REISVERSLAG: UIT HET LAND VAN OVERHEIDSLEIDERSCHAP
MET REISAGENDA VOOR AMBTELIJK LEIDERSCHAP



Motto: "Het gaat niet om het aankomen maar om de reis."

MARK FREQUIN
Maart 2021

INHOUDSOPGAVE

1. EEN ZOEKTOCHT 5
2. LEIDERSCHAP GEWENST?! 7
3. AMBTELIJK LEIDERSCHAP 9
4. VAN ZOEKTOCHT VIA REISVERSLAG NAAR REISAGENDA 10
5. IN EEN TURBULENTE TIJD 12
   - 5.1 Urgentie voor leiderschap neemt toe 12
   - 5.2 Wel/niet voldoende urgentie? 12
   - 5.3 Sturen in de mist 12
   - 5.4 Leiderschap in deze tijd anders?! 13
   - 5.5 Hoge snelheid en scherpe toon media 13
   - 5.6 Politieke turbulentie = ambtelijke turbulentie 14
   - 5.7 Leiderschap in rare tijden 14
   - 5.8 Is leiderschap in crisistijd anders? 15
   - 5.9 Wat kunnen wij vasthouden van de crisisaanpak? 15
   - 5.10 … en dan komt nog de crisis na de crisis 16
   - 5.11 Korte termijn én lange termijn verbinden 16
   - 5.12 Van puzzels naar mysteries 16
   - 5.13 In de war 17
6. Samenleving stelt eisen en heeft verwachtingen 18
   - 6.1 Er wordt meer gevraagd en minder geaccepteerd 18
   - 6.2 Kennis is cruciaal, maar feiten doen er minder toe 18
   - 6.3 Wij kennen inmiddels een platformsamenleving 19
   - 6.4 Met een overvloed aan data 19
   - 6.5 Voor elk standpunt 'n hoogleraar 20
   - 6.6 Het draait om het perspectief van burger en bedrijf 20
   - 6.7 Geef de overheid een gezicht 20
   - 6.8 De overheid heeft meerdere gezichten 21
   - 6.9 Andere bril 21
   - 6.10 Menselijke maat 22
   - 6.11 Beleid maak je niet vanachter een bureau 22
   - 6.12 Durven differentiëren 22
   - 6.13 Belofte ' alles wordt beter' 23
   - 6.14 De overheid moet het gewoon goed doen 23
   - 6.15 Openbaarheid kent twee kanten 23
7. HET COMPLEXE OVERHEIDSGEBOUW 25
   - 7.1 De overheid is "in de rui" 25
   - 7.2 Het overheidshuis wordt permanent verbouwd 25
   - 7.3 Het wordt drukker 25
   - 7.4 De overheid is geen productiebedrijf 26
   - 7.5 Het risicomijdend gedrag neemt toe 26
   - 7.6 De kunst van het vereenvoudigen 26
   - 7.7 Woud aan regels 27

7.8 Het belang van goede uitvoering 27
7.9 Nederland een topland op het gebied van publiek leiderschap?! 27
7.10 Visie op de overheid?! 28
7.11 Vraagstukken houden niet op bij de grens; zij beginnen daar vaak 28
7.12 Én platter én hiërarchischer 29
7.13 Gelijk én verschillend; één overheid? 29
7.14 Gemeenten-provincies-rijk 29
7.15 Grenzeloos samenwerken 30
7.16 Het mooie van kokers 30
7.17 Verschillende rollen 30
7.18 Het belang van innovatie door de overheid 31
7.19 Gelijkwaardigheid Uitvoering – Toezicht-Beleid 31
8. POLITIEK-AMBTELIJK SAMENSPEL 32
8.1 De kunst van het gelijk oversteken 32
8.2 Zweefvliegtuig en tractor 32
8.3 Spanning op de lijn 32
8.4 Professionele autonomie 33
8.5 Van tandem naar (alcoholvrije) bierfiets?! 33
8.6 De nieuwe bontkraag 34
8.7 De hofnar ontbreekt 34
8.8 De minister uit de wind houden 34
8.9 Tegenspraak gevraagd 35
8.10 Meer ruimte nodig én ruimte wordt kleiner 35
8.11 Politieke primaat 36
8.12 Afstand Kamerleden en ambtenaren 36
8.13 Wij eindigen in een puntenwolk van het Planbureau 37
8.14 De informatieparadox 37
9. HET DRAAIT OM DE PERSOON 38
9.1 Wat maakt iemand een leider? 38
9.2 Het draait om de persoon 38
9.3 Leiderschap is niet één blonde reus maar gaat over gedeeld leiderschap 39
9.4 Leiderschap is niet alleen van de top 39
9.5 Boven het maaiveld en afzagen bij de enkels 40
9.6 Veelkleurigheid ja/nee?! 40
9.7 Fijn dat jij iets toevoegt, maar.... 40
9.8 Lef en luisteren 41
9.9 Geen pantser maar een ruggengraat 41
9.10 Netwerkleiderschap is hanteren van mogelijk tegenstrijdige handelingen 42
9.11 Niet iedereen is een topper 42
10. "SPELREGELS"/ VOORWAARDEN VOOR LEIDERSCHAP BINNEN DE OVERHEID 43
10.1 Veiligheid is een basisvoorwaarde bij publiek leiderschap 43
10.2 Fouten maken mag 43
10.3 Leiden is het organiseren van het leren 44
10.4 Leren wij wel? 44

10.5 Kennis verdwijnt?! 44
10.6 Relatief gesloten vesting 45
10.7 Kwaliteit van mobiliteit 45
10.8 Samenwerken is lastig 45
10.9 Kluitjesvoetbal 45
10.10 Ruimte krijgen en ruimte nemen 46
10.11 Verantwoording afleggen 46
10.12 Controle is beter 46
10.13 Vertrouwen geven/krijgen 46
10.14 Buiten de lijntjes kleuren 47
10.15 Apolitieke benoemingen 47
10.16 Spanning: 'Politiek sensitief' niet genoeg of juist te veel 47
10.17 Ambtenaren onder het mediavergrootglas 47
10.18 Esprit de corps 48
10.19 Extern communiceren? 48
10.20 HRM-spelregels zijn hulpmiddel en geen doel 48
10.21 Loopbaanplanning 49
11. NAAR EEN AGENDA VOOR AMBTELIJK LEIDERSCHAP 50
11.1 Turbulente tijd 51
11.2 De samenleving stelt eisen aan de overheid 52
11.3 Een herkenbaar en stevig 'overheidsgebouw' 54
11.4 Politiek – ambtelijke samenwerking 56
11.5 Het draait om de persoon 58
11.6 Nieuwe spelregels/afspraken 59
12. REISDOELEN 63
12.1 Het zoeken naar leiderschap 63
12.2 Slingerbewegingen?! 63
12.3 Overheid en leiderschap 64
12.4 Van reisverslag en reisagenda naar reisdoelen 65
12.5 De reis 66
13. Bijlagen 67
13.1 Gesprekslijst leiderschap 67
13.2 Bijeenkomsten/optredens over leiderschap 71
13.3 Samenwerking 73
13.4 Publicaties 73
13.5 Bronvermelding 73

1. EEN ZOEKTOCHT

September 2019 ben ik begonnen met mijn zoektocht naar leiderschap in en door de overheid. Aanleiding voor mijn zoektocht was het verzoek vanuit de Algemene Bestuursdienst om de visie op leiderschap in de overheid te vernieuwen. Op dat verzoek heb ik aangegeven dat ik niet een visie wilde opstellen als ik niet meer gevoel en kennis zou hebben van de vraagstukken die spelen rondom leiderschap. Om een visie te kunnen maken moet je eerst weten wat er speelt. En dan kan de visie uiteindelijk een uitkomst zijn als duidelijk is welke vraagstukken om welke oplossing vragen, om welke richting vragen. Dat was akkoord en vervolgens ben ik zoek gegaan.

Centraal in mijn zoektocht stonden daarom vraagstukken die spelen op het vlak van leiderschap. Wat maakt leiderschap lastig?; wat zijn lastige dilemma's?; waar zit spanning?; wat gaat goed en wat niet goed?; waar zijn we trots op bij de overheid en waar vinden wij dat het veel beter kan? Daarbij is het belangrijk om zicht te krijgen op factoren die daarbij een grote rol spelen.
Wellicht vreemd voor velen die ik onderweg sprak was ik meer geïnteresseerd in wat leiderschap moeilijk maakt, dan dat ik gelijk de antwoorden wilde horen. Natuurlijk zijn antwoorden zeer relevant. Maar in overheidsland 'jumpen' wij al snel 'to solutions', vaak nog voordat we weten wat het probleem precies is. Dat leek mij geen goede aanpak. Oplossingen beklijven pas als er een gedeeld gevoel voor urgentie is en als we goed weten voor welk vraagstuk wij welk antwoord willen geven.

De weg die ik gekozen heb, is met heel veel mensen in gesprek te gaan. En hen daarbij de vraag stellen wat bij hen opkomt als ik 'op het knopje leiderschap druk'. De start van elk gesprek was dat ik vooral wilde luisteren naar wat voor mijn gesprekspartners relevant was. Dat kon gaan om problemen, wensen, opvattingen, ervaringen of beelden. Bij de start van het gesprek gaf ik aan te willen luisteren, maar dat ik niet geslaagd was voor de 'cursus luisteren', dus dat ik in de loop van het gesprek vragen zou gaan stellen of ervaringen van anderen zou gebruiken om meer duiding te krijgen. Het heeft geleid tot meer dan 200 gesprekken; gesprekken die stuk voor stuk geweldig leerzaam en heel vaak leuk waren. Ik ben al mijn gesprekspartners zeer dankbaar voor de rijke en open gesprekken. Behalve deze individuele interviews heb ik ook aan meer dan 50 bijeenkomsten deelgenomen, vaak als inleider maar soms ook als voorzitter of deelnemer. Ook uit deze bijeenkomsten heb ik veel gehaald voor mijn reisverslag.
In de bijlage zit de lijst van mijn gesprekspartners alsmede een lijst van de bijeenkomsten waaraan ik deelnam. Het is een mooie, zo niet bonte, verzameling van mensen binnen en buiten de overheid, jong en oud, hoogleraren en journalisten, Kamerleden en topambtenaren, burgemeesters en afdelingshoofden, mensen van adviesbureaus en leiderschapsdeskundigen, belangenbehartigers en leden van de Raad van State, uitvoerders en beleidsbepalers, ... Veel invalshoeken om zo goed zicht te krijgen op wat de leiderschapservaringen en de leiderschapsopgaven in en van de overheid zijn. Daarbij heb ik bewust gezocht naar mensen die op meerdere plekken binnen en buiten de overheid hebben gewerkt/werken.

Omdat de overheid voor burgers en bedrijven bestaat uit een combinatie van Gemeente, Provincie en Rijk wilde ik alle 'overheidslagen' in mijn zoektocht betrekken. Waarbij het natuurlijk ook ging om de samenhang. Het accent in mijn zoektocht heeft gelegen bij het Rijk. Maar ik heb meerdere uitstapjes gemaakt naar andere overheidsniveaus en overheidsorganisaties. En omdat leiderschap zich niet alleen in de top voordoet, wilde ik mijn aandacht richten op 'hoog en laag' in de organisatie. Leiderschap kan overal getoond worden, ongeacht de plek in een organisatie.

Door de vele verschillende gesprekken levert mijn zoektocht een beschrijving op van een groot en divers landschap. Het is mijn beschrijving geworden van het leiderschapslandschap. Ik heb geprobeerd alle opmerkingen en opvattingen, die ik hoorde, te verwerken. Maar het is mijn weergave van die gedachten en mijn kleur van schrijven. Daarbij heb ik geprobeerd duidelijk te zijn, geen ‘meel in de mond te nemen’ en wat kleurrijk de issues te beschrijven. De voorbeelden of illustraties zo u wilt zijn uit mijn eigen ervaring. Maar ik hoop dat het veel herkenning geeft aan in eerste instantie alle mensen die ik sprak. Maar ook aan andere mensen die betrokken zijn bij het leiderschap in en van de overheid, zowel binnen als buiten de overheid.
Het reisverslag mondt uiteindelijk uit in een reisagenda of reisgids. Daarmee wil ik iedereen, die verbetering van het leiderschap wil oppakken, een handvat bieden.

Het opleveren van dit reisverslag heeft enige vertraging ondervonden. Reden daarvoor is dat ik in maart 2020 door VWS ben gevraagd een crisisorganisatie voor beschermingsmiddelen in de zorg op te zetten en vervolgens te leiden. Door de Corona-pandemie was er in maart een schreeuwend tekort aan mondmaskers en andere beschermingsmiddelen. Uiteraard kreeg deze opdracht, gezien het maatschappelijk belang, voorrang. Nadat ik met veel andere betrokkenen uit zorg en markt en overheid had gezorgd voor meer dan 2 miljard hulpmiddelen heb ik deze crisiswerkzaamheden afgerond om weer volop aandacht te besteden aan de leiderschaps-agenda. Alleen werd ik vervolgens in oktober 2020 weer door VWS gevraagd om een Dienst Testen op te zetten en te leiden. Wederom kreeg dit door de grote maatschappelijke druk prioriteit. Toch is het mijn ambitie gebleven om tegelijk ook de voortgang van de leiderschapsagenda te bewerkstelligen. Het resultaat ligt nu voor u. Doordat ik veel energie heb moeten geven aan het crisismanagement, heb ik het reisverslag in verschillende stappen gedurende een jaar geschreven. Daardoor kan het zichtbaar zijn dat het document gedurende bijna een jaar is geschreven en dat er overlappingen staan in de tekst. Regelmatig moest ik de pen weer neerleggen vanwege de Corona-drukte. In de leiderschapszoektocht heb ik overigens wel goed gebruik kunnen maken van mijn crisiservaringen.

2. LEIDERSCHAP GEWENST?!

Er lijkt rondom en in de overheid een groot verlangen naar leiderschap te bestaan. In de crisistijd is dat verlangen groter geworden, maar het was al aan het opkomen. Nu is de vraag naar leiderschap van een eeuwigdurende schoonheid, maar er zijn periodes waarin het minder pregnant naar voren komt. We leven nu echter in een tijdperk, zo lijkt het, waarin nadrukkelijk leiderschap wordt gevraagd. Sterker nog, er wordt gesproken van een zekere urgentie. Dat heeft te maken met de turbulentie die wordt ervaren. Als onzekerheden toenemen en er zelfs angst is voor wat gaat komen, wordt leiderschap belangrijk. Dat is zeker in crisistijd, en zo beleven wij de Corona-pandemie, het geval.

Niet voor iedereen, die ik sprak, is het overigens een lonkend begrip. Leiderschap is voor sommigen ook een 'jeukwoord'. Het wordt volgens hen uit de kast gehaald als we niet meer weten wat te doen. En als het getoond wordt, is het lang niet voor iedereen acceptabel. Nederlanders worden graag geleid, maar willen er geen last van hebben. En leiderschap ja, maar leiders nee.

Leiderschap is een wat ongrijpbaar fenomeen. Het lijkt de heilige graal wel. Panacee voor alles, maar moeilijk te vangen. Op mijn vragen wat het precies is komen veel verschillende duidingen. Woorden als heldhaftig en authentiek vallen vaak. Maar Willem Frederik Hermans beschreef ooit al een held als iemand die ongestraft iets onvoorzichtigs heeft gedaan. En ook dictators zijn tenslotte authentiek.
Er is niet één antwoord op de vraag wat leiderschap is. Het kan afhankelijk zijn van de context waarin wordt geopereerd, van het samenspel dat plaatsvindt of van de persoon die het toont. Interessant is dat leiderschap vooral zichtbaar is als het er niet is. Het klinkt Cruijffiaans, maar iedereen ziet het scherp als er geen leiderschap wordt getoond. In het gesprek bij het koffieapparaat kost het de koffiedrinkers geen moeite om vingers op zere plekken te leggen. Daarom hanteer ik deze omgekeerde definitie: leiderschap zie je pas als het er niet is.

En dat geldt zeker aan de top. Leiderschap kan overal in de overheid worden getoond. Van laag tot hoog. Maar als het in het topmanagement ontbreekt, valt het op.
Management en leiderschap zijn niet hetzelfde. Maar als bij management leiderschap ontbreekt, is dat vervelend. Zonder leiderschap is management betekenisloos. En voor de goede orde, zonder management raakt leiderschap losgezongen.

Over zowel leiderschap als over management zijn boekenkasten vol geschreven. Als je op het woord leiderschap klikt op het internet dan krijg je meer dan een miljoen hits. Klik je op het Engelse 'leadership' dan gaat het om nog veel meer hits. Al deze wijsheid laat ik in dit verband nog even voor wat het is.
Wat mij wel helpt in het onderscheid tussen leiderschap en management, alsmede over het samenspel, is het verhaaltje van Noach, afkomstig van Ben Rich[1] als ik het goed heb. Toen Noach zag dat de zondvloed zou toeslaan, nam hij het besluit dat er een boot moest worden gebouwd, waarop alle dieren twee aan twee konden worden gered; dat was leiderschap. Toen de dieren op de boot zaten, zorgde hij ervoor dat de olifanten niet zagen wat de konijnen aan het doen waren; dat was management.

Leiderschap en management gaan hand in hand. Zij hebben elkaar nodig. Leiderschap is gericht op wat zou kunnen zijn. En management regelt wat er is. In gesprekken krijg ik zowel te horen dat er niet altijd leiderschap wordt getoond in de overheid, maar ook dat er te weinig management is. Wat ik mee krijg is dat er een onbalans is tussen leiderschap en management. Het ontbreekt enerzijds in de overheid aan een 'kazerne-organisatie' die erop gericht is om zaken strak te organiseren. En te vaak wordt het wiel opnieuw uitgevonden, terwijl het niet altijd om maatwerk gaat, maar om standaarden en gestructureerde uitvoering. 'Opgave-gericht-werken' of eerder 'issue-management' moet je niet voor alles uit de kast halen ook al is het heel aantrekkelijk. Tegelijk is nodig: visie, bezieling, creativiteit, fouten maken én toegeven, slagkracht en innovatie; woorden die meer bij leiderschap horen.
Wat je dus vooral niet mag vergeten is de verbinding tussen leiderschap en management. Want als leiderschap door de overheid moet worden getoond is het ook belangrijk dat er leiderschap door het management in de overheid wordt getoond.

[1] Het verhaal van de rode zebra, leren van leiderschap, Ardis

In leiderschap zit het woord leiden. Dat betekent mensen richting geven, initiatief te nemen, aan te zetten tot handelen of ondernemen, stappen doen zetten, grenzen laten opzoeken, mogelijk buiten de lijntjes te kleuren. Het is ieder geval geen passieve bezigheid. Ook al kan het betekenisvol zijn juist op de handen te gaan zitten. Laissez-faire kan ook een vorm van daadkracht zijn.
Het vraagt om goed samenspel met de mensen die je leidt. Leiderschap moet je tonen, maar moet ook geaccepteerd worden. Het gaat om de acceptatie. Net als gezag wordt leiderschap niet zozeer geclaimd, maar vooral gegund. Belangrijk is daarbij de geloofwaardigheid. Dat speelt met name als het bij woorden blijft en niet in daden zichtbaar is.

Dat brengt mij terug bij het begin van deze paragraaf. Leiderschap door de overheid wordt door de samenleving gevraagd. Dat leiderschap moet getoond worden. Dat vraagt ook om zichtbaar en voelbaar leiderschap in de overheid. Leiderschap die door iedereen, van hoog tot laag, in de overheid kan worden getoond. Maar zeker door het topmanagement moet worden getoond.

En aan dat leiderschap hangt niet een vaste definitie. Het kent een diversiteit aan verschijningsvormen. Leiderschap kan op duizend-en-één manieren worden omschreven, maar elke beschrijving schiet tekort[2]. Het is fundamenteel persoonlijk en situationeel. Of zoals Herman van Rompuy, eerste president van de Europese Unie, het zei:" Je kan het niet definiëren, maar iedereen erkent als het gebeurt".

[2] Koen Marichal en Jesse Segers; de kleren van de leider, 2017

3. AMBTELIJK LEIDERSCHAP

Eigenlijk is 'ambtelijk leiderschap' een oxymoron. Deze stijlfiguur zegt dat twee woorden worden gecombineerd die elkaar eigenlijk tegenspreken. Een ambtenaar wordt geacht dienstbaar te zijn aan de politieke leiding. En daarmee kan er eigenlijk geen sprake zijn van leiderschap door ambtenaren. Maar dat doet onrecht aan de mogelijkheden die ook ambtenaren, zeker topambtenaren, hebben om leiderschap te tonen en ontkent de opgaven die spelen. Maatschappelijke vraagstukken zijn zo groot en complex dat ook van ambtenaren leiderschap wordt gevraagd.

In dit reisverslag staat het ambtelijk leiderschap centraal. Maar je kunt het ambtelijk leiderschap niet los zien van politiek leiderschap. Het samenspel is cruciaal. Zij hebben elkaar nodig en zijn sterk met elkaar verbonden. Daarom zal dit reisverslag op bepaalde plaatsen ook gaan over politiek leiderschap. Samen geven zij gezicht aan de overheid.

Voor burgers en bedrijven is het knap frustrerend als zij niet in contact zijn of komen met de overheid. Zij hebben recht op een aanspreekbare overheid, een overheid met een 'gezicht'. Dat gezicht moeten zeker ambtenaren aan de overheid geven. Maar dat valt niet mee.

Niet de burger of het bedrijf lijken leidend. Nee, de overheidssystemen zijn vaak leidend, als uitwerking van steeds complexere regels. Daarmee dreigen ambtenaren niet-zelfstandig denkende uitvoerders te worden. Dat kan toch niet de bedoeling zijn. Dan kun je het werk van ambtenaren net zo goed laten verrichten door robots. Daarvoor trekken wij toch geen getalenteerde jonge mensen aan. De kunst is juist gebruik te maken van opgetelde intelligentie van mensen die bij de overheid zijn gaan werken om het verschil te willen maken. Mensen die verstandige besluiten kunnen nemen en recht kunnen doen aan de vraagstukken die burgers en bedrijven ervaren.

Dat er grenzen zijn aan wat ambtenaren kunnen doen, is evident. Bij elk vraagstuk wordt de overheid grote macht toegedicht, de almachtige overheid. Maar er is tegelijk ook sprake van een onmachtige overheid, een overheid die niet alles kan en vaak ook niet moet gaan oplossen. Dat zou zeker onrecht doen aan de kracht van en in de samenleving. Ambtelijk leiderschap kan dan, in samenspel met politiek leiderschap, inhouden dat er juist niet gehandeld wordt.
Kunst is wel om goed gericht te zijn op wat maatschappelijk aan de hand is en wat daarmee van de overheid wordt gevraagd. En dat kan juist niet of juist wel handelen betekenen.

Dat vraagt ook om samenhang tussen leiderschap door de overheid en leiderschap binnen de overheid. In dat verband kreeg ik de zin 'buiten winnen' is 'binnen beginnen' mee. Wil je als ambtenaar leiderschap tonen naar buiten toe dan vraagt dat ook leiderschap in de overheidsorganisatie. In dit reisverslag komen daarmee zowel het vraagstuk van leiderschap dóór de overheid als het vraagstuk van leiderschap in de overheid aan de orde.

Evident is dat leiderschap moet worden getoond in de ambtelijke top van de overheid. Maar leiderschap zit niet alleen in de top. Dat kan zichtbaar zijn op alle plekken binnen de overheid, hoog en laag in de hiërarchie, door jong en door oud, door uitvoerders en door beleidsmensen, door gemeenteambtenaren en door rijksmedewerkers, door kort zittende medewerkers en door lang zittende medewerkers etc. Dat leiderschap kan getoond worden in verschillende rollen en verschillende posities. Essentieel is wel dat het in samenspel met de politiek bestuurders kan worden getoond.

4. VAN ZOEKTOCHT VIA REISVERSLAG NAAR REISAGENDA

Mijn zoektocht ben ik begonnen met het opstellen van een lijst van circa 100 sleutelpersonen binnen en buiten de overheid. Al deze personen heb ik de vraag gesteld wat zij van het leiderschap door de overheid en van het leiderschap in de overheid vonden.
Daarbij ging primair mijn interesse uit naar wat zij als opgaven zagen, waar goede voorbeelden zichtbaar waren, wat goed gaat en wat niet goed gaat op dit vlak, wat lastige vraagstukken zijn, welke dilemma's zich voordoen, wat spanningsbogen zijn, welke paradoxen zich voordoen, ... oftewel, wat speelt er op het vlak van leiderschap. Daarbij was ik vooral geïnteresseerd in wat de redenen waren dat het lastige vraagstukken en ingewikkelde dilemma's zijn. Voorop stond in de zoektocht de analyse van de vragen en opgaven voor leiderschap. Uiteraard was het niet verboden om met wensen en opvattingen over de toekomst te komen. Die kwamen vanzelf aan de orde in de gesprekken.

Uiteindelijk zijn het meer dan 200 gesprekken geworden. Dat is via een zwaan-kleef-aan methode gebeurd. Maar, aanvullende gesprekken zijn ook tot stand gekomen op basis van adviezen van mensen om mij heen die mij wezen op een nog betere spreiding van invalshoeken. In de bijlage staan de namen van alle mensen met wie ik sprak. Afspraak is geweest dat ik niet zou citeren. De gesprekken waren vertrouwelijk van aard.
Naast individuele gesprekken heb ik ook met en in diverse gezelschappen over het onderwerp leiderschap gesproken. Ook dat is een diversiteit aan gesprekken geweest, van de Raad voor Openbaar Bestuur tot Jong-IenW, van SZW-trainees tot de Universiteit van Utrecht, van Platform 31 tot de IML-opleiding van de NSOB en van het VOM-bestuur tot Rotary gezelschappen. In de bijlage staan al deze bijeenkomsten vermeld. Door de Covidpandemie zijn overigens veel, nog geplande bijeenkomsten verder vooruitgeschoven in de tijd.

Van alle gesprekken heb ik een reisverslag gemaakt. Tijdens mijn zoektocht wilde ik beelden, ervaringen, opvattingen, frustraties, issues, wensen, problemen, gedachten en dilemma's ophalen. Van dat alles doe ik nu verslag. En omdat het gaat om een leiderschap(zoek)tocht giet ik het in de vorm van een reisverslag; een verslag van mijn reis door het land van overheidsleiderschap. In dit verslag wil ik recht doen aan mijn vele gesprekspartners. Maar uiteraard is het mijn reisverslag. Of ik iets opneem als mooi, of vreemd, of onlogisch of niet wenselijk is (van) mijn hand. Maar wat ik wel probeer te doen, is zoveel mogelijk gemeenschappelijkheid weer te geven. Het is natuurlijk aan degenen die met dit verslag worden aangesproken, om aan te geven of de beelden kloppen en of de suggesties bruikbaar zijn.

Ik heb ervoor gekozen om geen strakke definitie te hanteren van het begrip ambtelijk leiderschap. Ik heb het aan mijn gesprekspartners overgelaten wat zij daaronder verstaan of verstonden. Dit heeft tot gevolg dat het leiderschapsbegrip een breed palet is geworden en niet een scherpe definitie kent. Het waaiert nogal uit, maar het geeft hoop ik invulling aan wat eronder verstaan wordt en vooral aan wat ervan wordt verwacht. Woorden als publiek leiderschap, ambtelijk leiderschap of topambtenaren lopen daarmee nogal eens door elkaar heen. Nogmaals, dit reisverslag en deze reisagenda bevatten geen wetenschappelijke theorieën of modellen, maar bevatten een brede verzameling van gedachten en beelden en opvattingen en wensen.

Het reisverslag krijgt uiteindelijk de vorm van een reisagenda als een soort reisgids. Met deze reisgids kan iedereen zelf zijn weg bepalen. Er zijn verschillende routes die kunnen worden gevolgd. Er is niet één weg die gevolgd moet worden, er is een verscheidenheid aan paden of delen van paden, die kunnen worden gevolgd. Dat kan mede afhankelijk zijn van de koers die gevaren wordt, van de richting die gekozen wordt.
Ik hoop wel met de gids helder te beschrijven wat er in het leiderschapslandschap zichtbaar is. Dat zijn: doorkijkjes, mooie vergezichten, hinderlijke obstakels, rare verschijnselen, oude artefacten, lastige bulten, cultureel erfgoed, futuristische bouwwerken, valkuilen, mooie dingen, doodlopende wegen en dergelijke. Interessant daarbij is dat er in het landschap niet één overheidsgebouw staat, maar dat het een groot aantal zeer verschillende gebouwen betreft. In mijn zoektocht heb ik veel gesproken met mensen die betrokken zijn of waren bij de rijksoverheid. Maar ik heb bewust ook de nodige gesprekken gevoerd met mensen die op gemeentelijk of provinciaal niveau betrokken zijn. Liefst ook met mensen die op meerdere overheidsniveaus actief waren of zijn. Mijn ambitie was om het reisverslag over de hele overheid te laten gaan. Dat is te pretentieus. Maar wat ik wel probeer is parallellen te trekken en om verbindingen aan te brengen. Voor burgers en bedrijven is tenslotte de overheid één 'pot nat'. Ik hoop dat veel bevindingen breed herkenbaar zijn voor alle overheidsniveaus.

Deze reisgids is een thematische beschrijving geworden van een diversiteit aan leiderschapsonderwerpen. Soms zit in de beschrijving al een voorstel tot handelen. Maar dat is lang niet bij alle onderwerpen het geval. Het kan ook zijn dat het blijft bij een beschrijving van een probleem of dilemma. Daarbij hoop ik dat het onderkennen van de opgave of het vraagstuk of het dilemma helpt bij het tonen van leiderschap.

Voor het reisverslag heb ik de volgende indeling gehanteerd:

- De turbulentie van deze tijd
- De verwachtingen van de samenleving
- De complexiteit van de overheid
- Het samenspel met de politiek
- Het centraal staan van het persoonlijke in leiderschap en
- De codes en spelregels die gelden binnen de overheid

In mijn gesprekken werd mij duidelijk dat ik niet over ambtelijk leiderschap kan schrijven of spreken als ik geen aandacht geef aan de context. Het maakt veel uit in welke tijd dat leiderschap moet worden getoond, wat de samenleving verwacht van de overheid, hoe de overheid in elkaar zit en wat de wisselwerking is tussen de politieke en de ambtelijke organisatie. Samen geven het politieke bestuur en de ambtelijke organisatie invulling aan het bredere begrip publiek leiderschap. Deze constateringen hebben gemaakt dat ik bovenstaande zes invalshoeken hanteer om meer over het ambtelijk leiderschap duidelijk te maken.

In elk van de hoofdstukken geef ik door middel van korte verhaaltjes aan wat mijn gesprekspartners zien en vinden op het gebied van leiderschap. In deze verhaaltjes zitten opvattingen en gedachten over wat goed is en wat niet goed is. Het moge duidelijk zijn dat dit geen wetenschappelijk studie betreft maar een persoonlijke zoektocht. Uiteraard heb ik wel met veel wetenschappers gesproken. Maar dit document heeft niet de pretentie van een keurig wetenschappelijk werk. Het is een, hoop ik, kleurrijk verslag van wat ik hoor en zie. Een vorm van participerende observatie.

Daaruit komen ideeën voort voor wat ik de reisagenda/reisgids noem. Deze suggesties kunnen door verschillende actoren worden opgepakt. Afhankelijk van het onderwerp dat ik adresseer kan het door andere actoren worden opgepakt. Dat kunnen zijn de secretarissen-generaal, gemeentesecretarissen of provinciesecretarissen, bestuurders, HRM-managers, jonggroepen, wetenschappers, de Algemene Bestuursdienst, het kabinet of de Kamer, adviesgroepen, onderzoeksorganisaties, de Vereniging voor Overheidsmanagement of de Raad voor Binnenlands Bestuur, medewerkers binnen de overheid, of… Het palet dat ik schets is zeer breed. Dat geeft de ruimte om te bepalen wie welke weg wil inslaan. Want de ambtelijke leiderschapsopgave kent meerdere wegen die kunnen worden gevolgd.

5. IN EEN TURBULENTE TIJD

Het is in meerdere opzichten een turbulente tijd. Deze grote turbulentie vraagt om publiek leiderschap. Tegelijk is soms de turbulentie blijkbaar nog niet groot genoeg om daadwerkelijk echt leiderschap te tonen. Het overheersende beeld is wel dat wij in 'rare tijden' leven. Met daarbij de verzuchting, graag weer terug naar normale tijden. Zonder dat daarbij duidelijk is wat 'normaal' dan betekent. Een selectie van enkele beelden in dit verband:

5.1 Urgentie voor leiderschap neemt toe

De woorden transitie of transformatie vallen regelmatig te beluisteren in overheidsland. Het is opvallend hoe vaak wordt gesteld dat wij in een grote transitie zitten of dat wij te maken hebben met flinke transformatie. Volgens mij is pas achteraf vast te stellen of er sprake is van grote transities en is dat moeilijk vast te stellen als je er midden in zit. Het boek van Stefan Zweig, 'De wereld van gisteren'[3], waarin hij beschrijft wat er allemaal overhoop ging voor en na de Eerste Wereldoorlog en voor en na de Tweede Wereldoorlog, is daarvan een mooi voorbeeld. Hij raakte huis en haard meer dan eens kwijt, zag meer dan één keer populisten opkomen en genadeloos handelen, zat midden in twee wereldoorlogen, werd vervolgd en werd als schrijver figuurlijk met zijn boeken verbrand, verloor het vertrouwen in geld met geldontwaarding tot factor 400, zag gruwelijke armoede en beleefde de terugkeer van ruilhandel... Was die periode nu een periode van minder of van meer transitie dan de periode waarin wij nu zitten?

De vloek 'may you live in interesting times', is een bekende vloek. Wij zitten midden in zo'n tijdperk. Later zal wel blijken of dit een periode van grote transitie was. Maar wat we wel ervaren is dat we in 'interesting times' leven, die de nodige druk opleveren. Het is spannend wat er gebeurt, of het nu gaat om de opkomst van China met een stevige geopolitieke agenda of om de mogelijkheden én gevaren van cyber of om de opwarming van de aarde of om grote vluchtelingenstromen of een grote pandemie die ons overspoelt... En wat wij zeker beleven is dat met alle veranderingen die gevoeld en beleefd worden er sprake is van grote onzekerheid. Er is sprake van een 'bombardement' aan onzekerheid. En juist dan komt het erop aan dat er leiderschap wordt getoond en beleefd. Met toenemende maatschappelijke opgaven en groeiende onzekerheid is de vraag naar leiderschap groter aan het worden.
De Covid-pandemie heeft deze toename van urgentie zeer zichtbaar gemaakt. De behoefte aan leiderschap is door deze crisis manifest. Elke dag wordt om leiderschap van de overheid gevraagd. Angst en onzekerheid zijn voedingsbodems voor de roep om leiderschap.

5.2 Wel/niet voldoende urgentie?

Het lijkt op een paradox; enerzijds is het urgentie-gevoel bij leiderschap heel groot, maar anderzijds is dat gevoel nog onvoldoende groot om tot het echt tonen van leiderschap te komen. Voorbeelden daarvan die ik meekreeg in mijn zoektocht zijn: stikstof wordt als een groot vraagstuk betiteld, maar tegelijk blijkbaar niet groot genoeg om een duidelijke koers uit te zetten; het pensioenvraagstuk is groot, maar tegelijk niet groot genoeg om een andere richting op te gaan; en het vraagstuk van de zorg is door Corona ook nog zichtbaarder geworden, maar, uiteraard door de volle aandacht voor de crisis zelf, is er nog geen nieuwe lijn neergezet voor de toekomst.

5.3 Sturen in de mist

In mijn studie planologie kreeg ik de definitie van planning mee: planning is handelen in onzekerheid. Onzekerheid is een bestuurlijk gegeven. Het mag echter niet betekenen dat er niet gehandeld wordt. De opgave voor publieke leiders is te sturen in de mist. Met daarbij de opdracht rechtop te staan. Dit kan betekenen dat besluiten moeten worden genomen waarvan niet alle consequenties kunnen worden overzien. Het kan ook betekenen dat moet worden bijgestuurd als de koers niet goed blijkt te zijn. Het houdt in dat er voortdurend inschattingen moeten worden gemaakt van mogelijke risico's. En niet uitgesloten is dat er beslissingen worden genomen die later niet goed te blijken te zijn. Misschien moeten wij het woord stuurmanskunst weer op de agenda gaan zeten?!

[3] Stefan Zweig, De wereld van gisteren, Privé Domein 2016

5.4 Leiderschap in deze tijd anders?!

H.W. von der Dunk [4] schreef al dat elke tijd een overgangstijd is. In zijn 'Opstellen over onze omgang met de geschiedenis' beschreef hij dat elke tijd te beschrijven is als overgangstijd, met veel turbulentie, die vraagt om leiderschap. Toch wordt het door velen in deze huidige tijd als sterker en daarmee als anders gevoeld. Daarbij worden woorden gebruikt als meervoudige turbulentie en gevoelde instabiliteit. Nu is het onmogelijk om tijden te vergelijken, maar ook in andere periodes was sprake van turbulenties en instabiliteit. Wel valt op hoe de turbulentie zich manifesteert: politieke partijen verliezen aanhang, het aantal partijen groeit, gemeenten worden bestuurd door Colleges van soms wel meer dan zes partijen, het lijkt erop dat het politieke midden kleiner wordt en de extremen worden opgezocht, coalities zijn moeilijker te vormen, populisme manifesteert zich, en de politieke leiding schuift van 'idealen' naar ' wat wil de kiezer'.
Zoals gezegd, niet nieuw maar wel heel manifest.

