Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

VRIJ ARTIKEL

Een vak apart: topambtelijk vakmanschap in tijden van politieke volatiliteit*

*Erik-Jan van Dorp***

De afgelopen jaren is er zowel binnen de bestuurskunde als de bestuurspraktijk veel aandacht besteed aan 'ambtelijk vakmanschap'. Toch is er weinig onderzoek beschikbaar dat dicht-op-de-huid zit van het werk van een specifieke categorie ambtenaren: topambtelijke managers binnen beleidskernen, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders die dicht op politieke besluitvorming en in reguliere interactie met bewindspersonen opereren. Hoewel media over de stille macht van topambtenaren spreken, is het onduidelijk hoe dit beeld zich tot de praktijk verhoudt. Op basis van 300 uur veldonderzoek en tientallen interviews in de periode 2016-2020 beschrijf ik in dit artikel hoe topambtenaren te werk gaan, en vooral hoe ze omgaan met de politiek, of beter 'het politieke', in hun werk. Topambtenaren werken in politieke, bestuurlijke, organisatorische en maatschappelijke omgevingen waarin 'de gezaghebbende toedeling van waarden' plaatsvindt. Ik presenteer acht observaties over topambtelijk vakmanschap in politiek-ambtelijke contexten en concludeer dat de omgeving van topambtenaren verschuift van een publieke naar een openbare omgeving.

Inleiding

Het recente ongevraagde advies van de Raad van State (RvS) over de ministeriële verantwoordelijkheid (2020) wijdt een hoofdstuk aan de politiek-ambtelijke verhoudingen. In zijn advies schrijft de RvS over kramp in de omgang van ambtenaren met nieuwe vormen van *openbaarheid* (pp. 24-26). Het lijkt wel alsof de politiek-ambtelijke verhoudingen 'in beweging' zijn (vergelijk 't Hart & Wille, 2002). De RvS wijst erop dat de kwaliteit van beleid en uitvoering daardoor in het gedrang kan komen. Ook de recente parlementaire onderzoekscommissies naar de Uitvoering en Kindertoeslagen toonden belangstelling in de praktijk van topambtelijk werk. Oftewel, politiek-ambtelijke verhoudingen – en hoe zij vorm krijgen in dagelijkse interactie – doen ertoe.

* Dit artikel is besproken tijdens onderwijsbijeenkomsten bij de NSOB. Ik dank alle deelnemers, alsook Mirko Noordegraaf, Paul 't Hart, Lars Brummel en Judith van Erp voor hun commentaar. Mijn promotieonderzoek wordt deels gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

** G.H. van Dorp is promovendus bij het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

doi: 10.5553/Bk/092733872021030004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

In dit artikel presenteer ik acht observaties over ambtelijk vakmanschap te midden van politieke besluitvorming en politiek-ambtelijke verhoudingen. Hoewel er interessant onderzoek van academici (bijvoorbeeld Noordegraaf, 2000; Schmidt, 2015) en topambtenaren zelf (bijvoorbeeld Frequin, 2012) bestaat, is het werk dat topambtenaren doen in de politiek-bestuurlijke omgeving slechts beperkt inzichtelijk voor buitenstaanders. Hoe politiek-ambtelijke samenwerking daadwerkelijk functioneert, blijft zelfs voor veel ambtenaren tamelijk ongrijpbaar. Gedurende mijn onderzoek kreeg ik echter uit eerste hand 'snapshots' van het dagelijkse werk en samenwerking te zien. Het empirische deel van dit artikel, de acht observaties, zijn gebaseerd op mijn lopende promotieonderzoek, waarvoor ik gedurende ruim 300 uur 23 topambtenaren uit beleid, uitvoering en toezicht heb geschaduwd, en op tientallen interviews die ik in de periode van 2016-2020 voor diverse projecten met topambtenaren en bestuurders heb gehouden. Het zijn 'impressionistische' observaties die in de hoofdstukken van mijn proefschrift worden uitgewerkt en methodologisch worden onderbouwd.[1] Dit artikel is daarmee geen samenvatting van het proefschrift, maar een toegankelijke dwarsdoorsnede door de (deels elders te verschijnen) studies. Waar nodig maak ik onderscheid tussen observaties uit respectievelijk beleid, uitvoering of toezicht. Na het delen van deze observaties kom ik tot twee conclusies over de werkwijzen van de topambtelijke wereld nu deze verandert van een *publieke* naar een *openbare* omgeving.

