheden. Maar wat ik opvallend vond, was hoe weinig er in de reacties wordt gerefereerd aan het tweede,

in mijn ogen veel belangrijker lijstje, namelijk dat van de 'gouden standaard' (een retorische overdrijving natuurlijk) voor ambtelijke organisaties.

Vakmanschap, management, leiderschap: we zijn de tijd allang voorbij dat we die eerst en vooral als individuele kwaliteiten zagen. Het zijn tegenwoordig eigenlijk alleen nog bepaalde psychologie-opleidingen, HRM/personeelsafdelingen en werving- en selectiebureaus die dat soort pseudowetenschappelijke mythes in stand houden. En die hebben er natuurlijk alle belang bij. In de wetenschappelijke mainstream en in de (verlichte) organisatiepraktijk doet dat merkwaardig anachronistisch aan. Vakmanschap, management en leiderschap zijn geen 'daden van functionarissen', maar functies die moeten worden vervuld in groepen en systemen. Ze krijgen vorm in relaties en worden gevormd en ingekaderd door instituties. De theorie en praktijk van bestuurlijk en ambtelijk leiderschap en publiek management in de netwerksamenleving, gaan niet langer over ambtelijke helden en hun competentieset. Ze gaan over rolverdeling, rangonafhankelijkheid, goed volgerschap, teamsamenstelling, teamcultuur en teamwerk.

Zoals onder meer Hans Boutellier, wetenschappelijk directeur Verwey-Jonker Instituut en bijzonder hoogleraar Veiligheid & burgerschap aan de VU Amsterdam, in zijn reactie terecht opmerkt zijn in de turbulente netwerksamenleving (hij noemt het een improvisatiemaatschappij),

onoverzichtelijkheid, dynamiek en verrassing onvermijdelijke en dus te verwachten realiteiten. Dan helpt het niet om ze te blijven voorstellen als problemen, afwijkingen van het normale, die dus beheerst en getemd worden. We moeten onze organisaties dus zo inrichten dat we het vermogen hebben om te improviseren, creatief met het onverwachte om kunnen gaan en complexiteit omarmen in plaats van te willen reduceren. Dat is niet eenvoudig, want modernistische organisatieprincipes, zoals arbeidsdeling, classificatie, regelgeleid gedrag en piramidale gezagsstructuren zitten tot in de haarvaten van de ambtelijke dienst. Deze zitten het gewenste improvisatievermogen in de weg. Die produceren risico-regelreflexen, terwijl wat we nodig hebben eerder judo-reflexen zijn: het 'verend opvangen' van commotie (die in onze hedendaagse dramademocratie heel heftig kan zijn 'in the moment', maar ook zo maar weer voorbij kan trekken), bewegingen die door anderen op gang zijn gebracht versterken en voor eigen doeleinden benutten en je creatief ontworstelen aan schijnbaar overweldigende druk van andere partijen.

Er is heel veel evidentie – oud en nieuw – dat wie dit nieuwe soort 'vakmanschap' ingang wil doen vinden, er goed aan doet om de groep en de organisatie (en niet het individu) als basiseenheid van analyse en interventie te nemen. De uitdaging is niet om superveelzijdige hypertalenten te identificeren, op te kweken en hen als grote

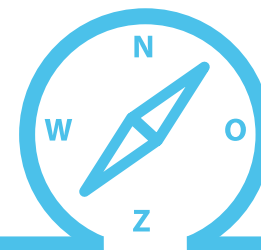
roergangers te positioneren. Er is veel meer rendement te halen uit het sturen op grotere diversiteit (op allerlei relevante dimensies), slimmere benutting van complementariteit en versterkte prikkels tot samenwerking in publieke organisaties. Dat moet beginnen met teams van leidinggevenden, waar immers de norm wordt gezet die daaronder nauwlettend wordt bekeken en geïmiteerd. Ik mag dus hopen dat in het vervolg van De Zoektocht er meer mensen zich gaan verstaan met het tweede wensenlijstje aan het slot van het essay. We moeten ons immers altijd weer de vraag stellen: in welke mate de feitelijke (dus niet de officieel gedroomde) orde van ambtelijke organisaties en de politiek-bestuurlijke systemen waarvan zij onderdeel uitmaken het benodigde 3.0 vakmanschap mogelijk maakt of belemmert?