Wat wel nieuw is, is de snelheid waarin veranderingen plaatsvinden. Het tempo is flink omhooggegaan. Dat heeft deels te maken met de invloed van media en in het bijzonder sociale media en deels met de invloed en impact van technologie. Het kan betekenen dat 's ochtends zich iets voordoet in Nieuw-Zeeland dat vervolgens in de middag al in Nederland als een leiderschapsissue 'op tafel' ligt. De snelheid van handelen in combinatie met informatie en communicatietechnologie moet inmiddels onderdeel uitmaken van het handelingsrepertoire van leiders in de publieke sector.

5.5 Hoge snelheid en scherpe toon media

Publiciteit is inmiddels indringend verbonden met het werken in de publieke sector. Publiciteit maakt onvermijdelijk deel uit van ons werk. Dat is overigens altijd het geval al geweest. Maar wat nieuw is, zijn het hoge tempo van de media en de toon van de publiciteit.

Met de komst van sociale media is de omloopsnelheid flink omhooggegaan. Tegenwoordig zijn alle media gericht op elke mogelijke beweging, met als gevolg 24/7, oftewel elke dag van de week continu nieuws. Het 'mediacircus' staat niet meer stil. Het betekent dat het werken in de publieke sector continu te maken heeft met berichtgeving. Berichtgeving die helpt om tot besluiten te komen, want de kraan naar informatie staat voortdurend open. Maar ook berichtgeving die frustrerend is en de aandacht afleidt van verstandig nadenken. De stroom aan berichtgeving komt continu het overheidsgebouw binnen. Kennis in de overheidstop komt nu niet meer keurig in een nota met een (post)bode. Nee, onder andere de twittergekte zorgt voor een constante stroom aan informatie van over de hele wereld.

Het betekent ook dat het werken in de publieke sector constant onder een mediavergrootglas moet worden gedaan. Het houdt bestuurders en ambtenaren scherp. De media maken tenslotte deel uit van een permanente 'tegenspraak'.
Het brengt inmiddels ook een indringende verantwoordingsdrang mee bij de media. Minister en wethouders worden met grote regelmaat 'ter verantwoording' geroepen door de media. Liefst met een sterke 'afreken-toon', zoals 'moet deze minister nu niet opstappen? -taal en toon. Afrekenen was een woord dat eigenlijk alleen in de maffiawereld werd gebruikt en mogelijk bij de bakker, maar inmiddels is onder de mediadruk het een veelgebruikt woord in de bestuurlijke arena.
Het publiek leiderschap heeft te maken met een scherpe toon in de media. En die toon wordt in de loop van de tijd niet milder of zachter.

[4] H.W. von der Dunk, Elke tijd is overgangstijd, 1996

5.6 Politieke turbulentie = ambtelijke turbulentie

De condities voor leiderschap bij de overheid zijn daarmee aan het veranderen. De politieke leiding zit midden in een politieke turbulentie en staat onder grote druk, de samenleving is veeleisender en kent geen geduld en het tempo wordt steeds hoger, mede onder invloed van (sociale) media. De politieke turbulentie maakt deel uit van een reeks aan turbulenties. Paul 't Hart[5] onderscheidde daarbij naast de politieke turbulentie ook de electorale turbulentie, de gezags-turbulentie, de agenda-turbulentie en de temporele turbulentie.
In deze opgetelde turbulenties wordt van het politieke bestuur verwacht dat het er staat, dat duidelijke keuzes worden gemaakt, dat richting wordt gegeven en dat belangrijke knopen worden doorgehakt. Tegelijk staat alles ter discussie en doet iedereen mee aan die discussie. Zo kan het gebeuren dat politieke keuzes onderwerp van 'polls' worden of zelfs onderwerp van populisme. Dat kan instabiliteit of opportunisme met zich meebrengen.
Tom-Jan Meeuws, columnist van de NRC [6], zegt daarover: "Ergo: Kamerleden en bewindslieden geven niet hun opvattingen, maar opvattingen zoals de kiezers ze verwachten. Zo roesten ze vast in een opgelegde rol. "

Met de politieke turbulentie gaat ambtelijke turbulentie gelijk op. Politiek bestuur en ambtelijke inzet zijn sterk met elkaar verbonden. En dit betekent ook voor de ambtelijke organisatie hoog tempo, grote druk en veel media-aandacht.

5.7 Leiderschap in rare tijden

Sinds wij in de Corona-crisis verzeild zijn geraakt, beginnen wij elk betoog met de zin: "Het zijn toch rare tijden". Hierop wordt nog wel gevarieerd met zinnen als, 'het is een bijzondere tijd' of 'tsjonge jonge, wat een aparte tijd...'. Maar de kern is dezelfde. Ons overkomt met de Covid-pandemie iets wat wij, althans de hele generatie van na de Spaanse Griep, niet eerder meemaakten. Het is waarachtig een vreemde tijd!

Het hele maatschappelijke en economische leven is ontwricht. Alles staat op zijn kop. Onzekerheid en angst zijn, met dagelijkse berichten over opnames in ziekenhuizen en over toename van het aantal sterfgevallen als gevolg van Corona, voelbaar aanwezig. Vragen over de duur en de verspreiding van het virus, de effecten op het economisch leven, de kans dat jij het zelf krijgt, de afstand die je moet bewaren ten opzichte van anderen, wat het betekent voor jouw toekomst, wanneer er een medicijn komt etc. overheersen het dagelijkse gesprek. Kranten en televisie zijn vrijwel alleen bezig met het virus en de effecten. Alle andere zaken zijn irrelevant geworden.

Van de overheid wordt leiderschap verwacht. De overheid moet richting geven in deze periode van onzekerheid en onduidelijkheid. De roep om sturing door de overheid was gelijk groot. Met de stelling dat niemand anders dan de overheid de leiding kan nemen in deze onrustige en onzekere tijd, was de acceptatie van deze leiderschapsrol groot. En de overheid nam die leiding heel duidelijk. Met veel autoriteit werden en worden beslissingen genomen. In belangrijke mate door het kabinet, maar in goed samenspel met bijvoorbeeld burgemeesters en zorgdeskundigen en met het parlement. Beslissingen die een grote impact hadden en hebben op ons tot dan toe gewone leven, zoals een (intelligente) 'lockdown'. Hierdoor werden/worden zaken als naar school gaan, een bioscoopje pakken, in de kroeg zitten, elkaar de hand geven, in het park met anderen wandelen of voetballen niet meer mogelijk. De overheid grijpt diep in op ons leven. Er is geen sprake meer van een overheid op afstand.

Wel ligt alles wat de overheid hierin doet onder een groot vergrootglas. Dagelijks wordt elk besluit van de overheid van zeer kritisch commentaar voorzien. Hadden wij tot voor kort al 17 miljoen voetbalkenners in Nederland, zeker vlak voor een EK of WK, inmiddels zijn er nu ook 17 miljoen virologendeskundologen.

[5] Paul 't Hart, Ambtelijk vakmanschap, 3.0, 2014
[6] Tom-Jan Meeuws, Hoe een kans op duurzame landbouw verdween met een procedureel trucje, NRC 5 oktober 2019

5.8 Is leiderschap in crisistijd anders?

Voor een deel is dat niet het geval. Zo is het ook nu hijgen en hollen geblazen. Met zelfs een 'achter de feiten aanlopen'. Er is bijna geen tijd om over de toekomst na te denken, alles zit nu in het hier en nu. Ook de pers is alom aanwezig. Het overheidshandelen wordt permanent kritisch gevolgd. Geen daad van de overheid blijft zonder kritische beschouwingen. En daarvoor zijn ook nu veel deskundige hoogleraren beschikbaar. Alles ligt onder een vergrootglas, ook van het Parlement. De dreiging van parlementaire enquêtes hangt al vanaf het begin in de lucht. Dus in zoverre is deze periode geen aparte periode.

Maar, er zijn ook dingen anders. Er is nu geen sprake van een overheid op afstand. Het wordt niet aan de markt overgelaten, nee, de overheid grijpt zelf in de economie. En zelfs diep. Van dichtbij zie ik dat opdrachten worden gegeven om mondkapjes te kopen, bedrijfsrisico's worden door de overheid afgevangen en beslissingen over productiecapaciteit voor beademingsapparaten neemt de overheid zelf.
Wat ook opvallend is dat beslissingen heel snel kunnen worden genomen. De Coronadruk is heel groot en dat betekent heel snel handelen. Dat kan de overheid in situaties van crisis blijkbaar heel goed. Niet langer meer eindeloos overleg, brede afstemming, voortdurend polderen of alles nog eens een keer goed uitzoeken. Nee, direct besluiten nemen. Onder het motto, liever achteraf sorry zeggen dan vooraf lang doen over toestemming vragen. De ernst van de situatie vraagt om kordaat handelen. Van veel aandacht voor systemen en risico's van precedentwerking is de aandacht verschoven naar het handelend vermogen van de overheid. Niet blijven hangen in de stroop, maar direct beslissingen nemen. Want dat vraagt de ernstige situatie waarin wij nu met zijn allen zitten. Wel blijkt het snel besluiten nemen soms te botsen op het brede polderlandschap dat wij in Nederland kennen. En hoe langer de crisis duurt hoe meer de stroperigheid weer terugkomt.

Wat verder opvalt is het belang van samenwerking zonder grenzen. Met het gezamenlijke doel, het bestrijden van het virus en de effecten van dat virus, moeten eigen belangen en posities ondergeschikt worden gemaakt aan dit gedeelde doel. Samenwerking was altijd al belangrijk maar het is nu cruciaal dat iedereen zijn of haar eigenbelang opzijzet.
Daarbij is kennis cruciaal. In tijden van onzekerheid is er een groot verlangen naar kennis, zoals nu over het virus met zijn effecten. Het kabinet baseert zijn besluiten op de verzamelde kennis van het OMT. Daarin is alle kennis verzameld die nodig is om het onbekende virus te onderkennen en te bestrijden. Nederland geeft weer ruimte aan kennis en accepteert de inbreng van deskundigen. Het RIVM is van 'ook maar een mening', zoals bij stikstof, veranderd in een gezaghebbend kennisinstituut. Natuurlijk was het RIVM altijd al gezaghebbend, maar het wordt nu breed erkend. Ook al klinkt tegelijkertijd duidelijk de stem van andere deskundigen door, die er anders tegenaan kijken. Dat is overigens goed voor het 'challengen' van kennis die wordt aangedragen. Goede tegenspraak blijft belangrijk.

5.9 Wat kunnen wij vasthouden van de crisisaanpak?

Als belangrijke 'waarden' in de crisis-aanpak, zoals met betrekking tot Corona, worden door veel gesprekspartners de volgende genoemd: snelle besluitvorming, niet eindeloos polderen, erkennen dat niet alles bekend is voor het nemen van besluiten (100 % van de besluiten op basis van 50% van de kennis, zoals MP Rutte duidelijk maakte), (her)waardering van professionele kennis (zoals van virologen), uitleggen dat er lastige dilemma's zijn, benoemen van onzekerheid, geen terughoudendheid in overheidsbetrokkenheid/verantwoordelijkheid, duidelijk communiceren, achteraf verantwoorden in plaats van vooraf toestemming voor alles vragen, veel slagkracht en solidariteit. En mogelijk zijn er nog meer 'waardevolle' ervaringen. Vervolgens kwam in veel gesprekken aan de orde de wens dat wij hiervan veel moeten 'vasthouden' voor na de crisis. De quote 'never waste a good crisis' wordt toegeschreven aan Winston Churchill. Hij gaf aan dat de oprichting van de Verenigde Naties te danken was aan de pijnlijke Tweede Wereldoorlog. Crisissen kunnen helpen. Zo kreeg ik uit Waterschapsland de spreuk 'geef ons heden ons dagelijks brood en af en toe een watersnood'. Aan de overstroming in 1953 hebben wij onze Deltawerken te danken. Niemand wil een crisis, maar als die er is, zou het stom zijn die niet te gebruiken. Vraag is wat we overhouden aan de pandemie?
De gedeelde zorg is wel dat als de urgentie wegvalt de kans groot is dat veel pluspunten in de huidige overheidsaanpak snel zullen verdwijnen. De slagvaardigheid is tijdelijk, zo wordt mij met voorbeelden uit het verleden duidelijk gemaakt.

5.10 … en dan komt nog de crisis na de crisis

Ervaring leert dat na de crisis een nieuwe crisis opkomt. Tijdens een crisis is er een grote eendrachtigheid, een 'rally around the flag'. Er is een groot vertrouwen in het sturingsvermogen van de overheid. Maar die gemeenschappelijkheid verdwijnt vrij snel. Na de crisis start het 'blamen'. Het is gelijk zoeken naar een zondebok. Onmiddellijk wordt verantwoording het grote onderwerp en volgen 'veroordelingen' in vele vormen. Van gedeeld vertrouwen gaat het snel over in een sterke politisering. Daarbij is het bijna onmogelijk voor de overheid om zich te rechtvaardigen. Van een doortastende overheid wordt het dan een overheid die de schuld krijgt. Vraag is hoe het dan staat met de herwaardering van de overheid, waarover tijdens de crisis veel wordt gesproken.

Vraag is ook of we teruggaan naar het oude normaal. De roep om het 'normaal' is groot. Vraag is dan welk normaal. Na de Tweede Wereldoorlog zijn daarover flinke discussies geweest tussen groepen die juist het oude of juist het nieuwe 'normaal' nastreefden. 'Het normaal' kent daarmee geen eenduidige beschrijving.

5.11 Korte termijn én lange termijn verbinden

In turbulente tijden is het gevaar groot dat vooral aandacht uitgaat naar het 'hier-en-nu', naar de korte termijn. Nu is het een bekend gegeven in onze overheidswereld: om kortetermijnvraagstukken goed aan te pakken heb je juist een langetermijnaanpak nodig. Maar door de drukte van de korte-termijn-issues komen we vaak niet toe aan de lange-termijnbenadering. Ervaring is, dat als je geen goede langetermijnstrategie hebt, je overspoeld wordt door incident na incident. Het is dus zaak regelmatig te bezien of de langetermijnstrategie er is en zo niet om die te ontwikkelen. Dat vraagt tijd, tijd die er vaak niet is.
Maar toch is het noodzakelijk om de langetermijnstrategie te ontwikkelen. Het is één van de belangrijkste ambtelijk taken; het verbinden van het verleden met het heden en vervolgens met de toekomst, met een aanpak die voor langere tijd houdt. Dat geldt op alle terreinen, of het nu gaat om migratie, toenemende zorgvraag, 'cybersecurity', internationale veiligheid, groeiende mobiliteit, toenemend aantal ouderen, de druk op de zorg, droogte en zeespiegelstijging, duurzame landbouw of goed onderwijs. Een goed voorbeeld hiervan is dat het kabinet in 2019 besloot om op 16 belangrijke maatschappelijke terreinen ambtelijke werkgroepen in te stellen, die voorstellen mochten doen voor de toekomst. In die opdracht zat de veilige voorwaarde dat dit zonder politieke last of ruggenspraak kon worden gedaan. Dat is tamelijk uniek. Uiteraard waren er ook al eerder voorbeelden van 'ambtelijk vrijdenken' over de toekomst zoals in de ambtelijke studiegroep begrotingsruimte of in Interdepartementale Beleids Onderzoeken (IBO). Maar het komt niet vaak voor dat de ambtelijke kennis en expertise in het openbaar wordt aangesproken. En dat zou vaker mogen gebeuren. Soms kan dat in een verkenningsfase, maar het kan ook in meer uitvoerende zin zoals bijvoorbeeld bij het Deltaplan.
Het belang van meer langetermijnstrategie neemt toe nu we meer en meer het gevoel hebben midden in grote transities te zitten.

5.12 Van puzzels naar mysteries

Ons werk wordt steeds complexer. Ik vergelijk het weleens met mikado; het gaat niet meer om twee of drie stokjes die netjes moeten worden neergelegd, nee het gaat om een vaak onontwarbare verzameling stokjes, die zo verstrengeld zijn dat een enkelvoudige oplossing bijna niet mogelijk is, nog afgezien van het feit dat door aan één stokje te trekken je vaak andere stokjes laat bewegen. Die complexiteit is voelbaar bij vraagstukken als pensioenen, de zorg, het klimaat of in de wereld van informatisering.
Van Malcolm Gladwell [7] leen ik de vergelijking tussen puzzels en mysteries. Hij stelt dat de overheid schuift van een eeuw van puzzels naar een eeuw van mysteries. Bij puzzels beschik je als overheid over veel, maar vaak niet alle, informatie en moet je vervolgens besluiten nemen. Als voorbeeld noemt hij de Cubacrisis, waar op basis van satellietfoto's zichtbaar werd dat er schepen vanuit Rusland met raketten naar Cuba voeren. Vervolgens werd dit als dreiging gekwalificeerd en werd ingegrepen. Terwijl bij 9/11 voor de aanslag al heel veel informatie beschikbaar was, van mannen die foto's op vreemde plekken maakten tot vlieglessen die werden genomen, maar blijkbaar geen logica viel op te maken uit al deze beschikbare informatie.

[7] Malcolm Gladwell, World Government Summit, 2018, Dubai

Het leiderschap bij de overheid moet gaan schakelen van het oplossen van 'puzzels' naar het onderkennen van 'mysteries'. Daarbij gaat het niet meer om lineaire vraagstukken, maar om complexe vraagstukken, 'wicked problems', zo u wilt. Vraagstukken waar het niet ontbreekt aan kennis, maar waar zoveel informatie samenkomt, dat het lastig is die te ontwarren en om daar goede duiding aan te geven. Het tot stand komen van een klimaatakkoord was niet voor niets een zeer ingewikkeld traject. En datzelfde geldt voor het pensioenakkoord of voor het omgaan met toenemende vraag naar zorg en toenemende mogelijkheden in de zorg. Wij weten steeds meer, maar daar conclusies aan te verbinden wordt lastiger en lastiger.
Uit de mobiliteitswereld heb ik geleerd dat het vraagstuk van ongevallen goed kan worden aangepakt door in de auto meer intelligentie aan te brengen, want de meeste ongevallen zijn het gevolg van menselijke fouten. Maar naarmate er meer intelligentie in de auto komt, komen vraagstukken naar boven die te maken hebben met ethiek of algoritmes. Het wordt veel complexer en daarmee voor burgers en bedrijven onzekerder. Zeker in de cyberwereld staan we wat dat betreft voor toenemende mysterie.

5.13 In de war

Het wordt steeds ingewikkelder. Vanuit de Verenigde Staten is het complotdenken overgewaaid. Het vertrouwen bij een grote groep is verdwenen en dat is een stevige basis voor het gevoel dat er spelletjes worden gespeeld door de overheid. Zo werd in de USA een link gelegd tussen Hillary Clinton en pedofilienetwerken en een pizzeria in Washington. Met hulp van sociale media werd geagendeerd dat 'een boosaardige elite naar een nieuwe wereldorde streeft en dat pedofiele satanisten kinderen misbruiken en hun bloed drinken'. Van deze elite maakt de overheid[8], volgens deze complotdenkers, deel uit. De golf is ook overgeslagen naar Nederland, waar inmiddels een groeiende groep mensen denkt dat de Corona pandemie het werk is van een elite of een overheid die burgers met chips wil injecteren. "We zijn losgelagen van een anker. En twijfel zwaaien werkt bijzonder goed. Zo bleek ook uit het handelen van Trump voor en na de verkiezingen. Het lanceren van een buitensporige samenzweringstheorie is makkelijker dan de zoektocht naar waarheid. Als consensus ontbreekt en chaos wordt gecultiveerd, hebben we een groot maatschappelijk probleem", aldus Jeroen van den Hoven, hoogleraar ethiek aan de TU Delft[8].
Nu is het interessante dat deze 'bullshitverspreiders' deze waanzin presenteren als de waarheid. De complotdenkers in Nederland opereren onder de titel van 'Viruswaarheid'. Waarbij ogenschijnlijk weldenkende mensen zich aansluiten. Ook in de medische wereld is er inmiddels een groep die het samenzweringsdenken aanhangt onder de titel 'Artsen voor waarheid'.
Dit maakt de leiderschapsopgave van de overheid geweldig lastig. Allereerst omdat de overheid wordt verweten zijn positie te misbruiken. Nog afgezien dat dit niet het doel van de overheid is, is het voor kenners van de overheid echt onbegrijpelijk dat de overheid zoveel macht wordt toegedicht. Tot zoiets is de overheid niet eens in staat. Maar vooral ingewikkeld is dat de overheid wordt neergezet als onwaarheid verkondigend. Terwijl waarheid nu net de kerncompetentie moet zijn van de overheid. De context waarin de overheid moet opereren verschuift van feiten naar alternatieve feiten naar waanzin gepresenteerd als waarheid. Met niet alleen het risico dat de leugen tot waarheid wordt bestempeld, maar dat de waarheid irrelevant gaat worden. Heel verwarrend.

[8] Laurens Verhagen, De Volkskrant, 22 oktober 2020

6. Samenleving stelt eisen en heeft verwachtingen

Voor het formuleren van richting voor ambtelijk leiderschap is het belangrijk zicht te hebben op en gevoel te hebben voor wat in de samenleving speelt en belangrijk wordt gevonden. Deze dimensie is niet nieuw voor ambtelijk leiderschap. Maar de intensiteit die door ervaringen zoals met de toeslagen, het stikstofvraagstuk, de pandemie of de pensioenen wordt ervaren, is heel groot. Dit geldt zowel voor mensen buiten de overheid als voor (top)ambtenaren en politiek bestuurders. Een selectie van diverse beelden:

6.1 Er wordt meer gevraagd en minder geaccepteerd

Zeker door de toenemende onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen wordt om een overheid gevraagd die er staat. Die overheid moet robuust zijn en de stormen van onzekerheid helpen doorstaan. Dat hoeft niet een overheid te zijn die voor alle problemen de oplossing heeft. Dat is onmogelijk en ook onwenselijk. De echte kracht zit in de samenleving, die het vermogen heeft om zijn eigen toekomst vorm te geven [9]. Een overheid moet dat vermogen juist versterken. Dat vraagt om leiderschap bij de overheid met oog voor wat mensen drijft en wat mensen bezig houdt, vooral oog voor zorgen bij burgers.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)[10] constateren dat het vertrouwen in de overheid niet afneemt. Maar dat wil niet zeggen dat de overheid wordt geaccepteerd. De trend is eerder dat niet vanzelfsprekend wordt geaccepteerd wat de overheid zegt. En ervaringen, zoals met betrekking tot de groei van Schiphol of de aardschokken in Groningen, hebben dat nog kwetsbaarder gemaakt. De overheid wordt regelmatig gezien als een partij in een kwestie en niet als de instantie die boven de partijen staat en probeert verbindingen aan te brengen tussen soms tegengestelde belangen. Een rol voor de overheid die juist bij uitstek is gewenst en bedoeld.

Het is één van de interessante spanningsbogen met betrekking tot het leiderschap van de overheid: er wordt meer van de overheid gevraagd en er wordt minder geaccepteerd. Een Nederlandse burger heb ik weleens getypeerd als een persoon die zelf wel weet hoe hard hij of zij kan rijden, maar wil dat de overheid die bumperklever van zijn auto haalt. Bescherming volgens de regels eisen, maar zelf geen regels accepteren.

6.2 Kennis is cruciaal, maar feiten doen er minder toe

Er is een breed gedragen geluksgevoel binnen en buiten de overheid dat wij weer in een fase zitten dat van de mensen in de overheid veel kennis wordt verwacht. Er is een periode geweest dat dit allemaal als ogenschijnlijk minder belangrijk werd benoemd. Maar die ligt weer achter ons. In de ambtelijke dienst is het cruciaal dat er kennis is van het heden, maar ook van het verleden en van de toekomst. In deze dienst moet met kennis van zaken worden geopereerd naar politiek, bestuurders en naar de samenleving. Problemen moeten op tijd worden gesignaleerd, ervaring uit het verleden moet niet worden afgedaan als oude koek, opties voor beleidskeuzes moeten kunnen worden gemotiveerd en uitvoerders en toezichthouders moeten met (kennis)gezag opereren.

Dat is zeker nodig nu feiten er steeds minder toe blijken te doen. Uit de USA en inmiddels uit de UK waait een wind over die het niet meer over feiten, maar over 'alternative facts' heeft. De 'factchecker' in de USA kraakte dagelijks heftig! Dat moeten publieke leiders in Nederland voorkomen. Als liegen blijkbaar mag, is het hek van de dam. Ook ik weet dat er geen feiten zijn, maar vooral percepties van feiten. Maar het is de opgave voor de overheid om als geen ander met goede kennis van zaken te handelen. De overheid moet betrouwbaar zijn. En daarmee moet de overheid als geen ander voldoen aan zorgvuldigheid en consistentie en transparantie. Of we daarmee de golf van 'framing, naming and shaming' kunnen tegenhouden, weet ik niet. Maar we moeten het zeker bestrijden met kennis van zaken.

[9] Frans Verhaaren en Jan van Ginkel, Werkvonken naar wakkere gemeenschappen; 50 algoritmes voor meervoudigheid, 2018
[10] CBS 12-3-2019 en SCP, Kwartaalbericht Burgerperspectieven, 2019

Doordat feiten er minder toe lijken te doen is het belang van inbreng van en het toevoegen van kennis toegenomen. Roel in 't Veld stelt daar over in Kennisdemocratie[11] "Nederland lijkt te bewegen in de richting van een turbulente democratie met een sterke oriëntatie op hypes en een aantal populistische karakteristieken. Tegelijk valt waar te nemen dat een aantal topambtenaren, met name in de relatief zelfstandige organisaties rondom departementen, zoals de planbureaus, oprecht betrokken zijn in pogingen om de kennisintensiteit van beleidsvoorbereiding te versterken." Daarbij stelt In 't Veld vervolgens wel dat bij grote 'schoonmaakoperaties' in het verleden de kennisfunctie flink heeft moeten inleveren. Waardoor kennis minder als 'maatschappelijke schokdemper' kan functioneren.

6.3 Wij kennen inmiddels een platformsamenleving

Er is inmiddels sprake van een nieuwe samenleving, de platformsamenleving. Deels lijkt het een parallelle wereld, maar deze platformsamenleving kent een stevige interactie met de 'gewone' samenleving. Steeds meer maatschappelijk en economisch verkeer verloopt via online platformen als AirBnb en Twitter of Facebook en Spotify[12]. Deze digitale platforms brengen grote veranderingen tot stand in de werelden van taximarkt of vakantieplanning of muziek. Deze platforms worden steeds bepalender voor het functioneren van de samenleving, zij geven daar veel vorm en richting aan.
De macht van de platforms is groot en wordt steeds groter. Dat geldt met name voor de vijf grote platforms die vrijwel alles beheersen: GAFAM; Google, Apple, Facebook, Amazon en Microsoft. Alle andere grote digitale platforms 'draaien' op deze vijf groten, zoals Netflix op Amazon en Spotify op Google. De macht van deze groten is gigantisch, zeker in de westerse wereld en dus in Nederland. In China is sprake van een vergelijkbare machtsconcentratie bij drie grote bedrijven aldaar.
Door de opkomst van deze digitale platforms is het vraagstuk van publieke waarden steeds pregnanter geworden. Daarbij gaat het om door de Nederlandse samenleving omarmde waarden als veiligheid, transparantie, inclusiviteit, gelijkheid verantwoordelijkheid en privacy. En het roept vervolgens de vraag op welk publiek leiderschap hiervoor gewenst is en mogelijk is. Want de overheid lijkt nog maar beperkt in staat om weerwerk te bieden aan deze grote machten. Wie bestuurt de platformsamenleving?

6.4 Met een overvloed aan data

In het verlengde hiervan wordt data steeds dominanter. Met de paradox dat aan de ene kant wordt gesteld dat door intelligent gebruik van meer data wij betere oplossingen krijgen voor grote vraagstukken en aan de andere kant dat door het steeds dominanter worden van het gebruik van data wij grote risico's lopen[13].
Er is een sterk geloof dat alles in data kan worden gevangen. En dat dit de samenleving beter maakt. De zogenaamde 'seamless society'. Het populair zijn van hartslagmeters en stappentellers is daarvan maar een klein voorbeeld. In een relatief korte tijd is vrijwel iedereen intensief gebruik gaan maken van smartphones en tablets, mobiele applicaties als geautomatiseerde dataverzamelaars. En niet alleen worden zo menselijke handelingen omgezet in data, maar op basis van deze data ontwikkelen mensen handelingen. "Dataficatie dringt diep door in maatschappelijke relaties en processen."[14] Waar nog niet zo lang geleden een goed gesprek volstond, worden nu op Facebook of in Whatsapp al onze handelingen vastgelegd in foto's en filmpjes en kunnen vrienden en familie alles volgen, de zogenaamde volgers.
Tegelijk gebruiken platforms deze data voor hun eigen voordeel of gewin. Met commerciële strategieën worden data gebruikt om nieuwe producten aan te prijzen of worden data verkocht aan andere partijen. Nu is dit verschijnsel niet nieuw, maar met de mogelijkheden van de technologie is het nu een machtig gegeven. En door het gebruik van algoritmen is vrijwel niet meer te volgen hoe data worden gebruikt om te beïnvloeden. Bij verkiezingen in bijvoorbeeld de USA is inmiddels ervaren hoe sterk deze beïnvloeding kan zijn. Door complexe technologie oogt het als simpele vormen van service maar zit er een 'enorme machine' achter die met al onze data nieuwe producten en diensten aanbiedt en ons gedrag beïnvloedt.

[11] Roel in 't Veld, Kennisdemocratie, opkomend Stormtij, 2010
[12] José van Dijck, Thomas Poell, Martijn de Waal, De platformsamenleving, 2016
[13] Miriam Rasch, Frictie; ethiek in tijden van dataïsme, 2020
[14] José van Dijck, Thomas Poell, Martijn de Waal, De platformsamenleving, 2016

Ook de overheid zelf maakt inmiddels gebruik van data. Maar in dat gebruik is de overheid inmiddels meerdere keren streng bevraagd op het koppelen van data en het gebruik van algoritmen die mogelijk niet sporen met publieke waarden als inclusiviteit en gelijkheid en privacy.

6.5 Voor elk standpunt 'n hoogleraar

'Cijfers' hebben een zuiverende werking bij het nemen van lastige besluiten. De overheid moet kunnen verantwoorden waarom besluiten zijn of worden genomen. Daar spelen gedegen onderzoeken een belangrijke rol bij. Gelukkig zijn er gerenommeerde Planbureaus en Kennisinstellingen, die bij te nemen besluiten de onderbouwing grondig doorlichten. Wij kennen in Nederland al lang veel waarde toe aan onderbouwing van besluiten door inzichtelijke cijfers.

Wat bij deze 'werkwijze' hoort, is dat cijfers ook kunnen worden betwist; vaak gebruiken wij daarvoor uit het Engels het belang van 'to challenge'. Planbureaus zijn omringd door (andere) wetenschappers, die inzicht krijgen in de gevolgde werkwijze en in de datasets en deze ook kunnen toetsen. Wetenschappelijke verantwoording past in de Hollandse 'traditie'.
Wat relatief nieuw is, is dat als uitkomsten niet bevallen, deze uitkomsten niet worden geloofd. De melkveesector was bijvoorbeeld niet tevreden met de RIVM-inschattingen met betrekking tot de stikstofuitstoot en organiseerde een eigen onderzoekorgaan, dat met andere uitkomsten kwam.
En dit leidt dan tot het 'eigen gelijk'. Partijen bevechten elkaar met cijfers over de rug van de overheid. Of nog lastiger, de overheid wordt gezien als een partij en de onderbouwing van besluiten wordt betwist. Iedereen heeft daarmee het 'eigen gelijk' en cijfers vormen geen gedeelde basis meer. Zij worden niet meer geaccepteerd. Een Planbureau-onderzoek is dan geen 'gedeelde basis' meer, maar slechts een mening'.

Iedere belangenorganisatie komt met eigen wetenschappelijke onderbouwing van zijn of haar standpunten. Bij elk standpunt duikt wel een hoogleraar of andere deskundige op die kan bewijzen dat het standpunt deugt. En ook kranten en tv-programma's bedienen zich van deze aanpak. Bij de te brengen boodschap wordt een deskundoloog gezocht. En Nederland kent heel veel deskundologen of dr. Clavans, om Koot en Bie nog maar een keer aan te halen.

6.6 Het draait om het perspectief van burger en bedrijf

Cruciaal is dat de overheid oog en oor heeft voor wat in de samenleving aan de hand is en voor wat die samenleving vraagt. Daarbij is het perspectief van de samenleving leidend en niet het perspectief van de overheid zelf. Van de Haagse wethouder Frits Hufnagel herinner ik mij het verhaal dat hij vertelde, dat op de vloer bij de balies op het stadhuis de tekst 'blijf achter de streep' werd vervangen door 'blijf voor de streep'. Een subtiel maar belangrijk verschil.

De ombudsman heeft in een recent rapport [15] geconstateerd dat Nederlanders hun relatie met de overheid typeren als vooral noodzakelijk, ingewikkeld, ver weg en complex. De verbeterpunten op weg naar 2030, die hij noemt, zijn: begrijpelijk zijn, één loket, minder bureaucratie en kennis van zaken hebben. Als eerste moet de overheid volgens de ombudsman in 2030 eerlijk en begripvol zijn en met een menselijke maat handelen.
Daarbij moet de overheid niet meer denken in precedentwerking en in jurisprudentie of aansprakelijkheid, maar begrip tonen en aanspreekbaar zijn. En dat dit kan heb ik wel geleerd bij het beantwoorden van burgerbrieven. Wij zijn inmiddels aan het schuiven van een wat stijve voorzichtige beantwoording van brieven vol juridische taal binnen op zijn vroegst zes weken, naar het gelijk de volgende dag de persoon opbellen. In het gesprek met een medewerker die een naam en gezicht krijgt, kan medeleven worden getoond en aandacht aan het (veelal achterliggende) probleem worden gegeven. Met als gevolg dat vaak de brief niet eens meer hoeft te worden beantwoord.

6.7 Geef de overheid een gezicht

Niets is zo ergerlijk voor een burger, maar ook voor een bedrijf, als je geen gehoor krijgt bij de overheid; als je geen aandacht krijgt voor jouw bijzondere situatie. Je wilt aandacht, begrip, heldere antwoorden, uitleg, het rechtzetten van onjuistheden, aandacht voor onbedoelde effecten,... Kortom, je wilt respectvol worden behandeld.

[15] Relatie burger overheid 2030, Onderzoek in opdracht van de Nationale ombudsman; 26 april 2019

Het kabinet Rutte III heeft dit onderkend. In de kabinetsreactie [16] op het rapport Ongekend Onrecht spreekt het kabinet over "contact met iemand van vlees en bloed" en over "er is geen verkeerde deur".
Het ongemak ligt deels aan de complexiteit van onze regels die worden omgezet in complexe ICT-systemen, die uniformeren. En het ligt deels aan de opvatting in overheidsland dat bijzondere aandacht voor individuele vraagstukken vooral wordt gezien als precedent voor het afwijken van de regels.

Alles is in systemen gegoten, die eigenlijk geen uitzondering mogelijk maken. Niet de burger of het bedrijf lijken leidend. Nee, de overheidssystemen zijn vaak leidend, als uitwerking van steeds complexere regels. Al die ingewikkelde spelregels worden in steeds complexere systemen gegoten. De complexiteit van de systemen, met vaak een onbegrijpelijke ICT -architectuur, maakt het vrijwel onmogelijk te verbijzonderen. Bij die systemen is persoonlijke aandacht daarmee vrijwel uitgesloten. Dat heet al gauw 'uitzondering op de regel' en dat past niet in het systeem. Maar het past ook niet in het overheersende denken in overheidsland dat liever geen uitzondering wordt gemaakt. Want dat schept toch precedentwerking. Alles is geüniformeerd.
Met als gevolg dat de ambtenaar, bijvoorbeeld aan het (digitale) loket, geen ruimte heeft of neemt om specifieke aandacht te geven. Met als gevolg dat de burger met zijn/haar klacht of vraag niet de aandacht krijgt die zo gewenst is. Met als gevolg dat niet goed gebruik wordt gemaakt van de deskundigheid van de ambtenaren.

Het wrange is dat bij het maken van de regels zoveel verbijzonderingen in de regels worden opgenomen, waardoor zij eindigen als ondoordringbare complexe systemen die juist geen ruimte meer geven aan het bijzondere van ieder mens en van ieder bedrijf. De balans is door de complexiteit van de overheidsoplossingen, te ver doorgeslagen naar uniformiteit.

