



Bouwen aan vertrouwen

Visie Zeger van der Wal
1 december 2021

Visie Zeger van der Wal

Bijzonder hoogleraar Ien Dales leerstoel

Bestuur en beleid in het tijdperk van gezagsturbulentie

Het gezag en de legitimatie van traditionele publieke instituties en structuren staan onder druk. De Arabische lente, Occupy Central, de onverwachte verkiezingszeges van Trump en Macron en Brexit zijn daar internationale verschijningsvormen van. Dichter bij huis zien we dat zittende regeringen en coalities zelden de rit nog uitzitten, individuele bestuurders steeds vaker voortijdig aftreden en nieuwe politieke bewegingen die agressief tegen de 'zittende macht' en 'de elite' aanschoppen electoraal hoog scoren. Recente, in de media breed uitgemeten, affaires rondom de kinderopvangtoeslag, de gaswinning in Groningen en de formatie zetten het vertrouwen en gezag van ons openbaar bestuur verder onder druk. De zich voortslepende COVID-crisis lijkt structurele verdeeldheid en een blijvende deuk in het gezag van onze overheid te veroorzaken.

Wat is er nu precies aan de hand? De mores van nieuwe media en voortdurende beschikbaarheid van (des)informatie in combinatie met doorgeschoten politieke scoringsdrift hebben een klimaat van 'hypertransparantie' en 'hyperverantwoording' gecreëerd. Overheidshandelen wordt door assertieve stakeholders steeds kritischer, ongeduldiger en soms ronduit onrealistisch beoordeeld. Als gevolg hiervan ontstaat een onvoorspelbare dynamiek rondom gezag en vertrouwen. Hierbij gaat het overigens niet sec om het eroderen van gezag zoals simplistische analyses suggereren, maar om een fluïde, soms onvoorspelbare toekenning, gunning en ontneming van gezag. Dit fenomeen wordt hier geduid met gezagsturbulentie.

Traditionele partijstructuren en zuilen die lange tijd bronnen van gezag en vertrouwen waren voor de duidelijk aanwezige stromen in ons land, doen er dit proces steeds minder toe¹. Aan populistische nieuwkomers die het wantrouwen van burgers weten te vertalen in aansprekende slogans, wordt juist snel veel gezag verleend. Gezag dat zij overigens razendsnel weer kunnen kwijtraken omdat ze hooggespannen verwachtingen toch ook niet waar blijken te kunnen maken.

In de samenleving zien we daarnaast dat invloed en gezag soms bijna gelijkgeschakeld worden, terwijl deskundigheid of formele positie minder van belang lijken (denk bijvoorbeeld aan het gezag van influencers onder jongeren). Aan meer traditionele bronnen en bastions van deskundigheid zoals wetenschappers of ervaren bestuurders, wordt juist niet zonder meer gezag toegekend. Sterker nog: steeds vaker lijkt het tegenovergestelde het geval. Het groeiende wantrouwen jegens traditionele experts tijdens de COVID-crisis is daar een sprekend en ook zorgelijk voorbeeld van. Uiteraard bestaan er hierbij significante verschillen tussen verschillende typen burgers die elk hun eigen redenen hebben om autoriteiten te vertrouwen of juist te wantrouwen².

¹ https://www.rug.nl/about-ug/latest-news/events/inauguration/2018/oratie-dhr.-prof.dr.-c.f.-van-den-berg_-steeds-hoger-aan-de-wind_-de-toekomst-van-consensusbestu?lang=en

² Zie Motivaction (2013), het SCP (2015) en de WRR (2012) voor diverse intrigerende typologieën en analyses. Motivaction (2013). Mentaliteitstrends 2013. Amsterdam: Motivaction. SCP (2015). De Sociale Staat van Nederland. Den Haag: SCP.

Vijf manifestaties van gezagsturbulentie

Stakeholders:

