

Ambtelijk Vakmanschap

Stand van zaken en kennisbehoefte

Whitepaper voor Staat van de Uitvoering

Prof.dr. Zeger van der Wal | Universiteit Leiden en CAOP

www.zegervanderwal.com

Ambtelijk Vakmanschap in het Tijdperk van Disruptie

Als we de media mogen geloven, is ons land zelfs aan het bezwijken onder een opeenstapeling van crises. Er is sprake van een stikstofcrisis, een asielcrisis, een energiecrisis, een klimaatcrisis, een arbeidsmarktcrisis, en ga zo maar door¹. Recente onderzoeken laten daarnaast een dalend vertrouwen zien in het vermogen van onze politici en ambtenaren om grote maatschappelijke problemen aan te pakken². In het Haagse debat lijken profilering en beschadiging vaak belangrijker dan gemeenschappelijk en constructief zoeken naar oplossingen voor de grote opgaven van deze tijd.

En dat terwijl er zoveel op het bord ligt van ons openbaar bestuur. Vlak voordat de stikstofcrisis en de boerenprotesten in alle hevigheid losbarsten, brak er voor het eerst in decennia een oorlog uit aan de grenzen van het Europese continent. Dit gebeurde daags na het beëindigen van de maatregelen om COVID-19 te beteugelen. Twee jaar van deze – steeds grilliger en omstredener – maatregelen hebben reeds zichtbare kloven en scheidslijnen aanzienlijk verscherpt en bij een deel van de bevolking structureel wantrouwen richting overheidsorganisaties veroorzaakt. Wantrouwen dat reeds stevig gevoed was door de toeslagenaffaire die zich tijdens de eerste coronamaanden in alle hevigheid ontvouwde. Parallel hieraan speelde zich nog een heel ander type vertrouwenskwesatie af die gepaard ging met diepe maatschappelijke verontwaardiging en de roep om een fundamentele herziening van machtsverhoudingen en -structuren: Black Lives Matter.

¹ <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2022/09/openbaar-bestuur-en-samenleving-in-crisis-aard-oorzaak-en-oplossingen>

² <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/vertrouwen-overheid-nog-nooit-zo-laag>

Dit overzicht van elkaar snel opeenvolgende, disruptieve gebeurtenissen in alleen al de afgelopen paar jaar laat ook iets anders zien. De grote opgaven beperken zich niet alleen tot meer graduele en zichtbare megatrends³ zoals vergrijzing, klimaatverandering, sociale ongelijkheid en politieke versplintering. Ontwikkelingen die vragen om een samenhangende, integrale en lange termijn respons. Daarbovenop dienen zich steeds vaker plotselinge en onverwachte crises en schokken aan. Deze vereisen nu juist snelle beslisvaardigheid temidden van grote onzekerheid, crisis management capaciteiten en *resilience*. Een divers en situationeel inzetbaar repertoire aan skills, vaardigheden en rollen is aldus vereist om als overheid in dit ‘tijdperk van disruptie’⁴ effectief en gezaghebbend te opereren. Meer en minder voorspelbare verrassingen bepalen de waan van alledag en zetten continu druk op de lange termijn focus die contemporaine beleidsuitdagingen juist vereist.

Het is duidelijk. Ons land schreeuwt om vakkundig publiek leiderschap. Tegelijkertijd gunnen kritische stakeholders onze ambtsdragers weinig tijd en ruimte voor reflectie en experiment, laat staan voor fouten en vergissingen. In een *low trust environment* zijn schouderklopjes en complimenten zeldzaam. Negativisme, integritisme en ontevredenheid zijn in overvloed aanwezig. De manier waarop publieke leiders opgaven adresseren zal in de ogen van immer assertieve en ongeduldige stakeholders bijna per definitie onvoldoende adequaat zijn. Derhalve zullen legitimiteit en gezag van de overheid onverminderd onder druk blijven staan, en continu verdiend moeten worden. “*What have you done for us lately?*” is de vraag die telkens weer bevredigend beantwoord zal moeten worden.⁵

Visieloze Politiek versterkt Belang van Ambtelijk Vakmanschap

Maar wie moet die vraag eigenlijk precies beantwoorden? Oftewel: *van wie* wordt leiderschap gevraagd? Burgers zullen meestal aan de meest zichtbare vertegenwoordigers van onze overheid denken: de premier, kamerleden, ministers en zo nu en dan een wethouder of burgemeester. In de media concentreert de aandacht zich ook op de *front stage* van onze overheid – de politieke leiders die in de

³ Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager*. London: Bloomsbury.