6.8 De overheid heeft meerdere gezichten

De overheid van de avondklok is ook de overheid van het niet nakomen van klimaatafspraken, is ook de overheid van de toeslagen, is ook de overheid van dijkverhogingen, is ook de overheid die scholen in stand houdt, is ook… de overheid steunt mensen die bijstand nodig hebben. Diezelfde overheid deelt straffen uit als zaken uit de hand lopen. De overheid straft en steunt, het voelt als een spagaat. Een overheid die zowel hard 'nee' zegt of 'tot hier en niet verder' is ook de overheid die hulp biedt en maatschappelijk doelen helpt realiseren. Zoals hoogleraar Paul Frissen vaak memoreert: de overheid voegt leed toe; maar dat sluit correcte bejegening niet uit.
De spreuk 'De politie is jouw beste vriend' horen wij al een tijd niet meer. Maar die drukte wel goed uit dat de overheid een meervoudig gezicht heeft.

6.9 Andere bril

'Als je blijft doen wat je altijd al deed, krijg je wat je altijd al kreeg'. Deze wijsheid wordt gelukkig al vaker gehanteerd in overheidsland. Een mooi voorbeeld daarvan zijn de schuldenlabs of dakloze-jongeren-projecten of de steun voor multiprobleemgezinnen. Bij het Schuldenlab is kortgezegd het uitgangspunt niet het incasseren van de schulden door de overheid, maar de persoon die de schulden heeft een uitweg laten vinden uit 'schuldenland'. De overheid, bijvoorbeeld de Belastingdienst, is vaak een belangrijke opeiser van schulden. En dan zijn er ook nog veel andere partijen die schulden willen incasseren. Met als gevolg dat veel schuldhebbers nog verder het moeras inzakken. In de Schuldenlab-aanpak wordt de overheidsbril afgezet en de bril van de betrokken burger opgezet. Gekeken wordt met hem of haar hoe hij uit zijn schuldenput kan komen. Dat vergt samenwerking van alle betrokken partners, zoals banken en energiebedrijven en woningcorporaties onder coördinatie van een gemeente, zoals bijvoorbeeld in Den Haag. En de uitkomst is een vermindering van schulden in plaats van het oplopen van, veelal niet incasseerbare, schulden.
Een dergelijke aanpak wordt ook gevolgd bij jongeren die geen thuis hebben of bij gezinnen waar de problemen zich opstapelen. Het vraagt een geheel andere werkwijze van overheden: niet de 'overheidsbril' maar de 'burgerbril' wordt opgezet. Niet het gelijk van het overheidssysteem is leidend maar de burger met zijn of haar problemen.

[16] Kabinetsreactie rapport Ongekend Onrecht, Kamerbrief 15 januari 2021

6.10 Menselijke maat

Het thema menselijke maat staat al wat langer op de overheidsagenda. Maar door de Toeslagencrisis staat het nu echt hoog op de agenda. Het rapport 'Ongekend onrecht' [17] is voor het kabinet Rutte III aanleiding geweest om duidelijk te maken dat de overheid een menselijke maat moet kennen[18]. Er moet beter geluisterd worden naar ouders, advocaten, media en toezichthouders. Signalen die zij geven moeten sneller worden opgepakt. Het kabinet constateert dat bij de Toeslagen onvoldoende is geluisterd naar ouders en hulpverleners. En de overheid moet luisteren naar burgers en bedrijven.
Dat is niet hetzelfde als dat burgers en bedrijven het antwoord krijgen dat zij willen horen. 'Nee' kan ook aan antwoord zijn. Publiek leiderschap draait vaak om 'nee verkopen'. Dat maakt publiek leiderschap zo ingewikkeld. De overheid is geen geluksmachine die kan worden aangezet. Sterker nog, het kan betekenen dat de overheid eerder een stapje terugzet en het aan de samenleving zelf overlaat om betere antwoorden te geven.
Dit laat onverlet dat het belang van menselijke maat breder wordt onderschreven. Maar dat is geen knopje dat je zo omdraait. Dat vraagt om een systematisch anders denken en handelen en aandacht voor de gewenste rol van de overheid en voor de beperkingen van de overheid.

6.11 Beleid maak je niet vanachter een bureau

Beleid maak je niet vanachter je bureau. Net zomin als dat je een goede uitvoerder of inspecteur bent als je dat alleen vanachter een bureau doet. Ambtenaren moeten kennis hebben van en gevoel hebben voor wat speelt bij een school, in een bedrijf, in een wijk of bij een dak/thuisloze. Nu gaat het volgens velen niet specifiek om dat 'achter het bureau weg'. Maar het staat wel symbool voor de connectie met het maatschappelijk of economisch vraagstuk dat speelt. Uitvoering, toezicht of beleid doe je niet vanuit een ivoren toren, maar door in verbinding te staan met de actoren in de samenleving. En dan is het goed om naar burgers en bedrijven toe te gaan. En het gesprek aan te gaan of om zelf eens een dag achter een loket bij een gemeente te zitten. Ik heb het als heel waardevol ervaren om achter in een klas te zitten en te horen wat de opgave is voor leerkrachten, of in achterstandswijken te spreken met mensen die overlast ervaren of bij bedrijven te zien wat innovatie kan betekenen.
Vrijwel iedereen onderschrijft hiervan het belang. En op mijn vraag waarom het toch te weinig gebeurt, is het antwoord: intern overleg en interne afstemming en interne vergaderingen. Ambtenaren en zeker topambtenaren worden 'naar binnen gezogen'.

6.12 Durven differentiëren

De afgelopen jaren heb ik mogen bijdragen aan het oplossen van grote vraagstukken die de eilanden Bonaire, Statia en Saba kennen. Deze eilanden tellen maar een paar duizend inwoners en zijn dus niet groter dan een kleine wijk of een dorp. Maar hun opgaven zijn die van een land: vliegveld aanleggen, het water zuiveren, energietoevoer regelen, de aantasting van de kust door sargassum, een zeehaven herstellen, erosie bestrijden, wegen aanleggen, scholen in standhouden, armoede bestrijden... Een andere ervaring dan die ik opdeed in het nationaal programma Rotterdam-Zuid. Dit stadsdeel heeft de omvang van een grote stad met grote vraagstukken als slechte huisvesting, schoolklassen met dertig nationaliteiten, drugsgebruik, gebrek aan perspectief voor jongeren, eenzijdige werkgelegenheid... In het programma zijn alle betrokken partijen gaan samenwerken om een meer integrale aanpak te krijgen.
Met deze ervaringen, die in mijn zoektocht voorbijkwamen is duidelijk dat specifieke situaties om specifieke oplossingen vragen. Leiderschap betekent het verschil durven maken.

De ene opgave vraagt duidelijk om een andere oplossing dan een andere. Er mag verschil worden gemaakt. Misschien moet zelfs het specifieke tot algemene regel worden gemaakt. Maatwerk kan geboden zijn en mag niet als een risico van precedentwerking worden getypeerd. Piet Hein Donner heeft hiervoor als vicepresident van de Raad van State al aandacht gevraagd [19]. Hij gaf aan dat het navolgen van standaardregels tot slechte oplossingen kan leiden. "Als ieder het zijne geven uitgangspunt is, behoeft toepassing van een voor ieder gelijke regeling rechtvaardiging; niet de afwijking daarvan." "Beleid op maat impliceert dat het karakter van de uitvoering moet veranderen. De ambtenaar wordt zo de beroepsbeoefenaar van wie het deskundig oordeel bepalend is in specifieke situaties."

[17] Ongekend Onrecht, rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020
[18] Kabinetsreactie rapport Ongekend Onrecht, Kamerbrief 15 januari 2021
[19] Piet Hein Donner, Divosa Voorjaarscongres 2016

6.13 Belofte ' alles wordt beter'

Publiek leiderschap gaat gebukt onder het juk van 'alles wordt beter'. Het is gebruikelijk, zeker met verkiezingen voor de deur, dat beloofd wordt dat het beter gaat worden. Nu zegt ieders gezond verstand natuurlijk dat niet alles beter kan worden. Er zitten altijd plussen en minnen in het geheel. Soms moet zelfs een hoge prijs worden betaald om een goed resultaat te krijgen. Een omelet krijg je tenslotte pas als je een ei breekt. Leiderschap betekent ook dat er pijn moet worden gedaan en geleden.
Maar het is gebruikelijk 'betere tijden' te beloven. Met als resultaat ' overpromise and underdeliver'. Teleurstellingen liggen daarmee op de loer. Zeker als de beloftes ook nog het gehalte hebben van luchtballonnen. En niemand durft te vertellen waar de pijn zit of komt. En als het toch gebeurt, ligt de pijn altijd 'bij de buren'. Publiek leiderschap betekent zorgen voor het algemeen belang, zo hoor ik. En dat is niet hetzelfde als zorgen voor alle individuele belangen.
Van Hans Dijkstal noteerde ik een keer dat hij op een vraag van een oudere kiezer 'wat hij voor haar zou gaan doen?' antwoordde: "niets mevrouw". Hij vond dat de politiek te veel de oren liet hangen naar de kiezers. Met een zekere ironie kon hij over zichzelf zeggen "Ik heb natuurlijk de handicap dat ik mijzelf ben. Het is behelpen. Dat geef ik toe"[20].

6.14 De overheid moet het gewoon goed doen

Het verhaal over het verschil tussen een bedrijf en een overheidsdienst is al wat ouder. Het vertelt dat als bij een bedrijf tien zaken worden opgepakt en er van die tien tenminste twee voldoende succesvol zijn, dat dan niemand zeurt over de acht dingen die zijn mislukt. Zeker niet als die twee meer dan voldoende winst opleveren. Terwijl als bij de overheid van de tien zaken er één mislukt, iedereen het heeft over die ene mislukking en niet over de negen dingen die goed zijn gegaan. Al is het een oud verhaal, het is nog steeds waar, sterker nog, het wordt meer waar. Er worden geen mislukkingen geaccepteerd. De overheid moet het gewoon doen. En op elke mislukking, of het nu gaat om een uit de bocht gevlogen ICT-project of om een nieuw voertuig, staat volop de schijnwerper. Liefst nog met het aan de schandpaal nagelen van personen die erbij betrokken zijn. Paul ’t Hart vroeg hier in 2002 al aandacht voor in zijn boek over de inquisitiedemocratie.[21] Daar mag uit blijken dat het verschijnsel van ‘blamen en shamen’ al van langer is. Wat wel nieuwer is, is wat het doet met mensen en met instituties.

6.15 Openbaarheid kent twee kanten

In ' Openbaar Bestuur' zit het woord openbaar. Onmiskenbaar is openbaarheid daarmee een opdracht voor het Nederlandse bestuur. Dat is zelfs vastgelegd in de Wet Openbaar Bestuur, de WOB. Daarin is bepaald dat inwoners van Nederland recht hebben op informatie die is vastgelegd in documenten. Tenzij er zwaarwegende redenen zijn om informatie niet vrij te geven, hebben inwoners recht op inzage. Van dat recht wordt inmiddels goed gebruik gemaakt, niet alleen door betrokkenen maar ook door kranten en andere media.
Betrof het in eerste instantie vooral papieren documenten. Inmiddels betreft het ook digitale informatie zoals mailverkeer en appjes. Uiteraard gaat het dan om de zakelijke kant in dat digitale verkeer. Maar toch, het kan heel confronterend zijn, als tien jaar na dato een vrolijk mailtje of appje opduikt waaruit wordt opgemaakt dat de zaak toentertijd niet serieus is genomen. Zeker als het uit de context wordt gehaald.

Door de Toeslagencrisis is transparantie van de overheid zeer nadrukkelijk geagendeerd. Opdracht is nu om geen informatie achter te houden, ook informatie uit de fase van beleidsontwikkeling. Het kabinet Rutte III heeft besloten ook stukken die ten grondslag liggen aan een besluit van bewindslieden actief openbaar te maken. Daarbij is aangegeven dat persoonlijke beleidsopvattingen niet worden weggelakt. Het onderstreept de waarde van openheid.

De keerzijde van deze bedoelde openbaarheid is een toenemende voorzichtigheid om informatie aan het (digitale) papier toe te vertrouwen. Uit gesprekken maak ik op dat de echt gevoelige

[20] Mark Frequin, Met ministers op de tandem, SDU 2012
[21] Paul ’t Hart, Verbroken Verbindingen; over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie, 2002

informatie niet altijd meer op het (digitale) papier wordt gezet. Liever een gesprek zonder verslag dan kwetsbare zaken vastleggen die vroeger of later in een andere context worden geplaatst.
Het beeld begint zich op te dringen van 'Deep Throat' in de parkeergarage in Washington [22](Watergateschandaal beschreven in "All the presidents men"): mannen in regenjassen, met opgeslagen kragen en gleufhoeden op duistere plekken. De keerzijde van openbaarheid kan dan 'stiekemheid' worden.
Het is de vraag of bij het bestuur van stad of land naast openheid ook niet een mate van beslotenheid past.

[22] Beschreven in All The President's men, Bob Woodward en Carl Bernstein

7. HET COMPLEXE OVERHEIDSGEBOUW

Het ambtelijk leiderschap kan niet los gezien worden van hoe de overheid in elkaar zit en ook niet los van opvattingen over wat de rol van de overheid is. Er is niet sprake van één overheid. Maar wij kennen gemeenten, provincies, rijk en waterschappen; wij hebben verschillende departementen; wij kennen functies als uitvoering, inspectie en beleid; en binnen het overheidsdomein zijn er planbureaus en kennisinstellingen. Over de rol van de overheid wordt op dit moment veel gesproken. Soms zelfs in de zin van een 'revival'. Maar ook in de zin van veel kritiek op het wel/niet goed acteren van de overheid.

7.1 De overheid is "in de rui"

Bij de Algemene Politieke Beschouwingen buitelden politieke partijen over elkaar heen in het afscheid nemen van de markt als de oplossing, op dit moment, voor alle vraagstukken. Dat komt ook terug in verkiezingsprogramma's. Vrolijk wordt nu afscheid genomen van het neoliberale model, na decennia daarmee intensief te hebben gevreeën. In dat model moest er ook sprake zijn van een kleine overheid. Inmiddels zitten we nu op een golf van herstel van de overheid. De overheid is van 'uit' naar weer 'in'. Dat past in een Kamerbreed verlangen naar maakbaarheid.
Nu was er ook in het neoliberale model sprake van een aanwezige overheid. Zeker als marktmeester vervulde en vervult de overheid een belangrijke rol. Dus of de pendule helemaal de andere kant op gaat is niet de situatie. Vraag is wel of de overheid klaar is voor die nieuwe sterkere rol.

De publieke dienst is zijn oude huid aan het afwerpen, maar heeft nog geen nieuwe huid. Vraag is wel of de overheid klaar is voor die nieuwe sterkere rol en voor het centraler stellen van het belang van uitvoering? Zeker nu naar aanleiding van de Toeslagencrisis er nu ook veel kritiek is op de overheid.

7.2 Het overheidshuis wordt permanent verbouwd

Het overheidsgebouw wordt voortdurend verbouwd. Dat gebeurt overal in overheidsland, van gemeenten tot Rijk en van uitvoering tot beleid. Dat kunnen fusies zijn van organisaties of splitsingen, maar ook het verplaatsen van organisatieonderdelen van het ene naar het andere departement en het dichterbij zetten of het juist op afstand zetten van uitvoering. Nu is verandering, zoals bekend, de enige constante. Maar het kost wel veel energie, tijd en geld. Met soms ook nog het verplaatsen van organisaties, in een aantal gevallen zelfs heen en weer terug. Het zowel bijeenbrengen van LNV en EZ, als het weer uit elkaar halen van deze twee lijkt een constante. Ook integratiebeleid is vaker heen en weer geschoven. En het oprichten van VROM en vervolgens weer ontmantelen van VROM en mogelijk weer heroprichten van VROM is een blijvend onderwerp van aandacht.
Meestal zijn deze beslissingen niet ingegeven door organisatielogica. Het verdelen van ministersposten of het versterken van politieke portefeuilles zijn vaker drijfveren dan dat de logica van de organisatiesamenhang leidend is geweest. Nu is politieke logica ook logica. Maar de vraag, die wordt opgeworpen, is of vanuit de ambtelijke organisatie op dit punt meer leiderschap gewenst en mogelijk is?

7.3 Het wordt drukker

Het wordt drukker en drukker in de ambtelijke top. Dat wordt gevoeld op alle plekken in de overheid, van gemeenten tot Rijk en van uitvoering tot toezicht. Alles moet in een steeds hoger tempo. En mensen lijken 'op koffie' te lopen. Het is steeds meer hollen en hollen. Wat gaat lijken op hijgerigheid. Waren de belrondes vroeger alleen op zondagavond; tegenwoordig wordt van zaterdagochtend tot zondagavond met elkaar gebeld.
Drukker, hijgeriger en vooral incidentgedreven.

De minister of de wethouder moet worden geholpen in het politieke mijnenveld. En elke kwestie wordt 'Chefsache'. En dat druppelt zonder remmingen de hele organisatie in. Met als gevolg dat grote delen van ambtelijke organisaties bezig zijn met incidentbestrijding. Incidenten worden daarbij vrij snel tot systeemvragen verheven. Met als gevolg: nog meer drukte. Zodra bij wijze van spreken een gevangene aan lakens probeert te ontsnappen uit een gevangenis en de lakens breken, met dodelijke afloop voor de gevangene, staat de hele Justitieorganisatie binnen één dag voor de vraag wat er aan de hand is met de kwaliteit van het gevangeniswezen.

7.4 De overheid is geen productiebedrijf

Een oude en inmiddels platgeslagen frase luidt: de overheid is geen koekjesfabriek. Toch is er gedurende een, inmiddels langere, periode naar de overheid gekeken als een bedrijf. Efficiency en effectiviteit zouden toenemen. Door de overheid als bedrijf te zien zou het allemaal goedkoper en beter worden. Herman Tjeenk Willink zegt daarover in 'Groter denken en kleiner doen': "Het streven naar een kleinere en goedkopere overheid die tegelijkertijd ook 'beter' zou zijn, heeft voor burgers een tegengesteld effect gehad: meer regels, meer formulieren, meer controle, meer kosten. En niet beter." [23] En ook de "professionals op de werkvloer klagen dat zij te weinig tijd overhouden voor het eigenlijke werk". Volgens Tjeenk Willink is roofbouw gepleegd op klassieke departementen als Defensie en Buitenlandse Zaken.

De afgelopen jaren heb ik mogen werken in het gebouw Rijnstraat 8. Eerder, toen nog bij VROM, had ik daar ook al gewerkt; op dat moment een groot en licht gebouw met veel planten en open ruimtes. Dat was heel plezierig. Een vriendelijk werkgebouw op een toplocatie. Inmiddels is het gebouw verbouwd. Het is een donker gebouw geworden met weinig open ruimtes. In het gebouw moesten de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Infrastructuur en Waterstaat, alsmede COA en IND zich huisvesten. De bezettingsnorm werd naar beneden gesteld, naar 0,5. Dat wil zeggen per twee medewerkers één bureau. Op het meubilair werd ook bespaard, in grote delen van het gebouw staan niet-verstelbare stoelen en skaibankjes, waar je al pijn in je rug van krijgt als je ernaar kijkt. Zo is het geen goed bruikbaar werkgebouw, zeker met ook nog krakende vloeren en trappen die afgesloten worden en ramen die eruit kunnen vallen. Doorgeslagen efficiencydenken en geen oog voor het werk van de overheid. Inmiddels is er overigens voldoende onderzoek beschikbaar, waaruit, volgens het Center for people and buildings in Delft, valt op te maken dat het zetten van grote aantallen medewerkers in kantoortuinen, juist negatief uitpakt op de prestaties van mensen. Rendementsdenken pakt juist verkeerd uit. De overheid levert wel 'productie', maar is daarmee nog niet een productiebedrijf

7.5 Het risicomijdend gedrag neemt toe

Het motto ' beter achteraf vergiffenis vragen dan vooraf toestemming' gaat allang niet meer op. Het risicomijdend gedrag wordt volop bevorderd. Het innovatief denken en handelen heeft last van het 'better safe than sorry' motto. Innovatie heeft bij de overheid meestal de definitie: het gaat over een vernieuwing die van tevoren strak is gedefinieerd en gegarandeerd succes oplevert, liefst binnen een vast afgesproken termijn. Voorzichtigheid is troef en buiten de lijntjes kleuren is er bij voorkeur niet bij. Met als gevolg dat we een herhaling van zetten krijgen.
Het leverde deze vreemde ervaring op: een 100 meter hoge schoorsteenpijp in het Rijnmondgebied mocht niet met een 'drone' worden geïnspecteerd, want 'drones' mochten in dat gebied niet vliegen in verband met strak gedefinieerde veiligheidsvoorschriften. Met als gevolg dat een 'inspecteur' een 100 meter hoge ladder moest opklimmen. Alsof dat niet onveilig was.

Dit past overigens in de door meerdere gesprekspartners genoemde toenemende voorzichtigheid in onze samenleving. Dit lijkt een trend waar het meer mijden van risico's naadloos inpast. Terwijl juist de overheid een belangrijke rol heeft in innovaties, waarbij het nemen van risico's deel uit maakt van de benadering.

7.6 De kunst van het vereenvoudigen

We maken het onszelf moeilijk. Voor elk probleem wordt een nieuwe oplossing bedacht die vervolgens in een nieuwe wet en regel wordt gevangen. Voor elk probleem dat wij tegenkomen wordt een nieuwe commissie ingesteld. En die komt vervolgens met nieuwe voorstellen, want anders was de commissie overbodig. Voor het afwikkelen van zaken hebben wij zorgvuldige procedures bedacht, die moeten voorkomen dat sprake is van willekeur. Om te voorkomen dat er onjuiste handelingen worden verricht creëren wij toezicht op toezicht op toezicht. Voor het uitvoeren van besluiten nemen wij niet zorgvuldig de tijd om het goed uit te voeren, nee het moet gelijk gebeuren. Voor het verstrekken van subsidies moet je eerst door soms wel twintig hoepels

[23] Herman Tjeenk Willink, Groter denken, kleiner doen, 2018

springen. En wil je boeven vangen dan mag je eerst 40 volle ordners verzamelen met de onderbouwing... En daarmee lopen we vast in ons eigen systeem. Het is te ingewikkeld geworden. Voor burgers en bedrijven is het eigenlijk al niet meer te volgen. Maar ook de overheid zelf raakt verstrikt in zijn complexiteit. De bekende les is 'less is more'. Leiderschap vraagt om vereenvoudigen.

7.7 Woud aan regels

Inmiddels kennen wij een woud aan regels. Om te voorkomen dat zaken fout gaan of om te bevorderen dat dingen tot stand komen, is er een overdaad aan regels. En die regels knellen soms flink. Het is makkelijker om nieuwe regels te maken dan om regels af te schaffen. Er komen alleen maar regels bij. Het lijkt wel zelfrijzend bakmeel.
Niet alleen worden de regels zelf preciezer als gevolg van inbreng van belangenpartijen en vervolgens in de Kamers. Opgeteld worden de regels ook ingewikkelder en daardoor lastiger om ze goed te gebruiken. Vaak blijkt dat wetten of regels onbedoelde effecten hebben. Zeker na verloop van tijd. Want voordat een wet geïmplementeerd is als wet, is er al veel tijd heen gegaan. Met daarbij het risico dat de wet niet meer het in het heden gewenste antwoord geeft. Behalve de vraag naar vereenvoudiging is er daarom ook een vraag naar 'ontregelen'.

7.8 Het belang van goede uitvoering

Het belang van goede uitvoering wordt door iedereen onderschreven. Pas in de uitvoering wordt duidelijk of het beleid deugt en of goede bedoelingen tot hun recht komen. Nu is dit geen nieuw gegeven, maar blijkbaar is het een tijdje weggezakt. Ook eerder in de overheidsgeschiedenis was het 'kraken van en in de uitvoering' namelijk al een groot issue. Maar het afgelopen decennium kreeg het onvoldoende aandacht. Sterker nog, er werd ingeleverd op goede uitvoering. Met als gevolg veel zorgen bij bijvoorbeeld leraren, agenten en verpleegsters en veel gedoe rondom organisaties als bijvoorbeeld Belastingdienst, UWV, CBR, OM en SVB.

Als ik het goed samenvat is er in het publiek leiderschap meer aandacht geweest voor doelen en streefcijfers en minder voor de uitvoering. De uitvoering is over de volle breedte verwaarloosd. Deze is gedurende langere tijd geconfronteerd met: hogere eisen, complexere wetgeving, administratieve lastenverzwaring, stevige organisatieveranderingen, flinke kortingen en te grote verwachtingen van ICT-oplossingen.
Inmiddels staat uitvoering weer hoger op de agenda. Het Parlement doet onderzoek naar de uitvoering, de Belastingdienst is opgesplitst, de uitvoeringstoets bij beleid wordt opgepoetst en crisismanagers worden aangesteld om orde op zaken te stellen. Maar of het voldoende is, is nog de vraag. In 2017 vroeg informateur Tjeenk Willink nog aandacht in de politieke arena voor de uitvoerbaarheid van nieuw beleid [24]. Hij constateerde dat uitvoeringsorganisaties nog bezig waren met het uitvoeren en vormgeven van politieke besluiten en dat dat tijd vroeg. Maar dat vervolgens alweer nieuwe politieke besluiten werden genomen. 'Politieke tijd' en 'tijd voor uitvoering' zijn volgens Tjeenk Willink niet automatisch gelijk. Zijn notitie 'Hoe geloofwaardig is de overheid?' leverde 'nul vragen' [25] op in de Tweede Kamer.

Goed publiek leiderschap moet gericht zijn op wat burgers en bedrijven ervaren. De sleutel zit daarvoor bij goede uitvoering. Goed publiek leiderschap vraagt juist om het belang van goede uitvoering hoog in het vaandel te houden. Dit is in de kabinetsreactie op het Kamercommissierapport 'Ongekend Onrecht' [26] inmiddels onderstreept. Hierin wordt besloten te werken met een jaarlijkse 'Staat van Uitvoering', die zal focussen "op 'slepende problematiek' voorbij de waan van de dag". Bestuurders worden geacht vaker met de uitvoeringsorganisaties in contact te komen. En er komt extra toetsing op de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving.

7.9 Nederland een topland op het gebied van publiek leiderschap?!

Nederland heeft een stabiele en voorspelbare overheid. Dat is belangrijk voor het welbevinden van burgers en voor het doen van investeringen door bedrijven. Van minister Stef Blok hoorde ik dat hij aan zalen met ondernemers uitlegde dat bedrijven in diverse landen niet zo verschillen.

[24] Eindverslag informateur Tjeenk Willink, 27 juni 2017
[25] Tom-Jan Meeuws, Bekende Nederlanders imiteren in Den Haag, NRC-column 29 juni 2017
[26] Kabinetsreactie rapport Ongekend Onrecht, Kamerbrief 15 januari 2021

Bedrijven in bijvoorbeeld Italië en Nederland lijken op elkaar. Maar het grote verschil zit hem in de overheid. In Nederland is die betrouwbaar en de overheidsmensen zijn integer. Bij Publiek Leiderschap gaat het om voorspelbaarheid en om betrouwbaarheid! En dat is in Nederland een sterk merk. Daar horen wel twee kanttekeningen bij.
Ook in Nederland zijn er voorbeelden van niet integer handelen en momenten van een niet altijd betrouwbare overheid. Het is dus een blijvende opgave. En net als Ajax is de Nederlandse overheid een sterk merk. Alleen, Ajax heeft ervaren dat de club het wel goed deed, maar dat buitenlandse clubs niet stil zaten en beter zijn geworden. Ajax moet daarom nog meer investeren in goede voetballers en in het systeem. Deze opgave is er ook voor de Nederlandse overheid: investeer nog meer in publiek leiderschap als je aan de top wilt staan.
Het is mijn gesprekspartners overigens niet te doen om een bijdrage te leveren aan de zogenaamde lijstjescultuur. Het gaat hen om de ambitie om heel goed te willen zijn.

7.10 Visie op de overheid?!

Het denken over ambtelijk leiderschap vraagt om een gedeelde visie op de overheid. Er wordt op dit moment veel gezegd over de rol en positie van de overheid. Zowel in verwachtingsvolle zin als in stevige kritiek. De overheid wordt geacht handelend op te treden bij alle grote vraagstukken. In de zin van overheid los het op. Maar tegelijk wordt geconstateerd dat de overheid lang niet alles kan oplossen. Sterker nog, sommige opgaven kunnen beter in handen zijn van maatschappelijke of economische actoren. Het levert de vraag op of niet te veel op het bordje van de overheid wordt gelegd. De vraag 'meer of minder overheid' is een te digitale benadering van dit vraagstuk. Het is een complex vraagstuk, met in de loop van de tijd verschillende antwoorden. En dan heb ik het nog niet over de scherpe kritiek op overheidshandelen, zoals bij de Toeslagen of bij Stikstof of Klimaat.
Als niet duidelijk is wat verwacht wordt van de overheid is het zeer lastig om leiderschap te tonen. "De belangrijkste vraag wordt nooit gesteld schrijft Roel Bekker [27]. Wat verwachten we eigenlijk van de overheid? Nu wordt elke mislukte ambitie volautomatisch gevolgd door een hogere ambitie. Zelden wordt een Rijksbemoeienis beëindigd" [28=48].
Het is lastig om richting te geven aan ambtelijk leiderschap zonder een gedeelde opvatting over de overheid. Tegelijk is het de vraag of zo'n gedeelde visie valt te ontwikkelen. Ik ben in mijn zoektocht veel opvattingen hierover tegengekomen. Maar die gingen niet altijd in dezelfde richting.

7.11 Vraagstukken houden niet op bij de grens; zij beginnen daar vaak

Brussel is geen vijandige mogendheid die ons in de flank aanvalt. Met dit citaat probeer ik weleens weerwerk te bieden aan de klacht dat het onbegrijpelijk is wat er nu weer in Brussel is besloten. Want wij zitten zelf in Brussel aan tafel. Om 'mijn toenmalige' minister van EZ Laurens Jan Brinkhorst te citeren: "Europa, dat zijn wij".
Veel van onze moeilijke opgaven kunnen wij niet binnen Nederland oplossen. Daarvoor is samenwerking met andere landen of partners nodig. Dat kan de Europese Unie zijn. Maar ook de NAVO of Verenigde Naties of de OESO of de Raad van Europa. Om wereldkwesties in bijvoorbeeld scheepvaart of luchtvaart te lijf te gaan, is samenwerking van landen in IMO (Maritime) of ICAO (International Civil Aviation Organisation) nodig en verstandig.

Leiderschap begint of eindigt dus niet bij onze landgrens. Toch hebben wij bij veel zaken een eendimensionale nationale bril op. Dat begint al bij het stellen van doelen. Die worden meestal voorzien van een puur nationaal belang of een nationale succesfactor. Wij lopen het risico te weinig te investeren in gedeelde belangen. Wij kijken hoe wij er het beste zelf uit kunnen komen. Vervolgens investeren wij onvoldoende in het vormen van coalities. In internationale samenwerking komt het erop aan te begrijpen wat andere landen of andere partijen willen. Om vervolgens te bezien hoe van 1 en 1 tenminste 2 en liefst 3 kan worden gemaakt. Bij de Brexit-kwestie kunnen we goed uitleggen wat de Britten niet goed doen, maar wij zien slecht wat onze eigen beperkingen zijn. Ook hier is leiderschap gedeeld leiderschap. En daarin moet je veel investeren, zowel in Brussel en Parijs als in New York. En investeren is meer dan één keer per jaar met de bus naar Brussel gaan om te zien hoe het daar werkt. Het betekent ter plekke investeren in goede samenwerking van hoog tot laag. En vervolgens niet in Den Haag hoeven uitleggen dat dit ook bij ons werk hoort.

[27] Roel Bekker, Dat had niet zo gemoeten, 2020
[28] Martin Sommer, De overheid faalde bij de kindertoeslag: leve de overheid, De Volkskrant 23-1-2021

7.12 Én platter én hiërarchischer

Overheidsorganisaties worden tegelijk 'platter' en 'hiërarchischer'. Het is enerzijds 'einde aan de hiërarchie' en anderzijds 'lang leve de hiërarchie'.
Overheidsorganisaties bestaan uit over het algemeen zeer intelligente en zeer energieke mensen, die gedreven zijn om de publieke zaak te dienen. Het zou daarmee buitengewoon dom zijn om al deze slimheid en energie kort te houden en te strak aan te sturen. Daarbij is het onder andere door de opkomst van 'social media' onvermijdelijk dat medewerkers goede antennes hebben die opvangen wat er speelt in de samenleving en wat nodig is. Van medewerkers wordt verwacht dat zij aanspreekbaar zijn door burgers en bedrijven en ook dat zij handelend optreden. Bij soldaten te velde is dat bij uitstek zichtbaar; volbehangen met sensoren en camera's en voorzien van wapens kunnen zij zelf goed inschatten wat nodig is en kunnen daarmee zelf handelend optreden.

Tegelijk worden overheidsorganisaties de politieke schoorsteenpijp ingezogen. Door de politieke druk op ministers of wethouders wordt eerst de ambtelijke top de schoorsteen ingezogen en vervolgens ook nog een groot deel van de rest van de organisatie. In de vaker voorkomende politieke consternatie worden oekazes en vragen de organisaties in geslingerd die prioriteit krijgen en de organisatie stevig bezighouden. In zo'n situatie worden 'stafjes' ook belangrijker. Bontkragen, kabinetten of stafteams krijgen meer invloed. Martin Dooms [29] van Stichting Intermin zegt daarover "Slecht leidinggeven leidt tot een machtige staf".

7.13 Gelijk én verschillend; één overheid?

Iedereen bij de overheid dient de publieke zaak. Wij werken allen aan maatschappelijke opgaven. En daarbij gaat het om publieke waarden. Die moeten we kennen en herkennen. En daarop sturen. Het maakt het werk bij en voor de overheid speciaal. Hierin zijn wij allen gelijk.
Maar we zijn ook verschillend. Het maakt nogal wat uit of je bij een kleine gemeente of bij een groot departement werkt. Net zoals het uitmaakt of je leidinggeeft aan een uitvoeringsorganisatie of in de beleidskern werkt of dat je bij een toezichthouder werkt of bij een Planbureau. De context waarbinnen het leiderschap moet worden getoond kan het verschil maken. Een directeur-generaal bij een grote uitvoeringsorganisatie kan verder van de politiek af staan dan een directeur-generaal in de beleidskern en heeft waarschijnlijk een duidelijke opdracht die minder last kan hebben van media turbulentie.
Uiteraard vormen de verschillende organisaties, van de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid tot het Kadaster en van de gemeente Amersfoort tot het Sociaal en Cultureel Planbureau en van de provincie Noord-Brabant tot het Ministerie van Financiën en van de gezondheidsinspectie tot het Centraal Bureau voor de Statistiek, samen de overheid. Waarbij het is goed elkaar te kennen en te begrijpen. Inclusief het besef, dat er behalve gemeenschappelijkheid ook grote verschillen kunnen zijn in het leiderschap dat gevraagd wordt.

7.14 Gemeenten-provincies-rijk

In mijn zoektocht sprak ik mensen van verschillende 'overheidsniveaus', bij voorkeur ook mensen die op verschillende niveaus werken of werkten. Sommige ervaringen of duidingen zijn vanzelfsprekend, zoals dat provincies een meer verbindende overheidslaag zijn en dat bij gemeenten directer contact met burgers is en dat Zeeland toch echt een andere provincie is dan Zuid-Holland en Rotterdam echt anders is dan Vlissingen.
Maar wat ik graag meeneem voor de gedeelde overheids-leiderschapsagenda zijn punten als: het kennisniveau bij kleinere gemeenten is een punt van zorg/aandacht, scepsis over de andere overheden, machtspositie rijk en daarmee geen sprake van gelijkwaardige overheidspartners, ministers vinden het lastig tegen de Kamers te zeggen dat zij er niet over gaan, maar dat de gemeenten of provincies erover gaan en de nodige mooie voorbeelden van goede samenwerking, zoals bijvoorbeeld in de aanpak van de Coronacrisis, waar te weinig aandacht voor is.

Wat verder weer aan het slijten is, is de uitspraak 'Je gaat erover of niet'. Deze benadering was circa 10 jaar geleden heel populair. Maar doordat de vraagstukken waar de overheid mee te maken heeft over grenzen van overheidslagen heen gaan, wordt een dergelijke benadering door veel gesprekspartners inmiddels als niet (meer) passend getypeerd.

[29] Martin Dooms, Leiderschapsontwikkeling bij de rijksoverheid, 2013

7.15 Grenzeloos samenwerken

Bijna geen vraagstuk, waarmee de overheid wordt geconfronteerd, kan zonder samenwerking worden opgepakt. Dat kan samenwerking zijn tussen verschillende overheidsniveaus, tussen beleid en uitvoering of beleid en toezicht, tussen markt en overheid of tussen overheid en maatschappelijke organisaties.
Het vraagt om samenwerken over grenzen heen: 'grenzeloos' samenwerken zoals de goede aanpak heet, die al gestart is. Verschillende posities of invalshoeken mogen niet betekenen dat niet wordt samengewerkt. Verkokering wordt als onwenselijk gezien, wanneer dat samenwerking in de weg staat. Zichtbaar zijn inmiddels ook meer hybride vormen van organiseren, zoals publiek-private samenwerking. Maar die zijn nog geen breed zichtbaar verschijnsel. Samenwerken betekent niet dat iedereen dezelfde opvatting of belangen moet hebben. De kunst is juist om samen te werken vanuit verscheidenheid. Blijven steken in kokers wordt als onwenselijk geschetst in mijn zoektocht. Maar het herkennen en waarderen van verschillende posities is wel belangrijk.
Zo is samenwerken tussen overheid en markt niet vanzelfsprekend omdat de uitgangsposities sterk kunnen verschillen. Ook de beelden kunnen nog scherp zijn. Beelden over de overheid bij bedrijven of maatschappelijke instellingen die ik meekreeg: onvoorspelbare overheid, kortetermijnpolitiek, voorop willen lopen en toch nietsdoen, softe ambtenaren, doelen die niet gehaald worden… Toch krijg ik ook te horen dat alle partijen naar elkaar toegroeien, zo ook bedrijven en overheid.