- 1. Accepteren niet langer (zo maar) formele, traditionele autoriteitsstructuren**
Cultureel, historisch of erfelijk vastgestelde autoriteitsstructuren garanderen geen loyaliteit meer
- 2. 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 autoriteit³. Deze ontwikkeling manifesteert zich ook binnen publieke organisaties, met een nieuwe generatie kenniswerkers die weinig onder de indruk is van formele machtstuitoefening door managers. In populaire managementboeken als *Never mind the bosses*, wordt zelfs de 'dood van de onderwerping' op de werkvloer voorspeld en gepropageerd⁴.
- 3. Lopen steeds vaker achter directe behoeftenbevredigers aan**
Stakeholders verlenen autoriteit aan diegenen die direct hun korte termijn behoeften kunnen bevredigen. Ze hangen steeds minder vaak een "grote" ideologie, stroming of overtuiging aan. Ze interacteren met kleinschalige, ad hoc gemeenschappen in plaats van met traditionele politieke en administratieve instituties⁵. Hier verschilt autoriteitsturbulentie fundamenteel van de anti-autoritaire bewegingen in de jaren zestig en zeventig. Toen was men overtuigend 'socialist', 'confessioneel' of 'liberaal'. Tegenwoordig zijn we in onze rol van kiezer in toenemende mate promiscue, en soms ronduit opportunistisch, hetgeen verkiezingsuitslagen laten zien. Nieuwe partijen presenteren zich ook steeds vaker als activistische one-issue bewegingen.
- 4. Eisen dat de overheid à-la minute levert**
Stakeholders monitoren en bekritisieren overheidsprestaties op ongeduldige en soms ronduit onrealistische wijze⁶ en hebben daar ook steeds meer de tools en mogelijkheden voor. Publieke organisaties en hun leiders zitten daarbij in een bijna onmogelijke positie. Reageren door minder transparant te zijn (als dat al zou kunnen), leidt waarschijnlijk alleen maar tot meer wantrouwen.

³ Zie bijvoorbeeld Heifetz e.a. (2009) en ook Rothkopf (2008). Heifetz, R.A., M. Linsky & A. Grashow (2009). *The Practice of Adaptive Leadership*. Boston: Harvard Business Press. Rothkopf, D. (2008). *Superclass: The global power elite and the world they are making*. New York: Macmillan.

⁴ Ryde, R. (2012). *Never mind the bosses: Hastening the death of deference for business success*. New York: John Wiley & Sons.

⁵ Vergelijk Dalton (2004) en ook Mair (2013). Dalton, R.J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press. Mair, Peter (2013). *Ruling the Void. The Hollowing Out of Western Democracy*. New York: Verso Books.

⁶ Baetens, T. (2013). De ambtenaar als 'frontlijnwerker'. *Academie voor overheidscommunicatie*, April, 1-4.

5. Ervaren de 'onttovering' van publiek bestuur en leiderschap

De onvermijdelijke irrationaliteit en incompetentie die publieke leiders en instituties soms ook ten toon spreiden (zeker afgezet tegen de torenhoge verwachtingen) is derhalve voor iedereen te zien⁷. Het 'glazen huis' is 'echt', permanent en digitaal – een proces dat verder wordt versterkt door internationale fenomenen als WikiLeaks en in Nederland bijvoorbeeld door de vele voorstellen voor de zogenoemde 'nieuwe bestuurscultuur'.

⁷ Hart, P. 't (2014). Ambtelijk Vakmanschap 3.0. De zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager. Den Haag: VOM.

Turbulentie op verschillende niveaus

Laten we wat specifiek inzoomen op externe en interne verschijningsvormen van gezagsturbulentie en de concrete gevolgen voor bestuurders en ambtenaren. In de omgeving van publieke organisaties speelt turbulentie op twee manieren. Ten eerste zijn burgers in hun diverse rollen – die van cliënt, kiezer en co-producent – steeds assertiever richting het openbaar bestuur. Dat kan zich uiten in meer betrokkenheid bij bestuur en beleid, die overigens niet vanzelfsprekend gepaard gaat met het geduld en de inlevendheid die zulke betrokkenheid nu eenmaal vereist, maar ook in afkeer en wantrouwen. ‘Evidence’ die vanuit de overheid gedeeld en gecommuniceerd wordt, waarbij juist sprake is van een veel grotere mate van openheid dan in de vorige eeuw, wordt niet vanzelfsprekend als ‘waar’ en gezaghebbend beschouwd.

Sociale media maken het daarbij eenvoudig om zelf deskundige te spelen en losjes met grafieken en data te strooien, om zo gaten te schieten in de bewijsvoeringslijn (en dus het gezag) van publieke organisaties. Vroeger spraken we van 17 miljoen bondscoaches; nu spreken we van 17 miljoen virologen. Onrust zaaien en wantrouwen aanwakkeren is in het afgelopen decennium zelfs een expliciet politiek verdienmodel geworden.

Opereren binnen deze context vereist niet alleen van bestuurders een veelzijdig repertoire van communicatieve vaardigheden. Dit geldt ook voor ambtenaren die in toenemende mate direct met stakeholders interacteren en communiceren, en daarnaast zullen moeten accepteren dat hun traditionele bron van gezag richting zowel stakeholders als politieke baas – ‘being most expert’ – aan inflatie onderhevig is.