De terminologie van 'vakmanschap' is inmiddels bekende kost bij het schrijven over het werk van ambtenaren ('t Hart, 2014; Blijleven et al., 2019; Van der Wal, 2016). Hoewel moeilijk te definiëren, is 'ambtelijk vakmanschap' de noemer geworden die duidt op het werk en handelen van ambtenaren. In dit artikel zoek ik naar hoe zij hun professionele omgeving zien en deze proberen te navigeren. Ik analyseer hoe ze in politieke, bestuurlijke, organisatorische en maatschappelijke omgevingen de 'gezaghebbende toedeling van waarden' kanaliseren. Dit impliceert een *contextuele* benadering: werk en handelen van topambtenaren (observaties 5-8) gesitueerd in een institutionele context (observaties 1-4). Ik begin met deze context en vervolg met het vakmanschap.

De institutionele omgeving van topambtenaren

1. *De scheiding tussen politiek en ambtenaren bestaat niet, behalve in het hoofd van beide partijen en daarmee bestaat ze toch*

In veel opzichten vertonen politici en topambtenaren overlappende rolopvattingen, gedeelde activiteiten en wederzijdse afhankelijkheden (Van Dorp & 't Hart, 2019). Zo doen Nederlandse topambtenaren gewoonlijk niet aan partijpolitiek, maar vervullen zij wél een politieke 'functie' (Hustedt & Salomonson, 2014). Dat uit zich bijvoorbeeld in advisering, het aanreiken van beleidsalternatieven, het voorbereiden van een politiek debat en het beantwoorden van Kamervragen. Ook anticiperen zij op politieke reacties en taxeren zij wat politiek 'haalbaar' is. Tegelij-

1 Voor een nadere methodologische verantwoording zie de onderliggende academische artikelen (Van Dorp, 2018; Van Dorp & 't Hart, 2019; Van Dorp & Van de Donk, 2021; Van Dorp & Rhodes, nog te verschijnen).

Bestuurskunde 2021 (30) 4
doi: 10.5553/Bk/092733872021030004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

kertijd doen politieke bestuurders ook allerlei vormen van 'ambtelijk' werk. In de literatuur wordt daarom ook wel over de 'zone' tussen politiek en ambtenaren gesproken in plaats van over een 'scheiding' (Alford et al., 2017).
Toch zien de meeste topambtenaren zichzelf als geschoeid op een andere leest. Het normatieve onderscheid vormt de hoeksteen in de rolafbakening van menig topambtenaar (Van Ostaijen, 2016). Topambtenaren zijn door de bank genomen loyaal aan hun bestuurders en dienen is het vak van de *public servant* (De Graaf, 2011). Ook zijn er momenten in de beleidscyclus die exclusief voor politici lijken weggelegd, zoals formele besluitvorming en het coalitieakkoord. Echter, ook deze fasen baseren zich op ambtelijke voorstellen die de mentale bewegingsruimte definiëren.
Dit beeld, zo laat mijn veldwerk zien, geldt overigens sterker voor departementale topambtenaren (beleid) en minder voor topambtenaren die bezig zijn met uitvoering en toezicht. Hun werk kent ook politieke dimensies, maar de gevoelde afstand tot de politiek is groter. Ze worden meer indirect 'geraakt' door politieke sturing. Tenzij er 'iets' aan de hand is, dan is de politieke druk onverminderd groot.

