

Arno F.A. Korsten

Grote klasse!

*Op zoek naar
excellente ambtenaren
en leiderschap*

Prof.dr. A.F.A. Korsten

Grote klasse!

Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap

Deze publicatie werd mogelijk gemaakt dankzij financiering van de productie door **Beljon + Westerterp**

Copyright 2005 Arno F.A. Korsten
Uitgever Open Universiteit Nederland
Isbn 90 358 2295 1

Ten Geleide

De Nederlandse overheid doet het in landenvergelijkend perspectief redelijk goed. Ik sprak daarom in 1992 van 'de fabelachtige overheid'. Maar in Nederland en vele andere landen bestaat tegelijk vrij veel kritiek op de regelverdichting en op ambtenaren. Ambtenaren komen in veel spotprenten voor. Af en toe kankeren op ambtenaren is in bepaalde kringen zelfs gemeengoed. Van de ambtenaren zelf noemt menigeen als vervelendste aspect van het werk hun baas. Deze kritiek gaat niet zelden gepaard met fulmineren tegen specifieke overheidsorganisaties, afhankelijk van de eigen functie die men daarin vervult. Onderwijzers grommen op het te veranderingsgezinde ministerie van onderwijs en automobilisten op de files veroorzakende wegwerkzaamheden van het ministerie van verkeer. Recreanten en natuurliefhebbers brommen op een ministerie van ruimtelijke ordening, dat teveel woningbouw in buitengebied van landschappelijke waarde zou toelaten. Bestuurskundigen spreken daarom wel van *'bureaucracy bashing'*. Die kritiek is soms terecht maar die heeft me ook gestoord. Zijn er dan geen goede, zelfs excellente ambtenaren? Worden er geen *'majeure'* prestaties door ambtenaren verricht? Natuurlijk bestaan er excellente ambtenaren en worden er positieve prestaties verricht, maar het is nog zelden verkend en opgeschreven. *'Positief opvallen'* en zelfs *'succes boeken'* ('herausragend' zijn) is blijkbaar niet zo eenvoudig aan te geven.

'Succes' vreemd woord

Dat denken in termen van succes niet makkelijk afaaat, is voor een deel terug te voeren op het feit dat succes een woord is dat lang niet met ambtenaren in verband gebracht is. Waardering wordt in andere termen gevat. Maar goed ook, hoor ik u denken. Een ambtenarenorganisatie is geen voetbalclub. Een ambtenaar hoort loyaal, betrouwbaar en dienstbaar te zijn, mag misschien vooraanstaand zijn, maar over 'succesvol' spreken politici, bestuurders en journalisten zelden. Eerst recent komen we dit woord meer tegen, getuige bijvoorbeeld boektitels als *'The effective public manager - Achieving success in government'*. Ook dan nog is succes blijkbaar meer een woord voor de ondertitel. Intussen wordt beoogd dat ambtenaren Flexibel, Omgevings-, Resultaat- en Samenwerkingsgericht moeten zijn: de FORSe ambtenaar figureert in een advies aan de regering van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Als resultaatgerichtheid als adagium opkomt, dan ook maar de kwalificatie 'excellent' mogelijk maken?

Arendsoog

De vraag naar excellentie van individuele centrale leidinggevenden wordt om verschillende redenen intrigerender. Het lijkt er op dat er voor de leidinggevende als persoon die voorop kan gaan, die onaantastbaar leiding geeft, verminderd sprake is van een kans op excelleren. Waarom? Ten eerste is sprake van een beweging naar meer verantwoordelijkheid voor werknemers. Werknemers zijn beter opgeleid, kritischer en zelfbewuster geworden en je kunt daarom meer aan hen overlaten (Jensma, 1996). Deze *'empowerment'* - beweging ontlast de top maar belemmert uiteindelijk niet dat een leidinggevende voorop loopt. Maar er is een tweede factor. Projectmanagement marcheert op en er ontstaan meer zelfsturende teams. Deze beweging sluit naadloos aan op de empowerment - beweging. Ook vanuit dit perspectief kalft de verantwoordelijkheid van de centrale leidinggevende af, hoewel daar tegenover te stellen is dat verticaal leiderschap plaatsmaakt voor meer delegatie en meer horizontale

verhoudingen. Daar blijft het niet bij. Een derde factor houdt in dat de centraal verantwoordelijke zijn eigen verantwoordelijkheid meer horizontaal deelt met mede leidinggevend. Er kwamen immers bestuursraden en managementteams, waarin de verkokering bestreden wordt. Wat kunnen leidinggevend in een ambtelijke organisatie *alleen* nog makkelijk voor elkaar krijgen nu er managementteams en bestuursraden zijn gevormd, zelfsturende teams ontstaan en van veel een project met projectleiders gemaakt wordt? Niet heel veel. We leven in een tijd waarvan wel gezegd wordt: *'velen (be)sturen of managen zichzelf en nog maar weinig anderen'*. Leidinggevend moeten in de rijksdienst ook nog eens per vijf jaar van plek wisselen (het ABD - beleid), dus als ze een beleidsterrein of organisatie eenmaal in de vingers hebben, moeten ze alweer verkassen. Blijft er dan nog wat over om in te excelleren? Waar iedereen betrokken is bij het uitzetten van de koers, kan verantwoordelijkheid zelfs zoek raken en ontstaat mogelijk zelfs een eindeloze brei van besluiteloosheid, door – en afschuiven. Dan kan er echter toch weer een roep komen om een soort Arendsoog, met Witte Veder de held uit de jeugdboeken van Nowee. Waar management zo breed werd opgevat dat leiding geven bijna uit de inhoud van managementboeken verdween, moest wel een roep om leiderschap opkomen. Sinds enkele jaren verschijnen er ook weer meer boeken over leiderschap.

Stelling

Verwondering over de kritische bejegening en kwalificaties van ambtenaren, de empowerment – beweging, de verschuivende verantwoordelijkheden en de roulatie van topambtenaren was de aanleiding voor dit essay. Het onderwerp is de vraag of excellentie daadwerkelijk wel of niet bestaat, welke beelden van excellentie voorkomen, in welke perioden welke type excellentie van ambtenaren wordt gevraagd en of wellicht zelfs ambtelijk 'sterrendom' mogelijk is en zo ja, wanneer. De stelling die ik betrek is dat eminente ambtenaren inderdaad bestaan en ook ambtelijke helden, de zogenaamde *'public heroes'*, zoals er ook in de sport *sporthelden* opstaan. Maar bijzonder excelleren is een episode in het levensverhaal van een leidinggevende ambtenaar. De sterren van de hemel spelen kan een topvoetballer alleen tijdelijk. Zo is het ook met ambtelijke toppers. Ze excelleren als er een krachtige verbinding bestaat tussen wat de leidinggevende (een leider?) aan macht heeft, weet wat hij kan en wil, dit goed spoort met de organisatiedoelen, de medewerkers meegaan in een beweging en de omstandigheden ook meezitten. Zonder dat kan een topper weinig uitrichten.

Twee sporen

Ik volg voor mijn betoog twee sporen, een in de *breedte* en een meer in de *diepte*. Het breedtespoor is gericht op het krijgen van een overzicht over wat excellentie volgens ambtenaren zelf en onderzoekers is en hoe excelleren in de tijd verschuift. Daarvoor maak ik gebruik van internationaal en nationaal survey-onderzoek onder veel (geënquêteerde en geïnterviewde) ambtenaren. Daarbij laat ik het niet. Ik heb in een tweede spoor ook geprobeerd om zicht te krijgen op enkele sterren onder *'herausragende'* personen, die – net als topvoetballers - een sterke *periode* kenden. Dat is een niet eenvoudige klus. Ik haal in deze publicatie drie personen naar voren, die ik alle drie ontmoet heb, de een langer dan de ander. Ze rezen volgens mij in een bepaalde episode van hun werkzame leven boven anderen en boven zichzelf uit.

Het gaat om Arthur Docters van Leeuwen (in zijn tijd als 'baas' van de Binnenlandse Veiligheidsdienst), Roel in 't Veld (als puinruimer bij Studiefinanciering) en John Neervens

(die in de periode 1994-2000 een cultuurslag met het grootste pensioenfonds van Nederland probeerde te maken). Twee van de drie heb ik een tijd van nabij meegemaakt. Ik las interviews met alle drie, bekeek publicaties van hun hand en over hen in tal van personeelsbladen, tijdschriften of boeken, en had in de loop der jaren enige gesprekken met mensen die hen van nabij kenden en kennen. Ik ga na hoe ze in hun 'heroïsche' periode te werk gingen. Dat is kritisch stijlonderzoek gerelateerd aan een episode. Aan heldenverering probeer ik te ontkomen. Heel moeilijk is dat ook weer niet. Heldendom kent namelijk een schaduwzijde. Helden roepen immers tegenreacties op, intern en 'en plein public'. Niet iedereen loopt met een held weg. Zoals Johan Cruyff wel betiteld is als niet meer dan een voetballer, een goede weliswaar maar toch ook een met een spraakgebrek.

Strikt genomen, waren niet alle drie leidinggevend ambtenaar in de gewone zin. Docters was ambtenaar, zij het bij de BVD door de taak van de organisatie van een bijzondere soort. In 't Veld was als verlengstuk van zijn baan als directeur-generaal op het ministerie van Onderwijs gedelegeerd bestuurder en het ABP – na de privatisering een stichting - komen we tegenwoordig in de Staatsalmanak 2004 zelfs niet meer tegen. Maar daarover niet getreurd. In 't Veld viel eind jaren tachtig onder de ministeriële verantwoordelijkheid en Neervens was met zijn ABP in 1994 nog niet op afstand gezet. Eerst in 1996 zou dat het geval zijn.

De hier te behandelen 'sterren' toonden zich stuk voor stuk toegewijde overheidsdienaren die in een bepaalde context optraden als succesvol verandermanager en toen – in die context - veel verbeeldingskracht ontwikkelden, durf om risico's te nemen, onorthodox aan de gang gingen en over communicerend vermogen beschikten. Ze kenden bovendien de wetten van de macht. Twee van de drie, Docters van Leeuwen en In 't Veld, werden op een bepaald moment niet alleen bejubeld maar ook controversieel verklaard. Docters kreeg – overigens in een andere functie dan BVD-baas - ruzie met minister Winnie Sorgdrager en Roel in 't Veld moest vrij snel na zijn latere aantreden als staatssecretaris opstappen. Daar waren beiden niet blij mee! Getoond heldendom is blijkbaar geen garantie voor eeuwige roem en succes op alle volgende werkplekken.

Begrenzing

Mijn onderzoek kent levensechte beschrijvingen maar heeft ook enkele grenzen. Voor het dieptedeel: drie personen, drie analyses. Niet meer. Ik had andere personen kunnen kiezen, maar dat zou een groter onderzoek hebben betekend. Daarom viel onder meer de leiding van de Belastingdienst af. Ook moest ik bijvoorbeeld afzien van een schets van Ad Geelhoed, voormalig secretaris-generaal op Economische Zaken en op Algemene Zaken (zie Rhodes & Weller, 2001). Ook liet ik het portretteren van lokale en provinciale leidinggevende ambtenaren na.

De tweede beperking houdt in dat ik niet beoog het laatste woord gezegd te hebben over wat de drie hier belichte personen in hun roemruchte periode deden. Ik was in de periode van onderzoek immers geen Günter Walraff die 'undercover' ging om de situatie van Turken in een Duitse fabriek te bestuderen. Ik heb de drie niet steeds in vermomde vorm vergezeld. Daar staat tegenover dat ik een grote hoeveelheid informatie van en over hen heb verwerkt.

Dit overzicht biedt - ten derde - bovendien *geen* mogelijkheid om uitspraken te doen over *alle* bovengemiddeld functionerende, excellente ambtenaren. Het zou naïef zijn om te willen

generaliseren. De pretentie om enige algemene uitspraken te doen over excellente ambtenaren heb ik wel (het breedte-element) maar over ambtelijke helden ben ik iets bescheidener. Dat komt omdat sterrendom voornamelijk *situationeel* is. De drie zijn geen Superman-typen, die overall een klus kunnen klaren. Wie een keer bovengemiddeld goed blijkt, is dat alleen als de taak en de omstandigheden meezitten.

Wat wil ik bereiken?

Doel van dit betoog is uiteindelijk om een lans te breken voor erkenning van excellentie in het openbaar bestuur en voor de durf om (meer) te excelleren. Vandaar de titel 'Grote klasse!'. Ik probeer lezers uit de praktijk van de ambtelijke wereld te stimuleren om na te denken over wat bijzonder functioneren, excelleren, eigenlijk is of niet is en hoe er te komen. Dat door deze beschouwing zonder meer veel excellente ambtenaren zullen opstaan, verwacht ik niet. Daarvoor is een boek niet genoeg.

'Excellent functioneren' wordt actueel nu veel overheidsorganisaties in hun personeelsbeleid zijn overgegaan op het werken met competentiediagnosen en -profielen. Een provinciebestuur tekent in een recente nota voor medewerkers aan: 'Jaarlijks evalueer je de resultaten en ontwikkelingen met je manager en wordt je hierop beoordeeld op een driepuntsschaal: excellent, goed, matig/slecht. Op basis van deze beoordeling groeit je structurele beloning'. 'Excellentie' wordt dus erkend als mogelijkheid. Maar van een analyse van het werken met competenties in gemeenten en provincies, hoe boeiend ook, moest ik hier afzien. Hoeveel medewerkers straks het stempel 'excellent' verwerven, wellicht maar heel tijdelijk overigens, weet ik niet. Dat vergt ander onderzoek.

Ik hoop dat veel lezers genoeg beleven aan deze publicatie.¹ Het laatste woord is over 'Grote klasse!' in de ambtelijke dienst natuurlijk nog niet gesproken. Als ik het debat wat heb kunnen stimuleren, ben ik tevreden.

Arno F.A. Korsten

Heerlen/Schimmert, 12 januari 2005

¹ Ik dank de volgende personen die met mij discussieerden over dit onderwerp of een conceptversie van dit essay van commentaar voorzagen: Albert Kampermann (Open Universiteit Nederland), Rob Hoppe (Universiteit Twente), Mark van Twist (Berenschot; RU Nijmegen) en Gregor Rensen (Rijksopleidingsinstituut). Dank ook aan Danielle Schaepekens-Offermans voor de begeleiding in de laatste fase.

Een boekje als dit produceer je niet alleen. Ik dank *Beljon + Westerterp* voor de mogelijkheid dit boek te publiceren.

Inhoud

Ten Geleide

1 De veranderde eisen aan ambtenaren

2 Het gedrag van topambtenaren

3 Leiderschap door vier bestuurskundige lenzen bezien

4 Een excellente topambtenaar in vroeger tijd: Fock

5 De excellente topambtenaar in deze tijd: de significante ambtenaar

6 De excellente ambtenaar als entrepreneur: een beeld uitgewerkt

7 De excellente ambtenaar als conservator: een tegenreactie

8 Ambtelijke helden: eerste verkenning

9 Cultuurverandering bij het ABP

10 Ombouwen van de BVD door een 'change manager'

11 Crisismanagement bij de Dienst Studiefinanciering

12 Vergelijking van de heroïsche perioden

13 Ambtenaren kunnen boven zichzelf uitgroeien

Literatuur

De auteur

1 De veranderde eisen aan ambtenaren

Sinds jaar en dag kennen velen de eisen die ooit door Max Weber in publicaties aan ambtenaren werden gesteld, zoals onder meer het beschikken over vakbekwaamheid, toewijding, loyaliteit, erkenning van het politiek primaat. Wie niet over de grens wil gaan, kan ook terecht in de *'Inleiding tot de kennis van de ambtenaar'*, een licht ironisch werkje van oud-ambtenaar A. Alberts (1986).

De tijden zijn echter veranderd. De tijden van Max Weber en Alberts liggen al weer ver terug en overheden schoven op naar meer kwaliteitsstreven en bedrijfsmatigheid, niet alleen in Nederland. Met de eis van toenemende zakelijkheid en resultaatgerichtheid veranderden de eisen aan ambtenaren. Ze worden thans meer gezien als 'zakelijke' ambtenaar, 'entrepreneur' of publieke ondernemer. Ze moeten niet alleen voldoen aan de klassieke eisen van goed ambtenaarschap maar zich meer dan vroeger initiatiefrijk tonen, thema's binnen de overheidsorganisatie (proberen te) agenderen en een bestuurder als het moet intern aanspreken. Op teveel zakelijkheid is overigens ook kritiek gekomen, vooral na zaken als de Ceteco-affaire in Zuid-Holland. Een provincie-ambtenaar (Baarspul) toonde zich te initiatiefrijk en het ontbrak teveel aan controle op zijn functioneren.

Ambtenaren worden tegenwoordig meer en meer als professionals gezien. Oud-minister Jo Ritzen (1998) is daarover duidelijk in zijn boek *'De minister'*. Met tegenspraak van ambtenaren had hij geen problemen. Intern mag dat, zo stelt hij. Dat leidt tot nieuwe dilemma's en hier en daar tot problemen op het vlak van integriteit. Kan een ambtenaar een stuk schrijven op een opiniepagina in de fase dat de minister het standpunt nog niet bepaald heeft en zonder deze te raadplegen over het stuk? In de praktijk bestaan hiervoor 'aanwijzingen'. Een ambtenaar die in een dagblad een stuk wil publiceren over het beleidsdossier, dat hij in handen heeft en waaraan hij werkt, behoort dit te voren te bespreken met de leidinggevende en zal daar dan vermoedelijk vanaf moeten zien.

Meer en andere eisen

Bekijken we de eiscatalogus voor ambtenaren nader dan valt op dat zich in de loop van de tijd een *stapeling van eisen* heeft voorgedaan. Buiten de eisen die voortkomen uit het klassieke denken over ambtenaren, dat Max Weber verwoordde, en nieuwe eisen van bedrijfsmatigheid, moeten ambtenaren ook beschikken over nieuwere eisen die voortkomen uit onder meer de opstelling van de ombudsman en uit veranderende taken van ambtenaren (zie o.a. De Vries, 1997; Wille, 2002). Aan een boekhouder worden nieuwe, specifieke eisen gesteld. Voor een politieman zijn schietcapaciteiten geen overbodigheid maar komen er bijvoorbeeld communicatieve vaardigheden bij. Politie mensen moeten bovendien ontwikkelingen in de samenleving kunnen signaleren en duiden. Daarvoor werden ze recent op cursus gestuurd. Ook ambtenaren in bepaalde functieniveaus moeten zich aanpassen. Directeuren moeten niet alleen leiding geven maar ook kunnen coachen en bemiddelen en ze moeten over al de managementcompetenties beschikken die Quinn e.a. (1994) opsommen.

Welke eisen vooral aan ambtenaren?

Over welke kwaliteiten moet een ambtenaar tegenwoordig *vooral* beschikken? In het televisieprogramma *'De achterkant van het gelijk'* kwamen die aan de orde (7 oktober 2002). Tot

de deelnemers behoorden onder meer oud-sg Ad Geelhoed, oud-minister Winnie Sorgdrager, bestuurskundige Uri Rosenthal, SCP-directeur Paul Schnabel, EU-topambtenaar Koos Richelle, de directeur van Staatsbosbeheer en een oud-voorlichter. Deze minister en een topambtenaar kwamen tot een nagenoeg gelijklopend antwoord op de vraag naar de actuele essentiële eisen aan ambtenaren. Het antwoord kwam neer op de eis van integriteit, vakbekwaamheid, toewijding en betrokkenheid, en zicht op politieke verhoudingen. Dat geldt voor hen als de harde kern. Wie aan die eisen voldoet, krijgt waardering.

Rolmodellen

Maar wie excelleert als ambtenaar? Het gaat mij hier niet om de *'high potentials'*, noch om de klokkenluiders die misstanden signaleren. We laten ze hier buiten beschouwing. Wie zijn feitelijk actief en gelden als vooraanstaande, excellente ambtenaren die echt *'hors categorie'* zijn? Dat zijn vermoedelijk de personen waarover op recepties en daarbuiten door ambtenaren positief gesproken wordt, dus de rolmodellen. Excellente ambtenaren betekenen veel, ze boeken succes en zijn een voorbeeld voor anderen. Misschien zijn er zelfs ambtelijke helden onder de veelbetekenende ambtenaren die worden geprezen om hun heroïsche daden in een *bepaalde episode* in hun ambtelijk leven.

Maar excellentie zal afhangen van nader te bepalen criteria, die mogelijk in de tijd verschillen en mede bepaald worden door de manier van kijken. Is de excellente ambtenaar een zeer goede technocraat, een prima procesbewaker, een integere schatbewaarder of een voortreffelijke publieke ondernemer? Of is het iemand anders? Is het misschien een superbe veranderaar omdat tegenwoordig zo verschrikkelijk veel veranderprocessen plaatsvinden? Is het iemand die misschien het vmbo heeft opgetuigd, de basisvorming en het studiehuis, het stadsprovincieconcept of de UWV, of toepassing van het concept van shared services in de rijksdienst of gemeenten? Het antwoord komt verderop.

Ik ga er hier – om te beginnen - vanuit dat een excellente ambtenaar *een leidinggevende* is. Dat is een aanname. Bijgevolg komen ook leidinggevendens aan bod die heldendaden verrichtten en daardoor gelden als *'bureaucratic hero'*.

Vragen

De centrale vragen luiden:

- 1 Wat zijn excellente leidinggevende ambtenaren?
- 2 Wat zijn hun kenmerken en opvattingen?
- 3 Bestaan ambtelijke helden (*'bureaucratic heroes'*) en kunnen we die herkennen en aanwijzen?
- 4 Is een ambtelijke held misschien toch niet zozeer een zaak van kenmerken maar meer een procesgebonden kwalificatie en heeft *bureaucratic hero* zijn alles te maken met veranderingen op gang brengen en realiseren? We hanteren hier de hypothese dat ambtelijke helden wel excellente ambtenaren zijn, net als voetbalsterren al goede voetballers zijn, maar ze alleen onder bepaalde omstandigheden kunnen flonkeren. Wie schittert, is geen hollende dwerg op plateauzolen maar iemand die 'iets in huis heeft'. Niet iedereen die iets in huis heeft, komt overigens aan schitteren toe.

Deze vragen zijn betrekkelijk nieuw voor Nederland. Er ligt nog geen finale beschouwing die hierop veel antwoorden geeft. Dat betekent niet dat mijn antwoord speculatief wordt of een

vrijmoedige Picasso-achtige schets van wat ik beschouw als een excellente ambtenaar. Ik zal op zoek gaan naar onderzoek dat mij inzicht geeft in wat excellentie is.

Doel

Het betoog staat in dienst van de volgende functies: analyse; bezinning; correctie; stimulans.

Analyse: Ik probeer lezers uit de praktijk van de ambtelijke wereld te stimuleren om na te denken over wat bijzonder functioneren, excelleren, van leidinggevend eigenlijk is of niet is. Vandaar de titel 'Grote klasse!'. De beschouwing is echter geen equivalent van een Miss-verkiezing, in de vorm van verkiezing van *Mister of Miss Public Administration*; evenmin van de beste *Manager van het Jaar*.

Individuele bezinning: Een beschouwing over excellerende personen kan voor ambtenaren een referentiepunt vormen voor bezinning op eigen kwaliteiten. Te midden van discussies over waarden en normen kan een reflectie op ambtelijke waarden, zoals betrouwbaarheid en dienstbaarheid, immers geen kwaad.

Stimulans: Ik geef met een pleidooi voor erkenning van excellentie indirect een aanzet voor de durf om (meer) te excelleren. Daarvoor is een blik op de lijst van omstandigheden waarin excellerende ambtenaren functioneren natuurlijk interessant. Ik zal de drie helden, die meer deden dan zo maar excelleren, ook vergelijken. Echter, ik blijf ver weg van de mogelijkheid om een *bouwpakket voor de ideale baas* te geven.

Correctie: Door excellente ambtenaren hier naar voren te halen, is het bovendien mogelijk om een meer positief verhaal te brengen over de ambtelijke diensten tegenover de kritiek.

Dat door deze beschouwing zonder meer (veel) excellente ambtenaren zullen opstaan, verwacht ik niet. Daarvoor is een boek niet genoeg.

Indeling

Mijn betoog kent de volgende hoofdlijn. Ik richt me primair op (centrale) leidinggevend. Is excellentie te herkennen in studies van het gedrag van degelijke leidinggevend? Niet zonder meer, zo zal blijken. Dat is bij nader inzien begrijpelijk. Ik moet eerst een bril kiezen en opzetten om excelleren beter in beeld te krijgen. Aan bod komen daarom vervolgens enkele manieren van kijken naar excellente leidinggevende ambtenaren? Het zijn er vier die me brengen bij vier typen excellente leidinggevend. Ik heb dan dus vier brillen. Het opzetten van vier brillen leidt tot vier typen excellente ambtenaren. Komen die ook daadwerkelijk voor en zijn ze alle vier even wenselijk? Is een bepaalde manier van excelleren misschien tijdgebonden? Een brilmontuur is immers meestal niet tijdloos. Die vraag wordt aan de hand van een bepaalde topambtenaar, Cees Fock, bevestigend beantwoord. Fock, als topambtenaar in de rijksdienst actief in de jaren '45-'60 uit de vorige eeuw, blijkt veel te hebben gehad van een goed functionerende technocraat maar niet van een initiatiefrijke, naar buiten duidelijk zichtbare entrepreneur. Dat is verklaarbaar. 'Ambtelijk ondernemerschap' werd toen minder gevraagd of verwacht. Het waren de rustiger tijden van Beel, Drees en Romme (hoewel er de kwestie-Indonesië was). De excellente technocraat blijkt intussen echter geen wensbeeld meer, althans voor leidinggevend. Eerder is dat vermoedelijk de entrepreneur of schatbewaarder.

Excelleren, zo leert dit betoog, is blijkbaar wel mogelijk maar welk type dient zich aan wanneer ik de case-study (de schets van Fock) verlaat en vanuit breed empirisch onderzoek te werk ga? Een belangrijk onderzoek is verricht door de Amerikaan Robert Denhardt. Die

signaleerde de *significante*, lees veelbetekenende, ambtenaar als streefbeeld. Daarmee overstijgt ik de vier eerder gekozen brillen of beelden niet helemaal. De significante ambtenaar benadert het model voor deze tijd op een manier dat het een bepaald beeld, dat van de 'entrepeneur', in zich opneemt. Hoe kan het ook anders als zich veranderingsprocessen binnen de overheden voordoen en vernieuwingselan toeslaat. Dan zal initiatief, zo eigen aan 'entrepeneurs', getoond moeten worden. En vermogen tot vernieuwen. Op Nederland betrekking hebbend onderzoek, in de voetsporen van Denhardt verricht, bevestigt het streefbeeld van de significante ambtenaar. Maar tegelijk zegt dit onderzoek nog niet alles. Want spoort wat naar voren komt uit enquêtes met wat ambtenaren doen en met hun dilemma's? Is het slechts positief als een ambtenaar een ondernemend type is, een entrepeneur, is? Is er geen gevaar van *doorschieten* en de *grenzen van integriteit* naderen? Wordt de oriëntatie op de private sector zo niet te groot? Inderdaad. Er dienden zich affaires aan die teveel en ondoordacht 'ondernemen' binnen de overheid problematisch maken. Denk aan de Ceteco-zaak. Er is daarom een *tegenbeweging* gekomen contra teveel en ondoordacht 'ondernemen' in het openbaar bestuur. De significante conservator, de behoeder van het eigene van het openbaar bestuur, wordt daarop ten tonele gevoerd. Dat betoog doet excellentie als mogelijkheid echter niet verdwijnen. Excellentie blijft mogelijk. Een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur illustreert dit. Er bestaan veel uiteenlopende functies, waarin specifieke eisen worden gesteld. Maar de beweging binnen de overheid gaat meer dan tot voor kort – zeker in de rijksdienst - naar: meer Flexibiliteit in de inzet van ambtenaren, meer Omgevingsoriëntatie, meer Resultaatgerichtheid, meer Samenwerking (meer naar een FORSe ambtenaar dus). Aan deze criteria wordt nog vaak niet voldaan, zoals het kabinet-Balkenende II toegaf in een reactie op het advies. Er is bijvoorbeeld nog te vaak sprake van een eilandjescultuur terwijl er juist tussen diensten moe(s)t worden samengewerkt. De richting is daarmee gegeven. Excelleren dient de kant op te gaan van significantie en de FORSe ambtenaar. Waar prestatievergelijking tussen organisaties (dus benchmarking) optreedt, moet het ook mogelijk zijn om excellente ambtenaren te benoemen.

Maar welke van de excellente ambtenaren komen tot nog meer bijzondere daden en groeien uit tot een ster, zoals een voetbalheld in de voetbalsport? De echte helden blijken niet alleen FORS. Ze zijn omgevingsgericht, richten zich op resultaten en smeden teams maar zijn ook meer; het zijn daarenboven *veelbetekenende veranderaars*. Ik voer na een 'nominatie' drie markante personen ten tonele, die elk een heroïsche periode beleefden. Ze blijken te gloriëren onder omstandigheden, in die specifieke context. Ze bleken gesteld voor de taak en met hulp van veel medewerkers de juiste man op het goede moment op de juiste plaats: de BVD, het ABP, de Dienst Studiefinanciering. Elke persoon was en is uniek maar is er toch iets gemeenschappelijks aan hun opereren: Welk stempel lieten ze achter? Verbleekt hun ster ook? Kunnen sterren ook vallen?

Zo kom ik tenslotte bij de vraag: wat is de zin of het nut van kennis van excellente ambtenaren en ambtelijke helden? Wat schieten we er mee op in het openbaar bestuur? Ik meen dat 'een gezag zonder gezicht' weinig betekent. Groot leiderschap wordt gevraagd want er lopen teveel veranderingen vast door slecht leiderschap, door leidinggevendenden die bijvoorbeeld te zwak zijn in de diagnose en te snel in de keuze van de verkeerde oplossingsrichting. De drie 'public heroes' die ik ten tonele voer kunnen een voorbeeld zijn omdat ze juist wel sterk bleken in diagnose. Ambtelijke helden moeten een organisatie kunnen 'lezen' zoals een voetbalster de sterkten en zwakten van een team kent en een wedstrijd kan lezen. Een ster

kan, net als in de voetbalsport, slechts de sterren van de hemel spelen als hij beschikt over goede anderen in het team. 'Empowerment' dus. Een leidinggevende heeft er belang bij om de medewerkers te stimuleren om het beste uit henzelf te halen. Daar heeft iedereen baat bij.

2 Het gedrag van topambtenaren

Er is wel beweerd dat topmanagers *bedachtzame planners* zijn, met behoefte aan veel rapporten over alternatieve voornemens. Ze zouden die alternatieven afwegen en eerst dan besluiten nemen. Met routinevraagstukken zouden ze zich niet inlaten, bezig als ze zijn met de strategie en strategisch management. Excelleren is – zo gezien - dan strategisch beleid vormen, en dus bezig zijn met de hoofdcoers voor een organisatie, en verantwoord handelen op basis van afweging van alternatieven. Is deze excellentie te herkennen in gedragsstudies van leidinggevende ambtenaren? Niet echt.

Mythe van planner doorbroken

Henry Mintzberg bestudeerde managers en management gedurende vele jaren. Onderzoek van hem en anderen (o.a. Hannaway, 1989) wees uit dat dit beeld van de manager als bedachtzame planner niet klopt. Het is een mythe. Dat managers zich primair inlaten met strategisch management en zich niet bezig houden met routinematige handelingen blijkt niet juist. Ook het afwegen door managers valt wat tegen. Managers beslissen vaak op basis van analogie en niet op basis van bijvoorbeeld uitgebreide kosten-batenanalyses. Ze zoeken naar parallellen. Wat ze eerder hebben meegemaakt en wat toen bepaalde positieve consequenties had, blijkt van grote invloed op later handelen en op beslissingen (Starling, 1987). Naast bepalende gebeurtenissen blijkt intuïtie een van de waardevolste eigenschappen van een (top)manager. De manager leest weinig rapporten, heeft een hekel aan lang nadenken, praat veel en neemt om de haverklap wel een beslissing. Managers zijn dus gericht op actie. Ze doen liever nu iets dan later. Retraites zijn niet aan hen besteed. Dat veel managers rapporten niet uitvoerig bestuderen en toch veel praten en telefoneren houdt verband met elkaar. Managers laten zich de kern van een rapport vaak uitleggen. Maar informatie halen ze niet alleen uit rapporten. Plannen groeien 'in hun hoofd'. Daartoe is het praten niet beperkt. Managers overleggen met anderen om onzekerheid te reduceren. Ze tasten af, proberen uit, vragen welke ontwikkelingen anderen zien. Zo houden ze contact met anderen en soms ontstaat zo – al doende – een besluit.