⁴ https://www.caop.nl/app/uploads/2021/11/Publiek-Leiderschap-in-het-Tijdperk-van-Disruptie_VanderWal_2021.pdf

⁵ 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Een zoektocht naar het handwerk van de Overheidsmanager*. Den Haag: VOM.

openbaarheid werkbezoeken doen, maatregelen uitleggen, zichtbaar verantwoording afleggen en op het podium staan.

Veel minder aandacht is er voor de *back stage* van ons openbaar bestuur die voor velen een *black box* is, met uitzondering van de loketambtenaar of agent waar men sporadisch mee te maken heeft. We hebben het dan over de honderdduizenden ambtenaren op nationaal, regionaal en lokaal niveau die achter de schermen politiek afgekondigde en afgedwongen maatregelen, die elkaar tegenwoordig soms razendsnel opvolgen, beleidsmatig en operationeel realiseren. Zij geven daarnaast met deskundige adviezen ook mede vorm aan die maatregelen. Onze ambtenaren zijn minder zichtbaar en formeel ondergeschikt aan het 'politieke primaat'. Tegelijkertijd zijn ze van cruciaal belang voor het functioneren van onze publieke sector. En daarmee voor het overeind houden van onze democratische rechtsstaat. Wanneer ambtenaren excelleren, ontstaat goed bestuur.

Ons ambtelijk apparaat zorgt voor de continuïteit van onderwijs, veiligheid, sociale zekerheid en infrastructuur. Ze ontwerpt en implementeert daarnaast op zeer korte termijn crisismaatregelen wanneer de nood hoog is. Denk bijvoorbeeld aan de elkaar snel opvolgende, nooit eerder vertoonde ondersteuningspakketten om de gevolgen van de coronapandemie of de gestegen gasprijzen te verzachten. Het tijdig en accuraat uitvoeren van onder stoom en kokend water tot stand gekomen politieke compromissen vereist een enorme inzet, inventiviteit en deskundigheid. Een centrale rol hierin spelen diensten als het UWV, de Belastingdienst, de SVB, netbeheerders en toezichthouders; in continue interactie met de beleidskernen van ministeries, provincies en gemeenten.

De mate waarin politieke toezeggingen op tijd en fatsoenlijk worden waargemaakt, zijn vervolgens weer van grote invloed op het vertrouwen van burgers en bedrijven in de kwaliteit van ons bestuur. Juist in turbulente tijden is het van groot belang dat naast het aanjagen van transitie en innovatie ook 'gewone' processen zo veel mogelijk door blijven draaien. Dat het, kortom, ook *business as usual* is waar dat maar kan. Omdat ons huidige politiek bestuur niet uitblinkt in het schetsen van vergezichten, en onze premier visie zelfs een vies woord vindt, is het van het grootste belang dat

ambtenaren op alle niveaus gepositioneerd en gestimuleerd worden hun *ambtelijk vakmanschap* te ontwikkelen en in te zetten.

Ambtelijke Vakmanschap: een Gelaagd Begrip

Ambtelijk vakmanschap is in de afgelopen jaren een buzzword geworden in discussies over ambtelijke competenties, politiek-ambtelijke verhoudingen en bredere discussies over onder meer loyale tegenspraak, integriteit en het belang van de uitvoering. Er bestaan vele definities en benaderingen vanuit zowel wetenschap als praktijk. Ambtelijk vakmanschap heeft in ieder geval betrekking op het ambtelijk apparaat *als geheel én op het doen en laten van individuele ambtenaren*.