2. Topambtenaren 'hebben' geen adviespositie, maar moeten deze verdienen

Hoewel sommige topambtenaren in hun functieomschrijving hebben staan dat zij de 'eerste' adviseur van hun bestuurder(s) zijn, is dit niet altijd de realiteit. De een-op-een relatie tussen bestuurder en topambtenaar en het bijbehorende adviesmonopolie bestaat niet (of, niet meer). Met de toevoeging van politieke assistenten en 'bontkragen' zijn de ooit binaire politiek-ambtelijke verhoudingen in de praktijk ten minste driehoeksverhoudingen geworden. Toegang tot de bestuurder kan bovendien vanwege smartphones, sociale media en de hoge lobbydichtheid nauwelijks worden beheerst. Zo liep tijdens een van mijn observatiedagen een SG de kamer van de minister uit, waarna er een fors gezelschap van industriële lobbyisten naar binnen liep. Het illustreert dat het ambtelijk advies slechts één stem is die het oor van de minister zoekt te midden van vele anderen.
De topambtenaar moet zijn plaats in het 'adviessysteem' derhalve zien te veroveren (Van den Berg, 2017). Aan de topambtenaar de taak om 'ontvankelijk' te worden verklaard en een betekenisvolle stem te kunnen zijn – en tegelijkertijd alle adviserende stemmen te regisseren. Voor een buitenstaander is het verleidelijk om daarin competitie te zien, maar topambtenaren achten het noodzakelijk dat bewindspersonen ambtelijke adviezen zien en horen. De toegenomen behoefte van bestuurders aan partijpolitieke en 'politiek-sensitieve' advisering en ondersteuning erkennen zij als legitiem, maar is in hun opvatting idealiter een aanvulling op het ambtelijke advies.

3. Er is niet één overheid, dus ook niet één type topambtelijk vakmanschap

Hoewel topambtenaren uit beleid, uitvoering en toezicht vriendelijk met elkaar om kunnen gaan, bestaan er spanningen tussen hun werelden. Onder deze vriendelijkheid zit een institutionele strijd die met regelmaat boven water komt. Soms is dit ouderwetse bureaupolitiek die gaat over de onderlinge verdeling van geld en middelen – die ook tussen onderlinge beleidsdirecties zichtbaar kan zijn. Een voorbeeld illustreert dit. Veel ministeries willen inmiddels 'opgavegericht werken' en

doi: 10.5553/Bk/092733872021030004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

dat vereist soms flexibele personeelsinzet. Immers, de maatschappelijke opgave dient zich aan en past niet altijd netjes binnen de organisatiestructuur. Om 'opgavegericht' te werken moet je dus soms gebruikmaken van collega's uit andere onderdelen van het ministerie. 'Prima', aldus een medewerker van een ministerie, 'maar, wij zijn een baten-lastendienst. Mag ik dan ook een factuurtje sturen?' Zo werken de institutionele en organisatorische structuren niet altijd mee.
De spanning tussen deze drie domeinen is ook een strijd om autoriteit: *wie gaat waarover*? Zo denken sommige beleidsambtenaren dat zij ook verantwoordelijk zijn voor het toezichtsbeleid, terwijl toezichthouders zich onafhankelijk voelen. De spanningen zijn merkbaar op de raakvlakken tussen beleid, toezicht en uitvoering. Een directeur van een uitvoeringsorganisatie, zo observeerde ik, sprak over de uitvoeringstoetsen die sinds jaar en dag bijdragen aan de emancipatie van de uitvoering. Als beleid niet uitvoerbaar blijkt, dan voorziet de uitvoeringstoets in een korte feedbackloop door vooraf antwoord te geven op de vraag: 'Is het voorgenomen beleid uitvoerbaar?' Hij voegde daar echter aan toe dat het antwoord op een uitvoeringstoets in de praktijk altijd 'ja' moet zijn, zeker als een bepaald voornemen in het regeerakkoord staat. De bewindspersoon kan, volgens beleidsambtenaren, immers geen 'nee' gebruiken. Het resultaat laat zich raden: toenemende complexiteit en gestapelde wetgeving (zie ook ABDTOPConsult, 2020, p. 39).