Organisatietypen

Hoe een leidinggevende zich kan opstellen, heeft onder meer te maken met het type organisatie waarin hij of zij opereert. Een bekend indeling is die in typen organisaties, waarvan een aantal ook in het openbaar bestuur voorkomt. De bekendste organisatievorm is de *ondernemersorganisatie*, waarbij alles afhangt van de ene leidinggevende. De structuur is simpel, er is veel hiërarchie. Dit type komt nauwelijks voor in het openbaar bestuur. De *machineorganisatie*, een tweede type, is centralistisch en doelmatig maar minder aantrekkelijk voor mensen die er werken. Sociale diensten hebben hiervan wel wat gehad toen ze nog een beschikkingenfabriek waren en weinig van doen hadden met maatwerk bij reïntegratie. Een derde type is de *professionele organisatie*, zoals een ziekenhuis. Zo 'n organisatie kent ook bureaucratie maar dan decentraal. In deze organisatie draait veel om de kwaliteit van de professionals die er werken. De *adhocratie* is een type dat geschikt is voor een architectenbureau maar niet voor een ziekenhuis. De adhocratie is een creatieve organisatie. In een dergelijke organisatie is geen ruimte voor routinematige operaties. Er moeten immers bijzondere dingen tot stand komen. Verder is er ook nog het *missionaire type*.

Mintzberg die met deze lijst komt, heeft overigens ook oog voor afwijkingen van deze typen. De werkelijkheid kent veel meer soorten organisaties. Het leiden van een machinebureaucratie vereist dat een leidinggevende oog heeft voor de specifieke doelen, de betrekkelijk rustige organisatieomgeving, en de eigenschappen van een organisatie qua organisatiestructuur en organisatiecultuur. Of een organisatie succes heeft en overleeft, hangt dus maar beperkt af van de centrale leidinggevers of de keuze van een organisatiestructuur. Ook is van invloed wat de omgeving doet met een organisatie. Wezenlijke veranderingen in de omgeving (trendbreuken genoemd) stellen vaak het centrale organisatiedoel ter discussie. Zo heeft bijvoorbeeld de toename in de terrorismedreiging grote inwerking op een inlichtingendienst als de BVD en later de opvolger, de AIVD. Mintzberg brengt in zijn theorie tenslotte ook oog voor menselijkheid en het moreel gehalte van management.

Het herkennen van de mogelijkheden en beperkingen van de organisatie, waarvan een leidinggevende de leiding heeft, is een belangrijke kwaliteit.

Sinds Mintzberg en anderen onderzoek deden naar het gedrag van managers, heeft het lang geduurd alvorens er onderzoek werd gepubliceerd naar het gedrag van topambtenaren in Nederland. Maar Mirko Noordegraaf pakte dit werk aan. In de wereld van de Haagse topambtenaren (actief in multi-organisaties) domineren zijn inziens wanorde en gebrek aan structuur. De directeuren-generaal en directeuren moeten in de praktijk van alledag reageren op een stortvloed van impulsen. De invloed van *de minister* op hun doen en laten is zeer groot. Sleutelwoord is voor Mirko Noordegraaf *ambiguïteit*.

Werkweken structureren zichzelf

Noordegraaf volgde voor zijn onderzoek op drie departementen de gangen van in totaal vijf directeuren-generaal en zeven directeuren. Ieder een week lang. In een opzicht bleek het leven van de Haagse topambtenaren zeer geordend. Tachtig procent van de agenda blijkt gevuld met directe contacten in de vorm van grotendeels vooraf geplande vergaderingen en besprekingen. Ze werken slechts gedurende 11 procent van de tijd alleen achter hun bureau. De rest van de tijd besteden ze aan diverse activiteiten, zoals telefoongesprekken. Gemiddeld 14 procent van de contacten betreft overleg met politici. Noordegraaf betoogt dat de werkweken zichzelf structureren. De agenda ligt vast en er zijn allerlei vaste vergadermomenten. Maar er is ook wanorde en gebrek aan structuur, die niet erg verenigbaar lijkt met wat over publiek ondernemerschap wordt geschetst. De rommeligheid ontstaat door een stroom impulsen: nota's, Kamervragen, moties, krantenberichten, medewerkers die informatie leveren, de minister die belt. Topambtenaren moeten proberen in dit geheel boven te blijven drijven. De politieke lijn is hierbij dominant. Het spel loopt langs de politiek-hiërarchische lijn, zo betoogt Noordegraaf. Een directeur-generaal kan niets buiten de bewindslieden om.

Typen topmanagers

Noordegraaf onderscheidt drie typen topmanagers. Ten eerste zijn er de *adviserende topmanagers* die eigen beleidsopvattingen willen realiseren, desnoods tegen de ideeën van de minister in. Ten tweede onderscheidt hij *procesmanagers*. Zij zijn erop uit om het beleidsproces soepel te laten verlopen, zonder zelf invloed te zoeken. Ten derde zijn er de *organisatiemanagers*. Deze leidinggevers zijn vooral bezig met modernisering van het management en (re)organiseren. Noordegraaf spreekt geen waardeoordeel uit over deze drie

typen. Ze zijn alle drie nodig, meent hij. Als ambtenaren beleidsopvattingen hebben, komt dat meestal voort uit het publiek belang.

Voorbij Weber

Ik vind voorgaande schets wat te mager en te negatief. Deze schets doet niet helemaal recht aan de leidinggevendenden. Maar de analyse van werkweken en van typen topmanagers maakt wel duidelijk dat het klassieke model van Max Weber niet meer aan de orde is. Volgens Weber waren ambtenaren met eigen opvattingen ongewenst terwijl ze in de praktijk – heden ten dage - wel degelijk opvattingen over beleid hebben. Een strikte scheiding tussen het domein van politici en van ambtenaren blijkt niet vol te houden. Observatie brengt aan het licht dat beleidsdoelen niet steeds vooraf bekend zijn maar ontstaan gedurende het beleidsproces, en bovendien zijn doelen ook nog vaak omstreden. Ambtenaren zijn partij in een politieke strijd. Dat wil niet zeggen dat er eenvoudig van een ‘vierde macht’ te spreken is. Er bestaan allerlei machtsblokjes.

De invulling van de werkdagen loopt vanzelf. Maar het komt ook voor dat twee departementen betrokken zijn bij een project. Noordegraaf beschrijft een kwestie waarbij het ging om het beste beleidsalternatief. Men besloot twee onderzoeksrapporten te laten schrijven. In plaats dat die de oplossing brachten, laaide de strijd tussen de twee departementen op. De pers lag op de loer en er was al een kabinetsberaad over de zaak gepland. Dan wil een topambtenaar wel eens onrustig worden.

Conclusie

Gedragsstudies zijn weliswaar waardevol omdat ze ons veel leren over de dagelijkse gang van zaken maar ze zeggen ons vrijwel niets over excelleren en over houdingen en opvattingen. Als een topambtenaar al veelbetekenend is, is dat volgens gedragsstudies te midden van de hectiek van het vergaderen. Een excellent topambtenaar kan vrijwel zeker geen solist zijn. Een topambtenaar doet weinig alleen en figureert juist veel in bestuursraden (Bekke e.a., 1996), stuurgroepen, coördinerend overleg en andere teams.

Verderop kom ik terug op de houding en opvattingen van ambtenaren. Het onderzoek van Denhardt en van Nelissen maakt duidelijk dat er – anders dan gedragsstudies suggereren - toch wel degelijk van ‘richting’ sprake is bij leidinggevendenden. Als je ernaar vraagt, blijkt dat.

3 Leiderschap door vier bestuurskundige lenzen bezien

Beeld van coryfeeën

Gedragsstudies als die van Noordegraaf brengen het doen en laten van leidinggevende ambtenaren in beeld maar bieden amper mogelijkheden om excelleren als gedrag in beeld te krijgen. Bestaan de coryfeeën dan wel? Zoeken we niet naar iets dat in de voetbalwereld misschien bestaat (Cruyff, Maradona) maar in de ambtelijke dienst niet? De ambtelijke apparaten van Nederland lijken historisch gezien nooit veel bijzondere, excellente ambtenaren te hebben voortgebracht. Vanuit het denken van Max Weber is dat ook nog wel te begrijpen omdat ambtenaren *vervangen* moesten kunnen worden. Het werk moet zo opgedeeld worden dat de ene bekwame ambtenaar werk van een ander eenvoudig kon overnemen. Daarom is onder meer archivering nodig. Als de een naadloos het werk van anderen kan doen, is eerder middelmatigheid troef. Succesvolle ambtenaren bestaan dan niet.

Waarom is er zo lang weinig aandacht voor ambtelijke coryfeeën en hun succesvolle daden geweest in Nederland? In de Nederlandse politieke en ambtelijke cultuur is lang sprake geweest van een zekere reserve tegenover leiderschap in het algemeen en dus ambtelijk leiderschap. Leiderschap riep en roept vaak teveel associaties op met autoritaire stijlen en dat past niet erg in een land waarin 'polderen' historische wortels heeft. Nederland is van oudsher een land van minderheden, waarin het streven naar Consensus en Compromis meer verankerd is dan het streven naar een Koers, desnoods zonder veel draagvlak, en naar slagvaardig en Kordaat beslissen (Boin & 't Hart, 1997). De C's gaan voor de K's.

Wellicht dat mede door deze twee argumenten door bestuurskundigen en anderen weinig aandacht is besteed aan ambtelijk leiderschap of excellent leiderschap. Er liggen intussen wel enkele studies over gemeentesecretarissen (Berveling e.a., 1997) en over de secretaris-generaal (Lemstra, 1993) maar de meeste studies over leiderschap komen van organisatiekundigen. Maar ze gaan niet over excelleren. Recent is wel onderzoek gedaan naar opvattingen en attitudes van topmanagers en is gezocht naar significantie (Nelissen e.a.). Dat betekent dat we verder door kunnen gaan met ons onderwerp 'excelleren'.

Vier manieren van kijken

Zou wat een excellente ambtenaar doet, kunnen samenhangen met een verschillende kijk op ambtelijk leiderschap? In het denken over ambtelijke leiderschap zijn *stromingen* te onderkennen. Bekend is een vierdeling in stromingen (Boin & 't Hart, 1997: 178). Daarop gaan we eerst in, om verderop nader te bezien wat excellente ambtenaren zijn en wat een ambtelijke 'ster' is.

De technocraat

In de *traditionele bestuurskundige optiek*, gekenmerkt door scheiding van politiek en bestuur, uit de jaren vóór 1945 is de ambtenaar een loyale, politiek-neutrale technocraat, die netjes op de centjes moet passen. Verspilling was verkeerd. Het politiek primaat niet erkennen en de aanwijzingen van de ambtelijke baas terzijde leggen, waren grote 'zonden'. Deze ambtenaar had geen blik 'van buiten naar binnen'. Wat er binnen de ambtelijke organisatie gebeurde, was referentiepunt voor denken en handelen. De externe taken worden door de politici

vervuld. Deze Weberiaanse benadering vinden we terug in het werk van Taylor, Gulick en Goodnow. We dienen te beseffen dat dit beeld in Nederland *zeker nog niet verdwenen is* (Ringeling, 1993). De Vries (1997) toonde dit onlangs nog eens aan.

Een excellente ambtenaar is in deze optiek een loyale, politiek-neutrale technocraat.

De procesbewaker

In een *pluralistisch perspectief* uit de internationale bestuurskunde van vlak na de tweede wereldoorlog wordt de scheiding tussen politiek en ambtenarij gerelativeerd. Ambtenaren bleken wel degelijk invloed te hebben op beleid. Ambtenaren waren niet de neutrale uitvoerders waarvoor ze gehouden werd. Pluralisten als R. Dahl zien een politieke democratie in werking waarin belangengroepen zich roeren. Ze concurreren om aandacht met andere actoren. Politieke vertegenwoordigers, de politieke elite, nemen bepaalde eisen over en andere niet. In dit perspectief wordt eveneens niet erg stilgestaan bij de positie van de ambtenaar. Ambtenaren zijn een soort procesbewakers, die zorgen dat procedures 'fatsoenlijk' verlopen en 'eisen' politiek gewogen en verwerkt worden.

Een excellent ambtenaar zou vanuit deze kijk een goede procesbewaker zijn.

De schatbewaarder

In de derde benadering, de *institutionele*, wordt afstand genomen van de genoemde perspectieven. De benadering is sterk sociologisch. Namen van T. Parsons en Ph. Selznick zijn ermee verbonden. Het ambtelijk functioneren wordt sterk bepaald door *waarden*. De procedures, het relatienetwerk en het optreden van ambtenaren hebben sterk met die waarden te maken. Organisaties kunnen dus niet voor elk doel worden ingezet. Ze kunnen *recalcitrant* zijn. Er bestaan zelfs recalcitrante organisaties. Dat neemt niet weg dat beweging mogelijk is.

Figuur 1: Ambtelijk leiderschap door vier lenzen

<i>bestuurskundige lenzen</i>	<i>traditioneel</i>	<i>pluralistisch</i>	<i>institutioneel</i>	<i>'new public management'</i>
intern gericht leiderschap	scientific management	geen aandacht	genereren van missie	reorganiseren; sturen met kengetallen
extern gericht leiderschap	geen aandacht	toezicht houden op beleidsarena's	autonomie bewaken; politieke steun zoeken	afzetmarkten zoeken; beleidsdoelen selecteren en aanpassen
kernwaarden	efficiency	eerlijkheid; gelijkheid	integriteit; duurzaamheid	efficiency; effectiviteit
faalcriterium	verspilling; ongehoorzaamheid	elitisme; gesloten arena's	slaafe volgzaamheid	stroperigheid
Ideaaltype van excelleren	technocraat	procesbewaker	schatbewaarder	publieke ondernemer
Bron: Boin & 't Hart, 1997				

Maar altijd zal er dan sprake zijn van een balanceren tussen het erfgoed van de organisatie en nieuwe doelen. De ambtelijke leider moet *de kernwaarden verdedigen en uitwerken* in regels en routines, en een op zoek gaan naar de gedeelde identiteit in de vorm van een missie (Wilson, 1989). De leider is niet slechts intern gericht. Er is wel degelijk sprake van een relatie met de omgeving. De excellente ambtenaar, die een goed schatbewaarder is, gaat op zoek naar aanhang onder politici voor zijn organisatie. Hij verdedigt de dienst.

De publieke ondernemer

De vierde visie op de ambtelijke wereld is die welke voortkomt uit een stroming in het managementdenken: *'new public management'*. Hiermee is de naam van Osborne & Gaebler en die van Hood verbonden. In deze 'school' bestaat er ruime aandacht voor de positie van de ambtenaar, die oog moet hebben voor (meer) efficiency, effectiviteit, innovatie. *Resultaatgericht werken* van decentrale units, wordt allereerst gevraagd. Naast interne verzelfstandiging van taken in een organisatie kan er externe verzelfstandiging optreden. De ambtelijke top moet namelijk worden ontlast en de capaciteit, het reservoir aan energie en voorkeuren van medewerkers, moet veel meer worden benut dan vaak het geval was. Ambtenaren hebben opvattingen, kunnen en willen wat en erken dat dan ook, is hier de stelling die natuurlijk sterk aansluit bij modern personeelsbeleid dat we kennen onder de vlag van 'human resources management' en competentiedenken. Mensen kunnen en willen veel meer, dan managers vaak denken, is hier een hartenkreet.

In deze optiek is er volop plaats voor ambtelijk *publiek ondernemerschap*. De excellente ambtenaar wordt in dit beeld een entrepreneur die initiatiefrijk is, zo mogelijk bijdraagt aan gewenste vernieuwingen of innovaties, en doortastend is waar nodig.

Principes van publiek ondernemerschap volgens Osborne & Gaebler

- *Sturen, niet roeien: maak gebruik van derde partijen om het beleid uit te voeren. Denk bijvoorbeeld aan publiek-private samenwerking of vouchers of uitbesteding van werk.*

Osborne en Gaebler stellen in *'Reinventing government'* dat reeds bij het ontwerpen van beleid bezien moet worden hoe de eventuele uitvoering van beleid eruit kan zien. Daarbij spelen vragen een rol als: gaat de overheid zelf uitvoeren of besteedt ze uit? Kan concurrentie tot stand gebracht worden ten faveure van de prijs en kwaliteit? Als de overheid zelf uitvoert, ligt het gevaar van monopoliegedrag op de loer. Uitbesteding kan een nieuwe monopolist opleveren bij een langjarig contract maar het is te overwegen dat de overheid een klein deel zelf doet, om ook capaciteit en kennis te behouden. De organisatie aan wie het werk is uitbesteed weet dan dat de uitbesteding na afloop van het contract teruggedraaid kan worden en blijft alert op prijs en kwaliteit. De schrijvers wijzen ook op het nut van inschakeling van vrijwilligers, zoals oudercomités in scholen. Dat is niets nieuws voor Nederland maar interessant is het argument dat vrijwilligers gemakkelijker in staat zijn om morele argumenten te introduceren dan overheden. Van een overheid wordt meer verwacht dat ze zich neutraal opstelt.

- *Verschuif de verantwoordelijkheid van de bureaucratie naar de gemeenschap.*

De overheid kan zich op bepaalde gebieden enigszins terugtrekken. Dat betekent voor bestuurders: niet met de armen over elkaar zitten. De overheid kan actoren in de samenleving stimuleren, aanzetten dat te doen wat de overheid graag ziet, maar zelf niet of minder makkelijk via regels voor elkaar krijgt. De overheid kan ook elan genereren. Osborne en Gaebler introduceren in dit verband de term 'community-owned government'. De overheid wordt in hun ogen hier en daar al een activist; ze mobiliseert de samenleving.

- *Bevorder concurrentie binnen de organisatie.*

Interne concurrentie kan veel vaker bevorderd worden dan momenteel gebruikelijk is en bovendien zijn daar veel inventieve manieren voor te bedenken. Zo kan een gemeentelijke dienst enkele wijken voor vuilnisophaal voor zichzelf reserveren om kennis te behouden en niet geheel afhankelijk te worden van derden. De gemeentelijke dienst zou zelfs wijken kunnen heroveren. Een ander voorbeeld betreft een voorstel om concurrerende groepen een voorstel te laten ontwikkelen.

- Nadruk op doelstellingen, niet op regels in de organisatie.

Beleidsplannen en dergelijke staan bol van de doelstellingen. Dit betekent dat er in de kern toch niet gekozen wordt. Bovendien, als er eenmaal gekozen is, moet men doelstellingen na verloop van tijd opnieuw bezien, zo stellen Osborne en Gaebler. In de V.S. gebeurt dat ook. Denk aan het binden van programma's aan een tijdslimiet. Men spreekt van horizonwetgeving. De wet houdt dan op te bestaan op moment x, tenzij de besluitvormers na wetsevaluatie tot continuïteit besluiten en een nieuwe horizon. Een derde idee dat ze opperen, is het werken met budgetsystemen op een zodanige wijze dat ambtenaren ook geld kunnen besparen en inkomsten kunnen verwerven. Ze hebben het niet zo begrepen op al die regels, die alles tot in detail voorschrijven. Een vierde punt: Het belangrijkste is taken toe te vertrouwen aan relatief kleinschalige eenheden met een heldere missie en slechts enkele prioriteiten.

- Zorg voor resultaatgerichtheid en beoordeling daarvan. Dat is contra het sturen met middelen ('inputs').

Sturen op output is belangrijk. De resultaten moeten zo precies mogelijk omschreven worden, en er dienen meetbare outputindicatoren te worden gekozen. Dat gaat niet zonder problemen omdat niet alles te kwantificeren valt en men quasi-succes kan bereiken, zoals een opleiding die wel meer studenten aflevert maar met slechtere cijfers.

- Beschouw klanten van de overheid als echte mondige klanten: de klant is koning.

Veelal worden politieke vertegenwoordigers en belangengroepen door bestuurders en ambtenaren wel gezien als 'klant', maar er zijn meer categorieën. Met name is te wijzen op de burgers, en die hebben steeds gedifferentieerder behoeften; de ene groep burgers is de andere niet. Osborne & Gaebler betogen: neem de klant serieus, peil zijn behoeften en wensen, laat de klant keuzemogelijkheden, onderhoud nette contacten, wees klantvriendelijk, kijk naar zijn klachten. De schrijvers noemen 17 methoden om gebruikerswensen en behoeften te inventariseren: interviews, gratis telefoonnummers, vertegenwoordigende raden en dergelijke.

- Stimuleer dat geld wordt verdiend en daartoe investeringen plaatsvinden; geef niet alleen geld uit.

Osborne & Gaebler betogen dat het gedurfd is als een overheid geld wil verdienen. Soms komt zo'n organisatie dan in de problemen. Maar dit moet men niet overdrijven. Men kan een reële prijs vragen voor openbaar vervoer, opdat de gebruikers ook betalen en niet iedereen moet opdraven voor het gebruik door slechts weinigen. Kennis die in het overheidsapparaat bestaat kan men 'vermarkten'.

- Preventie van problemen is nuttig.

Te denken is niet alleen aan preventieprogramma's op het gebied van criminaliteit.

- Decentraliseer binnen de eigen organisatie.

Door interne decentralisatie wordt de kennis en motivatie van medewerkers beter benut. Ze worden aangemoedigd om suggesties voor meer resultaatgerichtheid en het vinden van goede indicatoren voor resultaatmeting.

- Realiseer veranderingen via de marktwerking.

Het realiseren van veranderingen door de markt betekent niet alles overlaten aan de markt. Men kan ook de markt structureren. Dat kan door informatie te geven over partijen op die markt, of door subsidie te verstrekken. Men kan ook denken aan de verhandeling van emissierechten binnen een

bepaald gebied. En te denken is aan heffingen om waterzuiveringsinstallaties te financieren en de waterkwaliteit te bevorderen.

Leiderschap herontdekt

Ambtelijk leiderschap is herontdekt maar in welk beeld past die herontdekking? We gaven vier beelden: dat van de technocraat, procesbewaker, schatbewaarder en publieke ondernemer. Van deze vier beelden lijkt het eerste beeld van de technocraat in Nederland *verouderd*. De technocraat wordt momenteel zelden of nooit op een voetstuk geplaatst. Welk type dan? James Q. Wilson zegt in *'Bureaucracy'* over succesvolle ambtenaren:

'all had one thing in common: they found or maintained the support of key external constituencies'.

De blijkbaar belangrijke 'naar buiten gerichtheid' van ambtenaren treffen we bij de drie andere beelden in zekere mate aan, en bij het beeld van de bedrijfsmatige overheid met entrepreneurs zeker. De entrepreneur heeft het tij in de jaren tachtig en negentig blijkbaar mee.

Wetenschappelijke literatuur maakt ook gewag van de wenselijkheid van *beleidsentpreneurs* en *ambtelijk ondernemerschap* (Noordegraaf e.a., 1995). We zien dit denken feitelijk tot uiting komen in outputgerichte sturing, gemeentelijk contractmanagement (Tilburgs model), integraal management, gemeentelijke productbegrotingen. De door bestuurders in de jaren negentig gewaardeerde generalistische ambtenaar die tot excellentie opstijgt, heeft dan ook vaak trekken een entrepreneur. Maar – let wel – de entrepreneur is ook onder kritiek gekomen.

Kritiek op publiek ondernemerschap

De aanbevelingen van Osborne & Gaebler zijn uitdagend. Ze schuwen de duidelijkheid niet.

a. Het belangrijkste kritiekpunt is *dat de overheid besturen niet opnieuw hoeft uit te vinden*. Veel van de principes die van belang zijn, en al bekend waren, worden door de auteurs genegeerd. Voorbeelden: 1. De overheid functioneert binnen een rechtsstaat en dient zich te houden aan de Grondwet en andere wetten. 2. De overheid moet het algemeen belang in het oog houden en niet slechts het belang van winst maken in sectoren. 3. De overheid moet wel initiatief nemen, maar ook controleerbaar handelen. 4. Resultaatgerichtheid is mooi, maar de overheid moet ook betrouwbaar zijn en volgens het principe van rechtsgelijkheid handelen. 5. Klantgerichtheid betekent niet tegemoet komen aan alle wensen omdat sommige wensen ingaan tegen andere.

b. Osborne en Gaebler formuleren de tien principes binnen het omvattend principe van meer gewenst *publiek ondernemerschap*. Maar uit de principes zelf blijkt dat bestuurders *soms af moeten zien van ondernemerschap*. Ze moeten zich soms inhouden en het initiatief aan anderen laten. Immers, Osborne en Gaebler bevelen zelf aan: decentraliseren, concurrentie, veranderingen tot stand brengen via de markt. Sturen betekent in feite ook soms niet sturen. Daarover hadden Osborne en Gaebler expliciet moeten zijn.

c. In de literatuur wordt wel gewaarschuwd dat ondernemerschap in de publieke sector het risico inhoudt dat ambtenaren met *onethisch gedrag* hun privé-doelen trachten te bereiken en misbruik maken van mensen en middelen. Uit onderzoek zijn daarvoor overigens nog geen aanwijzingen gevonden.

d. Osborne & Gaebler hebben weinig oog voor *politieke controle* op gedrag van ambtenaren en politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dit bleek ook bij de Ceteco-affaire: ambtenaar Baarspul bleek te actief (vol 'entrepreneurial spirit') maar het politiek bestuur lette niet goed op.

De auteurs hebben zich overigens verdedigd: zie Osborne & Plastrik, 1998.

Ondergang van de staatsdienaar?

De kritiek richt zich meer recent ook op de vermeende vernieuwingen die het kabinet-Balkenende I en II leek te gaan baren. Een innovatie nastrevende overheid, die een beroep doet op creatieve ambtenaren, wordt wel gezien als een *contradictio in terminis*. De redenering is dat creativiteit hoort bij (geniale) kunstenaars, wetenschappers, uitvinders, ondernemers. Overheden kunnen faciliteiten scheppen maar moeten nooit vernieuwend zijn, meent columnist Van Baar. Teveel creativiteit maakt overheden onvoorspelbaar, aldus deze criticus. Het leidt tot vermindering van heldere regels en lof der ongelijkheid, waar gelijke behandeling de voorkeur verdient. Wie hier niet aan vasthoudt, komt op een hellend vlak. Overheden moeten voorspelbaar zijn, gelijk behandelen en saaie, onkreukbare ambtenaren kennen, meent hij. Die ambtenaren voeren zoveel mogelijk uit en bedenken weinig. Ze moeten niet teveel contacten gaan leggen want dat scheidt ruimte voor privileges, fraude en corruptie. Het leidt tot schemerzones, aldus Van Baar in *HP/De Tijd* (291004).

De FORSe ambtenaar

De ideale ambtenaar is noch klerk noch koopman. De ondernemende ambtenaar is niet helemaal uit het veld geslagen maar ondernemerschap is gedoseerd nodig. In sommige functies in het geheel niet (Schaberg, 2004). Een ambtenaar burgerzaken moet vooral regels toepassen en niet creatief omgaan met paspoorten en geboortebewijzen.

De nieuwe excellente ambtenaar moet eerder FORS zijn, zegt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in 2004 in het advies *'Cultuur met een FORS postuur'*. De ambtenaar moet Flexibel zijn, Open, Resultaatgericht en Samenwerkend. Daar schort het nog teveel aan. Daarom is het pleidooi voor ambtenaren met een FORS - postuur opgenomen in het kabinetsprogramma *'De andere overheid'* van het kabinet-Balkenende II. Een cultuuromslag is nodig. Toch meent ook de ROB dat van bepaalde beleidsambtenaren op gezette tijden enige creativiteit, enige bijdrage aan innovatie gevraagd mag worden. 'Entrepreneurship' verdwijnt dus niet uit het denken maar de nadelen moeten vermeden worden en voor sommige functies is de eis van ondernemerschap niet aan de orde, daarover zijn vriend en vijand het eens.

Kunnen we hier concreter over zijn? Het voorbeeld geeft een beeld van de betekenis van samenwerken en pogen te innoveren.

Een sleutel op verschillende deuren

Erry Stoové, directeur van de Sociale Verzekeringsbank, komt in 2004 positief in het nieuws als woordvoerder van 'de groep die niet bestaat'. Het is een brainstorm van mensen uit verschillende uitvoeringsorganisaties, die zich geleidelijk de Manifestgroep gingen noemen. Deze groep formuleerde een manifest *'Innovatie In Uitvoering'* met nieuwe voorstellen voor de verschillende regelingen van de sociale zekerheid. Het is de 'Andere Overheid' zoals zelfstandige bestuursorganen (zbo's) die zien: de burger één sleutel geven die past op verschillende deuren. De Manifestgroep bestaat aanvankelijk uit de IB-Groep, UWV, CWI, SVB en de Belastingdienst. De burger zelf moet volgens deze groep inzicht krijgen in zijn financiële en andere gegevens, met uiteindelijk aan de horizon van het bereikbare de mogelijkheid dat de burger zelf keuzen maakt. De burger is dan een volwaardige contractpartner van de uitkeringsinstanties. Weg met de afhankelijk gemaakte, van informatie verstoken burger die moet luisteren wat de overheid of een uitkeringsinstantie zegt.

Daarmee zou een grote sprong gemaakt worden op het vlak van sociale zekerheid. Oogmerk is te bereiken dat per 1 januari 2005 de *Nieuwe Authenticatie Voorziening* van start gaat, de NAV. Centraal bij de NAV staat de ene, persoonlijke pincode waarmee de burger zelf alle eigen informatie kan binnenhalen. Een digitaal loket voor het *hele* stelsel van sociale zekerheid. Inmiddels heeft ook het College voor zorgverzekeraars, de uitvoerder van de ziekenfondswet en de AWBZ, zich hierbij aangesloten.

Wat leren we hieruit? De Manifestgroep maakte grote sprongen voorwaarts door het informele karakter, dus zonder directieven van boven. Stoové:

'Het is belangrijk om bij vernieuwing de juiste drive te kunnen aangeven. Waar het echt om gaat'. De term 'Andere overheid' is niet het goede etiket voor wat je wilt bereiken. Alsof je het nu helemaal niet goed doet'. Het gaat hem meer om een andere manier van omgaan met burgers, een bereidheid om standpunten en vondsten veel eerder te delen met anderen die daar ook baat bij hebben. En om een minder bedillerige overheid'. (...). 'De NAV is een stap op weg naar een 'burgergerpolis' (B&G, okt. 2004: 25).

4 Een excellente topambtenaar in vroeger tijd: Fock

Wat betekent leiderschap in een overheidsorganisatie in de praktijk vanuit deze vier lenzen gezien. We gaan oefenen met een voorbeeld om te zien tot welk type we een ambtenaar als Cees Fock kunnen rekenen. Harry van Wijnen wijdde een intrigerend artikel aan Fock, die hij *ten voorbeeld* stelt. Fock komt ons voor als een excellente ambtenaar *in zijn tijd*, zonder een held (public hero) te zijn of te willen zijn. Hij is een topambtenaar geweest in de periode 1945-1960. Om de latere periode te begrijpen en te zien wat excellente ambtenaren in de jaren negentig en later zijn, is het goed Fock eerst eens voor het voetlicht te halen.

'Achteruitstrevend'

Mr. C. Fock (1905-1999) heeft een tijd de leiding gehad van een inlichtingendienst maar daardoor is hij niet het meest bekend geworden. Hij stootte door naar de positie van secretaris-generaal (sg) van Algemene Zaken en als zodanig kreeg hij te maken met premiers. Fock was dienstbaar maar hij kon het niet bijzonder goed vinden met de katholieke premier Louis Beel en veel beter met zijn opvolger, de socialist Willem Drees. Fock was wars van de juristerij van Beel en vond hem 'te paaps'. Fock was hoewel hij goed met Drees uit de voeten kon geen socialist maar noemde zichzelf badinerend een *'achteruitstrevend conservatief'* (Giebels, 1996: 192). Na zijn periode op Algemene Zaken werd Fock per 1 april 1962 commissaris der Koningin in de provincie Groningen. Ruim een jaar later werd hij lid van de VVD.

