

Stichting  
*Den Daales*  
Leerstoel

CAOP



Universiteit  
Leiden

ABP

# De 21e-eeuwse overheidsmanager

Een reis door tijd, plaats en context

Prof. dr. Zeger van der Wal



Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Stichting  
**Dales**  
Eerstoel

**CAOP**



Universiteit Leiden

**ABP**

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

# **De 21e-eeuwse overheidsmanager**

Een reis door tijd, plaats en context

**Prof. dr. Zeger van der Wal**

Op 3 maart 2017 heeft prof. dr. Zeger van der Wal deze oratie in verkorte vorm uitgesproken, bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar op het gebied van De overheid als arbeidsorganisatie aan de Universiteit Leiden.



# INHOUDSOPGAVE

---

1. INLEIDING .....	5
2. OVERHEIDSMANAGERS IN EEN VUCA-WERELD .....	9
2.1 Volatiliteit .....	10
2.2 Onzekerheid .....	10
2.3 Complexiteit .....	11
2.4 Ambigüiteit .....	12
3. KERNTRENDS.....	15
3.1 Microtrends en megatrends .....	16
3.2 Kerntrends en hun betekenis .....	17
4. ZEVEN OPGAVEN VOOR DE OVERHEIDSMANAGER .....	21
4.1 Stakeholder-meervoudigheid .....	22
4.2 Autoriteitsturbulentie .....	25
4.3 Nieuwe werkvormen en andere werknemers .....	27
4.4 Innovatiekrachten.....	28
4.5 Onmiddellijke versus langetermijnrespons .....	31
4.6 Sectoroverstijgende samenwerking .....	33
4.7 Morele complexiteit .....	35
5. ROLLEN, WAARDEN EN COMPETENTIES.....	41
5.1 Oud versus nieuw of oud èn nieuw? .....	42
5.2 Traditioneel maar nog steeds relevant.....	44
5.3 Nieuw en steeds meer van belang .....	46
6. 21 <sup>E</sup> -EEUWSE OVERHEIDSMANAGERS EN ORGANISATIES.....	51
6.1 Training, ontwikkeling en personeelsbeleid .....	52
6.2 Ondersteunende structuren en organisaties.....	54
7. ONDERZOEKS- EN ONDERWIJSAGENDA .....	61
7.1 Onderwijsvernieuwing .....	62
7.2 Leerstoelagenda.....	63
7.3 In verbinding met de praktijk.....	65
7.4 Interdisciplinair.....	66
7.5 Internationaal .....	66
8. DANKWOORD.....	69
9. LITERATUUR .....	75

---



# 1. Inleiding

---

De Ien Dales Leerstoel is in 1999 in het leven geroepen als eerbetoon aan de in 1994 overleden politica Ien Dales: Tweede Kamerlid, burgemeester van Nijmegen, staatssecretaris en minister. In een tijd waarin dat verre van vanzelfsprekend was, agendeerde zij, als minister van Binnenlandse Zaken in het derde kabinet-Lubbers, het thema integriteit in het Nederlandse openbaar bestuur. Dales is vooral bekend geworden met haar speech voor de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in 1992 waarin ze zei: 'Een beetje integer bestaat niet.' Sindsdien is veel bereikt en daar heeft zij mede de aanzet toe gegeven.

Het is een grote eer om de Ien Dales Leerstoel te mogen bekleden. Daarbij sta ik graag op de schoulers van mijn voorgangers en partners: Ron Nissen (destijds betrokken bij de speech van Dales), Roel Nieuwenkamp en Alexander de Becker.

Binnen de leeropdracht van *De Overheid als Arbeidsorganisatie* zal ik mij richten op de rollen, waarden en competenties die een overheidsmanager nodig heeft om in de 21<sup>e</sup> eeuw succesvol te kunnen zijn. Daarbij heeft het thema integriteit mijn bijzondere aandacht, maar mijn invulling is dus breder. Die verbreding past ook bij mijn eigen ontwikkeling door de jaren heen: van integriteitsonderzoeker naar onderzoeker, trainer en adviseur op het gebied van strategische managementvraagstukken in het (semi)publieke domein. De individuele overheidsmanager is daarin steeds meer centraal komen te staan. Mijn internationale onderwijservaringen met professionals in de afgelopen jaren hebben mij namelijk vooral een ding geleerd: regels en structuren zijn belangrijk, maar uiteindelijk gaat het om de kwaliteit van het individu.

Ook zou ik graag zien dat integriteit wat minder als apart (soms zelfs enigszins geïsoleerd) thema wordt bestudeerd. Integriteit is immers verweven met andere belangrijke onderwerpen, zoals prestatiemeting, personeelsbeleid, leiderschapsontwikkeling en horizontale samenwerking met uiteenlopende stakeholders. Het gaat er in het dagelijks leven van overheidsmanagers nu juist om hoe zij *tegelijktijd* effectief, innovatief en integer hun werk kunnen doen in een dynamische en turbulente 21<sup>e</sup>-eeuwse context.



---

Mijn onderzoek en onderwijs zal zich daarnaast nadrukkelijk in internationaal vergelijkend verband afspelen, omdat we in Nederland veel kunnen leren van de vergelijking met andere landen en andere landen ook van ons. Dat past ook bij een faculteit met ‘global’ in haar naam en bij mijn eigen ‘global’ carrière.

In deze oratie geef ik daartoe een aanzet door drie centrale vragen te behandelen:

1. *Wat zijn de grote trends en opgaven voor overheidsmanagers in de komende jaren?*
2. *Wat moet een overheidsmanager kennen en kunnen om in de 21<sup>e</sup> eeuw succesvol te opereren, om een ‘21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanager’ te worden?*
3. *Hoe kunnen bestuurskundig onderwijs en onderzoek (toekomstige) overheidsmanagers zo goed mogelijk equiperen? En wat zijn de contouren van zo’n ‘21<sup>e</sup>-eeuwse bestuurskunde’?*

Ik beantwoord deze drie vragen op basis van:

- een analyse van wetenschappelijke literatuur;
- een empirische vergelijking van praktijken in diverse landen;
- jarenlange interactie met overheidsmanagers in meer dan 25 landen.

Ik neem u daarbij mee op reis door de huidige en toekomstige, deels onbekende wereld van de vele typen managers die werken in publieke en semipublieke organisaties. Deze reis voert ons door diverse tijden, plaatsen en contexten. We stoppen nu en dan even op een tussenliggend station om in te zoomen op een bepaalde context en doen daarbij onder meer Nederland, Singapore, de Verenigde Staten, China, Australië, Kenia, het Verenigd Koninkrijk, Kazachstan, Nieuw-Zeeland en Noorwegen aan. Zo komt u nog eens ergens, en dat in slechts drie kwartier.

Aan het eind van mijn oratie zal ik de beantwoording van de derde vraag ook gebruiken om mijn onderzoeks- en onderwijsagenda voor de komende jaren uiteen te zetten.



## **2. OVERHEIDSMANAGERS IN EEN VUCA-WERELD**

---

## 2.1 VOLATILITEIT

Stelt u zich eens voor: u bent een ervaren beleidsspecialist die op het ministerie van Buitenlandse Zaken in de Verenigde Staten (het 'State Department') een afdeling van ruim 20 analisten aanstuurt. De belangrijkste portefeuille van uw afdeling behelst strategische energievraagstukken in Centraal-Azië. Donald J. Trump is net agetreden als president en uw nieuwe minister is een voormalig olietycoon die warme betrekkingen onderhoudt met de Russische president Poetin. Het onvoorspelbare karakter en de deels onbekende beleidsvoornemens van de nieuwe president en zijn kersverse band met uw nieuwe politieke baas baren u en uw medewerkers zorgen. Tot nu toe hebt u zonder problemen integer, onpartijdig en rechtmatig kunnen opereren en communiceert u op de gebruikelijke wijze met uw buitenlandse contacten, maar wie zegt dat dat zo blijft?

In Centraal-Azië lijkt men ondertussen uit te zien naar de nieuwe regering. Maar gezien de recente en aanstaande leiderschapswisselingen bij ogenschijnlijk stabiele bondgenootlanden als Oezbekistan en Kazachstan, kan dat zomaar veranderen. U bent wel gewend aan enige dynamiek in uw werkveld. Veerkracht kenmerkt u en uw collega's in de gepolariseerde politieke verhoudingen die elke leiderschapswisseling weer uitdagend maken. Maar met zoveel turbulentie en onvoorspelbaarheid hebt u nog niet eerder hoeven omgaan. Als

gevolg hiervan zal uw werkomgeving de komende jaren worden gekenmerkt door toenemende *volatiliteit*.

We spreken van volatiliteit als bestaande structuren, normen en verwachtingen volledig op hun kop worden gezet.

## 2.2 ONZEKERHEID

Stelt u zich nu eens voor dat u een senior programmamanager in Brussel bent bij het directoraat-generaal Interne markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en kleinbedrijf, ook wel 'GROW' genoemd. Samen met uw unit werkt u aan een steeds verder gestroomlijnde interne markt van goederen en diensten tussen lidstaten. Dit doet u in nauwe (maar niet altijd harmonieuze) samenwerking met collega's van andere directoraten-generaal zoals Handel, Milieu en Concurrentie<sup>1</sup>. Het Verenigd Koninkrijk en Oost-Europa hadden daarbij altijd uw bijzondere interesse.

Op 23 juni 2016 veranderde plotsklaps alles wat uw afdeling voor de komende jaren in de steigers had gezet. Op die dag stemde de Britse bevolking immers voor uittreding uit de Europese Unie, bij het grote publiek beter bekend als 'Brexit'. Sindsdien weet u eigenlijk niet meer precies wat u straks moet gaan doen. Wordt uw afdeling met al haar expertise straks bij de onderhandelingen betrokken, terwijl men politiek steeds meer in de

---

<sup>1</sup> Ik zal ze niet alle 32 (!) opnoemen want het feit dat het er inmiddels al 32 zijn zou uw stemgedrag later deze maand zo maar eens kunnen beïnvloeden.

---

loopgraven gaat liggen? Hoe gaan die onderhandelingen er eigenlijk uitzien? En wanneer beginnen ze precies?

Deze gebeurtenis was niet zozeer volatiel of onvoorspelbaar van aard (in tegenstelling tot uw collega's die hun nieuws doorgaans vergaren uit een beperkt aantal bronnen, had u de Brexit wel enigszins zien aankomen en begrijpt u ook waarom deze plaatsvond, wellicht zelfs onvermijdelijk was). Echter, de deels onbekende nasleep – in termen van tijdsduur, aard en uitkomst – leidt tot grote *onzekerheid*.

We spreken van onzekerheid wanneer gebeurtenissen onduidelijke korte- en (middel)langetermijngevolgen hebben.

### 2.3 COMPLEXITEIT

Nu dan wat dichterbij huis. U bent directeur Sociale Zaken in een middelgrote gemeente in het zuiden van Nederland. Tot een jaar of tien geleden hield u zich voornamelijk bezig met het begeleiden van een enkel probleemgezin en het stimuleren van arbeidsmarktparticipatie van diverse groepen inwoners die van een uitkering afhankelijk waren. De afgelopen jaren hebt u echter te maken gekregen met een hardnekkig radicaliseringsprobleem onder een groep derde generatie Marokkaanse Nederlanders. Een handvol tieners die in het verleden betrokken was bij kleine criminaliteit

en kampte met schooluitval, is de afgelopen jaren geïsoleerd geraakt. In 2014 vertrokken drie van hen plotsklaps naar Syrië. Twee zijn er op het slagveld overleden, de derde is teruggekeerd en zit onder huisarrest in een deradicaliseringstraject. De drie hebben een martelaarsstatus gekregen bij een groepje nog jongere volgelingen die erg vatbaar zijn voor het extremistische gedachtegoed. Rauw, soms gekleurd nieuws uit het Midden-Oosten versterkt deze gevoelens. De toenemend intolerante en boze houding van bewoners en raadsleden – die u maar al te goed begrijpt – maakt het u niet makkelijker.

Een ogenschijnlijk kleine gebeurtenis elders, zoals een verkeerd geplaatste opmerking of een accentverschuiving in de beleidsbenadering, kan grote, lastig te modelleren gevolgen hebben. Waar begint u eigenlijk met uw aanpak van dit probleem en wie schakelt u daarbij in, binnen en buiten de overheid? Als u naar het buitenland kijkt, ziet u om de hoek zowel de 'zachte', op deradicalisering en begrip gerichte aanpak in Aarhus (Denemarken), als de 'harde', repressieve aanpak in Parijs (Frankrijk). Tegelijkertijd verschilt de problematiek tussen deze steden ook enorm. Of deze aanpakken op zichzelf nu direct of indirect tot meer of minder terrorismedreiging leiden, is bovendien moeilijk te zeggen.

---

In de geschetste situatie hangen vele variabelen op complexe wijze met elkaar samen. Simpele oplossingen bestaan niet. Opspelende hormonen, onvoldoende genormeerd gedrag, incapabele ouders, treiterende media, gevoelens van uitsluiting en discriminatie, ongelijkheid en frustratie interacteren allemaal met elkaar en moeten eigenlijk ook allemaal in samenhang worden aangepakt. Daar zit u dan met uw taakstelling en uw afdeling van 16 fte, terwijl het college en lokale journalisten in uw nek hijgen. In dit geval kampt u met een sterk toenemende *complexiteit* van uw werkveld.

We spreken van complexiteit wanneer het lastig is om de relaties tussen individuele gebeurtenissen en beleidsterreinen in kaart te brengen, laat staan om samenhangende, effectieve handelingsperspectieven te formuleren.

## 2.4 AMBIGUÏTEIT

Stelt u zich tot slot nu eens voor dat u hier vlakbij in de hofstad, op het ministerie van Economische Zaken, werkt als hoofd van een afdeling die zich bezighoudt met innovatie en internationalisering. Het kost u steeds meer moeite de reacties te duiden van bedrijven, consumenten en uw politieke bazen, op de gevolgen van globalisering en technologisering. Laat staan dat het u lukt om op basis daarvan consistente strategieën te ontwikkelen. Enerzijds profiteren de meeste burgers en bedrijven van globalisering en technologisering, maar

tegelijkertijd veroorzaken beide ontwikkelingen ook een gevoel van onbehagen. Dat was wellicht ook in het verleden tot op zekere hoogte het geval voor bepaalde groepen stakeholders, maar u ziet steeds vaker dat stakeholders uit *alle* geledingen en sectoren tegenstrijdige en onlogische standpunten innemen. Ze willen minder vrijhandel, arbeidsimmigratie en buitenlandse overnames, maar tegelijkertijd meer economische groei, een betere baan en een hoger salaris. De correlatie daartussen ziet er volgens u nogal anders uit dan zij denken.

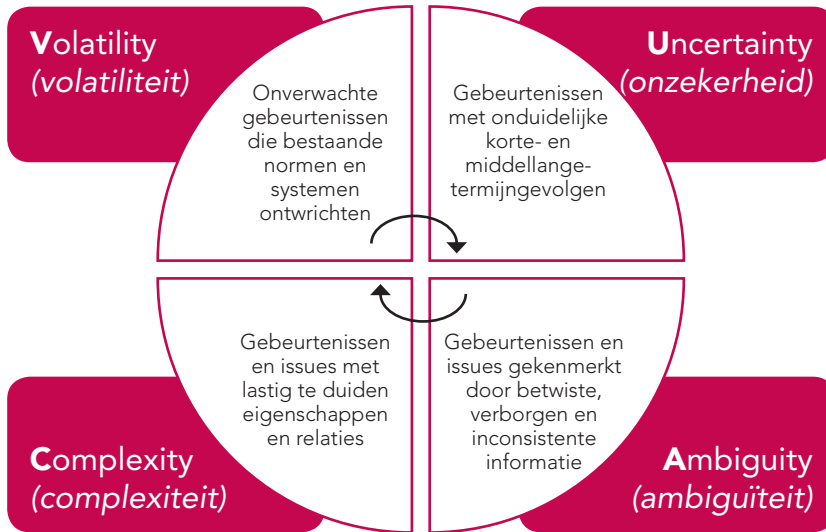
Onduidelijke, betwiste en soms verborgen informatie kleuren de snel wisselende standpunten, die u en uw medewerkers regelmatig verwarren. Daarbovenop komt dat uw minister steeds vaker strategische of opportunistische uitspraken doet die niet helemaal, of soms zelfs helemaal niet, stroken met de eigenlijke beleidsvoornemens en daden van het departement. U hebt in dit geval te maken met toenemende *ambiguïteit*.

We spreken in deze context van ambiguïteit wanneer niet alleen standpunten en de informatie waarop zij berusten, soms tegenstrijdig, gekleurd, betwist en incompleet zijn, maar hele beleidsdossiers en issues omgeven worden door dergelijke informatie en posities.

De door mij hiervoor geschetste omgeving wordt in de managementliteratuur omschreven als VUCA: gekarakteriseerd door *volatility* (vola-

tiliteit), *uncertainty* (onzekerheid), *complexity* (complexiteit) en *ambiguity* (ambigüiteit)<sup>2</sup>, zoals weergegeven in figuur 1.

**Figuur 1:** Karakteristieken van een VUCA-omgeving



De kritische toehoorder vraagt zich misschien af hoe nieuw deze VUCA-omgeving eigenlijk is: zag de werkomgeving van overheidsmanagers er tien of twintig jaar geleden niet ook al zo uit? Tot op zekere hoogte misschien wel, en ‘change is the only constant’, maar toch lijkt hun werk er steeds ingewikkelder op te worden. Dat heeft te maken met allerlei ontwikkelingen die door collega’s al vaak zijn geduid en die elk met hun eigen dynamiek

bijdragen aan deze VUCA-omgeving: technologische revoluties, globalisering, politieke turbulentie, gepolariseerde verhoudingen, opeenvolgende bezuinigingen en een snel veranderend personeelsbestand, om er maar eens een paar te noemen<sup>3</sup>.

In de volgende sectie duid en structureer ik de 21<sup>e</sup>-eeuwse trends die voor overheidsmanagers het meest van belang zijn.

<sup>2</sup> De term is gemunt door Johansen 2007. Meer recent schreven Bennett en Lemoine 2014 een bruikbaar artikel in Harvard Business Review over implicaties en handelingsperspectieven voor managers.