In diezelfde wetenschap en praktijk wordt al jaren de vraag gesteld wat de gevolgen zijn van een veranderende politiek-bestuurlijke en maatschappelijke omgeving op het functioneren van onze ambtenarij. Dat gebeurt in meer praktisch georiënteerde 'managementboeken'⁶ en wetenschappelijke beschouwingen.⁷ Daarnaast zijn er ook tal van maatschappelijke en publieke instanties die zich met dit brede vraagstuk bezighouden, zoals de *Stichting Innovatie, Kwaliteit en Professionaliteit van het Openbaar Bestuur* (IKPOB), de *Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid* (ROP), de *Vereniging voor Overheidsmanagement* (VOM), de *Vereniging van Gemeentesecretarissen* (VGS), het *Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten* (KING) of het *CAOP (kenniscentrum arbeidszaken)*⁸.

Specifieke overheidsprogramma's, bijvoorbeeld van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) naar 'ambtelijke kernwaarden', dragen ook bij aan de zoektocht naar 'het handwerk van de overheidsmanager en ambtelijke professionals'.⁹ Zo verscheen in 2018 nog een boeiende titel van de NSOB getiteld

⁶ Vgl. A. Meijer en D. van Berlo, *De Nieuwe Overheid* (2014) en D. van Berlo, *Civil Servant 2.0. New ideas and practical tips for working in government 2.0.* (2011), Van der Wal (2017, 2022).

⁷ Vgl. verschillende publicaties als gevolg van activiteit en sponsoring door de Stichting IKPOB, zoals: H. Binnema et al., "Verbindend vakmanschap. De uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen", in: *Bundel Publieke Waarden & Verbindend Vakmanschap* (2014), p. 39-67; M. Mulders et al., "Leren werken aan Publieke Waarden. Een oriëntatie", in: *Bundel Publieke Waarden & Verbindend Vakmanschap* (2014), p. 6-38; M. Popma et al. *Eindrapportage De Praktijk; Leren werken aan Publieke Waarden* (2015). Een andere toonaangevende publicatie in dezelfde 'serie' is Paul 't Hart, *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager* (Den Haag 2014).

⁸ Kerkhoff, A.D.N. (2019). *Ambtelijk vakmanschap in een veranderende omgeving: aanleidingen en uitdagingen voor nieuw onderzoek*. Den Haag: Faculty of Governance and Global Affairs.

⁹ Zie Platform overheid, <https://platformoverheid.nl/tag/ambtelijke-kernwaarden/>

“Dienen en beïnvloeden: verhalen over ambtelijk vakmanschap”.¹⁰ Al deze inspanningen hebben met elkaar gemeen dat zij bouwstenen pogen aan te dragen voor een beter – effectiever, efficiënter, meer integer en rechtmatig – openbaar bestuur. En dus, als zodanig aan vernieuwing van het overheidsapparaat en de dienstverlening richting burgers in het bijzonder. In dit licht is de staat van de uitvoering al langer dan alleen de afgelopen paar jaar een *issue of concern*.

In ruimere zin betekent ambtelijk vakmanschap het uitdragen en realiseren van bepaalde ambtelijke waarden, deugden en normen. In engere zin gaat het om het bezitten van bepaalde praktische professionele vaardigheden, kennis en expertise in de uitvoering van werkzaamheden. In de zoektocht naar ambtelijk vakmanschap voor ‘de nieuwe’ of de ‘21^e-eeuwse’ ambtenaar of ‘de overheid van de toekomst’ gaat het steevast over de vraag of recente politieke, technologische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen zorgen voor nieuwe uitdagingen¹¹.

Meer recent is met name vanuit de praktijk de vraag gerezen wat de organisatie- en cultuuraspecten zijn van ambtelijk vakmanschap: mooi, al die aandacht voor competenties van het individu, maar wat is er eigenlijk nodig in termen van cultuuraspecten binnen ambtelijke organisaties om ambtenaren ook *in staat te stellen* vakmanschap te ontplooien en ten toon te spreiden? In samenhang hiermee vindt ook discussie plaats op diverse niveaus over de ontwikkelingskant van ambtelijk vakmanschap. En dan niet zozeer in termen van trainingen en competenties maar vooral in termen van de wil en ruimte van leidinggevenden om ambtelijk vakmanschap te laten bloeien en floreren.

Ambtelijk Vakmanschap geproblematiseerd: Vijf Vragen

Ambtelijk vakmanschap is aldus per definitie relationeel. Aandacht voor de relatie tussen een veranderende omgeving enerzijds (trends, ontwikkelingen en uitdagingen) en ambtelijk vakmanschap anderzijds (waar moet de 21^e-eeuwse ambtenaar dus aan voldoen?), en tussen individu en institutie kan worden onderverdeeld in een vijftal gerelateerde problemen met bijbehorende kennisvragen¹².