Secretaris-generaal

Fock was van een bijzondere statuur, van een kaliber dat in het begin van de 21^e eeuw niet meer zo frequent voorkomt, meent Van Wijnen. In de tijd dat hij sg was, we spreken over 1945-1960, hadden de hoogste ambtenaren een veel *grotere* zeggenschap over beleid dan eind jaren negentig, aldus Harry van Wijnen (NRC, 220799). Toen, in wat genoemd worden de *gloriedagen* van Fock, was Nederland veel meer een *ambtenarenstaat* dan tegenwoordig, meent hij, maar - paradoxaal - door de incidenten in de jaren negentig wordt er juist geroepen dat ambtenaren *de vierde macht* zijn en dat *het primaat van de politiek* niet altijd zichtbaar was.

In de jaren negentig waren er wel gezaghebbende topambtenaren maar niet veel voorbeelden van gezaghebbende sg's die *hun wil* doordreven, hoewel Sweder van Wijnbergen (EZ) zijn mannetje stond en staat, en sg Joustra (LNV), sg Bekker (VWS), sg Den Dunnen (VROM), sg Borghouts (Justitie), sg Kuyken (BZK) en sg Geelhoed (AZ) eveneens. Als we zeggen incidenten, dan is te doelen op bijvoorbeeld:

- de kwestie - Docters van Leeuwen (opstand van de procureurs-generaal in de periode Kok I, 1994-1998),
- de doorlating met medeweten van het Openbaar Ministerie van grote hoeveelheden cocaïne (wat de commissie - Kalsbeek in 1999 vaststelde),
- de Bijlmer-kwestie waarbij de commissie - Meijer in 1999 vaststelde dat bestuurders van het kabinet-Kok -I draalden, enz.

Twee sg's werden recent op de vingers getikt: Sweder van Wijnbergen omdat hij het regeerakkoord op een punt ter discussie stelde, en Geelhoed omdat hij de kwaliteit van wetgeving op Justitie voor verbetering vatbaar achtte en dat meldde in het blad Mr. Van Wijnbergen maakte uiteindelijk plaats en Geelhoed vertrok als rechter naar Luxemburg.

Onpartijdig

Terug naar Fock. Cees Fock diende onder meer tijdens het premierschap van de oude Drees, maar *'zonder ooit zelf in het nieuws te zijn'*. Niet geheel verrassend natuurlijk, want de politieke journalisten gingen toen minder met verhalen van sg's aan de haal. Maar toch. Fock werd niet betrappt op partijdigheid. Zelfs zijn vrienden wisten niet of hij tot een politieke partij behoorde en zo ja welke, deelt Van Wijnen ons mee. Het was in de jaren vijftig en begin jaren zestig onbestaanbaar dat een secretaris-generaal in het openbaar in het middelpunt stond. Ze waren er wel, ze gaven ook hun mening en er werd ook naar geluisterd, maar de rol die ze hoorden te spelen was er een van terughoudendheid, in de schaduw staan, ten dienste van de minister zijn. Het op de voorgrond treden van een ambtenaar, zoals hij dat later zag, werd door Fock verafschuwed. Hij vond het een teken van moreel verval bij ambtenaren en van verwarring die de politici kenmerkte, dat ze hieraan geen paal en perk stelden, of konden stellen.

De grotere openbaarheid en medezeggenschapsbeweging is iets van na de arbeidstijd van Fock. Fock beseftte ook wel dat andere tijden andere mores vragen, maar hij liet desalniettemin geen moment voorbij gaan om zijn gal te spuwen over te sterke ambtelijke profilering.

Verbale aanwezigheid

Bij Fock ging met de ambtelijke positie verbonden *loyaliteit en bescheidenheid* samen met *veel verbale 'aanwezigheid'*. Aldus Ernst van der Beugel bij gelegenheid van een afscheidsbijeenkomst na zijn overlijden in 1999 (NRC, 220799). Fock was een 'recht voor zijn raap'-type wat hem in principe een boeiend object voor op publiciteit beluste journalisten zou maken, ware hij in de jaren negentig sg geweest. Maar in zijn tijd was hij publiciteits- en ook populariteitsongevoelig. Fock was streng voor ondergeschikten maar ontzag bovengeplaatsten. Het is overigens wel voorgekomen dat hij de Koningin tegensprak. Van Wijnen tekende het op. We vatten samen.

Tegenspraak

Cees Fock was een van de weinigen die het durfden om Wilhelmina in haar Londense tijd - toen de regering in ballingschap verbleef vanwege de tweede wereldoorlog - *tegen te spreken*. Fock was in de laatste periode van die oorlog hoofd van de Londense inlichtingendienst. Elke donderdag besprak hij met Wilhelmina de codetelegrammen die uit Londen naar het College van Vertrouwelingen in Nederland werden gestuurd. Tijdens een van die tweegesprekken gaf Wilhelmina Fock de opdracht om een telegram buiten Gerbrandy om te versturen. Zij wilde niet dat Gerbrandy, die toen premier was, het te zien zou krijgen en het kabinet tegen haar zou mobiliseren. Fock bracht hier tegenin dat hij ambtenaar was en zulks niet mocht doen. Wilhelmina herhaalde daarop dat zij wilde dat het telegram niet aan Gerbrandy getoond zou worden. Waarop Fock zijn standpunt herhaalde. Hij gaf geen krimp. Wilhelmina bond daarop in. Mekkend zei ze, 'meneer Fock, u bent net zo lastig als uw grootvader' (NRC, 220799). De latere sg-Cees Fock was de kleinzoon van de minister Fock, die het dikwijls met Wilhelmina's vader, Willem III, aan de stok had gehad. Wilhelmina wist dat blijkbaar nog.

Moed

Kon Fock het goed vinden met Gerbrandy, waarover toch niet de beste berichten de ronde deden? Fock heeft ooit een voorval gemeld dat duidelijkheid geeft. Dat voorval betreft iets dat de parlementaire enquêtecommissie die het beleid van de Londense regering in de jaren '40-'45 onderzocht belicht, en waarbij het gaat om de spoorwegstaking op het einde van de oorlog. Fock vond dat Gerbrandy van die op 17 maart 1994 afgekondigde staking een te rooskleurig beeld had gegeven. Gerbrandy had een historische rol voor de regering opgeëist, die sterk overtrokken was. De staking brak uit op het moment van de luchtlanding van Montgomery's troepen boven Arnhem. De spoorwegstaking diende een geallieerd doel. Het was een beslissing geweest in Eisenhower's hoofdkwartier. De Nederlandse regering was hierin niet gekend. Gerbrandy loog volgens Fock toen hij zei dat de beslissing na rijp beraad door de Nederlandse regering genomen was. Gerbrandy verweerde zich wel tegen de correctie van Fock maar die verdediging bleef mager. Fock toonde dus *moed*.

'Fock was secretaris-generaal in een tijd waarin de topambtenaren een veel grotere zeggenschap in het beleid hadden dan tegenwoordig (en Nederland al veel meer een ambtenarenstaat was dan nu), maar het primaat van de politiek was onder die sterke ambtenaren zo veilig als een huis', aldus Van Wijnen (NRC, 220799).

Profiel

Samenvattend, afgemeten aan de beschrijving van Fock is een excellent ambtenaar geweest: iemand die bescheiden en toegewijd is, die intern durft te zeggen waar het op staat en naar buiten terughoudend is. Wat mede samenhangt met de erkenning van het politiek primaat. Of het een veranderaar is, horen en lezen we niet. Fock was geen entrepreneur, noch een schatbewaarder, maar een mix van een technocraat en procesbewaker. De omstandigheden noopten hem ook *niet* om een entrepreneur of schatbewaarder te zijn.

We zullen zien dat topmanagers in de jaren negentig van andere snit waren. Ze moesten ook anders zijn door de omstandigheden. De voetbalmetafoor maakt dat duidelijk. Een topvoetballer kon vroeger nog excelleren als linksbuiten langs de lijn (Moulijn, Rensenbrink) en eveneens een wat luie binnenspeler (Wilkes) maar in andere, modernere spelconcepten wordt iets anders gevraagd. De linksbuiten moet ook verdedigen en kan niet meer zoals Moulijn 'de lijn' houden en buitenom gaan. Een type speler als Wilkes komt nu niet of nauwelijks meer voor op de Nederlandse voetbalvelden. Zo veel vrijheid om op het veld zijn gang te gaan, krijgt een speler tegenwoordig zelden meer. Een binnenspeler moet passen in tactische concepten als een 'ruitconcept' en vooral buffelen, zoals bijvoorbeeld van Van der Vaart gevraagd wordt. Zo zou het ook wel eens met ambtenaren kunnen zijn. Er wordt wat anders gevraagd dan vroeger.

Wat zijn excellente ambtenaren *thans* eigenlijk? Vanuit de vier lenzen gezien is denkbaar dat er excellente technocratie, procesmanagers, schatbewaarders en publieke ondernemers zijn. Bestuurskundig onderzoek toont dat de technocraat vrijwel verdwenen lijkt, zoals het type Wilkes vrijwel verdwenen is.

5 De excellente topambtenaar in deze tijd: de significante ambtenaar

Leert kwantitatief (breedte-) onderzoek ons iets over de excellente ambtenaar? We stelden in het voorgaande vast dat de vier lenzen ons zicht gaven op vier typen ambtenaren. De technocraat zou op zijn retour zijn (type Fock) terwijl juist in de jaren negentig de entrepreneur in opmars was. Herkennen we dit ook in het breedteonderzoek? We komen hier uit bij de significante ambtenaar als nastrevenswaardig type, maar ondernemerschap, voor zover mogelijk in het openbaar bestuur, wordt hierin geïncorporeerd. De entrepreneur krijgt met kritiek te maken maar verdwijnt niet geheel uit beeld.

In search of excellence

De belangstelling voor excellente ambtenaren en voor excellente organisaties is toegenomen sinds het verschijnen van *'In search of excellence'* van Peters & Waterman. Robert Denhardt heeft zich hierdoor laten inspireren en in *'In pursuit of significance'* verslag uitgebracht van een onderzoek naar kenmerken van succesvol management in publieke organisaties. Daarin neemt de auteur afstand van excellent functioneren in het bedrijfsleven. Denhardt zegt: *'Government should not be run like a business'*. Bedrijfsmatigheid als voornaamste referentiepunt lijkt wat op de terugtocht maar het woord 'flexibel', 'succesvol' en 'resultaatgericht' verdwijnt niet.

Op zoek naar kenmerken

R. Denhardt stelt vast dat zich in diverse landen, zoals in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Australië en Nieuw-Zeeland, een revolutie voltrok in de publieke sector. Managers gaan op een nieuwe manier om met waarden. Ze leggen andere accenten op waarden. Gecentraliseerde, hiërarchische en aan regels gebonden organisaties werden omgevormd tot organisaties waarin sprake is van: binding van de organisatieleden aan de missie, een pragmatische strategie voor het teweeg brengen van veranderingen, het leggen van nieuwe verbindingen naar de omgeving, van meer streven naar gedeeld leiderschap, van onverkorte toewijding aan de publieke zaak en taak, en van een grotere dienstbaarheid aan klanten en burgers.

Figuur 2: Gedrag van significante managers vlg. Denhardt (1993)

Commitment to values	Cultuurverandering, missie, visie
Serving the public	Servicekwaliteit, gemeenschapszin
Empowerment & shared leadership	Energie van werknemers vrij maken. Teamvorming. Verantwoordelijkheid geven
Pragmatic incrementalism	Stap voor stap veranderen
Dedication to public service	Integriteit, democratisch bestuur zijn belangrijk

Advies: zorg voor een missie

Succesvolle managers blijken gericht op strategisch management dat uitmondt in een missie. Ze hebben *minder* interesse voor de structuur van een organisatie maar des te *meer* voor de organisatiecultuur, dus voor de *gedeelde* waarden en normen van de leidinggevend en medewerkers. Deze managers besteden veel aandacht aan het formuleren van een hoofdrichting, dus aan het geven van richting aan de toekomst van de publieke organisatie. Waar het met een organisatie heen moet, wordt samengevat in een slogan, een *'mission*

statement'. Daarbij gaat het om de keuze voor bepaalde waarden, zoals de kwaliteit van de organisatie, de producten en processen.

Advies: gezamenlijkheid

Denhardt betoogt dat niet alleen de keuze voor een missie van betekenis is, maar evenzeer *de weg waarlangs* een organisatie daartoe komt. Het gezamenlijk formuleren van de missie beteugelt centrifugale krachten en bevordert de interne cohesie in een organisatie. Deze managers accentueren dus de menselijke kant van hun organisatie, het interne sociaal kapitaal.

Advies: voorbeeld geven

Een missie formuleren, is een kwestie van strategisch management. De manier waarop men tot een missie komt, is ondanks procesoriëntatie en betrokkenheid van het personeel op verschillende manieren mogelijk. De succesvolle leidinggevenden zijn door de participatie van velen in het strategisch denken geen anonieme krachten. Ze proberen zelf te doen wat ze prediken. Ze laten zich zien.

Advies: van buiten naar binnen kijken

Robert Denhardt benadrukt dat succesvolle managers niet alleen veel interesse hebben voor de interne, menselijke kant van hun organisatie maar ook voor contacten met organisaties buiten de publieke organisatie. 'Van buiten naar binnen kijken' is hen niet vreemd, wat spoort met een krachtige oriëntatie op strategisch management. Succesvolle managers van publieke organisaties besteden volgens het onderzoek van Denhardt derhalve ook veel aandacht aan *dienstbaarheid*. De klantenwensen worden geïnventariseerd en procedures voor contact met klanten ingericht. Maar de overheid is geen private onderneming met een markt van klanten zoals private organisaties dat zijn. De klant van de overheid is ook kiezer en burger. Klantgerichtheid valt dus te plaatsen in een context van politieke democratie. Succesvolle managers hebben daarvoor oog. Ze nemen daarbij goed in ogenschouw wat de kwaliteit van de overheid is en hoe die te verbeteren. Ze besteden dus zorg aan het presteren, aan outputgerichtheid en kwaliteitszorg.

Advies: autonomie verlenen aan medewerkers

Strategische oriëntatie en naar buiten gerichtheid in de vorm van 'public service' heeft consequenties voor het interne management. Denhardt stelt vast dat leiderschap hierdoor volledig verandert. Succesvolle leidinggevenden zien leiderschap veel minder in termen van sturing van bovenaf en planning & control maar veel meer in termen van autonomie verlenen, flexibiliteit inbouwen, decentraal 'verantwoordelijkheid nemen' stimuleren.

Advies: organiseer leiderschap van velen

Spreken over 'bazen' is verouderd. Leiderschap is niet meer iets van de top maar van velen en krijgt op uiteenlopende manieren gestalte, zoals in projecten. Centrale leidinggevenden dragen allerlei verantwoordelijkheden over aan anderen ('empowerment'). Eenvoudig blijkt dit niet te gaan. Leidinggevenden moeten immers loslaten en delegeren. De preoccupatie met discipline en controle is echter sterk.

Advies: samenwerking en delegatie stimuleren

Voor die centrale sturing en controle komt samenwerking in de plaats, alsmede teamwork en het delen van macht. Daarbij veranderen ook de eisen aan medewerkers. Het personeel is een krachtbron en succesfactor. Hun verborgen krachten en kwaliteiten moeten daarom naar boven gehaald worden doordat medewerkers ruimte krijgen voor het tonen van initiatief. Dat betekent voor middenmanagers meer verantwoordelijkheid geven naar beneden en afstemmen naar boven of met andere middenmanagers. Door gedeeld leiderschap en verplating van de organisatie kan de functie van middenmanagers moeilijker worden en zelfs worden uitgehold.

Advies: blokkeer creativiteit niet

Gezien het voorgaande verrast het niet dat het woord creativiteit bij succesvolle managers, volgens het onderzoek van Denhardt, meer dan bij vroegere managers voor in de mond ligt.

Advies: grijp gelegenheden aan voor verstandige veranderingen

Aan succesvolle managers valt nog meer op. Ze blijken veel van doen te hebben met veranderingsprocessen. Veel succesvolle managers hebben wel een toekomstvisie op de richting waar de organisatie heen moet, maar beschikken vaak niet over een stappenplan om er te komen. Hun benadering is dan ook incrementeel en er dus een van kleine stapjes. Van masterplannen is geen sprake. De opeenstapeling van deze stappen kan een sprong zijn op langere termijn. Daarbij tonen deze managers zich ook praktisch. Ze grijpen goede gelegenheden aan om een verandering in te zetten of door te zetten. 'Toeval' en improvisatie worden zo gezien geen wezensvreemde elementen van management.

Veel veranderingen blijken een impromptu-karakter te hebben. Een succesvolle manager is volgens Denhardt een leider van een *jazz-ensemble*. De leider geeft de toon aan en bepaalt het tempo maar laat solo's toe van de leden van zijn formatie, en stimuleert ze. De succesvolle manager is dus niet alleen een strategisch manager maar ook een veranderingsmanager. Dat is een punt dat verderop terugkeert bij de bespreking van enkele casus: de veranderingsprocessen bij het ABP, de BVD, en de Studiefinanciering.

Advies: gevolgen voor competenties doorzien

Al die kenmerken van succesvolle managers hebben volgens Denhardt vanzelfsprekend gevolgen voor de vereiste competenties van de manager. Het speciale karakter van publiek management wordt niet alleen gevormd door de wenselijkheid van het uitvoeren van door politici vastgesteld beleid maar ook door de ethische basis van dat management. De manager moet vol toewijding werken aan een 'verheven zaak' en integer zijn. Van een eenvoudige transplantatie van het managementdenken over private organisaties naar publieke organisaties is Denhardt geen voorstander.

Succesvolle managers managen veranderingsprocessen 'in pursuit of publicly defined societal values', zoals Denhardt het formuleert in *'Theories of public organization'* (1984: 17). De kern van wat een succesvolle manager is, herleidt Denhardt tot vijf punten:

- a gerichtheid op waarden en missie;
- b dienstbaarheid aan klanten en burgers;
- c gedeeld leiderschap;
- d pragmatisch incrementalisme als veranderingsstrategie;
- e toewijding aan de publieke zaak.

Volgens het onderzoek van Denhardt blijkt structuur minder belangrijk dan organisatiecultuur. Ik zal verderop nagaan of ik dit ook tegenkom bij Docters van Leeuwen, Neervens en In 't Veld.

Veranderen is niet eenvoudig

Stelling: *Significante managers zijn vaak betrokken bij veranderingen. Maar veranderen is niet zo moeilijk. Dan word je wel snel significant!*

Deze stelling moet worden *verworpen*. Veranderen met een positief resultaat blijkt juist heel moeilijk. Dus is het ook niet makkelijk om een significante leidinggevende te worden. Uit onderzoek blijkt dat circa 70% van alle initiatieven om een verandering in een organisatie te bewerkstelligen op een mislukking uitloopt. Managers doen er goed aan hun plannen voor organisatieverandering beter te doordenken, in de verwachting dat er dan meer vernieuwingsinitiatieven zullen slagen. De oorzaak voor falen ligt niet hierin dat een verandering te planmatig wordt aangezet of juist te open en participatief. Dat is namelijk een valse tegenstelling. Sturing van een verandering kan in bepaalde situaties wel degelijk, waar sprake is van grote 'maakbaarheid', terwijl het in een andere organisatiecontext niet werkt. Omgekeerd, ook een participatief aangepakt proces met veel 'zelfsturing' kan soms slagen en soms niet. Je moet nagaan wat wanneer nodig is en waarom. Eventueel kan een mengvorm diensten bewijzen. De les is dus: zorg voor een goede diagnose van wat als probleem gezien wordt. Voor meer: Ten Have en Ten Have, 2004.

Significante topambtenaren in Nederland: kwantitatief onderzoek

Gelden deze bevindingen onverkort voor Nederland?

Nelissen e.a. (1996a) rapporteren over een onderzoek onder topambtenaren bij Rijk, provincies en gemeenten. De onderzoekers richten zich op de *significante* overheidsmanager in Nederland, waarbij significant het beste kan worden geïnterpreteerd als 'veelbetekenend' (Van Dam, 1996: 223). Daarbij lieten ze zich inspireren door 'In pursuit of significance' van Denhardt. De vragenlijst werd door 790 topambtenaren ingevuld, waarmee een representatief beeld werd verkregen van de populatie topambtenaren. De helft van de topambtenaren blijkt nooit ergens anders gewerkt te hebben dan bij de overheid. Van de andere helft heeft de helft voordien alleen gewerkt in het bedrijfsleven en eenderde in de non-profitsector. Van de topambtenaren werkt 90 procent al langer dan tien jaar bij de overheid. Ongeveer 40 procent van de respondenten bleek lid van een politiek partij. PvdA (35 procent) en VVD (24 procent) blijken oververtegenwoordigd in de response.

Topmanagers moesten in dit onderzoek aan de hand van algemene uitspraken in een schriftelijke enquête aangeven hoe ze zichzelf zien.

Waarden belangrijk

De arbeidssatisfactie onder topambtenaren blijkt hoog. Van elke vijf topambtenaren vinden er vier dat ze voldoende mogelijkheden hebben om hun kennis en vaardigheden verder te ontwikkelen. Er werden in het onderzoek vragen voorgelegd als: 'als overheidsmanager moet je vooral letten op de cultuur van de organisatie' (74 procent eens); 'ik werk aan een duidelijke missie voor mijn organisatie' (77 procent eens); 'overheidsmanagers moeten medewerkers betrekken bij het formuleren van een missie' (86 procent eens). Volgens de onderzoekers is het overgrote deel van de Nederlandse managers *waardengericht*. Waardengerichtheid geldt bij hen als indicator voor *significant overheidsmanagement*. Het merendeel van de overheidsmanagers acht zich daarmee 'een significante manager'. Van bescheidenheid is in dit opzicht geen sprake.

Medespeler of dirigent

Overheidsmanagers hebben een grote aandacht voor de missie en cultuur van hun organisatie, richten zich wat minder op de organisatiestructuur en zeggen vooral geïnteresseerd te zijn in de menselijke factor. Ze hebben oog voor de organisatiecultuur en hechten waarde aan het in samenspraak met medewerkers goed zicht krijgen op de missie van de organisatie. Topambtenaren hebben veel oog voor hun omgeving en zijn gevoelig voor veranderingen in die omgeving die hetzij als kans, hetzij als bedreiging kunnen worden aangemerkt. Ze blijken, volgens hun eigen zeggen zeer klantvriendelijk, nemen besluiten graag met de medewerkers en zij zien verandering vooral als een uitdaging die pragmatisch en incrementeel te lijf moet worden gegaan.

Volgens de auteurs is sprake van een nieuwe manier van besturing van de samenleving en een *nieuw type overheidsmanager*. De Nederlandse topmanagers zien zich niet als een autoritaire leider. Het zijn geen mensen die 'eenzijdig en superieur hun gedachten op anderen overbrengen'. Het zijn mensen die hun leiderschap 'graag met hun medewerkers delen', aldus Nico Nelissen (1996c). Topmanagers voelen zich meer medespelers in een combo dan dirigenten van een orkest, meent hij.

Leiderschap van velen

De kritiek op het onderzoek luidt dat de kans groot is geweest dat sprake is van sociaal wenselijke antwoorden. Het typeren van managers aan de hand van resultaten van vragenlijsten roept een probleem van geldigheid (meet ik wat ik wil meten) en betrouwbaarheid (vind ik bij herhaling van het onderzoek hetzelfde resultaat) op. Het onderzoek van Nelissen c.s. miskent ook een beetje de spanning in de betrekkingen tussen topambtenaren en politieke bestuurders.

Fictie en feit

Het beeld dat Nelissen e.a. midden jaren negentig schetsen, komt sterk overeen met wat Denhardt concludeert. Een succesvolle manager moet kunnen balanceren tussen wat Charles Goodsell '*competing values*' noemt, zoals onder meer tussen 'van buiten naar binnen kijken' en 'van binnen naar buiten', tussen zelf verantwoordelijkheid nemen en verantwoordelijkheid delegeren, tussen sturing geven en ruimte laten aan *middle managers* en andere managers, tussen stimuleren en de voortgang nauwgezet volgen en controleren, tussen centrale kaders stellen en benutting van kennis en voorkeuren op de werkvloer van de organisatie, tussen stabiliteit en verandering, tussen langs lijnen patroonmatig handelen en improviseren, tussen risico nemen en voor zekerheid kiezen, tussen stevige reflectie op de koers en ervan uitgaan dat alles vanzelf 'goed komt'.

De succesvolle manager kan niet meer grijpen naar een traditioneel quasi-houvast van centrale sturing, veronderstelde volgzzaamheid, en planning & control maar moet opgewassen zijn tegen complexiteit, onzekerheid en stress. We zullen verderop zien dat John Neervens, voorzitter van de directieraad van het ABP, zich hiervan in de periode die ik bekeek, 1994-2000, ten volle bewust was.

Politiek-ambtelijke betrekkingen onder druk

Maar is het feitelijke beeld zoals Nelissen c.s. dat schetsen er ook een dat in alle opzichten positief is? Is het niet zo dat het denken in termen van balanceren tussen waarden dilemma's of spanning met zich brengt? Dat is wel zo maar er is ook nog sprake van andere spanning.

Managers bij de rijksoverheid blijken eind jaren negentig weinig op te hebben met hun ministers en staatssecretarissen (BB, 191199; ook 't Hart, Wille e.a., 2002). Slechts een op elke drie departementale managers ervaart de relatie met politieke ambtsdragers als motiverend, terwijl dat voor de helft van de topmanagers van schaal 17 of hoger geldt (ook Nieuwenkamp, 2001). Drie op elke vijf managers noemt de politieke sturing *een belemmering* voor meer bedrijfsmatig werken!

Europa krijgt te weinig aandacht

Zelfstandigheid in het werk, verantwoordelijkheid in het werk, het maatschappelijk belang van het werk en werken in een invloedrijke positie blijken belangrijke factoren waaraan managers hun motivatie ontleen. In hun dagelijks werken maken rijksmanagers zich primair zorgen over de handhaafbaarheid van regelgeving: ongeveer tweederde zegt hierover bezorgd te zijn. Die zorgen zijn na het moment van onderzoek nog versterkt. Handhaving op niveau werd vereist.

Zorgen hebben ook betrekking op de *uitvoerbaarheid* van beleidsdoelstellingen, en op tijdsdruk en gehaastheid. Dit geldt voor drie op elke vijf managers in de rijkdienst. Over internationalisering van bestuur, onder meer in de vorm van uitbouw van de Europese Unie en Europeanisering van nationaal bestuur, maken de ambtelijke managers zich in de periode 1996-2003 minder druk.

Conclusie

De conclusies uit het onderzoek van Nelissen komen sterk overeen met die van Denhardt. De hedendaagse ambtenaar blijkt in sterke mate een significante ambtenaar gericht op waarden. De autoritaire leidinggevende heeft afgedaan. Hogere ambtenaren moeten vaak balanceren tussen concurrerende waarden. Topambtenaren willen zich richten op centrale doelstellingen, op de cultuur, op de omgeving van de organisatie maar de praktijk is nog vaak in contrast hiermee. De rijkdienst blijkt in 1996 teveel trekken te hebben van een te gesloten, naar binnen gekeerde organisatie, ondanks pogingen om de rijkdienst meer op de omgeving te laten aansluiten. Ook jaren later is dat nog steeds het geval. De Raad voor het Openbaar Bestuur bevestigt dat in 2004 in het advies '*Cultuur met een FORS postuur*'. De raad baseert zich daarbij op nader onderzoek van cultuurveranderingstrajecten (zie ook Voigt & Van Spijker, 2003). Ook de politiek-ambtelijke betrekkingen zijn lang niet altijd optimaal. Bij jongere managers blijkt de externe oriëntatie overigens beter ontwikkeld dan bij oudere collega's.

6 De excellente ambtenaar als entrepreneur: een beeld uitgewerkt

We hebben gezien dat er vier bestuurlijke lenzen op leiderschap mogelijk zijn, dat bepaalde lenzen bepaalde typen ambtenaren naar voren halen (technocraat, schatbewaarder, procesbewaker en entrepreneur). In de periode 1945-1960 kon je als technocraat in de rijksdienst excelleren, de periode van 1990 tot direct na de eeuwwisseling is er meer een van *new public management*, die het type van de publieke ondernemer als treffend type, als oriëntatiepunt naar voren haalt. Het onderzoek naar de significante topambtenaren maakt duidelijk dat leiderschap zich weliswaar in de richting van ondernemerschap heeft ontwikkeld maar dat doorschieten ongewenst is: een overheid is uiteindelijk geen privaat bedrijf gericht op winstmaximalisatie. Toch blijft de term *beleidsentrepeneurs* en *ambtelijk ondernemerschap* in zwang. Niet alleen kwantitatief onderzoek maar ook case studies leren dat ambtelijke entrepreneurs of 'ondernemers' zich inderdaad onderscheiden van andere ambtenaren door een grotere oriëntatie naar buiten en voorts door de vertaling daarvan in *innovatieve* beleidsvoorstellen en de agendering daarvan. Topambtenaren kunnen wel degelijk verschil maken. Dat licht ik toe.

De studie van Roberts en King

Roberts & King (1996) breken in hun boek '*Transforming public policy*' over beleidsverandering een lans voor entrepreneurs: mensen met innovatieve ideeën, die invloed hebben. Ze rekenen daarbij af met critici die wijzen op de grote rol van toeval in besluitvormingsprocessen. Het is volgens hen niet zo dat toeval en onvoorspelbaarheid altijd van grote invloed zijn op de agendering van beleidsproblemen, zoals door '*garbage can*'-theoretici (Olsen, March) wordt beweerd, die besluitvorming zien als een groot vuilnisvat. Deze theoretici zien besluitvorming niet als een geordend proces waarin veel plaats is voor individuen met goede ideeën maar meer een proces waarin onder invloed van allerlei factoren een uitkomst verschijnt, die soms door weinigen gewild is. Roberts & King daarentegen menen dat er wel degelijk nog ruimte is voor bevlogen leidinggevenden met conceptueel vermogen.

Het is evenmin zo dat entrepreneurs zich moeten beperken tot het geschikte moment zich aandient, zoals vanuit de '*policy window*'-benadering (Kingdon) wordt gesteld. Kingdon stelde dat beslissingen vaak een koppeling zijn tussen oplossingen, problemen en momenten waarop iets van de grond kan komen. Alleen wie het goede moment zou kiezen, krijgt iets voor elkaar. Evenals geldt voor de theoretici van 'besluitvorming als vuilnisvat' is deze theorie van Kingdon van enige betekenis. Maar zoals niet alle besluitvorming trekken heeft van chaotische, vuilnisvatachtige besluitvorming, is niet altijd het moment van wezenlijke betekenis. Veel wetgeving is het resultaat van reguliere productie waarop bepaalde wetgevende ambtenaren wel degelijk enige invloed hebben. Dat geldt ook voor nota's. Denk aan de nota's over hoger onderwijs uit de jaren tachtig waarop In 't Veld, toen directeur-generaal op het ministerie van Onderwijs, een stempel zette.

De entrepreneurs die Roberts & King beschrijven zijn *voorvechters*. Op grond van een case study naar onderwijshervormingen in de Verenigde Staten belichten ze dat een dergelijke beleidsveranderingsproces cognitieve en politieke kanten heeft, die vooral uit de verf komen als betrokkenen het proces *zelfstandig* sturen. Aan een hervorming moet een *goed doordacht idee* ten grondslag liggen dat een respons is op een bepaald probleem. Een hervorming moet

gefundeerd zijn op een 'goede' beleidstheorie, kan men ook zeggen. De beleidsentrepeneur, bij hen is het een beleidsmakelaar, moet dit hervormingsproces *activeren* en *inspanningen bundelen*. Wie wil uitgroeien tot een succesvol entrepeneur moet analytische en kritische vermogens paren aan intuïtie.

De auteurs geven na elk hoofdstuk hun conclusies in de vorm van hypothesen. Ze geven ook aan dat hun theorie verfijnd kan worden. Zij laten zien hoe hun theorie past bij de 'policy window'-theorie van John Kingdon, de consensustheorie over overeenstemming tussen verschillende culturen van Aäron Wildavsky, en de theorie over beleidsgericht leren van Paul Sabatier.