Dat brengt ons bij de tweede externe vorm van gezagsturbulentie. Door electorale ontwikkelingen en onze ‘mediacratie’ ontstaan steeds snellere politieke leiderschapswisselingen en komen populistische, charismatische leiders op die (plotsklaps) veel gezag verwerven. Dealen met onconventionele politieke bazen stelt nog hogere eisen aan de omgevingssensitiviteit en politiek-bestuurlijke behendigheid van ambtenaren dan al het geval was. Het is denkbaar dat er daarbij steeds meer oneigenlijke druk⁸ wordt ervaren, terwijl de ruimte voor loyale tegenspraak⁹ kleiner wordt. Externe gezagsturbulentie raakt dan heel direct de werkvloer en heeft gevolgen voor cultuur en werkbeleving.

Binnen organisaties ontstaan daarnaast ook gezagsvacuüms omdat nieuwe generaties medewerkers minder geneigd zijn top-down vormen van management en leiderschap te accepteren, laat staan zich daardoor te laten motiveren¹⁰. Zij worden in beweging gebracht door de betekenis en impact van hun werk. In die context verkrijgen leidinggevendenden gezag met een aansprekend verhaal en de (visuele en multimedia-)presentatie die daarbij verwacht

⁸ Heres, L. & Bovens, C. (2020). Spanningen in het grijs. Over de conceptualisering en operationalisering van oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijke omgeving. Utrecht: USBO.

⁹ Van der Meer, F.M. & Dijkstra, G.S.A. (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach. *International Journal of Public Leadership*. DOI 10.1108/IJPL-12-2020-0113.

¹⁰ Wal, Z. van der (2017). *The 21st Century Public Manager*. London: Macmillan Education.

wordt. Dat de baas 'directeur' of 'afdelingshoofd' op het visitekaartje heeft staan, of een formele machtspositie heeft die stoelt op decennialange institutionele ontwikkeling en historie, doen er steeds minder toe¹¹.

Ambtenaren en bestuurders zien zich derhalve zowel in hun externe als interne werkomgeving geconfronteerd met steeds assertievere stakeholders die vragen: 'what have you done for us lately?'¹² en 'laat maar zien dat jij mijn vertrouwen verdient en met gezag jegens mij kan opereren!'. Zij zullen derhalve steeds opnieuw gezag moeten verwerven, verdienen en behouden: dit gezag wordt daardoor sterk resultaatafhankelijk en verre van vanzelfsprekend¹³.

Dealen met externe en interne gezagsturbulentie: twee strategieën

Om op de verschillende onderscheiden niveaus met gezagsturbulentie om te kunnen gaan, en als publieke organisatie effectief te blijven presteren zodat gezag, vertrouwen en legitimiteit overeind blijven, worden hier twee strategieën onderscheiden op basis van recent onderzoek en best practices. De eerste strategie heeft met name betrekking op hoe ambtenaren en bestuurders met gezag in de buitenwereld opereren, in interacties met maatschappij en eindgebruikers van publieke diensten in het bijzonder. De tweede strategie heeft juist betrekking op hoe ambtelijk leidinggevendenden binnen organisaties hun gezag kunnen (her)verdienen en effectief kunnen laten gelden in interactie met een nieuwe generatie mondige kennismedewerkers.

1. Slimmer verkopen en communiceren van beleid door storytelling en design thinking

In het verleden konden bestuurders en ambtenaren met hun formele machtspositie en traditioneel erkende expertise stakeholders eenvoudiger overtuigen. 'Strijd om beleid', een van de meest gebruikte definities van politiek, is er uiteraard altijd geweest. Nieuw is het bij voortdurend in twijfel trekken van de 'evidence' die in beleidsdiscussies centraal staat. Ook als deze van internationaal gerespecteerde instituten afkomstig is die al decennia of soms eeuwen informatie leveren. Daarbij speelt ook mee dat van steeds meer verschillende stakeholders en hun netwerken 'toestemming' en legitimiteit verkregen moet worden om te handelen, in wat Harvard-collega Mark Moore de 'autoriserende omgeving' noemt¹⁴.

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

¹¹ Van der Wal 2017.

¹² Vergelijk 't Hart 2014: 22.

¹³ Scott, W.R. (1992). *Organizations: Rational, natural and open systems* (3e ed.), Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall; Suchman, M. C. (1995). *Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches*. *Academy of Management Review* 20 (3): 571–610.