4. *De Ministerraad is een slotceremonie*

Er zijn veel mythes over de Ministerraad. Eén mythe houdt in dat de Ministerraad (MR) het dagelijks bestuur van de regering vormt, dat vrijdags vergadert in *beslotenheid* (ministers onder elkaar) en *vertrouwelijkheid* (agenda en notulen blijven 25 jaar geheim). Interviews over de gang naar de MR laten echter een ander verhaal zien (Van Dorp & Rhodes, 2019). Voor deze terugblikkende insiders was de wekelijkse vergadering een sluitstuk van een proces: de meeste beslissingen werden zorgvuldig voorbereid en in materiële zin al eerder genomen. Op vrijdag worden ze vervolgens ceremonieel 'gelegitimeerd' en gecommuniceerd. Zo 'weet' een vakbekwame minister dat hem geen verrassingen te wachten staan tijdens de MR op vrijdag. Dat kan een vakbekwame minister weten, omdat een onderwerp dat nog te omstreden is, niet op de agenda zal verschijnen.
Het credo van deze ceremonie is 'geen verrassingen'. Dit vertaalt zich in een uitvoerig stelsel van (torentjes)overleg, onderraden, coördinerend vooroverleg, bellen en 'vooraf masseren', waar topambtenaren, adviseurs en Kamerleden aan meedoen. Allereerst duidt dat op een monistische praktijk in een dualistisch parlementair stelsel. Ten tweede is dit van belang omdat men dus niet in *beslotenheid* (maar juist met anderen erbij, inclusief topambtenaren en Kamerleden) en niet in *vertrouwelijkheid* beslist; immers, alle tijdelijke omstanders krijgen hun eigen versie van de besluitvorming mee. Besluitvorming is daarmee niet strikt politiek maar politiek-ambtelijk.

Bestuurskunde 2021 (30) 4
doi: 10.5553/Bk/092733872021030004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

Het werk van topambtenaren

5. Tijd en aandacht worden vooral 'binnen' besteed en minder 'buiten'

Wie de afgelopen 25 jaar de bestuurskundige literatuur heeft bijgehouden, kan het idee krijgen dat topambtenaren inmiddels druk zijn met 'network governance' bedrijven en dat zij in 'horizontale' 'collaboratieve' 'arrangementen' 'volgens de bedoeling' 'publieke waarde' 'orkestreren' (voor een overzichtswerk, zie Pollitt & Bouckaert, 2017). Ik chargeer, maar de literatuur beweegt wel die kant op. Daar doe ik dan ook niet aan af, maar mijn onderzoek suggereert ook dat het werken in oude structuren nog belang wordt toegekend en veel aandacht opzuigt. De agenda's van enkele topambtenaren werden – ondanks 'horizontale' ambities – vooral in beslag genomen door de verticale aspecten van hun werk: het adviseren en bedienen van het politieke bestuur en het managen van hun organisaties (Van Dorp, 2018). In de praktijk zijn de horizontale aspecten 'nice to do', maar leggen ze het vaak af tegen het 'need to do' van de politiek-ambtelijke cocon. Maar, niet voor iedereen. Ondanks de gulzige zuigkracht van het politiek-bestuurlijke vinden sommige topambtenaren gelegenheid voor werkbezoeken en intensieve contacten in en met het beleidsveld en zelfs burgers. Dit werd steevast vergezeld van opmerkingen dat dit een uitzondering was.