De studie van Schneider & Teske

Schneider & Teske (1995) gingen onder meer na over welke kenmerken entrepeneurs beschikken en onder welke condities ze 'opstaan'. Zij rapporteren resultaten uit een groot empirisch onderzoek. Teske & Schneider (1994) zeggen:

'entrepreneurial managers may be able to change the preferences of other actors who otherwise might constrain them and manipulate policy agendas'. Deze ondernemende ambtenaren blijken bovendien handig in staat in het omzeilen van economische of andere beperkingen van overheidsbeleid. Het blijkt voorts dat ambtenaren, die bestuurlijke en ambtelijke publieke ondernemers moeten noemen, die personen aanwijzen die naar verhouding grote, *aandachttrekkende beleidsveranderingen* in gang wisten te zetten. Entrepeneurs durven *innovatieve beleidsveranderingen* te entameren. Ze hebben *lef* om dat beleid uit te dragen. Er is sprake van een duidelijke *externe oriëntatie*. Ze proberen hun personeel aan te zetten tot *grotere prestaties*, vooral door hun werknemers in *teams* te laten functioneren. Deze bevindingen blijken sterk te sporen met wat voortkomt uit het genoemde onderzoek van Denhardt en van Nelissen c.s.

Het zijn daarmee de kenmerken waaraan ik verderop aandacht zal besteden bij het bespreken van de drie cases (ABP, BVD, Studiefinanciering).

Entrepreneurship tijdelijk

Waarmee hangt het kunnen fungeren als veranderaar samen? Entrepreneurship blijkt volgens Schneider & Teske (1995) een *tijdelijke situationeel gebonden zaak*. Op het ene moment kunnen ze het zijn en op het andere niet. De *context en situatie* moeten er blijkbaar om vragen en het mogelijk maken om te veranderen.

'Entrepreneurship' is voorts *organisatiegebonden*. topmanagers kunnen niet altijd 'kansen en bedreigingen' aangrijpen om tot ondernemerschap te komen omdat de noodzaak daartoe niet altijd aanwezig is of bij hun organisatie niet. Dat is begrijpelijk. Van strategisch management-studies leren we dat vooral dan een bezinning op het strategisch profiel nodig is, als trendbreuken aanwezig zijn in voor een organisatie relevant opzicht. Voor een bisdom is een trendbreuk als geen gelovigen meer naar de kerk gaan en geen priesters gewijd wensen te worden. Voor een schoolbestuur is een sterke veroudering van een gemeenschap waar de school domicilie heeft en een afnemend geboortecijfer een trendbreuk met impact omdat de cohorten nieuwe leerlingen zullen dalen. De ene tijd en de ene organisatie kan om ambtelijk 'ondernemerschap', binnen de kaders van het openbaar bestuur, van één bepaald soort vragen en de andere tijd om een andere opstelling.

Ontmythologisering van de entrepeneur

Onderzoek naar excellente topambtenaren brengt het positieve van de overheid in beeld maar miskent dat er ook andere praktijkervaringen zijn, met name met publiek ondernemerschap. We noemen hier twee studies naar affaires. Te wijzen valt allereerst op de Groningse Kredietbank, waarbij een nogal ondernemend handelende ambtenaar met een geheel eigen interpretatie van de publieke zaak de overheid een miljoenenstrop bezorgde. Deze casus werken we hier niet uit. We veronderstellen de kern bekend (Commissie- Franssen, 1992; Herweijer, 1992). Een ander drama rond iemand die even aan excellent ambtenaarschap rook maar geen held werd, is gepersonaliseerd in Karel Baarspul, de ambtenaar die aanvankelijk bejubeld werd bij de provincie Zuid-Holland omdat hij de ruimte kreeg en daadwerkelijk van 'geld geld maakte' maar te ver doorschoot en zo in een affaire belandde, de Ceteco-zaak. Uiteindelijk werd hij ontslagen en moesten enkele bestuurders eveneens het veld ruimen. Ook deze casus is gedocumenteerd. Wie overigens het verhaal van Baarspul zelf wil lezen, kan terecht in *'Zilverpolder'*.

7 De excellente ambtenaar als conservator: een tegenreactie

Onder invloed van *'reinventing government'* is de significante ambtenaar, met een sterke oriëntatie op publiek ondernemerschap, in westerse landen opgekomen. Er werd ook in Nederland volop gesproken van het Tilburgs model, over contractmanagement, outputsturing en productbegrotingen en later over prestatie management (Korsten & Noordegraaf, 1995; Korsten, 1994). Ambtenaren moesten niet bij de pakken neerzitten, maar zich laten gelden. De *'zakelijke ambtenaar'* deed opgeld (Buurma). De zakelijke ambtenaar werd zelfs de assertieve ambtenaar. De assertieve ambtenaar, vol dadendrang en publieke optredens, hamerend op de noodzaak van vernieuwingen, werd gesymboliseerd in types als de Amsterdamse hoofdcommissaris van politie Eric Nordholt, en de directeur van de Binnenlandse Veiligheidsdienst en latere super procureur-generaal Arthur Docters van Leeuwen (die een tijdlang voorzitter was van de Schiphol-groep). Dergelijke geluiden over actieve, assertieve ambtenaren klonken internationaal door in de literatuur over *bureaucratic heroes*, waarbij de helden bezocht, onderzocht en impliciet op een voetstuk geplaatst werden. Wordt er gesproken in termen van sterren en helden, dan roept dit meestal weer een *tegenreactie* op. Die kwam ook. Verwaarlozen de excellente ambtenaren misschien teveel het eigene van de publieke sector? Zijn er excellente ambtenaren die juist het erfgoed uit het openbaar bestuur verdedigen: conservators als 'hero'? Arjen Boin wijst ons hier op het boek van Terry.

Eigenheid van de overheid

Terry (1995) publiceerde *'Leadership of public bureaucracies: the administrator as conservator'*. Daarin verzet hij zich tegen het op een voetstuk zetten van de helden die zich weinig gelegen laten liggen aan *de eigenheid* van de overheid. De publieke ondernemers dreigen *het primaat van de politiek* te vergeten, betoogt hij. Ze moeten de politieke bestuurders helpen in plaats van hun plek te willen innemen. Het is niet de taak van deze ambtenaren om zelf nieuwe missies te formuleren en eigen taakopvattingen te ventileren en die ook af te dwingen. De kunst van ambtelijk leiderschap is juist gelegen in het beschermen en in stand houden van oorspronkelijke taakstellingen, die veelal *in de wet* omschreven zijn. 'Conservators' zijn gevraagd, beweert Terry.

Komt het verzet van Terry tegen het *doorslaande* publiek ondernemerschap voort uit aversie tegen leiderschap als zodanig? Neen. Toch is er wel kritiek op Terry mogelijk. Hij meent in lijn met bekende namen als die van John Rohr en de andere auteurs van het *Blacksburg Manifest* (Wamsley e.a., 1990) dat ambtenaren zich moeten richten op de uitvoering van *'constitutional principles'*. De Grondwet is verschrikkelijk belangrijk in een democratische rechtstaat maar dat is wel erg Amerikaans.

De conservator als beeld

Bij de uitwerking van de conceptie van leiderschap vaart Terry sterk op de koers van een andere Amerikaan Philip Selznick, die schreef over leiderschap in instituties. *Institutionele integriteit* is in dat verband een kernconcept. Deze vorm van integriteit wordt bepaald door de mate waarin een organisatie het bestaansrecht weet te rechtvaardigen. Een organisatie moet om maatschappelijke aanvaarding te vinden en waardering te krijgen door bepaalde competenties effectief zijn. De 'conservator' kan de integriteit bewaken door zowel autonomie

voor de institutie te verkrijgen als aan maatschappelijke wensen tegemoet te komen. De conservator moet in feite drie functies vervullen.

1 Ten eerste moet deze leidinggevende *de missie van de organisatie* veilig stellen. Dat kan de conservator niet alleen want het politiek bestuur moet het bestaansrecht rechtvaardigen. De conservator moet de institutie laten overleven door 'net' gedrag, door de wetten uit te voeren. Terry geeft hiervoor enige strategieën. Een organisatie moet niet alleen de politici tot vriend houden maar ook oog hebben voor burgers en dus klantgericht zijn. Rivalen die aan de taak van de organisatie willen 'knabbelen', moet hij van zich afstoten.

2 Ten tweede, moet de conservator ervoor zorgen dat de leidinggevende top van de organisatie de *belangrijkste organisatiewaarden* onderschrijft. De top moet die waarden weer verder uitdragen in de organisatie. Dat voorkomt dat binnen in de organisatie andere waarden worden nagestreefd dan de top wil. Het voorkomt ook interne 'verrotting'. Hier toont hij zich opnieuw een volgeling van Selznick. Tot de waarden behoren onder meer het goede voorbeeld geven, samenwerking, oog hebben voor demografische ontwikkelingen in het personeelsbestand en oog hebben voor toetreding en socialisatie van nieuwkomers.

3 Tot de derde functie behoort het verwerven van steun van de *'key external constituencies'*, zoals klantengroepen en belangengroepen. In dat verband is het imago van de organisatie niet onbelangrijk. Indien gewenst, moeten allianties worden aangegaan met derden.

Terry heeft een intrigerend boek geschreven omdat de idee van een conservator een correctie is op het mythisch-heroïsche karakter van publiek ondernemerschap. Gebleken is recent dat krachtdadige figuren ook *kunnen doorslaan*. Zo zijn Nordholt en anderen gekritiseerd. Een toontje lager mocht wel. Het primaat van de politiek moesten ze meer in het oog houden.

Waar sta ik nu in het betoog?

Ik kwam tot de vaststelling dat er grofweg vier typen excellente leidinggevende ambtenaren zijn. Het type leidinggevende dat excelleert, kan in de tijd verschuiven. Dat is begrijpelijk. De algemene eisen aan ambtenaren, de omstandigheden en de uitdagingen waarvoor ambtenaren zich gesteld zien, veranderen immers. Het is een tijd de ondernemende ambtenaar geweest die voorop stond. Maar dat beeld wordt intussen niet meer kritiekloos aanvaard. Ondernemerschap in ambtelijke dienst heeft ook schaduwkanten. Die zijn gebleken. Een bepaalde waardengerichtheid, die rekening houdt met de eigen kenmerken van het openbaar bestuur, is daarom thans van belang om te kunnen excelleren.

De significante ambtenaar lijkt een goed leidend concept dat weliswaar de ondernemende ambtenaar in zich meedraagt maar zich wat onttrekt aan de nadelen van ondernemerschap en de kracht van de zojuist gepresenteerde conservator meeneemt. Zo *overstijgt* de (al of niet excellent functionerende) significante ambtenaar de vier beelden van de technocraat, de procesbewaker, de schatbewaarder en de ondernemer. Maar laat zo een beeld van de ambtenaar genoeg ruimte voor variëteit? Die vraag is zinnig. Immers, de overheidsdienst kent tal van ambtenaren. Kunnen ze wel allemaal op een noemer gebracht worden, in een wensbeeld gevat worden? In werkelijkheid moeilijk. Weliswaar sprak ik slechts over leidinggevende ambtenaren maar in het volle leven komen veel meer typen voor, zoals blijkt uit typen *beleidsambtenaren*.

Figuur 3: Indeling in beroepsbeelden van beleidsambtenaren vlg. Jeliaskova en Hoppe

Beeld	Toelichting
Beleidsfilosofen	Zien het als hun verantwoordelijkheid om de politieke leiding en hun collega's bewust te maken van de beleidsgevolgen van verschillende manieren van denken over problemen en oplossingen.
Advocaten	Zien zichzelf als de (bureau-) politiek slagvaardige en bekwame behartigers van de belangen van de politieke leiding.
Neo-weberianen	Zien als taak van de ambtenaar het neutraal en onpartijdig ontwikkelen van beleid en informatie geven over de gevolgen van beleidsintenties en besluiten.
Experts	Beroepen zich op de eigen professionele deskundigheid, waarin zij de maatstaf zien voor de kwaliteit van actieve beleidsadvisering aan de politieke leiding.
Procesregisseurs	Zoeken hun bekwaamheid in het sturen, managen en bewaken van het beleidsproces, van agendering van een probleem tot invoering van nieuw beleid.

In het denken over personeelsbeleid in termen van competentie management wordt met variëteit heel veel rekening gehouden. Door middel van competentieprofielen en -beoordeling ('assessment') valt vast te stellen waarin een medewerker sterker en relatief zwakker is en daarna kan een gewenst profiel opgesteld worden, met een plan over hoe daar in welke tempo te komen. Jaarlijks of zelfs vaker kan een beraad tussen manager en medewerker plaatsvinden over de eventuele competentiegroei en een bepaling of sprake is van excellent of ander functioneren, zo leert me een nota van een provinciebestuur. *Een eeuwige status van excellentie bestaat blijkbaar niet.*

8 Ambtelijke helden: eerste verkenning

Er is betoogd dat er veel factoren en actoren inwerken op besluiten in het openbaar bestuur. Excelleren is desalniettemin mogelijk. In de huidige tijd zijn er mogelijkheden tot excelleren voor ambtenaren die veel weg hebben van de significante ambtenaar. Wat is nu een ambtelijke held? Ik ga die zoeken onder de bijzondere dienaren van de staat, dat wil zeggen onder de ambtenaren die wel eens als excellent (in de zin van een significante ambtenaar) zijn aangeduid. Het argument daarvoor ontleen ik aan de voetbalsport. De voetbalster gaan je ook zoeken onder de heel goede voetballers en niet onder de eendagsvliegen of middelmatigen die ooit een fraaie goal maakten of op een andere manier opvielen.

Meer dan goed: alleen achteraf vast te stellen

Wat is precies de voorkant van bijzonder excellent optreden bij wat in de literatuur 'public heroes' worden genoemd? De helden van Bellavita zijn niet de grote namen, de entrepreneurs uit het boek van Doig & Hargrove. Bellavita belicht managers van het middenniveau en lager. Zij komen wat meer bij het bijzondere maar alledaagse publiek ondernemerschap, zoals dat in de jaren negentig onder de vlag van *new public management* (NPM) ook in Nederland bij overheden naar voren kwam, namelijk als streven naar resultaatgerichtheid door 'bedrijfsmatig werken'. Opvallend is dat de leidinggevenden die naar voren komen als bijzonder zelden of nooit echt de eigenheid van een organisatie en al de bestaande waarden die daarvoor golden, verdedigen. De leiders die aan het woord komen, zijn vrijwel steeds *veranderaars*. Dat het veranderaars waren, hou ik vast; niet dat ze de eigenheid van een organisatie maar beperkt zien want het lijkt me noodzakelijk voor een succesvolle verandering om juist de eigenheid van het openbaar bestuur te kennen en waarderen.

Doig & Hargrove kiezen in hun studie uit 1987 '*Leadership and innovation*' voor een biografisch perspectief op topnamen, op '*entrepreneurs in government*'. Aan bod komen grote namen, zoals onder meer Lilienthal van de Tennessee Valley Authority (TVA), Gifford Pinchot, admiraal Rickover, Elmer Staats en (oud-minister ten tijde van het presidentschap van Kennedy) Robert McNamara. De auteurs laten de levensgeschiedenissen van deze markante personen, maar in Nederland grotendeels onbekende namen, de revue passeren. Excellente ambtenaren kun je nog zo aanwijzen maar heldendom (sterrendom onder de excellente ambtenaren) wordt blijkaar *achteraf vastgesteld* en dat gebeurt *door anderen* dan de betrokkenen bij wijze van spreken in een functioneringsgesprek doen. Dat is begrijpelijk. Ook dat hou ik vast.

Je beslist niet zelf om een held te worden, *anderen* kennen je die status toe op grond van bijzondere *positieve verdiensten* in de vorm van *opvallende gebeurtenissen* waarin de held een aandeel heeft. Meestal zal sprake zijn van succes. De eerder genoemde topambtenaar Fock was een excellent ambtenaar maar geen held omdat hij geen aandeel had in opvallende positieve gebeurtenissen die door anderen gezien en erkend werden. Toen werd ook nog niet gesproken van succesvolle ambtenaren. Ik concludeer dat het bij heldendom om opvallende gebeurtenissen of een serie handelingen in relatie tot succesvolle veranderingen moet gaan. Wie alleen goed op de winkel past, valt daarmee af.

Heldendom kent een episode

Positief geduide gebeurtenissen zijn blijkbaar van belang voor het verwerven van de sterrenstatus. In de wetenschappelijke literatuur komen we die gebeurtenissen dan ook tegen. Ze vormen soms een langere of kortere tijd, een episode, in het leven van een ambtenaar die dan het beste uit zichzelf moest halen. Denk aan Arthur Docters van Leeuwen die in een jaar of vijf de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) door een wijziging in de externe omstandigheden, de Muur van Berlijn was gevallen en de communistische dreiging was nagenoeg verdwenen, ombouwde naar een dienst met een nieuwe missie, die meer aandacht had voor onder meer corruptiedreiging en later zou uitgroeien tot de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (Engelen, 1998). Arthur Docters was in de ogen van derden, vooral in het Haagse politiek-journalistieke circuit en bij ambtenaren, een held. Hij wist zich in eerste instantie door onopvallende acties als manager te onderscheiden van anderen, typisch voor de 'beginnende' held. Intern deed hij van zich spreken door aan te dringen op een strategische analyse van de rondom de BVD veranderde wereld en wat dat zou moeten betekenen voor de taak van de BVD en dat proces ook in gang te zetten. Het leidde onder meer tot wat vingeroefeningen met diagnoses op het vlak van integriteit. Zou hier een nieuwe taak voor de BVD liggen? Moest de naam dan ook zo blijven? Hij sprong eruit door ineens als strijdvaardige BVD'er op tv te verschijnen, een draai te maken met *de missie* van de dienst en als *hoegbeeld* op te treden, die de missie uitdroeg, op aanvaarding daarvan uit was en krachtig partij gaf aan de flinke minister Ien Dales, die officieel baas over hem was. Met de koerswijziging van de BVD nam hij een risico, maar dat was een gecontroleerd risico want hij had voldoende begrepen van politiek en macht om het nut van 'draagvlak zoeken' voor de nieuwe missie in te zien.

Docters was en is een opvallende verschijning. Een eigenzinnig man in zijn stijl, 'gecontroleerd' onconventioneel ('hij wist wat hij deed'), en iemand die openstond voor verrassende perspectieven op kwesties. Soms een sfinx, die mysterieus was over wat zijn echte bedoelingen waren. Hij inspireerde zijn dienst op een wijze die ook buiten de dienst *respect afdwong*. Hij gaf een *wending* aan de geschiedenis van de organisatie. Woorden om vast te houden zijn: markante man, inspiratiebron van anderen, onconventioneel, risico nemend, 'wending gevend', respect van anderen verwervend. Maar hij was ook behoedzaam, zoals hij laat zien in een opstel over 'moed' in een door het dagblad Trouw uitgegeven bundel artikelen over deugden. Typisch Docters van Leeuwen om een artikel hierover te willen schrijven.

De sportheld, de episode

In de sportwereld komen ook sporthelden voor, die een bepaalde periode excelleren en gloriëren. Wie dat is, bepalen anderen en ze doen dat meestal achteraf. Sporthelden zijn er bijna in elke tak van sport, nationale en internationale. Ik ken weliswaar geen korfbalheld maar wel internationale wielerveden als Jacques Anquetil, Eddy Merckx, Miguel Indurain en Lance Armstrong. Minstens zo bekend zijn internationale voetbalidolen van een kaliber Pelé, Eusebio, Maradona, Beckenbauer en Cruyff. Elk van hen was niet alleen een zeer goede voetballer maar bovendien een persoonlijkheid met een opvatting over sport en voetbal, die uitgedragen werd. Door de een meer (Cruyff, Beckenbauer) dan door de ander (Eusebio, Maradona). Ze groeiden door bijzondere gebeurtenissen uit tot voetbalheld. Dat interesseert mij hier vooral. Ik ben op zoek naar episodische *waarinnen de held zijn reputatie vestigt*. Pelé was de dragende kracht van het elftal en maakte op het wereldkampioenschap in Zweden enkele magistrale doelpunten die Brazilië het wereldkampioenschap bezorgden. Cruyff schitterde in 1974 met het Nederlands voetbalelftal op het WK in Duitsland en als voetballer en later als

trainer in Barcelona. Maradona deed dat later in Argentinië terwijl Beckenbauer meerdere keren met zijn team veel bereikte.

Aan 'de sterren van de hemel spelen', gaat vaak wat fraais vooraf. Zo zal het mogelijk ook zijn met ambtelijke helden. Docters van Leeuwen had al voor zijn aantreden bij de BVD een *goede reputatie* en was een man met *uitstraling* en *veel opvattingen*. Cruyff werd in de periode dat hij bij Ajax speelde al een nationaal fenomeen maar zou internationaal *uitgroeien* tot een wereldster door - onder leiding van Rinus Michels - Barcelona zijn eerste kampioenschap sinds lang in de Spaanse voetbalgeschiedenis te schenken. 'El Salvador' werd hij daar genoemd. Johan Cruyff was een leider. Hij had een concept van spelen in zijn hoofd. Hij had ook iets strijdbaars en onconventioneels. Cruyff was eigenzinnig, ging de strijd aan met zijn trainers, en bemoeide zich met bijna alles. De woorden die verbonden zijn met Docters van Leeuwen komen we ook bij sporthelden tegen: markant, inspiratiebron, onconventioneel, risico nemend, 'wending gevend', respect van anderen.

Een ster alleen is niks

Cruyff kon in zijn eentje weliswaar anderen beter laten spelen en andere spelers 'mee op sleeptouw nemen' maar niet alles voor elkaar krijgen. Voor de absolute schittering is vereist dat je *andere mensen* en *de omstandigheden* ook mee hebt. Ook een ambtelijke held heeft anderen nodig om mee te marcheren. Hoe doen ze dat? Als je de trawanten kunt uitzoeken, helpt dat maar dat is zelden geheel en al het geval. Soms kent een leider een extern adviseur en gaat die voor hem op pad en aan de gang. Docters van Leeuwen ging zo te werk bij de BVD; hij haalde een adviseur binnen.

Markant is tijdelijk, roem eeuwig

Opvallend is dat de sportsterren in hun carrière hoogtepunten kenden maar ook dieptepunten. Hun excelleren konden ze niet op alle plekken verzilveren door een kampioenschap. Cruyff's beste jaren lagen bij de voetbalclub Barcelona en niet meer in de Verenigde Staten. Sterrendom verbleekt ook. Het wordt dan tijd om te stoppen. Ook voor de ambtenaar?

Veel sporthelden hebben hun opvallende heldendaden maar op enkele momenten of gedurende korte periodes laten zien. Hun namen worden wel door een volgende generatie onthouden, denk aan Lenstra en Wilkes, maar ze verkrijgen geen eeuwige roem. Anderen, zoals Cruyff en Beckenbauer, deden ook andere dingen waarin ze het ver schopten. Ze waren blijkbaar breed gekwalificeerd en ze ontwikkelden zich. Cruyff en Beckenbauer werden bijvoorbeeld succesvolle coaches en ze hadden ook nadat ze terugtraden als voetballer en trainer nog veel invloed als commentator 'langs de lijn'. Cruyff werd in bepaalde perioden 'souffleur van de macht' (trainer/coach Van Basten; KNVB-voorzitter Henk Kesler) in Zeist, de speelplaats van de KNVB.

Hier gaan we uit van de aanname dat Cruyff twee keer een opmerkelijke episode van excelleren kende: als voetbalster bij Barcelona en als trainer/coach bij Barcelona. Die twee moeten we goed uit elkaar houden. Als ik refereer aan zijn bijzondere status, bedoel ik hier vooral zijn periode als voetballer.

Goed maar niet super

Maar er zijn ook bekende sporters die wel goed waren maar niet super. Toch groeiden ook zij uit boven zichzelf, zoals het dan heet. Piet Schrijvers en Jan Jongbloed waren als keeper van het nationale elftal niet beter dan Jan van Beveren. Toch kreeg juist Jongbloed een bijzondere status doordat hij deel uitmaakte van het 'wonderteam' van 1974 terwijl Van Beveren, wel getypeerd als de beste Nederlandse keeper ooit in de vorige eeuw, volledig uit beeld verdween na wat het best te typeren is als een machtsstrijd in het Nederlands elftal.

Jongbloed daarentegen maakte in 1974 furore als meevoetballende keeper, waar juist in het team uit 1974 behoefte aan was. Hij steeg toen tot (tijdelijk blinkende) ster in een team dat destijds in Duitsland op het WK boven verwachting goed presteerde. Hij presteerde en verkreeg een heldenstatus, die bleek uit de massa-adorering voor het hele team, films die later aan die episode in het voetbal zijn gewijd en boeken die verschenen. Maar Jongbloed beseftte dat hij zijn sterrenstatus te danken had aan het team en het moment.

Figuur 4: Typologie van excelleren en heldendom

	Kampioen met heldenstatus	Kampioen zonder heldenstatus
Vakmatig excelleren	Cruyff, Beckenbauer	Zoetemelk
Niet excelleren, wel goed werk leveren	Jongbloed	

Excelleren zonder heldenstatus

Zijn er dan ook sporters die in hun tak van sport kunnen excelleren zonder uit te groeien tot een held? Ik meen van wel; het geldt ook voor ambtenaren. Te wijzen is op sporters die tijdens hun sportcarrière wel succesvol waren maar geen echte leider waren, geen filosofie uitdroegen of niet op een andere manier spraakmakend werden door een vakmatige opvatting. Wellicht moeten we de wielrenner Joop Zoetemelk hiertoe rekenen. Hij was een goede winnaar van de Ronde van Frankrijk en werd zelfs wereldkampioen maar hij ging niet zichtbaar voorop. Ook interviews waren aan hem niet besteed. Hij werd later incidenteel ploegleider. Hij was een man die graag in betrekkelijke anonimiteit werkte. In gesprekken was Joop buitengewoon flets. Hij was niet markant of onconventioneel. Een inspirator van een team was hij ook niet direct. Hij zorgde bovendien niet voor vernieuwingen in de wielersport, zoals Cruyff dat deed in het voetbal. De Zoetemelks onder de ambtenaren laten we hier verder buiten beschouwing.

De ambtelijke held bij nader inzien

Hoe kwalificeren ze zich? Om een mogelijk misverstand direct te vermijden, bureaucratische helden zijn *niet* al degenen die een lintje van Hare Majesteit hebben ontvangen. Ze leverden wel goed werk. Langdurig als ambtenaar onder moeilijke omstandigheden trouw, bekwaam en toegewijd werk verrichten, is echter niet voldoende om hier - in deze beschouwing - de sterstatus te krijgen. Een ambtelijke held is ook niet per definitie een *mchtig ambtenaar* van een groot departement, die gezag uitstraalt. Dat zou te eenvoudig zijn. 'Baas zijn' is niet voldoende.

Een *public hero* beschouw ik hier als een excellente ambtenaar die in een bepaalde episode iets bijzonders deed dat door anderen later met argumenten onderbouwd als positief wordt aangemerkt; ze hebben zichtbaar succes geboekt en kunnen als het ware genomineerd worden voor hun status. Docters van Leeuwen reken ik tot deze categorie. Is een ambtelijke held een

bijzondere leidinggevende die initiatiefrijke en resultaatgerichte beleidsentrepeneur is of een bijzondere leidinggevende die juist voor een taak, een klus gesteld, een *superbe verandermanager* blijkt? De held gaat het gevecht met de status quo aan en revitaliseert. De werkhypothese is dat een public hero meer is dan zo maar een entrepreneur, die wijs, prudent en succesvol opereert in de publieke sector en 'public value' schept. Daarbij ga ik uit van het onderzoek van Schneider en Teske, dat mij leert dat bijzonder excelleren tijdelijk en situationeel is. En ik ga uit van de sportmetafoor die op hetzelfde duidt.

Cruyff was als coach bovengemiddeld. Hij was niet een normale (gemiddelde) goede trainer/coach. Hij zette als trainer van Barcelona een *concept* neer en wilde dat de hele organisatie daarin meeging. Hij eiste en verkreeg *suprematie*. Cruyff is voor mij in die periode als coach/trainer een *verandermanager* geweest. De auteur Bellavita (1991) beweert over 'public heroes' iets vergelijkbaars. Hij komt met een lijst van tien helden, waarvan *de prestaties* normale activiteiten te boven gaan. De held gaat in zijn optiek het *gevecht met de status quo* aan en *revitaliseert*. Ik meen dat dit ook zowel voor Cruyff als Docters van Leeuwen gold.

Wat we vast kunnen houden als connotaties voor heldendom in de publieke sfeer zijn: bovennormale prestatie, visie tonen, revitaliseren, veranderen, onconventioneel. Die notie is niet ver verwijderd van wat we stelden over sporthelden als Cruyff.

Sport en overheid: beperkte metafoor maar beide hebben voorhoedes nodig

Denk nu niet dat ik de sportmetafoor helemaal doortrek. Ambtenaren moeten in heel andere zaken goed zijn dan een sporter. Bij sport gaat het om winnen, maar in het openbaar bestuur gaat het om complexe zaken als het sturen in, voor en met de samenleving, op basis van (overheids)gezag, zodat problemen worden beperkt of opgelost en in de samenleving een zekere (rechts)orde bestaat. De strijd die politici over politiek voeren en die tussen politieke besturen bestaat, is er een met een geheel ander doel dan 'winnen'. Vaak zal het gaan om het zoeken naar een gedeeld perspectief of naar gemeenschappelijke belangen voor een probleemaanpak, waarover verantwoording wordt afgelegd. Het geven van leiding is in de sport daarom verschillend van leiding in het openbaar bestuur. Dat neemt niet weg dat in beide sectoren voorhoedes bestaan, zij het met een *verschillende functie*. Een voorhoede maakt in een voetbalteam deel uit van het geheel. Zonder goed spel van de achterhoede en het middenveld blijft de voorhoede verstoken van aanvoer van bruikbare ballen en kan ze moeilijk excelleren. Een voorhoede is in het openbaar bestuur een geheel van actoren dat vooroploopt, bijvoorbeeld bij pogingen om te innoveren, terwijl er daarnaast trage volgers en achterblijvers zijn. Hier levert de achterhoede geen bijzondere bijdrage aan de kwaliteit van het spel van de voorhoede. Maar intrigerend is of wat de voorhoede doet of bereikt ook doorwerkt naar de volgers en achterblijvers. Kenniscentra, zoals over grote stedenbeleid, willen dit juist bevorderen, soms door vergelijkingen in de vorm van benchmarks die een hulpmiddel zijn om te leren van 'goede praktijken'. Feitelijk blijken innovaties op het gebied van ICT (e-government; discussie over front- & back office) nog wel wat traag door te werken. Dat geldt ook voor goede burgerjaarverslagen die burgemeesters sinds de invoering van de dualisering opstellen.

Een ambtelijke held hoort in mijn optiek tot een voorhoede van excellerende ambtenaren maar het heroïsche is geheel verschillend van een voetbalheld uit de voorhoede van een voetbalteam.

Genomineerden

Ik heb aanvankelijk gewerkt met een groslijst van 'genomineerden': de directeur van de BVD, de leidinggevende aan de puinruimactie bij de Dienst Studiefinanciering, de voorzitter van de Directie van het ABP, de directeur van de projectorganisatie De Maaswerken, de Inspecteur-generaal van het Onderwijs, de directeur van de Belastingdienst, de voorzitter van de Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank.

Figuur 5: Kandidaten voor de excellentie-plus nominatie

Naam	Organisatie	periode	Nominatie/aanbeveling
John Neervens	ABP	1994-2000	Personeelsblad de Compagnie
Arthur Docters van Leeuwen	BVD	1990-1994	P. Felix
Roel in 't Veld	Dienst Studiefinanciering	1988	W. Kickert e.a.
Jenny Thunnissen	Belastingdienst	1990-2003	A. de Leeuw
Ferdinand Mertens/ C. Kervezee	Onderwijsinspectie	1997-2002	J. Boonstra
Erry Stoové	SVB/ Manifestgroep	2003-2004	B&G okt. 2004
Joost Huurman	De Maaswerken	1997-2001	Imago-onderzoek

Met vijf van de zeven heb ik persoonlijk op de een of andere manier te maken gehad; met de een uitvoeriger dan de ander. Over de Belastingdienst verschenen veel publicaties. Tot welke selectie van drie kwam ik?

Onderwijsinspectie

De eerste nominatie betreft de leiding van de *Onderwijsinspectie*: Ferdinand Mertens/ C. Kervezee (v.a. 2002). De Onderwijsinspectie is wel gekwalificeerd als typisch voorbeeld van een *geslaagde innovatie*. De inspectie was aanvankelijk een 'soort juf van de juffen' die rapportcijfers uitdeelde, meende Jaap Boonstra, hoogleraar aan de UvA. Maar dat is in de jaren negentig veranderd. De inspectie is zorg gaan dragen voor kwalitatief goed onderwijs in een veranderende samenleving met onder meer een kwaliteitssysteem. Volgens hoogleraar Jaap Boonstra heeft de inspectie in de jaren negentig knap ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen van een toenemende etnische pluriformiteit, toenemend geweld, schaalvergrotingstendenties en ICT (Ten Have & Ten Have, 2004; 69). Dat maakte nieuwsgierig naar de succesfactoren die een rol hebben gespeeld. Wellicht wordt dit nog eens beschreven.