<sup>3</sup> Zie Dickinson en Sullivan 2014; Dobbs, Manyika en Woetzel 2015; Gratton 2011; KPMG 2013; Needham en Mangan 2014, 2016; Vielmetter en Sell 2014; ‘t Hart 2014.





## 3. KERNTRENDS

Publicaties over ‘21st century trends’ benadrukken dat het in deze VUCA-omgeving lastig is de toekomst te duiden en te modelleren, terwijl zo’n wereld dat juist steeds meer van overheidsmanagers vereist<sup>4</sup>. Dit levert diverse spanningsvelden en spagaten op, zoals de vier voorbeelden van zojuist laten zien. Daarnaast is er al veel langer debat over wat nu eigenlijk belangrijker is: ongreepbare en deels onzichtbare ‘microtrends’<sup>5</sup> en plotselinge wendingen (ook wel bekend als het ‘butterfly effect’<sup>6</sup>) zoals de val van de middelgrote zakenbank Lehman Brothers op 15 september 2008 die binnen twee weken het wereldwijde economische systeem op haar grondvesten deed schudden, of meer graduele, onherroepelijke en onmiskenbare ‘megatrends’ zoals klimaatverandering, globalisering of vergrijzing<sup>7</sup>.

### 3.1 MICROTRENDS EN MEGATRENDS

Naar mijn mening zijn beide typen trends belangrijk. Ze beïnvloeden elkaar ook. Meer graduele megatrends zijn onderling sterk verbonden en versterken elkaar wederzijds, waardoor zij zich steeds meer in clusters voordoen. Zulke clusters genereren weer onvoorspelbare, kortetermijn-schokken. Op hun beurt kunnen plotselinge schokken en gebeurtenissen de meer graduele ontwikkelingen weer vertragen, versnellen of irrelevant maken<sup>8</sup>. Denk aan de vluchtelingen crisis in Europa die eerdere discussies over de houdbaarheid van de euro en de noodzaak van bezuinigingen opeens geheel naar de achtergrond deden verdwijnen. Of aan aardbevingen en rechtszaken die moeizaam bereikte energieakkoorden al voordat ze in werking treden weer gedateerd maken. Een vaak aangehaald voorbeeld is de kernramp in Fukushima (Japan) in 2011. Die werd veroorzaakt door een cluster van natuurlijke en menselijke factoren en zette op zijn beurt een wereldwijd cluster van gevolgen in gang dat tot op de dag van vandaag doorwerkt<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Delen van deze en de hiernavolgende secties verschenen eerder als onderdeel van een artikel met dezelfde titel als deze oratie in het tijdschrift Bestuurskunde, jaargang 25, issue 3, 2016.

<sup>5</sup> Gaiman en Pratchett 2006; Penn en Zalesny 2009.

<sup>6</sup> Lorenz 1969.

<sup>7</sup> Dickinson en Sullivan 2014; KPMG 2013; Vielmetter en Sell 2014.

<sup>8</sup> Ho 2014; ‘t Hart 2014; Van Rijn en Van der Burgt 2012; Vielmetter en Sell 2014.

<sup>9</sup> Zie ‘t Hart 2011; Van der Wal 2017.

21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers zullen dan ook hun korte en lange termijn moeten vormgeven, vertalen *en* zin geven: scenarioplanning en anticipatie worden nog belangrijker dan ze al zijn<sup>10</sup>. Collega Martijn van der Steen hield daar onlangs een prachtige oratie over<sup>11</sup>. De internationale ‘foresight’-industrie bloeit dan ook als nooit tevoren. Binnen de scope van deze oratie ben ik zelf vooral geïnteresseerd in wat diverse trends en ontwikkelingen concreet betekenen voor overheidsmanagers, in termen van specifieke nieuwe managementopgaven en de capaciteiten en ‘mindset’ die zij nodig hebben om deze opgaven adequaat te ‘verstouwen’.

### 3.2 KERNTRENDS EN HUN BETEKENIS

In tabel 1 treft u een samenvatting aan van door experts breed onderschreven en gedocumenteerde kerntrends<sup>12</sup> die de komende decennia de werkomgeving van overheidsmanagers over de hele wereld zullen beïnvloeden. Ik realiseer me daarbij dat deze bredere trends met grote regelmaat ook allerlei impliciete en meer of minder ‘voorspelbare verrassingen’<sup>13</sup> teweeg zullen brengen.

Hiermee maak ik een begin met het beantwoorden van mijn eerste vraag:

*Wat zijn de grote trends en opgaven voor overheidsmanagers in de komende jaren?*

<sup>10</sup> Vgl. Van der Steen 2016; Van der Steen en Van Twist 2012.

<sup>11</sup> Van der Steen 2016.

<sup>12</sup> Zie Dickinson en Sullivan 2014; Dobbs, Manyika en Woetzel 2015; Gratton 2011; KPMG 2013; Needham en Mangan 2014, 2016; SCP 2016; Vielmetter en Sell 2014; ‘t Hart 2014.

<sup>13</sup> Van der Steen 2016: 1.

**Tabel 1:** Kerntrends en hun betekenis

Trends	Betekenis
Alles is verbonden	Technologische revoluties, big data en nieuwe media zorgen voor een steeds verder vertakte en interdependente samenleving met onbegrensde mogelijkheden voor slimme stakeholders die goed en soms ook kwaad willen.
Grootse verwachtingen	Individualisering, toenemend opleidingsniveau en toegang tot informatie leiden tot: – groeiende assertiviteit, eigenwijsheid en torenhoge verwachtingen van stakeholders; – steeds verdergaande eisen aan de prestaties en transparantie van overheidshandelen.
Eeuwig jong	Demografische ontwikkelingen, generationele scheefgroei, jeugdwerkloosheid en vergrijzing creëren een veelvoud van (elkaar versterkende) implicaties voor zorg, arbeid, pensioenen en sociale cohesie, met grote verschillen tussen gevestigde en opkomende economieën.
Economische verbondenheid	Convergentie van economische netwerken en markten en de regulering daarvan creëren enorme economische kansen, maar tegelijkertijd ook bijna onbeheersbare risico's van 'besmetting' als zich economische crises en wanbeleid voordoen.
Globale machtsverschuivingen	Razendsnelle, nooit eerder vertoonde economische en politieke machtsverschuivingen van het Westen naar het Oosten zorgen voor een multipolaire wereld met meer veiligheidsvraagstukken, geopolitieke onzekerheid en migratieproblematiek.
Meer met minder	Een enorme toename van overheidsschulden in bijna de gehele westerse wereld zal gepaard gaan met de noodzaak tot fiscale maatregelen en de druk om (steeds minder) zaken goedkoper en slimmer te organiseren.
Meer van minder	De afnemende hoeveelheid grondstoffen en materialen, klimaatverandering en de daarmee gepaarde maatregelen, creëren innovatiedruk en de noodzaak om fysieke, financiële en personele 'voorraden' aan te leggen.
Verstreckende verstedelijking	De snel toenemende concentratie van burgers in en rondom steden leidt tot gigantische verstedelijkingsuitdagingen maar biedt stedelijke clusters ook kansen om uit te groeien tot globale knooppunten van economische groei, bestuurskracht en beleidsinnovatie.





## **4. ZEVEN OPGAVEN VOOR DE OVERHEIDSMANAGER**

Hoe kunnen we deze grote trends, die voor veel overheidsmanagers op het eerste gezicht wellicht ver weg lijken, vertalen naar hun dagelijkse praktijk? Wat betekenen ze eigenlijk precies? In deze oratie identificeer ik zeven centrale opgaven voor de overheidsmanager in de 21<sup>e</sup> eeuw, gebaseerd op mijn onlangs verschenen boek *The 21st Century Public Manager*.

In deze sectie omschrijf ik die zeven opgaven kort en belicht ik hun belangrijkste kenmerken.

Welke rollen, waarden en competenties nodig zijn om deze opgaven het hoofd te bieden en wat dat betekent voor personeelsbeleid en opleidingsprogramma's, komt aan bod in de volgende secties.

Bij het lezen zijn vier 'gebruiksaanwijzingen' van belang:

1. De managementopgaven zijn het concrete gevolg van meer trends tegelijk: vertaling is hier belangrijker dan de precieze correlatie tussen trend en opgave.
2. Hoewel de zeven opgaven van belang zijn voor *alle* overheidsmanagers, hangt de mate waarin zij ermee te maken hebben uiteraard ook af van hun functietype (beleid, uitvoering, toezicht), domein (economie, veiligheid) en de mate waarin ze internationaal of juist lokaal opereren.

3. Elke opgave creëert zowel dilemma's als kansen die in figuur 4 zijn weergegeven: effectieve 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers gaan de opgaven proactief te lijf om kansen te maximaliseren, in plaats van zich door dilemma's te laten verlammen.
4. Sommige opgaven zijn nieuwer dan andere en de meeste doen zich al in diverse gradaties voor, maar ze worden allemaal zowel belangrijker als urgenter, zoals blijkt uit vele publicaties en interviews met spelbepalers<sup>4</sup>.

#### 4.1 STAKEHOLDER-MEERVOUDIGHEID

Vroeger was alles ogenschijnlijk eenvoudig. Overheidsmanagers dienden vooral de ambtelijke en politieke baas en (indirect) de burger. Belangengroepen interacteerden met elkaar binnen en tussen de diverse zuilen. Tegenwoordig interacteren overheidsmanagers met soms wel 15 tot 20 verschillende stakeholders en hun netwerken in wat Harvard-collega Mark Moore de 'autoriserende omgeving' noemt<sup>5</sup>. Zij moeten voortdurend draagvlak en legitimiteit verkrijgen voor hun handelen en hebben stakeholders ook nodig voor middelen, mankracht en kennis. Het managen van een onvoorspelbaar, dynamisch en ambigu landschap van stakeholders die beschikken over een immer groeiend arsenaal van instrumenten om hun doelen te verwezenlijken, wordt dan ook een kernopgave. In de leiderschapsliteratuur wordt wel gesproken over 'stakeholder-proliferatie' om het groeiend aantal stakeholders en de toename

<sup>14</sup> Van der Wal 2014, 2015.

<sup>15</sup> Moore 2013: 174.



---

en intensiteit van het aantal interactiemomenten voor managers te duiden<sup>16</sup>.

Er is echter meer aan de hand dan alleen een *groei* van het aantal stakeholders en interacties. Stakeholders zelf en de netwerken waarin zij opereren, zijn in toenemende mate *fluïde, dynamisch en ambigu*. Dezelfde stakeholders kunnen de ene week een beleidsprogramma ondersteunen en zelfs openlijk 'verkopen' aan hun achterban, terwijl ze de week daarna op agressieve wijze de aanval kunnen openen op een ander programma waar dezelfde manager aan werkt. Daarnaast zorgen nieuwe technologieën ervoor dat een sluwe enkeling binnen een paar dagen net zoveel gevolg en gezag kan bewerkstelligen als de meer traditionele

luizen in de pels zoals Greenpeace en Amnesty International.

21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers zullen dus met een veelvoud aan stakeholders, agenda's en allianties moeten interacteren, op de daarbij passende platformen en in de bijpassende taal. Zij zullen kortom, *stakeholder-meervoudigheid* moeten zien te managen. Daarbij hoort ook een andere rol dan alleen die van adviseur 'achter de schermen'. In toenemende mate zullen overheidsmanagers ook 'op het podium' beleidsvoornemens en beslissingen moeten verantwoorden, 'framen', 'branden' en verkopen<sup>17</sup>, zowel fysiek als digitaal. Het aannemen van deze rol is niet vanzelfsprekend en ook niet vrij van spanningen, zoals box 1 illustreert.

---

<sup>16</sup> Vielmetter and Sell 2014.

<sup>17</sup> De Bruijn 2011; Eshuis en Klijn 2012.

### Box 1 Overheidsmanagers als ‘framers’ en verkopers van beleid

Politici doen dagelijks aan framing en staan voortdurend in de schijnwerpers. Voor de meeste overheidsmanagers (met uitzondering van ‘voormannen’ zoals prominente politiecommissarissen en schooldirecteuren) geldt dit veel minder, tenzij zich een schandaal of crisis voordoet. In toenemende mate zullen stakeholders echter ‘real-time’ beleidscommunicatie van overheidsmanagers en hun vaak overbezette (en soms ondeskundige) politieke bazen *eisen en afdwingen*. Overheidsmanagers moeten dan ook verschillende rollen gaan spelen en petten dragen.

Vooralsnog ontmoedigen veel overheden, juridisch en politiek, directe communicatie tussen overheidsmanagers en stakeholders, zeker als dat Kamerleden of journalisten zijn. Een recent spreekverbod (gag order) van de Britse overheid verbiedt ambtenaren om publieke verklaringen af te leggen zonder voorafgaande toestemming van hun minister, met verhitte reacties van de doorgaans kalme ambtenarenvakbond FDA tot gevolg<sup>18</sup>. In Nederland gaan juist stemmen op om de (vaak onnodig rigide geïnterpreteerde) ‘oekaze Kok’ en gerelateerde richtlijnen wat lossier te maken.<sup>19</sup> Landen die al langer door een bepaalde politieke meerderheid worden bestuurd, zoals China of Singapore, propageren ook ambtelijke neutraliteit. In zulke contexten ligt het echter minder voor de hand om, al dan niet intentioneel, een bepaalde politieke kleur of ideologie die verschilt van die van de regering ‘voorrang’ te geven.

Het is wel denkbaar dat meer directe communicatie met stakeholders door overheidsmanagers die politiek neutraal moeten blijven en integer hun werk willen doen, zal leiden tot een niet aflatende stroom van dilemma’s en conflicten. Het is de vraag in hoeverre de nieuwe rollen die de hier geschetste opgaven vereisen, meer traditionele rollen en waarden in het gedrang zullen brengen; een thema dat later in deze oratie terugkeert. Tegelijkertijd verplichten nieuwe technologieën en eisen van stakeholders overheidsmanagers er bijna toe zich vaker en op steeds meer platformen uit te spreken en zullen zij dus nieuwe communicatieve samenwerkingsrelaties met hun politieke bazen moeten ontwikkelen.

<sup>18</sup> <https://www.theguardian.com/politics/2015/mar/18/civil-servants-gagged-by-rule-change-on-speaking-to-the-media-union-claims>

<sup>19</sup> Baetens 2013.

---

## 4.2 AUTORITEITSTURBULENTIE

Het gezag en de traditionele structuren van overheden staan in de gehele wereld onder druk. De Arabische lente, Occupy Central in Hongkong, de onverwachte verkiezing van Trump en de steeds kortere zittingsduur van regeringen (en de toename van leiderschapswisselingen) in zowel westerse als niet-westerse landen zijn voorbeelden van eroderende traditionele vormen van gezag, legitimiteit en senioriteit. Globalisering, nieuwe media, hackers en initiatieven zoals WikiLeaks resulteren in meer (gewenste en ongewenste) transparantie en kritische (en soms onrealistische) evaluatie van het handelen van overheidsmanagers. Tegelijkertijd zijn wensen op het gebied van gezag *zelf* ambigu omdat burgers, zelfs in kritische, pluralistische westerse democratieën, maar al te graag verregaande macht en controle teruggeven aan de staat als zij zich angstig en onzeker voelen te midden van crises en aanslagen. Daarbij wil men zelf zoveel mogelijk vrijheid, maar ziet die van anderen graag een beetje beteugeld<sup>20</sup>. Uiteraard bestaan hierbij verschillen tussen verschillende typen burgers die zich meer of minder thuisvoelen in deze geglobaliseerde wereld en elk hun eigen redenen hebben om autoriteiten te vertrouwen of juist te wantrouwen<sup>21</sup>.

Ook *binnen* organisaties ontstaan autoriteitsvacuums, doordat nieuwe generaties werknemers minder geneigd zijn top-downvormen van management en leiderschap te accepteren, laat staan zich daardoor te laten motiveren. Overheidsmanagers zien zich daarom zowel in hun externe als interne werkomgeving geconfronteerd met assertievere stakeholders die vragen: ‘What have you done for us lately?’<sup>22</sup> Zij zullen steeds opnieuw gezag moeten verwerven, verdienen en behouden, gezag dat daardoor resultaatafhankelijk wordt en verre van vanzelfsprekend is<sup>23</sup>.

Daarnaast vereist de omgang met steeds snellere politieke en ambtelijke leiderschapswisselingen en meer populistische, charismatische leiders die op nieuwe manieren (plotsklaps) veel gezag verwerven, zowel traditionele als nieuwe vaardigheden en waarden, waarover later in deze oratie meer.

Overheidsmanagers zullen dus moeten zien om te gaan met toenemende interne en externe *autoriteitsturbulentie*, een term gemunt door mijn gewaardeerde collega Paul 't Hart<sup>24</sup>. Box 2 geeft vijf manifestaties van autoriteitsturbulentie weer.

---

<sup>20</sup> Zie Boutellier 2004 voor een soortgelijke argumentatie.

<sup>21</sup> Zie Motivaction 2013, SCP 2015 en WRR 2012 voor diverse intrigerende typologieën en analyses.

<sup>22</sup> Vergelijk 't Hart 2014: 22.

<sup>23</sup> Scott 1992; Suchman 1995.

<sup>24</sup> 't Hart 2014.

## Box 2 Autoriteitsturbulentie: vijf manifestaties

### 1. Individuen accepteren niet langer (zomaar) formele, traditionele autoriteitsstructuren

Cultureel, historisch of erfelijk vastgestelde autoriteitsstructuren garanderen geen loyaliteit meer.

### 2. Individuen ontkoppelen ‘autoriteit’, ‘functie’ en ‘positie’

Publieke leiders zijn in toenemende mate *formele, maar niet zozeer materiële vertegenwoordigers van autoriteit*. Stakeholders verklaren zich loyaal aan andere prominente iconen, uit de wereld van sport, entertainment en technologie, die wellicht *formeel niet aan het roer staan maar wel gezien worden als leiders met autoriteit*<sup>25</sup>. In *Never mind the bosses*, propageert overheidstrainer en auteur Robin Ryde zelfs de ‘dood van de onderwerping’ op de werkvloer<sup>26</sup>.

### 3. Individuen lopen alleen nog maar achter directe behoeftenbevredigers aan

Stakeholders verlenen autoriteit aan diegenen die direct hun kortetermijnbehoeften kunnen bevredigen terwijl ze niet langer een ‘grote’ ideologie, stroming of overtuiging aanhangen. Ze interacteren met kleinschalige, ad-hocgemeenschappen in plaats van met traditionele politieke en administratieve instituties.<sup>27</sup> Hier verschilt autoriteitsturbulentie fundamenteel van de anti-autoritaire bewegingen in de jaren ‘60 en ‘70.