Voor politieke bestuurders lijkt dit ironisch genoeg eerder andersom te zijn – zij hebben juist nadrukkelijk contact met mensen van buiten de organisatie. Het reilen en zeilen van ambtelijke organisaties, bijvoorbeeld organisatievernieuwing, kan niet vanzelfsprekend op hun aandacht rekenen (bijvoorbeeld Van Dorp & Van de Donk, 2021). 'De bewindspersoon verwacht vooral inhoudelijke advisering', aldus een zuinige SG met reorganisatie-ambities. De uiteenlopende oriëntaties zijn mogelijk compatibel, maar het maakt de politiek-ambtelijke verhoudingen niet eenvoudiger als beide bestuurders van deze 'tandem' ergens anders willen zijn (vergelijk Frequin, 2012).

6. Topambtenaren zijn ook sprinters

Een terugkomend idee is dat politici 'van de korte termijn' zijn en topambtenaren van de 'lange lijnen'. Zo staat Bekkers (2012) metafoor voor hun loopbanen en uithoudingsvermogen, maar ook hun spanningsboog: politici zijn 'sprinters', topambtenaren zijn 'marathonlopers'. In mijn observaties zag ik echter ook veel ambtelijke sprinters. De politieke conjunctuur, gebeurtenissen in het beleidsdomein en crises bieden elke dag gespreksstof en blijken ankerpunten in de geplande gesprekken. Men wijkt zelden af van het stramien dat de volgeplande agenda biedt, maar de inhoud van gesprekken en overleggen staat snel in het teken van het onderwerp van de dag.

Zo kon een DG vrijwel elk gesprek van de dag invullen met een interpretatie van de ontstane politieke crisis rondom een gelekt akkoord. De vergaderingen stonden al gepland, maar de inhoud boog zich naar de actualiteiten. Dat geldt niet alleen voor beleidsdirecties. Ook een Inspecteur-Generaal had veel aandacht voor een 's ochtends aangekondigde staking in het beleidsdomein en wilde persoonlijk op de hoogte worden gehouden van ontwikkelingen, adviseerde over de woordvoeringstrategie van de minister en sprak met relevante vertegenwoordigers. Natuurlijk

doi: 10.5553/Bk/092733872021030004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

zijn er ook de 'lange(re) lijnen', bijvoorbeeld het coalitieakkoord, begrotingen of het imago van de organisatie, die een marathonaanpak vereisen. Daar wordt ook aan gewerkt, maar weinig topambtenaren konden de verleiding van het sprinten weerstaan.

7. Topambtelijk vakmanschap is mensenwerk

In een interview werd oud-topambtenaar Tjibbe Joustra gevraagd naar de Haagse 'sluipwegen'. Zijn antwoord was treffend: 'Sluipwegen? Ik bel gewoon even rond' (Meeus, 2019). Dit vakmanschap speelt zich af tussen de mensen, als scharnier tussen politiek, organisatie en buitenwereld, en werkt met de voorhanden middelen. Dat maakt het werk – vergelijkbaar met hoe frontlinieprofessionals bemiddelen tussen 'buiten' en 'binnen' – dus ook 'grenswerk' op het snijvlak van verschillende (politieke) organisatiedelen, bijbehorende logica's en belangen (zie ook Blijleven et al., 2019).

Ik zag dat topambtenaren zelden alleen zijn. Integendeel, ze werden voortdurend omringd door medewerkers, secretaresses, bodes en chauffeurs. Ze plaatsten zichzelf tientallen uren per week in vergaderingen, besprekingen en bijeenkomsten. Ook hadden de meeste topambtenaren geen bureau met computer, maar een vergadertafel in hun kamer staan. Er wordt overdag nauwelijks tijd besteed aan solistische activiteiten zoals lezen, laat staan schrijven. Het leeswerk gebeurt in de auto, 's avonds en in het weekend.