Belastingdienst

Een tweede nominatie betreft de *Belastingdienst* onder leiding van Jenny Thunnissen, directeur-generaal van de Belastingdienst. Een van haar stellingen: '*Diepgaande veranderingen vragen om radicaal andere concepten*'. En: '*Zelf willen veranderen, levert veel energie op*' (Straathof en Van Dijk, 2003: 86). De Groningse hoogleraar prof.dr. Ton de Leeuw noemde de transformatie binnen deze dienst een '*knap stukje werk*' (zie Ten Have & Ten Have, 2004).

De Belastingdienst stond jaren terug voor de noodzaak om meer resultaatgericht te gaan werken, de productiviteit te verhogen en te automatiseren. Dat proces leidde tot veel veranderingen die ook beschreven zijn. Bij de Belastingdienst zijn de veranderingen *consistent* doorgevoerd – wat blijkbaar al een hele kunst is - en klaarblijkelijk met positieve uitkomsten. Wat droeg hieraan bij? Zijn er specifieke oorzaken die voortkomen uit de eigen aard van de

overheidsorganisatie? Had de leiding hierin een krachtig aandeel? Deze casus laat toe om de opeenvolging van leidinggevenden te bestuderen in een blijkbaar als positief te kwalificeren langjarig geheel van processen binnen de dienst van meer dan 20 jaar.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden

Een derde nominatie betreft Erry Stoové, voorzitter van de Raad van Bestuur van SVB, de Sociale Verzekeringsbank. Hij is ook voorzitter van de *Handvestgroep Publiek Verantwoorden*, waarin diverse zelfstandige bestuursorganen zich verenigd hebben: COA, Kadaster, de Informatie Beheer Groep, RDW, Staatsbosbeheer, College voor Zorgverzekeringen (VZ), Centrum voor Werk en Inkomen (CWI, Sociale Verzekeringsbank). In die hoedanigheid neem ik hem hier op.

Stoové komt uit de ambtelijke wereld. Van het toenmalige Ministerie van CRM, later WVC, via de directie van het CAO (voor opvang van asielzoekers) kwam hij terecht bij de SVB. In 1999 werd hij gekozen als *Overheidsmanager van het Jaar*.

Stoové nam in 2004 het voorzitterschap van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden over van Jaap Besemer (directeur Kadaster), die vanaf 2000 voorzitter van de groep was geweest. Als algemeen directeur van het COA was Stoové initiatiefnemer van het Handvest. In november 2000 hebben het COA, de IB-groep, het Kadaster, de RDW en Staatsbosbeheer dat Handvest ondertekend. In dat Handvest geven de 'toegetroden leden' aan dat ze zich niet willen beperken tot het afleggen van die verantwoording die nodig is voor de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ze willen zich ook naar het publiek verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening. De beginselen uit het Handvest zijn geconcretiseerd in het zogeheten '*Tastbaar Arrangement*'. Dit instrument voorziet erin dat organisaties hun plaats in een leerproces kunnen bepalen. Dit leerproces start met een zelfevaluatie door het zbo zelf. Deze evaluatie omvat vier thema's: kwaliteit; prijs/prestatie; responsief handelen/participatie; en transparantie. Na afronding van de evaluatie bezoekt het Visitatiecollege (Vera Keur, Roel in 't Veld, Hein van Oorschot) de organisatie. Het college geeft een oordeel op basis van de verkregen informatie en spreekt zich in zijn aanbevelingen uit over de gewenste leercurve, daarbij in het bijzonder lettend op mogelijke discrepanties in de instrumentatie en operationalisatie van het werken – door het zbo – aan de vier genoemde thema's. In volgende jaren zal de gevisiteerde zbo hieraan invulling geven, waarna het Visitatiecollege binnen vier jaar de organisatie opnieuw bezoekt om vast te stellen of de ambities zijn waargemaakt. Inmiddels zijn vier visitaties afgerond. In mei 2002 is de COA als eerste belicht. Ik noem die om een indruk te geven van de werkwijze en uitkomsten.

De COA heeft zich ontwikkeld van een pioniersorganisatie tot een professionele organisatie die de bedrijfsvoering goed op orde heeft. Maar ook een organisatie die een grote omslag heeft gemaakt van een *barmhartige zorgorganisatie* naar een organisatie die politieke besluiten uitvoert en daarbij de uitvoeringsconsequenties beoordeelt in het licht van een humane opvang van asielzoekers. Het COA blijkt een organisatie waar de medewerkers trots op zijn, waarvoor medewerkers graag willen werken en waar ze een sterke binding mee hebben. Ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening merkt het Visitatiecollege op dat het noodzakelijk is de producten en daarmee samenhangende kwaliteitseisen beter te definiëren. De transparantie van het COA is ook nog voor verbetering vatbaar, ook volgens de COA-directie zelf.

In 2002 volgt ook een tweede visitatie. Het Visitatiecollege toont zich in augustus 2002 positief over de veranderingen die het Kadaster in het voorbije decennium tot stand heeft gebracht. Er is sprake van 'gestage voortgang'. Het college ziet onder meer een verbeterpunt in de communicatie richting klanten. De externe bekendmaking van kwaliteitsmaatstaven loopt nog achter, gezien de vele inspanningen die het Kadaster zich juist op het vlak van kwaliteit troostte.

Afvaller: De Maaswerken

Een vierde - aanvankelijke - nominatie moest uiteindelijk afvallen: *de directie van De Maaswerken*. De directeur die het aanvankelijk goed deed, moest het van critici later ontgelden. Daarmee verlaat hij de aanvankelijke plus-status uit mijn nominatie.

De Maaswerken was een zeer complex project gericht op vergroting van de veiligheid van oeverbewoners en anderen tegen overstromingen in onder meer Limburg en Brabant, toename van de bevaarbaarheid van de Maas en natuurontwikkeling. Om dat plan te realiseren werd in de jaren negentig een convenant afgesloten tussen onder meer het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de provincies Limburg en Noord-Brabant, de zgn. convenantpartners. De planontwikkeling werd bij een nieuwe projectorganisatie gelegd, De Maaswerken. Wederzijds vertrouwen is van essentieel belang, zo verklaarden de partijen toen nog in koor. Hoe anders zou het lopen.

Deze organisatie stond aanvankelijk enkele jaren onder leiding van mr. Joost Hurman, een ervaren ambtenaar. De organisatie, die op 18 april 1997 voortvarend van start ging, en goed bezig ging in de *planontwikkeling* en met slim *procesmanagement* - door doelverbindingen te leggen tussen veiligheid en natuurontwikkeling in het Grensmaasgebied -, kon zich in 1998-1999 verheugen in een *bijzonder positief imago* bij derden en een hoge interne arbeidssatisfactie bij de medewerkers. Maar dat imago bladderde na enkele jaren af, zo bleek mij als lid van het Panel of experts. Hierin stond ik niet alleen (Van Leussen, 2000; ook Teisman, 1995). Bij het provinciebestuur van Limburg doemde de politieke vraag op of het ministerie van Verkeer en Waterstaat wel voldoende budget beschikbaar stelde om de veiligheidsniveaus te halen. De provincie meende van niet. Daar stond de directeur nog nagenoeg buiten. De opstelling van gedeputeerde Mat Vestjens leidde vervolgens tot gekrakeel tussen het Limburgs provinciebestuur en de staatssecretaris van V&W Monique de Vries.

Herberekeningen van de hoeveelheid watervoer onder instigatie van de MER-commissie en het Panel of experts noopten De Maaswerken echter rond het millennium tot iets anders: een stevige bijstelling van de plannen, het voorzien in kades, vermindering van het normatieve veiligheidsniveau en vertraging. Van Leussen, die zelf bij De Maaswerken werkte, spreekt in 2000 zelf van *een crisis*. Voortgangsrapportages maken hier uitgebreid melding van, en van het feit dat vele tientallen miljoenen euro verspijkerd waren zonder dat er daadwerkelijk sprake was van planuitvoering, laat staan meer veiligheid. Het was ook hierop dat de pijlen van de gedeputeerde van Limburg zich richtten. Een proefproject in Swalmen/Beesel deed de deur nagenoeg dicht. Aan het licht kwam dat de uitvoerders van de projectorganisatie zich niet aan bepaalde *milieuregels*, die dwingen tot het scheiden van vuile en schone grond, hadden gehouden. De directie van De Maaswerken werd definitief de boeman; diverse projectmedewerkers zocht elders hun heil. De Limburger schreef op 22 juni 2001: *'Komt het met De Maaswerken nog goed?'*. De verwijten vlogen over en weer. De directie verweet de gedeputeerde dat die het voortouw overnam van De Maaswerken bij de

ontwikkeling van nieuwe plannen voor Zuid-Limburg. De projectdirecteur werd op zijn beurt sterk gekritiseerd; zijn periode van goed leiding geven, liep definitief ten einde. Hij maakte plaats voor een nieuwe directeur, J. Bijlsma. De kwestie van de milieuregels die een sta-in-de-weg waren voor de Maasbeveiliging, gaf onder meer de CDA-fractie in de Tweede Kamer, waarvan het voormalige Statenlid maar huidig Kamerlid G. Koopmans de materie nauwgezet had gevolgd, in 2004 aanleiding een onderzoek van de Algemene Rekenkamer te vragen naar de financiële handel en wandel van De Maaswerken. Uitgaande van de stand van zaken in oktober 2004 ging dit onderzoek nog niet door. Maar het dossier is nog lang niet gesloten.

Wat aanvankelijk rond De Maaswerken zo veelbelovend begon, verloor na enkele jaren veel van die prachtige glans. Sommigen zijn overigens van mening dat de milieuregels die voor kleine locaties gelden, niet zouden moeten gelden voor rivieren. Dat de Maaswerken zich niet hield aan die regels, ligt dan meer aan de voor de situatie ongeschikte regels. Het zou aan ambtelijke wil op enkele departementen ontbroken hebben, om de regels te veranderen. Maar dat is slechts een element in een complex project gebleken.

De leidinggevende Huurman heeft wel heel veel koorddans-acts moeten doen. Hij werd na een veelbelovend begin uiteindelijk slachtoffer van de bekend geraakte consequenties van de temperatuurveranderingen in Europa (nieuwe berekeningen), van politiek gekrakeel tussen overheidsbestuurders (geen extra budget dat niet kwam), van de complexe regelgeving in dit land rond planontwikkeling (nieuwe feiten dwingen tot nieuwe plannen en nieuwe inspraak), van milieuregels voor het schonen van verontreinigde bodem. Huurman ging goed van start en deed zijn best maar hem uiteindelijk bestempelen tot een ambtelijke held is voor mij niet verdedigbaar.

De selectie

De vier vermelde genomineerden zijn uiteindelijk afgefallen. Van de zeven genomineerden heb ik er uiteindelijk drie geselecteerd omdat deze leidinggevend op basis van schriftelijke informatie van derden en van personen uit de kring van betrokkenen in projecten definitief genomineerd konden worden. Ik kon deze informatie vergelijken met eigen informatie. Ik kwam zo tot drie opmerkelijke ambtelijke 'helden'. Het gaat om Roel in 't Veld (Studiefinanciering), Arthur Docters van Leeuwen (BVD) en John Neervens (ABP). In 't Veld's 'verwachte' majeure ambtelijke prestatie heeft voor mij betrekking op het als gedelegeerd commissaris in ongeveer een half jaar tijd orde scheppen bij de in Groningen gevestigde Informatie Beheer Groep. Die van Docters van Leeuwen op zijn strategische verandering van de binnenlandse veiligheidsdienst gedurende enkele jaren, de BVD, in een nieuwe veiligheidsdienst. En die van Neervens op zijn streven naar cultuurverandering bij het ABP na een parlementaire enquête in de periode 1994-2000.

Waarom ik nog meer tot de selectie van deze drie kwam? Omdat deze drie in mijn netwerk en in dagbladinterviews wel als 'opmerkelijk' zijn neergezet. Twee van de drie zijn ook in managementliteratuur *gesignaleerd* en *genomineerd* door hoogleraar Jouke de Vries (zie De Vries en Van Dam, 1998). Alle drie hadden ze te maken met een vrij grote organisatie van honderden werknemers, die toen zij er mee van doen hadden in een turbulente omgeving opereerde. Of hun prestaties naderhand het etiket 'held' rechtvaardigen, wist ik tevoren echter niet helemaal zeker. Ik ga juist op zoek naar de stijl in de organisatiecontext van alledag (voor zover te achterhalen) want ik zag die verder niet beschreven.

Gevallen helden

De omslag tussen heldendom en 'vallen' ligt steeds op de loer. In 't Veld werd een tijd na zijn Gronings avontuur staatssecretaris, wat binnen de PvdA-top een kwaliteitsimpuls werd genoemd, maar moest binnen korte tijd al weer vertrekken. Docters van Leeuwen zou later als superprocureur-generaal terugtreden na een conflict met de minister van Justitie Winnie Sorgdrager. Neervens kan ook niet geheel meer teren op zijn acties direct na het aantreden omdat het denken over pensioenen door vergrijzing van de bevolking en andere aspecten is veranderd. Gevallen is hij echter niet en dat zijn status verbleekt is, wil ik niet beweren. Twee van de drie 'gevallen' leren dat een ambtelijke ster vermoedelijk een tijdelijke ster is, hoewel ook hier - evenals voor het voetbal geldt -, aan de orde is dat de sterrenstatus van sommigen langer reikt dan die van anderen.

Geen bewijsvoering

Op deze personen ga ik nader in om te verkennen wat voor type ambtenaar de ambtelijke held is, die in een bepaalde episode van het werkzame leven een opmerkelijke ambtelijke prestatie leverde. Ga ik bewijzen dat ze absolute sterren zijn? Nee. Ik ga slechts een verhaal brengen over hun optreden en hoop aannemelijk en invoelbaar te maken dat ze volgens mij bijzonder presteerden en hoe. Dat ze bijzonder presteerden, is overigens door menige collega-ambtenaar en door specifieke betrokkenen in de organisaties resp. de teams erkend. Een hagiografie wil ik niet brengen. Dus volgen er ook kritische kanttekeningen.

9 Cultuurverandering bij het ABP

Wie excelleert als ster, valt intern en extern op door een bijzondere positieve reeks van prestaties. Een voorbeeld van een dergelijke ster of 'held' is voor mij allereerst John Neervens van het ABP, die na de parlementaire enquête over bouwsubsidies in 1994 de leiding kreeg van het ABP en met verbeeldingskracht, durf en onconventionele middelen begon te werken aan een volgens hem noodzakelijke cultuurverandering die nodig was omdat het ABP zou worden omgevormd tot een stichting, op afstand van de overheid. Dat cultuurverandering niet eenvoudig is en dat bepaalde principes hier in het algemeen een rol bij spelen, leert de bijgevoegde figuur. Verderop zal blijken dat Neervens met bepaalde principes wel rekening hield.

Over de periode 1994 tot ongeveer 2000 gaat dit relaas waarvoor ik tal van documenten raadpleegde, zoals jaarverslagen en personeelsblad *De Compagnie*, en enkele gesprekken voerde.

Niet zwemmen in de stroom

Hoe ik bij Neervens kwam? Tijdens een presentatie van hem die ik rond 1995 bijwoonde, maakte hij indruk met een betoog waaruit een bepaalde leiderschapsfilosofie naar voren kwam die me aansprak en die ik toen verrassend en veelbelovend vond. Drs. Neervens onderkende dat het ABP nooit meer in een stabiele omgeving zou terecht komen. Daarom moest er een andere aanpak komen; de organisatie moest leren omgaan met omgevingssturbulentie. Dat was een proces van jaren. Neervens heeft op dat vlak ook enig succes geboekt. Hij slaagde erin het ABP op de kaart te zetten als zakelijker, dynamischer, opener dan het oude pensioenfonds onder leiding van dr. Jan van der Dussen, die overigens in een andere bestuurlijke en maatschappelijke context leiding gaf. De organisatie ging onder de leiding van Neervens meer zelfbewustzijn uitstralen. Zijn aanpak is daarom door journalisten wel betiteld als 'revolutionair' (*de Compagnie*, 070696). Voor Neervens waren ICT en de mens de *meest wezenlijke* succesfactoren voor het ABP, zo blijkt in een interview in *ABP-blad de Compagnie* (240596). Hij nam de werkvloer serieus en ziet het management vooral als 'startmotor'. Een treffende uitspraak van hem luidt dan ook: 'De stuurmanskunst van het eerste echelon moet door maximale energie en aandacht in elke hoek van de organisatie voelbaar worden' (*de Compagnie*, 060996). Hij wilde (zelf)sturing in het diepste van de organisatie en *niet van bovenaf* zo dat een idee ergens in de organisatie om onduidelijke reden strandt. Hij noemde de oude gekritiseerde sturing van bovenaf 'zwemmen in de stroom'. Voor belangrijke zaken moet de Directieraad juist zelf naar beneden, zo betoogde hij. Aan eindeloze vergaderingen waarin niemand een knoop durft door te hakken, heeft hij een einde gemaakt. Volgens hem zouden werkgroepen met meer dan vijf-zes leden verboden moeten worden. Zorg voor minder stoelen in vergaderruimtes. Zorg voor minder koninkrijkes (*de Compagnie*, 060199). Dit soort leidinggevenden kom je niet vaak tegen.

De persoon

De bedrijfssocioloog Neervens, bakkerszoon uit Helmond en in zijn vrije tijd onder meer liefhebber van stripboeken, werd in 1994 directeur van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (officieel: voorzitter van de Directieraad). Hij was toen een onbeschreven blad voor de Haagse politiek, die de neiging had om een oud-staatssecretaris of ander ex-

bestuurder neer te zetten bij een organisatie als het ABP. Neervens had eerder functies vervuld aan de KMA en het Sociaal Fonds Bouwnijverheid. John Neervens moest vanaf 1994 de verzelfstandiging naar een Stichting ABP vorm geven. Onder zijn leiding groeide het ABP uit tot een van de meest succesvolle pensioenfondsen in de hele wereld, aldus Binnenlands Bestuur (7 mei 2004: 23). Hij rekende het tot zijn belangrijkste opgaven om ambtenaren en leerkrachten vertrouwen te laten houden in het pensioenfonds.

Van log naar sneller

Neervens trof bij het ABP een *oude cultuur* aan met *veel hiërarchie*. De vroegere leiding zat ver weg van de werkvloer op een hoge verdieping in de Heerlense kantoorkolos en zocht ook zelden contact met de werkvloer. Het ABP had bovendien het *imago* van 'stoffig', log en ambtelijk in de negatieve betekenis. Dat moest veranderen. Het ABP zou immers per 1 januari 1996 privatiseren. Werkgevers zouden meer keuze krijgen voor een pensioenfonds en daarom moest een andere organisatie ontstaan, met een beter imago dat zou corresponderen met een meer actief apparaat. Het ABP moest de eigen broek gaan ophouden, zoals dat toen werd genoemd.

Figuur 6: Enkele principes van cultuurverandering vlg. Brown (1998)

Nr.	Principe
1	Elke organisatie kent achterliggende waarden, gewoonten en veronderstellingen (= organisatiecultuur) die geaccepteerd gedrag en patroonmatigheid definiëren en versterken. Het is mogelijk om te pogen die cultuur te veranderen, niet zozeer de diepe laag maar de meer aan de oppervlakte liggende lagen.
2	Cultuurverandering lukt niet als de erkende, overheersende waarden, normen, gewoonten strijdig zijn en blijven met de gewenste strategische koers van een organisatie.
3	De kans om een succesvolle cultuurverandering te bereiken is groter als er overeenkomst ontstaat tussen een nieuwe strategische koers én het krachtig, breed en continu aanmoedigen van een corresponderend waarden- en normenpatroon, gewoonten en veronderstellingen.
4	Een 'stevig' (niet-incrementele) proces van cultuurverandering duurt niet weken maar jaren.
5	Als een organisatie voor een koersveranderingstraject staat, is een eerste check nodig om te zien of de strategie wel een verandering in cultuur (gewoonten, houdingen en veronderstellingen en symbolen) vraagt en of verandering niet op een andere manier kan.
6	Het seniormanagement moet de implicaties van een nieuwe cultuur voor hun eigen gedrag begrijpen en daarom betrokken zijn bij alle belangrijke fasen in de poging tot cultuurverandering.
7	Bij pogingen tot cultuurverandering moet men oog hebben voor de rol van 'opinieleiders'. Zij zijn van invloed op de houding en gewoonten van anderen.
8	Wie als leidinggevende nadenkt over een nieuwe cultuur kan zich niet onttrekken aan reflectie op culturele transmissieprocessen, zoals managementstijl, werksystemen en rekruteringscriteria voor personeel.
9	Om een verandering in de organisatiecultuur te krijgen, is het nodig om (media)kanalen te graven voor het bij mensen brengen van nieuwe boodschappen.
10	Elke gelegenheid moet worden benut om essentiële boodschappen over een nieuwe koers, en over daaraan gerelateerde waarden en normen te versterken.
11	Hoe dieper het niveau van gewenste cultuurverandering, hoe moeilijker een veranderingsprogramma is en hoe zwaarder het moet worden aangezet.
12	Er moet rekening worden gehouden met cultuurverschillen binnen grotere organisaties en met subculturen.
13	Tot de relatief eenvoudige cultuurveranderingen behoort een verandering in regels voor gedrag. Denk aan invoer van een pasjessysteem om een gebouw te kunnen betreden.

Mentale programmering veranderen

Maar dat is makkelijk gezegd. Een interne cultuur is moeilijk te veranderen en evenzeer het imago. Een organisatiecultuur verwijst naar de *diepgelegen collectieve mentale programmering* van de mensen in een organisatie, en daarmee naar de ingeslepen gewoonten en ook de symbolen en rituelen. Wat een organisatiecultuur is, kun je gedeeltelijk aflezen aan de interne festiviteiten. Welke prestaties worden geroemd? Waarop heft men het glas? Wie wordt in het zonnetje gezet? Een organisatiecultuur uit zich ook in uiterlijkheden, zoals logo's, en in roddels. Een cultuur zit deels in het onbewuste, in niet bediscussieerbare vanzelfsprekendheden ('zo doen we dat hier') en is daarom niet makkelijk te beïnvloeden. Dat geldt zeker, zo leert ons Geert Hofstede, voor bij mensen diepliggende waarden, maar minder voor meer aan de oppervlakte liggende regels. Neervens had het in de gaten. Daarom bedacht hij allerlei aanpakken, zoals een Triviant-competitie over pensioenen, verzekeringen en uitkeringen met zeer pluriform samengestelde teams. *'Fundamentele veranderingen slagen niet anders dan langs de weg van dwaasheden'*, zei hij (de Compagnie, 150396).

Succesvol

Neervens begon in 1994 aan een lastige opgave. Hij trof 'een bureaucratische organisatie' aan 'met overlappende en elkaar tegenwerkende machtsstructuren'. Hij zag ook meer denkers dan doeners. En er was geen duidelijke strategie, geen centrale doelstelling (de Compagnie, 210297). Maar hij is in zijn opgave om die strategie wel te ontwikkelen en de organisatie in beweging te krijgen, volgens velen uit de ABP-organisatie wel geslaagd, hoewel erkend moet worden dat de veranderingspogingen gericht op het ABP - personeel jaren hebben gekost. De directievoorzitter was in dat verband de goede man op *het juiste moment* voor het ABP. Hij geldt in ABP-kringen als een groot *communicator* die met veel overtuigingskracht erin slaagde en slaagt om steeds weer mensen enthousiast te maken maar ook de vinger op een zere plek kan leggen, aldus informanten uit ABP-kring. Zijn nieuwjaarspeeches blijken menigeen weer volop energie te geven. Een enkeling vond en vindt dat hij zich echter herhaalt.

ABP-score in benchmark

Op 3 november 2004 is het ABP in de prijzen gevallen bij de verkiezing van excellente Europese institutionele vermogensbeheerders. ABP kreeg de prijs van het beste Europese pensioenfonds, een prijs die jaarlijks wordt uitgereikt door het Britse weekblad *Financial News*. De toekenning is gebaseerd op het oordeel van een panel van meer dan 50 deskundigen uit de financiële sector: onafhankelijke adviseurs van pensioenfondsen, directeuren van fondsmanagers en marketing managers uit heel Europa. In 2003 won het ABP de IPE awards van het beste pensioenfonds van Europa, het beste overheidspensioenfonds, het fonds met de beste risicobeheersing en de beste maatschappelijk verantwoorde belegger. In het CEM-rapport, een benchmarking van Cost Effectiveness Measurement Inc. over 2003, komt het ABP van de Nederlandse pensioenfondsen ook als beste uit de bus. Gemeten zijn onder andere gegevens- en premie-incasso, de waardeoverdrachten, de klantenservice en de voorlichting, en de service aan werkgevers. Op nagenoeg alle processen scoort ABP hoog tot zeer hoog. In 2002 scoorde ABP totaal een 7.8 als totaal, in 2003 een 8.3.

Wat lukte was om te komen met een gedifferentieerd productpakket, een hoog serviceniveau, een hoog beleggingsrendement en lagere uitvoeringskosten. Wat niet lukte, was om het ABP met alliantiepartner USZO een huis te laten vormen van en voor overheidswerkgevers en – werknemers op het terrein van de oudedagsvoorziening, de

inkomensvervangende uitkeringen en aanverwante producten en diensten. Het USZO ging op in het UWV.

Tand des tijds

Sommigen zijn van mening dat Neervens zijn eigen rol wat overschat en hij minder zelf heeft bereikt dan hij anderen wel eens wil laten geloven. Het *John Neervens-effect* lijkt een beetje uitgewerkt, klonk het in 1997. Neervens zelf ontkende het effect. Volgens hem kon hij een organisatie niet in zijn eentje veranderen maar slechts voorwaarden scheppen. *'Voor echte veranderingen is leiderschap op alle niveaus nodig'*, aldus een gevleugelde uitdrukking van hem. Ook medewerkers moeten verantwoordelijkheid durven nemen (de Compagnie, 210297).

Management by speech

Waaruit bestaat dat enthousiasmeren zoal? Er is direct al in 1994 hard gewerkt aan het laten ontstaan van een gevoel van urgentie: het moest anders. Neervens is op tal van plaatsen intern en extern zijn – van binnenuit doorleefde - verhaal over urgentievergroting gaan brengen en de richting gaan aangeven waarin de organisatie moest gaan. Dat kon hij als geen ander. Als hij niet van papier voorleest, blijkt hij op zijn best. Het ABP was te traag, te goed in registreren – zo betoogde hij menigmaal - maar de snelheid van reageren was te traag en te weinig servicegericht. De klantgerichtheid moest toenemen. Want veel nationale pensioenfondsen verschillen niet zo erg in de producten maar wel in de service: *'Het gaat steeds meer om de manier waarop je het aan de man brengt'*, zegt hij in een terugblik op tien jaren werk bij het ABP (De Compagnie, sept. 2004: 19).

Bewijs

Het bewijs voor de daadwerkelijke verandering in deze interne 'mentale programmering', doorgaans zo moeilijk te leveren, is voor veel ABP'ers duidelijk zichtbaar geworden. Het blijkt uit periodiek klanttevredenheidsonderzoek en onderzoek onder personeelsleden. Beschouwingen in het personeelsblad *'De Compagnie'* laten zien dat de organisatie stevig in beweging is gekomen. Bij medewerkers bestaat in 2004 meer dan in 1994 het gevoel dat ze ertoe doen. Ongeveer een kwart is in de loop der jaren via een mobiliteitsaanpak van plek gewisseld, zonder dat daarvoor overigens heel competentie-management-strategieën nodig waren. De organisatie is ook sneller gaan reageren naar buiten. Uit internationaal benchmarkonderzoek onder pensioenfondsen komt het ABP op het vlak van service rond 2003 als eerste uit de bus. De leiding stuurt ook op de kostprijs per verzekerde en ook op dat vlak scoort het ABP steeds beter.

De stijl van de leider: empowerment

De stijl van Neervens was en is – want ook eind 2004 werkt hij er nog - er een met veel oog voor hoe mensen in elkaar steken en voor communicatie. Neervens bleek en blijkt een 'human resources manager' bij uitstek, die oog heeft voor de motivatie en motivatiegroei van mensen. Neervens is de *man van empowerment*. Empowerment is een solide en praktische benadering om het beste uit mensen te halen. Echte empowerment kunt je niet opleggen aan medewerkers. Empowerment draait om de verwachtingen die mensen hebben over zinvol werk, competentie, onafhankelijkheid, effectiviteit. De taak van de leiding is om voorwaarden te scheppen voor de zelf gekozen bloei van medewerkers. Onderzoek laat zien dat zgn. 'empowerde' mensen meer initiatief tonen, vernieuwing nastreven, actief deelnemen aan veranderingen en veel effectiever worden dan daarvoor. Hun inzet is groter. Ze zijn ook meer

tevreden, vinden hun werk interessanter en betekenisvoller. Ze voelen incentives om door te groeien en te leren. Om dit te bereiken moet er het een en ander gebeuren. Zo moeten bijvoorbeeld beginnende managers leren te coachen en inspireren (Quinn & Spreitzer, 2001: 7-8).

In deze personeelsfilosofie, die ik erg verbonden acht met wat Carnevale (1995) aanduidt als streven naar een *'trustworthy organization'*, wordt sterk benadrukt dat mensen een bron van energie zijn, die je kunt en moet aanboren ter wille van de eigen ontplooiing. Leidinggevend en geven in een resultaatgerichte organisatie vertrouwen en proberen vandaar te accentueren dat mensen zelf oplossingen zoeken. Zo kan ook de afhankelijkheid van de top sterk worden beperkt. Ik licht dat toe.

Figuur 7: Enkele principes van goed presterende betrouwbare organisaties vlg. Carnevale

Vertrouwen geven en vragen	Goed presterende organisaties (GPO's) hebben vertrouwen in mensen. Dat is <i>de crux</i> . De leiding is zich ervan bewust dat ze mensen nodig heeft die meer doen dan minimaal vereist is. De leiding stimuleert dat mensen het beste uit zichzelf halen (1995: 37).
Dienstbaarheid	Goed presterende organisaties herbergen personeel dat dienstbaar is. De medewerkers denken mee met de burgers/ klanten in plaats van zich terug te trekken op regels (1995: 38).
Geloofwaardig leiderschap	GPO's kennen een onderscheiden vorm van leiderschap dat is gerelateerd aan <i>vertrouwen</i> geven ('high-trust leadership'). Doel van dergelijk leiderschap is om de afhankelijkheid van de top te beperken (1995: 55).
Opvatting over medewerkers	Een gevolg van werken aan vertrouwen: Leidinggevend stimuleren mensen om zichzelf te leiden en in teams (1995: 55).
Stimuleren	Medewerkers in 'trustworthy government' moeten werken vanuit verinnerlijkte normen over kwaliteit en minder vanuit externe controle (1995: 56). Een leidinggevende moet stimuleren en geen controle gericht type zijn.
De zere plek	Leidinggevende lopen niet om zaken heen. Ze zeggen waarop het staat. Dat schaadt – als het goed is - niet het vertrouwen en de resultaat oriëntatie (1995: 57).

Geen machtsafstand en hiërarchie

Leidinggevend en moeten durven los te laten en mensen kunnen veel meer dan je denkt, aldus Neervens. Als je je dat realiseert, heb je ook minder leidinggevend en nodig, meent Neervens. In de loop der jaren was het aantal leidinggevend en gestegen. Dat vond hij toen, in 1994, onaanvaardbaar. 'Meer leidinggevend en' duidde op het eerste gezicht op meer sturen. Neervens noemt het echter *'meer storen'*.

Beweging organiseren

John Neervens vindt op hiërarchie gebaseerd management eigenlijk maar niets. In een interview zegt hij het als volgt: 'Je moet geen machtsafstand en hiërarchie creëren, want dan voed je slechts afstand en niet het vertrouwen. Je moet de gelijkwaardigheid bevorderen. Wil je mensen in beweging krijgen, dan moet je ze verantwoordelijk maken voor hun werk. Dan moet je dus fundamenteel *anders te werk gaan*. Leaders moeten zich afvragen: wat moet ik doen om die ander beter te laten functioneren? Ik ben ervan overtuigd dat nog niet vijftig procent van het potentieel van de medewerkers wordt benut' (BB, 070504).