It's about learning stupid

Mooi verhaal 't Hart, maar wat gaan we nu doen? Ook dat is een terugkerend geluid in de reacties. En terecht. Naast de bijdrage van Van Es vond ik juist ook de stukken waarin ambtenaren voorbeelden geven van de manier waarop zij '3.0-achtige' dingen al doen of daarmee expe-

rimenteren, het meest inspirerend. Vanuit mijn huidige wetenschappelijke 'leunstoel' kan ik maar weinig concrete recepten voor dat 'doen' geven, tenzij ik ze bij elkaar bluf. Maar wat ik wel kan is een vraag stellen: als we vinden dat de uitdagingen van het 3.0 tijdperk reëel zijn en niet als vanzelfsprekend met bestaande ambtelijke (en politiek-bestuurlijke) repertoires tegemoet getreden kunnen worden, hoe kunnen ambtelijke organisaties dan leren om nieuwe recepten te ontdekken en hun keukens en koks zo in te richten dat ze die duurzaam aan hun repertoires kunnen toevoegen? Gaat het inderdaad om 'gewoon doen': experimenteren in lokale contexten, aan de frontlijn, en dan hopen dat het goed werkt en op organische wijze de weg naar boven (voor erkenning, bescherming en institutionalisering van nieuwe werkwijzen) en naar buiten (imitatie, verbreding, professionalisering) vindt? Gaat het om strategische visieontwikkeling door of onder auspiciën van de top van de organisatie? Of om ingenieus samenspel tussen beide?

Er zijn ongetwijfeld meerdere varianten mogelijk. De twee die zich merkwaardigerwijs grotendeels onafhankelijk van elkaar ontwikkelen, literaturen over organisationeel leren en lerende organisaties reiken een groot aantal leerstrategieën en evenveel leerbarrières aan. Hoe moeilijk het is om de voor 'ambtelijk vakmanschap' benodigde adaptieve (dieper dan het technisch-instrumentele niveau reikende) leerprocessen op gang te brengen in publieke organisaties. Maar hoe



inspirerend het tegelijkertijd kan zijn als het lijkt te lukken, leerden sommige inzendingen voor de kersverse *Overheidsorganisatie van het Jaar*-prijs mij:

- Een waterschap dat leert begrijpen dat het technocratisch-paternalistische paradigma van waaruit men zich tot burgers, bedrijven en andere overheden verhiel onhoudbaar begint te worden. En dat de logische consequentie daarvan aanvaardt en in een methodisch en jarenlang volgehouden proces volhoudt: we hebben niet alleen een nieuwe set woorden en ideeën nodig en een paar ‘feel good sessies’ met stakeholders, we moeten onze hele organisatie en werkwijze in een nieuwe toonsoort zetten.
- Een Bureau Jeugdzorg dat hoewel werkend onder permanente hoogspanning, één van haar basisteams ‘offline’ haalt, om vanuit een ‘green field’ benadering de eigen waarden en werkwijzen geheel opnieuw te bedenken. Dat team komt tot een radicale diagnose, krijgt van het management de ruimte om veel minder tijd te gaan besteden aan rapporteren en administreren en veel meer tijd aan primaire dienstverlening en multidisciplinair casemanagement. Het team ziet prompt haar performance op de absolute kern-‘kpi’s’ van de organisatie met meer dan 50% stijgen. Het management weerstaat vervolgens de verleiding om de door het ene team gevonden oplossing te standaardiseren en ‘uit te