7.16 Het mooie van kokers

Het mooie van kokers is dat iedereen vindt dat zij doorbroken moeten worden. Dit kwam veelvuldig aan de orde in mijn zoektocht. Kokers staan symbool voor gesloten organisaties of organisatieonderdelen. Veelal worden zij afgebeeld als verticale schoorstenen (van het Engelse stovepipes) die uitdrukken dat er te weinig verbindingen worden gelegd met andere organisaties of organisatieonderdelen. Vandaar de wens om kokers te doorbreken. Het interessante is dat met het doorbreken van kokers vaak weer nieuwe kokers kunnen ontstaan, horizontale kokers in dit geval. Er zit blijkbaar iets hardnekkigs in ons organisatiedenken. Organisatiegrenzen zijn nu eenmaal een gegeven. Het structureert organisaties en maakt hen voor de omgeving ook zichtbaar en voorspelbaar. Het is wel prettig dat in vrijwel alle landen duidelijk is waar een Ministerie van Financiën of een Ministerie van Justitie en Veiligheid voor staat. Het rechtvaardigt alleen niet dat organisaties voelen als bastions met hoog opgetrokken muren met mogelijk nog een gracht ervoor. De vraagstukken waar de overheid nu voor staat vragen om meer 'verbindingskanalen' of bruggen.

7.17 Verschillende rollen

Bij veel overheden wordt gewerkt met de vier overheidsrollen die de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft onderscheiden. De NSOB heeft vier kwadranten [30] onderscheiden, met op de horizontale as links meer overheid en rechts meer gemeenschap en markt, en op de verticale as van boven meer publieke prestaties naar onder meer politieke waarden en keuzes. De vier kwadranten zijn:

- De rechtmatige overheidsrol, met politieke keuzes en sturing, rechten en plichten bewaken, een hiërarchische overheid, duidelijke procedures etc.
- De presterende overheidsrol, met marktdenken, de overheid als bedrijf zien, effectiviteit en efficiency staan centraal en moeten meetbaar zijn.
- De netwerkende overheid, die samenwerking zoekt met andere partijen, samen doelen bepalen en afspraken vastleggen in akkoorden of convenanten.
- De responsieve meer participerende overheid, met initiatief van onderop laten komen, netwerksturing en ruimte bieden aan maatschappelijk initiatief
-

Alle vier vormen van overheidsrollen komen voor. Soms in een combinatie. De ene rol is niet beter dan de andere. Wel is goed om stil te staan welke rol bij welke opgave hoort. Want de overheid kan verschillende rollen vervullen.

[30] Martijn van der Steen, Mark van Twist e.a., NSOB, Vier vormen van overheidssturing, 2014

Dit onderscheid in vier mogelijke rollen die de overheid kan hebben of kan hanteren is niet de enige manier om naar de overheid te kijken. Er zijn ook vele andere benaderingen of typeringen, die de wetenschap ons aanreikt. Uit de gesprekken kan ik niet opmaken wat de beste wijze is om naar de overheidsrol in een bepaalde context te kijken. Wat wel als relevant punt blijft staan, is dat bewust wordt nagedacht welke rol past in welke situatie. En daarbij kan van verschillende modellen en typeringen die circuleren gebruik worden gemaakt. Ook andere denkstructuren worden door wetenschappers zowel in Nederland als van over de grens aangeboden. Zij geven structuur aan het kijken naar de rol die de overheid kan vervullen. Daar is behoefte aan, want het zoeken naar vorm en positie door de overheid is voelbaar. Vastigheid wordt gezocht in de context van onzekerheid. Met ook interessante nieuwe benaderingen als 'policy bij design', het meer ontwerpend beleid maken.

7.18 Het belang van innovatie door de overheid

Mariana Mazzucato, hoogleraar economics of innovation and public value in Londen [31] pleitte op de VNO/NCW Bilderbergconferentie voor een ondernemende staat. Dit pleidooi houdt zij al langer [32]. Met veel voorbeelden uit het (recente) verleden maakt zij duidelijk dat veel innovaties tot stand kwamen door betrokkenheid en investeringen van de overheid. Dit betreft bijvoorbeeld GPS, smartphone, internet, geneesmiddelen, algoritmen, en biotechnologie. Innovatie komt vaak tot stand dankzij de overheid. Zij pleit voor een proactieve overheid en een 'creative bureaucracy'. Zij onderstreept het belang van innovatie door en met de overheid.

Ervaringen in Nederland leren dat innovaties in meer dan 90 procent van de innovaties tot stand komen tussen organisaties. De 'driver' is maar beperkt de technologie[33]. Het zit met name in netwerken van organisaties. En dat vraagt om (netwerk)leiderschap die stuurt op de 'coalition of the willing'. Een coalitie van overheden, bedrijven, onderwijs en maatschappelijke partners.

7.19 Gelijkwaardigheid Uitvoering – Toezicht-Beleid

Gepleit wordt in meerdere gesprekken voor enerzijds het duidelijk onderscheiden van rollen binnen de overheid en anderzijds voor het aanbrengen van goede verbindingen. Het lijkt op een paradox. Maar dat hoeft het niet te zijn.
Verbindingen kun je slaan als er erkenning is van de eigenstandige rollen die Uitvoering, Inspectie en Beleid hebben en erkenning van gelijkwaardige posities. Helaas is dat nog vaak niet het geval. Lastig gegeven hierbij is dat Beleid opdrachtgever is van Uitvoering. En dat heeft in het verleden een ongelijke positie met zich meegebracht. Dit is voor een deel opgelost door naast een opdrachtrol bij Beleid een 'eigenaarschapsrol' neer te leggen bij de secretaris-generaal of haar/zijn plaatsvervanger in de meeste departementen. Maar toch zit er nog een gevoelde ongelijkwaardigheid. Dat is onder andere zichtbaar in de beloningen. Inmiddels is er al veel aandacht voor het meer in positie brengen van Uitvoering[34]. Over de positie van de Inspectie wordt op dit moment minder gesproken. Die staat minder ter discussie. Maar zal volgens gesprekspartners ook aandacht gaan vragen in de komende tijd.

Het 'model' van deze verschillende rollen kan alleen werken als er goede verbindingen zijn. Die verbindingen gaan uit van eigenstandige rollen en waardering voor die rollen. Dus het "zij van den Haag" en "zij van de Uitvoering" werkt niet echt goed als daar weinig begrip en appreciatie uit spreekt. Wat ook belangrijk is dat er rolvastheid is. Dus Uitvoering moet niet op de stoel van Beleid gaan zitten of omgekeerd, Beleid op de stoel van Uitvoering. Cruciaal is ook dat Uitvoering duidelijke taal spreekt over wat wel of niet kan. Vaak is er sprake van te veel optimisme bij Uitvoering of te veel druk van Beleid. "Ja mits" [35] moet vervangen worden door "Nee, tenzij". Voor verbindingen is het ook waardevol, zo wordt gesteld, dat ambtenaren in hun loopbaan én bij Beleid én bij Uitvoering of Inspectie werken.

[31] Bilderberg conferentie VNO-NCW, 5 febr 2021
[32] Mariana Mazzucato, De ondernemende staat; waarom de markt niet zonder overheid kan, 2015
[33] Hans Bakker, Dirk-Jan de Bruijn en Michiel Jak Ladders, tegen de wolken, 2020
[34] Werk in uitvoering, ABD-topconsult, 2020
[35] Idem

8. POLITIEK-AMBTELIJK SAMENSPEL

Een goed samenspel van politiek bestuurders en (top)ambtenaren is belangrijk voor het goed functioneren van de overheid. In dat samenspel zitten constanten, zoals dat ambtenaren niet om (partij)politieke redenen benoemd worden maar om hun inhoudelijke competenties. Iets wat wij in Nederland als een groot goed ervaren. En het afschaffen van de ambtenarenwet mag dat niet veranderen, zo krijg ik te horen. Maar in de loop der tijd verschuiven ook zaken. De Oekaze Kok is al van enige tijd terug en het begrip 'politiek primaat' wordt bijna niet meer gehanteerd. Waarschijnlijk omdat het heel evident is. Enkele beelden:

8.1 De kunst van het gelijk oversteken

Jacques Wallage beschreef eerder de kunst van het gelijk oversteken [36]: "…dat de ambtelijke top de gemaakte politieke keuzes serieus neemt, terwijl van de bewindspersonen wordt verwacht dat zij respect tonen voor de professionele inbreng van hun ambtenaren". "Als het goed is, ontwikkelt zich een ruiltransactie, waarbij over en weer de professionele autonomie wordt gerespecteerd. Ambtenaren moeten zich voldoende met de politieke realiteit identificeren. Politieke bestuurders moeten niet denken dat de feiten zich wel aan de politiek aanpassen. Ieder zijn vak dus. De uitkomst wordt bepaald door de wederzijdse investering." Paul 't Hart heeft hiervoor het 3R model aangereikt, al in zijn oratie in 1998, maar ook in latere werken: respect, ruimte en reciprociteit[37].

Kort gesteld: politieke bestuurders hebben belang bij sterke (top)ambtenaren en (top)ambtenaren hebben belang bij sterke politieke bestuurders. Natuurlijk was het een feest om te kijken naar het elkaar kleineren, in de serie 'Yes minister' van minister Jim Hacker en sg Sir Humphrey, maar de werkelijkheid is dat bestuurder en ambtenaar beiden belang hebben bij een krachtige partner en beiden belang hebben bij het erkennen van professionele autonomie van de ander.

8.2 Zweefvliegtuig en tractor

Oud-premier Van Agt betitelde ambtenaren ooit als de zwoegers in het vooronder. Het zette de opvattingen in de politieke leiding over ambtenaren kort en krachtig neer. Een soort bovenwereld waarin politieke bestuurders opereren en een 'onderwereld' waarin topambtenaren rondlopen. In mijn zoektochtgesprekken kreeg ik het beeld mee van de minister die in een zweefvliegtuig zit en de topambtenaar die op de tractor zit die zich door mul zand voorwaarts ploegt. De verzuchting die daarbij nog kwam dat het af en toe voelde alsof de topambtenaar onder de tractor lag. Beelden en gevoelens zijn hier een deel van de werkelijkheid.

8.3 Spanning op de lijn

Toen ik begon bij de rijksoverheid, lang geleden ☺, was de eerste vraag die ik kreeg 'Of ik voor de minister werkte of voor de samenleving?'. Ik vond dat een vreemde vraag, want toen al vond ik dat samenleving en minister in elkaars verlengde moeten liggen. Een minister en dat geldt ook voor een wethouder of een gedeputeerde, is bezig met beslissingen die te maken hebben met maatschappelijke opgaven. En de bestuurder mag van een ambtenaar verwachten dat die goed geïnformeerd is over wat in de samenleving speelt en dat die kennis met de bestuurder wordt gedeeld om tot goede keuzes te komen. De ambtenaar verbindt twee rollen, die van adviseur van de bestuurder en die van maatschappelijk partner. En die rollen zijn normaal gesproken prima te verbinden.
Lastig kan het worden als de ambtenaar maatschappelijke afspraken heeft gemaakt die zij/hij niet meer kan nakomen, omdat er sprake is van politieke wisseling van de wacht en daarmee van een nieuwe koers. Het is evident dat met de uitkomst van verkiezingen er nieuwe keuzes gemaakt kunnen worden. Maar het kan lastig worden als er langetermijnafspraken zijn gemaakt met burgers of bedrijven die niet meer kunnen worden nagekomen. Daarmee kan de rol van maatschappelijk partner onder druk komen te staan. Ik heb die druk ervaren toen met een nieuw Regeerakkoord werd besloten het (Achterstands)wijkenbeleid te beëindigen, terwijl wij net daarvoor een 10jaar steunafspraak met 40 (Kracht-)wijken hadden gemaakt. Op de lijn loyaliteit

[36] Mark Frequin, Met ministers op de tandem, SDU 2012
[37] Paul 't Hart, Dienen en beïnvloeden, Verhalen over ambtelijk vakmanschap, 2018

naar de nieuwe bestuurder en loyaliteit naar de samenleving zat op dat moment spanning. Het politieke primaat was duidelijk. Wel heb ik gevraagd aan mijn minister of er nog wat rek in het Regeerakkoord zat. Die was er in eerste instantie niet, maar die rek hebben we uiteindelijk toch gevonden in de Agenda Stad.

Spanning kan zich ook voordoen als aan overheidsorganisaties wordt gevraagd beleid uit te voeren dat strikt genomen niet uitvoerbaar is. Dat kan gaan om kwesties als te grote tijdsdruk: bijvoorbeeld, de opdracht, 'deze wet moet volgend jaar in de Kamer liggen', terwijl dat qua stappen die gezet moeten worden een onuitvoerbare opdracht is; of te grote druk op de capaciteit van de organisatie: bijvoorbeeld 'voer deze nieuwe taak uit', terwijl dat de mogelijkheden van de organisatie ver te boven gaat. Op dat moment zit er spanning op de lijn van adviseur van de bestuurder enerzijds en manager van een organisatie anderzijds. In ambtelijk leiderschap moet je soms het onverenigbare verenigen.

8.4 Professionele autonomie

Het systeem in de USA, alwaar met het aantreden van een nieuwe president de gehele federale overheid wordt onthoofd, spreekt ons niet aan. In de USA wordt op zo'n moment de complete ambtelijke leiding bedankt en worden nieuwe mensen ingevlogen. Alhoewel het bij het aantreden van Trump eerder de snelheid had van paard en wagen. In één klap verdwijnt heel veel kennis en deskundigheid en vervolgens worden mensen soms eerder aangesteld vanwege hun loyaliteit dan vanwege hun kennis.
In Nederland hechten wij aan een ambtelijke organisatie, met het bijbehorende leiderschap, dat stabiel is en continuïteit garandeert. Essentieel daarbij is dat deze gekenmerkt wordt door een grote mate van deskundigheid en kennis. En die kennis mag niet meewiebelen met politieke veranderingen van het moment. Tegenspraak hoort bij de competenties van het ambtelijk leiderschap.
Hierbij kunnen wij nog steeds terugvallen op het gedachtengoed van Max Weber [38]. Hij onderstreepte onder andere het belang van rationele deskundigheid en van kennis. Die gaven de rechtstaat een ruggengraat. Om de willekeur van de vorst tegen te gaan was nodig dat een bureaucratie stabiliteit en deskundigheid bood. En daarin was het belangrijk dat, naast een systeem van duidelijke voorschriften en duidelijke hiërarchie, ambtenaren werden aangesteld op basis van kennis en competenties. Ook bevorderingen moesten hierop gebaseerd zijn.

Nu heeft bureaucratie een negatieve klank gekregen, maar dit aspect van bureaucratie verdient het behouden te worden en bewaakt te worden. Ook al stammen de gedachten van Weber van meer dan een eeuw geleden, toch is het belangrijk de kern van de autonomie van professionaliteit overeind te houden, zeker in tijden van grote politieke turbulentie.
De vraag is hoe deze te beschermen en te bevorderen? Interessant genoeg vraagt dat juist aandacht en bescherming van de politiek. De politiek bepaalt de ruimte voor professionele autonomie. Terwijl de autonome professionaliteit de politiek moet behoeden voor willekeur en daarmee kan begrenzen. Geen duivels dilemma, maar wel degelijk een dilemma. Het vraagt van de politiek om grenzen aan te geven voor de politiek en daarmee ruimte voor ambtelijke professionaliteit. Het vraagt tevens zelfbewustzijn van de ambtenaren om aan te geven wat de ruimte moet zijn voor professionaliteit. Het vraagt om ambtelijk zelfbewustzijn, om een duidelijk 'esprit de corps'.

Interessant is, dat in deze periode de bijzondere rechtspositie van ambtenaren is afgeschaft. Een rechtspositie, die (top)ambtenaren moest beschermen tegen politieke willekeur.

8.5 Van tandem naar (alcoholvrije) bierfiets?!

De intensieve samenwerking van (top)ambtenaren met ministers heb ik eerder beschreven als het samen op een tandem zitten. En daarbij heb ik vermeld dat de minister het stuur in handen heeft en de ambtenaar stevig moet trappen [39]. Maar in mijn gespreksronde over publiek leiderschap kreeg ik de vraag of ik niet beter het beeld kon gebruiken van een bierfiets.
De drukte rondom de bestuurders neemt sterk toe. Topambtenaren worden in die drukte gezogen en zitten met hun gezicht naar de bestuurder gekeerd en niet met hun gezicht naar voren gericht. De afstand tussen minister en ambtenaar wordt kleiner. Waarmee de kans groter wordt dat de ambtenaren politieker in hun denken en handelen worden. Niet partijpolitiek, maar dicht op de

[38] Arno Korsten, De goede ambtenaar, 2016
[39] Mark Frequin, Met ministers op de tandem, SDU 2012

politieke keuzes die gemaakt worden. De vorm van een bierfiets komt hiermee in beeld: naar elkaar gekeerd, veel drukte, met een groep samen op de fiets, met de rug naar de omgeving, moeilijk trappen en trage voortgang.
Het is alleen zonder alcohol, want die is inmiddels verdwenen uit alle overheidsgebouwen. De tijd dat er in een aantal bureaulades een krat bier of een verzameling sterkedrank stond, ligt alweer ver achter ons. Het is daarmee een alcoholvrije bierfiets!

8.6 De nieuwe bontkraag

Met 'bontkraag' hebben wij de afgelopen decennia vooral de groep geduid die rondom een minister of andere bestuurder circuleerde, als een soort persoonlijke staf die de minister direct kon ondersteunen in alles wat meestal direct nodig was. Het was een 'elitegroepje' dat vaak bestond uit politiek assistenten, woordvoerders en 'bestuurlijke secretarissen', soms aangevuld met een enkele andere persoon. Een klein groepje dat dag en nacht klaar stond voor de minister en fungeerde als klankbord voor beslissingen, maar ook als 'boodschapper' naar de rest van de ambtelijke organisatie.
Deze bontkraag bestaat nog steeds. Maar relatief nieuw is dat steeds vaker de topambtenaren, zoals directeuren-generaal, ook deel zijn gaan uitmaken van deze bontkraag. De trend dat de topambtenaren steeds meer ook een soort 'personal assistent to the minister' aan het worden zijn, wordt door meerdere gesprekspartners gesignaleerd. Dat is zichtbaar in de tijdsbesteding van topambtenaren. Minder tijd voor eigen organisatie of voor de samenleving en vaker in de agenda van de minister.

8.7 De hofnar ontbreekt

De hofnar was de persoon die de vorst de waarheid kon zeggen. Die hofnar had de mogelijkheid om tegen de vorst dingen te zeggen die niemand anders kon of durfde te zeggen. Vaak was dat met een vleug humor, waardoor er meer gezegd kon worden. De hofnar was zich bewust van zijn bijzondere positie en ging daar ondeugend, maar veelal heel verstandig mee om. En voor de vorst was het een middel om te worden aangesproken op een manier die hem de gelegenheid gaf ook een uitweg te vinden.
Zo'n hofnarrol ontbreekt op dit moment in onze overheidsarena. En dat kan funest zijn voor politiek bestuurders die zichzelf veelal overschatten. Onderzoekers geven mij aan dat politiek leiders zichzelf te serieus nemen.

En wat voor risico dat kan inhouden wil ik illustreren met ervaringen uit Italië. Een land dat, ondanks onze overheersende Nederlandse opvattingen, niet achterloopt maar eerder een voorbode is voor wat inmiddels ook in de USA is gebeurd en mogelijk ook in Nederland kan gebeuren. Uit Proeftuin Italië [40]: "Vroeger in de tijd van Craxi, waren politici serieuze mannen in pak, waar je als komiek een grap om kon maken. Maar door Berlusconi's uitspattingen heeft de werkelijkheid de satire ingehaald. Grillo lijkt te bewijzen dat de rollen nu zijn omgedraaid. Politici zijn mensen om wie je kunt lachen, een komiek wordt serieus genomen.". Berlusconi lijkt een 'voorloper' te zijn voor politiek leiders als Trump en mogelijk Boris Johnson, met de vraag voor ons of we dit ook in Nederland gaan krijgen.

8.8 De minister uit de wind houden

Veelvuldig wordt, in de gesprekken die ik voerde over publiek leiderschap, betoogd dat het niet de taak van ambtenaren is om een minister uit de wind te houden. Nee, zo wordt gesteld, een minister, en dat geldt ook voor wethouders en gedeputeerden, is aangesteld om juist 'in de wind' te staan. Ja, uiteraard moet wel de minister goed worden ondersteund. Maar nee, het hoofddoel is niet om een minister 'overeind te houden'.

Toch blijkt dat deze taakopvatting zo breed wordt gevoeld en gezien. In veel overheidsorganisaties wordt als primaire ambtelijke taak beschreven: het dienen en steunen en overeind houden van de minister.
Dat dienstbetoon neemt vaak ook nog de vorm aan van 'de minister wil dit'! Zonder dat aan de orde wordt gesteld of het wel een goed besluit of voornemen is. En zonder dat daarbij de gewenste

[40] Pepijn Corduwer en Arthur Weststeijn, Proeftuin Italië; hoe het mooiste land van Europa de moderne politiek uitvond, 2018

tegenspraak wordt gevoerd. Geen scherpe argumenten van 'voors en tegens', maar de minister naar de mond praten. 'Papegaaientaal' heb ik dit in mijn boek 'Tegenspraak graag' genoemd. Omdat (gedacht wordt dat) de minister dit zo wil. Geen 'tegendenken', maar 'plaatsvervangend denken'. Soms gebeurt dit zelfs zonder dat de bestuurder zich hiervan bewust is en wordt er alvast voor de minister gedacht. Het klinkt heel dienstbaar, maar zo komen geen goede besluiten tot stand.
Loyaliteit is niet de bestuurder naar de mond praten. Tegenspraak is essentieel voor het ambtelijk vakmanschap. Om oud-minister Jo Ritzen te citeren: Ambtenaren moeten zijn: "binnenshuis maximaal kritisch, buitenshuis maximaal loyaal".

8.9 Tegenspraak gevraagd

Tegenspraak en macht gaan samen op. Geen macht zonder tegenspraak. En geen tegenspraak zonder macht. Dat is althans de theorie. De praktijk is echter weerbarstiger. Ambtenaren hebben de plicht een minister tegen te spreken, als zij vinden dat een minister richting afgrond gaat. Maar tegenspraak wordt niet altijd op prijs gesteld. En dan kan het lastig worden. Degene die je tegenspreekt als ambtenaar is ook de persoon die je kan maken of breken. Het gezegde is inderdaad 'zonder wrijving geen glans'. Maar het is wel wrijving[41].'
De Engelsen hebben de opgave mooi samengevat in de kernzin "speaking truth to power". De persoon die je tegenspreekt kan je maken of breken. En daar zijn voorbeelden van in de overheid, zowel bij gemeenten, provincies als bij het Rijk. Ik heb het eerder ervaren als één van de lastigste opgaven, vandaar dat ik er een boek over heb geschreven.
Maar zoals Herman Tjeenk Willink stelt zijn 'tegenwicht', 'tegenspraak' en 'tegenmacht' sleutelwoorden in een democratische rechtsorde[42]. Bij ambtelijk leiderschap zijn dat cruciale factoren.

8.10 Meer ruimte nodig én ruimte wordt kleiner

Om ingewikkelde vraagstukken goed aan te kunnen pakken is meer ruimte nodig. Meer ruimte om samen met verschillende partijen zowel de problemen goed te doorgronden als om oplossingen te kunnen treffen. Of dit nu gaat om de toenemende vraag naar mobiliteit of om een preventie-aanpak in de zorg, in alle gevallen is ruimte nodig om met maatschappelijke partners problemen te begrijpen en oplossingen af te spreken. Mariëtte Hamer, voorzitter van de SER, pleit [43] in dat verband om meer maatschappelijke akkoorden bij grote systeemveranderingen, zoals de energietransitie, digitalisering en de omslag naar een circulaire economie. Zij constateert dat het niet makkelijk is voor politici om daar mee om te gaan. Volgens haar schuurt het huidige bestuursmodel. In de formule van 'Deltacommissaris' is daarbij een goede ervaring opgedaan: langjarige aanpak van de druk van het water.
Niet alleen bij min of meer unieke transitievraagstukken, maar ook bij min of meer gestandaardiseerde uitvoering van regulier beleid is ruimte nodig. Met enige regelmaat is aan de orde of uitvoeringsorganisaties juist dichterbij de politiek moeten zitten of juist verder weg. Na enkele incidenten wordt een organisatie meestal dichterbij de politiek getrokken. Het is een vraag die opgeworpen wordt, of uitvoering niet beter kan plaatsvinden zonder onderwerp te zijn van dagelijkse politieke hectiek. Goede ervaringen bij organisaties als Kadaster en CJIB zijn daarvan voorbeelden.

De ruimte wordt echter kleiner. Door de politieke drukte wordt de ruimte voor ambtelijk leiderschap kleiner. En daarin bewegen ambtelijk leiders ook mee. In de politieke arena is sprake van toenemende spanning, van meer urgentie en van een sterkere afrekencultuur. Daarmee is meer aandacht voor incidenten, inclusief de intense aandacht van media die daarmee gepaard gaat. Ministers en wethouders staan onder druk. En die druk vraagt alle aandacht van de ambtelijke organisatie. Gevolg is wel dat deze politieke spanning verstikt.

Ministers in Nederland staan in vergelijking met hun collega's in andere landen opvallend veel meer in De Kamers uit te leggen wat zij aan het doen zijn. De Kamers zitten ook boven op alle bestuurshandelingen. Was nog niet zo lang geleden het 'een ding' dat veel afstemming plaatsvond in het Torentje; het zogenaamde Torentje-overleg dat altijd werd ontkend. Tegenwoordig wordt

[41] Mark Frequin, Tegenspraak graag, 2017
[42] Herman Tjeenk Willink, Groter denken, kleiner doen, 2018
[43] Mariëtte Hamer, Maatschappelijke Akkoorden nodig bij complexe transities, SER Magazine, sept 2019

samen met leden van de Kamer door ministers gestuurd in gedeelde stuurcabines, zoals in het cockpitoverleg voor het Klimaatakkoord.
Mede daardoor neemt de ruimte voor ambtelijk leiderschap af.

Interessant is dat, in mijn zoektocht duidelijk werd, dat ruimte die werd geboden door politiek bestuurders of genomen werd door (top)ambtenaren sterk afhankelijk is van de persoon in kwestie. Tussen ministers, en dat geldt ook voor wethouders of gedeputeerden, zijn er enorme verschillen in de ruimte die zij bieden. En dat geldt omgekeerd, in het nemen van ruimte, ook voor ambtenaren. Ruimte is daarmee én een generiek issue én een persoonlijk onderwerp.

8.11 Politieke primaat

Was er niet zo lang geleden nog een discussie over het primaat van de politiek, nu is die discussie er niet meer, want de politiek staat niet ter discussie. Het politieke primaat is blijkbaar zo evident dat het thema niet meer op de agenda staat. In mijn zoektocht werd niet zozeer het onderwerp aan de orde gesteld als een kwestie, maar wel dat het niet meer een vraagstuk was.
Het thema stond eind vorige eeuw nog op de agenda om duidelijk te maken dat niet ambtenaren maar politieke bestuurders de dienst uitmaakten. In de oekaze Kok (zie hieronder) kwam dat bijvoorbeeld ook tot uitdrukking.
Ook het begrip '4de macht' hoor je niet meer. Dit begrip stond voor de macht van ambtenaren, soms tegenover de politieke arena. Met 4de macht werd geduid dat ambtenaren zeker in uitvoerende zin, veel macht konden uitvoeren [44]. Ambtenaren werd hiermee veel feitelijke macht toeschreven.

8.12 Afstand Kamerleden en ambtenaren

In 1998 zijn de 'Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren' vastgesteld. In de volksmond is dit de 'Oekaze Kok'. Hierin wordt bepaald dat rijksambtenaren geen rechtstreeks contact mogen hebben met Kamerleden. Volgens deze 'Aanwijzingen' handelen ambtenaren onder het ministeriele gezag. Daarmee moet eerst toestemming worden gegeven door ministers alvorens rijksambtenaren contact hebben met leden van de Staten-Generaal. En dat contact moet in beginsel zijn in aanwezigheid van de betrokken minister. In de Regeling wordt ook gewezen op de wettelijke geheimhoudingsplicht.
In een later kabinet, periode minister Atzo Nicolai, is deze Regeling iets soepeler uitgelegd. Maar de strekking is overeind gebleven.

Zowel aan de ambtelijke kant als aan de volksvertegenwoordigingskant krijg ik te horen dat de afstand tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren hierdoor heel groot is. Het kan betekenen dat er een kennis/informatiegat gaapt. Bijkomend verschijnsel kan zijn, dat het begrip over en weer niet groot is. In recente debatten in de Tweede Kamer, alwaar zelfs over ambtenaren in persoon werd gesproken, was dat ook voelbaar.

Op gemeenteniveau is het wel gebruikelijk dat er rechtstreeks contact is tussen gemeenteraadsleden en ambtenaren. Veelal is er een gemeentelijke regeling waarin is vastgelegd welk beroep gemeenteraadsleden kunnen doen op ambtelijke kennis en informatie. De griffier speelt hier meestal een centrale rol. Maar direct contact is vaak mogelijk en wordt zelfs gestimuleerd, omdat het de voortgang van de debatten in de gemeenteraad kan bevorderen. Ambtenaren krijgen de ruimte om in te schatten hoe hiermee goed om te gaan. En over het algemeen zijn de ervaringen goed [45].
Het gaat terug op de actieve informatieplicht bij gemeenten: "alles wat de Raad nodig heeft voor de uitoefening van de taak."

[44] R. Crince le Roy, De vierde macht. Openbare les, 1969
[45] Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters, "...geven de raad alle inlichtingen", een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad, 2013

8.13 Wij eindigen in een puntenwolk van het Planbureau

Er is sprake van 'technocratisering' van de politiek. Moeilijke besluiten worden liefst niet meer genomen. Eerst moeten veel 'cijfers' worden verzameld. In mijn zoektocht naar Publiek Leiderschap wordt gesproken over 'cijferfetisjisme'. Arbeidsmarktbeslissingen eindigen in eindeloze koopkrachtplaatjesbeschouwingen. Klimaatissues worden energierekening-berekeningen.

Nu zijn moeilijke besluiten niet voor niets 'moeilijk'. Daarmee is het goed doorrekenen van zaken logisch. Maar uiteindelijk kunnen eindeloze cijferreeksen niet voorkomen dat er lastige, en daarmee soms onwelgevallige, besluiten moeten worden genomen. Het blijven sturen op het verzamelen van cijferreeksen eindigt in fraaie 'puntenwolken' van Planbureaus en niet in leiderschapsbeslissingen.
In de jaren zestig schreef Ayn Rand al over de Amerikaanse politiek: "Waarheid wordt vervangen door statistieken, principes door stemmen tellen, rechten door cijfers en moraliteit door publieke 'polls'; pragmatisme, waan van de dag doelmatigheid, is het criterium voor landsbelang; en de waarheid van een idee wordt bepaald door het aantal aanhangers ervan[46]. Een land zonder politieke filosofie is als een schip dat stuurloos ronddrijft midden op de oceaan".
De politiek 'vertechnocratiseert' en de technocratie 'verpolitiekt'.

8.14 De informatieparadox

De minister moet van alles op de hoogte zijn. Menig keer is dat een issue als de minister in de Kamer staat en Kamerleden de betreffende minister doorzagen op haar of zijn gebrek aan kennis. En het niet goed geïnformeerd zijn wordt dan ervaren als een manco. Het zeggen dat je iets niet weet wordt gezien als een zwakte. Tegelijk moet een minister niet overvoerd worden met informatie. Te veel informatie krijgen betekent dat een minister zich suf leest en niet meer toekomt aan het nemen van besluiten.
Ambtenaren moeten werken met deze informatieparadox: 'alles maar toch niet alles'. Van de ambtelijke organisatie mag verwacht worden dat zij een minister gericht informeert. Gericht wil zeggen, dat wat nodig is. Verwacht mag worden dat er geen indekgedrag is met het sturen van alle informatie, om later niet het verwijt te krijgen dat de minister niet voldoende is geïnformeerd. Met in het verlengde van de minister, de beide Kamers. Want een niet geïnformeerde kamer wordt als een doodzonde gezien.

[46] Ayn Rand, in NRC column Floor Rusman

9. HET DRAAIT OM DE PERSOON

Er wordt veel geschreven over leiderschap. Meestal in brede zin, maar inmiddels is de lijst van publicaties over publiek leiderschap ook heel lang. Ook op het gebied van cursussen en opleidingen is het redelijk druk. Als je alle competenties optelt die daaruit naar voren komen dan heb je geen 'schaap met vijf poten' maar eerder een duizendpoot als beeld. Duidelijk is wel dat het draait om de persoon. En daarbij is de context zowel qua plaats als qua tijd zeer relevant. Wat blijft hangen na de vele gesprekken die ik voerde, is dat iedereen het goed kan omschrijven als het leiderschap er niet is. Enkele observaties:

9.1 Wat maakt iemand een leider?

De literatuur staat bol van kenschetsen van goede leiders. Opgeteld wordt van leiders verwacht: visie, bezieling, daadkracht, creativiteit, oog voor mensen, rust, zelfvertrouwen, transparantie, fouten toegeven, waardering uiten… En als je alles optelt uit de enorme hoeveelheid literatuur is deze lijst nog veel en veel langer. Dat leidt vervolgens weer tot een enorme lijst van belangrijke vereisten zoals authentiek zijn, zelfkennis hebben, betrouwbaar zijn en kunnen verbinden….
In mijn gesprekken met de mensen met wie ik over leiderschap mocht spreken, kwamen deze typeringen uiteraard in wisselende samenstelling aan de orde. Maar daarbij bleken gelijk ook de beperkingen van de typeringen. Zoals Paul Frissen van de NSOB fijntjes opmerkte, dat Hitler ook heel authentiek was. Over alle typeringen valt te twisten. En mijn gesprekspartners waren zeker niet eensluidend in wat belangrijk is. Wat wel hielp was als de lijst van kenmerken zo uitgebreid was, dat er altijd wel een goede tussen zat.

In mijn gespreksronde vielen wel regelmatig namen van mensen die worden gezien als goede leiders in het verleden. Vaak met een zekere weemoedigheid wordt teruggekeken op grote mensen die hun stempel hebben gedrukt op de overheid. Meestal waren dat stoere eigenzinnige, zelfs eigenwijze, vooral mannen op leeftijd, die als bijna monumentale voorbeelden te berde worden gebracht. In de beschrijvingen werden meestal ook zwakheden benoemd, maar die vielen weg tegen de sterke punten. Wat bij mij blijft hangen is dat zij allen worden beschreven als stevig. Zij durfden stelling te nemen als dat nodig was.
Maar op mijn vraag aan gesprekspartners die hoog opgaven van stoere ambtelijke leiders uit het al dan niet recente verleden of zij deze ambtenaren graag nu weer aan de leiding zouden zien, was in elk gesprek het antwoord hardgrondig "nee".

Om die reden ben ik in mijn zoektocht geëindigd met de conclusie dat er geen eenduidige lijst valt te maken van de belangrijkste vereisten voor leiderschap. En ben ik geëindigd met de beschrijving die ik al in de inleiding gaf, dat je leiderschap pas ziet als die er niet is.
Belangrijk om daarbij te vermelden is wel dat de legitimatie voor dat leiderschap komt van degenen die geleid worden. Met het oog daarop zal ik hieronder wel een aantal bijzonderheden benoemen die gaan over de wisselwerking bij leiderschap.

9.2 Het draait om de persoon

Duidelijk is in alle opvattingen die ik meekrijg, dat het uitmaakt wie de leider is. Het gaat over het persoonlijke in het leiderschap. Uiteraard is ook de context belangrijk, maar uiteindelijk is het persoonlijk leiderschap waarom het draait.
Nu is de persoon een mooi maar vooral complex wezen, zo onderwijzen een aantal geleerde gesprekspartners mij. Een persoon is een rationeel wezen, maar ook een gevoelsmens. De gedachte dat een leider zich puur laat leiden door rationele beslissingen lijkt logisch in overheidsland, maar is ver buiten de werkelijkheid. De overheidsleiders laten zich meer leiden door intuïtie, zo krijg ik te horen. Geestig is om dan de verwijzing te krijgen naar Nobelprijswinnaar Daniel Kahneman die korte metten maakte met het idee van de rationeel calculerende mens[47]. Volgens hem werkt ieder mens vanuit twee systemen. Dat zijn het systeem van intuïtie en het systeem van reflectie. Het eerste is razendsnel en werkt bijna automatisch. Het tweede is langzaam en rustiger. Beide moeten goed samenwerken. Waarbij moet worden gerealiseerd dat het eerste snel handelt en het tweede langzaam is en zelfs aartslui kan zijn.
Op het belang van reflectie wordt daarom meermaals gewezen.