Over intern solliciteren bij het ABP

'Bij het ABP hebben we rücksichtslos de procedures voor intern solliciteren afgeschaft. Chefs gebruikten de interne procedure vaak om vast te stellen dat niemand geschikt was en dat ze dus buiten de deur konden werven. Ik vind dat medewerkers die langer dan een jaar hier werken, verplaatsbaar zijn. Daarom zijn we met een *loopbaanwinkel* gestart. Daar worden de vacatures opgehangen en vervolgens is het: wie het eerst komt, wie het eerst maalt. Toen de eerste tien zo van werkplek veranderden, ontstond een run op de loopbaanwinkel. Mensen gingen spontaan kaartjes ruilen en zo zijn in vijf maanden tijd zeventienhonderd mensen van baan veranderd. Dat is mobiliteit met veiligheid en vertrouwen'. (...) 'Ons ziekteverzuim is van zeven procent omlaag gegaan naar drie tot vier procent'. Dat was in 2003 voor het eerst. Het geven van ruimte en bevoegdheden heeft effect' (BB, 070504).

Risico's laten nemen

Neervens: 'Zorg dat mensen van hun beroep houden. In de overheid en het onderwijs is alles dichtgezegeld, dat bevordert de creativiteit noch het wederzijds respect. Regels en procedures lijken belangrijker dan de mensen. Nodig mensen uit tot creativiteit. Beloon als iemand een fout maakt. Accepteer dat mensen verschillend zijn en maak gebruik van hun persoonlijke kwaliteiten' (De Limburger, 2004). Wie vertrouwen heeft in mensen, durft controles te laten vallen en risico's te accepteren, zegt hij in een interview in de Compagnie (sept. 2004: 20).

Kostenbesef

Neervens vergeet niet te tellen. 'Voor het ABP gaat het erom wat deze organisatie per deelnemer kost. We waren voor 1997 het duurste pensioenfonds met 77 euro per deelnemer, nu kosten we 65 euro en dat moet naar 57 euro per deelnemer in 2005. Verder gaat het erom hoe onze klanten over onze bediening denken. Dat was een vijfeneenhalf tot zes, is nu (zegt hij in 2004) een zeven, maar we moeten onze communicatie nog verbeteren, want het pensioenbewustzijn moet omhoog en we moeten ingewikkelde pensioenzaken helder weten te maken. Ten derde moeten we ons beleggingsrendement van zeven procent groei per jaar halen'. Daarin slagen we, zegt hij in mei 2004 in een interview voor Binnenlands Bestuur.

Cultuurverandering is niet onmogelijk

Het ABP was een typische overheidsorganisatie maar toch lieten de politieke verantwoordelijken na om hierop te sturen. Ten onrechte, meent hij. Hij heeft het daarom zelf opgepakt. Hij stelt dat in het algemeen *gebrek aan vertrouwen* en *respect voor medewerkers* de grootste weerstand tegen verandering zijn. 'Je moet altijd goed uitleggen waarom je iets wilt veranderen. Je moet heldere doelstellingen hebben die iedereen begrijpt, zodat van de portier tot de hoogste binnen de organisatie *iedereen weet* waarom we veranderen. Als je dat niet duidelijk kunt maken, blijven overheidsorganisaties molens die alleen maar ronddraaien', aldus de ABP-voorzitter van de directieraad.

Rol leidinggevende cruciaal

Communicatie is dus heel belangrijk voor hem. 'Als ambtenaren niet doen wat jij als leiding wil, ligt het aan de leiding. De leiding is bepalend voor de normen en waarden binnen de organisatie en voor de resultaten. Het ligt aan de manier hoe jij als leider het uitlegt en zegt'. En als er problemen zijn tussen de leidinggevende en de medewerker vraagt hij altijd naar wat de leidinggevende eraan gedaan heeft.

Missiebesef

Daar bleef het niet bij. Hij zorgde voor een kleine afdeling voorlichting. Zijn stelling was: 'Iedereen in de organisatie moet kunnen vertellen wat wij doen en willen'. Dus heb ik geen grote afdeling nodig.

Het voorbeeld geven

John Neervens wilde voortdurend laten zien dat een cultuur om te buigen is. Daarin is niet alleen van belang wat je kijkt op leiding geven is, op de medewerkers en op de communicatie tussen deze twee categorieën. Ook is van belang of je directe communicatie wilt. Bij het ABP was het een geweldige papierfabriek, zo licht hij toe. 'Als ik antwoord wilde op een vraag, kreeg ik een rapport met de parafen van vier of vijf mensen'. En: 'Ze hadden voor mij op vrijdag drie pilotenkoffers klaar staan met stukken die ik in het weekeinde moest doorlezen. Ik zei: "Dat doe ik echt niet". Hij wilde helemaal niet alles lezen. In zijn ogen is verantwoordelijkheid die gepaard gaat met 'alles willen lezen' een onmogelijkheid.

John Neervens:

'Ik heb liever dat ze me consistentie verwijten dan dat ze zeggen dat ik steeds iets anders vertel'.
Uitspraak in het interview Tien jaar Neervens, in: *de Compagnie*, sept. 2004.

Lange adem

Maar hij zegt ook: 'een cultuurverandering doe je niet in een handomdraai. Een nieuwe set normen en waarden vraagt een langdurige investering. 'Je moet diep gaan om die top honderd van je bedrijf van het harnas in een joggingpak te krijgen. Twee tot drie jaar heeft mij dat wel gekost. Vervolgens moet je het internaliseren met feedbacksessies. Je moet voortdurend het goede voorbeeld geven. Als je vaststelt dat iets wat je wilt niet kan, moet je nieuw bloed halen. Dat hebben we hier ook gedaan. Er waren mensen die dertig jaar lang hetzelfde hadden gedaan en die niet in staat waren om te veranderen. Als je dan afscheid van deze mensen moet nemen, moet je dat óók zorgvuldig doen, want iedereen let er op hoe je dat doet'. Hij had overigens verder willen komen in die verandering. In 2004 zegt hij in het ABP-personeelsblad *de Compagnie*: 'Tien jaar is blijkbaar te weinig om die cultuur te veranderen' (sept. 2004: 19).

Geen plek meer

Toen Neervens (ABP) in de jaren negentig moest gaan vertellen dat er voor sommige leidinggevendenden geen plek meer was in de organisatie zoals hij die voor ogen had, ging hij bij hen thuis op bezoek. De belangrijkste persoon die hij moest spreken was namelijk niet de leidinggevende zelf, want die begreep wel wat er veranderde en hoe het zat met de eigen kwaliteiten, maar juist de partner van de leidinggevende. Immers, deze partner zou het moeilijk kunnen begrijpen als de leidinggevende even niet meeging in het nieuwe organigram en even minder hoog zou opgeven over hoe leuk het wel niet was op de 'firma'. De niet bij het ABP werkzame partner zou met statusverlies en stress te maken kunnen krijgen. Hij vond daarom dat hij het met de persoon in kwestie *en* de partner samen moest bespreken. Makkelijk was dat allerm minst maar naar zijn oordeel was het wel noodzakelijk.

Opstand

De ABP-directeur ging ver in het opporren van zijn medewerkers en het relativeren van hiërarchie. 'Je moet medewerkers in opstand laten komen. Tegen nieuwe medewerkers zeg ik altijd: zorg dat je in je eerste jaar minstens vier keer ruzie maakt met je chef. Je moet niets gewoon vinden, alles ter discussie stellen. Maak het je leider zo moeilijk mogelijk. Je moet zorgen dat de werkvloer uitnodigt tot die cultuur. Je moet feedback aan elkaar geven. Een

medewerker moet zijn chef vragen of die zijn rapport wel gelezen heeft, vragen wat hij ermee gedaan heeft' (BB, 070504).

Invoeren van strategietijd

Wat ook moet gebeuren is dat een overheidsmedewerker lummeltijd kreeg. 'Hebben we hier ook gedaan. Alleen lummeltijd vindt men maar niets, daarom noemen we het nu strategietijd. Twee uur per week dat je even niets doet, dat je nadenkt over je werk'.

Of Neervens ver na zijn start bij het ABP in 1994 nog steeds een meer dan excellent leidinggevende is? In elk geval is hij later andere dingen bij de kop gaan pakken.

Zelfreflectie is nodig

De voorzitter van de ABP-Directie trekt zich elk jaar voor enkele dagen terug in een klooster om tot rust te komen en de dingen weer eens te overdenken en op een rij te zetten.

Les

Carnevale (1995: 47) stelt: *'the attitude of many organizational leaders is a barrier to trust'*. Dat gold niet voor Neervens, die vanaf 1994 werkte aan een betrouwbare, meer transparante organisatie, die meer en beter moest communiceren met de pensioengerechtigden, en waarin juist vertrouwen in de capaciteiten van medewerkers meer beklemtoond werd dan controle. Neervens was de juiste man op de juiste plaats toen het ABP rond 1994 in nieuw vaarwater moest worden geleid. Dat hij van opleiding socioloog was kwam hem goed van pas. De sociologie gaf hem een arsenaal brillen om goed waar te nemen, een kijk op medewerkers te ontwikkelen die een radicale breuk was met het verleden en zich te profileren als een verandermanager die niet wenste te opereren door op officiële sessies sheets te presenteren met nieuwe doelen en middelen. Hij zocht naar onconventionele middelen.

Neervens was een *transformationeel leider*. Hij heeft in de periode waarop ik me richt ook veel weg van wat James O'Toole in *'Leading change – The argument for value-based leadership'* een leider noemt die zich op waarden baseert.

Figuur 8: Kenmerken van leiders die zich op waarden richten vlg. J. O'Toole

Kenmerk	Betekenis
Integriteit	Verlies de doelen niet uit het oog. Ben principieel en pragmatisch.
Verantwoordelijkheid invullen	U weerspiegelt de waarden en de ambities van uw medewerkers. U ziet leiderschap als een verantwoordelijkheid, niet als een privilege. U bent dienstbaar.
Luisteren	U luistert naar de mensen aan wie u dienstbaar bent maar u bent geen lakei van de interne en externe publieke opinie. U moedigt afwijkende meningen bij uw adviseurs aan. U probeert ideeën uit, bekijkt kwesties van alle kanten en biedt ruimte, voor alle mogelijke meningen.
Delegeren	U bent een leider van leiders en trekt niet alles naar zich toe.
Respect voor mensen	U bejegt mensen niet als ondergeschikten maar als meedenkers.
Passie	U gelooft in wat u zegt en doet.

Of Neervens in eerdere functies al excelleerde, zoals een aanname was in ons betoog, komen we in deze beschrijving niet aan de weet. De selectiecommissie moet er wel vertrouwen in gehad hebben.

Groeiende statuur

De casus 'Neervens' laat ook een complexiteit zien in het bespreken van ambtelijk heldendom. Een held is dat vermoedelijk niet op hetzelfde moment voor alle werknemers. De medewerkers die niet passen in de nieuwe cultuur zullen dat hun directeur niet direct in dank afnemen. De held kan zelfs omstreden zijn of kritiek krijgen. De statuur van een leider groeit vaak pas later. Zo ook in dit geval. Opvallend is dat Neervens in interviews uit de jaren 2003-2004 vaak niet ondervraagd wordt over het pensioenfonds en de toekomst van de pensioenen, waarover in 2004 tussen kabinet en werknemers- en werkgeversorganisaties heftige strijd uitbrak, maar misschien wel even vaak over zijn stijl van opereren.

Kritiek

Raadpleging van een aantal jaargangen en een gesprek met de hoofdredacteur van dit blad leert dat de voorzitter niet altijd succes had. Neervens heeft willen bereiken dat USZO en ABP, naast elkaar gelegen, ook onder een loket zouden komen. Daar heeft hij zich sterk voor ingespannen maar dat is uiteindelijk niet gelukt (verder Bekke en Van Gestel, 2003).

Neervens zelf, gevraagd naar hoogte- en dieptepunten in de periode 1994-2004: '*.....Ik beschouw het succes van de privatisering als het hoogtepunt*' (De Compagnie, sept. 2004: 21). Hij toont zich ook blij dat de sfeer van wantrouwen in het overleg met de Medezeggenschapsorganen die hij bij zijn aantreden in 1994 aantrof, niet meer aanwezig is. En als ik dan toch een dieptepunt moet noemen: '*Ik word wel eens een beetje mistroostig van de traagheid waarmee transformaties, echte fundamentele (gedrags) veranderingen zich voltrekken. Dan is het wel eens moeilijk om de moed erin te houden. Maar aan de andere kant zijn we soms zelf te weinig enthousiast over onze prestaties*'. Elders zegt hij dat hij er voor zijn gevoel zeer ten dele in is geslaagd om de mensen van het ABP in zichzelf te laten geloven. '*De talenten worden nog onvoldoende benut*' (..). '*De hiërarchie zit op verschillende plaatsen nog heel sterk in het zadel en er wordt nog veel te veel gestuurd*' (De Compagnie, sept. 2004: 22).

10 Ombouwen van de BVD door een 'change manager'

Het tweede voorbeeld betreft Arthur Docters van Leeuwen. Ik belicht hier zijn periode als centrale leidinggevende bij de BVD, niet die als super-pg of toezichthouder. De keuze is op de BVD-periode gevallen omdat hij daar een bijzondere 'overzichtelijke' prestatie leverde volgens mensen die de BVD en hem kennen. Het werk als super-pg heeft hij door een conflict niet afgemaakt en die valt voor mij daarom af. En de periode als toezichthouder acht ik te kort. Ik ga dus in op de BVD-casus, overigens mede op basis van een nominatie van de organisatie-adviseur Felix, zoals nog blijkt.

Binnenlandse Veiligheidsdienst bij de tijd brengen

Aan het eind van de jaren tachtig was de toestand van de Binnenlandse Veiligheidsdienst tamelijk *desolaat*. 'De bestaansvraag diende zich dan ook onafwendbaar aan, zeker toen door het optimisme over het naderende einde van de Koude Oorlog de geesten rijp waren voor het innen van de zogenaamde vredesdividenden. Nu de mondiale dreiging van het communisme was weggevallen, werd een veiligheidsdienst door menigeen gezien als obsoleet en niet meer noodzakelijk om de samenleving te beschermen. Als er toch fors gesneden moest worden in de overheidsuitgaven, kon dit relict uit de Koude Oorlog eenvoudig gemist worden, zo viel te beluisteren. Op dit kritieke moment werd Arthur Docters van Leeuwen door het kabinet-Lubbers aangezocht om de BVD te gaan leiden. De voornaamste opdracht die hij meekreeg van minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken, was de dienst bij de tijd te brengen' (Abels en Willemse, 2004: 89; ook Engelen, 1995).

Roer volledig om

'Dit markante nieuwe diensthoofd slaagde erin bij de BVD een ingrijpende cultuur- en organisatieverandering op gang te brengen, zonder veel ontslagen en andere rechtspositioneel nadelige gevolgen voor het personeel. Als geen ander realiseerde Docters van Leeuwen zich echter dat het roer volledig om moest'.

'Elementair voor zijn aanpak was de kanteling *van dreigings- naar belangenoriëntatie*. Door de nieuwe organisatie van de BVD te baseren op de in de Wet genoemde gewichtige belangen konden snel wisselende bedreigingen meer systematisch en in samenhang onderzocht worden. Tevens werd hiermee inzichtelijk gemaakt welke personen en instellingen deze belangen dienden te beschermen. Deze 'belangendragers' moesten met behulp van informatie van de BVD in staat worden gesteld hun beschermende taak naar behoren uit te voeren. Op slag werd daarmee de kring van afnemers van BVD-producten aanmerkelijk vergroot' (Abels en Willemse, 2004: 89).

Slagvaardig

Vanuit het besef dat oude zekerheden onomkeerbaar plaats hadden gemaakt voor een veelvoud aan onzekerheden en dat dreigingen even snel konden opkomen als verdwijnen, werd gezocht naar een organisatiemodel dat de dienst in staat stelde hier slagvaardig op in te spelen. De oude en gestolde *piramidaal-hiërarchische structuur* werd daarom ingewisseld voor een *platte en flexibele organisatie*. Projectmatig werkende, multidisciplinair samengestelde *teams* zouden voortaan aan de hand van in tijd en taak begrensde teamopdrachten dreigende

aantastingen van gewichtige staatsbelang onderzoeken en helpen tegengaan. Vertrekpunt voor deze teams was een *risicoanalyse*, waarmee op basis van de afwegingsdriehoek belang – dreiging - weerstand werd vastgesteld dat er een taak lag voor de BVD.

Dienst in arena's

'De keuze voor een belangenoriëntatie bij de BVD leidde automatisch ook tot een fundamentele *verandering* van de positie van de dienst ten opzichte van de politiek en de beleidsarena. Voorheen kon volstaan worden met het *beschrijven* van veranderingen van gekende veiligheidsfenomenen: afnemers van informatie wisten dan wat hen te doen stond. Nu de BVD ook informatie ging exploiteren over onbekende fenomenen op terreinen waarop nog geen vastomlijnd veiligheidsbeleid bestond, kon de rol van de dienst niet langer beperkt blijven tot het verstrekken van '*raw intelligence*'. De afnemers wilden van de dienst ook horen wat van hen verwacht werd, waardoor de BVD geleidelijk steeds meer in de rol van *veiligheidsadviseur* terecht zou komen. Belangrijk daarbij was dat de dienst erin zou slagen operationeel verworven informatie en inzichten te 'vertalen' in voor de beleidsvorming bruikbare aanbevelingen. Om dit naar behoren te doen was een stevige ambtelijke inbedding van de dienst in de Haagse structuren absoluut noodzakelijk en Docters van Leeuwen heeft hier dan ook een grote prioriteit aan gegeven' (Abels en Willemse, 2004: 90).

Transparantie en verantwoording

'Niet alleen de belangendragers stelden andere vragen aan de BVD. Het was duidelijk dat politiek, bestuur en samenleving geen genoegen meer zouden nemen met een volledig geheime dienst. De BVD mocht niet meer blindelings uitgaan van het vertrouwen van de burgers, maar moest steeds weer opnieuw *nut en noodzaak* bewijzen. Daarom werden *transparantie* en *verantwoording* kernbegrippen in de *communicatie* met de buitenwereld' (Abels en Willemse, 2004: 90).

Profilering

Met het adagium '*open waar het kan, geheim waar het moet*', werd in het begin van de jaren negentig de basis gelegd voor een ingrijpende verandering in de profilering van de dienst in het publieke domein. *Openbare jaarverslagen*, waarin de buitenwacht inhoudelijk gedetailleerd zicht wordt geboden op het werk van de BVD, verschenen vanaf 1991. Daarnaast zagen vanaf 1998 ook andersoortige openbare rapportages van de dienst het licht, waarmee de samenleving op gezette tijden wordt geïnformeerd over specifieke veiligheidsthema's zoals de politieke islam in Nederland, de gevaren van het terrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens en de risico's van de ongewenste bemoeienis met het islamitisch onderwijs. Sinds enkele jaren worden de jaarverslagen en rapporten door het huidige diensthoofd, Sybrand van Hulst, gepresenteerd tijdens persconferenties, waarbij ook antwoord wordt gegeven op vragen van journalisten. Onder zijn leiding heeft de 'nieuwe openheid' van de dienst daadwerkelijk gestalte gekregen', aldus Abels en Willemse (2004: 90-91).

Geweldige klus gedaan

Was Docters van Leeuwen in zijn tijd, begin jaren negentig, als baas van de BVD een excellent leidinggevend ambtenaar? Enige tijd terug werd de consultant Peter Felix geïnterviewd (Intermediair, 180500: 9-11). Hij stelt in 2000 in Intermediair:

'Er slagen (...) genoeg reorganisaties. Als ik kijk waar ik zelf bij betrokken was: de BVD. Arthur Docters van Leeuwen heeft daar een geweldige klus gedaan. Het was een club uit de jaren vijftig. Zeer ambtelijk en verkokerd. Gesloten. Na de val van de Muur ontbrak bovendien elke legitimiteit om nog langer CPN'ers in de gaten te houden'.

Wat is bereikt?

Felix: 'Hij heeft er een *open en transparante* organisatie van gemaakt, met een *nieuwe taak* als inlichtingendienst ten dienste van de democratie. Een enorme *cultuurverandering*. Ook bij het openbaar ministerie was hij een heel eind op streek'.

Arthur Docters is het voorbeeld van een held die een *excellent veranderaar* was, daarvoor stevig knokte met een minister over de (niet-incrementele) verandering en ook de verandering tot *een succes* maakte – wat van lang niet alle veranderingen gezegd kan worden. Hij vertelde mij over zijn werk, toen hij tevens voorzitter was van de Vereniging voor Bestuurskunde. Legendarisch zijn de verhalen over zijn stevige discussie met minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken.

Niet alles lukte

'Dat de belangenoriëntatie van de BVD niet op alle terreinen tot een succesvolle aanpak heeft geleid, mag blijken uit de opheffing van de afzonderlijke directie die "overige gewichtige belangen van de staat" tot haar domein mocht rekenen. De terreinverkenningen die in dit kader zijn gepleegd op de thema's georganiseerde misdaad, economische veiligheidsbelangen en maatschappelijke disrupties hebben niet geleid tot de conclusie dat hier een eigenstandige en substantiële taak voor de BVD was weggelegd. Het ging in alle gevallen om voor de dienst nieuwe arena's met andere spelers, andere juridische voetangels en klemmen en met ingewikkelde aansluitings- en overlapproblemen' (Abels en Willemse, 2004: 92).

De strijd aangaan

Veranderaars als Docters van Leeuwen durven de interne strijd met de politiek verantwoordelijke aan te gaan. We zien dus dat de eerder genoemde hypothetische kenmerken van '*public heroes*', zoals een bovennormale prestatie leveren, revitaliseren en veranderen terug keren. Daaraan moet worden toegevoegd dat de organisatie waarvan Docters de leiding kreeg *hem ook dwong* tot het vinden van een *nieuwe missie en koers*. Wellicht was de selectie van hem door de minister hierop wel gebaseerd. Dan is excelleren een kwestie van selectie, van een 'krachtmens' op de goede plek zetten, met de voor die omstandigheden geschikte eigenschappen en benul van veiligheidsvraagstukken.

Daarmee is ook een analytisch dilemma aangeboord: wordt de geschikte ambtenaar aangezocht voor een krachtproef of doet de krachtproef de leidinggevende boven zichzelf uitstijgen? Hoe dit ook zij, we moeten niet vergeten dat de leidinggevende niet alleen de organisatie kan revitaliseren. Bijzonder excelleren is vrijwel altijd een kwestie van het samenkomen van een persoon, een team, een organisatie die noopt tot verandering, en dus een zekere urgentie om tot actie over te gaan, een 'opdracht'. Heldendom is *situationeel bepaald*.

Brede interesse

Arthur Docters van Leeuwen was en is op zichzelf een reflectief man en toegewijd aan de publieke dienst, zo mocht ik uit eigen waarneming vaststellen. Hij werd tijdens de periode dat

hij leiding gaf aan de BVD voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde, waar ik zelf ook deel van uitmaakte. Later zou hij voorzitter worden van het college van procureurs-generaal en na zijn gedwongen vertrek werd hij bestuursvoorzitter van de Stichting Toezicht Effectenverkeer, die later werd omgevormd tot de Stichting Autoriteit Financiële markten. In 2001 werd hij voorzitter van de Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, die het boekje *'Burger en overheid in de informatiesamenleving – De noodzaak van institutionele innovatie'* uitbracht. Hoe hij als voorzitter daarin opereerde, is beschreven. Paul Frissen (2003: 35) typeert hem als een *geprononceerde persoonlijkheid*. 'Arthur Docters van Leeuwen behoort zonder twijfel tot die categorie. Door zijn publieke bekendheid – die na het conflict met minister Sorgdrager nog groter is geworden – snelt zijn beeld hem vooruit en zien mensen dat beeld "in real life" bevestigd. Gematigde oordelen komen dan nauwelijks voor. Tussen bewondering en verguizing is een grote leegte'.

En: 'De voorzitter is in een aantal opzichten ondoorgrondelijk. In zijn spreken over politiek-bestuurlijke verhoudingen in het Haagse heeft hij een geheel eigen taal en intonatie ontwikkeld. Daarin vallen de zinsneden op die nogal apodictisch worden uitgesproken. Vaak gelden anekdotes uit een rijke Haagse carrière als illustratie. Scherp onderscheid wordt gemaakt tussen talent en gebrek daaraan (...). In het leiden van de commissievergaderingen wisselt Docters van Leeuwen met gemak de procedurele en inhoudelijke rol. Niet iedereen waardeert dat in de voorzitter. Toch blijkt over de gehele periode dat de commissie heeft gefunctioneerd, de procesregie in goede handen te zijn geweest'.

Opvatting over organisatieadviseurs

In 2000 publiceerde Docters van Leeuwen met anderen het boek *'Ambtelijke vertellingen'* en in 2002 hield hij de Ernst Hijmans Lezing over de erkenning van organisatieadviseurs. Een uitspraak van hem uit die rede luidt:

'Voor mij heeft de toegevoegde waarde van de organisatieadviseur altijd voor 70 procent gelegen in het feit dat zij op meer plaatsen organisaties hadden zien slagen en falen dan ik. Van hun kennis die ik vanuit mijn vaste plek nooit op had kunnen doen profiteerde ik het meest' (2002: 18).

En een andere uitspraak over adviseurs luidt:

'De praktijk dat kunnen wij zelf wel. Wat wij nodig hebben zijn concepten, denkkaders die ons verlichten' (2002: 17).

Hij verwachtte die kaders en concepten overigens ook van bestuurskundigen.

Van wie hebt u het meest geleerd?

Antwoord van Laetitia Griffith, Tweede-Kamerlid: Het meest geleerd van 'Arthur Docters van Leeuwen, toen hij procureur-generaal was en ik zijn rechterhand: doorzettingsvermogen. En hoe macht, gezag en invloed in de praktijk werken' (HP/De Tijd, 8 okt. 2004: 57).

Tijdelijkheid

Deze casus – Docters van Leeuwen leert niet alleen dat hij een leider was die richting gaf en probeerde anderen met overtuigingskracht voor die richting te winnen. Heldendom is tijdelijk. Toen hij wegging bij de BVD begon een nieuwe taak en was het over met de heroïsche periode bij de BVD. Dat een held kan sneuvelen, bleek toen. Docters kon niet altijd de neiging onderdrukken om op de stoel van de minister te gaan zitten, zelfs bij erkenning van het politiek primaat van de bewindspersoon. Dat gold ook voor In 't Veld.

Aanvaringen tussen ministers en onze 'helden' liggen op de loer. Eigenlijk zijn ambtelijke helden het liefst zelf ook tegelijk minister, hoewel ze het nooit openlijk zullen zeggen. Ze *staan voor 'de zaak'* en het intern *afleggen van verantwoording* schuwen ze geenszins. Ze spreken graag. Arthur Docters is daar een voorbeeld van. Hij werd later 'afgeserveerd' als super-procureur-generaal na een conflict met minister van Justitie Winnie Sorgdrager. Eigenlijk draaide het conflict niet om hem maar hij was zeer solidair met een van zijn pg's, hoewel ook wel gezegd is dat de opstelling van de super-pg de bekende druppel was die de emmer deed overlopen (Van Liempt & Van Westing, 2000; Sorgdrager, 1999).

Ambtelijke helden zijn vaak veranderaars maar ze zijn het soms maar *tijdelijk veranderaars*, zo leert de casus-Docters van Leeuwen. Maar het moet gezegd: veranderen zit in zijn bloed. Dus als zich de kans voordoet

Dat Docters het veld moest ruimen na een conflict, heeft overigens geen afbreuk gedaan aan zijn prestige. Hij werd daarna veelvuldig gevraagd om advies te geven. Zo gaf hij advies aan de redactie van De Volkskrant.

11 Crisismanagement bij de Dienst Studiefinanciering

Ik kom bij de derde casus: de Studiefinanciering. Begin jaren negentig van de vorige eeuw was de Wet op de Studiefinanciering de belangrijkste juridische basis voor het studiefinancieringsbeleid. De wet maakte deel uit van het stelsel dat in 1986 was ingevoerd. Het stelsel kende twee doelstellingen: het laagdrempelig maken van de toegankelijkheid van het onderwijs voor studenten en het verbeteren van de economische zelfstandigheid van jongeren.

Het studiefinancieringsbeleid kende op zich al een langere geschiedenis. De uitvoering van studiefinanciering lag al voor 1986 bij in Groningen gevestigde organisaties. In 1988 zijn die organisaties omgevormd tot de Informatiseringsbank en weer later tot de Informatie Beheer Groep (IBG). De historie van de Informatiseringsbank - die dus in 1988 ontstond - , kent drie perioden: de vernieuwing van het studiefinancieringsstelsel, crisismanagement en de heroriëntering van het studiefinancieringsstelsel en de verdere verzelfstandiging (tot Informatie Beheer Groep). Ik richt me hier op de overgang van fase een naar twee en de tweede fase zelf: het crisismanagement. Deze casus is genomineerd door de hoogleraar W. Kickert, zoals zal blijken.

Scheiding beleid en uitvoering

Bij de Groningse directie Studiefinanciering ontstonden in 1987 zo veel problemen in de uitvoering van de wet dat een crisisteam moest aantreden om orde te scheppen. Als gevolg van het optreden van dit crisisteam werd in 1988 de directie Studiefinanciering samengevoegd met enkele andere in Groningen al gevestigde onderdelen van het ministerie van O,C &W tot een organisatie. Met de komst van deze organisatie, de Informatiseringsbank, werd een heldere scheiding gerealiseerd tussen de ontwikkeling en vaststelling van beleid – een taak van het kerndepartement – en de uitvoering – een taak van de Informatiseringsbank. Hier was toen sprake van een vorm van interne verzelfstandiging waarbij de publiekrechtelijke status van de Groningse organisatie behouden bleef.

Een van de oogmerken van de verzelfstandiging was om te bereiken dat door de zelfstandiger uitvoering de uitvoering doelmatiger zou worden en sprake zou zijn van integraal handelen. De scheiding van beleid en uitvoering zou beleidsontwerpers moeten dwingen meer te letten op de uitvoeringsconsequenties. Daarvoor werd een uitvoeringstoets ontwikkeld. De Groningse directie kreeg voortaan expliciet de ruimte om zich over de uitvoering van voornemens uit te laten.

Die verzelfstandiging na het werk van het crisisteam is later wel als een *succes* betiteld. De ontwerpers gingen daadwerkelijk meer rekening houden met de uitvoering bij hun voorstellen voor studiefinanciering. Bovendien waren het interne management en de interne doelmatigheid na de verzelfstandiging verbeterd. De Informatiseringsbank ging bedrijfsmatiger werken en de rechtmatigheid in handelen werd versterkt (Kickert, 1993: 196; verder Kuiper, 1992).

Directeur-generaal

We gaan nu een stuk uit de puzzel lichten: het crisisteam onder leiding van In 't Veld. Eerst iets over de persoon. Roel in 't Veld is opgeleid als een welvaartseconoom, die in de jaren zeventig werkzaam was bij een Dienst planning, informatiesystemen en allocatie van de Universiteit Leiden. Rond 1977 wordt hij – als opvolger van Hans van den Doel - hoogleraar bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen. Binnen een paar jaar wordt hij naast hoogleraar in deeltijd adviseur voor wetenschapsbeleid bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Na vijf jaar hoogleraar aan de KUN te zijn geweest neemt hij afscheid om in de jaren tachtig directeur-generaal hoger onderwijs bij het ministerie van OC&W te worden (1982-1988). Het toenmalig lid van de sollicitatiecommissie Steenbergen verklaarde ooit ten overstaan van mij:

'Wij vroegen de kandidaten hoe voor x miljoen gulden te bezuinigen. In 't Veld had visie. Hij had geen moeite om die vraag te beantwoorden, schrok niet van de vraag en kwam direct met een voorstel, voorzien van argumenten'.

Daarmee stond de voorkeur van de commissie vast. In 't Veld werd benoemd. Hij verbeterde de relatie tussen het ministerie en de universiteiten en hogescholen door *'sturen – op afstand'* in praktijk te brengen, de *strategische dialoog* met universiteiten te introduceren en te komen tot *meerjarenafspraken* en *outputfinanciering*. We vinden meer over sturing en dialoog in de studies van Camps (1995), Lips (1996) en McDaniel (1997).