### 4. Individuen eisen dat de overheid à la minute levert

Stakeholders monitoren en bekritisieren overheidsprestaties op ongeduldige en steeds vaker onrealistische wijze<sup>28</sup>.

### 5. Individuen ervaren de ‘onttovering’ van publiek bestuur en leiderschap

De ‘onvermijdelijke’ vuilheid, irrationaliteit en incompetentie van publieke leiders en instituties is voor iedereen te zien<sup>29</sup>. Het ‘glazen huis’ is ‘echt’, permanent en digitaal – een proces dat verder wordt versterkt door fenomenen als WikiLeaks.

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld Heifetz 1994 en ook Rothkopf 2008.

<sup>26</sup> Ryde 2012.

<sup>27</sup> Vergelijk Dalton 2004 en ook Mair 2013.

<sup>28</sup> Baetens 2013.

<sup>29</sup> ‘t Hart 2014.

### 4.3 NIEUWE WERKVORMEN EN ANDERE WERKNEMERS

Voor de komende twee decennia moeten overheidsorganisaties rekening houden met een massale instroom van nieuwe generaties en nieuwe typen werknemers, terwijl tegelijkertijd ambtenaren van boven de 60 steeds langer moeten doorwerken. Overheidsmanagers zullen dus zowel motiverende gesprekken moeten voeren met oudere medewerkers die al 30 jaar meegaan en nog tien jaar mee moeten, als leidinggeven aan generaties Y en straks alweer Z (de ‘echte millennials’) die menen geen aansturing nodig te hebben, terwijl dat nu precies is wat ze volgens leidinggevendenden wel nodig hebben<sup>30</sup>.

Er is veel geschreven over het personeelsbeleid, de organisatiecultuur en de managementstijl die deze ambitieuze, idealistische maar ook eigengereide en snel afgeleide twintigers en dertigers zouden aantrekken, motiveren en behouden<sup>31</sup>. Overheidsorganisaties en de publieke sector als geheel zullen personeelsbeleid en carrièreontwikkeling moeten herijken: het moet flexibeler, met meer aandacht voor persoonlijke ontwikkeling, de vermenging van werk en privé (die oudere generaties vaak als bezwaar ervaren, maar jongere generaties juist niet). Ook zullen zij de toegevoegde waarde die overheidswerk biedt, moeten expliciteren.

Een meer fundamentele ontwikkeling is de veranderende positie van arbeid in onze samenleving en de gevolgen die dat heeft voor overheidsmanagers. We zien nu al dat steeds meer werk zich afspeelt in virtuele, op afstand geplaatste werkplekken, met steeds meer werknemers die zzp'er zijn, meerdere banen naast elkaar hebben, geen lid meer zijn van een vakbond of collectief en als een soort carrièrekonijnen tussen sectoren en organisaties heen en weer hoppen<sup>32</sup>. Collega-hoogleraar Jaap Uijlenbroek sprak in zijn oratie ook al over deze ontwikkelingen<sup>33</sup>. Dit fenomeen wordt tegenwoordig ook wel aangeduid als de *uberisering* van de arbeidsmarkt. Ontwikkelingen als de normalisering van de ambtelijke rechtspositie komen daar nog eens bovenop.<sup>34</sup> Veel grotere en minder grijpbare ontwikkelingen als technologisering, robotisering en globalisering, maken arbeidsmarkten en organisaties alleen nog maar complexer.

Overheidsmanagers zullen moeten zien om te gaan met een medewerkersbestand dat snel verandert, veel wil en eist, maar ook heel veel kan, mits goed gemanaged. Mentoring en ook omgekeerde mentoring (jongere werknemers die senioren de fijne kneepjes van beleidscampagnes op Facebook en Twitter bijbrengen) worden steeds belangrijker. Deze ontwikkelingen raken immers hun eigen carrières natuurlijk net zo goed.

<sup>30</sup> Hamidullah 2016.

<sup>31</sup> Bozeman en Feeney 2007, 2008, 2009; Chaudhuri en Ghosh 2012; Dickinson en Neeham 2014; Ng e.a. 2010; Johnson, McGinnis en Ng 2015; Parry e.a. 2012; Twenge, Campbell en Freeman 2012.

<sup>32</sup> Briscoe en Hall 2006a, 2006b; Caillier 2015; Ferrazzi 2012; Gratton 2011; Green en Roberts 2010; Lyons e.a. 2015; Mahler 2012; Watkins 2013.

<sup>33</sup> Uijlenbroek 2015.

<sup>34</sup> Dijkstra e.a. 2016; Barend Barentsen 2016, in openbaar bestuur: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/herkansing-voor-normalisering.9545291.lynkx>.

Box 3 illustreert treffend hoe oudere en jongere generaties elkaar nodig hebben om organisaties succesvol te laten opereren en geeft daarmee het

belang voor overheidsmanagers aan om mogelijke conflicten en irritaties om te zetten in wederzijds waarden en leren.

### Box 3 'Greyglers' en hipsterbaarden

In een artikel in TIME Magazine uit 2015 met de pakkende titel *The millennial beard: why boomers need their younger counterparts. And vice versa*, omschrijft columniste Susanna Schrobsdorff<sup>35</sup> hoe werknemers van middelbare leeftijd die steeds onzekerder worden in kwesties die met technologie te maken hebben, elk mogelijk idee van millennials op dat vlak bejubelen. Het artikel verhaalt pakkend over hoe Google (waar de leeftijdsmediaan op 29 ligt) een steungroep voor medewerkers van boven de 40 is begonnen: de zogeheten 'greyglers'. Deze groep moet leeftijdsdiversiteitsbewustwording promoten om zodoende bij te dragen aan het succes van Googles 'ouderen'. De onderliggende tendens is dat technologiebedrijven jongere werknemers aantrekken omdat die slimmer en sneller zouden zijn.

Ook in veel overheidsorganisaties verjongt het personeelsbestand razendsnel en zullen twintigers en dertigers spoedig de overhand hebben. De idee dat veertigers en vijftigers dan ook overbodige ballast zullen worden, wordt al gauw een 'self fulfilling prophecy'. Dat zou echter een contraproductieve opvatting zijn. Overheidsmanagers moeten beseffen dat hun organisaties alleen succesvol zullen zijn wanneer zij de sterke kanten van steeds meer interdependente generaties blijven benutten. Zij zullen dat uitnutten van deze interdependentie ook moeten promoten bij hun eigen opvolgers die op een dag zelf ook 'oud' zullen zijn. Wederzijds en omgekeerd mentoren worden belangrijker: een beleidsmedewerker van 55 leren zich te bekwamen in Twitter-campagnes is immers net zo waardevol als een twintiger die net vader is geworden adviseren hoe ouderschap te combineren valt met een carrière.<sup>36</sup>

## 4.4 INNOVATIEKRACHTEN

Een VUCA-omgeving waarin voortdurend disruptieve innovaties plaatsvinden, werpt regulerings- en investeringsdilemma's op voor overheidsmana-

gers. Terwijl de eerder beschreven kerntrends ook intern druk veroorzaken om zaken *anders, slimmer, goedkoper* en *beter* te organiseren (opgaven 2 en 3 versterken dat proces alleen maar verder).

<sup>35</sup> Schrobsdorff, 3 december 2015

<sup>36</sup> Biggs 2016.

Tegelijkertijd moeten overheidsmanagers steeds meer en beter verantwoord worden waarom ze belastinggeld zouden willen gebruiken voor experimenten, ‘pilots’ en ‘trials’ met een onzekere afloop. Budgetten zullen waarschijnlijk alleen maar krappere worden en ofschoon innovaties op de langere termijn zaken goedkoper maken, geldt dat niet voor aanloopkosten en kinderziektes.

Deze externe en interne innovatiedruk roept lastige vragen op voor overheidsmanagers: wanneer ‘stappen ze in’? Wat is te vroeg en wat is te laat? Kunnen overheidsmanagers vooroplopen in nieuwe technologische ontwikkelingen, of is het verstandiger om later aan te haken, nadat anderen de eerste hobbels hebben genomen? Moeten ze ‘innovators’, ‘early adaptors’ of ‘laggards’ zijn (in het jargon van innovatiegoeroe Everett Rogers)<sup>37</sup>?

Een meer fundamentele kwestie is hoe institutionele en rechtsstatelijke rollen en verplichtingen van overheidsmanagers en hun organisaties zich verhouden tot meer risicovol, ondernemend en disruptief gedrag. Is de publieke sector daar eigenlijk wel voor en is zij daarvoor toegerust? Het falen van veel grote ICT-trajecten en infrastructuurinnovaties doet soms anders vermoeden<sup>38</sup>.

Zijn het commerciële ethos en het ethos van de staat niet inherent tegenstrijdig, zoals antropologe Jane Jacobs stelde in haar fenomenale boek *Systems of Survival*<sup>39</sup>? Figuur 2 toont de contrasten tussen het ethos van de innovator en dat van de traditionele bureaucraat, evenals de deels tegenstrijdige rollen en waarden die hen karakteriseren. 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers zullen de spanningen die dit oplevert creatief moeten managen.<sup>40</sup>

Daarbij is het van belang op te merken dat beide waardesystemen zo hun functie hebben in het soms iteratieve en chaotische innovatieproces. Dit proces draait er niet alleen om ‘out of the box’ ideeën te genereren, maar in latere fases juist ook om ideeën realistisch en zelfs sceptisch te beoordelen en terzijde te schuiven, om er vervolgens een of twee te selecteren die strak geïmplementeerd moeten worden. Echte innovatie is immers gerealiseerde innovatie. Er zijn dus verschillende typen overheidsmanagers nodig om van innovatie een succes te maken, variërend van enigszins onaanangepaste, creatieve genieën tot sobere, ervaren projectmanagers.<sup>41</sup>

Tegelijkertijd moeten 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers *zelf* ook in staat zijn om deze twee waardesystemen met elkaar in overeenstemming te brengen.

<sup>37</sup> Rogers 1962; zie ook Moore 2014: 21.

<sup>38</sup> Zie Brenninkmeier 2015; Goldfinch e.a. 2011.

<sup>39</sup> Jacobs 1992.

<sup>40</sup> Vergelijk De Graaf 2015, De Graaf e.a. 2016.

<sup>41</sup> Meijer 2014.

**Figuur 2:** Spanningen tussen twee waardesystemen in het innovatieproces



Om zaken blijvend radicaal anders te organiseren, zullen overheidsmanagers diepgewortelde rollen en waarden fundamenteel ter discussie moeten stellen, defensieve routines, culturen en barrières moeten aanpakken en hun eigen management en leiderschap moeten herzien.<sup>42</sup>

Het allerbelangrijkste is dat overheidsmanagers die zich met innovatiedruk geconfronteerd zien, zich de vraag stellen of het adapteren en implementeren van vernieuwingen (van welke aard dan ook) leidt tot de creatie van publieke meerwaarde, want daar zou het immers allemaal om moeten gaan.<sup>43</sup> Inderdaad, zij zullen zich steeds moeten afvragen *voor wie, in welke fase en waartoe* bestaande praktijken,

programma's en beleidsprocessen eigenlijk zo nodig anders georganiseerd moeten worden.

Succesvolle voorbeelden laten zien dat ogenschijnlijk eenvoudige automatisering en een klantvriendelijk ontwerp van overheidsdienstverlening, de wijze waarop burgers deze ervaren spectaculair kunnen verbeteren, zonder dat de vernieuwingen zelf ook spectaculair inventief zijn<sup>44</sup>. Effectief leentjebuur spelen bij andere landen en dankbaar gebruik maken van de overvloed aan best practices, benchmarks, en casuïstiek van adviesbureaus, de Wereldbank en de OESO mag daarbij best: strategisch 'copy pasten' is *ook* innovatie<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Argyris en Schon 1996; Hartley 2015a; Hartley e.a. 2013; Osborne en Brown 2011.

<sup>43</sup> Moore en Hartley 2008.

<sup>44</sup> De Huduma Centers in Kenia, de AXS Machine in Singapore, de Andhra Pradesh (AP) Smart card in India en het webportaal in Kazachstan zijn allen voorbeelden van effectieve overheidsinnovaties. Zie voor een uitgebreide omschrijving hoofdstuk 8 van mijn net verschenen boek *The 21<sup>st</sup> Century Public Manager*.



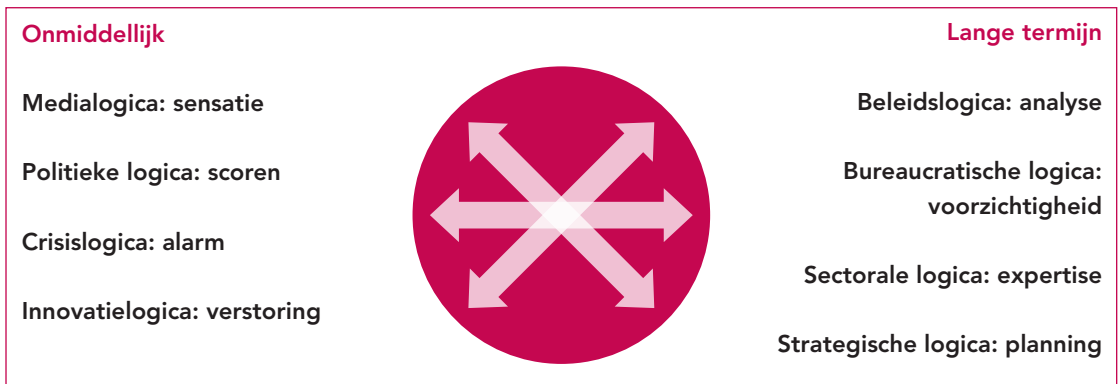
## 4.5 ONMIDDELIJKE VERSUS LANGETERMIJNRESPONS

Overheidsmanagers hebben altijd al moeten schakelen tussen het ‘hier en nu’ en de ‘verre toekomst’. Echter, het toenemende kortetermijndenken, versterkt door onophoudelijke nieuwscycli (24/7 media lijkt alweer een achterhaald begrip) in een competitief, gepolariseerd medialandschap waarin toeschouwers voortdurend op zoek zijn naar scoops (of die zelf als vloggers produceren<sup>46</sup>), maakt dit schakelen zowel urgenter als lastiger<sup>47</sup>. Immers, geschetste kerntrends als ‘meer met minder’, ‘meer van minder’ en ‘verstreckende verstedelijking’ maken het nu juist noodzakelijk 20, 30, of in het geval van het tweede Deltaprogramma, zelfs 100 jaar vooruit te kijken<sup>48</sup>.

Politiek en ambtelijke bazen willen echter vooral *nu* geholpen worden. Zij moeten ‘on top’ zijn of in ieder geval lijken te zijn. Daaraan tegemoetkomen is niet alleen opportunisme: het gaat in de wereld van het openbaar bestuur in toenemende mate om *timing*, aldus de als Canadese premierskandidaat gefaalde Harvard-hoogleraar Michael Ignatieff in zijn prachtige memoires<sup>49</sup>.

Om de korte, ‘onmiddellijke’ termijn en de lange termijn gelijktijdig te kunnen managen, zullen overheidsmanagers twee tegengestelde sets logica met elkaar moeten verbinden, elk met hun eigen spanningen en vereisten, zoals figuur 3 laat zien.

**Figuur 3:** ‘Onmiddellijke’ versus ‘langetermijnlogica’



<sup>45</sup> Zie bijvoorbeeld Borins 2014.

<sup>46</sup> Bertot e.a. 2012: 78.

<sup>47</sup> Bilgin 2004: 177.

<sup>48</sup> Van der Steen, Van der Wal en Bloemen 2016.

<sup>49</sup> Ignatieff 2013: 43.

Aan onwil van politici om voorbij electorale cycli van vier jaar te kijken, waren overheidsmanagers al langer gewend. Die vier jaar zal echter in toenemende mate een eeuwigheid lijken, door de toenemende autoriteitsturbulentie die ook traditioneel stabiele democratieën in haar greep lijkt te krijgen. Een van de nu al zichtbare gevolgen is de enorme toename van het aantal politieke adviseurs en spindoctors op departementen en de snelgroeïende industrie van mediatrainingen, reputatiemanagement en ‘public affairs’ in het politiek-ambtelijke domein.<sup>50</sup>

Tegelijkertijd vragen complexe problemen (zoals de huidige vluchtelingencrisis in de Europese Unie, verdere harmonisering van de Eurozone en Nederland weerbaar maken tegen de gevolgen van klimaatverandering) om: ver vooruitkijken, scenarioplanning en verplichtingen voor decennia aangaan, vaak ook nog over de landsgrenzen heen.

Om beide dingen effectief te kunnen doen, zijn niet alleen andere kwaliteiten vereist, maar moeten ook nogal uiteenlopende groepen stakeholders bediend worden, zoals tabel 2 laat zien.

**Tabel 2:** Korte en lange tijdshorizonnen managen

	Vereisten	Voornaamste stakeholders
Kort managen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ‘Erbovenop’ zitten</li> <li>– Direct met oplossingen en verklaringen komen</li> <li>– Spanningen en crises indammen</li> <li>– Verantwoording afleggen aan diverse fora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 24/7 media</li> <li>– ‘Netizens’ en ‘Wutbürger’<sup>51</sup></li> <li>– Politieke en ambtelijke bazen</li> <li>– Oppositie</li> <li>– Kiezers</li> </ul>
Lang managen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Weten waar ‘dingen naartoe gaan’</li> <li>– Optimale modellen, ontwerpen en plannen produceren</li> <li>– Voorbereid zijn op toekomstige crises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Investeerders</li> <li>– Partners in de industrie, de wetenschappelijke wereld en internationale bestuurlijke netwerken</li> <li>– Toekomstige generaties</li> <li>– Planeet en leefomgeving</li> </ul>

<sup>50</sup> Vandecoppenolle e.a. 2011; Rhodes 2011.

<sup>51</sup> De term Wutbürger, gemunt in 2010 in een essay in Der Spiegel van Kurbjuweit heeft betrekking op boze witte Duitse mannen van middelbare leeftijd die zich in toenemende mate ideologisch identificeren met conservatieve en nationalistische ideologieën in hun (online) gedrag. Velen van hen identificeren zich meer recentelijk waarschijnlijk met protestbeweging Pegida.