[47] Daniel Kahneman, Ons feilbare denken, (Thinking fast and slow), 2012

De Algemene Bestuursdienst heeft reflectie al een aantal jaren hoog in het vaandel, want het is niet vanzelfsprekend dat leiders dat doen. Een goede leider is in staat om te reflecteren op haar of zijn zwakheden, alsmede de sterke punten. Nu is het niet zo dat zwakke punten altijd moeten worden verbeterd of hersteld. Van premier Mark Rutte herinner ik mij een toespraak tot de ambtelijke top, waarin hij zei dat het beter is van een 7,5 een 9 te maken dan van een 5je een 6min. Wel is het goed om je bewust te zijn van jouw zwakke punten en om open te staan voor kritiek.

'Op een berg kan iedereen werken aan reflectie, maar tijdens het racen is dat verrekte lastig'. Deze wijsheid leen ik van Monique Wijshoff, met wie ik al vele jaren aan het opleiden van veelal jonge leidinggevenden mag werken. Reflectie en in het bijzonder zelfreflectie is cruciaal voor leiderschap. Maar het valt niet mee om dat te doen, vooral niet als je hard aan het werk bent. Iedereen vindt reflectie belangrijk maar zegt dat hij of zij helaas te weinig tijd voor heeft. En dat is intrigerend, wel belangrijk maar niet belangrijk genoeg om er tijd voor te maken. Deze schijnbare tegenstelling is hoorbaar van hoog tot laag in organisaties.

9.3 Leiderschap is niet één blonde reus maar gaat over gedeeld leiderschap

De Vlaamse hoogleraar Jesse Segers: "Vraag aan kinderen van 8,9 jaar om een leider te tekenen en ze tekenen een gezagsfiguur die groter, sterker en mooier is dan andere figuren. Als we niet beter zouden weten, tekenen ze eigenlijk een figuur als de Amerikaanse president Donald Trump, of minstens hoe hij zichzelf ziet en zich probeert neer te zetten in de buitenwereld. Mensen die beweren snel voor richting, orde en veiligheid te zullen zorgen. Dat kinderlijke idee van leiderschap, die roep om een sterke, egodominante leider -weten we- wordt luider in tijden van crisis of complexiteit".[48] Dit ééndimensionale beeld van leiderschap past niet meer in onze geweldig complexe wereld, waarin alles in beweging is.

Het is onmogelijk dat één persoon deze toenemende complexiteit kan beheersen. Bij leiderschap gaat het om gedeeld leiderschap. Peter Bakker, oud CEO van TNT Postgroep, zegt dat hij in zijn tijd als topman de grote vraagstukken aankon met alleen de CFO, 'Chief Financial Officer'; maar dat je tegenwoordig ook een 'chief technology officer', een 'chief sustainability officer' en een 'chief risk officer' nodig hebt.[49] En dan noemt hij nog niet eens de 'chief happiness officer' die ik her en der zie opduiken.

Het delen van leiderschap loopt overigens vaak niet meer volgens vaste patronen. Was er zoveel jaar geleden nog sprake van vaste vormen in bijvoorbeeld raden en commissies, die een blijvende samenstelling hadden en volgens vastgelegde afspraken bij elkaar kwamen. Tegenwoordig is het per onderwerp of vraagstuk de vraag wie hiervoor aan zet zijn en hoe samen aan een oplossing te werken. En dat kan kriskras door organisaties en posities heen gaan. Het is gedeeld leiderschap in wisselende vormen. Daarbij is, zoals eerder al gememoreerd, het motto van een paar jaar geleden, 'je gaat erover of niet', niet meer aan de orde. Daarvoor zijn de opgaven veelzijdiger en complexer.

9.4 Leiderschap is niet alleen van de top

Leiderschap is in onze complexe wereld van nu heel ongrijpbaarder. Leiderschap kan volgens Koen Marichal en Jesse Segers "op duizend-en-één manieren worden omschreven, maar elke omschrijving schiet tekort. Leiderschap is een gebeurtenis, toont actie, in het concrete hier en nu. Het is fundamenteel persoonlijk en situationeel". Of zoals ik al eerder aangaf, zei Herman van Rompuy, eerste president van Europa: "Je kan het niet definiëren, maar iedereen erkent als het gebeurt".[50] Leiderschap voel je als het er is, maar vooral als het er niet is.

Leiderschap is ook niet iets van alleen de top. Het is evident dat aan de top leiderschap moet worden getoond. Maar leiderschap kan overal in de organisatie getoond worden. Met het 'platter' worden van overheidsorganisaties is het belangrijk dat leiderschap zichtbaar is bij jong en oud en

[48] Jesse Segers; waarom er eerder onbekende figuren als Charles Michel en Ursula van der Leyen gekozen worden voor Europese top jobs; VRTnws, 2019
[49] Interview met Peter Bakker, oud-topman van TNT Post en tegenwoordig voorzitter van de World Business Council for sustainable development, in de NRC, zaterdag 21 -9-2019
[50] Koen Marichal en Jesse Segers; de kleren van de leider, 2017

bij managers en bij niet-managers. Het mooie zou zijn als wij jonge medewerkers uitnodigen tot leiderschap. En proberen te voorkomen dat zij juist voorzichtig zijn en kopieergedrag vertonen. Leiders aan de top moeten niet 'kopieer-gedrag' belonen, maar juist 'eigen optreden' door jonge mensen belonen.

9.5 Boven het maaiveld en afzagen bij de enkels

Bij leiderschap gaat het niet om systemen of om organisaties, maar om mensen. Mensen maken het verschil is het gezegde. Zij moeten het doen.
Nu is het geestige of, anders geduid, het wrange, dat in deze zoektocht naar voren komt, dat er enerzijds om mensen wordt gevraagd die boven het maaiveld uitsteken, maar dat tegelijkertijd leiders die erboven uitsteken bij de enkels worden afgezaagd. Mensen met 'ballen' of zogezegd met lef en moed worden gevraagd op te staan. Maar tegelijkertijd bestaat er een (vaak zo getypeerd) gezonde afkeer, zeker in Nederland, van 'leiders'. En deze 'leiders' worden snel weer 'afgebroken'. Gevoeligheid wordt gevraagd, maar daarvoor heb je een harde huid nodig. Doortastendheid is gewenst, maar 'wel graag gewoon blijven doen'. Stevige stappen zetten graag, maar niet naast de schoenen gaan lopen.
Vraag is daarmee of om leiderschap wordt gevraagd en niet om 'leiders'. En of het dan vervolgens vreemd is, als mensen wel het verschil maken en bepalen?! Waarbij ik aanteken dat volgens veel van mijn gesprekspartners 'great men' niet meer bestaan.

9.6 Veelkleurigheid ja/nee?!

"Als binnen de overheid wordt gezegd 'we willen meer kleur `zien' dan wordt bedoeld meer blauw". Met deze quote in mijn boekje Knipoogwijsheid wilde ik aangeven dat bij de overheid alles heel voorzichtig is geworden.[51] Risico's worden gemeden en alles moet worden gecontroleerd. En blauw staat voor 'control en planning' en is nu de gewenste kleur.
Het geestige is dat het 'kleuren-denken' juist stelt dat mensen verschillen en dat ook overheidsorganisaties sterker worden door samengesteld te zijn uit een mix van mensen met verschillende kleuren.
Er bestaan verschillende kleurentests om uit te vinden welke kleur bij jou past. Zo werkt het 'Discovery Insight Team', met dank aan het gedachtengoed van Carl Jung, met vier kleuren en werken Leon de Caluwé en Hans Vermaak met vijf kleuren. Bij De Caluwé/Vermaak staat rood voor sociaal, blauw voor structuur, groen voor leren, geel voor macht en wit voor filosofisch. Bij DIT staat rood voor wilskrachtig, blauw voor nauwkeurig, groen voor zorgzaam en geel voor expressief. In beide gevallen staat blauw voor voorzichtig en planmatig en 'in control'. Bedoeling van de kleurentests is waardering voor andere persoonlijkheden, maar de praktijk is dat andere kleuren veelal niet op prijs worden gesteld. Bij rondjes na afloop van gezamenlijk kleurentests zie je vaak verontschuldigend gedrag als blijkt dat een persoon de typering 'macht' of 'soft' krijgt, terwijl dat voor een team heel goed kan zijn.

Nu wil ik niet blijven hangen in het 'inkleuren' van ambtenaren. Maar punt is wel dat de kans op het aannemen van mensen met dezelfde eigenschappen en competenties is toegenomen. Mijn gesprekspartners wijzen op het risico van reproductie. Er worden bij het aannemen van mensen veilige beslissingen genomen door mensen aan te nemen die op dezelfde golflengte zitten. En daar wordt de overheid niet sterker van.

9.7 Fijn dat jij iets toevoegt, maar....

...o wee als je anders bent. Bij het aannemen van (jonge) talenten wordt luid verkondigd dat veel waarde wordt toegekend aan het 'anders zijn'. Gezegd wordt dat het belangrijk is dat er meer diversiteit in de overheid komt. Sterker nog, bijna alle overheidsorganisaties hebben dit als officieel beleid. En dat anders zijn kan een andere culturele achtergrond betreffen, maar ook een andere opleiding, een andere stijl of een andere opvatting betreffen. De opgave is daarmee breder dan alleen diversiteit wat betreft culturele achtergrond, maar die is wel het meest pregnant.

Het beleid is duidelijk, maar toch werkt het in de praktijk niet zo. Jongeren, vooral met bi-culturele achtergrond, benoemen het als een 'geïnstitutionaliseerde uitsluiting'. Het adagium is volgens hen "pas je aan en wees niet anders". Misschien dat het niet altijd zo bedoeld is, maar

[51] Mark Frequin, Knipoogwijsheid, 2019

het wordt wel zo ervaren. En als de omgeving dit al niet uitstraalt, dan denkt de jonge medewerker zelf al dat het beter is je aan te passen dan om 'anders' te zijn.
Met als gevolg dat jonge talenten met een andere achtergrond na enkele jaren weer vertrekken. Als zij al zijn aangenomen, want ook dat gaat nog niet zo vlot als je kijkt naar de instroomgegevens van overheidsorganisaties. Vaak krijgt, volgens jongeren die ik sprak, een blond meisje (met uiteraard een paardenstaart) uit Leiden de voorkeur.

Nu kost het altijd tijd om echt te veranderen. Veranderingen nemen nu eenmaal tijd. Maar blijkbaar ontbreekt het aan een gevoelde noodzaak. Het belang van meer diversiteit is nog niet echt doorgedrongen tot de overheidsorganisaties. En daarmee blijft het bij woorden en ontbreken vaak daden. En dat is vreemd, want de overheid heeft veel belang bij het binnenkrijgen en binnenhouden van een diversiteit aan talent.
De beleving van systematische uitsluiting is een ernstige constatering. Medewerkers met een bi-culturele achtergrond willen gelijk worden behandeld door respect te krijgen voor hun bijzondere eigenheid.

9.8 Lef en luisteren

Opvallend vaak valt het woord 'lef' als ik vraag naar het eerste wat mijn gesprekspartners invalt als zij het woord leiderschap horen. Vaak ook nog met enige weemoedigheid in de langgerekte uitspraak van oud-minister Fons van der Stee 'Luuuuve'. Het staat, bij doorvragen, voor duidelijkheid in koers zetten, niet bang zijn als dat tegen de stroom ingaat, 'nee' durven zeggen tegen bestuurders en risico durven nemen. Stoerheid en stevigheid zijn de eigenschappen die hoog worden gewaardeerd. Op zo'n moment komt bij mij het beeld naar boven van mijn jeugdheld Ivanhoe (liefst in de uitvoering van Roger Moore) op een groot paard, die onverschrokken ten strijde trok. Nu heeft Willem Frederik Hermans zijn hoofdpersoon laten zeggen dat "een held iemand is die straffeloos onvoorzichtig is geweest".[31]
Aan lef zitten daarmee meerdere kanten. Maar er is een breed gedragen verlangen naar lef. Met een ideaalbeeld uit het verleden. Wellicht is 'moed' een beter woord. Want die deugd houdt eerder het midden tussen roekeloosheid en lafhartigheid.

Met de blik op de toekomst wordt veel aandacht gevraagd voor het goed kunnen luisteren: 'Leadership through listening'. Geen 'rücksichtsloze' leiders, maar gevoelige mensen, die oog en oor hebben voor wat mensen in hun organisatie nodig hebben om in hun kracht te komen. Leiders die een vertrouwensband opbouwen met hun omgeving, waardoor die collega's het beste uit zichzelf kunnen halen.
Luisteren vraagt om nieuwsgierigheid. Willen horen wat anderen drijft en stimuleert. Daarbij hoort ook nieuwsgierig zijn naar jezelf. Leiders moeten 'onderzoekbaar' willen zijn. Dat maakt leiders 'raakbaar', zonder dat dat 'kwetsbaar' hoeft te zijn. En na het luisteren aangeven wat je ervan vindt is zelfs gewenst. Want niets blijkt volgens gesprekspartners zo frustrerend te zijn als je niet hoort wat de ander ervan vindt. En dat mag zelfs zijn dat je iets onzin vindt. Lef en luisteren sluiten elkaar niet uit. Maar het is een niet vanzelfsprekende combinatie.

9.9 Geen pantser maar een ruggengraat

Velen hebben het belang benoemd van het geven van tegenspraak in het samenspel met de politiek bestuurders. Dat belang wordt door verschillende gesprekspartners genoemd.
Maar het is niet evident dat het gebeurt. In het krachtenveld is het blijkbaar niet makkelijk om tegenspraak te geven. Dat blijkt uit veel verhalen die ambtenaren mij vertelden.

Wat maakt tegenspraak moeilijk[52=22]? Primair gaat dat terug op het feit dat de tegenspraak wordt gegeven aan een persoon die 'boven jou is gesteld'. Een persoon die macht over jou heeft. Dat kan een directeur zijn ten opzichte van een medewerker of een minister ten opzichte van een topambtenaar. Als je in die context aanvoelt dat de tegenspraak als onwelkom wordt ervaren, bedenk je je wel twee keer. Tussen eerlijkheid en afhankelijkheid zit een dun lijntje. Ook al wordt uitnodigend gezegd dat tegenspraak wordt gewenst, zo wordt die lang niet altijd gevoeld. Kunst van de leider is dat deze zowel in woord als in gevoel duidelijk maakt dat tegenspraak mag. Maar het kan heel goed zijn dat het niet het moment of de plaats is om tegen te spreken. Bij de start van een nieuwe minister zeggen dat het Regeerakkoord niet verstandig is, kan mogelijk wel inhoudelijk logisch zijn, maar is qua timing onhandig. Kunst is om goed aan

[52] WF Hermans, De donkere kamer van Damokles, 1971

te voelen hoe de tegen te spreken persoon in de wedstrijd zit. Geen pantser dus, maar goed aanvoelen.
De rem op tegenspraak kan ook bij de ambtenaar zelf liggen. Die kan zich niet zeker voelen. Want als de vraag van de minister komt 'weet je het zeker', kan dat toch leiden tot enige aarzeling. En als er eerdere ervaringen zijn geweest, misschien niet eens bij jezelf, maar bij anderen in jouw omgeving die een knal op hun kop hebben gekregen, kan er sprake zijn van meer voorzichtigheid dan nodig. Niemand wil daarbij worden betiteld als dwarsligger. En tussen dwarsdenken en dwarsliggen zit ook een dun lijntje. Van belang is daarmee om voldoende ruggengraat te hebben.

9.10 Netwerkleiderschap is hanteren van mogelijk tegenstrijdige handelingen

Uit gesprekken over netwerkleiderschap komen verschillende mogelijk concurrerende handelingsmogelijkheden naar voren. Deze betreffen: kortetermijnhandelen versus langetermijndenken, planmatig veranderen versus spontane veranderingen, zichtbaar handelen versus onzichtbaar handelen en focus op 'buiten' versus focus op 'binnen'.[53] Dit betreft verschillende dimensies in het netwerkleiderschap die ogenschijnlijk concurreren. Ogenschijnlijk, want het zijn paradoxen, die juist samen moeten worden gezien. Het is wel een opgave hoe hiermee om te gaan, hoe te switchen tussen deze invalshoeken.

9.11 Niet iedereen is een topper

Uiteraard heeft iedereen kwaliteiten. Maar dat wil niet zeggen kwaliteiten als ambtelijk leider. Het kan dus voorkomen dat mensen op topposities worden benoemd en op die plekken niet goed presteren. Opleidingen, intervisies of coaching kunnen gebruikt worden om betere leiderschapsresultaten te krijgen. Maar als die niet werken moet de conclusie getrokken worden dat een andere afslag moet worden genomen. Dat kan pijnlijk zijn voor de betrokkene, maar nog pijnlijker is het voor de organisatie die een niet goed functionerende leider heeft. Bij de overheid is sprake van voorzichtigheid om dergelijke conclusies te trekken. Logisch want het zijn geen geringe beslissingen. Maar te lang doormodderen kan desastreus uitpakken voor de organisatie en vraagt om wat meer doortastend optreden. De kool en geit worden af en toe gespaard in de overheid.
En als de conclusie van 'zo niet verder' wordt getrokken, moet met veel wijsheid worden besloten of betrokkene op een andere plek binnen de overheid wel tot haar/zijn recht komt. Dat is mogelijk maar niet vanzelfsprekend. En de buitenwereld en binnenwereld kijken kritisch mee op zo'n moment.

[53] Frank Bosboom, Leon Klinkers en Jesse Segers, Onderzoek netwerkleiderschap in grote transformaties: danspatronen, 2020

10."SPELREGELS"/ VOORWAARDEN VOOR LEIDERSCHAP BINNEN DE OVERHEID

Onze gebruiken en gewoontes vragen aandacht. Dat kan gaan over de wijze van omgaan met elkaar of om de spelregels die wij hanteren. De cultuur van de organisatie is heel bepalend voor het wel en wee dat onze collega's ervaren. Cruciaal is de voorwaarde van veiligheid. Het woord ruimte (krijgen of nemen) valt daarbij opvallend vaak. Maar wij hebben ook spelregels, zoals bijvoorbeeld op het gebied van loopbaanplanning of communicatie naar buiten toe. Enkele insteken:

10.1 Veiligheid is een basisvoorwaarde bij publiek leiderschap

Het creëren van een sfeer van veiligheid is cruciaal voor het goed presteren. Die veiligheid moet door iedereen worden vormgegeven. Het is niet alleen een opgave voor de leiding. Medewerkers onderling moeten dit ook vormgeven. Het publiek leiderschap moet worden gekenmerkt door veel aandacht voor veiligheid. En die veiligheid is een opgave voor iedereen, maar zeker voor de leidinggevenden.
Zo leg ik uit dat bij het uitdelen van complimenten de leidinggevenden moeten bukken en dat bij het uitdelen van klappen de leiding voor de medewerkers moet gaan staan. En dat is belangrijk maar niet altijd makkelijk. Bij deze uitleg wil ik overigens nog weleens vertellen dat ikzelf al 30 jaar last van mijn rug heb...
Het adagium bij de overheid is dat 'fouten maken mag'. Maar de ervaring is dat het wel gezegd wordt, maar niet zo gevoeld wordt. Dat creëert een sfeer van onveiligheid. Wij krijgen steeds meer met een afrekencultuur te maken. En dat bevordert de veiligheid niet. Volgens mij hoort een afrekencultuur alleen bij de bakker of bij de maffia en niet bij de overheid.

10.2 Fouten maken mag…..

...maar o wee als je het doet. Hoe logisch het ook is dat in een overheidswereld, waar zoveel mensen aan het werk zijn, fouten worden gemaakt. Toch is dat ongewenst. De overheid moet het gewoon goed doen. De managementfilosofie 'dat fouten maken mag', gaat in de praktijk bij de overheid niet op. Fouten worden, de facto, niet geaccepteerd.

Dit heeft te maken met de grote gevolgen die fouten van de overheid kunnen hebben voor burgers en bedrijven en daardoor de (publicitaire) aandacht die fouten krijgen. Fouten worden veelal sterk uitvergroot. Het levert als reactie grote voorzichtigheid en strakkere regels op. De 'bandenplakwet' gaat hier op: elk klein gaatje wordt afgedicht met een groot plakkertje; een plakkertje dat vele malen groter is dan het gaatje. Alleen om te voorkomen dat er 'lucht' ontsnapt. Voorkomen moet worden dat er nog een keer een dergelijke fout wordt gemaakt. Dat de kans groot is dat er andere fouten worden gemaakt is blijkbaar niet relevant.

Overheidsmedewerkers worden niet geacht fouten te maken. Zodra dat gebeurt is het land te klein. Dit gaat terug op de 'evidentie' dat de overheid het gewoon goed moet doen. Dat wordt als vanzelfsprekend gezien. Overheidsdiensten worden niet gebeld met een 'dank je dat alles goed ging'. Ambtenaren krijgen geen telefoontjes van dankbare burgers. Overheidsdiensten worden daarentegen wel gebeld zodra er iets niet goed is gegaan. Wie heeft bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank of de Belastingdienst in de afgelopen jaar gebeld om te bedanken voor de goede service?

Interessant is dat daardoor het aandacht geven aan fouten de overheersende leiderschapsstijl bij de overheid is geworden. Fouten worden sterk uitvergroot. Zeker als dat ook nog leidt tot het strafrechtelijk vervolgen van personen of organisaties. Dan is de terugslag ook breder binnen de overheid heel groot. Dat werkt als een grote olievlek.
Successen krijgen relatief weinig aandacht. Successen worden bijna nooit gevierd.

10.3 Leiden is het organiseren van het leren

Hoe mooi het verhaal ook is van ' Schuld en Boete', met het aanwijzen van schuldigen en die laten boeten, maak je een overheidsorganisatie niet beter. De opgave voor het leiderschap zit in het omzetten van, ook slechte, ervaringen in het verbeteren van overheidsorganisaties. Van de ombudsman leen ik de quote: 'iedere klacht is een cadeautje'. Dat cadeautje moet je als leider gebruiken om de organisatie te laten leren. Dus niet straffen, maar van fouten laten leren. We zitten als overheid inmiddels in een systeem van verantwoording en rekenschap. En dat vraagt veel tijd en energie. En dan krijgen natuurlijk fouten van de media ook nog veel aandacht. Maar de kunst is om niet in de verantwoording te blijven hangen. Het gaat om het leren, om er beter van te worden. Uiteindelijk gaat het om goed besturen en om goede beslissingen te nemen. Dat vraagt om lerende organisaties.
Medewerkers moeten de uitnodiging krijgen om zich te verbeteren. Meestal zien de medewerkers zelf al wat beter kan. Maar in veel gesprekken hoor ik dat er een soort handrem op zit. Ofwel omdat zij slechte ervaringen hebben opgedaan in het verleden, ofwel omdat zij denken dat het toch geen zin heeft. Zo kreeg een inwoner, die te maken had met een 'beperking', in gemeente X een 'scootmobiel' terwijl die inwoner had gevraagd om een e-bike. De betrokken ambtenaren konden in het kader van de gemeentelijke spelregels helaas niet anders, ook al vonden zij het waanzin. De betrokken wethouder greep in en regelde de e-bike. Trots vertelde hij dat hij het verschil had kunnen maken. Dat klopte uiteraard, maar de vraag waarom zijn ambtenaren niet de ruimte voelden om deze vreemde beslissing zelf bij te stellen, kon hij niet goed beantwoorden.

10.4 Leren wij wel?

Mijn zoektocht naar leiderschap voltrok zich in de periode dat de stikstofproblematiek, de toeslagen en Corona hoog op de agenda stonden/staan. Stuk voor stuk werden en worden deze issues betiteld als de grootste rampen die ons, ook in overheidsland, overkomen. Nu zijn het geen totaal nieuwe vraagstukken. Wat wel stevig gevoeld wordt, is de heftigheid van deze vraagstukken. Maar ofwel deden zich eerder al vergelijkbare zaken voor, ofwel zagen wij het ver van tevoren aankomen. Zo heeft de commissie Remkes in de beleidsreconstructie goed op een rij gezet dat het stikstofvraagstuk een voorgeschiedenis heeft van vele decennia, is het vraagstuk van een goede balans tussen fraudeaanpak enerzijds en support van mensen die steun nodig hebben anderzijds niet een nieuw vraagstuk en is Corona niet de eerste pandemie en waarschijnlijk ook niet de laatste.[54]
En daarmee kwam in de zoektocht regelmatig de vraag op: leren wij wel?

10.5 Kennis verdwijnt?!

Het is inmiddels gebruikelijk dat in artikelen of in beschouwingen wordt gesteld dat ambtelijk leiders geen kennis van 'de inhoud' hebben, of althans onvoldoende. En dan wordt bijvoorbeeld gewezen op te weinig ingenieurskennis bij Rijkswaterstaat, te weinig fiscale kennis bij de Belastingdienst of te weinig juridische kennis bij ministerie Justitie en Veiligheid. Ook op gemeentelijk niveau hoor ik deze signalen. Ambtelijk leiders zouden te veel procesmanagers zijn geworden. Dit als gevolg van de managementstroming 'public management' en als gevolg van de snelle doorstroming van topambtenaren met hulp van de ABD.
In mijn zoektocht wordt dit beeld echter niet herkend door de topambtenaren en bestuurders die ik sprak. Die benoemen juist dat zij inhoudskennis belangrijk vinden en die ook hebben. Inhoud in de zin van kennis van de onderwerpen, waarvoor men verantwoordelijk is en kennis van het netwerk van actoren die daarbij betrokken zijn.
Mijn conclusie is dat beide beelden herkenbaar zijn. Met als gemeenschappelijkheid: het belang van kennis van de inhoud. Het kan betekenen dat in het aanstellen van ambtelijk leiders het hebben van of verwerven van kennis een prominentere rol moet gaan vervullen. Het kan betekenen dat meer aandacht moet worden besteed aan de continuïteit van kennis in de ambtelijke organisaties. Het kan betekenen dat in de loopbaanplanning ook gestuurd moet worden op meer opgetelde kennis, bijvoorbeeld door ambtenaren binnen een bepaald domein op verschillende posities ervaring te laten opdoen, met daarmee meer logica in loopbanen.

[54] Niet alles kan overal; eindadvies over structurele aanpak, Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020

10.6 Relatief gesloten vesting

De instroom op topfuncties binnen de overheid van buiten is beperkt.[55] Dat geldt voor het rijk maar ook voor gemeenten en provincies. De instroom op topfuncties van buiten de rijksoverheid is wel duidelijk toegenomen het afgelopen decennium, dankzij de ABD. Maar instroom vanuit de private sector is nog steeds beperkt. De uitstroom naar functies buiten de overheid is ook beperkt. De uitstroom is dan met name naar maatschappelijke organisaties. De in- en uitstroom van/naar bedrijven is echter heel beperkt. En waar er instroom van buiten is, is die te vaak niet succesvol, zo wordt mij verteld. Het is blijkbaar lastig om kennis van en gevoel voor de topambtelijke rollen en functies te hebben of te krijgen. En omgekeerd geldt dat ook bij de uitstroom het niet makkelijk is kennis van en gevoel voor opgaven te hebben, die bedrijven of grote maatschappelijke instellingen kennen of hebben.

10.7 Kwaliteit van mobiliteit

In het USBO-rapport 'Kwaliteit van mobiliteit' [56=46] wordt teruggekeken op het ontstaan van het 'mobiliteitsdenken' binnen de rijksoverheid. Dat zou teruggaan op een combinatie van: te lang zittende en daarmee te machtige topambtenaren, te veel verkokering en te weinig professioneel management. Zelf ben ik in mijn zoektocht ook de zowel 'negatieve' reden van te weinig aandacht voor het politieke primaat door machtige topambtenaren als de 'positieve reden' van groei- en ontwikkelingsmogelijkheden van topambtenaren tegen gekomen.
Mobiliteit kan goed werken, zo is de gedeelde ervaring. Maar vraagt om duidelijke positionering van mobiliteit als bijdrage aan de kwaliteit van de ambtelijke dienst.
In het USBO-rapport wordt daartoe aandacht gegeven aan een aantal voorwaarden voor kwaliteit met en door mobiliteit. Die betreffen onder andere: laat mobiliteit meer opgavegericht zijn, laat het minder strikt zijn (zie hieronder 3-5-7), benader het meer vanuit een visie op de ambtelijke dienst en pas op voor het te kort op een plek zitten van topambtenaren. Het gemiddeld verblijf van de ambtelijke top is 4,3 jaar. Een hoog percentage van de topambtenaren bij het Rijk zit korter dan vijf jaar op haar of zijn functie.

10.8 Samenwerken is lastig

Samenwerken wordt door iedereen als heel belangrijk genoemd. Dat is samenwerken binnen de overheid, maar ook van de overheid met maatschappelijke partijen en met bedrijven. Blijkbaar is het niet vanzelfsprekend dat wordt samengewerkt. Daarom wordt door velen onderstreept dat dit wel van groot belang is. Er zijn eigenlijk geen vraagstukken voor de overheid waar niet door meerdere partijen binnen en buiten de overheid moet worden samengewerkt. Daarvoor zijn veel opgaven te complex geworden. Dat vraagt om betrokkenheid van verschillende expertises en achtergronden/invalshoeken. Het traject binnen de overheid van 'Grenzeloos samenwerken' is daarvan een mooi voorbeeld.
Nu wordt binnen de overheid samenwerking wel vaak gezien als: 'hopen dat de andere(n) doen wat jij wilt'. En dan werkt samenwerking niet. Er hoort een vorm van onbaatzuchtigheid bij, zonder dat het gevoel ontstaat dat anderen over jou kunnen heen lopen. Een gevoelige balans.
Vaak voelen ambtenaren zich hoeder van een bepaald belang dat hoe dan ook verdedigd moet worden. Waarbij ook gerealiseerd moet worden dat wat 'bovenin' gescheiden is, 'onderin' niet zomaar verbonden kan worden. Maar door deze uitgangsbasis wordt de kern van samenwerking niet gevonden: namelijk de ander(en) ook successen gunnen. Er is niets tegen een gezond eigenbelang. Maar dat moet niet ten koste gaan van de ander(en). Het gaat om van 1 en 1 tenminste 3 te maken maar in ieder geval 2. Dat maakt de uitkomst sterker.

10.9 Kluitjesvoetbal

Wij vergaderen wat af! Enorm! Het motto bij de overheid lijkt te zijn: vergaderen, vergaderen, vergaderen. Wij hollen van de ene vergadering naar de andere. Het lijkt af en toe wel op het pupillenvoetbal, waarbij alle jongens of meisjes rondom de bal circuleren. Alles moet samen, zo lijkt het. Ik gebruik daarvoor weleens het beeld van de 'Belgische bus'. Dat is een bus die je met 30 man tegelijk bestuurt, met als gevolg dat de bus overdwars gaat en daarmee niet lekker meer stuurt. Met respect aan onze zuiderburen, weet ik niet waarom het een 'Belgische bus' heet, terwijl het een heel Nederlands verschijnsel is.

[55] Kwaliteit van mobiliteit, De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD), USBO, 2020
[56] Idem

Samen betekent niet dat alles door iedereen samen moet worden gedaan. Dat vermindert het handelend vermogen van de overheid. Bij samenwerking hoort vertrouwen dat de ander(en) het heel goed zelf kan/kunnen doen. Bij samenwerken hoort vertrouwen op de competenties en mogelijkheden van anderen. Als we dat niet duidelijk gaan doen, eindigen wij als één groot vergadercircus.

10.10 Ruimte krijgen en ruimte nemen

Als ik jongeren vraag wat zij nodig hebben om leiderschap te tonen, krijg ik veelal te horen: 'ruimte'. En bij doorvragen, betekent dit ' ruimte krijgen'. Waarop ik vraag, waarom nemen jullie geen ruimte; wat weerhoudt jullie? Er is sprake van een grote terughoudendheid om ruimte te nemen.
Uiteindelijk blijkt dat 'ruimte krijgen' en 'ruimte nemen' keerzijden zijn van dezelfde medaille.
Interessant was voor mij in gesprekken, dat als ik vroeg wie van de jongeren weleens van zijn of haar leidinggevende op zijn of haar donder had gehad, het antwoord was: niemand. Toch werd gevoeld dat voorkomen moest worden dat dit kon of kan gebeuren.
Er wordt te weinig ruimte ervaren om nieuwe inzichten en ervaringen in te brengen. En dat baart zorgen, want de overheid haalt tenslotte niet talenten binnen om die vervolgens weg te stoppen. Je haalt nieuw talent niet binnen om te vertellen wat zij moeten gaan doen en wat zij moeten laten. Nieuwe mensen moeten juist de gelegenheid krijgen vernieuwing te brengen.

Leiderschap is niet iets voor alleen de top van de overheid, maar kan overal worden getoond. Zeker ook door jonge net ingestroomde medewerkers. Praktijk is echter vaak dat zij zich binnen 'no time' aanpassen aan alle geschreven maar zeker ook ongeschreven regels van de overheidsorganisatie waar zij zijn ingestroomd. Met als gevolg dat zij de eerste jaren eerder 'conservatief' dan 'vooruitstrevend' zijn.

10.11 Verantwoording afleggen

De keerzijde van ruimte krijgen of nemen is verantwoorden hoe je met de ruimte bent omgegaan. Ruimte hebben betekent vertrouwen krijgen. Dan is het een 'feest' om uit te leggen wat je met dat vertrouwen hebt gedaan. Bij een zelfbewuste rol van ambtelijk leiders hoort het uitleggen hoe je bent omgegaan met de ruimte die je hebt benut of niet hebt benut. Het verantwoorden staat niets haaks op het vertrouwen krijgen, het hoort erbij.
Binnen de rijksoverheid wordt bijna geen gebruik gemaakt van het, ook extern, afleggen van verantwoording. Binnen de Europese Unie is dat wel meer vanzelfsprekend. Daar leggen (top)ambtenaren elk jaar verantwoording af voor het Europees Parlement en daarmee aan de omgeving waarin zij werken.

10.12 Controle is beter

De spreuk: "vertrouwen is goed, controle is beter", waarvan ik dacht dat die door Rekenkamers wordt gebruikt, is afkomstig van Lenin toen hij in 1921 de KGB oprichtte. Hij vertrouwde in die tijd de Sovjetburgers niet echt. In latere managementboeken is het wel omgedraaid met: "controle is goed, vertrouwen is beter".
Nu is er geen echte tegenstelling tussen vertrouwen en controle. Wat wel aandacht vraagt is de hoeveelheid toezicht. Gekscherend wordt gezegd dat op elke uitvoerder/beleidsmaker er wel twee toezichthouders zijn. Dat is overdreven. Wel verstaan wij in Nederland de kunst van het terugkijken goed. Ik heb het weleens de kunst van het achteruitkijkspiegelen genoemd. De stapel enquêtes, onderzoeken en audits groeit. Met als kern: de terugblik. Oftewel, later vertellen hoe het beter had gekund. En dat wil nog weleens gebeuren in de context van het heden. Dan is het 'met de kennis van nu…' in plaats van 'met de kennis van toen…'.
Daar staat tegenover dat in de wereld van toezicht inmiddels geleerd is ook vooruit te kijken en niet in verwijten te denken maar in wat kan en wat moet. Het toezicht in overheidsland heeft zich duidelijk goed ontwikkeld. Maar het vraagt wel om permanent aandacht.

10.13 Vertrouwen geven/krijgen

Dit laat onverlet dat het bij leiderschap cruciaal is dat vertrouwen wordt gegeven aan mensen die jou omringen. De zin, 'dat kan ik beter zelf doen', is niet de juiste vorm. En de definitie van delegeren, 'iets overlaten áan anderen die het minder goed kunnen dan jijzelf', is niet inspirerend.

Of het vertellen wat mensen moeten doen in plaats van genieten van eigen slagkracht en denkkracht van mensen is niet echt gebruik maken van mogelijkheden die medewerkers hebben. Vertrouwen krijgen begint bij vertrouwen geven. En dat is niet een vanzelfsprekende competentie in overheidsland. Maar mooi zijn wel de inspirerende voorbeelden die mij werden genoemd/verteld, waar vertrouwen de basis was/is van leiderschap.

10.14 Buiten de lijntjes kleuren

Als je alleen mag doen wat de regels zeggen, dan kun je net zo goed een computer het werk laten doen. Bij eenvoudige vraagstukken zou dat best nog wel kunnen. Maar bij meer ingewikkelde vraagstukken is dat ongewenst. Leiderschap vraagt niet om regels strak uit te voeren, maar om die regels te interpreteren. Regels zijn er voor mensen en niet omgekeerd. Het moet de competentie zijn van de overheid om te bepalen wat in een specifieke situatie gewenst of nodig is. Het bijzondere is daarmee bepalend. En het is de kennis en expertise van bestuurders en ambtenaren om vast te stellen wat de handeling is die vereist of gewenst is.

Nu zijn vrijwel alle overheidssystemen anders opgezet. De uniformiteit van de systemen is leidend en niet het specifieke van de situatie van een burger of een bedrijf. Dat heeft te maken met het gelijk willen behandelen van mensen en bedrijven en met het ordelijk behandelen van veel vragen en verzoeken. Maar de uitkomst is dat niet mensen en bedrijven met hun vragen leidend zijn, maar dat uniformiteit van systemen leidend is. Met ook nog de angst voor precedentwerking en voor het benutten van discretionaire bevoegdheden.