De visie van In 't Veld klonk in zijn dg-periode door in vele nota's en wetten (Rogmans, 160788). Het HOOP was hiervan een voorbeeld. Voor In 't Veld bestond de wereld toen uit macro-, meso- en microniveaus en zo was het hoger onderwijs- en onderzoekplan ook opgebouwd. Rogmans:

'Niet ten onrechte werd hij wel de generaal van het hoger onderwijs genoemd'.

Na een aantal jaren dg-schap stapte hij op maar speelde nog een verlenging als gedelegeerd bestuurder. Zijn toenmalige onderwijsminister Wim Deetman, door hem vaak Deet genoemd, typeerde hem op een congres in Den Haag in september 2004 in een terugblik als een briljante directeur-generaal.

In 't Veld zou na zijn periode als directeur-generaal medio 1988 weer hoogleraar worden, nu hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en vervolgens ook aan de Rijksuniversiteit van Leiden. In de periode tussen het dg-schap en het hoogleraarschap trad hij nog een aantal maanden op als gedelegeerd bestuurder, als puinruimer. Over die bijzondere periode gaat dit stuk verder want hier was sprake van handelen dat volgens vriend en vijand kwalitatief nog boven de kwaliteit van zijn dg-schap uitrees.

De Augiasstal

Hercules leidde een rivier naar de stallen van Augias om die daarmee schoon te spoelen. Kan de crisis bij de dienst Studiefinanciering in Groningen in een half jaar tijd uit de wereld geruimd worden door een Hercules? Natuurlijk meent dr. R. in 't Veld, die tot 1 januari 1988 directeur-generaal voor Hoger Onderwijs en Onderzoek is op het ministerie van O&W en sinds die datum een half jaar Gedelegeerd Bestuurder van de Dienst Studiefinanciering wordt. Hij kreeg uitgebreide bezembevoegdheden om de stal binnen een half jaar schoon te maken. Daarmee staat In 't Veld als een Hercules in de nationale aandacht, zo berichten journalisten, een plek overigens waar hij dan geen bezwaar tegen heeft. Maar wat zal zijn rivier worden,

die hij naar de Augiasstal leidt of is er geen Augiasstal? Hoe pakte hij de klus aan en had hij succes?

Evenals in de vorige twee casus ging het om een *organisatieverandering*. Er moesten 'organisatiefouten' hersteld worden. In 't Veld is toen eigenlijk *crisismanager* geweest.

Studiefinanciering: het gaat mis

Ik ga terug in de tijd:1985-1987. De toenmalige minister van Onderwijs nam toen grote bestuurlijke risico's door te besluiten heel snel, namelijk voor het studiejaar '86-'87, een nieuwe wettelijke regeling studiefinanciering in te voeren. Wim Deetman was die minister, die zowel binnen als buiten het parlement was gewaarschuwd voor de risico's. Er was wel druk om te komen tot wetgeving maar niemand had gezegd dat de minister het nieuwe stelsel *direct* moest invoeren.

Met de toepassing van de studiefinanciering ging het al snel mis. De medewerkers in Groningen werkten hard maar konden een chaos niet verhinderen, schreef de NRC op 18 december 1987. Minister Deetman erkende fouten maar bleef achter zijn beslissing staan. Hij stelt een commissie -De Hart in die moest onderzoeken wat er misging. De commissie ging na of de minister zelf iets had kunnen doen aan zijn verkeerde taxatie in de zomer van 1986. De Hart c.s. concludeerden dat het departement *niet voldoende ontvankelijk* geweest was voor signalen van buiten. Het departement bleek teveel in zichzelf gekeerd (een verwijt aan meerdere departementen en hun ambtenaren dat tot in 2005 door zou klinken). De risico's waren onderschat en de ministeriële stafdiensten waren niet op gecoördineerde wijze bij de kostenbeheersing en organisatieontwikkeling betrokken. 'Onderwijs had onvoldoende ervaring om dit zeer grote en gecompliceerde automatiseringsproject te beheersen, te sturen en uit te voeren. De cultuur ontbreekt', aldus De Hart.

Daar kwam nog bij dat ambtenaren in een bijzondere positie zitten. De gemiddelde topambtenaar wordt geacht creatief en inventief mee te denken over het beleid maar is daarop niet aanspreekbaar. Gaat het goed of slecht, het is de minister die wordt aangesproken. Dat maakt dat conversaties tussen een minister en ambtenaar iets zonderlings kunnen krijgen. Zo merkte een ambtenaar werkzaam bij de Groningse dienst Studiefinanciering op: 'wilt u mijn antwoord als ambtenaar of als mens?' Van de andere kant kan een minister niet alles overzien.

Zijden draadje

Het lot van de minister hing aan een zijden draadje maar Deetman overleefde de affaire. Wel bleek dat de ambtelijke topambtenaren niet goed op de hoogte waren en dat de wel goede informatie *de minister niet tijdig bereikte*. Er was dus wat mis met *de communicatie* binnen het departement; een zwakte in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen dus. Dat was merkwaardig want Deetman was al in 1982 minister geworden. Hier was geen sprake van een vrijpleitende conclusie van de commissie ten aanzien van de minister maar van een belastende (NRC, 181287). In december 1987 erkende de minister opnieuw fouten. Het CDA steunde de (CDA-)minister, de VVD liet dat na maar een motie van afkeuring van de oppositie werd verworpen. De positie van Deetman was even gered maar hij was wel 'aangeschoten wild'.

Hoe waren de politiek-ambtelijke verhoudingen bij nader inzien?

Topambtenaar J.M. van Schoten van de centrale directie Studiefinanciering was al enige tijd met 'ziekteverlof'. De verhouding tussen de energieke Deetman en de bedachtzame

secretaris-generaal Gerard Scholten, eerder hoogleraar te Leiden en door minister Pais binnengehaald, verliep al vanaf het aantreden van de Deetman in 1982 moeizaam. De spanning tussen beiden liep op door het studiefinancieringsdebat. Scholten trad naar de zijlijn. Medio januari 1987 kondigde Scholten aan in 1987 reeds met vut te gaan. Een persbericht maakte later gewag van persoonlijke omstandigheden, die de minister respecteerde.

Crisisteam

Intussen was een crisisteam geïnstalleerd onder aanvoering van 'generaal' In 't Veld. In 't Veld bracht het crisisteam dat hij formeerde vlak na de jaarwisseling van 1988 in de openbaarheid tijdens een half formele, half informele persconferentie. *'U zult mij niet horen ontkennen dat de problemen bij de Dienst Studiefinanciering ernstig zijn'*, aldus een van de kenmerkende zinnen op die persconferentie. Zo werden de problemen voor de ogen van de verzamelde journalisten tot minimale proporties ineengeschrumpeld, zou een journalist van KU Nieuws, het blad van de Nijmeegse universiteit later schrijven (150188).

Niks Augiasstal dan en verleggen van de rivier? 'Natuurlijk is het erg dat twaalfduizend studenten zich gedwongen hebben gezien van de bypass-regeling gebruik te maken. Dat betekent dus dat er in ieder geval twaalfduizend studenten zijn die door het falen van het systeem in onoverkomelijke moeilijkheden geraakt zijn en dat is niet goed te praten. Maar, zo hadden alle aanwezigen achter deze woorden beluisterd, als je die twaalfduizend probleemgevallen bekijkt op het totaal aantal klanten dat van de dienst gebruik maakt, dan valt het eigenlijk wel mee. Dan is het 2.2 procent van het totaal 18-plussers dat recht heeft op een beurs'. In 't Veld: 'Het enige dat wij kunnen zeggen, is dat er in ieder geval twaalfduizend mensen in moeilijkheden gekomen zijn. Dat betekent niet dat er misschien niet veel meer mensen zijn die hun geld niet op tijd gekregen hebben. Er zijn misschien een hele hoop mensen die gewoon konden wachten tot ze het geld zouden krijgen, omdat hun ouders konden bijspringen, bijvoorbeeld. Maar hoeveel meer mensen er in de problemen zijn gekomen, daar gaan alleen maar verhalen over. Dat is niet bekend'. Met andere woorden, zo vervolgt KU Nieuws, 'de stormen die er rond de studiefinanciering zijn opgestoken, kunnen wel eens veel heviger zijn dan de omvang van het probleem rechtvaardigt, al moet toegegeven worden dat de aard van het probleem de verontwaardiging wel begrijpelijk maakt. Honderdduizenden probleemgevallen? Dat is een oncontroleerbaar verhaal. En de kans dat het probleem, bestuurstechnisch gezien, binnen een half jaar op te lossen valt, is dus zeer wel aanwezig', aldus de crisismanager.

Organisatiemanagement

Tegen deze achtergrond laat zich begrijpen dat de gedelegeerd bestuurder zijn crisisteam niet in de eerste plaats samenstelde met automatiseringsdeskundigen. Lid van het team werden: mevr. C. Hunter, hoofd van de Informatiedienst van Shell Nederland en lid van de Commissie - De Hart, die de schuld van de problemen voor een groot deel bij het ministerie van O & W en bij de top van de Groningse Dienst legde. In 't Veld kende Hunter al langer en waardeerde haar. Naast mevr. Hunter zat er nog slechts een andere, echte informatiedeskundige in het team. De meeste leden van het team zullen zich moeten bezighouden met organisatie- en personeelsproblemen. Ook is er nogal wat plaats ingeruimd voor mensen die zich met de relatie naar gebruikers en met voorlichting en public relations bezig gaan houden.

De rivier die naar de Augiasstal geleid moet worden, is in In 't Veld's ogen de rivier 'organisatiemanagement'. Het ging hem niet alleen om een perfect werkend informatiesysteem, al moesten de ernstige feilen uit het bestaande systeem verdwijnen, maar er moest ook een goed functionerend automatiseringsteam komen dat ingespeeld is op het werk met een groot informatiesysteem. In dat licht moest namelijk ook het vertrek van secretaris-generaal Scholten gezien worden. Deze hoge ambtenaar was op het ministerie van O & W verantwoordelijk geweest voor het besturen en beheersen van de automatiseringsprojecten die binnen het ministerie uitgevoerd werden. De Commissie - De Hart had geconstateerd dat de ondersteuning van deze dienst ontbrak waardoor het Groningse schip dreigde te zinken. De systeemfouten waren in de ogen van In 't Veld *niet* het basisprobleem. Het feit dat ze gemaakt zijn, is het ernstigste probleem dat binnen een half jaar opgelost moest worden. 'Fouten maken moet', zei Neervens van het ABP eens (maar dat was meer metaforisch dan echt bedoeld), maar In 't Veld denkt er anders over: geen fouten bij uitkeringen naar studenten.

Paterswolde

Na januari 1988 nam de Gedelegeerd Bestuurder en consorten, elf man sterk, intrek in een familiehotel in Paterswolde. Het team vergat een half jaar lang het regulier familieleven nagenoeg, zette de hele vestiging van studiefinanciering op zijn kop, en liet diezelfde vestiging een half jaar later een zachte landing maken. Wat gebeurde intussen?

De organisatie van de Groningse vestiging is in 1988 door het team onder de loep genomen. De ruggengraat van de *nieuwe structuur* vormen zes zogenaamde productgroepen, waarvan die van studiefinanciering 18+, tegemoetkoming studiekosten (voor 16- en 17-jarigen) en inning les- en collegegelden de voor de student en zijn ouders belangrijkste zijn. De productgroepen staan onder leiding van een directeur die weer onder de hoofddirecteur van de Groningse vestiging ressorteert. En die onderhoudt de lijnen met de beleidsmakers op het departement van O & W in Zoetermeer. Dat is een wezenlijk verschil met de situatie per 1 januari 1988. Toen bestond de Groningse vestiging uit vier diensten, waaronder Studiefinanciering, die *geen enkele binding met elkaar* en ieder *een eigen lijn* met Zoetermeer hadden. Maar omdat er vanuit Zoetermeer veel meer lijnen naar Groningen liepen, was 'Groningen' toen feitelijk niets anders dan een kolonie van het departement. Na de reorganisatie in nieuwe productgroepen is sprake van een dekolonisatie van de Groningse vestiging, aldus Ludy Geut (Berenschot) die als organisatieadviseur werkzaam was in het crisisteam.

De eind 1987 inderhaast ingerichte *regionale steunpunten studiefinanciering* kregen een permanent karakter. En er kwam betere apparatuur. Jongeren die begin 1988 met vragen zaten over studiefinanciering, kunnen dan bij een regiosteunpunt, te bereiken met een 06-nummer, antwoord krijgen op hun vragen. De steunpunten werden gekoppeld aan de centrale computer. De bezetting van de telefoondiensten in Groningen liep terug van achttien naar vier mensen, maar daartegenover stond in de eerste helft van 1988 dat 21 steunpunten 89 fulltime medewerkers in dienst kregen. Per 1 juli 1988 werd het aantal steunpunten van 21 uitgebreid naar 25.

Praktische ingrepen

Een andere praktische ingreep die in Groningen tot aanzienlijke verbeteringen leidde, was eind februari 1988 het besluit tot invoering van een *mutatieformulier*. Verandering in de leef-

en/of studiesituatie, en daarmee ook in de hoogte van de studiefinanciering, behoeften niet langer via een brief kenbaar gemaakt te worden. Verwerking van die brieven verliep heel langzaam.

Meer aandacht kwam er ook voor de *technische kanten van de automatisering*. De externe onderzoekscommissie - De Hart die eind december 1987 verslag deed van haar bevindingen, was tot het inzicht gekomen dat de computers en de software van Studiefinanciering op zich deugdelijk waren maar dat de mensen die ermee moesten werken daarop volstrekt niet waren voorbereid. Er was nog teveel sprake van techniek zonder beleid, dus van *onbalans*, aldus de commissie toen. Daarom is het crisisteam gaan werken aan een systeem voor centrale inning van lesgeld voor 16- en 17-jarigen. De laatste jaren voor 1 jan. 1988 was dat een taak van de scholen zelf. Verschillende keren is door 'Groningen' een start gemaakt met een centraal systeem, maar even zo vaak bleek die start vals. Daarop is een nieuw systeem bedacht, de onderwijskaart voor ongeveer 800.000 16- en 17-jarigen, die in september 1988 ingevoerd zou worden. Om daarin te kunnen slagen, is het systeem uiterst simpel opgezet. Allerlei automatiseringsfoefjes zijn achterwege gelaten waardoor het werken hiermee voor het personeel eenvoudiger werd.

Het crisisteam hield zich niet alleen bezig met organisatorische en technische problemen maar stippelde voor een deel ook nieuw beleid uit. Zo speelt het een belangrijke rol bij de uitwerking van het plan om het stelsel van aanvullende financiering bij banken onder te brengen.

Personeelsplaatsen opnieuw indelen

Er zijn uiteindelijk acht honderd formatieplaatsen *opnieuw ingedeeld*, er vonden tweehonderdtachtig *functiewijzigingen* plaats, alle formulieren werden gewijzigd en waar mogelijk vereenvoudigd en het immense, ingewikkelde computersysteem werd door deskundigen van a-z doorgelicht en aangepast.

Het crisisteam kreeg ook een keer met een bezetting van studenten te maken. De bezetting was overigens van korte duur. De bezetters verdwenen vanzelf zonder in te gaan op de uitnodiging van In 't Veld om eens duchtig te discussiëren over de voor- en nadelen van de nieuwe plannen.

De bezetting doorkruiste enigszins de dagelijkse routine van het crisisteam. De dag begint gewoonlijk met een paar uur durend *werkoverleg* waarin alles wat maar enigszins met studiefinanciering te maken heeft, aan de orde kon komen. De deelnemers hebben zich weinig beperkingen opgelegd, alles is voor iedereen bespreekbaar. De informaticadeskundige mag zijn mening geven over de nieuwe advertentiecampagne, de voorlichtster mag meepraten over de hoogte van het financieel voordeel voor studenten die vervroegd hun studieschuld willen aflossen.

Journalistiek commentaar

Dit alles voltrok zich onder straffe aanvoering van In 't Veld, zo meldt de Telegraaf op 18 juni 1988. Medio juni 1988 zit het karwei er voor het team van de Gedelegeerd Bestuurder vrijwel op. 'Het was een uniek avontuur om met een zelf gekozen team aan de slag te kunnen gaan', zo tekent Marianne Janssen voor de krant uit de mond van hem op. Dat was het niet alleen.

We maken een sprong in de tijd. Naderhand zou In 't Veld een afscheidsbijeenkomst krijgen op het departement. Hem werd door universiteitsbestuurders en anderen een bundel aangeboden: *'Bestuur en meesterschap'*. En hij werd ridder in de Orde van de Nederlandse Leeuw. Mevr. Hunter sprak toen lovend over de opruimactie in Groningen. Dat gevoel werd toen breed gedeeld. Dagbladjournalisten rapporteerden positief over de oplossing van de studiefinancieringsproblemen. De journalist Ben Rogmans tekent op dat In 't Veld de klus een 'fantastische opdracht' had gevonden. Veel studenten kregen hun beurs weer op tijd en de organisatie van de dienst studiefinanciering is op orde, 'althans is in staat zich op eigen kracht staande te houden en te verbeteren' (VK, 160788).

In 't Veld (1990) heeft zelf in een terugblik lessen op een rij gezet. Die geven we hier weer.

Lessen voor crisismanagement op basis van de studiefinancieringscasus

Wat zijn de leerervaringen van de gedelegeerd bestuurder Roel in 't Veld n.a.v. de casus Studiefinanciering in de eerste helft van 1988. We vatten de lessen hier samen, zoals hij die zelf formuleerde.

Vooraf aan de inzet van een crisismanager

1. *Verstoring.* Het is van belang dat in een besluitvormingscentrum het besef bestaat van een ernstige verstoring. Een verstoring is een crisis. Daarmee wordt niet op voorhand bedoeld dat de oorzaak moet worden gezocht in omstandigheden buiten de organisatie. De verstoring kan ook van binnen komen.
2. *Onverwacht.* Bij een verstoring moet er rekening mee gehouden worden dat er verstoringenopvangende arrangementen zijn, zoals bij een huis een dakgoot, bij een verwarming een thermostaat, of bij waterwegen de Oosterscheldedam. Een crisis is een omstandigheid waarbij de maatregelen of instrumenten voor evenwichtsherstel niet voorzien zijn of niet voldoende werken. Zo gezien heeft een crisis iets onverwachts.
3. *Vernieuwende organisaties gevoelig voor crises.* Een crisis treedt vooral op bij wat nieuw is, bij vernieuwing, bijvoorbeeld in technologisch opzicht. Bij vernieuwingen is nog geen sprake geweest van aanpassingen of bouw van evenwichtzoekende arrangementen. Daar bestaat ruimte voor het onverwachte.
4. *Verantwoordings- en communicatielijnen.* Het is gewenst dat er heldere verantwoordings- en communicatielijnen bestaan tussen het besluitvormingscentrum en de crisismanager. De afspraken moeten schriftelijk vastliggen. De crisismanager moet zich ervan vergewissen over voldoende bevoegdheden en faciliteiten te beschikken om de gestelde tak te kunnen uitvoeren, zoals een crisisteam en budget om de noodzakelijke deskundigen in te kunnen zetten.
5. *Duur beperken heeft voor- en nadelen.* Het kan verstandig zijn de duur van aantreden van de crisismanager tevoren te bepalen en beperken. Het aangeven van een finale datum voor een crisismanager kan overigens het impliceren dat de strategische variabelen uit handen worden gegeven. beperkt te houden.
6. *Beperking bevoegdheid: pas op!* Grote zorgvuldigheid en voorzichtigheid is vlg. In 't Veld geboden bij het identificeren van oorzaken van de crisis in de taakomschrijving van de manager. Zulk een identificatie kan er in een vroegtijdig stadium toe leiden dat de bevoegdheid van de crisismanager beperkt wordt. Dat is vervelend als de oorspronkelijk aangeduide oorzaken later tegen andere, de echte, ingeruild moeten worden. In het prille begin bestaat er nog geen goede diagnose of is er onzekerheid. De bevoegdhedenomschrijving moet een denkbeeldig ruime kring van oorzaken omvatten waarop interventie kan plaatsvinden.
7. *Reflectie op verhouding taak-bevoegdheid.* Het is gewenst dat de crisismanager in spe, alvorens een definitieve beslissing te nemen over de opdracht nog eens de relatie, de verbinding, tussen het aan de orde zijnde vraagstuk en de taakomschrijving overziet. Is e.e.a. bevredigend? Dan is een

definitief antwoord nog niet mogelijk omdat de oorzaken van de crisis in een wolk van onzekerheid is gehuld. De crisismanager moet echter inschattingen maken over de risico's die verbonden zijn met aanvaarding van de opdracht bij falen voor de eigen reputatie en of er andere negatieve gevolgen kunnen optreden.

Bij de start van de crisismanager

1. *Het externe besluitvormingscentrum legitimeert.* De crisismanager treedt in de organisatie die onderwerp is van analyse en interventie op gemachtigd door het externe besluitvormingscentrum. Dat is van betekenis voor de aard van het optreden van de crisismanager.
2. *Duidelijkheid.* Het is nodig terstond na binnenkomst duidelijkheid te verschaffen over de bedoelingen en 'de toekomstige aard van optreden van de crisismanager'. Hierbij dienen zich twee mogelijkheden aan: de crisismanagers neemt de hiërarchische leiding over of werkt complementair. In 't Veld is ervan uitgegaan dat hij de leiding overneemt en niet adviseur is van de leiding. Daarover moet bij iedereen grote duidelijkheid bestaan. Wie slechts adviseur van de leiding is, introduceert vaagheid en heeft minder probleemoplossend vermogen.
3. *Urgentiebesef meten.* De crisismanager wordt niet met gejuich ontvangen. Wellicht is de ernst van de situatie zelfs intern niet goed doorgedrongen. Dan moet de crisismanager het urgentiebesef vergroten, dus iedereen doordringen van de ernst van de situatie. De crisismanager kan daarbij putten uit mogelijkheden vanuit het centraal besluitvormingscentrum.
4. *Communiceren verdient hoge prioriteit.* De crisismanager moet openhartig en duidelijk communiceren naar en met de organisatie die in de problemen zit. In 't Veld: 'Het doel van deze communicatie is om zo snel mogelijk aangepaste, zo mogelijk op overeenstemming gebaseerde procedures tot stand te brengen voor overleg, en, zonodig, besluitvorming'.
5. *Lijn kiezen.* 'Het vaststellen van een bestendige gedragslijn voor de interne en externe communicatie, waaronder publiciteit omtrent het eigen optreden, hoort tot de gewenste beslissingen bij de aanvang van de werkzaamheden'.

Kort na de aanvang

1. *Informeer het besluitvormingscentrum.* 'De reguliere rapportages in de richting van het besluitvormingscentrum verdienen veel aandacht. Gegeven het bestaan van de crisis is het niet onwaarschijnlijk, dat veel ruis rondom de manager zal bestaan. Hij kan deze niet bestrijden, maar er wel voor zorgen dat het besluitvormingscentrum nauwkeurig en correct op de hoogte wordt gehouden van wat zich afspeelt'.
2. *Werkwijze systematiseren.* De crisismanager moet de eigen werkwijze zo spoedig mogelijk systematiseren. Hoe kan dat? Door een werkplan te maken voor de periode van interventie en een specificatie te maken van de nagestreefde resultaten. Het werkplan vervult meerdere functies. Het is een basisdocument voor de manager zelf en voor zijn omgeving maar het moet ook verduidelijken aan het besluitvormingscentrum en de in crisis verkerende organisatie welke tussenproducten te verwachten zijn. Het werkplan bevat de filosofie van de crisismanager ten aanzien van de bestrijding van de crisis. 'Als een tijdstip is vastgesteld voor beëindiging van de opdracht, dan moet uit het plan duidelijk naar voren komen, dat de crisismanager op verantwoorde wijze de interventies op het eerder vastgestelde tijdstip zal kunnen beëindigen.
3. *Niet te haastig zijn in diagnostiek.* De crisismanager heeft als primaire taak stuwend op te treden ten aanzien van de bestrijding van de crisis en het herstellen van de functionaliteit van de organisatie. De crisismanager moet daarbij niet te haastig zijn in diagnostiek. In 't Veld (1990): 'Niet zelden zijn de tot dan toe gegeven verklaringen voor het optreden van de crisis juist onvoldoende in diepgang of te zeer bepaald door belangen en posities. De crisismanager moet in elk geval zijn eigen diagnose tot stand brengen'.

4. *Analyseer de verstoring diepgaand en herhaald.* In 't Veld: 'Bij die diagnostiek zal hij vooral "graven" en trachten na te gaan, of er in de verhouding tussen de beschouwde organisatie en haar omgeving dan wel in de verhouding tussen structuur en cultuur geen diepgaandere verklaring van de crisis te vinden is dan tot nu toe gegeven. De crisismanager komt niet alleen "van buiten", maar kijkt wellicht ook verder "naar buiten". Bovendien komt het niet zelden voor, dat zich tijdens het optreden van de crisismanager nog nieuwe aspecten van de crisis voordoen of zelf geheel nieuwe verstoringen ontstaan. Tijdens de diagnose zal hierop worden geanticipeerd'.
5. *Met voldoende zelfvertrouwen en gezag aan te vangen met de therapie.* In 't Veld: 'Het is broodnodig dat hij (de crisismanager) de instemming verwerft van het besluitvormingscentrum en van de organisatie met de hoofdlijnen van de door hem gestelde diagnose, althans dat eenieder glashelder voor ogen staat waaruit zijn diagnose bestaat. Daarna is hij in staat met voldoende zelfvertrouwen en gezag aan te vangen met de therapie'. Dat betekent dat de crisismanager in de communicatie naar de basis van de organisatie in crisis en het besluitvormingscentrum zijn gezag moet verwerven en bestendigen en het gezag niet alleen op reputatie verdient!
6. *Werkplan.* De hoofdlijnen van de therapie dienen te zijn neergelegd in het werkplan, 'waarop iedereen wordt gecommiteerd'.

Het verdere proces

Gezien het voorgaande is een aantal aanbevelingen voor de hand liggend.

1. *De organisatie moet de diagnose doorleven en de therapie volop aanvaarden.* De crisismanager dient 'geleidelijk het vertrouwen van de organisatie te winnen' (In 't Veld, 1990: 8). Maar dat is niet genoeg. De gewenste therapie, dus verandering, moet gedragen worden, zo dat men, als de crisismanager vertrokken is, de implementatie zelf kan dragen. Een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde hiervoor is dat de crisismanager zeer intensieve communicatie zoekt met relevante personen binnen de organisatie.
2. *De factor tijd.* De crisismanager raakt onvermijdelijk, zo nu en dan, in tijdnood. Dan is een schepje er bovenop zeker niet altijd de oplossing. Het is ook mogelijk het werkplan aan te passen. De hoofdlijn moet overeind blijven maar details kunnen misschien geschrapt worden.
3. *Laat de stakeholders meekijken. Laat ze meegroeien in het proces.* Het besluitvormingscentrum dat voor de crisis verantwoordelijk was voor de organisatie – in crisis zal door het werk van de crisismanagers enigszins vervreemden van de beschouwde organisatie. De bestaande relatie maakte immers plaats voor een relatie met de crisismanager. Daaruit kan makkelijk wantrouwen voortvloeien. Het is daarom gewenst dat de crisismanager regelmatig acties uit het besluitvormingscentrum uitnodigt om zich ter plekke op de hoogte te stellen van de situatie.
4. *Stokken in het wiel?* De crisismanager kan worden geconfronteerd met barrières die van buiten tegen zijn voorstellen, bijvoorbeeld een reorganisatie, worden opgeworpen, aldus In 't Veld (1990: 8). Procedures die gepaard gaan met intern of extern overleg lenen zich traditioneel goed voor opmerkingen en acties onder het motto van rechtsbescherming. De crisismanager moet geen fouten tegen procedures maken.
5. *Blijf procedures documenteren.* Naarmate de tijdsdruk toeneemt verslapt de aandacht voor voortgangsrapportage en het documenteren van het procesverloop. Dat is gevaarlijk. Crisismanagers zijn kwetsbaar. Er moet altijd rekening mee gehouden worden dat door sommigen in de organisatie – in crisis een afrekening wordt gewenst na vertrek. Dus moeten aan de documentatie van de voortgang en de interne en externe resultaten van overleg veel en hoge eisen worden gesteld.

De afronding

1. *Ook de afrondingsfase is van groot belang.* De oplossingen moeten volop in de organisatie worden aanvaard. In geval het vertrek van de crisismanager tot een nieuwe crisis leidt, heeft de crisismanager gefaald.
2. *Vermoeidheid.* De crisismanager raakt in de slotfase meestal zeer vermoeid en dat kan tot slordigheden leiden. Dat is ongemakkelijk, juist omdat in de afrondingsfase bemensingskwesaties spelen. Procedures moeten correct doorlopen worden en in dat verband is het vermogen tot oordelen van de crisismanager van groot belang. In de slotfase moet dus ontspanning worden ingebouwd.
3. *Publiciteit hoort erbij.* In de afrondingsfase moet de crisismanager de organisatie van na de crisis aan de samenleving presenteren als een 'vernieuwde, krachtige en levensvatbare eenheid'. Optimisme moet uitgestraald worden. Het extern en intern voorlichtingsbeleid van de crisismanager moet daarop zijn afgesteld (In 't Veld, 1990: 9).
4. *Slotrapportage.* Uiteraard maakt de crisismanager een slotrapportage voor het besluitvormingscentrum. Daarin moet openhartig worden opgenomen welke doelstellingen wel en welke niet zijn bereikt. Zelfreflectie over welke elementen in het werkplan achteraf minder goed waren, moeten vermeld worden. In de slotrapportage dient ook een financiële verantwoording te worden opgenomen. Er moet tijdig aan de crisismanager decharge worden verleend.
5. *Loyaal aan de organisatie, ook na afloop.* Na afloop zal de crisismanager steeds met respect over de betreffende organisatie spreken. De manager moet zich bewust zijn dat de buitenwereld nieuwsgierig is over hoe hij de organisatie typeert. Deze manager zal zich bovendien bewust zijn van het feit dat deze het door de bijzondere bevoegdheden in veel opzichten makkelijker had dan een reguliere topmanager. 'Veel oorzaken van crises lijken achteraf gemakkelijk te onderkennen, maar zijn vooraf onzichtbaar', aldus de auteur. Aldus In 't Veld in een terugblik op zijn rol als crisismanager.

Andere prestaties

Roel in 't Veld heeft nadien nog vele andere prestaties verricht. Hij richtte met Uri Rosenthal de *Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur* (NSOB) op, vervulde na een korte onderbreking als staatssecretaris nog (bijzondere) hoogleraarschappen aan de universiteiten van Utrecht, Amsterdam en de Open Universiteit Nederland. In 1997 werd In 't Veld door het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) voorgesteld als bestuurslid van de Stichting Pensioenfonds ABP. Gedurende enige tijd maar niet erg lang maakte hij deel uit van dit bestuur.

In 't Veld werd lid van talloze advies- en visitatiecommissies. Er kan bijna geen commissie zijn die de 'boel wil opschudden' of In 't Veld zit erbij. Denk aan de commissie die zich bezig hield met '*Democratie als beeldenstrijd*' (1995) of '*Belgen doen het beter*' (2003). Van de eerste maakte ook Docters van Leeuwen deel uit.

FEM/Business Special over de 100 Machtigste Mannen (301004) plaatst In 't Veld op plaats twee van de tien machtigste adviescommissieleden: 1. Hans Alders; 2. Roel in 't Veld; 3. Elco Brinkman; 4. Joan Leemhuis-Stout; 5. Loek Hermans; 6. Hans Blankert; 7. Jan Terlouw; 8. Wim Meijer; 9. Alexander Rinnooy Kan. Ze zijn een spin in een netwerk van politici, bestuurders, topambtenaren, leidinggevendenden uit grote organisaties in het maatschappelijk middenveld en ondernemers.