Kwaliteiten als crisismanagementcapaciteit, institutioneel geheugen opbouwen en onderhouden, en veerkracht (in de internationale literatuur ‘resilience’ genoemd) versterken, worden daarbij steeds belangrijker.<sup>52</sup> Tegelijkertijd verhoudt het investeren in dit soort capaciteit zich slecht tot de huidige focus op bezuinigen en het zo ‘lean’ mogelijk houden van overheidsorganisaties<sup>53</sup>, hetgeen volgens sommige collega’s zelfs leidt tot ‘organisaties met anorexia’<sup>54</sup> en vergeetachtigheid (amnesia)<sup>55</sup>. 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers zullen dus zowel in staat moeten zijn om ‘terug te kijken’ (door slim gebruik te maken van evaluaties, historische analogieën, institutionele normen, juridische kaders, herinneringen en erfenissen) als om ‘vooruit te kijken’ (door scenario’s, visiedocumenten en op leren gerichte evaluaties te gebruiken).<sup>56</sup>

## 4.6 SECTOROVERSTIJGENDE SAMENWERKING

Privatisering, verzelfstandiging, uitbesteding, dienstverlening in diverse partnerships en het daarmee gepaard gaande discours over netwerken, samenwerking en horizontaal bestuur duiden al enige decennia op een wereld waarin de overheid ‘het niet meer alleen kan’.<sup>57</sup> Autoriteit en beslissingsbevoegdheid liggen niet langer bij een persoon, organisatie, sector, of exclusief bij de top van een organisatie.<sup>58</sup> Sterker nog, de VUCA-wereld *dwingt* overheidsmanagers tot samenwerking met uiteenlopende actoren (NGO’s, bedrijven, sociale ondernemingen, vrijwillige burgerschapsinitiatieven, goededoelenorganisaties, denktanks en adviesbureaus) die er elk hun eigen agenda’s, werkwijzen en culturen op na houden.

Het mag duidelijk zijn dat alle genoemde trends en opgaven van overheidsmanagers vereisen dat ze een zo groot en divers mogelijk reservoir aan kennis, middelen en creativiteit weten te activeren. Daarvoor zijn verschillende, zowel complementaire als deels conflicterende redenen, zoals tabel 3 laat zien.

<sup>52</sup> Comfort e.a. 2010; Duit 2016; Van de Walle 2014.

<sup>53</sup> Radnor en Osborne 2013.

<sup>54</sup> Radnor en Boaden 2004.

<sup>55</sup> Pollitt 2009.

<sup>56</sup> Brändström 2016; Brändström en Kuipers 2003.

<sup>57</sup> Agranoff 2006; Alford en O’Flynn 2012; Ansell en Gash 2008; Bryson e.a. 2015; Koppenjan en Klijn 2004; Trommel 2009.

<sup>58</sup> Andrews e.a. 2016: 3.

**Tabel 3:** Redenen voor overheidsmanagers om sectoroverstijgend samen te werken

Redenen	Uitdagingen	Kansen
Externe expertise en ideeën benutten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bescherming van (intellectueel) eigendomsrecht</li> <li>– Onrealistische verwachtingen</li> <li>– Deskundigheid vertalen en laten aansluiten</li> <li>– Voortdurend toezicht waarborgen<sup>59</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Toegang tot doorgaans niet beschikbare expertise, ideeën, technologie en processen</li> <li>– Wederzijds leren<sup>60</sup></li> </ul>
Additionele financiële middelen genereren	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Risicotransfers</li> <li>– Vertrouwensissues</li> <li>– Verborgene transactiekosten</li> <li>– Grote afhankelijkheid van contractuele en onderhandelingsvaardigheden<sup>61</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kostenbesparingen en flexibiliteit</li> <li>– Extra investeringskracht</li> <li>– Efficiëntie</li> <li>– Aantrekkelijker tarieven en tijdslijnen<sup>62</sup></li> </ul>
Verantwoordelijkheden uitbesteden (of delen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Onduidelijke verantwoordingslijnen</li> <li>– Communicatiestrubbelingen</li> <li>– Tegenstrijdige publieke verwachtingen<sup>63</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verantwoordelijkheid voor lastige, impopulaire projecten spreiden en deels afwenden</li> <li>– Toenemende geloofwaardigheid om zeer complexe, technische projecten te klaren<sup>64</sup></li> </ul>
Burgers betrekken en versterken	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gebrek aan expertise</li> <li>– Onrealistische verwachtingen en omgevingsdruk<sup>65</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Toenemend burgerschapsbesef</li> <li>– Kennistransfers</li> <li>– Directe responsiviteit<sup>66</sup></li> </ul>
Vertrouwen wekken bij stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gebrek aan expertise</li> <li>– Een veelheid aan (vaak lastig met elkaar in overeenstemming te brengen) agenda's en belangen<sup>67</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inclusie en participatie</li> <li>– Meer transparantie</li> <li>– Gezamenlijke visieontwikkeling<sup>68</sup></li> </ul>
Tegengestelde belangen bijeenbrengen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conflicterende motivaties en agenda's</li> <li>– Sterk ontwikkelde conflicthanteeringsvaardigheden<sup>69</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stabiliseert machtsrelaties</li> <li>– Toekomstige support benutten</li> <li>– Verantwoordingsverschuivingen erkennen<sup>70</sup></li> </ul>
Activiteiten uitzetten en toedelen waar ze (het beste) thuishoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Management van taakverdeling</li> <li>– De noodzaak meer staf aan te nemen voor toezicht en controle<sup>71</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gemakkelijker deskundig leiderschap mobiliseren</li> <li>– Kostenreductie</li> <li>– Cultuur van samenwerking realiseren<sup>72</sup></li> </ul>

<sup>59</sup> Alford en O'Flynn 2012: 83.

<sup>60</sup> Koppenjan en Klijn 2004: 108.

<sup>61</sup> Brown e.a. 2006: 326.

<sup>62</sup> Brown e.a. 2006: 323-324.

<sup>63</sup> Agranoff 2006: 61.

<sup>64</sup> Alford and O'Flynn 2012: 83 – 110.

<sup>65</sup> Brandsen en Honingh 2016: 429.

<sup>66</sup> Brandsen en Honingh 2016: 433.

<sup>67</sup> Koppenjan en Klijn 2004: 147.

<sup>68</sup> Bryson e.a. 2015: 656.

Het is makkelijker gezegd dan gedaan: onderhandelen, communiceren en uitruilen met partners uit diverse sectoren met wie de overheidsmanager tegenwoordig ‘horizontaal’ beleid maakt, terwijl deze toch nog steeds rechtsstatelijk en financieel eindverantwoordelijk is (leg dat maar eens uit in de netwerksamenleving). Bovendien zou het naïef zijn te veronderstellen dat overheidsmanagers en hun politieke bazen de idee van meer horizontaal bestuur zo maar accepteren, laat staan altijd appreciëren. De behoefte aan simplificering, monopolisering, en bureaucratisering is alom aanwezig en als bestuurskundigen en krantenlezers zien we daar dagelijks voorbeelden van.

Toch zullen zulke neigingen uiteindelijk contraproductief werken in een VUCA-wereld, gegeven alle trends en uitdagingen die ik hiervoor schetste. Sterker nog, door sectoroverstijgende samenwerkingsrelaties te koesteren en benutten, kunnen overheidsmanagers een groot potentieel aan creativiteit, kennis en middelen aanboren, om zo de uitdagingen van 21<sup>e</sup>-eeuws bestuur het hoofd te bieden.

#### 4.7 MORELE COMPLEXITEIT

Het managen van *morele complexiteit* karakteriseert al vele decennia het dagelijks leven van overheidsmanagers. De integriteit van bestuur waarborgen is in onze VUCA-wereld, met de enorme invloed van nieuwe media, echter niet al-

leen lastiger maar ook belangrijker dan ooit. Zoals ik in mijn inleiding al aangaf, interacteert de toenemende morele complexiteit ook met de andere opgaven. Dit is dan ook een gepast moment om nog wat meer over integriteit te zeggen en ik ga op deze opgave ook wat uitgebreider in dan op de overige zes. Dat ben ik u als Ien Dales-hoogleraar immers verschuldigd. In de afgelopen twee jaar heb ik vele lezingen gegeven en columns geschreven over nieuwe typen integriteitsdilemma's<sup>73</sup>. Drie daarvan licht ik er hier kort uit.

##### *Integriteitsdilemma 1: De vervagende grenzen tussen werk en privé*

De geschetste ontwikkelingen op het gebied van nieuwe media hebben allerlei mogelijke implicaties voor integriteit en integriteitsbeleid. We zien dat de grenzen tussen werk en privé en tussen de publieke en private sfeer in rap tempo vervagen. Nieuwe werkvormen en nieuwe generaties werknemers versnellen en versterken die ontwikkeling. Dat roept allerlei intrigerende vragen op voor overheidsmanagers, zowel in termen van hun eigen gedrag als van hun (voorbeeld)gedrag als leidinggevende. Als je op je privéaccount politiek gekleurde standpunten online verkondigt, doe je dat dan ook als ambtenaar? En schaad je dan de reputatie van de overheid? Ben je inderdaad echt ‘24/7 ambtenaar’ zoals steeds meer gedragscodes stellen en wat betekent dat dan (zie box 4)?

<sup>69</sup> Koppenjan en Klijn 2004: 147.

<sup>70</sup> Agranoff 2006: 61.

<sup>71</sup> Alford en O'Flynn 2012: 110.

<sup>72</sup> Alford en O'Flynn 2012: 83 – 110.

<sup>73</sup> Biivoorbeeld lezingen bij het CAOP op 24 mei 2016 en bij Rijkswaterstaat in de Week van de Integriteit op 29 november en 1 december, en een interview in VNG Magazine (20-10-2016, pp. 14-17): ‘Ambtenaar meer op het podium’. <http://www.vngmagazine.nl/archief/22413/wetenschapper-zeger-van-der-wal-ambtenaar-meer-op-het-podium>.

Als je op zaterdagavond stomdronken op de discovloer valt, is dat dan niet oké? En wat als je daarbij ook nog wat nieuwe designerdrugs probeerde? En wat als dat in je eigen huis gebeurde? En je net een escortgirl hebt uitgelaten die

slecht Nederlands sprak en er niet bepaald gelukkig uitzag? Waar ligt die grens eigenlijk? En wie gaat dat überhaupt controleren? Gaan we bij ambtenaren thuis overal cctv installeren? Dan doen ze zelfs in China en Kazachstan niet!

#### Box 4 Nederlandse overheidsmanagers, sociale media en vrijheid van meningsuiting

Vrijheid van meningsuiting is als fundamenteel recht verankerd in artikel 7 van de Nederlandse Grondwet. Tegelijkertijd stelt artikel 125a van de Ambtenarenwet dat ambtenaren zich moeten onthouden van uitingen en gevoelens die de uitoefening van hun taken of het functioneren van het ambtelijk apparaat zouden kunnen schaden. De gedragscode voor de rijksoverheid stelt: ‘wanneer uitingen problemen hebben veroorzaakt voor de publieke dienst, kun je aansprakelijk worden gesteld en mogelijk achteraf worden gesanctioneerd. Temeer wanneer deze problemen ernstig van aard zijn en je deze had kunnen voorzien.’<sup>74</sup> Dit gegeven maakt duidelijk dat 21e-eeuwse overheidsmanagers hun werknemers op het hart moeten drukken dat zij zich gepast gedragen in hun vrije tijd, online en offline, aangezien gedragscodes in toenemende mate stellen dat zij 24/7 ambtenaar zijn, met alle implicaties van dien.

Ook zullen overheidsmanagers zich moeten bezinnen op de mate waarin ze (al dan niet bewust) inbreuk maken op het privéleven van medewerkers, bijvoorbeeld door hen om 11 uur ’s avonds nog e-mails te sturen. Verwachten ze dan ook eigenlijk direct een antwoord en communiceren ze daar wel duidelijk over? Recente discussies en zelfs wetsvoorstellen over het ‘recht op onbereikbaarheid’ in diverse buurlanden vormen een interessant voorbeeld van vast te stellen nieuwe

gedragsnormen op dit gebied<sup>75</sup>. Dat zouden we aan de eettafel met de iPad van onze kinderen misschien ook eens moeten proberen. U ziet: zelfs in een oratie vertroebelt tegenwoordig de scheidslijn tussen werk en privé.

#### *Integriteitsdilemma 2: Toenemende diversiteit en de daarmee gepaard gaande spanningen*

De toenemende diversiteit van overheidsorganisaties (die de komende decennia sterk zullen

<sup>74</sup> Hoekstra en Van Dijk 2016.

<sup>75</sup> Zie bijvoorbeeld:

vervrouwen, verkleuren en verjongen) en de weerstand die dat ook kan oproepen, leiden tot allerlei nieuwe typen spanningen op het gebied van neutraliteit en omgangsvormen. Hoe leid je bijvoorbeeld een afdeling met een goed presterend medewerkersbestand dat bestaat uit zowel openlijke, flamboyante transgenders als behoudende moslims en christenen? Dat moet allemaal kunnen, juist in Nederland, maar hoe zorg je ervoor dat iedereen zich ten opzichte van elkaar fatsoenlijk en open gedraagt en naar buiten toe de neutraliteit en professionaliteit blijft uitdragen die we van onze overheid mogen verwachten? Toekomstmuziek in de gemeente Oegstgeest of de provincie Groningen, zegt u? Misschien wel, maar de dag gaat komen, dat garandeer ik u. Ga er dan als leidinggevende maar aan staan.

### *Integriteitsdilemma 3: Integriteit van overheid en partners in de netwerksamenleving*

Tot slot, waar overheidsmanagers goed over na moeten gaan denken, is wat de netwerksamenleving (waarin beleid en diensten in coproductie tot stand komen - zie ook opgave 6) betekent voor integriteit. Zijn overheidsmanagers ook medeverantwoordelijk voor het gedrag van hun maatschappelijke en private partners? Zo ja, hoe dek je dat af en hoe organiseer je dat? Zo nee, hoe leg je dat uit aan burgers en hoe reageer je als een van de partners in je netwerk over de schreef gaat?

Het openbaar bestuur wordt daar toch altijd extra op aangekeken, zo werkt dat nu eenmaal.

Dergelijke spanningsvelden zijn lang niet altijd in gedragscodes te vangen. Voortdurende bespreekbaarheid is wel belangrijk. Het goede voorbeeld geven ook. En kwetsieus gedrag snoeihard en in alle openbaarheid afstraffen al helemaal. Anders ziet niemand dat de met de mond beleden normen ook worden nageleefd. Cruciaal is wel dat leidinggevenden zo'n moment ook benutten om de bewustwording te vergroten en normen opnieuw te bespreken, in plaats van alleen maar te bestraffen. En een veilige cultuur is essentieel om dilemma's op tijd te kunnen bespreken, voordat het verkeerd gaat. Als dat dan toch gebeurt, zou dat juist momentum moeten genereren voor een hernieuwde discussie. Helaas vervallen discussies op zulke momenten nog weleens in zwartepieten. Begrijpelijk is dat wel, want betrokkenen zien graag een schuldige en een schuldbekentenis, maar intern liggen er op zulke momenten juist kansen om de weerbaarheid te vergroten en nieuwe uitdagingen te voorkomen.

Figuur 4 visualiseert de zeven managementopgaven uit deze sectie, met de daarmee gepaard gaande dilemma's en kansen.

**Figuur 4:** Zeven opgaven voor de overheidsmanager

### 1. Stakeholder-meervoudigheid

- **Dilemma:** Een heldere, consistente boodschap differentiëren naar hele uiteenlopende publieken zonder deze te laten verwateren.
- **Kans:** Benutten van een ongelimiteerd aantal kanalen om beleidsdoelen en activiteiten te ‘verkopen’ en hun potentie en draagvlak te peilen.

### 2. Autoriteitsturbulentie

- **Dilemma:** Tegelijkertijd uit handen geven en soms (plotseling) stevig bekrachtigen van autoriteit om deze te behouden.
- **Kans:** Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid (ver)delen om een enorm potentieel aan eigenaarschap en creativiteit aan te boren.

### 3. Nieuwe werkvormen en andere werknemers

- **Dilemma:** Nieuwe werknemers en werkvormen accommoderen en tegelijkertijd continuïteit van dienstverlening en overheidshandelen waarborgen.
- **Kans:** Kostenbesparende ‘24/7 dienstverlening’ door omgevingen te creëren die nieuwe generaties enthousiasmeren voor overheids carrières.

### 4. Innovatiekrachten

- **Dilemma:** Adaptief, ondernemend en experimenteel gedrag vertonen, ontwikkelen en stimuleren te midden van diverse beperkingen, ambigue verwachtingen en een minimale tolerantie voor fouten.
- **Kans:** Makkelijker en goedkoper dan ooit te voren pilots en trials van programma’s, diensten en ideeën testen, (laten) bekritisieren en uitrollen.



### 5. Onmiddellijke versus lange termijn respons

- **Dilemma:** Voortdurend reageren op het hier en nu terwijl zinvol vooruitkijken meer capaciteit vereist maar ‘vandaag’ minder nuttig lijkt.
- **Kans:** Steeds beter in staat zijn scenario’s te ontwikkelen door toegankelijke methoden te gebruiken en door rijke data-analyse ook effectiever op incidenten en korte termijn eisen kunnen reageren.

### 6. Sectoroverstijgende samenwerking

- **Dilemma:** Samenwerken op basis van vertrouwen terwijl contracten, machtsrelaties en informatiemonopolies dat vertrouwen begrenzen en soms ondermijnen.
- **Kans:** Stakeholders toestaan en aanmoedigen mee te doen waardoor uiteindelijk beter, legitiemer en goedkoper overheidshandelen ontstaat.

### 7. Morele complexiteit

- **Dilemma:** Ondernemend en vernieuwend durven zijn en tegelijkertijd voldoen aan soms onmogelijke en oneerlijke integriteitseisen in een permanent ‘glazen huis’.
- **Kans:** Een rolmodel en voorbeeld worden door pro-actief uit te stijgen boven regels en normen en daarmee aanzien en legitimiteit verwerven.



## **5. ROLLEN, WAARDEN EN COMPETENTIES**

Het is duidelijk dat 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers moeten beschikken over een repertoire aan rollen, waarden en competenties om deze belangrijke trends en opgaven het hoofd te bieden en uitdagingen in kansen te vertalen. Dat brengt ons bij de tweede vraag in mijn oratie.