In mijn gesprekken klinkt de wens door voor meer maatwerk, voor meer gebruik van discretionaire mogelijkheden, voor het benutten van 'het verstand' van bestuurders en ambtenaren, voor meer aandacht voor mensen. Met uiteraard geen willekeur, maar openheid met voldoende 'checks and balances'.

10.15 Apolitieke benoemingen

In Nederland worden ambtelijk leiders niet om partijpolitieke redenen benoemd. In de ogen van veel andere landen is dat een niet vanzelfsprekende aanpak. Maar het werkt in de Nederlandse context heel goed. Het is een groot goed in de ogen van zowel politieke bestuurders als van ambtenaren.
Het schept de voorwaarde voor een onafhankelijke deskundigheid; met het vermogen om tegen te kunnen spreken. Ambtelijk leiders moeten niet met elke wind meewaaien, maar uiteraard wel inspelen op de politieke koers van het bestuur dat op dat moment bestuurt.

10.16 Spanning: 'Politiek sensitief' niet genoeg of juist te veel

In vrijwel alle wervingsadvertenties voor topambtenaren wordt gevraagd om een grote politieke sensitiviteit. En in bijna elk functioneringsgesprek is dit onderwerp van gesprek. Het is een belangrijk punt van aandacht voor politiek bestuurders.
Daar staat tegenover dat van topambtenaren wordt gevraagd om professionele autoriteit te hebben. En die kan betekenen dat er een ander antwoord wordt gegeven aan bestuurders dan mogelijk gewenst. Zeker voor uitvoeringsorganisaties kan het inhouden dat 'nee' moet worden gezegd. Maar onder druk van politiek bestuurders kan dat lastig zijn. Met als gevolg meebewegen met de politieke wensen en daarmee te veel politieke sensitiviteit.
Het is één van de spanningsbogen (ogenschijnlijke dilemma's) voor ambtelijk leiders.

10.17 Ambtenaren onder het mediavergrootglas

Ook ambtenaren liggen inmiddels met enige regelmaat onder een mediavergrootglas. Bij incidenten of crisissen staan ook ambtenaren inmiddels vaker 'in de krant'.
Interessant is dat uit onderzoek op het gebied van 'ambtenaren in het nieuws' blijkt dat enerzijds ambtenaren geleidelijk steeds minder in beeld zijn gekomen. Behalve als het om incidenten gaat. Dan neemt in de loop van de tijd hun 'in het nieuws zijn' juist toe.

Het dilemma dat zich hierbij voordoet is dat ambtenaren enerzijds blijkbaar interessanter nieuwsvoer zijn geworden, maar dat het anderzijds niet de bedoeling is dat ambtenaren zich in het nieuws kunnen weren. Het is niet onmogelijk dat ambtenaren zich in de publiciteit begeven. Maar de praktijk is dat politiek bestuurders dat doen. Logisch, want vaak zijn incidenten direct

verbonden met politieke besluiten die eerder genomen zijn of die inmiddels moeten worden genomen. En het is goed als juist de bestuurders voor hun ambtenaren gaan staan. Lastig wordt het als dat niet gebeurt en ambtenaren volop in de wind komen te staan.

Ook over fouten moet gecommuniceerd kunnen worden. Ook al moet ' de overheid het altijd goed doen', het zou vreemd zijn als er bij de overheid geen fouten worden gemaakt. Daar moet open over kunnen worden gecommuniceerd.
In mijn rondgang wordt ook aandacht gevraagd voor de heftigheid van publiciteit. Het is geen feest als je op de televisie wordt gefileerd. Zeker niet als jij zelf niet kunt uitleggen of toelichten wat jij hebt gedaan. Niemand kan daar echt geheel op worden voorbereid, maar meer aandacht voor het omgaan met heftigheid, kan geen kwaad, als die heftigheid nu onvermijdelijk onderdeel blijft van het publieke leiderschap.

10.18 Esprit de corps

Wie beschermt de (top)ambtenaar als die onder vuur ligt? Dat onder vuur liggen speelt zich vaak af in de media, maar kan ook in de Tweede Kamer gebeuren of onderdeel uitmaken van enquêtes of van rechtszaken. 'Blaming' en 'shaming' maken inmiddels ook deel uit van het ambtelijk bestaan. Het kan flinke beschadiging inhouden voor het individu. Maar er is ook nog de olievlekwerking, omdat de hele organisatie ziet dat personen geslachtofferd worden en denkt ojee, dit kan mij ook overkomen, met als gevolg heel voorzichtig gedrag.

In ons overheidssysteem moet de politiek bestuurder voor deze ambtenaar gaan staan. Maar inmiddels is de ervaring dat dit niet meer vanzelfsprekend gebeurt. En soms is de bestuurder juist ook nog actor in het aan de schandpaal nagelen van betrokken ambtenaar.
Het ontbreekt in overheidsland nog aan een 'esprit de corps', waarbij collega's voor de betrokken ambtenaar gaan staan. Het ontbreekt, zoals in de UK, aan een 'chief civil service' die kan gaan staan voor ambtenaren die onder vuur komen te liggen van pers of politiek.
Het voelt, zoals ik in mijn zoektocht hoor, als heel 'allenig'.

10.19 Extern communiceren?

In mijn leiderschapsrondgang wordt veel aandacht voor dit vraagstuk gevraagd. Daarbij gaat het om de vraag of (top) ambtenaren extern mogen communiceren. Enerzijds is daar veel reden toe, anderzijds worden ambtenaren in de regel niet geacht extern te communiceren. Dit gaat, zoals al gezegd, ook terug op de Oekaze Kok.
Geconstateerd wordt echter dat het niet meer past bij deze tijd om niet te communiceren. Meer uitleg over het werken in de publieke sector maakt de overheid veel inzichtelijker. Het kan geen kwaad als meer informatie wordt gegeven over het 'vak' en over de werkzaamheden van de overheid. Er mag best meer worden verteld over wat het werk zowel spannend als soms ook moeilijk maakt. Met enkele uitzonderingen, zoals de nationale politiechef en de NCTV-coördinator, wordt er tot nu toe echter weinig de publiciteit gezocht of gevonden. Het moet mogelijk zijn om breder te communiceren zonder direct in politiek vaarwater te komen. Maar er is absoluut nog (politiek) koudwatervrees. Vrees die overigens goed te verklaren valt uit de heftigheid waarmee de mediawereld opereert.

Uiteraard kan het wel uitmaken op welke positie iemand opereert. Voor een inspecteur-generaal is het makkelijker extern te communiceren dan voor een beleids-directeur-generaal. En een hoofdofficier bij het OM spreekt makkelijker over haar of zijn vak dan een gemeentesecretaris en in de uitvoering is het makkelijker dan bij beleid. Maar blijft staan dat de noodzaak van communiceren breed gedeeld wordt.

10.20 HRM-spelregels zijn hulpmiddel en geen doel

Het gestructureerde mobiliteitsdenken heeft zeker bijgedragen aan het gevoel dat kennis van de materie minder belangrijk zou zijn. Nu zou het dom zijn om het stimuleren van mobiliteit af te doen als kennis ondermijnend. Maar net zo onverstandig is het om uitsluitend in een vast stramien van 3-5-7 te denken (na 3 jaar nadenken over jouw toekomst - na 5 jaar naar een volgende functie- en als dat niet is gelukt zeker na 7 jaar opstappen). Overheidsorganisaties moeten heel attent zijn op het opbouwen én behouden én het mengen van kennis. Een goede mix van mensen met meer dan 30 jaar ervaring en mensen die er maar drie jaar zitten wordt als heel waardevol ervaren.

Veel vraagstukken, waar de overheid zich voor gesteld ziet, vragen om kennis die domein overschrijdend is. Ik heb het zelf als een groot goed gevonden dat, toen ik als DG voor het mobiliteitsbeleid aan de slag moest met het vraagstuk van schoner rijden of met de ontwikkeling van 'smart solutions' als zelfrijdende auto's of met oplossingen voor stedelijke verdichting, eerder als DG ICT/telecombeleid en DG Energie en DG Wonen/Bouwen kennis op deze gebieden heb kunnen opdoen. Steeds meer 'wicked problems' vragen om meervoudige kennis. Het een aantal jaren kennis en ervaring opdoen in andere, liefst aanpalende, domeinen kan heel waardevol zijn. Het systematisch bevorderen van ontwikkeling van ambtenaren en het kijken waar iemand verder kan groeien kan krachtig zijn. Maar ik heb het ook als heel waardevol ervaren dat ik in de organisaties waarin ik werkte, met medewerkers mocht samenwerken die veel wisten van de geschiedenis van een vraagstuk en van oplossingen die eerder zijn geprobeerd. Kennis over langere tijd was en is onontbeerlijk. Er is niets mis met het hebben van mensen in de organisatie die meer dan 20 jaar ervaring hebben in dat domein. Niet iedereen hoeft elke paar jaar te switchen. Organisaties hebben belang bij een goede mix van 'langlopende' kennis en ervaring én nieuwe kennis en andere ervaringen.
Het systematisch kijken naar ontwikkeling van ambtenaren is absoluut een plus. Maar het uitsluitend denken in een vast stramien is een min. Bij een grote uitvoeringsorganisatie kan het echt verstandig zijn iemand aan de top te hebben die al twintig jaar in de organisatie zit, net zoals het bij een programmaleider verstandig kan zijn deze leider niet langer dan vier jaar op de klus te zetten. Het systeem is een hulpmiddel en geen doel, hoor ik veelvuldig.

10.21 Loopbaanplanning

Iedereen is baas van zijn eigen loopbaan. Met deze stelling is niets mis. Maar het wil niet zegen dat de overheidsorganisatie(s) niet ook aan loopbaanplanning moeten doen. En natuurlijk gebeurt dat ook.
Toch krijg ik in mijn zoektocht relatief veel kritische punten mee, zoals: het systeem bij de overheid is vooral vacaturegedreven, er wordt door organisaties te weinig geanticipeerd (bij vertrek van topambtenaren staan er geen vervangers klaar), er wordt weinig vanuit teamsamenstelling en aanvullende teamcompetenties gedacht, beslissingen over doorgroei van talenten zijn voorzichtige beslissingen (gemiddeld talent bij het rijk is ouder dan 45 jaar), de kweekvijver van talenten wordt onvoldoende benut, er zit vaak te weinig logica in loopbanen (weinig denken vanuit logische domeinen), foute aanstellingen worden niet (snel) gecorrigeerd, assessments als (verkeerde) veiligheidsknop (indekken voor besluiten), er wordt gevist in dezelfde vijver en dergelijke. Naast zaken die ik elders adresseer, zoals weinig mobiliteit tussen overheid en niet-overheid en kritiek op de inhoudelijke kennis van (top) ambtenaren.
Er zijn absoluut goede ervaringen met loopbaanplanning die met mij zijn gedeeld. Maar de kritische noten klinken vrij ernstig.

11. NAAR EEN AGENDA VOOR AMBTELIJK LEIDERSCHAP

In de 'landschapsbeschrijving' die ik heb gegeven zit de basis voor een Agenda voor leiderschap. Omdat ik graag hierover in gesprek ga met de verschillende actoren die betrokken zijn bij het vormgeven van het leiderschap van de overheid, is het in deze fase nog een ontwerp voor een Agenda.
Bij deze Agenda houd ik de indeling aan van mijn reisverslag. En zoals ik in de inleiding heb gememoreerd bestaat de Agenda uit een mix van ideeën, oplossingen, gedachten, schetsen van dilemma's, lastige problemen, issues, etcetera.

Binnen de zes aandachtsgebieden voor leiderschap werk ik met de volgende ordening/duiding:

K = De koers voor het ambtelijk leiderschap. Hierbij probeer is de richting voor het ambtelijk leiderschap aan te geven.
O = Dit zijn opgaven die ik in mijn zoektocht ben tegen gekomen; opgaven waarvoor niet gelijk antwoorden beschikbaar zijn. Het is goed, zo constateer ik in de gesprekken, om ons bewust te zijn van vraagstukken die ingewikkeld kunnen zijn.
A = Een aantal opgaven vragen om handelen. Dit betreft het in actie komen bij vraagstukken waar het redelijk duidelijk is wat het antwoord kan of moet zijn.
D = Er is sprake van een aantal dilemma's. Daarbij is het niet verstandig om, al dan niet stoere, keuzes te maken, maar om juist te constateren dat er sprake is van een spanning in de keuzes. Dat maakt dat ik voorstel deze ook als dilemma's te behandelen. Als alternatief voor dilemma's gebruik ik ook de begrippen 'as/assen' of spanningsbogen, omdat het niet altijd een scherpe tegenstelling is, maar meer een as of boog waarop positie moet worden ingenomen (als dat kan).
In een aantal gevallen zal ik mogelijk een combinatie van deze typeringen gebruiken. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een opgave (= O) en een keuze voor een koers (= K) of van een opgave (= O) en een actie (= A).

Het is een zeer brede Agenda voor leiderschap. Dat is het gevolg van de diversiteit aan mensen die ik sprak en de duiding die ik van hen kreeg van de leiderschapsopgaven. Die hebben mij duidelijk gemaakt dat de leiderschapsopgave een complexe puzzel is, waarbij meerdere invalshoeken relevant zijn; invalshoeken die in verbinding met elkaar staan. Dit betekent dat afhankelijk van de rol of positie die wordt vervuld of bekleed, punten, al dan niet in samenhang, uit deze Agenda wel of niet kunnen worden opgepakt. Het kan zijn dat voor HRM-managers punten interessant kunnen zijn die niet dezelfde zijn als voor gemeentesecretarissen. Of voor een visie kunnen keuzes voor de koers relevant zijn terwijl voor wetenschappers het verder langjarig onderzoeken van lastige opgaven meer voor de hand ligt. Daarnaast liggen er vraagstukken en keuzes, die meer op de politieke tafel horen, terwijl andere vraagstukken en keuzes toch echt aan de ambtelijke leiding zijn. Met deze Agenda probeer ik een breed palet te schetsen van vraagtukken en keuzes. Maar het is aan betrokkenen, ambtelijk leiders, wetenschappers, HR-deskundigen, politiek bestuurders, overheidsorganisaties en groepen ambtenaren zelf om te besluiten welke zaken worden opgepakt. En dat kan ook verschillen afhankelijk van het overheidsniveau, (rijk, gemeente, provincie, waterschap) waarop wordt geacteerd.

De agenda kent een stellige stijl. Het ontbreekt hier en daar aan nuances. Ik heb daarvoor gekozen om zo in deze fase het echte gesprek te krijgen over wat wel/niet gewenst is. In de Agenda lopen op dit moment begrippen als ambtelijk leiderschap, ambtelijk leiders en topambtenaren nog wat te veel door elkaar heen. Dit komt omdat ik mijn gesprekpartners zelf de keuze heb gelaten voor de begrippen die zijzelf wilden hanteren als ik vroeg naar publiek leiderschap. Het vergt nog schaafwerk bij de vervolgstappen die ik wil zetten.
In de agenda gebruik ik veelal ministers als 'boegbeeld' voor politiek bestuurders. Maar waar ministers staat kan meestal ook gelezen worden wethouders, gedeputeerden of bestuurders.

11.1 Turbulente tijd

11.1.1 Ambtelijk leiderschap (meer) laten zien/tonen = K

De onzekerheid in de samenleving is groot en vraagt om leiderschap door en van de overheid. Onzekere tijden vragen om overheidsleiderschap, zo wordt gehoord. Dat leiderschap moet worden getoond door zowel de politieke bestuurders als door de ambtelijke organisatie. Of de onzekerheid groeit is moeilijk objectief vast te stellen. Want eerder in de geschiedenis zijn er ook heel moeilijke momenten geweest. Maar er middenin zittend, wordt het wel gevoeld als groeiende onzekerheid. En dat doet de vraag naar leiderschap van de overheid duidelijker horen.

11.1.2. *Hoge snelheid = O*

Met de komst van de sociale media is het tempo flink omhooggegaan. Dat is een werkelijkheid waarmee ambtelijke leiders moeten leven en werken. De opgave is dat enerzijds het tempo sterk omhoog moet gaan en tegelijkertijd dat niet met elke wind moet worden meegewaaid. Dus tempo omhoog én tegelijk rust bewaren. Met die spanning moet dagelijks, en dat is 7 dagen in de week, 24 uur per dag, worden geacteerd.

11.1.3. *Actief op sociale media = A*

Voor het huidige ambtelijk werken is het ondenkbaar dat niet actief op sociale media wordt geopereerd. Enerzijds is het een belangrijke informatiebron. Anderzijds is het een belangrijke route om ambtelijke kennis met burgers en bedrijven te delen. Deze sociale media maken gewoon deel uit van ambtelijk leiderschap. Dat vraagt om acceptatie van politiek bestuurders en om grote vaardigheid van ambtelijk leiders op alle niveaus. Kennis en ervaring van de mogelijkheden en van de risico's van sociale media horen in de 'rugzak' van alle ambtelijke leiders.

11.1.4. *Ambtelijke stabiliteit in politieke turbulentie = O + K*

Politieke turbulentie straalt ook af op de ambtelijke organisatie. Dat kan turbulentie zijn in de vorm van snelle verschuivingen in politieke keuzes van kiezers, wisselende coalities, coalities van steeds meer partijen, nieuwe partijen op het tapijt, politiek opportunisme, afnemende ledentallen van politieke partijen, kort zittende kabinetten, bestuurders die moeten opstappen, etc. In de samenwerking met de politiek bestuurders heeft dat grote invloed op de ambtelijke organisatie. Dat is een grote opgave.

Tevens komt daarbij de vraag aan de orde van ambtelijke stabiliteit. Ambtenaren wisselen niet met de verandering van kleur in het bestuur. Ambtenaren worden in Nederland niet op hun stoel gezet vanwege politieke voorkeuren. Ambtenaren moeten met bestuurders van verschillende politieke kleuren kunnen samenwerken. Het vraagt om een duidelijke koers hoe de ambtelijke stabiliteit kan worden vormgegeven.

11.1.5. *Korte termijn en lange termijn verbinden = D + K*

De ambtelijk leiders moeten meer en meer rennen en hollen. Incidenten vullen de agenda van de ambtelijke top en daarmee vaak van de hele organisatie. De politieke leiding wordt steeds meer opgeslokt door incidenten en daarin worden de ambtenaren meegezogen. De krant van vandaag of het twitterbericht van vijf minuten geleden zijn bepalend voor de agenda van bestuurders en daarmee ook van ambtenaren. Tegelijk worden ambtelijke leiders geacht op de lange baan te kunnen schaatsen. Van ambtenaren wordt verwacht dat zij in lange lijnen kunnen denken, toekomstgericht werken, verder kijken dan het 'hier en nu' en het verleden en heden en de toekomst kunnen verbinden. Korte termijn en lange termijn verbinden kent een spanning en kan een dilemma opleveren.

Wel is evident dat het de opgave is van ambtelijk leiders om in lange termijnen te kunnen denken en handelen. En als door de toenemende politieke- en mediadrukte dat in de knel komt gekozen moet worden voor tijd en aandacht voor de lange termijn.

11.1.6. *Leiderschap in crisistijd = O + A*

De crisis waarin wij zitten, als gevolg van de Covid, vraagt om een handelende overheid. En dat is voor een belangrijk deel handelen in onzekerheid. Nu is er altijd sprake van onzekerheid. Maar in crisistijd wordt het meer geaccepteerd dat er, ondanks de onzekerheid, verwacht wordt dat gehandeld wordt door de overheid. Dat is een verduveld lastige opgave. Maar het mag actie niet in de weg staan.

Elementen van leiderschap in crisistijd zijn: snelle besluiten, vergaande maatregelen, niet eindeloos polderen, stevig optreden, actieve communicatie over maatregelen en over onzekerheid, gezaghebbend handelen, geen overheid op afstand en doortastend optreden.

11.1.7. Behoud goed ervaringen van leiderschap in crisistijd = K
Vraag is wat na de crisis moet worden behouden in de stijl van opereren van de overheid. Te overwegen is om vast te houden aan: waar nodig niet eindeloos overleggen maar snel besluiten nemen; goed gebruik maken van wetenschappelijke inzichten; openheid van zaken geven, met daarbij ook niet verbloemen wat onzekerheden zijn; direct erkennen als er geen goede besluiten zijn genomen en daar niet omheen draaien; verantwoordelijkheid nemen voor moeilijke keuzes en niet wijzen naar andere actoren. Opdracht voor de ambtelijke leiders is: "don't waste the crisis".

11.1.8. *Crisis na de crisis = O + K/A*
Bekend is dat na elke crisis een nieuwe crisis opkomt. Tijdens de crisis is er vaak een grote(re) eendrachtigheid en een roep om helder en stevig overheidsoptreden. Dat verdwijnt razendsnel na de crisis. De overheid moet voorbereid zijn op veel aandacht voor verantwoording en kritiek. Dat zal een lastige opgave zijn.
Tevens moet de overheid op tijd plannen maken voor de periode na de crisis. Plannen die gaan over 'terug naar het normaal'. Daarbij is open of dat het 'óude normaal' is of het 'nieuwe normaal'. Het is juist aan de ambtelijke leiders om daarvoor klaar te staan en voorbereidingen te treffen tijdens de crisis.

11.1.9. *In deze periode van verwarring, ruggengraat hebben/tonen = O + K*
In deze periode van verwarring en van complotdenken komt het nog meer aan op een robuuste overheid, die zich baseert op kennis en onderzoek en die zich verantwoordt over het handelen. 'Fake news' weerleggen en bestrijden met degelijk onderzoek, inclusief verantwoording, is niet eenvoudig; al was het maar vanwege de snelheid waarmee 'fake news' zich kan verspreiden en de snelheid waarin complotten worden geduid. Maar het betekent dat de ambtelijke leiders nog meer kennisstevigheid moeten organiseren en moeten tonen. En het betekent dat ambtelijke leiders zich hierover moeten willen en kunnen verantwoorden.

11.1.10. *De opgave voor ambtelijk leiders is te sturen in de mist = O*
Met de opdracht daarin rechtop te staan. Het betekent handelen in onzekerheid. En kan niet door vooraf alle verzekeringen te sluiten dat niets misgaat. Het betekent niet voor alles vooraf toestemming te vragen en kan inhouden dat achteraf excuses moeten worden gemaakt als niet de goede keuzes zijn gemaakt.

11.2 De samenleving stelt eisen aan de overheid

11.2.1. *Meer eisen en minder acceptatie = D*
Of het een dilemma is of meer een paradox, laat ik even in het midden. Maar de eisen van de samenleving richting overheid nemen toe. En tegelijk wordt eerder minder dan meer geaccepteerd. Met deze spanning moeten ook ambtelijk leiders kunnen omgaan. En het mag niet betekenen dat zij zich achter een muur van 'beter weten' verschansen, maar snappen waar het vandaan komt en daar (waarschijnlijk) nieuwe antwoorden voor maken en hebben. Ambtelijk leiders moeten veel samenlevings-kennis/gevoel hebben of ontwikkelen.

11.2.2. *Kennisintensiteit omhoog = A*
De kennisintensiteit in beleid en in uitvoering moet omhoog. Daar moeten ambtelijke leiders voor staan. Kennis mag geen stiefkindje worden in ambtelijke organisaties. Nee, juist in periodes dat alles ter discussie wordt gesteld, komt het nog meer aan op aan het versterken van de kennisbasis in en van de overheid. Dat moet ook kennis zijn binnen de overheid zelf. Uiteraard kan worden samengewerkt met kennisinstellingen van buiten de overheid, maar duidelijk is dat in beleid, inspectie en uitvoering ook een gedegen kennis aanwezig moet zijn. Dit kan ook betekenen dat het 'behouden' van ambtenaren met ervaringskennis aandacht behoeft (zie ook 6. Spelregels/afspraken).

11.2.3. *Perspectief van burgers en bedrijven is leidend = K*
Niet het perspectief van de overheid zelf moet leidend zijn, maar het perspectief van burgers en bedrijven. Niet de overheidsorganisatie of de overheidssystemen zijn leidend, maar de invalshoeken van burgers en bedrijven. De ambtelijk leiders moeten zorgen voor een overheid die begrijpelijk en toegankelijk is voor burgers en bedrijven. Zij hebben recht op aandacht, heldere antwoorden, uitleg, het recht zetten van onjuistheden, etc. Geef de overheid een gezicht is wat ik hoor. En dat kan worden gedaan door ambtenaren op veel verschillende plekken, bij uitvoering maar ook bij inspecties en in beleid; van de brugwachter tot de directeur-generaal.

11.2.4. *Anders durven handelen = K+A*

Ambtelijk leiderschap vraagt om, waar dat nodig is, andere wegen in te slaan. Als je altijd blijft doen wat je altijd al deed, krijg je hetzelfde. Inmiddels is op meerdere plekken binnen de overheid zichtbaar dat andere wegen worden ingeslagen; voorbeelden als de Garage-aanpak bij de SVB of het Schuldenlab bij de gemeente Den Haag of het Nationaal Programma Rotterdam Zuid of 'policy by design' bij SZW laten zien dat met andere benaderingen andere en mooiere oplossingen tot stand komen. Deze zijn inspirerend voor het opzetten van een andere bril.

11.2.5. *De overheid is niet het antwoord op alles = D + K*

Of het een dilemma of een paradox is, laat ik ook hier even in het midden: tegenover een overheid die antwoorden moet geven op toenemende vragen uit de samenleving moet een overheid staan die duidelijk maakt dat de overheid niet het antwoord op alles kan of moet zijn. De samenleving kan heel goed zelf antwoorden geven, vaak ook beter. Kunst is om de samenleving in zijn kracht te laten staan/zetten. En grenzen te stellen aan overheidsinvloed en bemoeienis. Dit vraagt om ambtelijke ruggengraat. Want 'nietsdoen' is lastiger dan tot handelen overgaan. Deze ambtelijke ruggengraat is ook gewenst als 'de politiek' burgers en bedrijven belooft dat alles beter wordt.

11.2.6. *Beleid/uitvoering/inspectie niet vanachter een bureau = A*

Van ambtelijke leiders mag worden verwacht dat zij meer gaan tegensturen. De trend dat ambtelijk leiders meer en meer 'naar binnen worden gezogen', dat wil zeggen meer en meer 'binnen het overheidsgebouw' aanwezig moeten zijn voor overleg en afstemming, moet worden gekeerd. Beleid maak je niet vanachter je bureau en goede uitvoering en goede inspectie vragen om naar 'buiten treden'; vragen om directe interactie met de samenleving. Dat voorbeeld moeten ambtelijke leiders geven.

11.2.7 *Durven differentiëren = K + A*

Het antwoord op een verscheidenheid aan vraagstukken en aan burgers, is niet uniformiteit. Niet de angst voor precedentwerking moet leidend zijn in het ambtelijk handelen, maar juist het inzicht wat in een specifiek geval nodig is. Niet IT-systemen moeten leidend zijn, maar de ambtelijke kennis van zaken. Anders kun je net zo goed alles laten doen door robots. Maak gebruik van de expertise en het inzicht van ambtenaren en geef die ruimte. Dit is niet de deur openzetten naar willekeur, maar juist naar maatwerk voor burgers en bedrijven en naar benutten van competenties van ambtenaren.

11.2.8. *Twee kanten van openbaarheid = D*

Openbaarheid maakt deel uit van het handelen van ambtelijk leiders. Dat is een gegeven. Maar het wil niet zeggen dat dit vanzelfsprekend gebeurt. De Toeslagencrisis heeft hier nog eens de schijnwerper op gezet. Het vraagt ambtelijk leiderschap om dit met de overheidsorganisatie voor elkaar te krijgen. Openheid hoort bij openbaar bestuur.

Aandacht is ook nodig voor de keerzijde van openbaarheid. Dat is voorzichtigheid. Als elk appje, elke aantekening op een nota of elk mailbericht, openbaar moet worden gemaakt, kan dat leiden tot terughoudendheid in het schrijven van appjes of van mails. De zin, hou er maar rekening mee dat dit openbaar kan worden bij een parlementaire enquête, is niet uitnodigend voor direct en open handelen. Zeker niet als dat nog 10 jaar na datum kan gebeuren, met een andere context. Geef aandacht aan deze keerzijde van openbaarheid, is de oproep.

11.2.9. *Neem positie in bij de platformsamenleving = K*

Geen afzijdigheid ten opzichte van de platformsamenleving. Maar ga daar verbinding mee aan. En neem positie in. Dat zal vooral zijn op het punt van bewaken van de publieke waarden die in het geding zijn. En omdat dit een 'wereldcontext' kent met grote Amerikaanse en Chinese conglomeraten zal hier in Europese context moeten worden samengewerkt.

11.2.10. *Benutten van en grenzen aan gebruik data = D*

Met het gebruiken van de mogelijkheden van data kan de overheid betere oplossingen realiseren, zowel in beleid als in uitvoering en in toezicht. De overheid beschikt over enorm veel data en kan daarmee voortvarender zijn rol vervullen. Tegelijk zitten er grenzen aan het gebruik van data, zeker bij het koppelen van data. Daarbij kan het gaan om grenzen die gaan over publieke waarden als inclusiviteit en gelijkheid. Kunst om met beide kanten van datagebruik volop rekening te houden, dat vergt stuurmanskunst.

11.3 Een herkenbaar en stevig 'overheidsgebouw'

11.3.1. *Geef leiding aan organisatielogica = A*
Tegenover de regelmatig opduikende behoefte om het overheidsgebouw te verbouwen mag een wat robuuste organisatielogica worden gezet. Het kan gaan om ministeries op te knippen of te splitsen of op te heffen of te verplaatsen of van nieuwe namen te voorzien, maar ook om mee te waaien met nieuwe managementfilosofieën. Dan is het goed daar een ambtelijke organisatielogica tegenover te zetten, met aandacht voor het niet meewaaien met elke politieke wind. Dat is de opdracht voor ambtelijk leiders. En het kan een logica van continuïteit zijn of de logica van organisatiesamenhang. Het permanent verbouwen van het overheidsgebouw vreet veel energie en is vaak niet het antwoord op een herkenbare en voorspelbare overheid. Flexibiliteit van de overheid zit niet in het telkens grootschalig verbouwen van de overheid, maar zit in het handelen van ambtenaren. Dat vraagt ambtelijk leiderschap.

11.3.2. *Gewenst: een visie op overheid = O*
Gestreefd moet worden naar een overheid die past bij de opgaven waar de overheid voor geplaatst is of wordt. Dan is het belangrijk om vast te stellen wat van de overheid wordt verwacht. Het ontbreekt nog aan een visie op rol van en opdrachten voor de overheid. Terwijl, ook nu in verkiezingstijd, inmiddels veel gezegd wordt over het belang van de overheid. Zonder dat duidelijk is wat de overheid wel of niet moet zijn.
Het kleiner of groter worden van een overheid is daarmee geen doel. Dat moet zijn wat nodig is om de overheid goed te laten functioneren. Er is leergeld betaald in de afgelopen decennia als gevolg van het kleiner maken van de overheid. Ook het op sommige terreinen vergroten van delen van de overheid staat niet garant voor overheidssucces. De omvang van de overheid moet niet de uitkomst zijn van efficiëntiedenken, althans niet alleen, en ook niet de uitkomst van een tijdelijke golf van goed gevoel. Het vraagt om een visie en een opvatting over wat de overheid moet zijn en moet doen. Vraag is of zo'n visie kan worden opgesteld gezien de verschillende opvattingen over de overheid.

11.3.3. *Ambitie om een topland te willen zijn = K*
In veel gesprekken klinkt trots door over onze overheid en over de ambtenaren. En tegelijk hoor ik ook veel kritiek op overheid en op ambtenaren. Enerzijds zijn wij een topland op dit vlak en tegelijk weten wij als geen ander wat niet goed gaat en beter moet. Om een topland te kunnen zijn moet je investeren in kwaliteit, investeren in evaluatie en doorlichting, investeren in het binnenhalen van kennis uit andere landen en vooral systematisch investeren in langjarig onderzoek en verdieping.

11.3.4. *Investeer in goede arbeidsomstandigheden = A*
Het efficiënter maken van de overheid zit niet in het verminderen van het aantal vierkante meters per ambtenaar en ook niet in het neerzetten van ambtenaren in grote kantoortuinen. Rendementsdenken moet niet geleid worden door de gedachte zo min mogelijk uit te geven aan ambtenaren. Het moet gaan om het renderen van de kwaliteiten en competenties van ambtenaren. Investeer als ambtelijk leiders in goede voorwaarden om ambtenaren het beste uit zichzelf te laten halen.

11.3.5. *Het belang van goede uitvoering = K + A*
Vraagt om het goed in positie brengen van de uitvoering. Hiervoor zijn in het traject 'Werk in uitvoering' al de voorwaarden benoemd: minder complexiteit van regels (zie ook 3.9.), een betere digitale basis, betere balans in de governance tussen 'eigenaar' en 'opdrachtgever' en 'opdrachtnemer', 'ruimte voor mensen in de uitvoering' en daarmee voor maatwerk (zie ook 6.10). Samengevat gaat het om het versterken van de rol/positie van uitvoering, of dat nu om gemeenten gaat of om rijksuitvoeringsorganisaties. Het gaat om het vergroten van de statuur en de kwaliteit van de uitvoering; het gaat om de emancipatie van de uitvoering.[57]

11.3.6. *Opties voor optreden na incidenten = A*
In de uitvoering is er met enige regelmaat sprake van incidenten, soms met een grote impact. Uit alle recente onderzoeken en adviezen die in mijn zoektocht ter sprake kwamen, licht ik een drietal mogelijke handelingen voor ambtelijk leiders toe:

[57] Werk in uitvoering, ABD-topconsult, 2020

- Incidenten gaan vaak terug op onvoldoende aandacht voor onbedoelde of ongewenst effecten bij burgers of bedrijven. Dat vraagt om vroegsignalering hetgeen zeker nodig is, omdat er vaak sprake is van multiproblematiek, die niet altijd past in de 'gescheidenheid' van de uitvoering. Op basis van vroegsignalering moet vervolgens snel worden gehandeld.
- Wat voorkomen moet worden is 'overreactie'. Vaak is sprake van te sterk tegensturen, met als gevolg zigzagbeleid. Wat ook voorkomen moet worden, is dat beloofd wordt dat het nog beter wordt daarna. Mislukkingen moeten niet automatisch gevolgd worden door een nog hogere ambitie.[58]
- Tenslotte is aandacht nodig voor de burgers en bedrijven die geschaad zijn. In leiderschap is een combinatie van empathie en adequate maatregelen nodig. Dat leed staat centraal. Maar het is ook gewenst om snel tot herstel van de uitvoeringsorganisatie over te gaan. Anders ziekt het incident nog een tiental jaren door.

11.3.7. *Grenzeloos samenwerken: één overheid = K + A*

Als klopt dat er bijna geen vraagstuk meer is waar niet meerdere overheidsorganisaties bij betrokken zijn in het antwoord geven op dat vraagstuk, betekent het dat moet worden samengewerkt, over grenzen van organisaties heen. Dat kan gaan om samenwerking tussen gemeenten en rijksoverheid, tussen verschillende ministeries, tussen provincies en waterschappen, tussen uitvoering en beleid en toezicht, of… De weg van 'grenzeloos samenwerken' is inmiddels ingeslagen. Dat moet worden volgehouden en versterkt. Niet de grens van de betreffende organisatie is leidend, maar het thema dat aandacht vraagt. Er moet meer opgavegericht worden gewerkt met een heldere regie [59]. Daarbij is het wel goed om te onderkennen dat organisaties heel verschillend kunnen zijn, zowel in rol/positie als in invloed. Samenwerking vraagt ook om het onderkennen van verschillen en daar belang aan toe te kennen.

11.3.8. *Werken aan gelijkwaardigheid = A*

Gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk vormen samen de overheid. De rollen, posities en middelen kunnen sterk verschillen. Dat betreft niet alleen verschillen tussen de 'overheidsniveaus' maar ook binnen de kring van gemeenten of van provincies. Het maakt nogal wat uit of het bijvoorbeeld een kleine of grote gemeente is. Verschillen zijn het uitganspunt, maar de kunst is, om waar dat nodig is, elkaar als partner te zien. Want voor burger en bedrijf is het toch één overheid. Dit vraagt om een erkenning van gelijkwaardigheid en het daarnaar ook handelen. Dus iets over de schutting kieperen naar de ander hoort daar niet bij.

11.3.9. *Vraagstukken houden niet op bij de 'grens' = K*

Bij 'grens' moet niet alleen gedacht worden aan de grens tussen verschillende overheidsorganisaties maar ook aan de grens tussen overheid en maatschappelijke organisaties en tussen de overheid en bedrijven. Veel vraagstukken vragen om het samenwerken van de overheid met bedrijven en maatschappelijk organisaties. Publiek – private samenwerking kan een heel goed antwoord zijn op lastige samenlevingsvraagstukken, of het nu om het klimaat of om de zorg gaat. Dit vraagt om een leiderschapsstijl die daar ruimte aan geeft of voor neemt.
En veel vraagstukken houden ook niet op bij de Nederlandse grens. Internationale samenwerking, dat kan bilateraal of multilateraal zijn, is gewenst bij veel vraagstukken. Dan is het voorwaarde om onze nationale 'bril' niet een eendimensionale blik te laten zijn.
Voor elke samenwerking geldt dat die niet de definitie kan hebben dat je hoopt of verwacht dat de anderen doen of zeggen wat jij wilt.