¹⁰ <https://www.nsob.nl/publicatie/2018-dienen-en-beinvloeden-verhalen-over-ambtelijk-vakmanschap/>

¹¹ Zie Van der Wal (2017; 2021).

¹² Kerkhoff (2019).

Een **eerste** probleem betreft het *handelingsprobleem*. Hierbij staat de vraag centraal hoe ambtenaren moeten handelen gezien vermeende uitdagingen en voortdurende veranderingen in hun professionele omgeving?¹³ Bestaat er, met andere woorden, zoiets als ‘handelingsverlegenheid’ onder ambtenaren als gevolg van een veranderende context? Hiertoe behoort ook de vraag of er andere of nieuwe waarden, deugden en normen moeten worden omarmd en of er nieuwe professionele vaardigheden nodig zijn.

Een **tweede** probleem in de discussie is het vermeende *opleidingsprobleem*.¹⁴ Is de huidige opleiding en training van ambtenaren nog wel voldoende om aan bepaalde nieuwe eisen tegemoet te komen en, zo niet, wat zou er dan anders moeten en wie moet dat voor zijn rekening nemen? Heeft de 21^e-eeuwse ambtenaar wellicht een andere opleiding nodig, zoals (meer) scholing in ICT of meer aandacht aan ‘fluïde’ competenties zoals het behendig kunnen laveren tussen politiek en burger. Past huidig ambtelijk vakmanschap, bijvoorbeeld, nog wel bij kennelijk nieuwe eisen en verlangens van burgers, politiek en maatschappelijk middenveld, die in een steeds complexer ‘multi-level-governance’ samenspel lijken te opereren? Moeten ambtenaren minder ‘Weberiaans’ worden? Moet het ambtelijk apparaat, zoals sommigen het hebben verwoord, “hun klassieke op kennis gebaseerde idee van ambtelijk vakmanschap bij de tijd brengen [...] en verbindende competenties ontwikkelen, die ze moeten inzetten in veranderende en meervoudige taakcontexten”?¹⁵ Moeten bepaalde deugden (zoals durf of ondernemerschap) worden versterkt met het oog op verwachtingen van ‘ondernemend bestuur’?

Een **derde** gerelateerd probleem betreft een vermeend *kwaliteitsprobleem*. Kort gezegd: wat zijn eigenlijk de effecten van ‘oud’ en ‘nieuw’ ambtelijk vakmanschap op de effectiviteit van beleid, management en organisatie? Een belangrijk aspect is bijvoorbeeld ambtelijke trots en ambtelijke meerwaarde, zoals klassiek verwoord door Wim Kuijken in de jaren 1990 (zie ook ‘t Hart “dienen en beïnvloeden”) Als er geroepen

¹³ Vgl. H. Wesseling, P. ‘t Hart en A. van Eemeren (Eds.), *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Een reflectie op het essay ‘Ambtelijk Vakmanschap 3.0’ van Paul ‘t Hart* (VOM/VGS/IKPOB 2015). In: Kerkhoff (2019).

¹⁴ Vgl. Frits F.M. van der Meer & A.D.N. Kerkhoff (2016). *Raising and training Civil Servants for the public service*. The Dutch system and practice of educating and training civil servants (1814-2016). Paper presented at IIAS working group conference on Administrative History Brussels, 23 April 2016, Brussels.

¹⁵ Binnema et al. *Verbindend vakmanschap*, p. 42. Kerkhoff (2019).

wordt dat de ambtenaar niet genoeg meebeweegt dan heeft dat hier immers gevolgen. Hieraan gekoppeld is bovendien de vraag wat men eigenlijk überhaupt onder ambtelijk vakmanschap verstaat. Hierover kunnen de meningen (per ministerie, per type ambtenaar, etc.) uiteraard immers verschillen. ‘Kwaliteit’ is immers een notoir lastig en subjectief concept¹⁶.