rollen’ over de rest van de organisatie. In plaats daarvan biedt het één voor ieder team ruimte om zijn eigen leerproces door te maken. Het neemt de eventuele gevolgen daarvan – een veel grotere variëteit in werkwijzen en dus mogelijke toename van verschillen in bejegening en effectiviteit binnen de organisatie – op de koop toe. De parallelle leerprocessen slaan aan, en de organisatie als geheel stijgt boven zichzelf uit. En tegelijkertijd stopt het verhaal daar niet: men begrijpt dat nu dus het voorkomen van zelfgenoegzaamheid en ‘terugval’ in oud gedrag de belangrijkste uitdagingen zijn. Om goed te blijven moet de organisatie een *permanent*, in plaats van episodisch lerend systeem worden. Dat vraagt nog diepere interventies in de cultuur en in de professionele houding en gedrag van de medewerkers – en die uitdaging gaan ze nu met elkaar aan. Niet omdat het management dat heeft bedacht, maar omdat de professionals zelf eigenaar van de ambitie en de norm zijn geworden.



DAT is ‘ambtelijk vakmanschap 3.0’ in werking. Vergelijkbare verhalen lees ik in het bedrijfskundig onderzoek naar high-performance organisaties en veiligheidkundige studies over ‘high-reliability’ organisaties in de wereld van riskante technologie. Adaptief organisationeel leren gebeurt dus al, nu, in Nederland en in op het oog zeer verschillende hoeken en gaten van het openbaar bestuur. Dat gaat echter niet vanzelf. Daarover gaat mijn laatste observatie.

It's about leadership stupid

Al vanaf het begin van wat in het essay de ‘reparatieperiode’ wordt genoemd, wordt het ambtelijk apparaat geprikkeld om meer naar buiten te kijken en meer ‘van buiten naar binnen’ te gaan opereren. De urgentie daarvan is in de ‘turbulente netwerksamenleving’, waarin we nu zijn beland, alleen maar groter geworden. Toch blijkt dat moeilijk. Veel overheidsmanagers spreken wel de taal, maar spenderen feitelijk hun aandacht meer aan ‘managing up’ dan aan ‘managing out’. De rest van de organisatie ziet dat, en concludeert wat er wel en niet ‘echt’ belangrijk wordt gevonden. Zo sluit de oester zich als vanzelf.

Dat het op deze manier nog te vaak gaat is niet zo verwonderlijk als het misschien lijkt. Het politieke subsysteem is gulzig. Het organiseert

vanouds het komen en gaan van politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers, Elke nieuwe politieke ploeg komt binnen met een mix van ambities, competenties, hoop en vrees. Die moeten stuk voor stuk ambtelijk worden begrepen en bediend. Dat is een niet te verwaarlozen klus. De indringende verantwoordingsdruk waaraan moderne politici bloot staan, maakt hen alert op politieke scoringskansen en beducht voor politieke risico's. Elke dag weer: de ochtendkranten en de ontbijtshows, wat zeggen ze over ons op de sociale media, de avondkranten, de actualiteitenrubrieken en de talkshows. In een wereld van hypertransparantie en permanent verantwoording is hun gezagspositie onvermijdelijk precair geworden. Ze kunnen snel stijgen in de publieke achting maar ook ongenadig hard vallen. Een enkele publiek breed uitgemeten uitglijder, al dan niet door eigen toedoen, kan een langgekoesterde bestuurlijke ambitie in een klap nekken en een politieke carrière in de kiem smoren. Omdat ze zelf nauwelijks eigen staf tot hun beschikking hebben, zijn politieke bestuurders sterk afhankelijk van ambtelijke ‘bediening’. Daar komen dus de raadvragen, burgerbrieven, twitterstromen, lobbydruk, ombuds- en rekenkamerrapporten terecht. Een bonte verzameling politieke tijdbommetjes en buitenkansjes. En ook al is ze er officieel niet voor, de ambtelijke dienst moet zich ermee verstaan, want de bestuurder moet

in positie worden gebracht, in het zadel worden gehouden. De volksvertegenwoordiging moet worden bediend. En de media moeten worden 'gemanaged'.