¹⁴ Moore, M.H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

gesproken over ‘stakeholder-proliferatie’ om het groeiend aantal stakeholders en de toename en intensiteit van het aantal interactiemomenten te duiden¹⁵.

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 ambtenaar of bestuurder aan werkt. Daarnaast zorgen nieuwe technologieën ervoor dat een sluwe enkeling binnen een paar dagen net zoveel invloed kan genereren als de meer traditionele luizen in de pels, zoals Milieudefensie, VNO-NCW of een lokaal (‘leefbaar’) burgerschapsinitiatief, om maar eens een aantal heel verschillende stakeholders te noemen.

Effectief opereren ten tijde van gezagsturbulentie vereist dus interactie met een veelvoud aan stakeholders, agenda’s en allianties, op de daarbij passende platformen en in de bijpassende toon en taal. Daarbij hoort voor ambtenaren ook een andere rol dan alleen die van adviseur ‘achter de schermen’. In toenemende mate zullen zij ook ‘op het podium’ beleidvoornemens en beslissingen – en nog beter: gerealiseerde resultaten en prestaties – moeten verantwoorden, ‘framen’, ‘branden’ en verkopen¹⁶, zowel fysiek als digitaal. Daarbij complementeren korte videoclips, tweets en slimme slogans het traditionele repertoire van de dikke, technische beleidsnota. ‘Storytelling’ wordt daarmee een belangrijk onderdeel van de gereedschapskist van de publieke functionaris. Het aanbod cursussen en trainingen op dit gebied groeit ook explosief.

Maar met alleen mooie verhalen vertellen zijn we er nog niet. Eindgebruikers van publieke diensten willen ook resultaat zien en dat resultaat in toenemende mate mede vormgeven. Tegemoetkomen aan dit verlangen – of soms de harde eis – van cocreatie of coproductie vereist ook nogal wat van ambtenaren en bestuurders. We weten immers uit onderzoek dat participatieve processen zorgvuldig moeten worden ontworpen en geoperationaliseerd; verwachtingsmanagement ten aanzien van de mate waarin input van stakeholders ook daadwerkelijk wordt meegenomen, is hierbij van cruciaal belang¹⁷.

Een toepassingsvorm die in toenemende mate als positief wordt ervaren door zowel ambtenaren, bestuurders als stakeholders, en dus bijdraagt aan het herwinnen van gezag en vertrouwen, is bekend onder de naam design thinking. Dit betekent net zoveel als: vanuit de wensen en behoeften van de potentiële eindgebruiker diensten en producten ontwikkelen, eerst in (vaak fysiek in elkaar geknutselde) prototypen, om deze vervolgens in verschillende

¹⁵ Vielmetter, G., & Sell, Y. (2014). Leadership 2030: the six megatrends you need to understand to lead your company into the future. AMACOM Div. American Management Association.

¹⁶ Bruijn, H. de (2011). Framing. Over de macht van taal in de politiek. Amsterdam: Atlas; Eshuis, J. & E. H. Klijn (2012). Branding in governance and public management. London: Routledge.

¹⁷ Van der Wal (2017).

testrondes samen met eindgebruikers te perfectioneren. Ik heb de methode zelf in workshops mogen toepassen en het enthousiasme en de creativiteit die loskomen tijdens het ontwerpproces zijn ongekend. En bovendien aanstekelijk.

Deze positieve ervaringen roepen de vraag op of regelingen voor kinderopvangtoeslag en andere onnodig complexe beleidsuitwerkingen er anders uit hebben gezien als ze hand in hand met toekomstige eindgebruikers waren ontworpen – juist ook minder geletterde en lager opgeleide stakeholders. Wellicht had het hele stelsel er dan al anders uitgezien: een simpele, sociale versie van een ‘flat tax’ gecombineerd met gratis kinderopvang bijvoorbeeld?

Dergelijke voorstellen zijn al vaak gedaan. Ze zouden ook zomaar onderdeel kunnen zijn van een nieuw regeerakkoord en – in brede zin – van de afgedwongen ‘nieuwe bestuurscultuur’. Toch vraagt structurele inbedding van cocreatie met eindgebruikers nog wel wat gegeven de wijze waarop beleidscyclus in Nederland nu georganiseerd is, waarbij meer middelen, tijd en energie in abstracte beleidsformulering gaan zitten dan in beleidsuitvoering.