*Wat moet een overheidsmanager kennen en kunnen om in de 21<sup>e</sup> eeuw succesvol te opereren, dus om een '21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanager' te worden?*

Wetenschap en praktijk discussiëren al decennia over wat overheidsmanagers moeten kunnen en wat zij (allemaal) moeten zijn, meest recentelijk aan de hand van thema's als ambtelijk vakmanschap, nieuw publiek leiderschap en 21<sup>e</sup>-eeuwse vaardigheden<sup>76</sup>. Dergelijke discussies bewegen mee met hervormingen en hypes en de veranderende eisen die zij voorschrijven<sup>77</sup>. Overheidsmanagers lijken daarbij vaak te worden verondersteld simpelweg mee te veranderen. In de eerste helft van de 20<sup>e</sup> eeuw waren ze vooral loyale, rechtmatige en dienende 'Weberiaanse' ambtenaren, in de jaren '80 en '90 moesten ze bedrijfsmatige procesmanagers worden en meer recentelijk weer verbindende netwerkers.

## 5.1 OUD VERSUS NIEUW OF OUD ÈN NIEUW?

In deze discussies over 'oud' en 'nieuw' bestaan verschillende posities. Prominent politicoloog Rod Rhodes stelt bijvoorbeeld dat overheidsmanagers, in een tijd van netwerkend werken, klassieke ambtelijke deugden juist zouden moeten herwaarderen en afstand nemen van het dominante bedrijfsmatige denken uit de jaren van privatisering en deregulering. De deugden die hij benadrukt zijn: adviesvaardigheid, rentmeesterschap, praktische wijsheid, diplomatie, prudentie, en politieke sensitiviteit<sup>78</sup>.

Anderen benadrukken daarentegen juist nieuwe competenties. 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers zouden ondernemender, innovatiever en beter digitaal onderlegd moeten worden<sup>79</sup>. Ook zouden zij in toenemende mate direct met allerlei stakeholders over beleidskeuzes in gesprek moeten gaan en dus beter moeten leren 'framen', 'branden', communiceren en verhalen vertellen<sup>80</sup>.

Zoals eerder beargumenteerd zullen overheidsmanagers, in een samenleving met assertieve, hoogopgeleide en steeds vaker wantrouwende stakeholders, doorlopend de boer op moeten om draagvlak voor hun ideeën te verkrijgen. Een activiteit die uiteraard weer uitstekend ontwikkelde politieke antennes vereist<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> zie ABD 2016; Bourgon 2014; BZK 2015; Van den Brink en Jansen 2016; 't Hart 2014.

<sup>77</sup> Lynn 2006; Osborne 2010; Pollitt en Bouckaert 2011.

<sup>78</sup> Rhodes 2016: 638.

<sup>79</sup> Dickinson en Sullivan 2014; Hartley 2015; Needham en Meegan 2014.

<sup>80</sup> De Bruijn 2011; Dickinson en Sullivan 2014; Eshuis en Klijn 2012.

<sup>81</sup> Zie Hartley e.a. 2015.

Door ontwikkelingen in overheidsmanagement chronologisch te bespreken en te ordenen, lijken bestuurskundigen soms (al dan niet intentioneel) te suggereren dat ‘nieuwe’ manieren van werken en denken ‘oude’ manieren simpelweg zouden vervangen. De praktijk zit uiteraard complexer en gelaagder in elkaar.

Martijn van der Steen, Mark van Twist en collega’s gebruiken de term *sedimentatie* om aan te geven dat effectieve overheidsmanagers in staat moeten zijn meerdere systemen en werkvormen *naast elkaar* te hanteren<sup>82</sup>. Paul ’t Hart heeft het over vakmanschap 1.0, 2.0 en 3.0 om verschillende typen overheidsmanagers en hun gereedschapskisten door de tijd heen te duiden, maar hij benadrukt eveneens dat deze typen elkaar niet naadloos chronologisch opvolgen<sup>83</sup>.

Slimme overheidsmanagers leggen andere accenten die passen bij de prioriteiten in een bepaald tijdvak (meer of minder overheid, meer of minder budgettaire ruimte, meer of minder centrale sturing). Tegelijkertijd verdwijnen elementen uit eerdere ideaaltypen eigenlijk nooit helemaal: 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers delen vele eigenschappen met hun 20<sup>e</sup>-eeuwse ‘peers’.

Overheidsmanagers moeten in de komende jaren dus van alles tegelijk zijn: zowel vakexpert als manager, regisseur en participant. Tegelijkertijd

is verre van duidelijk *hoe* legitiem en effectief overheidsmanagement er in de praktijk dan precies uitziet. Temeer omdat eisen en rollen soms tegenstrijdig zijn.

Overheidsmanagers worden bijvoorbeeld steeds meer geacht te dienen, verbinden, en faciliteren, terwijl tegelijkertijd de roep om sterk en dirigerend leiderschap in tijden van crisis, angst en onzekerheid toeneemt, zoals recente ontwikkelingen in het Westen laten zien. Diverse stakeholders verlangen naar duidelijkheid, bescherming en regie, terwijl zij menen zelf alles beter te weten en tegengas geven als bestuur zich daadwerkelijk stevig manifesteert<sup>84</sup>. Ook wordt van ambtelijke leiders geëist dat zij hervormen en ‘innoveren’, terwijl politieke en maatschappelijke tolerantie voor fouten en voor echte experimenten met belastinggeld minimaal is.

Laat me hier nogmaals benadrukken dat het er de komende jaren weliswaar niet eenvoudiger op wordt om overheidsmanager te zijn, maar ‘it isn’t all bad’. Nieuwe technologieën en inbreng van stakeholders zullen juist ook leiden tot waardevolle co-creatie en co-productie van beleid en diensten die legitimiteitverhogend werken. Ontwikkelingen en trends die het speelveld van overheidsmanagers in de 21<sup>e</sup> eeuw zullen vormgeven, bieden ook enorme kansen.

<sup>82</sup> Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist 2015.

<sup>83</sup> ’t Hart 2014: 32.

<sup>84</sup> Vgl. Boutellier 2004; Noordegraaf 2015.

Net als prominente collega's dat eerder deden<sup>85</sup> betoog ik dat een palet van *zowel meer traditionele* rollen, waarden en competenties – die weliswaar opnieuw vorm zullen moeten krijgen – *als een aantal geheel nieuwe* van belang zullen zijn. Enkele daarvan behandel ik hieronder, zonder daarmee uitpuittend te willen zijn en in het besef dat lange rijtjes zeker niet altijd meer verheldering of houvast bieden<sup>86</sup>.

## 5.2 TRADITIONEEL MAAR NOG STEEDS RELEVANT

21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers moeten bestand zijn tegen toenemende gezags- en autoriteits-turbulentie en acteren op zowel kortetermijnprocessen als processen met een reikwijdte van vele decennia. Daarom zullen zij hun belangrijke institutionele rol in het complementeren van (en soms weerstand bieden tegen) politieke logica en processen en in het waarborgen van rechtsstatelijke waarden en principes moeten versterken. Deze rol is altijd belangrijk geweest en zal altijd belangrijk blijven.

Overheidsmanagers zijn net zo goed 'bewakers' als 'veranderaars', ook in de 21<sup>e</sup> eeuw<sup>87</sup>. Zij hebben zowel transformationele als institutionele verantwoordelijkheden<sup>88</sup>. Om deze rollen echter adequaat te *blijven* vervullen is een toenemende politieke gewiektheid nodig, waarbij overheidsmanagers ook de voor hen minder vanzelfspre-

kende en aantrekkelijke kanten van het politieke spel begrijpen, beheersen en tot op zekere hoogte zelfs waarderen.

Zulke politieke gewiektheid is des te meer van belang in een tijd waarin overal populistische leiders worden verkozen die regelmatig provocerende retoriek bezigen en de kiezers (soms bewust) onrealistische beloften doen. Ik schreef daar al eerder over<sup>89</sup>. 'Speaking truth to power', een cruciale rol voor de overheidsmanager, komt daardoor mogelijk onder druk te staan. In Amerika hebben we daarvan al de nodige voorbeelden gezien: kritiek op de president leidt tot publieke reprimandes op Twitter en in sommige gevallen tot voortijdige beëindiging van carrières.

Ik laat me hier niet in normatieve zin uit over populistische politici; sterker nog, politici zijn altijd in meerdere of mindere mate populistisch geweest en dat hoort ook een beetje bij hun rol, die een andere is dan die van overheidsmanagers. Hoe politici zich uitlaten, moeten ze verder zelf weten en alle bevolkingsgroepen moeten zich gerepresenteerd voelen. Democratie is niet voor bange mensen. Waar het me om gaat is dat het in zo'n onveilige en onvoorspelbare context voor overheidsmanagers wel heel lastig kan zijn om kritische adviseurs en experts te blijven die ook de rechtstatelijke principes in de gaten blijven houden.

<sup>85</sup> Rhodes 2016; 't Hart 2014 en Van der Steen e.a. 2015.

<sup>86</sup> In mijn nieuwe boek *The 21st Century Public Manager* ga ik veel uitgebreider op deze eigenschappen en competenties in.

<sup>87</sup> Terry 1995; 't Hart 2014.

<sup>88</sup> Groeneveld 2016.

<sup>89</sup> Van der Wal 2016.

Box 5 geeft twee voorbeelden (uit het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen) van recente richtlijnen voor overheidsmanagers om politieke druk te weerstaan. Het zijn pogingen om spanningen

hanteerbaar te maken (al zijn de richtlijnen inhoudelijk in feite niets anders dan een herbevestiging van klassieke ambtelijke, ‘Weberiaanse’ neutraliteit en onpartijdigheid).

### Box 5 Politiek-ambtelijke richtlijnen in het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen

Recente codes in het Verenigd Koninkrijk verschaffen overheidsmanagers richtlijnen om belangenconflicten te voorkomen. Overheidsmanagers wordt bijvoorbeeld geadviseerd niet al te vertrouwd te worden met individuele politici. Daarnaast wordt aangeraden niet te adviseren op basis van persoonlijke drijfveren en om pogingen van politici om oneigenlijke druk op hen uit te oefenen direct te rapporteren aan relevante autoriteiten<sup>90</sup>.

Ook de richtlijn voor ambtelijk leiderschap in Noorwegen geeft advies over omgaan met politieke conflicten. Ze benadrukt dat overheidsmanagers hun beslissingen moeten baseren op de best mogelijke professionele en juridische beginselen, waarbij ze korte- en langetermijnbelangen voor het publiek afwegen (en de mogelijke spanningen daartussen ter sprake brengen). Volgens de richtlijn zijn ze ook verplicht tot kritische analyse, tegenspraak, alternatieve scenario's en effectmetingen<sup>91</sup>.

Overheidsmanagers zullen echter niet alleen worden geacht strategisch te denken en te plannen voor de lange termijn, om daarmee de waan van de dag te ontstijgen en politieke meesters te waarschuwen voor ‘penny-wise, pound-foolish’-beslisgedrag. In een tijdperk van onophoudelijke mediacycli zullen zij ook de vaardigheid moeten hebben om adequaat te reageren op incidenten en vragen vanuit de buitenwereld, zowel direct als indirect via de politieke baas. 21<sup>e</sup>-eeuwse

overheidsmanagers maken slim gebruik van informatie uit scenario-exercities. Zij verzamelen en analyseren ‘big data’ om juist ook de kortetermijnbehoeften van politiek, media, en kritische stakeholders te bevredigen<sup>92</sup>.

Dat betekent ook dat diplomatieke en onderhandelingsvaardigheden nog belangrijker worden. Het aantal kritische, wantrouwende en goed geïnformeerde stakeholders neemt immers ook

<sup>90</sup> [www.lgsc.org.uk](http://www.lgsc.org.uk)

<sup>91</sup> [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

<sup>92</sup> Van der Steen en Van Twist 2012.

toe. Cruciaal zijn een zekere mate van openheid en samenwerkingsbereidheid en de capaciteit om te netwerken met lastige partners die voortdurend geënthousiasmeerd moeten worden in co-productieprocessen<sup>93</sup>. Het gaat hier niet zozeer om een keuze tussen krachtig doordrukken ('hard power') of geduld en souplesse betrachten ('soft power') maar wel om informatie, expertise en gezag slim te gebruiken om het netwerk de gewenste kant op te bewegen: 'smart power' in de woorden van voormalig Harvard-decaan Joe Nye<sup>94</sup>.

Voor al deze rollen geldt dat de klassieke ambtelijke waarden deskundigheid en neutraliteit, die ondergesneeuwd raakten in het discours over de bedrijfsmatige overheid, weer essentieel zijn.

### 5.3 NIEUW EN STEEDS MEER VAN BELANG

Naast deze klassieke rollen en vaardigheden worden beheersing van nieuwe media en de bijbehorende taal, strategie en snelheid nog veel belangrijker dan ze nu al zijn. Al zijn overheidsmanagers in toenemende mate actief op LinkedIn, Twitter, Instagram en Facebook en is de communicatiecapaciteit van veel overheidsorganisaties sterk geprofessionaliseerd, dat wil nog niet zeggen dat communicatiestrategieën ook worden vormgegeven vanuit het perspectief van sociale media. Om hele diverse groepen stakeholders in hun eigen taal aan te spreken en aan beleidsvoornemens te

verbinden, zullen overheidsmanagers (en niet alleen de voorlichters) in toenemende mate zelf beleid moeten leren vermarkten op verschillende platformen en daarbij de eenduidigheid van de boodschap bewaken. Dit vereist dat zij zich frequent *verdiepen en bevinden* in de beleavingswereld van stakeholders, anticiperen hoe iets bij hen 'binnenkomt' en voortdurend bij blijven leren.

21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers moeten dus 'socialemedia-alfabeten' worden, in de woorden van managementdenkers Roland Deiser en Sylvia Newton.<sup>95</sup> Volgens Deiser en Newton passen daar zes verschillende rollen bij die betrekking hebben op zowel de individuele manager als de overheidsorganisatie (zie figuur 3).

*Individuele* overheidsmanagers moeten zich (als producent, ontvanger en distributeur) bekwamen in:

- het ontwikkelen van authentieke verhalen;
- het creëren van resonantie, door ruis te negeren, selectief te linken en reageren;
- het doorgronden van de dynamiek tussen diverse platformen om zo een groep volgers te bewerkstelligen die boodschappen 'viraal kan laten gaan'<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> Silvia en McGuire 2010.

<sup>94</sup> Zie Joseph Nye 2010.

<sup>95</sup> Zie ook het waardevolle werk van Ines Mergel over 'Public managers 2.0'. In Nederland zijn naast bestuurskundigen ook ambtenaren zelf actief op dit onderwerp. Davied Berlo met zijn ambtenaar 2.0 is daarvan een goed voorbeeld.

<sup>96</sup> Deiser en Newton 2013: 8-12.

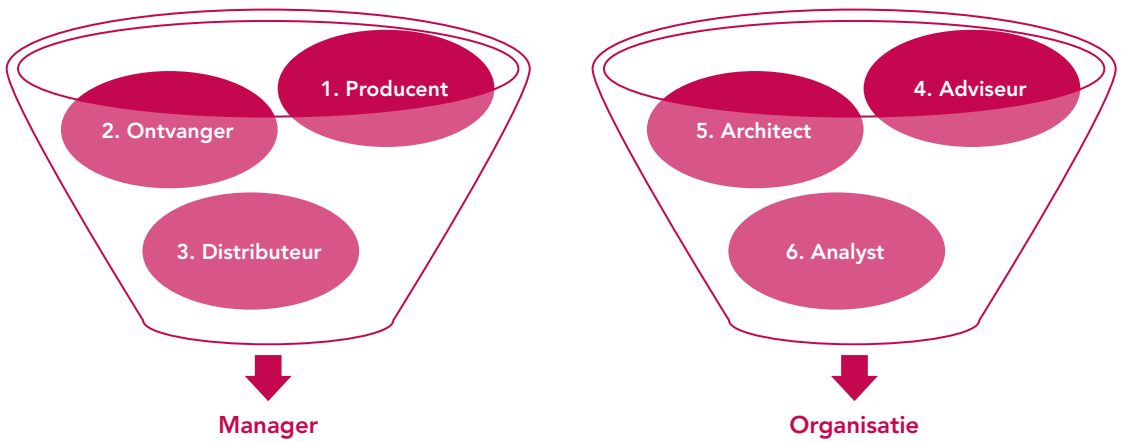


In hun *organisaties* zullen zij de capaciteiten van adviseur, architect en analyst moeten ontwikkelen en waarborgen, om zodoende:

- nieuwe media een integrale rol te laten spelen in het koppelen en stroomlijnen van interne en externe activiteiten en communicatie-uitingen;
- focus aan te brengen in alles wat naar buiten gaat en binnenkomt;

- structureel te monitoren hoe nieuwe media zich ontwikkelen en hoe ze het gedrag van medewerkers en stakeholders beïnvloeden<sup>97</sup>.

**Figuur 5:** Socialemedia-alfabetisering: zes rollen voor manager en organisatie



Overheidsmanagers kunnen deze nieuwe vaardigheden niet eenvoudigweg overlaten aan communicatieafdelingen. Zij zullen zich ook zelf moeten verdiepen en bekwaam in wat KNAW-president José van Dijck en haar medeauteurs de *platformsamenleving* noemen<sup>98</sup>. Nieuwe, dynamische

platformen en de interactie daartussen bieden ongelimiteerde mogelijkheden om beleidsvoorstellen voor te leggen en strategisch te verkopen aan uiteenlopende bevolkingsgroepen. Dan moeten overheidsmanagers wel weten hoe ze zulke mogelijkheden moeten benutten en – misschien

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Van Dijck, Poell en Waal 2016.

---

wel minstens zo belangrijk – hoe ze al te grote uitglijers moeten voorkomen. Een ongelukkig zinnetje of onverwachte filmopname bereikt binnen een kwartier een miljoenenpubliek en kan binnen een dag een carrière beëindigen.

Ik stipte het eerder al aan: we horen al langer dat overheidsmanagers ondernemender zouden moeten worden. In de hoogtijdagen van het marktdenken en grootschalige privatiseringen betekende ‘ondernemender’ vooral: ‘meer zoals in het bedrijfsleven’. Na de nodige corruptie- en beloningsschandalen in het afgelopen decennium en de financiële crisis van 2008, zijn bestuurders en bestuurskundigen inmiddels behoorlijk teruggekomen van de notie dat de markt zo superieur zou zijn. In meer recente publicaties en reflecties vanuit het veld lijkt ondernemender vertaald te worden als: wendbaar, creatief, niet gehinderd door een bureaucratische ‘mindset’ en vooral: denkend vanuit het probleem en de eindgebruiker, in plaats vanuit de procedure<sup>99</sup>.