Een **vierde** probleem dat in discussies over ambtelijk vakmanschap regelmatig terugkomt is een *strategisch probleem*. Het gaat hierbij om de vraag of ambtenaren anders zouden moeten gaan handelen als gevolg van verschillende en/of veranderende omgevingen. Een voorbeeld: moet de ambtenaar die betrokken is bij publiek-private samenwerkingsprojecten in de publieke sfeer anders handelen dan in de private? En hoe moeten eventuele tegenstrijdige waarden of belangen dan worden gewogen? Hierbovenop speelt de vraag die ook in de context van dit whitepaper specifiek van belang is: is ambtelijk vakmanschap iets anders voor uitvoeringsambtenaren dan voor beleidsambtenaren of toezichthouders? En hoe zit het met de verschillen tussen werkvloer en leiding, of tussen publiek en semi-publiek?

Een **vijfde** en laatste probleem in de voortdurende discussie over ambtelijk vakmanschap is, uiteindelijk, een *maatschappelijk probleem*. Is de samenstelling van het ambtelijk apparaat (nog) voldoende divers en representatief. Zijn nieuwe generaties en de vaardigheden en denkbeelden die zij meebrengen wel voldoende gerepresenteerd Ook dat heeft immers te maken met ambtelijk vakmanschap. Een andere vraag is of het ambtelijk apparaat nog inclusief, representatief, transparant en legitiem (genoeg) is in huidige, veranderende tijden.¹⁷

Ambtelijk Vakmanschap, loyale tegenspraak en uitvoeringspraktijk

Het verschil in aandacht voor politici die in de openbaarheid communiceren en verantwoording afleggen en ambtenaren die hen deskundig, loyaal en effectief ondersteunen past geheel bij de traditionele scheiding tussen politiek en ambtenarij in

¹⁶ Kerkhoff (2019).

¹⁷ Vgl. A. Dutelle, *Ethics for the Public Service Professional* (Boca Raton, 2011); K.E. Newcomer en H. Allen, “Public Service Education: Adding Value in the Public Interest”, in: *The journal of public affairs and education* (2010), 16 (2), 207-229.

ons democratisch bestel¹⁸. “In de schijnwerpers” versus “achter de schermen”. De grondleggers van de bestuurskunde bepleitten reeds in de 19^e eeuw een strikte scheiding tussen democratisch verkozen lekenbestuur en een meer permanent ambtelijk apparaat dat dienstbaar, neutraal, onpartijdig en deskundig beleid uitvoert en diensten levert.

Deze nogal strikte en kunstmatige scheiding tussen politiek en ambtenarij is in de afgelopen decennia in zowel wetenschap als praktijk genuanceerd en bekritiseerd¹⁹. Al in de naoorlogse jaren van de vorige eeuw constateerden kenners dat ambtenaren door hun deskundigheid een grote stempel op de ontwikkeling en invulling van beleid konden drukken. Dit gold des te meer wanneer hun politieke bazen specifieke domeinkennis ontbeerden of hier simpelweg weinig interesse voor aan de dag legden²⁰. Internationaal vergelijkend onderzoek liet daarbij overigens grote verschillen zien tussen landen, wier bestuurlijke tradities en bestuurscultuur grote of juist beperkte ambtelijke autonomie en invloed mogelijk maakten²¹.

In Nederland raakte in de jaren tachtig en negentig het begrip “de vierde macht” in zwang. De term suggereerde dat ambtenaren in onze trias politica een eigenstandige positie innamen naast de rechterlijke, uitvoerende en wetgevende macht, en dus veel meer waren dan alleen maar loyale en gehoorzame uitvoerders²². Rond de eeuwwisseling versterkten enkele door de media gretig uitvergroete conflicten tussen topambtenaren en hun bewindspersoon het beeld van een politiek primaat dat onder druk stond²³.

Op verschillende niveaus vonden vervolgens interventies plaats die – al dan niet intentioneel – tornden aan het gezag van de kritische, eigenwijze topambtenaar die de

¹⁸ Garrett, R. Sam, James A. Thurber, A. Lee Fritschler, and David H. Rosenbloom. 2006. Assessing the Impact of Bureaucracy Bashing by Electoral Campaigns. *Public Administration Review* 66(2): 228–40. Goodsell, Charles T. 2018. *Bureaucrat Bashing*. In *Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, edited by Jay M. Shafritz, Jr., 128–31. New York: Routledge.