Topambtenaren leggen hun persoon, inclusief hun eigenheden en eigenaardigheden, in hun ambt. Wanneer zij hun ambt beoefenen, komt die persoon er weer uit (vergelijk Van Twist et al., 2017). Veel topambtenaren zien het 'lezen' van hun bestuurders dan ook als een belangrijke vaardigheid. Dit vereist voor de meesten echter regelmatig contact met de persoon die het ambt vervult, in plaats van schriftelijk contact met 'de minister' die op de werkvloer schittert in afwezigheid. Zo nam een beleidsdirecteur tijdens mijn observaties de tijd om een medewerker uitleg te geven bij de persoonlijke omstandigheden van een bestuurder nadat deze haar woedend had toegeschreeuwd. Zo werd politieke sensitiviteit (hier *persoonlijke* sensitiviteit) overgedragen aan iemand die de bestuurder zelden ontmoet.

8. Topambtenaren doen aan (strategische) versimpeling

Omdat topambtenaren leidinggeven aan ambtelijke organisaties, zijn zij niet noodzakelijk de persoon met de meeste inhoudelijke kennis. Wel zitten zij in het knooppunt van allerlei informatiestromen en netwerken. Zij zien hun rol, vertelden een aantal topambtenaren, niet primair als het toevoegen van inhoudelijke kennis, maar in het duiden en interpreteren van de bredere context waarin de organisatie zich bevindt. Zo schatten ze de politieke haalbaarheid van plannen in en kunnen ze soms kennis delen uit de bestuurlijke boezem. Door deze (selectieve) duiding te delen met hun medewerkers of door te geven aan hun bestuurders zijn zij bezig met '*teaching reality*': ze scheppen een beeld van hoe de relevante context is veranderd ('t Hart & Tummers, 2019, p. 39). Ook onderdrukken zij schijnbaar 'overbodige' informatie doordat ze een selectie maken in de informatiestroom. Op hun beurt willen zij immers niet te veel en niet te weinig informeren (Van Thijn & Cardoso Ribeiro, 2004).

Bestuurskunde 2021 (30) 4
doi: 10.5553/Bk/092733872021030004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

Het selecteren, prioriteren en onderdrukken van informatie is het 'strategisch versimpelen' van de werkelijkheid. Zo worden de keuzes en pijnpunten afgepeld en worden zij benoembaar. Dit is een subjectief proces dat iedereen anders doet. De ene topambtenaar hamerde steeds op de politieke haalbaarheid van een voorstel, een ander vroeg door naar de prioriteiten en naar wat bleef liggen, weer een ander had extra oog voor uitvoeringsimplicaties.

Ambtelijk vakmanschap: van publieke naar openbare functies

Een belangrijke uitdaging voor topambtenaren in de komende tijd is het beoefenen van ambtelijk vakmanschap in de openbaarheid als zaken ergens over gaan en op scherp staan (zie ook Grube, 2019). Ambtelijk vakmanschap is altijd *publiek* geweest. Werken voor Nederland, publieke financiën en politieke sturing hoorden er altijd bij. Echter, door toenemende transparantie, verantwoordingsdruk en media-aandacht lijkt het ambtelijk vakmanschap ook sterk *openbaar* te worden (vergelijk Raad van State, 2020). Topambtenaren worden zo nu en dan in de openbaarheid getrokken. Het departement is namelijk een glazen huis. Bij een zoektocht naar een zondebok kunnen niet alleen politici maar ook topambtenaren – terecht of niet – eenvoudig worden gevonden. Dit gold de afgelopen jaren voor verschillende departementen, waaronder Financiën en Justitie en Veiligheid. Zo vormen kopstukken van ambtelijke organisaties een ventiel waarmee politieke en maatschappelijke overdruk kan worden vrijgelaten.
Als er meer verantwoording wordt verwacht van topambtenaren, dan hebben zij wellicht ook enige speelruimte nodig. Het *openbare* ambtelijk vakmanschap is dan zowel *proactief* in het vertegenwoordigen van de eigen organisatie en haar narratief, als *reactief* in het omgaan met verantwoordingsdruk van buiten. Toch observeerde ik onder topambtenaren weinig enthousiasme. Een mogelijke verklaring is het verschil in de institutionele spelregels: in de Haagse binnenkamers gelden de observaties 1-4, daarbuiten gelden andere spelregels. Ook is het gedrag van topambtenaren (observaties 5-8) mogelijk vooral 'binnen' effectief. Het gros van de topambtenaren verkiest – al dan niet ingegeven door een ingesleten interpretatie van de 'Oekaze Kok' – de interne fluistertoon boven de microfoon. Een aantal heeft zelfstandig, maar nooit losgezongen van hun bestuurder(s), ontvankelijkheid verworven in het openbaar. Veel topambtenaren zijn echter terughoudend en richten zich op hun bestuurders als hun *authorising environment*. De vraag is of topambtenaren dit zich kunnen blijven veroorloven. Sommige topambtenaren traden opeens in de openbaarheid, met ingrijpende consequenties.