Zo kan het althans voelen. Dat dit alles ambtelijke topmanagers vaak en veel van het 'echte werk' afhoudt, is een makkelijk te documenteren gegeven. En het is niet makkelijk om je daar als topambtenaar aan te onttrekken, noch om je middenmanagement en de rest van de organisatie daarvoor categorisch af te schermen. Zo sijpelt de logica van het politieke bedrijf die van het ambtelijke bedrijf in en dreigt haar te balkaniseren. Dat is niemands schuld, het is zoals het is. Echter het heeft gevolgen, en die zijn niet onschuldig. Een belangrijk gevolg is dat veel ambtenaren die graag 'van buiten naar binnen' willen werken, in plattere organisaties met meer professionele autonomie om slagvaardig en creatief om te gaan met doe-democraten, assertieve burgers, sociale ondernemers en andere verschijningsvormen van de netwerksamenleving, tegen grenzen oplopen. Van de verticale verantwoordingslijnen van de oude politiek blijken dwingendere prikkels uit te gaan dan van de horizontale verbanden uit de netwerksamenleving. En dus moeten ze op een cursus 'politiek-bestuurlijke sensitiviteit', zodat ze nog beter de politieke bananenschillen die het leven van hun ambtelijke en bestuurlijke bazen beheersen nog trefzekerder leren onderscheiden en opruimen.

Daar ligt een belangrijke opgave voor ambtelijk leiderschap. Wil men nu werkelijk blijven vasthouden aan het aloude 'primaat van de politiek', als het alfa en omega van de politieke dimensie van ambtelijk vakmanschap? Terwijl een kind kan zien dat een belangrijk deel van de wereld die achter deze norm schuilgaat - koersbepaling, legitimiteit en rugdekking in ruil voor deskundigheid, loyaliteit en dienstbaarheid - ingrijpend is veranderd?

Natuurlijk, het ambtelijk apparaat is en moet een fundamenteel politiek aangestuurd en gecontroleerde organisatie blijven. Maar we kunnen niet om de vraag heen: welke politieke instituties, spelers en spelregels zij als haar ankerpunt moet beschouwen? 'De' politiek, de 'oude' politiek van de representatieve democratie, heeft het in de turbulente netwerksamenleving heel, heel moeilijk. Haar gezag is volatiel geworden, allang niet meer vanzelfsprekend. De onzekerheid en angst die dat oproept, dreigt ook het ambtelijk apparaat mee te slepen in de defensieve routines die veel politici hebben ontwikkeld om de eigen relevantie overeind te houden, zoals hyperactiviteit, controle-ijver, kort-cycliteit, risico-regelreflexen, flinkheid ('aanpakken'), de permanente campagne en populisme.

Maar 'politiek' kent in de netwerksamenleving ook heel andere mogelijke spelers, forums en vormgevingen, die het ambtelijk apparaat

ook de noodzakelijke richting, legitimatie en rugdekking zouden kunnen verschaffen. Nederland staat helaas niet vooraan in het serieus onderzoeken van dat potentieel. Het aloude Weberiaanse sociale contract tussen politiek en bureaucratie staat hier onverkort overeind. Ja, we hebben in de jaren negentig onze eigen golfje van experimenten met het vooral door 'deliberatieve democraten' en enthousiaste ambtenaren geïnspireerde idee van interactieve beleidsvorming gehad. Maar ze zijn grotendeels, niet volledig gelukkig, zoals ook uit enkele van de essays blijkt, van een koude kermis thuisgekomen. 'De' politiek heeft ze grotendeels ondermijnd door niet de van hen gevraagde zelfbeperking en rolvastheid op te brengen, en heeft de betrokken ambtenaren niet zelden in een onmogelijke positie ten opzichte van burgers en maatschappelijke partners gebracht door zich weinig gelegen te laten liggen aan door hen gezamenlijk ontwikkelde voorstellen.