¹⁹ Overeem, P. (2005). The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27, 311–329.

²⁰ Alford J., Hartley J., Yates S., & Hughes O. (2017). Into the purple zone: Deconstructing the politics/administration dichotomy. *American Review of Public Administration*, 47(7), 752-63.

²¹ Fukuyama, Francis. 2013. What Is Governance? *Governance* 26(3): 347–68.

²² Bovens, M.A.P. (2000). *De Vierde Macht revisited: Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. University of Utrecht: inaugural address, September 13.

²³ 't Hart, Paul, and Anchrit Wille (2006). Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart? *Public Administration* 84(1): 121–46.

bewindspersoon beleidsinhoudelijk de baas was. De zogeheten ‘oekaze Kok’ legde rechtstreeks contact tussen ambtenaren en Kamerleden aan banden, al werd de richtlijn in de praktijk strenger uitgelegd dan ze was geformuleerd²⁴. De in 1995 naar buitenlands voorbeeld opgerichte Algemene Bestuursdienst (ABD) kreeg daarnaast als *Senior Executive Service* steeds meer zeggenschap over de vorming, beoordeling en plaatsing van een immer uitdijend aantal (toekomstige) topambtenaren²⁵.

De *new public management* bestuursfilosofie die in die tijd populair werd, propageerde daarnaast een op de private sector geënte bedrijfsvoering waarin beleidsontwikkeling en uitvoering van elkaar gescheiden werden²⁶. Uitvoering moest bij voorkeur door semi-publieke en private organisaties worden gedaan, of op z'n minst in publiek-private partnerships. Voorstanders predikten vooral efficiency voordelen en meer klantvriendelijkheid richting burgers – inmiddels meestal “klanten” genoemd. Critici stelden echter dat een (bijkomend) doel van de grootschalige hervormingen destijds wederom het verstevigen van de politieke grip op de ambtenarij was²⁷. Bestuurders kon immers strakker sturen door de prestatiecontracten en competitie die de uitvoering gingen kenmerken, terwijl de inhoudelijke beleidsontwikkeling vooral in ministeries geconcentreerd werd waar deze zich in toenemende mate richtte op politieke wensen en prioriteiten.

Wordt ambtelijke tegenspraak nog wel gewaardeerd?

Volgens betrokkenen leidden deze ontwikkelingen, tezamen met de entree van een nieuwe generatie pragmatische en technocratische politieke bestuurders tot een afwaardering van de klassieke stevige en eigenwijze topambtenaar²⁸. Dit type ambtelijke leider deinst er niet voor terug politiek en werkveld stevig van replek te dienen en indien nodig onuitvoerbaarheid van beleidsvoorstellen tot “aan de rand van de afgrond” te benadrukken²⁹. Langzaam werd domeinexpertise als voornaamste

²⁴ Bekker, R. (2009). *Liaisons dangereuses. Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren* (Inaugural lecture Leiden University).

²⁵ USBO (2020). *Kwaliteit van Mobiliteit. De Werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. Utrecht: USBO.

²⁶ Lynn Jr, L.E. (2006). *Public management: Old and new*. London: Routledge.

²⁷ Lynn (2006).

²⁸ Bekker, R. (2012). *Marathonlopers rond het Binnenhof*. Den Haag: Boom Lemma. Van Dorp, G.H. (2022). *Senior Civil Servants' Craftwork*. Utrecht: USBO.

²⁹ Bekker (2012).

kwaliteitscriterium voor ambtelijk leiderschap verdrongen door bedrijfsmatige en procesmatige vaardigheden en bijbehorende *management speak*.

De wijze waarop topambtelijk personeelsbeleid binnen de ABD zich deze eeuw heeft ontwikkeld, heeft deze dynamiek verder institutioneel ondersteund³⁰. Het hogere ambtelijke echelon zit door verplichte functieroulatie steeds korter op haar plek. Eerder vier dan de maximale zittingsduur van zeven jaar, zo laten de statistieken zien³¹. Insiders zijn daarnaast kritisch over de nadruk op politieke sensitiviteit en loyaliteit in het ABD discours en trainingsaanbod³².