Conclusie: het politiek-ambtelijke grensverkeer

In dit artikel heb ik, gebaseerd op gepubliceerd en lopend onderzoek, acht observaties over ambtelijk vakmanschap aan de top gedeeld, in het licht van het beoefenen van volatiel politiek-ambtelijk grensverkeer. Deze hebben waarde voor de bestuurskunde omdat ze zicht geven op het gedrag van invloedrijke, maar tot nog toe relatief beperkt bestudeerde actoren in het openbaar bestuur.

doi: 10.5553/Bk/092733872021030004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

Deze observaties hebben twee belangrijke implicaties. Ten eerste: naast de beleden werkelijkheid van soepel politiek-ambtelijk samenspel en 'één overheid' die 'opgavegericht' werkt, is er een andere politiek-ambtelijke praktijk waarin 'geen verrassingen' het credo is en politieke en ambtelijke domeinen duidelijk gedifferentieerd zijn. Wie 'Den Haag' wil begrijpen of veranderen, dient zich daar bewust van te zijn. De institutionele context-observaties (observaties 1-4) geven een beeld van de overtuigingen die topambtenaren hebben (bijvoorbeeld politiek-ambtelijk onderscheid als normatief ankerpunt) en van de tradities die zij als relevant zien (bijvoorbeeld de gang naar de Ministerraad en het principe 'geen verrassingen').
Ten tweede: topambtelijk werk op het grensvlak van politiek en bestuur is vooral relationeel en is geworteld in de culturele spelregels van het systeem. Die spelregels kunnen echter veranderen en daarmee ook de aard van het werk (observatie 5-8). Zo lijkt de publieke functie die topambtenaren vervullen, ook steeds meer *openbaar* zichtbaar en daarmee bediscussieerbaar te worden. Ook staat het traditionele werken in door de ministeriele verantwoordelijkheid bepaalde kokers en sectoren onder grote druk van de maatschappelijke roep om meer integraliteit (niet alleen qua beleid, maar ook integraliteit van beleid, uitvoering en toezicht). Nu de verwachtingen en spelregels voor politiek-ambtelijk verkeer lijken te veranderen, is het de vraag of de ontwikkeling van bijbehorend vakmanschap (tijds- en aandachtsverdeling, anticiperen op openbare verantwoording) daarmee in de pas loopt. In ons turbulente tijdsgewricht kunnen diepgewortelde topambtelijke rolopvattingen en repertoires allicht worden ingehaald door de wetten en mores van samenleving en politiek. Willen topambtenaren vakmensen blijven, dan zullen ze die veranderingen 'buiten' tijdig en trefzeker moeten omzetten in hun denken en handelen 'binnen'. De recente stroom van pittige en voor betrokkenen pijnlijke incidenten suggereert dat er werk moet worden gemaakt van die aanpassingen.
Gezien de verwevenheid van de uitvoerende macht en de ambtelijke top is er weinig reden om te denken dat trends die de politiek raken, de ambtelijke organisaties zullen overslaan. Het is een vak apart, maar de verantwoordingsroep gaat niet voorbij aan topambtenaren. Nader onderzoek naar politiek-ambtelijke verhoudingen en ambtelijk vakmanschap zou zich wat mij betreft daarom moeten concentreren op de aard, omvang en bijbehorende implicaties van openbaarheid van topambtelijk werk. Een empirische mogelijkheid is het systematisch in kaart brengen van openbare uitingen van topambtenaren (bijvoorbeeld op Twitter) en de reacties daarop, gekoppeld aan onderzoek naar hoe topambtenaren daartegen aankijken.