11.3.10. *Platter én hiërarchischer = D*

Overheidsorganisaties worden enerzijds steeds 'platter', dat wil zeggen, minder hiërarchisch. Dat heeft te maken met de opkomst van informatie- en communicatietechnologie en de open stijl van jonge(re) medewerkers. En tegelijk worden overheidsorganisaties steeds hiërarchischer als gevolg van politieke druk(te). Dit is een dilemma dat meer aandacht behoeft van ambtelijk leiders.

11.3.11. *Niet voor alles een nieuwe oplossing = K*

De ambtelijk leiders moeten de kunst van het vereenvoudigen gaan verstaan. Niet voor elk nieuw probleem een nieuwe oplossing, niet voor elk vraagstuk een nieuwe commissie, niet steeds meer gedetailleerde oplossingen ,… Om te voorkomen dat de overheid in zijn eigen complexiteit vastloopt moet de koers zijn: decompliceren. Voor burgers en bedrijven is het niet meer te volgen.

---

[58] Roel Bekker, Dat had niet zo gemoeten, 2020
[59] Als één overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet, Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020

De complexiteit moet verminderen. Burgers en bedrijven hebben recht op begrijpelijke regels en wetten. Dit betekent het gebruik maken van standaarden in plaats van gedetailleerde regelingen maken, dit betekent eerder regels afschaffen dan nieuwe maken, dit betekent eerder regels met ruimte dan het zogenaamd dichtregelen, dit betekent niet (beleids)regels en wetten blijven stapelen, … Dit vraagt om ambtelijke standvastigheid bij een maatschappelijke roep om 'precisie-antwoorden' en de politieke druk die daarop volgt.

11.3.12. *Kap in het woud van regels = A*
Inzet van ambtelijk leiderschap moet zijn om bij het verzoek om een nieuwe wet of regeling te maken een voorstel te doen voor het tegelijk afschaffen van twee andere regelingen of wetten. Dit is eerder ook al verzucht, maar het lukt tot nu toe niet echt. Het is uiteindelijk natuurlijk aan het politiek bestuur om hierin te besluiten. Maar ambtelijke kennis is nodig om te voorkomen dat wij in Nederland geen uitweg meer vinden in het grote groeiende woud aan regels. Daarbij mag ook betrokken worden dat wetten niet politieke 'speeltjes' mogen zijn van een moment, maar geacht worden voor langere tijd op koers te blijven. Hier is ambtelijke kennis zeer gewenst. Het ambtelijk voorstel kan daarmee ook zijn om geen wet of regeling te maken.

11.4 Politiek – ambtelijke samenwerking

11.4.1. *Onvoldoende of te veel politiek sensitief? = D*
Enerzijds moeten ambtelijk leiders politiek sensitief zijn. Vanuit de politieke wereld wordt deze competentie zeer nadrukkelijk gevraagd. Met af en toe zelfs de zorg of er wel voldoende politieke sensitiviteit is. Anderzijds worden zeker topambtenaren de 'politieke toren' ingezogen. Topambtenaren worden meer en meer geclaimd door de politieke leiding. In het kielzog van de topambtenaren geldt dat ook voor een groot deel van de rest van de ambtelijke organisatie. Met als gevolg te veel politieke sensitiviteit. Topambtenaren zijn geen 'personal assistent to the minister'. Er zit spanning op deze 'as'. Het is een duidelijk dilemma.

11.4.2. *Agenda herinrichten = A*
Steeds meer aandacht voor politieke advisering betekent in de agenda van ambtelijke toppers dat er minder tijd is voor 'in gesprek met de samenleving'. Door de drukte van de politieke besluitvorming kunnen topambtenaren en ook al degenen die met hen samenwerken minder 'naar buiten', minder 'op gesprek buiten het eigen gebouw' met bijvoorbeeld bezorgde burgers, innovatieve bedrijven, aandacht vragende actiegroepen of leerkrachten die in een klas laten zien wat hun opgave is of zorgmedewerkers die dat in hun ziekenhuis laten ervaren. Het betekent ook dat topambtenaren minder tijd en aandacht hebben voor medewerkers en collega's in hun eigen organisatie. De klacht 'te druk' moet worden gepareerd met meer tijd voor samenleving en medewerkers en collega's. Dat staat overigens niet haaks op steun voor het politieke bestuur; sterker nog, dat helpt juist. Maar vraagt wel om een andere agendavulling.

11.4.3. *Wederzijds respect = O*
Politieke bestuurders hebben veel belang bij sterke ambtenaren. Ambtenaren hebben veel belang bij sterke bestuurders. Dat kan alleen als er respect over en weer is. Respect van ambtenaren voor de stuurkracht van bestuurders. Respect van politiek bestuurders voor de professionaliteit van ambtenaren.

11.4.4. *Ambtelijke autonomie = K*
De kracht van de Nederlandse ambtelijke organisatie en het daarbij behorende leiderschap zit in stabiliteit en continuïteit. De ambtelijke organisatie moet niet meewiebelen met politieke veranderingen van een moment. Bij deze ambtelijke professionaliteit hoort het vermogen om de politieke leiding tegen te spreken. Deze behoedt de politiek voor willekeur en voor ontsporing. Ambtelijk leiderschap moet vorm en inhoud geven aan het zelfbewustzijn van de ambtelijke organisatie. Dit laat onverlet dat de politiek bepaalt wat de ruimte is voor die ambtelijke autonomie. Het politiek primaat staat niet ter discussie. Wel hoe deze ruimte geeft aan de ambtelijke professionaliteit.

11.4.5. *Tegenspraak graag = A*
Het is aan ambtenaren om bestuurders tegenspraak te geven. Daartoe nodigen bestuurders vaak ook uit. Maar het wil niet zeggen dat het altijd op prijs wordt gesteld. Tegenspraak is niet eenvoudig. Want het gaat om, zoals in de Engelse taal helder wordt samengevat: 'speaking truth to power'. Macht tegenspreken is niet makkelijk, deels omdat 'macht' niet altijd uitnodigt om tegen te spreken en deels omdat eigen betrokkenheid te weinig afstand creëert. De ambtelijke loyaliteit en 'can do'-mentaliteit belemmeren tegenspraak. En natuurlijk speelt ook het risico van

tegenspraak dat het kan leiden tot het einde van de carrière. Maar tegenspraak is juist zeer gewenst. Tegenspraak moet tot de ambtelijke competentie behoren.

11.4.6. *De hofnar terug = A*
Dit is een actiepunt waarover ik heb geaarzeld om het op te nemen. Maar de afnemende kunst om te relativeren, het onszelf steeds serieuzer nemen, het bijkans verdwijnen van humor in het openbaar bestuur, doen mij toch voorstellen de hofnar weer terug te laten keren. Eerlijk gezegd kom ik daarbij niet verder dan het voorstel om een opleiding voor hofnar te starten.

11.4.7. *Minister uit de wind of in de wind? = D*
Beide 'scholen' zijn binnen de ambtelijke organisatie aanwezig. De 'school' die zegt dat een minister juist in de wind moet staan. Dat een minister daartoe is aangesteld. Inclusief het nemen van impopulaire beslissingen. Maar de 'andere school' zegt dat het de taak is van ambtenaren om een minister, koste wat kost, uit de wind te houden. De minister moet volgens deze 'school' beschermd worden voor slechte publiciteit en lastige vragen in de Kamer. De laatste tijd wordt deze laatste benadering meer gehoord. Maar het is een 'as' waarop behoedzaam moet worden gemanoeuvreerd. Het is een subtiele balans en niet het ene of het andere.
Voor minister kan ook gelezen worden, wethouder, gedeputeerde of bestuurder.

11.4.8. *De informatie paradox = D*
Een minister moet enerzijds van alles op de hoogte zijn. En tegelijk moet een minister niet overspoeld worden door te veel informatie. Dat is de informatieparadox.[60] Een minister moet alle informatie hebben om goede besluiten te kunnen nemen. En in het verlengde hiervan moet een minister de Kamer goed informeren. Informatie aan de Kamer onthouden wordt nog steeds als een doodzonde gezien. Maar te veel informatie is ook niet goed. Dan wordt een minister overvoerd. Het is de taak, zeker van ambtelijk leiders, om alleen gericht te informeren. Voorkomen moet worden dat de bestuurders volgestort wordt met informatie om te voorkomen dat later mogelijk zou blijven dat de minister niet goed is geïnformeerd en vervolgens de Kamer ook niet.

11.4.9. *Zet een streep door de Oekaze-Kok = A*
Deze Oekaze, die van 1998 stamt, heeft als strekking dat ambtenaren slechts met instemming van de minister Kamers, derden en journalisten mogen informeren. Ook al geeft de letterlijke tekst wel wat ruimte, toch is de interpretatie sinds die tijd heel strikt. Het effect van deze Oekaze is dat het verboden is dat ambtenaren Kamerleden informeren. Inmiddels zijn wij tegen de grenzen aangelopen van deze denkwijze. Daar heeft ook de Raad van State op gewezen.[61] De Kamers worden mede hierdoor onvoldoende geïnformeerd. Op gemeentelijk niveau is het wel vanzelfsprekend dat ambtenaren gemeenteraadsleden informeren. En dat werkt heel goed. Het Rijk kan hier goed leren van de gemeenten. Actie moet zijn: trek de Oekaze Kok in.

11.4.10. *Gedragscode opstellen = A*
Hier haal ik het advies van de Raad van State [62=35] aan: "Er moet een gedragscode of protocol worden opgesteld met spelregels die gelden tussen ambtenaren en bewindslieden in hun onderlinge verhouding. De werking van een dergelijke code moet onderdeel zijn van een periodiek debat met het parlement." Mogelijk kan gebruik gemaakt worden van de Civil Service Code die in de UK een aantal gedragstandaarden vastlegt, waardoor gewicht wordt toegekend aan ambtelijke deskundigheid.

11.4.11. *Dialoog Kamerleden en ambtenaren = A*
Organiseer weer een regelmatige dialoog van Kamerleden en (top)ambtenaren. En ga daar ontspannen mee om, zoals de Raad van State ook bepleit [63=35].

11.4.12. *Meer ruimte nodig = K*
Ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken vragen om meer ruimte om oplossingen te vinden. Ruimte waarin ambtenaren met andere partijen, zoals maatschappelijke organisaties of bedrijven, tot nieuwe oplossingen kunnen komen. Vraagstukken als de energietransitie of digitalisering vragen ruimte om tot betere antwoorden te kunnen komen. De trend is echter dat steeds meer

[60] Ed van Thijn en Teresa Cardoso Ribeiro, De informatieparadox; een blinde vlek in het openbaar bestuur, 2004
[61] Raad van State, ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, 2020
[62] Idem
[63] Idem

ruimte wordt dichtgeregeld. Dat begint al bij regeerakkoorden. En die worden gevolgd door strakke afspraken over wat wel en wat niet gewenst is. De ruimte voor ambtelijk leiderschap wordt hierdoor sterk beperkt. En daarmee doet het politieke bestuur zichzelf tekort. Het leidt eerder tot kringetjes draaien dan tot nieuwe oplossingsrichtingen.

11.4.13. *Een goede kennisbalans = D*
Het is van groot belang om politieke beslissingen te nemen op basis van degelijke informatie. Maar het is uiteindelijk een keuze die gemaakt moet worden en die niet dusdanig in cijfers moet worden verpakt dat niet meer te volgen is waarom dit het besluit is. Want cijfers en gegevens en kennis en wetenschap kunnen niet verhinderen dat politieke keuzes ongemakkelijke keuzes zijn, die meestal uit meerdere kwaden moeten worden gekozen.
Dat is een wankele balans die door ambtelijk leiders moeten worden bewaakt.

11.5 Het draait om de persoon

11.5.1. *Gedeeld leiderschap = O*
De complexiteit van vraagstukken waarvoor wij ons gesteld zien in het openbaar bestuur kan niet in één persoon worden 'getackeld'. Die vraagt om het delen van leiderschap. Bij de geweldig complexe wereld van nu vraagt dat om goed samenspel. Dat samenspel kan overigens wisselende vormen aannemen. Dat past ook bij de dynamiek van nu. Ook al is de roep in alle turbulentie om een ééndimensionale, liefst sterke, leider goed hoorbaar, toch is dat niet het antwoord dat past bij alle complexiteit. En het kent zelfs grote risico's als wij in de wereld om ons heen kijken.

11.5.2. *Leiderschap niet alleen aan de top = O*
Leiderschap is niet alleen van de 'top'. Leiderschap kan overal in de organisatie worden getoond. Belangrijk is daartoe ruimte te bieden. Vooral aan jonge(re) medewerkers. Belangrijk is ook dat (jonge) medewerkers ruimte nemen. Opvallend in mijn zoektocht was de vraag van jonge(re) medewerkers om ruimte. Vooral opvallend omdat zij die ruimte niet zelf namen maar om toestemming vroegen/vragen. Het is een verspilling van talent in onze overheidsorganisaties als wij niet uitnodigen tot leiderschap, een verspilling als wij dat niet stimuleren.

11.5.3. *Veelkleurigheid vereist = D*
Veel van mijn gesprekspartners onderstrepen het belang van veelkleurigheid in het leiderschap. Die veelkleurigheid kan gaan om andere stijl, andere achtergrond, andere kennis en ervaring of een andere opleiding. Bij het samenstellen van teams of bij het werven van nieuwe collega's is dit volgens velen cruciaal. Toch blijkt in de praktijk dat wij ons meestal omringen door mensen die op ons lijken. Dan is er sprake van een sterke reproductie, omdat bekendheid een veilige keuze lijkt te zijn. Met als gevolg veelal homogene leidersteams.

11.5.1. *Stop met eindeloze competentielijstjes = A*
In mijn zoektocht kwam ik, op basis van een diverse inbreng, tot heel veel typeringen van gewenste competenties voor leiderschap. Zoveel typeringen dat het een onbruikbare lijst van gewenste competenties werd. Deze 'struggle' zie je ook in advertenties terug waarin nieuwe leiders worden gezocht/gevraagd. Aan het eind van mijn zoektocht leidde dat bij mij tot de conclusie dat (lange) lijstjes niet bruikbaar zijn. Zeker niet als daarbij de kool en de geit worden gespaard en alle mogelijke competenties worden opgesomd. Het gaat eerder om eenvoud en daarmee duidelijkheid dan om het schaap met (meer dan) vijf poten te zoeken.

11.5.2. *Reflectie tijd geven = A*
In de snelle wereld waarin ambtelijk leiders inmiddels zijn beland, is er eigenlijk geen tijd om te reflecteren op het leiderschap dat wel/niet getoond wordt. Terwijl dat essentieel is. En geen tijd is zoals bekend, geen prioriteit. Reflectie en ook zelfreflectie zijn cruciaal voor goed leiderschap. Er zijn hiervoor verschillende mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld Mindfulness oefeningen een hulp daarbij kunnen zijn. En vragen om tijd en ruimte te maken/nemen. Daar moeten wij elkaar toe uitnodigen en aan houden. En als dat lastig is in de dagelijkse hectiek van hijgen en hollen, moet overwogen worden elk jaar een maand nadenken vast te leggen. Vastleggen met dezelfde 'agenda-hardheid' als de hectiek die nu leidend is. Natuurlijk zijn er ook andere vormen voor te bedenken. De kunst is om het substantieel qua tijd te laten zijn en om het 'hard in de agenda vast te leggen'.

11.5.3. *Tegengas geven aan afrekencultuur = O + A*
Onder druk van publieke oordeelsvorming en actieve media-opvattingen, wordt het meer en meer gebruikelijk om publiekelijk af te rekenen met ambtelijke leiders. Enig (publicitair) tegengas mag

hier worden gegeven. Want de cultuur van 'barbertje moet hangen' mag wel wat tegengeluid krijgen. Wat in iedere geval op de actielijst moet staan is dat anderen opkomen voor degene die wordt 'opgehangen'. Tenminste als deze ambtenaar zichzelf niet kan rechtvaardigen. Ook daar moet meer ruimte voor worden gegeven. De vanzelfsprekendheid dat politieke bestuurders voor ambtenaren gaan staan is niet meer zo vanzelfsprekend. Dat betekent dat ambtenaren zichzelf moeten kunnen verdedigen of laten verdedigen door andere ambtenaren. En wat in ieder geval 'no-regret' is dat betrokkenen morele steun krijgen.

11.5.4. *Cursus luisteren = A*
Kort samengevat: zoals ik al eerder te horen kreeg: ambtelijk leiders gaan wel naar managementopleidingen, maar niet naar 'cursussen luisteren'.[64]

11.5.5. *Ruggengraat = O*
Ook kort samengevat: iedereen wil wel graag dwarsdenker zijn, maar niet dwarsligger. Dat vraagt om een eigen ruggengraat. Die is cruciaal als tegenspraak moet worden gegeven. Enige stevigheid in de eigen ruggengraat is voorwaarde voor het tonen van leiderschap. Dat komt zeker kijken als niet naar de mond moet worden gepraat, maar eigen kennis en ervaring moet worden ingebracht. Wat wel buitengewoon prettig is als deze ruggengraat samengaat met 'geen pantser'.[65] Openheid naar samenleving, medewerkers, bestuurders en andere actoren horen er wel bij. Empathie en invoelingsvermogen zijn niet verboden.

11.5.6. *Omgaan met verschillende loyaliteiten = O*
In ambtelijk leiderschap is een optelsom van loyaliteiten in het geding. En dat kan spanningen opleveren. Het gaat om loyaliteit naar de samenleving, loyaliteit naar de toekomst, loyaliteit naar eigen medewerkers en organisatie, loyaliteit naar het politieke bestuur en loyaliteit naar jezelf. Tussen deze loyaliteiten hoeven geen spanningen te zijn, maar het is wel degelijk mogelijk. Opgave is met deze optelsom van loyaliteiten goed om te gaan, zonder dat één ervan wordt genegeerd.

11.6 Nieuwe spelregels/afspraken

11.6.1. *Veiligheid is 'basic' = O*
Ambtelijk leiderschap moet veiligheid hoog in het vaandel hebben en houden. En dan gaat het niet over woorden maar om daden. En veiligheid is wel voorwaardelijk voor alles maar niet vanzelfsprekend.

11.6.2. *Fouten maken mag = D*
Overheidsorganisaties worden geacht het 'te doen'. Daar passen geen fouten bij. Toch is het onvermijdelijk dat ook in en door overheidsdiensten fouten worden gemaakt. Dat is onvermijdelijk. Maar het mag niet betekenen dat fouten worden afgestraft. Dat maakt overheidsorganisaties overdreven voorzichtig en risicomijdend. En dat zorgt voor met de rem aangetrokken opereren, hetgeen niet past bij de open stijl die gewenst is/wordt. Geaccepteerd moet worden dat fouten kunnen worden gemaakt. Maar die moeten kunnen worden gemeld, zonder gelijk de kop te worden afgehakt. Het vraagt om een veilige omgeving.
En wat zeker niet mag dat wel in woord wordt gesteld dat 'fouten maken mag', terwijl de praktijk anders is en wordt beleefd. Dan zit het paard achter de wagen.

11.6.3. *Lerende organisaties = O*
In het verlengde hiervan is het van belang dat overheidsorganisaties lerende organisaties (kunnen) zijn. Dat kan zijn leren van fouten, maar ook leren van ervaringen van anderen of leren van samen nieuwe wegen opgaan of leren van het verleden. Wij leven in een wereld van rekenschap en verantwoording. En daar is niets mis mee. Dat hoort bij de publieke zaak. Maar het zou een gemiste kans zijn om er niet beter van te worden. Dat geldt voor het individu en voor de organisatie. Parlementaire enquêtes of -onderzoeken bijvoorbeeld moeten bijdragen aan het leren van ervaringen en vervolgens het verbeteren van het handelend vermogen van ambtenaren en moeten niet blijven hangen in schuldigen zoeken of aanwijzen.

[64] Mark Frequin, Met ministers op de tandem, SDU 2012
[65] Mark Frequin, Tegenspraak graag, 2017

11.6.1. *Ruimte is essentieel = O*

Ambtelijk leiderschap betekent aan medewerkers ruimte geven. Dus niet zeggen wat zij precies moeten doen, maar ruimte geven voor eigen handelen. Anders kun je net zo goed robots neerzetten. Leiderschap betekent ook ruimte nemen en niet voor alles eerst toestemming vragen maar durven handelen. Het vraagt van ambtelijke leiders om aan medewerkers duidelijk te maken dat het vanzelfsprekend is dat ruimte genomen wordt. Dat moet worden aangemoedigd. En het vraagt om daarin een voorbeeld te zijn. Dit betekent niet bij elke nieuwe stap de vraag stellen of er een parlementaire enquête over komt.

11.6.2. *Langjarig onderzoek*

Alle opgaven waar ambtelijk leiders voor staan vragen om langjarig onderzoek. De complexiteit is gigantisch en vraagt om veel meer kennis en inzicht over het functioneren van ambtelijk leiders in hun context. De overheid moet daarin flink willen investeren. Niet dat er geen onderzoek plaatsvindt op dit moment maar het moet veel structureler en niet losse onderzoeken maar een permanent programma, waarin deskundigheid van veel universiteiten worden betrokken met ieder zijn/haar expertise. Er moet systematisch geïnvesteerd worden in permanent onderzoek.

11.6.3. *Extern verantwoorden = K*

Bij meer ruimte voor ambtelijk leiders hoort ook verantwoording. Bij meer autonomie voor ambtelijk leiders is verantwoording een voorwaarde. In Nederland kennen wij al zo'n vorm bij inspecteurs-generaal. Zij verantwoorden zich in het Parlement met hun Jaarverslag. Bij de Europese Unie geldt dit voor de topambtenaren die in het |Europese Parlement opdraven. Maar verantwoorden kan ook naar de samenleving door toelichting te geven op adviezen of voorstellen. Het past bij de gewenst ambtelijke professionaliteit van ambtelijke leiders om zich extern te kunnen en mogen verantwoorden. In dat verband valt ook te overwegen om aan alle topambtenaren te vragen een jaarverslag te maken, als onderdeel van de verantwoording.

11.6.4. *Innovatie vraagt om buiten de lijntjes te kleuren = K*

De complexe vraagstukken waarvoor de overheid zich gesteld ziet kunnen niet toe met oude antwoorden. Vernieuwing is gewenst. En bij innovatie hoort dat over grenzen moet kunnen worden gekeken. Oftewel, buiten de lijntjes kleuren. Daarvoor is ambtelijk leiderschap zeer nodig. Innovatie is niet voor een afdeling in een kelder van het gebouw, maar hoort in het hoofd en de handen van ambtelijk leiders te zitten. Innovatie vraagt om leiderschap die durft en die voorbij grenzen kan gaan en niet te bang is om fouten te maken.

11.6.5. *Omgaan met media vraagt om actieve training = A*

De media zijn inmiddels ook voor ambtelijk leiders een onvermijdelijkheid. Zowel als input voor eigen handelen als wat betreft onderwerp van aandacht en gesprek te zijn. En ambtelijk leiderschap is ondenkbaar zonder extern communiceren. In de mediawereld moeten ambtenaren effectief kunnen opereren. Dat vraagt, zoals eerder gememoreerd, om ook hiervoor een streep zetten door de Oekaze Kok en om goede afspraken met de politieke leiding. Het vraagt ook om actieve training van en opdoen van ervaring door (zeker top) ambtenaren op het gebied van de mogelijkheden en gevaren van (sociale) media.

11.6.6. *Maak 3-5-7 regel niet rigide = A*

Doorstroming van ambtenaren kan heel zinvol zijn. Zowel voor het individu als voor de organisatie. Dan is het (vooruit)denken met hulp van het 'denkraam 3-5-7'. Wat niet zinvol is om het denkraam te hanteren als een valbijlsysteem voor iedereen. Het kan heel zinvol zijn om in teams iemand te hebben die meer ervaring heeft dan 7 jaar, of om teams te laten bestaan uit een verscheidenheid aan zittingsduur, of op ingewikkelde plekken (bijvoorbeeld grote uitvoeringsorganisaties) mensen te houden die minstens 10 jaar in de organisatie zitten. Net zoals het zinvol kan zijn op routineplekken leiders niet langer dan 3 jaar te laten zitten. Durf situationeel te beslissen.

11.6.7. *Kwaliteit van mobiliteit = A*

Laat mobiliteit in de ambtelijke top niet 'vacaturegedreven' zijn maar kijk wat organisaties nodig hebben en denk in langere looplijnen van de topambtenaren zelf. Ken waarde toe aan mobiliteit en benut suggesties uit het USBO-rapport.[66]

Geef daarbij nog meer expliciete aandacht aan mobiliteit tussen overheid en niet-overheid. Overweeg daarbij ook een gemeenschappelijke opleiding van topambtenaren en top-

[66] Kwaliteit van mobiliteit, De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD), USBO, 2020

leidinggevenden in bedrijven en maatschappelijke instellingen, Nu president Macron overweegt de Ecole Nationale op te heffen, kunnen wij hem misschien voorstellen om die opleiding over te nemen?!

11.6.8. *Behoud het systeem van apolitieke benoemingen = K*
Het is misschien heel evident dat de benoeming van ambtelijk leiders apolitiek is in Nederland. Maar het is goed om deze Nederlandse vanzelfsprekendheid te blijven benoemen en te blijven koesteren.

11.6.9. *Inhoudelijk kennis is cruciaal = K*
Voor iedereen binnen en buiten de overheid staat het als een paal boven water: ambtelijk leiders moeten veel inhoudelijke kennis te hebben. En bij inhoudelijke kennis gaat het om kennis van het betreffende krachtenveld, van de belangrijke sleutelfiguren, van de vraagstukken die spelen, van relevante onderzoeken, van mogelijke (soms al eerder benoemde) oplossingsrichtingen, van eerder gemaakte fouten, van… Hiervoor bestaan meerdere opties/mogelijkheden: kennis binnen halen uit de omgeving, zoals bedrijfsleven of maatschappelijk veld, langer op een functie zitten, vanuit verschillende invalshoeken (gemeenten-provincies-rijk; uitvoering-inspectie-beleid) in hetzelfde domein werkzaam zijn, vanuit de onderzoekswereld binnenkomen (en weer teruggaan naar de wetenschap), het bij het aanstellen belangrijk laten zijn van deze kennis, samenwerkingsvormen over grenzen heen maken die opgetelde inhoudelijke kennis bieden, publiek-private samenwerking,… Er bestaan hiervoor heel veel mogelijkheden.

11.6.10. *Talenten sneller brengen en foute benoemingen eerder beëindigen = A*
Talenten in de overheid moeten eerst door veel hoepels springen voordat zij op een hogere positie worden neergezet. Nu is er niets mis aan het opdoen van verschillende ervaringen. Maar als het resultaat is dat het gemiddelde beloftevolle ABD-klasjes-talent eerder tegen de vijftig is dan rond de dertig, maken wij geen goed gebruik van talenten. Wie durft een dertiger tot dg te benoemen? Iets wat in het verleden wel kon.
Bij foute benoemingen zijn wij ook niet snel in het conclusies trekken. Met als gevolg dat leiders niet functioneren en daarmee krijg je ongelukkige leiders en ongelukkige organisaties. Ook in dit soort situaties mag sneller worden gehandeld en moet niet de kool en de geit worden gespaard.

11.6.11. *Zet de stap naar een echte 'Civil Service'* = O
Bij de oprichting van de ABD, de Algemene Bestuursdienst in de jaren 90 is gekeken naar de Britse 'Senior Civil Service'. Toentertijd is niet de volle stap gezet naar zo'n Dienst. Te overwegen is om nu die stap wel te zetten. Deze 'Civil Service' heeft een Hoofd, die richting kan geven aan de topambtelijke dienst. Met aandacht voor rol en positie van het topkader en door voorwaarden af te spreken voor het functioneren van dit kader. Waar nodig kan dit apolitieke Hoofd staan voor de topambtenaren die onder druk staan. Ook het esprit de corps kan hierdoor worden versterkt.

11.6.12 *Grenzeloos samenwerken = K*
Bijna alle grote overheidsvraagstukken vragen om samenwerken. Dat is samenwerken over de grenzen heen. Daarbij is het niet verboden om te erkennen dat er grenzen zijn. Soms kunnen dat kokers zijn, of instituties, of (klei)lagen, of… Samenwerken houdt in het erkennen en respecteren van verschillende achtergronden, belangen, invalshoeken, organisaties, … Maar die mogen niet betekenen dat er niet wordt samengewerkt. "Grenzen zijn nodig, maar over grenzen heen samenwerken is dat evenzeer."[67] En samenwerken houdt dan in dat niet de definitie opgaat die te vaak gevoeld wordt; hopen dat de ander (-en) doet/doen wat jij wilt.

11.6.13. *Samenwerken betekent niet alles samen = K*
Samenwerken kan inhouden dat je erkent dat iemand anders of een andere organisatie het beter kan dan jijzelf. Dat betekent vertrouwen op een ander. Dat betekent het overlaten aan die ander. Dat scheelt een hoop drukte.
We moeten ophouden alles aan te pakken met brede werkgroepen of stuurgroepen. Iedereen weet dat werkgroepen niet werken en dat stuurgroepen niet sturen. Als alles samen wordt opgepakt heeft de groep de snelheid van de traagste van het stel, die vaak eerder nog als een remmer functioneert.

[67] Grenzeloos samenwerken: van A naar B, via B; Martijn van der Steen, Jorien Scherpenisse NSOB

11.6.14. *Stop de 'vergaderitus' = K*

Ambtelijk leiders hebben hun agenda bijna de hele dag gevuld met vergaderen. Een beetje scherp gesteld: zij gaan van de ene vergadering naar de andere. En meestal moeten zij de stukken onderweg of tijdens de vergadering nog lezen. Er is weinig tijd voor reflectie, weinig tijd om 'of the record' te spreken, weinig tijd om even gas terug te nemen. En na de overval door het Corona-virus zijn vergaderingen vervangen door calls, met hetzelfde verschijnsel. Hiervoor zijn de nodige, al bekende, oplossingen, zoals 'denkblokken' in de agenda hard vastleggen, delegeren, nee zeggen, korter vergaderen (staand vergaderen scheelt heel veel tijd), geen terugkerende vergaderingen maar alleen als het nodig is, elke week een sabbatical, … En dit is alleen nog maar 'in the box' maar misschien vraagt dit ook om meer 'out of the box'.

12. REISDOELEN

12.1 Het zoeken naar leiderschap

Sinds ik met de zoektocht naar ambtelijk leiderschap bezig ben, valt mij nog meer op hoeveel trainingen en opleidingen in leiderschap worden aangeboden. Met veelal aansprekende teksten wordt bijna dagelijks wel ergens in Nederland uitgenodigd om zich te bekwamen in leiderschap. Soms in algemene zin, maar ook wel degelijk direct gericht op de publieke sector. Ook de hoeveelheid boeken over leiderschap is nog flink aan het groeien. Ook op dit terrein zijn titels aansprekend en uitnodigend. Blijkbaar is er een markt voor leiderschap.

Overheidsorganisaties zelf zijn ook heel actief op dit terrein. Bij meerdere gemeenten, bij veel departementen en bij uitvoeringsorganisaties zijn er leiderschapstrajecten. Die variëren van visievorming tot opleidingsmodules. De opleidingen kennen een range van 'in-huis' tot gebruikmaken van samenwerking met scholen/organisaties die met de overheid zijn verbonden of vormen daartussen. Leiderschap staat zeer nadrukkelijk op de agenda bij veel overheidsorganisaties.

Met relatief veel van deze initiatieven ben ik in contact gekomen. Veel van deze initiatieven zijn zeer inspirerend en waren/zijn zeer informatief voor mij. Het heeft geleid tot kennisuitwisseling en tot samenwerking. Veel van de kennis die ik opdeed bij programmaleiders of in bijeenkomsten heb ik verwerkt in mijn reisverslag. Ook in deze gevallen zonder specifiek naar één casus te verwijzen. De gesprekken met de collega's die zich inzetten voor het verbeteren van het leiderschap heb ik zeer op prijs gesteld. De samenwerking kreeg de vorm van bijvoorbeeld deelnemen aan bijeenkomsten, geven van inleidingen of het samen opzetten van activiteiten.
Met deze kennisuitwisseling en met deze samenwerking wil ik graag het komende jaar doorgaan. En daarbij breng ik graag zowel mijn ervaringen in, zoals opgetekend in het reisverslag, als werk ik graag samen in het vervolg geven aan de reisagenda die ik componeerde.
Hieronder zal ik proberen aan te geven welke mogelijkheden er mijns inziens zijn om gebruik te maken van zowel de beelden die ik heb beschreven als de voorstellen voor Een Agenda voor Leiderschap die ik hierboven heb gedaan.
Maar voordat ik dat doe, zal ik eerst even stilstaan bij de context. De context zowel van de tijd als van (de kijk op) de overheid.

12.2 Slingerbewegingen?!

Het denken over leiderschap binnen de overheid is sinds de jaren tachtig lange tijd gedomineerd geweest door de managementfilosofie, New Public Management. Deze stroming stond tegenover de bureaucratische principes die tot dan toe dominant waren en wilde het model van de private sector toepassen op de overheid. Belangrijke kenmerken in deze stroming waren de begrippen zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Er moest gewerkt worden met bedrijfsmatige principes en begrippen als 'product' en 'klant' deden hun intrede.
In mijn zoektocht werd door velen vaak met enige afschuw hier afstand van genomen. Inmiddels is de lijn van NPM alweer verlaten. En worden bureaucratische waarden als gelijkheid en rechtvaardigheid omarmd. De stelling is bij de overheid betrokken dat de overheid geen bedrijf is dat op winst is gericht. Geconstateerd wordt door velen dat het sturen op meetbare prestaties onbedoelde neveneffecten heeft (gehad) en kan leiden tot 'het voldoen aan lijstjes'.
Het lijkt wel of de slinger nu weer helemaal terug is. Maar zoals bij veel slingerbewegingen is dat niet precies het geval. Het doorslaan in te veel bedrijfsmatige prestaties is wel verdwenen. Maar doelmatigheid en efficiency zijn niet verdwenen. Ook is niet teruggegaan naar de bureaucratie van voorheen. Wel wordt gezocht naar de waarden waardoor de overheid moet of kan worden gedreven. En zoals zo vaak in de historie van het leiderschapsdenken, wordt daarbij weer een nieuwe filosofie omarmd, die van Public Values. Ook in dit geval weer overgewaaid uit de USA, met het risico van een nieuwe, en vast weer tijdelijke, Amerikaanse managementfilosofie
Dit laat de relevantie van 'publieke waarden' onverlet. Door de digitalisering, die ook de overheid sterk gaat beheersen, is het denken over publieke waarden belangrijk. BZK heeft om die reden ook een stevig programma opgezet dat daarbij terecht aandacht geeft aan het effect van nieuwe technologieën zoals artificiële intelligentie op publieke waarden.

Wat ik met de reisagenda wil voorstellen is dat niet wordt gekozen voor één thema of één concept. Dat zou de leiderschapsopgave te simpel doen zijn. Met de kennis van het verleden vermoed ik dat het eerder om voortdurende veranderingen gaat dan om één vaste koers. Wat wel prettig is

als er sprake is van enige consistentie in richting. Daarbij kan het ontwikkelen van en het formuleren van visie zeer relevant zijn. Voor visievorming is het goed om te weten wat opgaven zijn, welke dilemma's er spelen, wat paradoxen zijn, welke voorwaartse bewegingen al worden gemaakt en wat relevante waarden zijn. Met de beelden die ik heb geschetst is dat mijns inziens mogelijk. In de visievorming zal het daarom niet zozeer gaan om het schetsen van één horizon. Zoals wij weten verschuift een horizon als je ernaar toe beweegt. Het zal eerder het schetsen van gewenste en mogelijke richtingen voor handelen zijn. In het besef dat er sprake is van onzekerheid; oftewel richting voor het sturen in de mist.

Om dat te kunnen doen krijg ik graag reactie op de beelden die ik heb geschetst en op de voorstellen voor een Agenda die ik deed.

12.3 Overheid en leiderschap

In mijn zoektocht is mij duidelijk geworden dat we niet kunnen duiden welk ambtelijk leiderschap gewenst is als er geen consensus is over waar de overheid staat en waar de overheid voor staat. In het reisverslag staan daarom de nodige beelden van de overheid. Dit betreft de kijk op de overheid, met name door de bril van de samenleving. Een samenleving waarin sprake is van wensen en opvattingen over de overheid. Wensen en opvattingen die zeer nadrukkelijk kunnen variëren. Maar ook het gegeven dat de overheid een 'veelkoppig monster' is. Er is geen sprake van één overheid. Er is wel een sterk gevoelde wens om meer als één overheid samen te werken.