De situatie van voor de jaren negentig met topambtenaren die soms meer dan twintig jaar op hun stoel bleven zitten en daarmee inderdaad een vierde (hinder)macht werden, was onhoudbaar en onwenselijk. Echter, de gevolgen van de overcorrectie van de afgelopen twintig jaar zouden wel eens minstens net zo onwenselijk kunnen zijn. Het risico is dat een generatie ambtelijke managers wordt gecreëerd die vooral de bewindspersoon uit de wind wil houden, en de eigen carrièrekansen niet wil schaden door al te kritisch adviseur te zijn. “De minister wil het” is de meest gebruikte zin waarmee inhoudelijke discussies en meningsverschillen op ministeries worden beslecht, zoals recent onderzoek onder topambtenaren toont³³.

Een tweede risico is dat strijd tussen politieke en ambtelijke leiders in zo’n klimaat eigenlijk per definitie negatief wordt geframed. Terwijl de grote opgaven waar ons land, en dus onze overheid voor staat, nu juist gebaat zijn bij een heftige en moedige ideënstrijd. Voorstanders van het politieke primaat zullen stellen dat deze ideënstrijd vooral in de politieke arena thuis hoort en niet in ambtelijke geledingen. Of in die politieke arena zelf voldoende heftige en moedige ideënstrijd plaatsvindt, is zonder twijfel een intrigerende vraag.

De goed geïnformeerde toeschouwer zal zeggen dat de “Fortuyn revolte” en de opkomst van ontelbare activistische en populistische politieke nieuwkomers hebben geleid tot een toename van ideologische ideënstrijd en debat. Politicoloog Peter Mair toonde echter overtuigend aan dat er in het huidige politieke debat weliswaar steeds harder wordt geschreeuwd en gepolariseerd, maar dat dit vooral komt doordat

³⁰ USBO (2020); Van Dorp (2022).

³¹ USBO (2020).

³² USBO (2020).

³³ Van Dorp (2022).

ationale parlementen zelf eigenlijk over steeds minder zaken gaan³⁴. Aan de politieke flanken wordt wel fel verbaal gestreden, zo beargumenteert Mair, maar beleidsmatig zijn in ieder geval de grotere partijen juist kleurlozer en pragmatischer geworden.

Binnen de scope van dit white paper is vooral het volgende van belang. Bij de complexe en soms omstreden beleidsbeslissingen die vereist zijn, zoals de fundamentele hervorming van de agrarische sector waar dit essay mee begon, past omdenken en tegendenken. Stevige discussies zijn bovendien gebaat bij een zo groot mogelijke diversiteit aan adviesstromen en kennisbronnen³⁵. Wanneer dominante lobbybewegingen en belangengroepen die profiteren van de status quo en in electoraal opzicht “achterbannen leveren” overmatig invloedrijk zijn, ontstaan Amerikaanse toestanden. *Regulatory capture* door “ongekende belangen”, een term van collega Poppelaars³⁶. De huidige politieke dynamiek binnen onze mediocratie, waarin bestuurlijke elites groot belang hechten aan beeldvorming en elkaar in een krampachtige greep houden uit angst afgerekend te worden op misstappen, baart in dat opzicht zorgen. Meer moed, durf en lef zijn juist hard nodig.

Kortom: dit tijdsgewricht vraagt om inspraak en tegenspraak vanuit gewaardeerd en gepositioneerd ambtelijk vakmanschap, en dat geldt in het bijzonder voor het snijvlak tussen beleid en uitvoering. Ambtenaren die op alle niveaus kritisch en inhoudelijk gezaghebbend advies formuleren en ook actief aan de man brengen; meer en minder diplomatiek al naar gelang de situatie. Die durven inspreken en tegenspreken, vanuit het publieke en niet zozeer het politieke belang: *the greatest good for the greatest number* voor de inwoners van ons land op de lange termijn. De inbreng van deze helden is meer dan we ons wellicht beseffen cruciaal voor de benodigde respons op de majeure opgaven en uitdagingen die voor liggen. En dus voor de gezamenlijkheid en positiviteit waarmee ons land uit het huidige multi-crisis tijdperk omhoog zal moeten rijzen.