Het gaat dieper dan dat. Wie in Nederland serieus begint over (denk aan Roel in 't Veld over kennisdemocratie) of experimenteert met (denk aan de Handvestgroep) andere manieren, om het ambtelijke met het politieke aspect van openbaar bestuur te verbinden, kan in 'Den Haag' op een kille ontvangst rekenen. Niet op de laatste plaats binnen de toppen van de ambtelijke beleidskernen. Een enkeling reist nog af naar Harvard om daar mensen als Mark Moore, Archon Fung en onze eigen Jorrit de Jong inspirerend te horen doceren over 'public value management', 'constructing publics' en ambtenaren als 'agents of change'. Of ze worden door mij en mijn collega's meegesleept naar Kopenhagen waar ze kennismaken met uiterst spannende en succesvolle praktijken van interactief bestuur, gedragen door politiek-ambtelijke coalities die aan 'metagovernance' doen. Het construeren en laten functioneren van brede beleids- en uitvoeringsnetwerken, waarin publieke ideeën tot beleid worden omgevormd en publiek draagvlak voor dat beleid wordt gesmeed. De in een parlementair systeem subversieve essentie daarvan is dat ambtenaren ruimte moeten nemen om zelf proactief 'autorisatie' te verwerven. Voor in hun ogen productieve combinaties van een 'publieke waardenpropositie' (een programma, een project, een organisatie) en de voor de realisatie ervan benodigde operationele capaciteit (middelen, expertise, werkwijzen, samenwerkingsverbanden).



Maar bij thuiskomst voegt men zich weer in de bestaande orde der dingen, al dan niet met wat gezonde tegenzin. Men ontleent zijn professionele trots eerst en vooral aan de bediening van de eigen portefeuillehouder(s), die in toch steeds onbarmhartigere omstandigheden maar mooi tot stand wordt gebracht. 'De' politiek blijft er voor de doelbepaling; de ambtenarij voor de doordenking en inzet van de middelen. En ja, politiek is lekenbestuur en de media zijn een plaag, maar zo werkt onze democratie nu eenmaal en daar doen we het graag mee. Of heeft u daar soms een beter idee over? Dat krijg ik althans, in veel beleefdere termen, te horen als ik in topambtelijke kringen probeer een lans te breken voor zaken als public value management en metagovernance. In plaats daarvan praat men veel liever over 'lean', 'smart' en 'dashboards': optimalisering van de back office, vergroten van overzicht, beheersing en controle.

Tja. Zo kun je je tijd natuurlijk uitdienen als ambtelijk 'leidinggevende'. Maar dan hou je wel ambtelijke organisaties over die, zoals Kotter ooit treffend over Amerikaanse ondernemingen opmerkte, 'overmanaged and underlead' zijn. We kunnen ons met recht afvragen welke prijs daarvoor wordt betaald, als het gaat om de borging van goed bestuur, gedragen beleid, tijdig adresseren van lange termijnvraagstukken en andere waarden waarvan ik dacht dat de ambtelijke dienst geacht werd ze institutioneel te borgen? Daarom eindig ik maar met een

pleidooi voor een herwaardering van het vitale belang van institutioneel leiderschap door (top) ambtenaren: het actief en zelfbewust uitdragen, conserveren en innoveren van professionele waarden en praktijken die 'goed bestuur' schragen. Het optreden als schatbewaarder van zulke systeemwaarden vraagt bij tijd en wijle om het aangaan van ongemakkelijke gesprekken met 'de' politiek. Van die ongemakkelijke gesprekken zou ik er graag meer zien de komende jaren. Ze zijn in mijn optiek een noodzakelijke voorwaarde voor een positieve uitkomst van De Zoektocht waarvan *Ambtelijk Vakmanschap 3.0* deel mocht uitmaken.