De 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanager is dus *wel ondernemend* in termen van het benutten van innovatiepotentieel *maar geen volbloed ondernemer* die vooral denkt vanuit winstbejag en eigenbelang. Waarden die bij deze rollen en eigenschappen juist weer belangrijker worden dan enkele jaren terug, zijn: responsiviteit, innovativiteit en veerkracht<sup>100</sup>.

Figuur 6 zet traditionele en nieuwe competenties en waarden tegenover elkaar. Hierbij vat ik competenties op als specifieke en algemene skills en vaardigheden die in grote mate kunnen worden getraind, aangeleerd en ontwikkeld. Waarden moeten daarentegen al grotendeels geïnternaliseerd zijn maar ze kunnen worden gepromoot en organisaties kunnen erop selecteren.

---

<sup>99</sup> Hartley 2015.

<sup>100</sup> Van der Wal 2014.

**Figuur 6:** Traditionele en nieuwe competenties en waarden voor overheidsmanagers

	<b>'Traditioneel' maar nog steeds van belang</b>	<b>'Nieuw' en steeds meer van belang</b>
<b>Competenties</b> Trainen en ontwikkelen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Politieke sensitiviteit</li><li>• Kritisch adviseren</li><li>• Diplomatie</li><li>• Onderhandelen</li><li>• Domeinexpertise</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Netwerkend werken</li><li>• (Omgekeerd) mentorschap</li><li>• Stakeholder-communicatie</li><li>• Digitaal alfabetisme: gebruik van big data, video en sociale-mediacampagnes</li><li>• Denken vanuit designs</li><li>• Navigeren tussen netwerken</li></ul>
<b>Waarden</b> Selecteren en stimuleren	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beoordelingsvermogen</li><li>• Prudentie</li><li>• Belangeloosheid</li><li>• Menselijkheid</li><li>• Neutraliteit</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Empathie</li><li>• Responsiviteit</li><li>• Adaptiviteit</li><li>• Vindingrijkheid</li><li>• Durf</li><li>• Ondernemerszin</li></ul>



## **6. 21<sup>e</sup>-EEUWSE OVERHEIDS- MANAGERS EN ORGANISATIES**

Met het schetsen van waarden, rollen en competenties die overheidsmanagers moeten beheersen, zijn we er echter nog niet. Immers, hoe word je zo'n '21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanager' die dit alles op slimme wijze combineert? Hebben sommige managers daar meer talent of aanleg voor dan anderen? Kan het bestaande kader dit überhaupt wel allemaal (aanleren) of zijn er vooral nieuwe mensen nodig? En hoe kunnen publieke organisaties zulke managers dan aantrekken, trainen en ontwikkelen, en (misschien nog wel belangrijker) voorkomen dat zij hen in de weg zitten?

Deze vragen zijn van belang voor:

- (toekomstige) overheidsmanagers die zichzelf willen ontwikkelen;
- overheidsmanagers die hun teams moeten ontwikkelen en strategisch na moeten denken over hun eigen opvolging en personele invulling van hun afdeling;
- personeelsmanagers die verantwoordelijk zijn voor de aanvoer, toevoer en ontwikkeling van 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers.

## 6.1 TRAINING, ONTWIKKELING EN PERSONEELSBELEID

Elk ontwikkelings- en trainingsprogramma dat morgen wordt ontworpen, zal als uitgangspunt moeten nemen dat overheids-carrières er in 2020 of 2025 heel anders uit zullen zien dan een paar jaar geleden<sup>101</sup>. Switchen tussen functies en sectoren zal

veel gewoner worden, multi-job- en zzp-carrières nemen toe ten koste van vaste contracten. Bovendien is vijf jaar voor dezelfde baas werken voor nieuwe generaties al een eeuwigheid<sup>102</sup>.

Tegelijkertijd zal de oude garde steeds langer door moeten werken. Om ook hun bijdrage te maximaliseren, moeten overheidsorganisaties zeker net zo hard in de ontwikkeling en motivatie van hun senioren investeren als in competitieve high-potential programma's. Beide zijn belangrijk en worden ook steeds belangrijker.

Zulke investeringen doen er bovendien toe doordat persoonlijke ontwikkeling voor nieuwe generaties een belangrijke factor is bij de keuze voor een baan en sector; sterker nog, om überhaupt bij een werkgever te blijven<sup>103</sup>. Traineeprogramma's en kandidaatstraining blijven hierbij van belang<sup>104</sup>, maar publieke organisaties zullen ook creatiever moeten worden in talent vasthouden. Ervaringen in diverse landen laten zien dat individuen met de potentie om 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers te worden, gemakkelijk vertrekken gedurende hun eerste paar jaar. Vaak vanwege betere mogelijkheden ergens anders of teleurstelling over een bureaucratische omgeving die minder cool is dan ze werd voorgespiegeld in wervingsspotjes en op carrièrebeurzen<sup>105</sup>.

<sup>101</sup> Dickinson en Sullivan 2014: 17.

<sup>102</sup> Lyons en Kuron 2014.

<sup>103</sup> Hamidullah 2016; Twenge e.a. 2012.

<sup>104</sup> Van Wart, Hondeghem en Schwella 2015: 18.

In een wereldwijde vergelijkende studie naar de opleiding en training van overheidsmanagers concluderen collega's Montgomery Van Wart, Annie Hondeghem en Erwin Schwella (2015) dat de eisen in het afgelopen decennium enorm zijn verhoogd. Overheden formuleren kerncompetenties en zetten ambitieuze trainingsprogramma's op. Overheidsmanager worden zonder masterdiploma is sowieso onmogelijk, maar zelfs een master van een internationale topuniversiteit biedt geen garantie meer voor een voorspoedige carrière zoals tien of twintig jaar geleden nog wel het geval was. Ervaring en uitwisseling met andere sectoren, netwerken, en werksettings worden noodzakelijk om 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers te worden. Lovegrove en Thomas spreken zelfs over 'tri-sector atlethes'<sup>106</sup>: moderne managers met een achtergrond en interesse in verschillende sectoren, gekenmerkt door zowel generalistische als specialistische vaardigheden die zij voortdurend actualiseren.

Inderdaad: hoe belangrijk training ook is, ervaring blijft cruciaal. Van Wart en collega's onderscheiden in bovengenoemde studie vijf belangrijke factoren bij ervaring opdoen<sup>107</sup> die ik hier vertaal naar 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers:

1. De hoeveelheid gespenderde tijd in het 'hol van de leeuw' en het aantal geklaarde uitdagingen 'vormen' meer dan welke training of vooropleiding ook. De gemiddelde tijd in dezelfde functie, rol en plek zal overigens wel steeds korter worden.
2. Ervaring garandeert echter niet altijd een goed voorbeeld van hoe het wel moet. Is er bijvoorbeeld sprake van een disfunctionele omgeving, dan zullen HR-managers het belang van training juist moeten verzwaren.
3. Mentoring van junioren door senioren (en in toenemende mate ook andersom) creëert mogelijkheden om ervaringen te contextualiseren, systemen te doorgronden en vaardigheidshiaten te identificeren om daar vervolgens trainingstrajecten aan te verbinden.
4. Rotatiemogelijkheden en ervaringen (inclusief - internationale - studietrips, tijdelijke plaatsing in het non-profit-, private of politieke domein, deelname aan peer-netwerken en aan langdurige experimentele en experimentele trainingsprogramma's) vergroten het blikveld en stellen toekomstige managers bloot aan potentiële partners, en concurrenten in andere sectoren en landen.
5. Kritische, transparante en frequente beoordelingssystemen die kwantitatieve en kwalitatieve assessments van zowel individuele als collectieve prestaties combineren, dragen bij aan meer competente en bewuste managers.

<sup>105</sup> Johnson en Ng, 2015; Kjeldsen en Jacobsen 2013.

<sup>106</sup> Zie Lovegrove en Thomas 2013.

<sup>107</sup> Van Wart e.a. 2015: 18.

## 6.2 ONDERSTEUNENDE STRUCTUREN EN ORGANISATIES

De zeven pittige opgaven voor overheidsmanagers bieden, zoals gezegd, enorme kansen om uiteindelijk langgewenste hervormingen te realiseren en om burgers betere en snellere dienstverlening te kunnen bieden dan ooit tevoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- vergunningen en paspoorten aanvragen en vernieuwen via gebruiksvriendelijke maar goed beveiligde apps;
- dienstverlening veel preciezer afstemmen op stakeholderbehoeften, door ‘real-time’ analyse van big data<sup>108</sup>;
- tegemoetkomen aan veranderende carrièrepatronen van ambtenaren door virtuele werkomgevingen te bieden, werken op afstand en in deeltijd, zzp en multi-sectorverband.

Hierbij geldt wel dat oudere en nieuwere (laat staan toekomstige) generaties overheidsmanagers zulke mogelijkheden verschillend zullen beoordelen en benutten, afgaand op wat we weten over de vaardigheden en aspiraties van verschillende generaties werknemers<sup>109</sup>. Inderdaad, de meeste twintigers zijn vaardiger met nieuwe media dan de meeste vijftigers en kijken anders aan tegen ‘teamwork’ en ‘flexwerk’. Zij zijn immers opgegroeid in een tijd waarin de meeste 21<sup>e</sup>-eeuwse megatrends zich al begonnen te manifesteren.

Betekent dat dan dat als we maar lang genoeg wachten alle bovenstaande opgaven vanzelf veranderen in kansen? Dat zou een te optimistische en zelfs enigszins naïeve gedachte zijn. Vele studies laten immers zien hoe individuen snel wennen aan en stevig gesocialiseerd worden in taaië organisatieculturen en vervallen in ontkenning, sabotage en luiheid wanneer zij worden geconfronteerd met de noodzaak tot veranderen<sup>110</sup>.

Ook nieuwere generaties zullen ervan doordrongen moeten blijven dat zij een divers palet aan rollen, waarden en competenties moeten beheersen omdat doorlopende verandering hen daartoe dwingt. Tegelijkertijd zullen overheidsorganisaties en de arbeidsomgeving die zij bieden, ook met de tijd mee moeten veranderen om Gen Y, Gen Z en wat daarna komt (beginnen we dan weer bij A?) te interesseren voor overheidswerk en hen ook vast te houden, in ieder geval voor een aantal jaar, in wat voor vorm dan ook. 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers kunnen immers alleen tot bloei komen in omgevingen die hen daartoe in staat stellen. We kunnen individuele managers niet los zien van hun institutionele context en omgeving, hoe graag een deel van de leiderschapsliteratuur ons ook wil laten geloven dat dat wel kan.

In box 6 vindt u recente geslaagde en minder geslaagde voorbeelden van nieuwe organisatievormen in de Verenigde Staten en Singapore om

<sup>108</sup> Zie voor internationale praktijkvoorbeelden de prachtige oratie van Albert Meijer 2015.

<sup>109</sup> Hamidullah 2016; Ng e.a. 2010; Twenge e.a. 2012.

<sup>110</sup> Argyris en Schön 1996; Heifetz e.a. 2009; Schein 2004.



nieuwere generaties te interesseren voor overheidswork en innovatief te werk te gaan.

### Box 6 Nieuwe typen overheidsorganisaties in de VS en Singapore

#### *Obama's 'stealth team'*

De onlangs teruggetreden president van de Verenigde Staten, Barack Obama, begon in zijn eerste termijn stilletjes senior technenuten te rekruteren van prominente bedrijven in Silicon Valley, zoals Google, Amazon en Hulu. Toen een dertigtal hoogvliegers van deze bedrijven op een warme zomerdag in 2009 in Washington DC verschenen voor een rondetafelbijeenkomst, troffen zij daar tot hun verbazing de president zelf. Obama speelde het klaar een groot aantal van hen over te halen om ontslag te nemen, hun carrières in het bedrijfsleven voor een paar jaar uit te stellen en voor een aanzienlijk lager salaris voor hem aan de slag te gaan. Het aldus samengestelde 'stealth team' had maar een missie: de overheid een flinke 'reboot' geven. Taak van het team was om fundamenteel te herijken hoe de overheid werkte, deed en dacht en systemen zo aan te passen dat de overheid 21e-eeuws zou worden. Veel van de prestaties van het team waren subtiel en bleven achter de schermen, maar een van de grote verdiensten was dat zij de erbarmelijke healthcare.gov-website, die Obama's grootste beleidsmijlpaal een valse start gaf, razendsnel hebben gefikst.

Het is heel wel denkbaar dat het Witte Huis onder leiding van Trump dit initiatief niet zal voortzetten en dat alle high potentials uit het stealth team inmiddels zijn teruggevlucht naar Californië. Of misschien zullen de jonge ondernemers waar Trump zich ook mee zal omringen, juist wel een volgende boost kunnen geven aan wat Obama overheid 2.0 noemde. High potentials van Twitter worden dan deze keer misschien niet uitgenodigd.

In alle ernst, dergelijke initiatieven hebben naar alle waarschijnlijkheid directe en indirecte effecten op bestaande structuren en mindsets waarvan we weten dat ze binnen de overheid maar moeilijk te veranderen zijn. En, misschien nog wel belangrijker, ze moedigen jonge, talentvolle individuen met innovatiecapaciteit aan om hun vaardigheden in dienst te stellen van de publieke zaak. Veel 'stealth

team'-leden waren eerst sceptisch maar leerden de aard en complexiteit van de overheid en haar hogere doelen gaandeweg enorm waarden en respecteren.

### *'Hive' in Singapore*

De succesvolle, op voortdurende vernieuwing gerichte stadsstaat Singapore heeft in juli 2015 de Government Digital Services Division omgevormd tot 'Hive'. Dit team van 90 dataonderzoekers, co-deurs en ingenieurs monitort en updatet websites en apps van de overheid om te zorgen dat ze blijven voldoen aan de snel veranderende eisen en behoeften van burgers.

Hive is gehuisvest in een ruimte die meer aan een start-up doet denken dan aan een van de ministeries in het central business district (die er ook niet armetierig en grijs uitzien, maar toch nog steeds de karakteristieken hebben van een groot, functioneel bedrijfsgebouw). Het gebouw van Hive staat in de 'biotech hub' One-North en wordt gekenmerkt door hoge plafonds, houten vloeren, comfortabele banken en de onvermijdelijke pingpongtafel.

Om de digitale dienstverlening van de overheid interactief, aantrekkelijk en up-to-date te houden, benut Hive niet alleen gebruikersfeedback en interactie, maar worden burgers ook regelmatig uitgenodigd in Hive's 'design experience lab'. Hive streeft een organisatiecultuur na die gebaseerd is op creativiteit en innovatie, in plaats van procedures, hiërarchie en vergaderingen. Zij mag haar eigen personeels- en beloningsbeleid voeren.

### *Minder geslaagd*

Er zijn echter ook minder geslaagde voorbeelden van dit soort 'buiten-bureaucratische' structuren. In 2011 werd in de Verenigde Staten bijvoorbeeld het Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) opgezet, vanuit de idee dat dit een zichzelf innoverende, informatiehongerige start-up zou worden die gemotiveerde millennials zou aantrekken. Het CFPB faalde jammerlijk doordat overhead, regels, politieke inmenging en stroperige besluitvorming toch al snel hun intrede deden. Omdat ze het gevoel hadden toch weer gevangen te zitten in een klassieke bureaucratie, vertrokken gefrustreerde medewerkers naar de private sector.

---

Tot slot, 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsorganisaties en hun managers zullen diversiteit moeten omarmen, of ze dat leuk vinden of niet. Eerder schetste ik al dat de diverse generationele, demografische en arbeidsmarktgerelateerde trends ertoe leiden dat toenemende diversiteit een gegeven is. Daarmee is nog niet gezegd dat diversiteit, laat staan inclusiviteit, ook vanzelf zal ontstaan. Sterker nog, toenemende diversiteit zal met spanningen gepaard gaan, zoals ook eerder aangegeven. Tegelijkertijd

laat onderzoek van mijn Leidse collega's zien dat overheidsorganisaties met leidinggevendenden die diversiteit en inclusiviteit actief bevorderen, beter presteren en tevreden medewerkers hebben<sup>111</sup>.

In box 7 staan twee praktijkvoorbeelden van de omgang met diversiteit door overheidsorganisaties in landen die daar relatief ver mee zijn: Nieuw-Zeeland en Australië.

---

<sup>111</sup> Ashikali en Groeneveld 2015a, 2015b.

### Box 7 Richtlijnen voor diversiteitsmanagement in Nieuw-Zeeland en Australië

De Human Rights Commission in Nieuw-Zeeland ontwikkelde een richtlijn voor de omgang met religieuze diversiteit in het publieke domein en gaat daarin verder dan veel andere landen:

- Feestdagen – sta werknemers toe om verlof aan te vragen voor niet algemeen gevierde feestdagen.
- Kleding en verschijning – verzoeken om zich te kunnen kleden in overeenstemming met religieuze voorschriften moeten binnen redelijkheid worden geaccommodeerd.
- Gebedsruimtes en -tijden – werkgevers moeten dergelijke faciliteiten in goed vertrouwen bieden.
- Vanwege geloofsovertuiging verboden praktijken – werkgever en werknemer moeten zulke praktijken aankaarten en zij moeten hier tijdens de contractuele onderhandelingen overeenstemming over bereiken<sup>112</sup>.

In Australië hebben veel publieke organisaties een diversiteitscoördinator die tot taak heeft:

- de diversiteitsvereisten van werknemers in kaart te brengen;
- de implementatie van diversiteitsissues in HR-beleid en praktijk te bevorderen;
- bewustwording van medewerkers te faciliteren.

The Public Sector Commission in de staat Western Australia ontwikkelde een ‘workforce diversity and planning toolkit’ met daarin:

- een voorbeeldenquête over diversiteit (zodat managers geïnformeerde beslissingen kunnen nemen);
- een format voor actieplannen (zodat die de juiste elementen bevatten);
- een personeelsplannings- en beoordelingsinstrument (om zwaktes en verbeterpunten te identificeren)<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> Morris 2011.