Geen misverstanden. Dit is geen pleidooi voor een ambtenarenheerschappij of schaduwmacht; een *administrative state* zoals de beroemde Amerikaanse

³⁴ Mair, Peter (2013). *Ruling the Void. The Hollowing Out of Western Democracy*. New York: Verso Books.

³⁵ Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity*. New York: Oxford University Press.

³⁶ <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/oraties/oratie-braun.pdf>

bestuurskundige Waldo deze omschreef³⁷. Een te dominante vierde macht kan ook juist gepaard gaan met conservatievere beleidskeuzes en uitstel van pijnlijke maar broodnodige politieke beslissingen, zo leert internationaal onderzoek ons³⁸. Steeds meer lijkt echter juist het tegenovergestelde het geval. Door kabinetten en colleges met steeds meer verschillende partijen, slepende formaties en gedetailleerde bestuursakkoorden in combinatie met hevige electorale competitie en volatiliteit, worden lastige beslissingen op de lange baan geschoven, scherpe keuzes vermeden en meningsverschillen afgekocht.

Want het probleem is niet dat de analyses en oplossingen ontbreken. Onderzoeksrapporten met zinvolle strategieën en innovaties zijn er in overvloed. Ons ambtenarenkorps is immers van hoge kwaliteit en heeft enorme expertise in huis over de prominente opgaven van het komende decennium. Zouden beeldbepalende affaires en schandalen in uitvoeringsland van de afgelopen jaren niet een ander verloop hadden gehad, of zelfs voorkomen kunnen worden, als in een eerder stadium meer gehoor was gegeven aan ambtelijke bezwaren en adviezen? Of beter gezegd: als ambtenaren explicieter gepositioneerd, gestimuleerd en empowered waren om vanuit hun internationaal erkende expertise en kundigheid inspraak en tegenspraak te kunnen leveren.

Onderzoeksagenda

Vanuit de hierboven geschetste maatschappelijke, politieke en organisatorische context rijzen een aantal intrigerende vragen op rondom:

- De precieze *inhoud* van ambtelijk vakmanschap anno nu (om welke waarden, competenties en opvattingen gaat het nu precies)
- De *verschillen* hierin *tussen ambtenaren in beleid, uitvoering en toezicht*, en tussen lager geplaatste ambtenaren en leidinggevenden of publieke managers
- De *relatie* tussen eerder geschetste *maatschappelijke trends en disrupties* als digitalisering, diversiteitseisen, politieke polarisatie *en elementen van ambtelijk vakmanschap*
- Aspecten van *cultuur, klimaat en leiderschap* en in hoeverre deze ambtelijk vakmanschap stimuleren of juist begrenzen

³⁷ Waldo, D. (1948). *The Administrative State*. New York: The Ronald Press Company.

³⁸ Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, and Bert Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

In de volgende fase van dit project in het kader van de Staat van de Uitvoering wordt vanuit deze kennisbehoeften grootschalig enquête onderzoek verricht onder rijksambtenaren in beleid, uitvoering en toezicht van schaal 7-19 met de volgende specifieke onderzoeksvragen als leidraad:

1. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen beleidsambtenaren en uitvoerende ambtenaren; tussen leidinggevenden ('overheidsmanagers') en 'rank and file' ambtenaren; tussen ambtenaren bij het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen; tussen de kernoverheid en agentschappen en ZBOs? Antwoorden op deze vraag zijn door bovengenoemde politieke discussies van de afgelopen maanden extra relevant en actueel geworden.
2. Wat voor rol spelen ambtelijke organisaties, leidinggevenden en de politieke principaal in het mogelijk maken en ontwikkelen van ambtelijk vakmanschap? Worden individuele ambtenaren hierin begrenst of juist 'enabled' (gestimuleerd)? Welke culturen en support systemen werken wel en niet?
3. Ervaren ambtenaren de roep om 'ruimte voor ambtelijk vakmanschap' als positief of zijn ze ambigu over de mate waarin de huidige politiek-ambtelijke cultuur ruimte laat voor vakmanschap? Waar zit hem dat dan precies in?

In het volgende product voor dit project worden de uitkomsten van deze enquête geanalyseerd en gepositioneerd binnen de state of the art van de literatuur over ambtelijk vakmanschap, met de nadruk op uitvoeringsambtenaren – een nog zelden onderzochte populatie in de context van ambtelijk vakmanschap.