2. Met gezag samenwerken en leidinggeven aan de nieuwe generatie assertieve kenniswerkers

In 2007 verscheen het boek *Leiding geven aan professionals? Niet doen!* van voormalig Philips-medewerker Matthieu Weggeman. Zijn voornaamste argument was dat het managen niet alleen lastig is, maar vaak ook contraproductief. Dit argument speelde in de jaren daarna een prominente rol in diverse debatten over beroepstrots en het volgens sommigen doorgesloten managementdenken in het publieke domein¹⁸. Tegelijkertijd verschenen er stapels met rapporten en studies over de zogeheten millennials of Generatie Y, overigens niet allemaal even gezaghebbend of van hoge kwaliteit, die alleen aangetrokken, behouden en gemotiveerd zouden kunnen worden met nieuwe, meer informele vormen van organiseren en leiding geven¹⁹.

Millennials zijn inmiddels de publieke managers van vandaag en de opvolgende ‘Gen Y’, waarvoor betekenisvol bezig zijn, digitaal werken en continue ontwikkeling nog belangrijker lijken te zijn, stroomt alweer vanuit de collegebanken het publieke domein in. Los van eigenschappen die specifieke generatiecohorten worden toegedicht, hebben individualisering, een steeds hoger opleidingsniveau en toegang tot informatie structureel een generatie kenniswerkers gecreëerd die niet vanzelfsprekend gezag gunt en verleent. Hoe kun je als publieke manager ‘buy-in’ verkrijgen van dit type medewerkers om organisatiedoelstellingen te realiseren? Hoe geef je met gezag leiding en hoe blijf je dit gezag verdienen, waarbij de gunfactor een belangrijke rol speelt?

Allereerst is van belang te onderkennen dat jongere medewerkers maar al te vaak ondervinden dat ze weinig ‘voice’ hebben in besluitvormingsprocessen, terwijl nieuwe generaties nu juist

¹⁸ Noordegraaf, M. (2015). *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*. London: Macmillan Education.

¹⁹ Voor een kritisch overzicht, zie: Van der Wal (2017).

van nature vaardigheden beheersen die bij deze tijd passen. Cijfers over bijvoorbeeld traineeprogramma's laten zien dat getalenteerde nieuwelingen in wiens ontwikkeling aanzienlijke investeringen zijn gedaan, vaak na drie tot vier jaar de overheid verlaten omdat ze onvoldoende ervaren dat ideeën over de organisatie van het werk serieus genomen worden. Vaak zijn ze juist binnengehaald met die belofte, als onderdeel van gelikte campagnes die noodzakelijke bureaucratische kenmerken van overheidswerk bewust onderbelichten²⁰. Betekenisvolle managers weten overtuigend over te brengen waarom bepaalde geïnstitutionaliseerde processen en gebruiken nodig zijn en blijven (hetgeen overigens ook enig begrip en geduld vereist van nieuwe intreders), maar zijn tegelijkertijd in staat kritische nieuwe geluiden en suggesties serieus te nemen en ook te incorporeren.

Een specifiek kerninstrument hierbij is 'reverse mentoring'. HR-programma's op dit gebied zorgen dat traditionele vormen van mentoring structureel worden aangevuld met buddy-structuren waarbij een 25-jarige bijvoorbeeld een 58-jarige coacht in het opzetten van beleidscampagnes op Twitter. Onderzoek laat consistent zien dat zowel senior- als junior-deelnemers aan omgekeerde mentoring meer arbeidstevredenheid, collegialiteit, en gevoelens van nut en inclusie ervaren dan collega's die niet aan zulke programma's deelnemen²¹. Zulke programma's moeten dan wel worden geframed als mogelijkheden tot wederzijds leren en niet als het adresseren van 'skills gaps', omdat dat weerstand en twijfel tot gevolg kan hebben.

Tot slot. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard, zo luidt het bekende gezegde. Bouwen aan vertrouwen door het herstellen en 'hernemen' van gezag en legitimiteit is een proces van de lange adem. Investeren in de vaardigheden die passen bij het overtuigen en meenemen van stakeholders in het huidige tijdperk zijn van belang. Maar nog belangrijker is misschien wel dat politici en ambtenaren hun voorbeeldfunctie serieus nemen vanuit het besef dat zorgvuldig opgebouwd gezag en vertrouwen snel verspeeld zijn wanneer beloften richting stakeholders minder oprecht zijn dan ze lijken, of zo onrealistisch zijn dat ze nimmer kunnen worden nagekomen.

²⁰ Van der Wal (2017).

²¹ 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.



CAOP
Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

Mail voor meer info:
redactie@caop.nl