<sup>113</sup> Commonwealth of Australia 2001; [www.publicsector.wa.gov.au](http://www.publicsector.wa.gov.au).

Organisaties die op een dynamische wijze trainingsprogramma's en personeelsbeleid blijven (her)ontwikkelen, spelen uiteraard een belangrijke rol in het aantrekken, vormen en behouden van 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers. Deze managers acteren op basis van de in dit verhaal geschetste

rollen, waarden en competenties om zodoende succesvol te opereren in de 21<sup>e</sup> eeuw. Zij beschikken in ieder geval over vijf belangrijke kenmerken, weergegeven in figuur 7. Met deze weergave besluit ik de beantwoording van mijn tweede vraag.

**Figuur 7:** Kenmerken van de 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanager





## **7. ONDERZOEKS- EN ONDERWIJS- AGENDA**

Dan nu mijn derde en laatste vraag:

*Hoe kunnen bestuurskundig onderwijs en onderzoek (toekomstige) overheidsmanagers zo goed mogelijk equiperen? En wat zijn de contouren van zo'n '21<sup>e</sup>-eeuwse bestuurskunde'?*

## 7.1 ONDERWIJSVERNIEUWING

Enige kritische zelfreflectie – die bestuurskundigen niet vreemd is – is hier op zijn plaats. Dit past ook bij ons vakgebied. Net als overheidsmanagers moeten ook de bestuurskundigen die hen onderzoeken en onderwijzen '21st century proof' worden. Hierbij is de kruisbestuiving tussen ons onderzoek en onderwijs cruciaal. En die kan beter. Vakgenoten publiceren bijvoorbeeld al jaren over netwerken, innovatie, nieuwe media en scenario-planning. Deze publicaties worden ook gebruikt in bachelor- en masteropleidingen bestuurskunde en in de vele professionele opleidingsprogramma's en ontwikkelingstrajecten die (toekomstige) overheidsmanagers volgen. Betekent dat dan automatisch dat de Nederlandse bestuurskunde ook 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanagers produceert die goed kunnen netwerken en innoveren en vaardig zijn in het gebruik van sociale media voor interne en externe beleidscommunicatiedoelinden?

Niet direct. Sterker nog: leren we toekomstige overheidsmanagers eigenlijk wel *hoe ze* effectief grensoverschrijdend moeten acteren en samen-

werken (op een meer geavanceerde manier dan studenten simpelweg de door hen zo gehate 'groepsopdrachten' te laten doen)?

Optimaliseren we de mogelijkheden voor studenten om te netwerken en te interacteren met hun toekomstige partners in andere sectoren en vakgebieden? Bijvoorbeeld door spannende modules, projecten en stages op te zetten, samen met onze collega's van opleidingen rechten, bedrijfskunde (innovatie), welzijn en zorg (vergrijzing en demografie), economie (internationale verknooptheid en regulering), computerwetenschappen (big data), marketing (framing, branding en communicatie) en de in beleid en bestuur steeds belangrijker wordende bètawetenschappen (klimaatverandering)?

Door zulke mogelijkheden nog beter te benutten, raken training en ervaring in een vroeg stadium geïntegreerd.

Besteden we überhaupt wel genoeg aandacht aan harde en zachte vaardigheden; termen waar in de academische wereld weleens een beetje op wordt neergekeken? Cruciaal worden, met name, 21<sup>e</sup>-eeuwse vaardigheden zoals:

- effectieve nieuwe mediacampagnes opzetten, in combinatie met stakeholder-analyses;
- 'big data analytics';
- diensten, producten en beleidsideeën 'prototypen' door open innovatie en 'crowd sourcing'.



---

Nieuwe generaties zijn uit zichzelf al vaardig op deze terreinen en om relevant te blijven, zullen bestuurskundig onderwijs en onderzoek voorop moeten lopen. Of op zijn minst op een waardevolle en inspirerende manier aanhaken bij wat toekomstige overheidsmanagers nu al in hun vrije tijd doen.

Naast het onderwijs over klassiekers zullen we in toenemende mate ook moeten discussiëren over wat er over twintig jaar belangrijk is, ook al weten we nu nog niet precies *wat* dat dan is. Dus niet alleen maar beleidsnota's leren schrijven, maar ook video's leren editen en produceren om beleidsplannen aantrekkelijk te verkopen aan een steeds diverser publiek van 'goedkeurders'. Ik experimenteer zelf sinds een paar jaar met video-opdrachten. Daarmee doen studenten in hun rol van consultant aan 'policy packaging' en produceren zij de meest geweldige filmpjes. Vervolgens presenteren zij die in combinatie met een 'press kit' aan medestudenten en professoren die de rol van kritische journalisten op zich nemen. De energie en creativiteit die daarbij loskomt, doet niets af aan de kwaliteit van de beleidsanalyses en de haalbaarheid van de voorstellen, maar versterkt die juist.

Betekent dit dan dat we alles drastisch moeten omgooien en hervormen, of dat we het nu niet goed doen? In onderwijs en onderzoek in Neder-

land gebeuren al veel mooie dingen, zeker ook in trainingsprogramma's en post-academisch onderwijs voor professionals. Toch blijft een kritische discussie hierover nodig, omdat geen afdeling of programma 'alles' kan doen en we als vakgebied in zijn geheel '21st century proof' zouden moeten willen zijn en blijven.

In de komende jaren zullen we als bestuurskundigen onze pedagogische toolkits, onderzoeksmethoden, thema's en onze eigen veronderstellingen over wat goede en relevante bestuurskunde is, moeten blijven aanscherpen en opwaarderen. Daarbij mogen we de leermogelijkheden die we aanbieden nog wel wat experimenteler en experiënteler maken. Ambitieuze (toekomstige) overheidsmanagers zullen dat *van ons* eisen, net zoals wij allen *van hen* eisen dat zij voldoen aan de steeds hogere verwachtingen in hun omgeving.

## 7.2 LEERSTOELAGENDA

Wat betekent dat voor mijn eigen onderzoeks- en onderwijsagenda vanuit de leerstoel, die tenslotte ook '21st century proof' zal moeten zijn? Ik zie enorm veel kansen om samen met collega's uit wetenschap en praktijk, bij de FGGA en het CAOP en daarbuiten, vorm te geven aan een vernieuwend portfolio van onderzoeks- en onderwijsactiviteiten. Daarbij hanteer ik drie belangrijke uitgangspunten voor onderzoek en onderwijs.

Die moeten namelijk:

- plaatsvinden in voortdurende verbinding met de publieke managementpraktijk;
- interdisciplinair zijn;
- vooral ook internationaal gericht zijn en dus comparatief.

Behalve dat ik de vragen die ik in deze oratie behandelde verder ga uitdiepen, wil ik mij in mijn onderzoek en onderwijs richten op drie thema's met grote relevantie voor bestuurskunde en bestuurspraktijk:

1. *De wijze waarop overheidsmanagers in verschillende contexten hun functioneren in een VUCA-omgeving vormgeven:*
  - Wat doen ze en waarom?
  - Welke strategieën hanteren ze om hun medewerkers, stakeholders en politieke bazen mee te krijgen in hun plannen en beslissingen?
  - Bestaan er verschillen tussen klassieke topambtenaren in de hogere beleidsechelons, uitvoerders die agentschappen, zbo's en overheidsbedrijven aansturen en toezichthouders die bewaken dat governance-structuren ook 21<sup>e</sup>-eeuws zijn?

In eerste instantie denk ik hierbij aan grootschalige vergelijkende casestudies op basis van elite-interviews, met kwantitatief vervolgonderzoek.

2. *De factoren die ertoe leiden dat sommige overheidssystemen en -organisaties het zo goed doen en blijven doen.*

Kleine landen die groots presteren op het gebied van goed bestuur ('countries that punch above their weight' zoals Barack Obama dat een paar jaar geleden zo mooi zei) zoals Nederland, Singapore, Denemarken, Nieuw-Zeeland en Zwitserland, hebben daarbij mijn bijzondere interesse. Hoe komt het toch dat deze landen, met hun sterk verschillende geschiedenis, bestuurscultuur en politieke systemen, zo'n excellente publieke sector hebben en in alle rankings en rapporten als benchmark voor overheidsmanagement naar voren komen? Intuïtief hebben we daar allemaal wel beelden bij, maar de beantwoording van deze vraag vergt nadere analyse. 'Small countries, big performers': een intrigerend thema waarmee we bovendien het soms wel erg klagerige Nederland ook internationaal weer eens positief kunnen neerzetten.

3. *Culturen, leiderschapsstijlen en beleidsinstrumenten die de ethiek en integriteit van overheidsmanagement, en van openbaar bestuur in bredere zin, kunnen versterken.*

Hier wordt weliswaar al langer onderzoek naar gedaan maar de heilige graal hebben we nog niet kunnen vinden. Dat lukt misschien ook nooit. Wel kunnen we nog kritischer en intelligenter

onderzoek verrichten naar de mechanismen van integer en niet-integer gedrag. Ik zou me daarbij vooral willen richten op wat mijn Australische vriend en collega Adam Graycar ‘rich country corruption’ noemt. Nederland en Denemarken zijn immers de Fillippijnen en Zimbabwe niet en die vergelijking lijkt me ook weinig zinvol. In zulke goed presterende landen – ik noemde er net al een paar – gaat het om andere schendingen dan harde fraude of corruptie. Die zijn bij ons niet systemisch of endemisch. Het gaat om:

- ongewenste omgangsvormen in en buiten werktijd, fysiek, mentaal en virtueel;
- subtiele vormen van belangenverstrengeling die nauw raken aan betrokken en effectief bestuur;
- nieuwe typen en vormen van klokkenluiden, datalekken en informatierisico’s.

We weten eigenlijk nog weinig over de invloed van de eerder geschetste 21<sup>e</sup>-eeuwse trends en opgaven op integriteit en nog minder over *semipublieke* organisaties en sectoren. Ik zie op dat vlak een boeiende onderzoeks- en onderwijsagenda voor me.

### 7.3 IN VERBINDING MET DE PRAKTIJK

Deze leerstoel en de omgeving waarin deze is gesitueerd, lenen zich bij uitstek voor onderzoek en onderwijs dat in verbinding staat met de praktijk. Overheidsmanagers en -organisaties die worstelen met hun rol, relevantie en functioneren in deze lastige maar o zo boeiende tijden, moeten iets hebben aan wat ik doe. Ik vind dat zelf heel belangrijk en vooral ook interessant. Voor mij hoort daar ook een voortdurende en vruchtbare kruisbestuiving bij tussen onderwijs, onderzoeks- en adviesactiviteiten.

De in deze oratie geschetste contouren gaan hopelijk niet alleen bijdragen aan mooie onderzoeksprogramma’s maar ook aan 21<sup>e</sup>-eeuwse onderwijsprogramma’s waarin de casuïstiek en de trends, competenties en rollen die ik aanstipte, verder worden vertaald naar de echte wereld van overheidsmanagers. Tegelijkertijd kunnen een leerstoel en een leeropdracht niet alleen maar ten dienste staan van de praktijk. Ik zal daarom ook altijd lastige en ongemakkelijke vragen blijven stellen en proberen te beantwoorden. Daar drijft de kwaliteit van een vakgebied als het onze ook op.

---

## 7.4 INTERDISCIPLINAIR

Bij het bestuderen van de drie bovengenoemde thema's vind ik het van groot belang om samen te werken met collega's uit andere disciplines. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan: sectoroverstijgende samenwerking is niet alleen voor overheidsmanagers een belangrijke uitdaging. Het zou echter een gemis zijn om geen gebruik te maken van de relevante kennis bij onze collega's van de bedrijfskunde en organisatiewetenschappen, rechten, onderwijskunde en design en architectuur, om maar eens wat potentiële dwarsverbanden te noemen. In die disciplines worstelt men net zo goed met het actualiseren van onderwijs en onderzoek, om zodoende studenten en vakgenoten de vragen te laten stellen en de vaardigheden te laten ontwikkelen die passen bij deze snel veranderende wereld. Bij de FGGA worden al mooie stappen in die richting gezet door samen met collega's van informatica en de gezondheidswetenschappen onderwijs en onderzoek op te zetten op het gebied van *big data analytics*, *ageing* en *cyber security*; precies de thema's die ertoe gaan doen.

## 7.5 INTERNATIONAAL

Veel van het onderzoek, advies en onderwijs van het CAOP richt zich op Nederland en dan met name op Den Haag. Die domeinen zullen voor deze leerstoel ook altijd een belangrijk aandachtspunt zijn en blijven. De Faculty of Governance and Global Affairs, de naam zegt het al, hanteert een wat breder werkveld, al betekent 'global' vooral nog vooral Europa. Ik wil in mijn onderzoek nadrukkelijk al deze werelden en praktijken met elkaar verbinden, van lokaal tot globaal en van regionaal tot nationaal. Niet alleen omdat ik dat zelf interessant vind, maar ook omdat ik oprecht geloof dat we daar allemaal wijzer van worden. En – wellicht wat erg idealistisch – omdat ik in de afgelopen jaren met eigen ogen heb gezien hoe belangrijk het is voor internationaal goed bestuur in een VUCA-wereld dat we elkaars contexten kennen en daar enig begrip voor op kunnen brengen.

De uitdagingen zijn veel universeler dan we denken; dat hebben mijn internationale ervaringen mij wel geleerd. Als westerse bestuurskundigen hebben we nog wel eens de neiging erg naar binnen te kijken en veel andere delen van de wereld als 'minder ontwikkeld' te beschouwen, terwijl ze daar juist voortdurend onze successen en mislukkingen aandachtig bestuderen om er vervolgens hun voordeel mee te doen. Dat zouden wij ook meer moeten doen. Dat past ook bij een klein, ondernemend en internationaal gericht land als Nederland.

---

In China en Brazilië worstelen overheidsmanagers net zo goed met autoriteitsturbulentie, met mondige burgers en nieuwe media, met generatiekloven op de werkvloer en met lastige partnerschappen met andere sectoren. Natuurlijk worden lokaal en contextueel andere oplossingen gevonden en gekozen, maar dat maakt vergelijkend onderzoek nu juist zo waardevol. Het levert ook verrassende conclusies op die vooroordelen soms bevestigen en vaak ook slechten.

Zo toonde onderzoek samen met mijn Chinese promovenda Lijing Yang, naar waarden en opvattingen over goed bestuur onder Chinese en Nederlandse ambtenaren, dat die wel van elkaar verschillen maar niet zoals ideaaltypische Confuciaanse en Weberiaanse tradities voorschrijven. Integendeel, beide groepen ambtenaren wilden ‘meer Weberiaans’ worden maar om verschillende redenen: de Chinezen wilden meer ‘rule of law’ en minder ‘rule by law’, willekeur en corruptie, terwijl de Nederlanders deels terug wilden naar hun traditionele bureaucratie, omdat zij door alle bedrijfsmatige efficiëntieslagen niet meer fatsoenlijk hun werk konden doen!<sup>114</sup>

Bestuurskundigen doen wel aan vergelijkende bestuurskunde maar naar mijn smaak niet genoeg en ook niet altijd diepgaand genoeg, een constatering die collega Steven Van de Walle een paar jaar geleden ook al deed in zijn oratie<sup>115</sup>. Ik hoop daar in de komende decennia, samen met mijn gewaardeerde collega’s die hier in de zaal zitten, een bijdrage aan te leveren.

---

<sup>114</sup> Yang en Van der Wal 2014; Van der Wal en Yang 2015.

<sup>115</sup> Van de Walle 2012.



## 8. DANKWOORD

---

Dames en heren, hiermee kom ik aan het einde van mijn oratie. Het gedrag van overheidsmanagers en de integriteit, effectiviteit en kwaliteit van hun handelen raken mensen in hun dagelijks leven. Dat maakt het relevant om hiermee bezig te zijn. Ik doe dat al meer dan vijftien jaar met grote passie en ook met veel plezier. Dankzij het bestuur en het curatorium van de Stichting Ien Dales Leerstoel krijg ik de kans om hier in Nederland, vanuit een wetenschappelijke invalshoek, in de komende jaren verder mee aan de slag te gaan.

Ik dank het bestuur en het curatorium voor het in mij gestelde vertrouwen en zal de komende jaren met veel energie en betrokkenheid bijdragen aan de ontwikkeling van het vakmanschap van overheidsmanagers om hen beter toe te rusten voor de uitdagingen van de 21<sup>e</sup> eeuw. Voorzitter Paul van der Heijden, secretaris Loes Spaans en CAOP-directeur Philip Geelkerken verdienen daarbij een bijzonder woord van dank en waardering. Het is een plezier en een voorrecht met jullie te mogen samenwerken.

Ik voel me daarbij ook gesteund door de collega-hoogleraren die de CAOP-leerstoelen bekleeden. We zijn inmiddels met zijn achten en het is een mooie, diverse club (nou ja, met wel wat veel witte mannen waarvan ik er ook weer een ben, waarvoor excuus) die ook steeds meer thema's samen oppakt. In het bijzonder wil ik hier medeleerstoelhouder Alexander de Becker noemen: onze verschillende invalshoeken en stijlen vullen elkaar goed aan. Door onze nagenoeg identieke haardracht en leeftijd worden we ook weleens de integriteitsbroertjes genoemd. Ik laat het oordeel voor wie dat precies een compliment is, over aan onze collega's, studenten en echtgenoten. We gaan je missen straks.

Het college van bestuur van de Universiteit Leiden dank ik voor het in mij gestelde vertrouwen, evenals het faculteitsbestuur. Ik werk al enorm plezierig samen met mijn nieuwe collega's in Den Haag en zie ernaar uit die samenwerking in de komende jaren uit te bouwen. Sandra, Kutsal en collega's: jullie zijn bezig de Leidse bestuurskunde opnieuw op de kaart te zetten in Den Haag. Jouke de Vries heeft daarvoor een stevig fundament gelegd. Ik krijg er veel energie van daaraan te mogen bijdragen, in ons prachtige nieuwe gebouw. Welke bestuurskunde-faculteit in Nederland bevindt zich nu in een straal van 500 meter van zo'n beetje alles wat er bij de rijksoverheid toe doet? In het hol van de leeuw. Dat biedt kansen en die kansen gaan we grijpen.



---

Familie, vrienden en goede collega's: dank voor jullie aanwezigheid en vooral jullie geduld om mijn verhaal aan te horen. Zoals mijn collega en baas Sandra Groeneveld in haar oratie al zei: wat fijn om drie kwartier lang niet tegengesproken te worden. Ook zei ze: een aantal van jullie komt echt alleen voor de joppiesaus bij de receptie! En waarom ook niet.