Literatuur

ABDTOPConsult. (2020). *Werk aan Uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse*. Den Haag.
Alford, J., Hartley, J., Yates, S., & Hughes, O. (2017). Into the purple zone: Deconstructing the politics/administration distinction. *American Review of Public Administration*, *47*(7), 752-763.
Bekker, R. (2012). *Marathonlopers rond het Binnenhof*. Den Haag: Boom.
Berg, C. van den. (2017). Dynamics in the Dutch policy advisory system: Externalization, politicization and the legacy of pillarization. *Policy Sciences*, *50*(1), 63-84.
Blijleven, W., Hulst, M. van, & Hendriks, F. (2019). *Publieke bricoleurs*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

doi: 10.5553/Bk/092733872021030004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

Dorp, G. H. van. (2018). Trapped in the hierarchy: The craft of Dutch city managers. *Public Management Review*, *20*(8), 1228-1245.

Dorp, G. H. van, & Donk, W. B. J. van de. (2021). *The Netherlands: The King's Commissioner deals with dualities*. In G. Tanguy & J. M. Eymeri-Douzans (Eds.), *Prefects, governors & commissioners: A European survey on the territorial representatives of the State* (pp. 189-212). London: Palgrave Macmillan.

Dorp, G. H. van, & Hart, P. 't. (2019). Navigating the dichotomy: The top public servant's craft. *Public Administration*, *97*(4), 877-891.

Dorp, G. H. van, & Rhodes, R. A. W. (nog te verschijnen). *The Netherlands: how weak prime ministers gain influence*. In Kolltveit, K., Shaw, R. (Eds.). Core executives in a comparative perspective: Governing in complex times. London: Palgrave Macmillan.

Frequin, M. (2012). *Met ministers op de tandem*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Graaf, G. de. (2011). The loyalties of top public administrators. *Journal of Public Administration Research and Theory, 21*(2), 285-306.

Grube, D. (2019). *Megaphone bureaucracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hart, P. 't. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0*. Den Haag: NSOB.

Hart, P. 't, & Tummers, L. (2019). *Understanding public leadership* (2nd ed.). London: Red Globe Press.

Hart, P. 't, & Wille, A. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.

Hustedt, T., & Salomonson, H. (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, *80*(4), 746-765.

Meeus, T. J. (2019, 20 april). Een Haagse routinier vertelt waarover politici pas écht bezorgd moeten zijn. *NRC Handelsblad*, p. 13.

Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and behavior of public managers amidst ambiguity*. Delft: Eburon.

Ostaijen, M. van. (2016). De wil van Wilson. *Bestuurskunde, 25*(4), 94-104.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.

Raad van State. (2020). *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*. Den Haag.

Schmidt, E. (2015). Snijden in eigen vlees. *Bestuurskunde*, *24*(3), 8-16.

Thijn, E. van, & Cardoso Ribeiro, T. (2004). *De informatie-paradox*. Utrecht: Lemma.

Twist, M. van, Jong, I. de, Steen, M. van der, & Schulz, M. (2017). *Self as tool: Het vermogen om vakkundig jezelf te zijn in politiek-ambtelijke verhoudingen*. Den Haag: NSOB.

Wal, Z. van der. (2016). De 21ste-eeuwse overheidsmanager. *Bestuurskunde*, *25*(3), 78-89.