Als voor de overheid kenmerkend is dat tegenstelde belangen moeten worden verbonden, dan kan leiderschap bij en door de overheid niet inhouden dat iedereen krijgt wat zij of hij van de overheid vraagt. Tegenstelde belangen kunnen daarbij heel divers zijn. Het kunnen tegenstellingen zijn tussen partijen, tussen regio's, tussen opvattingen of tussen wensen zijn, zoals dat kan spelen bij het 'verdelen' van beperkte middelen als geld of ruimte. Het kan ook gaan om tegenstellingen in de tijd, tussen het 'nu' en 'het morgen', zoals bij belangen van ouderen of jongeren kan spelen. Kerntaak van de overheid is om conflicterende belangen te verbinden, zoals bijvoorbeeld speelt bij klimaat en energie of bij maximale zorg enerzijds en grenzen aan financiering van zorg anderzijds.
De overheid neemt bijna per definitie impopulaire beslissingen, want van overheidsbesluiten wordt niet iedereen blij. Het is zeker aan ambtelijk leiderschap om wel alle belangen te kennen en bij het voorbereiden van besluiten of het nemen van besluiten deze belangen te betrekken bij die besluiten. Het vraagt om gedegen kennis van en inzicht in maatschappelijke belangen en maatschappelijke ontwikkelingen. Maar, zoals ik al aangaf, burgers of bedrijven staan in de regel niet klaar met bloemen voor ambtenaren. 'Pek en veren' worden nog weleens aangeboden. Ambtelijke leiderschap houdt in het (voorbereiden van) ongemakkelijke keuzes.

Martin Sommer memoreert in de Volkskrant dat van de tevredenheidsmonitor die samenhing met de Monitor Brede Welvaart weinig meer wordt gehoord.[68] "…,maar waar het om draait, is dat men dacht geluk te kunnen meten en dat de overheid van zichzelf vond dat ze daarin moest voorzien. Maar een overheid die als de dorpspastoor bij u aanschuift voor een keukentafelgesprek, niet voor het geluk aan de hemelpoort maar in het hier en nu, loopt vanzelf tegen een muur. Het welbevinden is nu eenmaal een bodemloze put, terwijl besturen per definitie nee verkopen is [69]." Zoals NSOB-decaan Paul Frissen aan alle topambtenaren die scholing volgen bij de NSOB voorhoudt: de Staat voegt leed toe!

De overheid lijkt aan herwaardering toe. Dat is althans de trend waarmee wij nu te maken hebben. Een trend die zichtbaar is in verkiezingsprogramma's en in opiniërende artikelen. De coronacrisis lijkt daarbij een flinke impuls te geven. Ook hier is een slingerbeweging zichtbaar. Waarbij markt tegenover overheid wordt gezet. Met nu 'weer wat meer overheid'. Nog even afgezien dat de markt nooit zonder de overheid kon/kan functioneren en nog afgezien dat de overheid niet alle hooggespannen verwachtingen waar kan maken, lijkt het goed om niet te veel weer naar 'de andere kant over te hellen' maar meer balans te blijven zoeken tussen een zichtbare overheid én een overheid die niet de maakbaarheid van de samenleving op zijn schouders neemt. Wat dat betreft is de recente kritiek op de overheid in brede zin in bijvoorbeeld de toeslagen-affaire of in verband met stikstof alweer onderdeel van de pendule-beweging.

[68] Martin Sommer, column in de Volkskrant 2-1-2021
[69] Idem

Wat wel cruciaal is dat de overheid voorspelbaar is en dat de overheid enigszins consistent in handelen is. Dat is niet vanzelfsprekend, zo hoorde ik vaak in mijn zoektocht. Er is veel kritiek van buiten op de overheid waar het gaat om de voorspelbaarheid en waar het gaat om consistentie. Voorspelbaarheid en consistentie hebben te maken met de betrouwbaarheid van de overheid. In vergelijking met veel andere landen is het vertrouwen in de overheid relatief groot. Maar er rust dan wel de plicht op de overheid om hard te werken aan voorspelbaarheid en consistentie. De schone taak rust op de schouders van ambtelijk leiders om daar werk van te maken, want juist de ambtelijke organisatie moet staan voor navolgbare langetermijnaanpak. Ambtelijk leiders moeten ervoor waken dat niet elke crisis weer de strategische agenda van de overheid kaapt. Juist ambtelijk leiders moeten de belangrijke beleidswet kennen dat de belangrijkste oorzaak van problemen vaak ('hier en nu') oplossingen zijn. Windmolens als antwoord op minder fossiele brandstof leveren bijvoorbeeld weer een nieuw probleem van horizonvervuiling op.

En ter afronding: DE overheid bestaat niet. Het is een samenstel en samenspel van veel overheidsniveaus en overheidsorganisaties. Die verschillen soms sterk in rol of positie of mogelijkheden. Kunst is om de verschillen te snappen en kunst is ondanks de verschillen wel samen te werken. Ook hier ligt een grote opgave voor ambtelijk leiders. Indachtig de spreuk op de grond bij de fietsenstalling op de Grote Markt in Deventer "we verschillen om elkaar in balans te houden."

12.4 Van reisverslag en reisagenda naar reisdoelen

Het bepalen van de reisdoelen is aan de verschillende actoren. Deze doelen kunnen daarmee verschillen. Er is niet één leiderschapsweg. Er zijn diverse routes mogelijk. Zo kunnen bijvoorbeeld onderzoekers of onderzoeksinstellingen andere componenten van het Verslag of de Agenda gebruiken dan het SG-beraad. Gemeentesecretarissen kunnen andere keuzes maken dan uitvoeringsorganisaties. En voor bijvoorbeeld opleidingen kunnen andere componenten relevant zijn dan voor HR-adviseurs of voor jonge leiders kunnen andere overwegingen spelen dan voor ervaren leiders.

Met het Verslag en met de Agenda bied ik zowel een gemeenschappelijk kader als een keuzemenu. Het gemeenschappelijke kader dat ik probeer aan te reiken is belangrijk om zoveel mogelijk de richting waarheen we moeten gaan met en in ambtelijk leiderschap te delen. Het delen van richting is niet een 'uniforme' richting maar wel een zoveel mogelijk samen optrekken. En dat samen optrekken in de komende tijd gaat vast gepaard met regelmatig bijsturen. Daarvoor is nog te veel sprake van onzekerheid, onduidelijkheid, dilemma's en vraagstukken zonder antwoord. Mijn voornemen is om op basis van Verslag en Agenda te komen tot bouwstenen voor de visie op ambtelijk leiderschap. Om tot die bouwstenen te komen krijg ik graag commentaar/kritiek/reactie op mijn bevindingen. Ook hoop ik in veel (met de kennis van nu, digitale) sessies hierover het gesprek te kunnen voeren. Streven is rond de zomer van 2021 de bouwstenen te leveren. Die kunnen zeer waarschijnlijk bestaan uit een combinatie van duidelijk keuzes voor richting én het benoemen van vraagstukken of dilemma's, waar nog niet gelijk een antwoord valt te geven.

Het keuzemenu van de grote diversiteit aan items, die ik heb opgehaald in de zoektocht, maakt het mogelijk om voor elke organisatie of instelling eigen onderwerpen op zijn/haar agenda te zetten. Veelal gebeurt dat al, zo bleek mij in mijn zoektocht. Voor verschillende organisaties of gremia kunnen andere overwegingen gelden. Het leiderschapsvraagstuk is tijd- en plaats-afhankelijk. Voor bijvoorbeeld de Belastingdienst gelden andere issues dan voor de gemeente Alphen en voor bijvoorbeeld het ministerie van Justitie en Veiligheid gelden andere opgaven dan voor provincie Zeeland en voor de ABD gelden andere vraagstukken dan voor de VNG. Het is aan iedere organisatie zelf om keuzes te maken in onderwerpen en aan iedere organisatie zelf om prioriteiten te stellen. Wat wel wenslijk is, is dat er uitwisseling is van ervaringen en van keuzes. Dat kan andere actoren inspireren en verstrekt de samenwerking binnen de overheid. Ook over deze gedachte ga ik graag het gesprek aan.

12.5 De reis

Met dit reisverslag en met de reisagenda bied ik een tussenstand aan. Zoals ik hierboven aangeef krijg ik graag commentaar op bevindingen en geschetste beelden en commentaar op voorstellen.

Het is een tussenstand op weg naar een visie vanuit de ABD voor de rijksoverheid, afspraken met opleidingen, samenwerking met gemeenten en departementen, voorstellen voor het kabinet, voorstellen voor de Vereniging van gemeentesecretarissen, optrekken met adviesorganisaties als bijvoorbeeld Platform 31 of Haagse Beek, organiseren van bijeenkomsten en sessies, publicaties op bijvoorbeeld Platform Overheid, afspraken in het IPO, besluiten in het SG-beraad, publicaties in tijdschriften als bijvoorbeeld Publiek Denken, onderzoeksprogramma's, afspraken met universiteiten, gesprekken tussen politici en ambtenaren die de VOM opzet, HR-instrumentarium voor leiderschap, Reuring!café-debatten, vragen van adviezen op specifieke vraagstukken aan adviescolleges, afspraken met jong-groepen, leiderschapsconferenties, onderzoeksopdrachten bijvoorbeeld in het Leiden Leadership programma, samenwerking met de Vereniging voor Bestuurskunde, thema-keuze voor verkiezingen overheidsmanager of overheidsorganisatie van het jaar die de VOM organiseert met BZK, verwerken in coach-programma's, stages voor studenten, internationale samenwerking in bijvoorbeeld OESO-verband, etc etc.

Dit document gaf ik de subtitel mee: "Het gaat niet om het aankomen maar om de reis". Daarmee wil ik duidelijk maken dat het nastreven van ambtelijk leiderschap nooit een eindpunt zal kennen. Het gaat om de beweging. Maar dan is het wel buitengewoon prettig om gedeelde waarnemingen te hebben en buitengewoon prettig om de richting waarheen wij moeten gaan, te delen. Ik hoop dat het Verslag en de Agenda daar een belangrijke bijdrage aan leveren.
En ik dank iedereen die mij, vaak met veel passie en betrokkenheid, te woord heeft gestaan en mij heeft geholpen de beelden van ambtelijk leiderschap in kaart te brengen. Die bereidheid heb ik zeer op prijs gesteld. Het was een oprecht genoegen met zoveel geëngageerde mensen te mogen spreken.

Mark Frequin, 1 maart 2021

13. Bijlagen

LEIDERSCHAPSZOEKTOCHT:
GESPREKKEN, BIJEENKOMSTEN, SAMENWERKING

13.1 Gesprekslijst leiderschap

Ik heb gesproken met:

Loes Mulder, sg SZW
Jesse Segers, hoogleraar/rector SIOO)
Henk Brons, dg BZK
Ralph Pans, Staatsraad/ oud-sg/ schrijver
Ronald Meyers/Richard Vielvoye, adviseurs Deloitte
Peter de Tombe, coach
Ad Verbrugge en Kim van Rijt, hoogleraar/medewerker Filosofische school
Max Herold, medewerker SZW/ gepromoveerd op dit onderwerp
Hans Mommaas, directeur PBL
Leon Klinkers, ideeënman/schrijver/ adviseur
Frank Bosboom, directeur SIOO
Ton Brandenbarg, Provincie Zeeland/bibliotheekwezen
Uri Rosenthal, oud-minister/hoogleraar (bij IML)
Martin Dooms, Stichting Intermin
Paul Frissen, NSOB/hoogleraar
Mark van Twist, NSOB/hoogleraar
Bram de Klerck, dg ABD
Marjolein Voslamber, plv dg ABD
Paul 't Hart, hoogleraar/NSOB
Paul Huijts, (op dat moment) sg AZ
Jan de Vries, adviseur Bonaire
Bernard ter Haar, oud-dg/adviseur/ABD topconsult
Tom Jan Meeuws, NRC-columnist
Bertholt Leeftink, oud-dg/ABD-topconsult
Jan van Ginkel, plv directeur provincie Zuid-Holland (in VOM bestuur)
Chris Fonteijn, oud-voorzitter ACM/voormalig advocaat
Jan Schinkelshoek, communicatiedeskundige/oud Tweede Kamerlid
Gerbe Verhaaf, kolonel Defensie
Cees Paardekooper, organisatieadviseur/oud-collega
René Paas, CdK Groningen
Menno Spaan, innovatie deskundige/Bureau Haagse Beek
Wim Kuijken, oud-Deltacommissaris/oud-sg
Jan Fraanje, directeur Vereniging publieksdiensten
Johan Strieker & Anja Mes, directie OA BZK
Guido Rijnja, Communicatiedeskundige AZ
Erik Gerritsen, sg VWS
Marjan Hammersma, sg OCW
Monique Wijshof, opleider/docent
Maarten Camps, (op dat moment) sg EZK
Jan Willem Taams, organisatieadviseur
Roel in 't Veld, oud-dg en oud-staatssecretaris/hoogleraar
Tjibbe Joustra, oud-sg/voorzitter OVV/ coördinator terrorismebestrijding
Maxime Verhagen, voorzitter Bouwend Nederland/oud-minister
Koen de Snoo, eigen organisatieadviesbureau/ oud-ambtenaar
Kim Putters, directeur SCP
Marc Calon, voorzitter LTO/oud-voorzitter Aedes/oud gedeputeerde
Leo Smits, oud-directeur PBLQ (HEC/ROI)
Caroline Grootscholten, BABD
Marcia van Doorn, BABD
Christina Fortunati, BABD

Arend van de Toorn, BABD
Maurits van Lelyveld, BABD
Ronald van de Hoogen, BABD
Peggy Bruins, BABD
Charlotte Staats, BABD
Lieske Werner, BABD
Stijn van de Wijngaard, BABD
Annemiek de Winter, BABD
Henny de Jong, Jong-IenW
VOM-team: Maarten van Zaane, Nick Toet, Pepijn Gutz, Leonore van Til, Myrthe Stijns, Giulia Van Zwam,
Elisabeth Post, voorzitter TLN/oud gedeputeerde/ oud-ambtenaar
Ellen van Doorne, directie strategie BZK
Maarten Schurink, sg BZK
Wendele van der Wiele, RVO-programmaleider
Herman Bolhaar, rapporteur Mensenhandel/oud voorzitter college pg's OM
Chris Peeters, hoogleraar/adviseur
Tom Rodrigues, adviseur/oud-directeur OCW
Sandor Gaastra, dg EZK
Ab van Ravenstein, directeur RDW
Manon Leijten, (op dat moment) sg Fin
Jantine Kriens, directeur VNG/oud-wethouder/oud-ambtenaar
Han Polman, CdK Zeeland/voorzitter Raad voor Openbaar Bestuur/oud-ambtenaar
Bart Seesing, IND
Jacques Wallage, oud stas/ oud-burgemeester/ oud voorzitter Raad voor Openbaar Bestuur
Elvire Gazan, ABD
Joost van Halem, projectleider BZK
Peter Noordanus, oud-burgemeester/oud-wethouder
Siebe Riedstra, (op dat moment) sg Justitie
Erika Koehler, programmaleider innovatie BuZa
Pieter Jeroense, dir VNG/oud gemeentesecretaris
Hans vd Vlist, (op dat moment) chef ABD-topconsult/oud-sg
Ronald Barendse, oud-psg Justitie/directeur Uitvoeringorganisatie Bedrijfsvoering Rijk
Mark Bovens, WRR/hoogleraar
Arco Timmermans, hoogleraar Public Affairs Leiden
Petra Lugtenburg, dg Fin
Steven van Eijck, oud-staatssecretaris/voorzitter RAI
Reinier van Zutphen, ombudsman
Karen de Ruijter, hoofd strategie IenW
Bas Eenhoorn, oud digicommissaris/(oud)-burgemeester
Frans van Drimmelen, adviesbureau
Dorine Burmanje, Kadaster
Jaap Uijlenbroek, (op dat moment) dg Belastingdienst/hoogleraar
Marieke van Wallenburg, dg BZK
Mari Brabers en Paul Dijcks, KPMG-advies
Mirko Noordegraaf, hoogleraar Utrecht/voorzitter Vereniging voor Bestuurskunde
Thom de Graaf, vice voorzitter Raad van state/ oud-minister/oud-Kamerlid
Friso de Zeeuw, publicist/oud gedeputeerde/adviseur
Frank Tazelaar, gemeente Adam
Gerard Roes, staatsraad/oud-dg Justitie)
Jan Franssen, staatsraad/oud-burgemeester/exCdK/oud-Kamerlid
Erik Akerboom,(op dat moment) hoofd Nationale Politie
Aleid Wolfsen, voorzitter Autoriteit Persoonsgegevens, oud-burgemeester, oud-Kamerlid
Sybilla Dekker, oud-minister
Loek Hermans, oud-minister
Mark Kranenburg, NRC
Hans de Boer, (op dat moment) voorzitter VNO
Chris Buijink, voorzitter Ver van banken/oud-sg
Gerard Bakker, Hoofd DJI/overheidsmanager van het jaar
Arko van Brakel, schrijver/coach
Jaap Bierman, directeur HTM
Ben Kuipers, Universiteit Leiden
Erik-Jan van Dorp, Universiteit Utrecht
Chris Kuijpers, dg BZK

Jan Piet van Berkel, InterCoach
Claudia van Mourik, Ministerie Financiën/BABD
Ellen Viergever, Ministerie BZK
Harald Bouman, oud-wethouder, oud-burgemeester
Rob Kerstens, ABD-topconsult
Annemieke Nijhof, oud dg, oud CEO Tauw, adviseur overheid
Cora Mulder en Arend Jan Eshuis, medewerkers leiderschap Ministerie JenV
Katinka Regtien, medewerker Ministerie IenW
Martje Storms en Paul van Zijl, medewerkers Ministerie IenW
Jan Willem Weck, oud-dg
Henri Meijdam, directeur IPO
Sadik Harchaoui, sociaal ondernemer
Desiree Schaap, seniorbeleidsmedewerker Ministerie IenW
Titus Mars, medewerker Min JenV
Hellen van Dongen, programma dg LNV
Gert Jan Buijtendijk, (op dat moment) dg SZW
Yolanda van Zuilekom, medewerker SZW
Eric Mink, medewerker innovatie Ministerie IenW
Arjen Dikmans, ABD-interim, oud-directeur SZW
Rob de Werd, (op dat moment) afd hoofd Ministerie BZK
Doortje Koster, (jonge) medewerker Ministerie IenW
Dorthe Schipperheijn, oud gemeentesecretaris Vlissingen en Heerlen
Stavros Zouridis, lid OVV en hoogleraar Universiteit Tilburg
Julie van Mol, schrijver en medewerker Ministerie IenW
Anna Salome, student
Huib van Vugt, student
Fatma Koser Kaya, wethouder Amersfoort en oud-TK-lid (in kader digitale tentoonstelling De Ambtenaar)
Martiene Branderhorst, (op dat moment) gemeentesecretaris Gouda
Peter Rijntjes, Naturalis
Dick Schoof, (op dat moment) hoofd AIVD
Chi Hong Ling en Inge Witkamp, programmamanagers Mindful Rijk
Noa vd Eynden en Jacobien Heling, programmamanagers StrategiePlatformOverheid
Erik Pool, dir participatie IenW
Florentine Zarks, Natascha van der Pauw, Tamin Wakili, Sinan Evsen, Amine Morabit, Francisco Corte Real, Marysé De Lannoy, Ikona Chmoun, Karim Hashem, medewerkers ministeries SZW, OCW, JenV en VWS
Geert van Maanen, oud-sg, Ardis
Ronald Paul, directie havenbedrijf Rotterdam
Bas Blekkingh, auteur 'Authentiek Leiderschap'
Xandra Gravestein programmamanager leiderschap RIVM
Sandra Groeneveld, hoogleraar universiteit Leiden/den Haag
Marnix Norder, oud-wethouder Den Haag/ oud voorzitter Aedes/ondernemer
Seloua Hagenbeek, medewerker RDW
Roel Bekker, oud-sg (in kader digitale tentoonstelling De Ambtenaar)
Jornt van Zuylen, VNG
Martin van Rijn, directeur Haga ziekenhuis, oud-staatssecretaris en oud-dg
Marja van Bijsterveldt, burgemeester Delft en oud-minister
Albert Jan van Zwieten, RDW
Hans Berg, ex directeur VNG en adviseur
Jeanette Baljeu, gedeputeerde provincie Zuid-Holland, oud-wethouder
Mendeltje van Keulen, lector Haagse Hogeschool en oud-medewerker TK
Marjan Minnesma, directeur Stichting Urgenda
Simone Roos, directeur TK en oud-dg
Roeland Stolk, partner Berenschot
Janka Stoker, hoogleraar Groningen
Harry Garretsen, hoogleraar Groningen
Rinda den Besten, voorzitter PO Raad, oud-wethouder
Elly Blanksma, burgemeester Helmond en oud-Kamerlid
Theo Weterings, burgemeester Tilburg
Laura van Geest, voorzitter AFM en oud-dg
Jan-Kees Goet, sg LNV
Koen Becking, voorzitter CvB Universiteit Tilburg
Theo Camps, Universiteit Tilburg, TIAS

Ronald Gerritsen, Afdelingshoofd gemeente Leiden
Afke van Rijn, plv dg Ministerie OCW
Caspar van den Berg, hoogleraar universiteit Groningen
Lot van Hooijdonk, wethouder gemeente Utrecht, oud rijksambtenaar
Gabrielle Haenen, gemeentesecretaris Utrecht
Mark Goudsmit, auteur over leiderschap/overheid
Annemieke van Dam, directeur Ministerie JenV
Reimer Veldhuis, landsadvocaat Pels Rijcken
Emine Özyenici, lid RvB Sociale Verzekeringsbank, overheidsmanager van het jaar
Zeger van der Wal, hoogleraar Ien Dalesleerstoel
Henri Lenferink, burgemeester Leiden
Marjan van Loon, directeur Shell Nederland
Jan de Vuijst, hoogleraar univ Tilburg
Sander Geerts, directeur bureau werving en selectie
Edward Stigter, gedeputeerde Nood Holland, eerder rijksambtenaar
Rachid Guernaoui, oud-wethouder, rijksambtenaar
Harm de Jong, student bestuurskunde Rotterdam
Hamit Karakus, Saskia Hinssen, Rogier van der Wal, Saskia Buitelaar, Platform 31
Pieter Josephus Jitta, Ministerie JenV
Marcelis Boereboom, dg Ministerie OCW
Lieke Hendrix, directeur Ministerie LNV
Barbara Wolfensberger, dg Ministerie OCW, eerder werkzaam in mediabedrijf
Judith Elsinghorst, directeur IenW
Liesbeth Spies, burgemeester Alphen en oud-minister, oud-Kamerlid
Ab van der Touw, oud CEO Siemens
Rob van Lint, oud dg NVWA, oud-directeur IND,
Bauke Zeilstra en Kathelijne Drenth, Bureau The Twelve, Bureau voor innovatie
Fred Dukel, directeur gemeente Den Haag
Jesse Klaver, lid Tweede Kamer
Margreet de Vries, Edventure en oud-directeur Lezen en Schrijven en oud rijksambtenaar
Birgit ten Cate, afd hoofd Ministerie Financiën
Rachel van Houwelingen, plv afdelingshoofd Ministerie IenW
Frans van Steenis, Hague Corporate Affairs
Atje Kuiken, lid Tweede Kamer
Jan van Zaanen, burgemeester Den Haag
Anneke van Zanen, voorzitter NOC/NSF, eerder rijksambtenaar
Raymond Gense, public affairs Pon Holdings
Harro Leegstra, afdelingshoofd Ministerie VWS
Ralph van Hessen, Public Affairs, Winkelman en Van Hessen
Joost van Iersel, ex Tweede Kamerlid
Marc Allessie, directeur Ministerie BZK
Marcel Meijs, (op dat moment) gemeentesecretaris, Tilburg
Mirvat Attia, jonge medewerker Ministerie OCW
Dorien van Lent, medewerker Kamercontacten Ministerie OCW
Pieter Tops, hoogleraar ondermijningsstudie Leiden/ lector Politie Academie (bij onderzoek naar Programma Rotterdam Zuid)
Robbert Coops, communicatiedeskundige

13.2 Bijeenkomsten/optredens over leiderschap

- Op verzoek lever ik bijdragen over leiderschap aan diverse bijeenkomsten
- Ik organiseer met anderen bijeenkomsten over leiderschap.
- Ik initieer zelf bijeenkomsten over leiderschap

Bijeenkomsten, waaruit ik beelden/ervaringen heb gedestilleerd voor het reisverslag:

- 28-10: Dag van de stad. Lef en leiderschap: rondetafelgesprek met circa twintig bestuurders (burgemeesters, wethouders en hoofden van dienst): inleider/gespreksleider (met Paul Depla)
- 31-10 symposium bij VWS: samen met de samenleving: inleiding en debat
- 06-11 OECD-conference on leadership: tweedaags symposium in Den Haag; deelnemer en dinerspeech
- 25-11 Rotary: inleiding over dilemma's in publiek leiderschap
- 26-11: ICOP: stand van zaken zoektocht Publiek leiderschap
- 28-11 symposium Ministerie van Financiën over leiderschap: inleiding/debat
- 29-11 Strategiebijeenkomst Min EZK: deelnemer
- 06-12: bijeenkomst trainees SZW: inleiding/debat
- 09-12: Denktank ambtelijke leiderschap met Jong IenW: inleiding/debat
- 09-1: MD-adviseurs Rijk/ABD: inleiding/debat
- 10-12: Reuringdebat: Jong leiderschap; medeorganisator en debatleider
- 12-12: ROB-lunchlezing over zoektocht naar leiderschap
- 16-12: Bijeenkomst met trainees SZW over jong leiderschap: inleider/gesprek
- 14-1 en 16-1: inleiding Leadership in The Netherlands voor Finse collega's, Univ Groningen
- 21-1: BID, Big Improvement Day, inleiding/debat seminar leiderschap
- 22-1 en 23-1: IML-opleiding NSOB: docent/inleider Leiderschap
- 24-1:Universiteit Utrecht: College Leiderschap
- 24-1: Universiteit Leiden/den Haag, Nieuwjaarsspeech/debat leiderschap
- 31-1: Rotary 2: inleiding over zoektocht naar Publiek Leiderschap
- 03-2: gesprek met jonge medewerkers binnen SZW, OCW, JenV, VWS: leiderschap en culturele diversiteit
- 06-2: bespreking leiderschapsthema's IML-opleiding
- 05-3 NSOB-leernetwerk; inleiding leiderschap
- 10-3: inleiding over leiderschap voor Flux P; Ardis
- 01-4: archivaris digitale archief/digitale tentoonstelling De Ambtenaar, BZK
- 24/4 Rotary: inleiding leiderschap in crisistijd
- 25/5 Crisistafel olv Kees Vendrik: inleiding leiderschap in crisistijd
- 09-6: Strategieopleiding NSOB: inleidding over leiderschap in crisistijd
- 01-7: inleiding webinar Haagse Beek
- 08-9: VOM-bestuur: inleiding over leiderschap in crisistijd
- 10-9: voorwoord/in ontvangst name boek over innovatie 'ladders tegen Wolken'
- 11-9: bijdrage opleiding Neerlands Diep over leiderschap
- 14-9: Vertrouwensdiner, in kader van BID, olv Jaap Uijlenbroek (deelnemer)
- 18-9: overleg over innovatiecentrum Sapiens in Amsterdam
- 24-9: Interview over leiderschap in crisistijd bij Zomergasten VWS/SZW/OCW
- 29-9: gespreksleider symposium/webinar SZW over ontwerpend beleid maken
- 01-10: special van Publiek Denken over leiderschap in crisistijd
- 08-10: interview over leiderschap, ABD courant
- 13-10: masterclass mindfull leadership (deelnemer)
- 13-10: overleg met Platform 31 over bestuur en samenspel
- 15-10: inleiding/gesprek met directeuren rijksdienst over leiderschap in crisistijd (NSOB)
- 05-11: Verkiezing Overheidsmanager van het Jaar (VOM)
- 16-11: TMG dag over dilemma's in politiek-ambtelijke samenwerking; Themavoorstel/'inleiding'
- 03-12: inleiding IML-leergroep 35 NSOB
- 10-12: inleiding webinar over tegenspraak, SZW/VWS/OCW
- 11-12: inleiding/gesprek met ICOP/directeuren over leiderschapsopgaven
- 15-12: gespreksleider Gesprek met Bernard ter Haar/VOM over rapport 'Één overheid'
- 19-1 en 18-2: begeleiding aantal leergroepen leiderschap Leeratelier VWS/OCW/SZW
- 21-1: inleiding over leiderschap Leeratelier VWS/OCW/SWZ
- 02-2: conferentie over leiderschap in rare tijden, Strategieplatform (inleiding)
- 05-2: Bilderbergconferentie VNO-NCW (deelnemer)
- 16-2: inleiding over leiderschap bij Rotary

Gepland

- 05-3: Taxcode symposium: dagvoorzitter en leiderschapsbijdrage
- 17-3: IML34 NSOB, blok over politiek ambtelijke samenwerking (docent)
- 22-3: Strategieopleiding NSOB (inleiding)
- 24-3: IML 35, blok over politiek ambtelijke samenwerking (docent)
- 30-3: Reuring!cafe over 'De ambtenaar' (debatleider)
- 13-4: ABD-seminar over leiderschap (inhoudelijk begeleider)
- 15-4: Inleiding over leiderschap (in crisistijd) terugkomdag ABD kandidatenprogramma
- 26-5: Inleiding symposium Defensie; jong leiderschap

Aangehouden/uitgesteld/verplaatst in verband met Corona:

- BZK-congres Werken aan openbaar bestuur: inleider/gespreksleider
- Leiderschaps Lagerhuisdebat met VOM: organisatie
- Kennis en praktijkdagen VWS
- Reuring nr 100: Publiek leiderschap, met oa MP Rutte: organisator en debatleider
- Management conferentie JenV: inleider/gespreksleider leiderschap
- Conferentie Gemeente Den Haag, over leiderschap en tegenspraak
- Conferentie over leiderschap IND
- Leiderschapsdag Ardis
- Symposium collectief leiderschap met SIOO/Klinkers

13.3 Samenwerking

De samenwerking die anderen met mij zoeken of omgekeerd is zeer divers. Het varieert van eenmalige bijeenkomsten tot langdurige samenwerking. De Agenda voor leiderschap gaat uit van verschillende actoren, die verschillende punten uit de agenda kunnen oppakken.
Het kan hieronder gaan om van de uitgesproken wens om (nog) te gaan samenwerken tot en met al concrete samenwerking.

- ABD (adviseurs, communicatie, TMG dagen, opleidingen, innovatie, visie-ontwikkeling,..)
- NSOB (TopLeernetwerk, IML en Strategie-opleiding)
- Vereniging Bestuurskunde
- ICOP
- Universiteiten zoals Leiden, Utrecht, GroningeN
- Onderzoek ism: Leiden Leadership; Jesse Segers/Frank Bosboom (SIOO)/Leon Klinkers,
- Opleidingen: SIOO , Filosofische School, MW&V persoonlijk leiderschap, etc.
- Ministeries: w.o. Fin, JenV, BZK, SZW, EZK, Defensie, VWS
- Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM); Reuring!café's, Verkiezing overheidsmanager/overheidsorganisatie van het jaar, Platform Overheid en OMOOCS
- Raad voor Openbaar Bestuur
- Digitale Archief/tentoonstelling 'De Ambtenaar' (BZK)
- Jong groepen: w.o. BZK, IenW, SZW, Defensie
- Leeratelier SZW/OCW/VWS
- HRM consultants/MD-adviseurs
- BID, Big Improvement Day
- Strategieplatform
- Platform 31
- Gemeente Den Haag
- Tweede Kamer
- IND
- RIVM
- InterCoach
- Mindfulness team overheid

13.4 Publicaties

In Governement
ABD Courant
Publiek Denken
Platform O(verheid)

13.5 Bronvermelding

Foto voorzijde: Bart van Vliet in opdracht van BABD.

1. Het verhaal van de rode zebra, leren van leiderschap, Ardis
2. Koen Marichal en Jesse Segers; de kleren van de leider, 2017
3. Stefan Zweig, De wereld van gisteren, Privé Domein 2016
4. H.W. von der Dunk, Elke tijd is overgangstijd, 1996
5. Paul 't Hart, Ambtelijk vakmanschap, 3.0, 2014
6. Tom-Jan Meeuws, Hoe een kans op duurzame landbouw verdween met een procedureel trucje, NRC 5 oktober 2019
7. Malcolm Gladwell, World Government Summit, 2018, Dubai
8. Laurens Verhagen, De Volkskrant, 22 oktober 2020
9. Frans Verhaaren en Jan van Ginkel, Werkvonken naar wakkere gemeenschappen; 50 algoritmes voor meervoudigheid, 2018
10. CBS 12-3-2019 en SCP, Kwartaalbericht Burgerperspectieven, 2019
11. Roel in 't Veld, Kennisdemocratie, opkomend Stormtij, 2010
12. José van Dijck, Thomas Poell, Martijn de Waal, De platformsamenleving, 2016
13. Miriam Rasch, Frictie; ethiek in tijden van dataïsme, 2020
14. José van Dijck, Thomas Poell, Martijn de Waal, De platformsamenleving, 2016
15. Relatie burger overheid 2030,
    Onderzoek in opdracht van de Nationale ombudsman; 26 april 2019
16. Kabinetsreactie rapport Ongekend Onrecht, Kamerbrief 15 januari 2021
17. Ongekend Onrecht, rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020
18. Kabinetsreactie rapport Ongekend Onrecht, Kamerbrief 15 januari 2021

19. Piet Hein Donner, Divosa Voorjaarscongres 2016
20. Mark Frequin, Met ministers op de tandem, SDU 2012
21. Paul ’t Hart, Verbroken Verbindingen; over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie, 2002
22. Beschreven in All The President's men, Bob Woodward en Carl Bernstein
23. Herman Tjeenk Willink, Groter denken, kleiner doen, 2018
24. Eindverslag informateur Tjeenk Willink, 27 juni 2017
25. Tom-Jan Meeuws, Bekende Nederlanders imiteren in Den Haag, NRC-column 29 juni 2017
26. Kabinetsreactie rapport Ongekend Onrecht, Kamerbrief 15 januari 2021
27. Roel Bekker, Dat had niet zo gemoeten, 2020
28. Martin Sommer, De overheid faalde bij de kindertoeslag: leve de overheid, De Volkskrant 23-1-2021
29. Martin Dooms, Leiderschapsontwikkeling bij de rijksoverheid, 2013
30. Martijn van der Steen, Mark van Twist e.a., NSOB, Vier vormen van overheidssturing, 2014
31. Bilderberg conferentie VNO-NCW, 5 febr 2021
32. Mariana Mazzucato, De ondernemende staat; waarom de markt niet zonder overheid kan, 2015
33. Hans Bakker, Dirk-Jan de Bruijn en Michiel Jak, Ladders tegen de wolken, 2020
34. Werk in uitvoering, ABD-topconsult, 2020
35. Werk in uitvoering, ABD-topconsult, 2020
36. Mark Frequin, Met ministers op de tandem, SDU 2012
37. Paul ’t Hart, Dienen en beïnvloeden, Verhalen over ambtelijk vakmanschap, 2018
38. Arno Korsten, De goede ambtenaar, 2016
39. Mark Frequin, Met ministers op de tandem, SDU 2012
40. Pepijn Corduwer en Arthur Weststeijn, Proeftuin Italië; hoe het mooiste land van Europa de moderne politiek uitvond, 2018
41. Mark Frequin, Tegenspraak graag, 2017
42. Herman Tjeenk Willink, Groter denken, kleiner doen, 2018
43. Mariëtte Hamer, Maatschappelijke Akkoorden nodig bij complexe transities, SER Magazine, sept 2019
44. R. Crince le Roy, De vierde macht. Openbare les, 1969
45. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters, "...geven de raad alle inlichtingen”, een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad, 2013
46. Ayn Rand, in NRC column Floor Rusman
47. Daniel Kahneman, Ons feilbare denken, (Thinking fast and slow), 2012
48. Jesse Segers; waarom er eerder onbekende figuren als Charles Michel en Ursula van der Leyen gekozen worden voor Europese top jobs; VRTnws, 2019
49. Interview met Peter Bakker, oud-topman van TNT Post en tegenwoordig voorzitter van de World Business Council for sustainable development, in de NRC, zaterdag 21 -9-2019
50. Koen Marichal en Jesse Segers; de kleren van de leider, 2017
51. Mark Frequin, Knipoogwijsheid, 2019
52. WF Hermans, De donkere kamer van Damokles, 1971
53. Frank Bosboom, Leon Klinkers en Jesse Segers, Onderzoek netwerkleiderschap in grote transformaties: danspatronen, 2020
54. Niet alles kan overal; eindadvies over structurele aanpak, Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020
55. Kwaliteit van mobiliteit, De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD), USBO, 2020
56. Kwaliteit van mobiliteit, De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD), USBO, 2020
57. Werk in uitvoering, ABD-topconsult, 2020
58. Roel Bekker, Dat had niet zo gemoeten, 2020
59. Als één overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet, Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020
60. Ed van Thijn en Teresa Cardoso Ribeiro, De informatieparadox; een blinde vlek in het openbaar bestuur, 2004
61. Raad van State, ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, 2020
62. Raad van State, ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, 2020
63. Raad van State, ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, 2020
64. Mark Frequin, Met ministers op de tandem, SDU 2012
65. Mark Frequin, Tegenspraak graag, 2017
66. Kwaliteit van mobiliteit, De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD), USBO, 2020
67. Grenzeloos samenwerken: van A naar B, via B; Martijn van der Steen, Jorien Scherpenisse NSOB
68. Martin Sommer, column in de Volkskrant 2-1-2021
69. Martin Sommer, column in de Volkskrant 2-1-2021