Ik kan velen van jullie in het bijzonder noemen maar ik moet mij hier gezien de tijd beperken tot vijf belangrijke peers. Allereerst Leo Huberts en Gjalte de Graaf: jullie hebben niet alleen mijn proefschrift begeleid maar ook gezorgd voor een uitermate boeiende, vrije en leuke promotietijd. Dat ik hier nu sta, is mede jullie verantwoordelijkheid, verdienste of schuld (vul het maar in zoals jullie dat willen). Bedankt: jullie zijn mijn leermeesters in dit vakgebied en dat zullen jullie altijd blijven.

Meer recentelijk zijn Paul 't Hart en Geert Bouckaert belangrijke steunpillaren en voorbeelden geweest. Paul niet alleen omdat hij weet hoe het is om na jaren van meer zon en minder inkomstenbelasting te hebben genoten, toch maar langzaam naar ons kikkerlandje terug te keren, maar vooral omdat hij me op bijzondere wijze heeft aangespoord tot het voltooien van mijn net verschenen boek. Je bent een voorbeeld Paul, in veel opzichten.

Geert, koning, keizer, admiraal van de wereldwijde bestuurskunde: wij bespreken regelmatig de stand van ons internationale vakgebied op de meest intrigerende plekken, van hotelloobby's in het centrum van Singapore tot ballrooms in Washington DC en metro's in Seoul. Door samen te bespiegelen en de laatste roddels door te nemen, blijf ik weten wat er speelt. Hopelijk levert het jou soms ook nog wat op.

Ik vind het fantastisch dat alle drie mijn ouders hier aanwezig zijn, en mijn vader nog wel in de cortège: dat kan waarschijnlijk maar een keer in ons leven. Gerrit, jij bent niet alleen een liefhebbende vader maar ook een waardevolle en kritische peer. We zijn allebei ambitieus en dat heeft er mede toe bijgedragen dat ik mijn in 1995 geformuleerde doel (vraag mijn eerste vriendinnetje maar) om voor mijn veertigste hoogleraar te worden, vandaag heb gerealiseerd. Alle drie: dank voor alles wat jullie mij hebben meegegeven aan waarden, rollen en competenties. Ik had hier zonder jullie nooit kunnen staan.

---

Broertje, zusje en aanhang: we zien elkaar weer steeds vaker, na een paar jaar vooral Skype- en Whatsapp-contact en dat is toch wel erg fijn! Niet zo 21<sup>e</sup>-eeuws misschien, al dat face-to-face-contact, maar toch. Mijn waardering gaat ook uit naar mijn schoonouders, of zoals ik altijd grappend maar toch ook serieus zeg: mijn *favoriete* schoonouders.

Tot slot, de drie mensen waar mijn leven echt om draait. Marjanne, Tuur en Lauren (die in het kamertje hiernaast zit met onze nanny Zel die er mede voor zorgt dat ons leven om elkaar kan blijven draaien). Mijn werk slokt veel tijd op en ik heb soms het gevoel dat ik net zoveel uren in het vliegtuig doorbreng als met jullie. Liefste, ik heb al vaak gezegd dat ik mijn leven ga beteren. Misschien kan ik dat beter niet meer zeggen en er gewoon zijn als ik er ben. Mijn werk lijkt soms mijn leven, maar jullie zijn waar alles om draait. Ik ben zielsgelukkig met jullie. Onze buitenlandse avonturen hebben dat alleen maar versterkt. Laten we voor altijd mooie avonturen blijven beleven en intens van het leven blijven genieten, waar op de wereld dat ook is.

*Ik heb gezegd.*





## 9. LITERATUUR

---

ABD (2016). *Nieuw Publiek Leiderschap*. Den Haag: Algemene Bestuursdienst.

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review* 66(s1): 56–65.

Alford, John en O'Flynn, Janine (2012). *Rethinking public service delivery: Managing with external providers*. New York: Palgrave Macmillan.

Ansell, C., A. Boin, en A. Keller (2010), Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Public Administration* 18 (4): 195–207.

Argyris, C. en D.A. Schon (1996). *Organizational learning*. Boston: Addison-Wesley.

Ashikali T.S. & Groeneveld S.M. (2015), Diversity Management for All? An Empirical Analysis of Diversity Management Outcomes Across Groups. *Personnel Review* 44(5): 757-780.

Ashikali T.S. & Groeneveld S.M. (2015), Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment. The role of transformational leadership and the inclusiveness of the organizational culture. *Review of Public Personnel Administration* 35 (2): 146-168.

Baetens, T. (2013). De ambtenaar als 'frontlijnwerker'. *Academie voor overheidscommunicatie*, April, 1-4.

Bennett, N. en Lemoine, J. (2014). What VUCA really means for you. *Harvard Business Review* 92: 1/2.

Borins, S. F. (2014). *The persistence of innovation in government*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.

Bourgon, J. (2014). *Reclaiming Public Administration*. Regina: University of Regina.

Boutellier, H. (2004). *De veiligheidsutopie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2007). Toward a useful theory of mentoring a conceptual analysis and critique. *Administration & Society* 39(6), 719–739.

Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2008). Mentor matching: A 'goodness of fit' model. *Administration & Society* 40 (5): 465-482

Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2009). Public management mentoring: What affects outcomes? *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(2), 427–452.

---

Brandsen, Taco & Honingh, Marlies (2016).

Distinguishing different types of coproduction: a conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review* 76(3): 427–435.

Briscoe, J. P., & Hall, D. T. (2006). The interplay of boundaryless and protean careers: Combinations and implications. *Journal of Vocational Behavior* 69 (1): 4–18.

Brink, G. van den en T. Jansen (2016). *Ambtelijk Vakmanschap en Moreel Gezag*. Amersfoort: De Vrije Uitgevers.

Bruijn, H. de (2011). *Framing. Over de macht van taal in de politiek*. Amsterdam: Atlas.

Bryson, J.M., Crosby, B.C., Stone, en M. Middleton (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review* 75(5): 647–663.

Caillier, J. G. (2015). Do Teleworkers Possess Higher Levels of Public Service Motivation? *Public Organization Review* 16 (4): 461–476.

Chaudhuri, S., & Ghosh, R. (2012). Reverse mentoring a social exchange tool for keeping the boomers engaged and millennials committed. *Human Resource Development Review* 11 (1): 55–76.

Comfort, L.K., A. Boin en C.C. Demchack. 2010. *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.

Commissie Elias (2015). *Grip op ICT*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Dalton, R.J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Deiser, R., en Newton, S. (2013). Six social-media skills every leader needs. *McKinsey Quarterly*, 1,62–67.

Dickinson, H., en Sullivan, H. (2014). Imagining the 21st century public service workforce. *Melbourne: School of Government, University of Melbourne*.

Dijck, José van, Thomas Poell en Martijn Waal (2016). *De platformsamenleving. Strijd om publieke waarden in een online wereld*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Dijkstra, G., Van der Meer, F. en A. de Becker (2016). *Een lege wet*. Den Haag: Montesquieu Instituut.

---

Dobbs, R., J. Manyika en J. Woetzel (2015). *No Ordinary Disruption. The Four Forces Breaking all the Trends*. New York: Public Affairs.

Duit, A. (2016). Resilience thinking. Lessons for Public Administration. *Public Administration* 94 (2): 364-80.

Eshuis, J. en E. H. Klijn (2012). *Branding in governance and public management*. Routledge.

Ferrazzi, K. (2012). How to build trust in a virtual workplace. *Harvard Business Review*. Retrieved from <https://hbr.org/2012/10/how-to-build-trust-in-virtual/>

Gaiman, N. en Pratchett, T. (2006). Good omens: The nice and accurate prophecies of Agnes Nutter, Witch. New York: Harper Collins.

Goldfinch, S. Gauld, R. en N. Baldwin. 2011. Information and Communications Technology Use, E-Government, Pain and Stress Amongst Public Servants. *New Technology, Work and Employment* 26 (1): 39-53.

Graaf, G. de (2015). The bright future of value pluralism in public administration. *Administration and Society* 47 (9), 1094-1102.

Graaf, G. de, Huberts, L.W.J.C. en Smulders, R. (2016). Coping with public value conflicts. *Administration and Society*. doi: 10.1177/0095399714532273

Gratton, L. (2011). *The shift. The future of work is already here*. London: HarperCollins.

Green, D. D., & Roberts, G. E. (2010). Personnel implications of public sector virtual organizations. *Public Personnel Management* 39 (1): 47-57.

Hamidullah, M.F. (2016). *Managing the next generation of public sector workers*. London: Routledge.

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

Hartley, J. (2015). The creation of public value through step-change innovation in public organizations. *Public Value and Public Administration*: 82.

Hartley, J., Alford, J., Hughes, O., & Yates, S. (2013). *Leading with political astuteness: A study of public managers in Australia, New Zealand and the United Kingdom*. Australia and New Zealand School of Government and the Chartered Management Institute.



---

Hartley J., Alford J., O. Hughes en S. Yates (2015). 'Public Value and Political Astuteness in the Work of Public Managers: The Art of the Possible. *Public Administration* 93 (1): 195-211.

Heifetz, R.A., M. Linsky en A. Grashow (2009). *The Practice of Adaptive Leadership*. Boston: Harvard Business Press.

Ho, Peter (2014) 'The Butterfly Effect: speech at the opening of the NTU Complexity Institute'. Available at: <https://www.cscollge.gov.sg/Knowledge/Pages/Speech-The-Butterfly-Effect.aspx>

Hoekstra A. en Van Dijk M. (2016). *The Marriage of Heaven and Hell Integrity and Social Media in the Public Sector*. Den Haag: BIOS.

Ignatieff, M. (2013). *Fire and Ashes: Success and Failure in Politics*. Boston: Harvard University Press.

Johansen, B. (2007). *Get There Early: Sensing the Future to Compete in the Present*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

Johnson, J. McGinnis, en E.S. Ng. (2015). Money Talks or Millennials Walk. The Effect of Compensation on Nonprofit Millennial Workers Sector-Switching Intentions. *Review of Public Personnel Administration* 36 (3): 283-305.

Kjeldsen, A.M., en C.B. Jacobsen, (2013). Public service motivation and employment sector: attraction or socialization? *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (4): 899-926.

Koppenjan, Joop en Klijn, Erik-Hans (2004). *Managing uncertainty in networks: a network approach to problem solving and decision making*. New York: Routledge

KPMG (2013). *Future State 2030*. London: KPMG.

Kurbjuweit, D. (2010). Der Wutbürger. *Der Spiegel*, 11 October 2010.

Lorenz, E.N. (1969). The predictability of a flow which possesses many scales of motion. *Tellus* 21 (3): 1-19.

Lovegrove, N. and M. Thomas (2013). Why the world needs tri-sector leaders. *Harvard Business Review*, 13 februari.

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

Lyons, S. en L. Kuron (2014). Generational differences in the workplace: A review of the evidence and directions for future research. *Journal of Organizational Behavior*, 35 (S1), 139-157.

---

Lyons, S. T., Schweitzer, L., & Ng, E. S. (2015). How have careers changed? An investigation of changing career patterns across four generations. *Journal of Managerial Psychology* 30(1): 8-21.

Mahler, J. (2012). The telework divide managerial and personnel challenges of telework. Review of *Public Personnel Administration* 32 (4): 407-418.

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

Meijer, A.J. (2014). From hero-innovators to distributed heroism: An in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation. *Public Management Review* 16 (2): 199-216.

Meijer, A.J. (2015). *Bestuur in de datapolis*. Den Haag: Boombestuurskunde.

Mergel, I. (2012). *Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*. John Wiley & Sons.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Werkconferentie ambtelijk vakmanschap*.

Moore, G. (2014). *Crossing the Chasm*. 3rd Ed. New York: Harper Business.

Moore, M.H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Moore, M.H. and Jean Hartley. 2008. Innovations in governance. *Public Management Review* 10(1): 3-20.

Morris P. (2011). *Religious diversity in the workplace: Questions and concerns*. Auckland. New Zealand: Human Rights Commission.

Motivaction (2013). *Mentaliteitstrends 2013*. Amsterdam: Motivaction.

Needham, C., en C. Mangan (2014). *The 21st Century Public Servant*. Birmingham: University of Birmingham.

Needham, C., en C. Mangan (2016). The 21st Century Public Servant. Working at three boundaries of public and private. *Public Money and Management* 36 (4): 265-272.

Ng, E.S., Schweitzer, L., en Lyons, S. T. (2010). New generation, great expectations: A field study of the millennial generation. *Journal of Business and Psychology* 25 (2): 281-292.

Noordegraaf, M. (2015). *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

---

Nye, J.C. (2010). *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.

Osborne, S.P. (Ed.). (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.

Osborne, S. P., and Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration* 89(4), 1335-1350.

Parry, E., Unite, J., Chuddzikowski, K., Briscoe, J. P., & Shen, Y. (2012). Career success in the younger generation. In E. S. Ng, S. T. Lynons, & L. Schweitzer (Eds.), *Managing the New Workforce: International Perspectives in the Millennial Generation* (pp. 242-261). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Penn, M. en E.K. Zalesny (2009). *Microtrends. The Small Forces behind Tomorrow's Big Changes*. New York: Twelve.

Pollitt, C. (2009). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget? *Public Administration* 87 (2): 198–218.

Pollitt, C., en Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press.

Radnor, Z.J. en J. Boaden. 2004. Developing an understanding of corporate anorexia. *International Journal of Operations and Production Management* 24(4): 424-440.

Radnor, Zoe, en Stephen P. Osborne. 2013. Lean: A Failed Theory for Public Services? *Public Management Review* 15(2): 265–87.

Rhodes, R.A.W. (2011). *Everyday Life in British Government*. Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R.A.W. (2016). Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review* 76 (4): 638-647.

Rijn, M. van, en R. van der Burgt, (2012). *Handboek scenarioplanning: toekomstscenario's als strategisch instrument voor het managen van onzekerheid: kijk over de horizon, voorzie, anticipeer en word succesvol*. Kluwer.

Schein, E. H. (2004). *Organizational Culture and Leadership*. 2e Ed. San Francisco: Jossey Bass.

---

Schrobsdorff (2015), The Millennial Beard: Why Boomers Need Their Younger Counterparts. *TIME Magazine*, 3 December 2015.

Scott, W.R. (1992). *Organizations: Rational, natural and open systems* (3e ed.), Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

SCP (2015). *De Sociale Staat van Nederland*. Den Haag: SCP.

SCP (2016). *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later*. Den Haag: SCP.

Silvia, C. en M. McGuire (2010). Leading public sector networks. An empirical investigation of integrative leadership behaviors. *The Leadership Quarterly* 21 (2): 264-277.

Steen, M. van der (2016). *Tijdig bestuur. Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der, Scherpenisse, J., en M. van Twist, (2015). *Sedimentatie in sturing- systeem brengen in netwerkend werken door meervouding organiseren*. Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der, Z. Van der Wal, and P. Bloemen (2016). Adaptive Capacity and Policy Design in Successful Small Countries. The Delta Works Case in the Netherlands. Paper Presented at *GDN Workshop*, 26-27 February 2016, Singapore.

Steen, M. van der en M. van Twist (2012). Beyond use: Evaluating foresight that fits. *Futures* 44: 475-486.

Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review* 20 (3): 571-610.

Terry, L.D. (1995). *Leadership of public bureaucracies: the administrator as conservator*. Londen: SAGE.

Twenge, J.M., Campbell, W.K. en E.C. Freeman (2012). Generational differences in young adults' life goals, concern for others, and civic orientation, 1966-2009. *Journal of personality and social psychology* 102 (5), 1045.

Uijlenbroek, J.J.M. (2015). *Arbeidsverhoudingen aan het werk. Grootschaligheid en kleinschaligheid verbinden*. CAOP: Den Haag.

---

Vancoppenolle, Diederik, Mirko Noordegraaf en Martijn van der Steen (2011). Politieke ambtenaren? Formele en feitelijke rolverschillen tussen Nederlandse politiek assistenten en Vlaamse kabinetsmedewerkers. *Bestuurskunde* 20 (2): 63-74.

Vielmetter, G., en Sell, Y. (2014). *Leadership 2030: the six megatrends you need to understand to lead your company into the future*. AMACOM Div. American Management Association.

Wal, Z. van der (2017). *The 21<sup>st</sup> Century Public Manager*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wal, Z. van der (2016). Who wants to work for government in the age of populism? *The Straits Times*, 22 november 2016, p. 9.

Wal, Z. van der (2015). Future Business and Government Leaders of Asia. How do They Differ and What Makes Them Tick? *Journal of Business Ethics*. DOI: 10.1007/s10551-015-2783-1.

Wal, Z. van der (2014). Elite Ethics. Comparing Public Values Prioritization between Administrative Elites and Political Elites. *International Journal of Public Administration* 37 (14): 1030-1043.

Wal, Z. van der en L. Yang (2015). Confucius meets Weber or 'Managerialism takes all'? Comparing Civil Servant Values in China and the Netherlands. *International Public Management Journal* 18 (3): 411-436.

Walle, S. Van de (2012). *Naar een vergelijkende bestuurskunde van de 27*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Walle, S. Van de (2014). Building Resilience in Public Organizations: The Role of Waste and Bricolage. *The Public Sector Innovation Journal* 19(2): article 6.

Wart, M. van, Hondeghem, A. en E. Schwella (2015). *Leadership and Culture. Comparative models of Top Civil Servant Training*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Watkins, M. (2013). Making virtual teams work: Ten basic principles. *Harvard Business Review*.

Yang, L. en Van der Wal, Z. (2014). Rule of Morality vs. Rule of Law? An Exploratory Survey Study of Civil Servant Values in China and the Netherlands. *Public Integrity* 16 (2): 187-206.



---

**ISBN 978-94-90171-16-2**

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: CAOP

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak: G3M

© 2017 CAOP, Den Haag

---

# CAOP

**BEZOEKADRES** Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

**POSTADRES** Postbus 556, 2501 CN Den Haag

**TELEFOON** 070 - 376 57 65

**INTERNET** [www.caop.nl](http://www.caop.nl)

**E-MAIL** [info@caop.nl](mailto:info@caop.nl)

## INFORMATIE

Voor meer informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: [l.spaans@caop.nl](mailto:l.spaans@caop.nl)

# vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-94-90171-16-2



9 789490 171162 >