De NSOB kwam voort uit een samenwerking van diverse universiteiten. In 2004 trad In 't Veld na vijftien jaar terug als decaan van deze succesvolle postacademische

opleidingsinstelling voor ambtenaren. Zijn opvolgers organiseerden een congres ter ere van hem, waarna In 't Veld en de deelnemers een novelle kregen aangeboden die was geschreven ter ere van hem. In deze novelle voert de journalist Pieter Hilhorst hem als 'Grijsbaard' en als 'Grise terrible' ten tonele. Onmiskkenbaar gaat het om de voormalige decaan, waarvan nagegaan wordt wat zijn kwaliteiten zijn en waarom hij ook jaren en jaren na het Gronings avontuur nog zo gewaardeerd wordt, ja zelfs door tal van studenten van de NSOB geadoreerd werd en wordt. Hij kreeg eind september 2004 ook een 'liber amicorum' aangeboden waarin zijn promovendi verhalen over een belangrijk thema uit zijn wetenschappelijk werk: *trajectmanagement* (Van der Knaap e.a., 2004). Trajectmanagement staat voor bewuste pogingen om de kwaliteit van besluitvorming over langetermijnvraagstukken in een netwerkcontext, te verhogen.

Markant, toekomstgericht en visionair

In 't Veld blijkt volgens die publicaties een *markant* man die veel invloed op de ontwikkeling van allerlei personen heeft gehad, op zowel wetenschappers als ambtenaren en bestuurders. Hij inspireerde, onder meer door vragen te stellen en mensen te prikkelen het beste uit zichzelf te halen. Velen kregen van omgang met hem 'energie'. Ze konden na kritisch commentaar weer tijden vooruit, zoals uit veel voorwoorden in proefschriften van zijn promovendi Teisman, Termeer, Van Twist, Van der Knaap, De Vries en vele anderen blijkt.

Bij hem was ook volop *visie* aanwezig over de gewenste ontwikkelingen. Niet zo maar over een beleidsprogram maar over *hele* beleidssectoren als het hoger onderwijs en de gezondheidszorg. Over bijvoorbeeld de vraag of achter een beleidssector een sturingsconcept moest of kon schuilgaan.

Het ongebruikelijke

De bijzondere kwaliteit van In 't Veld blijkt verder uit het vermogen '*in de politieke sfeer ruimte te creëren voor het ongebruikelijke, het ongedachte, het onbestaande. Het is politiek in optima forma*', aldus Hilhorst (2004: 39). In 't Veld is zijn leven lang bezig geweest met feitelijk, mogelijk en gewenst gedrag van politici en bestuurders. Hilhorst schrijft aan In 't Veld de volgende uitspraak toe:

'Hoe minder de politici voor elkaar weten te boksen, hoe verkrampter ze vasthouden aan het idee dat ze de baas zijn'.

Democratie in gevaar

Afkeer van de politiek kreeg In 't Veld echter niet. Hij was eerder bezorgd. In het pamfletachtig boekje '*Democratie als beeldenstrijd*' stelt hij zelfs: 'Niet alleen politieke partijen zijn verschaald in functie, maar de democratie zelf is in groot gevaar, en daarmee wij'. Het debat ontbreekt rond de politiek terwijl het juist door het vervallen van omvattende ideologieën een wezenlijker functie heeft gekregen. Beeldenstrijd vervangt het argumentatieve debat, waarbij ook sprake is van een vergaande verbinding tussen politiek en media (1995: 103/4). Als een ideologie verschaald tot een beeld, een metafoor, is het debat in wezen onmogelijk geworden. Een beeld is immers in zichzelf gesloten, is voltooid, komt niet meer in aanmerking voor groei. Een beeld is in te wisselen voor een ander, niet ermee te vermengen of aan te passen. Een beeld mist de dimensie van nuance. Een beeld, dat de uitkeringsgerechtigde als een beetje calculerend neerzet, mist iedere kracht in de beeldenstrijd' (1995: 102). Bezorgdheid om de kwaliteit van de politieke democratie zou hem niet meer

loslaten. Hij pleitte zelfs recenter een keer, in een artikel in de NRC, voor afschaffing van de Tweede Kamer, wat hem op boosheid van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken te staan kwam. Moest de rijksdienst nog langer ambtenaren sturen naar een opleiding met een dergelijke roerganger? Wim Deetman moest als bestuursvoorzitter van de NSOB temperend in het geweer komen. Deetman moest curieus genoeg In 't Veld 'redden', zoals In 't Veld eerder voor Deet in de bres sprong, zoals we zagen.

'Mijn innerlijk tribunaal'

In 't Veld was en is vele jaren een souffleur van de macht geweest. Hilhorst: *'Hij wil het buitenboordbrein van een Macher zijn'* (2004: 106). Hoe typeert Hilhorst hem verder? De macht en dominantie van Grijsbaard zoals hij in de novelle heet, impliceren dat gezelschappen zich aan hem aanpassen in plaats van andersom (2004: 25).

Hoe denken leerlingen van de NSOB over hem? Hilhorst laat een van zijn leerlingen, werkzaam bij de politie, zeggen dat zij hem ziet als haar innerlijk tribunaal: *'Hij zit in mijn hoofd en weegt mijn woorden. Soms zeg ik iets op een vergadering en dan hoor ik hem zuchten. Dan weet ik dat hij met mijn commentaar geen genoeg had genomen, ook al doet de rest van de vergadering dat wel. Dan weet ik dat ik hem, maar vooral mezelf, wat beters verschuldigd ben'* (Hilhorst, 2004: 100).

Conclusie

Ik concludeer dat In 't Veld in de Groningse studiefinancieringscasus zonder meer excelleerde, een bijzondere prestatie die ook door zijn toenmalige minister volop is gewaardeerd. Hier was de ware leidinggevende aan het werk. Hij betoonde zich een bijzonder *verandermanager* met een gezicht. Nadien behield hij allure vanwege zijn publicaties, zijn verbeeldingskracht, zijn gaven als docent, zijn dienstbaarheid aan de publieke zaak en toewijding. Zijn kwaliteiten reikten veel verder dan de periode die hier in het bijzonder is belicht, zoals blijkt uit het recent aan hem opgedragen boek *'Trajectmanagement'*.

12 Vergelijking van de heroïsche perioden

Eerder in deze tekst is aangegeven over welke kenmerken excellente leidinggevende ambtenaren volgens internationaal en nationaal onderzoek onder ambtenaren beschikken. Er kwam op basis van onderzoek in de breedte een beeld bovendrijven. Wat een excellente ambtenaar is, is in elk geval cultuur- en tijdgebonden. Belichten we de huidige tijd dan komt in de Verenigde Staten het beeld naar voren dat excellente managers leidinggevend zijn die in staat zijn om de organisatie een draai te laten maken en de preferenties van mensen in en buiten een organisatie te veranderen. Excelleren doen vooral goede ondernemende ambtenaren die naar verhouding grote, aandachttrekkende beleidsveranderingen in gang wisten te zetten. Entrepeneurs durven zelfs – als het moet - innovatieve beleidsveranderingen te entameren. Ze hebben lef om dat beleid te vormen en uit te dragen. Er is sprake van een duidelijke externe oriëntatie op de omgeving van de organisatie. Ze proberen hun medewerkers aan te zetten tot grotere prestaties, vooral door hun werknemers coöperatief te laten functioneren en de discussie niet uit de weg te gaan. Dat beeld zien we ook in Nederland terug maar *wat minder uitgesproken*. Ondernemerschap, initiatief en creativiteit worden gewaardeerd. Maar de botte entrepreneur heeft afgedaan. Na de Ceteco-affaire en andere miskleunen, ook met doorgesloten marktwerking, wordt weer meer accent wordt gelegd op ‘staan voor de publieke zaak’, integriteit, omzichtig omgaan met marktwerking, zorgvuldig leiderschap.

De drie gevallen van sterrendom leren dat het mogelijk is dat ambtenaren niet gevangen zitten in regels en gewoonten en zich als ware helden gedragen. Ze verrichten daden die voor onmogelijk worden gehouden: door stug vol te houden, door zichzelf weg te cijferen voor de publieke zaak, door 'tegen de stroom in te roeien als het moet', door te pogen innovatie op gang te brengen. De stalreinigingsdaden van In 't Veld waren wel het meest heldhaftig.

Geen generalisatie

'Public heroes' zijn personen die hun werk, in hun tijd en in omstandigheden geplaatst voor specifieke taken en uitdagingen, bovenmatig goed doen. De drie genoemde personen (Docters, In 't Veld, Neervens) illustreren dit. Ik zet ze naast elkaar. Maar – let wel - van daaruit generaliseren is niet zonder meer mogelijk. Elke persoon en elke klus waren uniek. Het komt bovendien vrijwel niet voor dat een leidinggevende de positie van gedelegeerd bestuurder krijgt of van BVD- of ABP-baas. Toch doe ik een poging iets meer te zeggen over gemeenschappelijke kenmerken van een 'public hero' op basis van deze drie casus. Het is mijn verhaal over drie leidinggevend. Ze waren elk *een succesvol veranderaar in een situatie dat de organisatie er door externe omstandigheden om vroeg*. Ze beschikten bovendien over veel uitstraling en waren meer Leider dan Boss.

Baas of leider

Op de muur van een kantoor in Harare stond de volgende tekst:

The Boss drives his man, the Leader inspires them.
The Boss depends on authority, the Leader depends on goodwill.
The Boss evokes fear, the Leader radiates love.
The Boss says 'I', the Leader says 'We'.

The Boss shows who is wrong. The Leader shows what is wrong.
The Boss knows how it is done, the Leader knows how to do it.
The Boss has an idea, the Leader has a vision.
The Boss commands respect, the Leader gets respect.
So be a Leader, not a Boss.

De drie 'heroes' waren voor mij leiders, geen bazen in de zin van Boss.

Veranderaars

De ambtelijke held lijkt uitgaande van de drie genoemde Cerberussen en van studies van Bellavita, Doig & Hargrove en anderen over de volgende kenmerken te moeten beschikken.

Volgens mij zijn ambtelijke helden allereerst *opmerkelijke veranderingsmanagers* en geen beheergerichte leidinggevend. De held is een persoon die achteraf gezien niet alleen in de ogen van veel waarnemers maar ook op basis van 'feiten en cijfers' succesvol is met de verandering. Deze helden bewerkstelligden met anderen een organisationele transformatie in de richting van *revitalisatie* of zelfs *innovatie*. Denk aan de cultuurverandering waar Neervens voor stond en de omslag die Docters met de BVD moest maken. Daarbij moeten ze steeds zicht hebben op probleem-oplossingscomplexen en het nemen van beslissingen op een daartoe geschikt moment. Niet alle momenten zijn immers even geschikt voor het samen laten komen van oplossingen (een nieuwe organisatiecultuur) bij een probleem.

Geen gedachtenpolitie

Naast dit eerste kenmerk is er een tweede. Een reguliere topambtenaar heeft goede analytische kwaliteiten nodig maar een 'public hero' heeft méér daarvan nodig. Hij moet die *analytische kwaliteiten* scherp tonen *in relatie tot* waarvoor hij is aangesteld en dat is vaak een transformatieproces. Waar moest Docters nou toch met die BVD heen, toen de Muur gevallen was? En hoe kon het gebeuren dat tal van studenten hun studiefinanciering niet rond kregen? Opvallend is dat Docters van Leeuwen en In 't Veld niet haastig waren in de diagnostiek. Van een gedachtenpolitie moesten ze al helemaal niets hebben; het vrije woord was heilig en de meningsuiting over kwesties moest niet beperkt worden. Ze waren juist op zoek naar een verrassende kijk op kwesties, naar alternatieve manieren van zien en dus naar *multiperspectiefisch kijken* (zie ook over het nut daarvan: Korsten, 1988; Schön & Rein, 1994).

Niet haastig in diagnostiek

Met analyse is overigens ook een ander kenmerk verbonden: slagkracht. Als de analyse verricht is, moet er vervolgens ook gehandeld worden. Ze kunnen sneller reageren dan de duur van een bliksemschicht, leek het wel. In tegenstelling tot de houding van *pur sang* analytici of wetenschappers houdt de analyse dus wel een keer op. De 'heroes' weten dat maar zijn niet zo naïef dat ze een transformatie starten zonder analyse en al helemaal niet zo dom om bij voorbeeld een reorganisatie te starten die geen enkel verband houdt met gesignaleerde problemen. Een deksel moet altijd op een pot passen. Modes jagen ze niet na.

De drie hier belichte personen beschikten op dit punt al voor de start over goede papieren. Ze stonden voor herstel van vertrouwen in de studiefinanciering, het omturnen van de BVD of het veranderen van het ABP.

Dat een ambtelijke held over heel bijzondere analytische kwaliteiten beschikt, bleek me uit spreekbeurten waarin ze vertelden over hun werk en uit interviews. In 't Veld bijvoorbeeld wilde maar moest ook heel goed begrijpen hoe de studiefinanciering werkte voor de studenten en organiseerde daarvoor brede sessies met zijn medewerkers; al zijn teamleden mochten meepraten. De 'public hero' *wisselt inzichten uit* om zo verder te komen. In 't Veld moest zicht krijgen op knelpunten en op het wat, hoe en waarom van veranderingen. Docters van Leeuwen wilde de veiligheidsdienst 'begrijpen' en toonde bij tijd en wijle vergelijkbaar gedrag. En Neervens zijn medewerkers.

Durf

Een ambtelijk held beschikt ten derde over een bovengemiddelde portie *durf* in vergelijking met gewone excellente leidinggevenden. Ze zoeken niet een makkelijke weg maar dat is bij hun selectie al wel bekend. Dit kenmerk zien we dan ook makkelijk terug bij alle drie. Neem het ABP in de jaren negentig. Werden diverse leidinggevenden vóór de komst van Neervens als voorzitter van de Directieraad ABP in verband gebracht met allerlei affaires, Neervens moest zich in 1994 als integere leidinggevende direct laten zien. Dat niet alleen. Hij moest het ABP van 'identiteit' laten veranderen en bediende zich daarbij van *onconventionele methoden*. Het ABP moest transformeren van een loge, bureaucratische organisatie met torenhoge kosten en slechte service naar een meer wendbare, flexibele organisatie. Neervens had namelijk tot taak het ABP klaar te maken voor een verzelfstandiging die in 1996 plaats zou vinden. Het ABP moest losgemaakt worden van de overheid. Hij kondigde meteen aan: *'Ik zal de olifant leren dansen!'* en hield woord.

Pro-actief

De drie zijn in de hier belichte legendarische periode niet louter reactief maar vooral *pro-actief*. Pro-activiteit betekent meer dan initiatieven nemen. Ze voelen zich verantwoordelijk en gedragen zich ernaar. Het gevoel dat omstandigheden van sterke invloed zijn op de ontwikkeling van een organisatie verabsoluteren ze niet. Ze gaan ervan uit dat hun eigen gedrag ertoe doet. Verantwoordelijkheid bevat het woord antwoord. De drie vatten verantwoordelijkheid op als een mogelijkheid *zelf* het antwoord te kiezen. In de belichte periode zijn het proactieve leiders die zich bewust zijn van het vermogen en de noodzaak om te sturen.

Hun optreden is overigens niet alleen gebaseerd op diagnose maar ook op waarden en wat ze zelf belangrijk vinden. Ze zitten vol opinies over rechtvaardigheid, gelijkheid, solidariteit, vrijheid, duurzaamheid.

Medewerkers stimuleren

De ambtelijke held is bovendien iemand die *medewerkers waardeert* - blijkend uit contacten met de werkvloer -, ze inspireert en steeds weer energie geeft. Neervens gooide de manier van *communiceren* bij het ABP om op een manier die respect afdwong. De verkalkte en hiërarchische organisatiecultuur moest drastisch veranderen, een proces dat jaren duurde. De volgzame, ondergeschikte en weinig initiatiefrijke houding van medewerkers moest veranderen in een *creatieve, ondernemende en enthousiaste houding*. Om dat te bereiken was hem niets te gek. Neervens ging – in tegenstelling tot het gedrag van voorgangers - met medewerkers van alle niveaus lunchen in de kantine en schoof gewoon aan. Op een personeelsfeest werd de gezette Neervens in een filmpje getoond in wijde kniebroek. Hij trad

daarin op als het jongetje uit de pindakaasreclame op een leeg voetbalveld. Het ABP-personeel bleek gecharmeerd maar de tweede laag in de boodschap was dat het een aanval betrof op de hiërarchische mentaliteit in de organisatie. Een ander voorbeeld. Toen de werknemers van de afdeling Hypotheken voor de zoveelste keer gevraagd werden op zaterdag over te werken, ging de gehele directie uit waardering de auto's van deze overwerkende medewerkers een wasbeurt geven. Van een gemaakte houding was geen sprake.

Onconventioneel

De ambtelijke held is bovendien iemand die bij tijd en wijle *onconventioneel* is in de eigen stijl of het teamhandelen. Om ABP-werknemers te stimuleren niet langer te braaf en terughoudend te zijn, maar ze juist aan te zetten tot creativiteit, liet Neervens een poster ophangen met de tekst: *'Fouten maken moet'*. De poster werd op veel plaatsen in de organisatie opgehangen. Neervens blijkt een man die overigens op veel meer momenten onconventionele managementmethoden toepaste. De keuze voor bijzondere methoden geldt evenzeer voor In 't Veld en Docters van Leeuwen. De toepassing van deze methoden gaat overigens niet altijd zonder slag of stoot gepaard. De managementmethoden van Neervens waren soms ronduit *controversieel*. Neervens kreeg niet alle leidinggevendenden direct in beweging (zie Coerver, 2004).

Het beeld moet niet postvatten dat iedereen ademloos van bewondering aan de lippen van deze drie leiders hing. Ze riepen ook weerstand op. Dat deed hen niet. Weerstand is er om overwonnen te worden. Wie geen weerstand ondervindt, moet die zelfs creëren en hem daarna te overwinnen, schreef Machiavelli al. En geloof maar dat ze Machiavelli kenden.

Balanceren op het koord van waarden

De held is in de periode van bijzondere excellentie iemand die niet alleen goed leiding geeft aan een organisatie of substantieel deel daarvan maar waarvan het leiderschap ook *zichtbaar* is. De leidinggevende toont in die uitoefening van het leiderschap oog voor het *balanceren* tussen concurrerende *waarden*, zoals bijvoorbeeld tussen de eigen visie doordrukken versus het genereren van een breed van onderop gedragen standpunt. Daar blijft het niet bij. Een ambtelijke held is iemand die zich ook in de heroïsche periode bezint op *de toegevoegde waarde van zichzelf*. In 't Veld bleek iemand die als gedelegeerd bestuurder voorop durfde te gaan in een kritische blik op *eigen* handelen.

Prioriteren

Of ze konden prioriteren? Dat is niet hun slechtste eigenschap. Voor een uitspraak van Goethe hebben ze oog. Die zei ooit: *'Wat er het minst toe doet, mag nooit ten koste gaan van wat er het meest toe doet'*.

Gezag vereist een gezicht

De genoemde drie personen bleken alle drie stevige persoonlijkheden: volop aanwezig, met visies en opvattingen *over hoe het hoort te gaan* in een organisatie. Ze wisten velen te inspireren en energie los te maken en ze vonden daardoor velen aan hun zijde. Maar er vond ook kastenvorming en beeldvorming rond hen plaats, waardoor ze bij tijd en wijle tegenstanders kweekten (Rogmans, 1988; Frissen, 2003).

In 't Veld is wel betiteld als een generaal en van generaals verwacht je niet direct van dat ze grote communicatoren zijn. Toch wijst juist In 't Veld op het grote belang van communicatie naar aanleiding van de casus Studiefinanciering, en wel om gezag op te bouwen voor de therapie, om draagvlak te krijgen voor de verandering en om ertoe bij te dragen dat betrokkenen uit de organisatie - in crisis de implementatie zelf dragen. Docters van Leeuwen trad met de BVD uit de schaduw en vermeed de publiciteit niet. Zijn communicatieve gaven springen er minder uit maar in geheel eigen stijl maakte hij er het beste van. Neervens daarentegen heeft bij uitstek het belang van communicatie met medewerkers beklemtoond en bracht communicatie binnen het ABP ook volop in praktijk. Hij was de man die leiderschap van 'velen' wou scheppen en onconventionele methoden om mensen te motiveren en te betrekken bij discussies niet schuwde. Hij was de grootste communicator van de drie. In 't Veld is de beste debater. Toen er een bezetting was, stelde hij onmiddellijk een open discussie voor. Na een dag waren de studenten weer verdwenen.

Overzicht

Daarmee vertonen de hier behandelde drie personen toch behoorlijk wat trekken van succesvolle mensen, zoals Stephen Covey ze aanwijst. Het lijkt wel of je In 't Veld in Paterswolde met zijn medewerkers aan het werk ziet, als je de volgende figuur bekijkt.

Figuur 9: Gewoonten van succesvolle leidinggevendens vlg. Covey

Gewoonte	Betekenis
Pro-actief	U neemt de verantwoordelijkheid voor uw eigen gedrag. U geeft niet de schuld aan omstandigheden, voorwaarden of aangeleerd gedrag.
Toekomst	Maak u een voorstelling van de gewenste situatie, wat u wilt bereiken en hoe u daarheen kunt komen.
Begin bij het begin	U leeft gedisciplineerd en concentreert zich op de belangrijke zaken, ook al lijken ze nog niet dringend. U schrijft een missie, plant op de lange termijn, enz. . Zeg nee tegen zaken die dringend lijken, maar onbelangrijk zijn.
Denk win-win	U bent op zoek naar synergetische oplossingen. U gelooft niet dat als de een een foutje maakt dat ten koste gaat van een ander. U zoekt oplossingen waar alle partijen van profiteren.
Eerst begrijpen, dan begrepen worden	U luistert met de intentie iemand volledig te begrijpen. U stelt een diagnose voordat u het recept voorschrijft.
Werk samen	U bent creatief. U waardeert verschillen tussen mensen. U bouwt daarop voort. U genereert alternatieven die tegengesteld zijn en zoekt naar een derde, creatievere.
Blijf scherp	U bent voortdurend op zoek naar verbetering, verfijning, innovatie. U probeert constant bij te leren.

Schaduwkant van heldendom

Waar ambtelijke helden dan niet over beschikken? Hebben ambtelijke helden eigenlijk wel negatieve eigenschappen?

Zonder twijfel. Ze zijn niet erg tolerant voor domheid. Ze munten niet uit in geduld en ze kunnen niet goed afwachten of de boel de boel laten. Dolen en talmen, daar houden ze niet van. Enkele van de drie konden ongenaakbaar zijn en zich als een onaantastbaar iemand gedragen. Docters van Leeuwen betoonde zich soms een sfinx; van sfinxen weet je niet wat je ervan moet denken; ze zijn raadselachtig. Hij versterkte dat met zijn interesse voor Chinese gezegden en wijsheden. In 't Veld vertelde in het onderwijs wel eens een sprookje om zo tot denken aan te zetten.

De drie lieten doorgaans niet gebeuren wat hen niet zinde. Ze hebben er moeite mee om het initiatief aan anderen te laten. Dat elk van deze drie steeds een makkelijke persoon in de omgang was en is, kan niet gezegd worden. Bij tijd en wijle was elk wel wat nukkig. Zodanig dan anderen hen soms aanduiden met het niet vlijend bedoelde: *'koningen'*.

Elke held heeft blijkbaar een schaduwkant. Of deze personen zelf altijd en in voldoende mate leren, terwijl ze 'leren' wel benadrukken, is ook wel eens betwijfeld. En of ze arrogantie wisten te onderdrukken, bleek veelal een onderwerp van veel 'small talk' rond koffieapparaten. Docters van Leeuwen bleek soms slordig in het ordelijk vergaderen en kreeg het verwijt van hooghartigheid. In 't Veld eveneens. Van In 't Veld is bijvoorbeeld wel gezegd dat het geen 'mensenman' was en is (Hilhorst, 2004: 46). Ook hij had fans maar kon mensen van zich vervreemden door ze te negeren of onverbiddelijk in een hoek te zetten. De journalist Ben Rogmans maakte er in 1988 melding van.

Risico's durven nemen

Ambtelijke helden als de genoemde drie personen, zijn op het eerste gezicht de bewonderde ambtelijke toppers die een kunstje flikten. Ze zijn voor mij elk in de betreffende episode een ambtelijke held omdat ze over strategisch inzicht en visie beschikten, goed waren in diagnose, onder moeilijke omstandigheden durf toonden om risico's te nemen en op het juiste moment wisten te handelen en te doen wat voor een organisatie nodig was.

Waarom 'ondernemerschap' onvermijdelijk is

Er wordt wel beweerd dat (top)ambtenaren juist geen risico mogen nemen (Schaberg, 2004). Ze zijn er om terughoudend te zijn en regels te ontwikkelen en uit te voeren. Dat argument kan opgaan voor routinematige uitvoering maar niet voor organisaties die zich moeten aanpassen, zoals de BVD, het ABP of waarvan de procedures moesten worden doorgelicht zoals bij de dienst Studiefinanciering. Zonder creativiteit en durf lukt(e) het niet om deze organisaties een draai te laten maken.

Het argument pro entrepreneurship in de publieke sector is dat 'issues faced by public organizations are growing in scope and complexity and that creative, agile organizations are needed to address those issues. In short, effective public management requires risk-taking, entrepreneurial public managers (...). The argument for being a risk taker in government is that it is not possible to be goal oriented in the public sector without taking some risks. The normal pattern in large public organizations is to steadily execute standard operating procedures and passively react to new stimuli. Yet, if conditions change as rapidly as I project you will, a premium will be placed on those organizations capable of quickly developing and implementing new standard procedures. Managers who are capable of crafting new

strategies in response tot information they have obtained from small-scale pilot projects or by “wandering around” will be eagerly sought. As I indicated earlier, risk taking should not be confused with recklessness. The risks you take should be calculated and part of a realistic organizational strategy’, aldus Cohen (1988: 187) in ‘*The effective public manager*’.

Ander dan biografisch onderzoek

Maar is deze kwalificatie beperkt omdat het een beschouwing achteraf is van misschien wel een bijziende, licht idolate waarnemer? Er is ook ander onderzoek dan het biografisch getinte. Ambtelijke helden blijken volgens empirisch onderzoek *meestal* leidinggevende *veranderaars* die visie hebben, die echt sturen en die ook de verandering op een manier voltooien die naderhand positief geduid wordt. Het zijn dus *fixers*. Bewonderaars vertellen elkaar dat het fascinerend is om in hun omgeving te werken. De held stelt hoge eisen aan intellectuele vermogens en inzet en is niet altijd gemakkelijk in de omgang. Wie meegaat in de aanpak die deze leider kiest, krijgt waardering en voelt zich zelfs onderdeel van de *hofhouding rond de koning*. Dat maakt direct iets anders duidelijk. De held krijgt te maken met verzet van buiten de hofhouding en dat levert strijd op. De held ziet dat eerder als uitdaging dan als een vervelende bijkomstigheid.

Leiders of managers

Als de drie helden leiders zijn, onderscheiden ze zich dan van managers? De volgende figuur is heel duidelijk. Docters van Leeuwen, In ’t Veld en Neervens zijn meer leiders dan managers. Als leiders waren ze in de hier bekeken periode behoorlijk open en participatief ingesteld en opereerden ze niet zozeer directief, louter taakgericht en instrumenteel van bovenaf. Dan kon ook moeilijk anders. Het ging om verandering.

Figuur 10: Verschil tussen een manager en een leider vlg. Boyett & Boyett

<i>Manager</i>	<i>Leider</i>
Doen de dingen goed	Proberen de goede dingen te doen
Geïnteresseerd in efficiency	Interesse voor effectiviteit
Besturen	Vernieuwen
Handhaven	Ontwikkelen
Gericht op systemen en structuren	Gericht op mensen
Steunen op controle	Steunen op vertrouwen
Voeren personeelsbeleid	Brengen mensen op een lijn ten behoeve van een gemeenschappelijk doel
Benadrukken tactieken, structuren en systemen	Benadrukken filosofie, essentiële waarden en gemeenschappelijke doelen
Denken aan de korte termijn	Denken aan de langere termijn
Vragen naar hoe en wanneer	Vragen naar wat en waarom
Accepteren de huidige situatie	Zetten vraagtekens
Zijn gericht op het heden	Gericht op de toekomst
Blik op eindafrekening	Blik op de horizon
Werken gedetailleerde stappen en roosters uit	Werken visies en strategieën uit
Zoeken voorspelbaarheid en orde	Zoeken verandering
Vermijden risico's	Zoeken risico's
Motiveren mensen om aan normen te voldoen	Motiveren mensen tot verandering
Eisen gehoorzaamheid	Inspireren anderen om te volgen
Opereren binnen regels, voorschriften, beleidslijnen en procedures	Opereren buiten regels, procedures, voorschriften

De held heeft het soms lastig

De held 'spelen' is niet in alle opzichten positief. Het is een van de meest kortstondige 'beroepen' die er zijn. Ambtelijke helden blijken niet hun hele leven lang een held maar slechts een bepaalde periode. Een bovengemiddelde, superbe topper kan alleen excelleren als de omstandigheden en ambtelijke context er geschikt voor zijn. Het zijn gewone stervelingen als de organisatie niet meewerkt en de omstandigheden niet geschikt zijn voor verandering.

Literatuurstudie bevestigt dat een ambtelijke held *niet in elke tijd* een veranderaar is. Een 'bureaucratic hero' kan tijden van initiëren van verandering afwisselen met andere activiteiten. Soms wordt de held dan een gewone acteur in een film en geen hoofdrolspeler. Is de context verschoven, dan wordt de held weer een gewone – mogelijk goede – ambtenaar of adviseur.

Het drama van iemand die even aan het heldendom 'rook' maar geen blijvende held werd, is gepersonaliseerd in Karel Baarspul, de ambtenaar die aanvankelijk bejubeld werd bij de provincie Zuid-Holland omdat hij de ruimte kreeg en daadwerkelijk van 'geld geld maakte' maar te ver doorschoot en zo in een affaire belandde, de Ceteco-zaak, en uiteindelijk ontslagen werd.

Als ambtenaar positief opvallen, blijkt achteraf het beste vast te stellen. De goede selectiecommissie ziet het al vooraf.

Heroïek is tijdelijk

Van de excellente ambtenaren kunnen *slechts sommigen* uitgroeien tot een ambtelijke held. Alleen wat al goed is, kan dus schitteren. De sterrenstatus bereiken of vasthouden, lukt goede voetballers echter niet bij elke club. Als de organisatie zwak is en de medespelers van onvoldoende niveau zijn, wordt de club geen kampioen, en is het moeilijk voor een speler steeds de sterren van de hemel te spelen. Als ster succes hebben, is dus een zaak van contingentie, zoals organisatiekundigen zeggen. Het goede moment, de taak, de medespelers, de omstandigheden moeten samenkomen om een excellente ambtenaar te laten groeien. In 't Veld begon aan zijn taak als gedelegeerd bestuurder op basis van ruime ervaring als gewaardeerd topambtenaar en wetenschapper, met volledige politieke rugdekking, met een ruim mandaat en met een zelf samengesteld team. Alleen had hij de klus niet geklaard.

Slijtage

Maar heroïek is dus, zelfs als veel factoren dezelfde kant opwijzen, tijdelijk. Ook bij gunstige omstandigheden komt er op den duur toch sleet op de voetbalster. Ook een ambtelijke held blijft niet schitteren. Zoals Johan Cruyff een tijd als voetballer in Barcelona schitterde maar vertrok toen diens kwaliteiten na verloop van tijd wat nalieten, is het ook met leidinggevende ambtenaren als bijvoorbeeld Docters van Leeuwen of In 't Veld. Ze klaarden op bijzondere wijze een klus maar zouden die niet vele malen kunnen blijven herhalen. Die ene klus was van 'grote klasse!'. Of ze nog een of twee keer dat oude niveau haalden, is hier niet nagegaan. Dat zou ook moeilijk zijn want ze gingen geheel andere dingen doen. Neervens bleef op zijn plek, hoewel hij twee keer aankondigde te vertrekken. Of hij na 2000 nog schitterde heb ik niet nagegaan.

Ster zijn en de 'vallende ster' zijn, ligt dicht bij elkaar. De hier opgevoerde trojkaleden kenden controversialiteit in handelen, raakten omstrede en twee van hen vielen later zelfs. In 't Veld hield het maar korte tijd uit als staatssecretaris van onderwijs. Hem werd aangewreven dat hij onhandig declareerde op papier van de Erasmusuniversiteit en wel heel veel bijbanen en extra inkomsten had. Wim Kok en Jo Ritzen vonden dat een risico. Naderhand is wel gezegd dat zijn adviesrol hier en daar leidde tot wraak om hem te vloeren. Dat hardnekkig gerucht is echter nooit bewezen. Docters van Leeuwen raakte als super-pg in conflict met minister Sorgdrager. Beide personen herstelden zich overigens weer.

We kunnen daarom niet anders dan instemmen met de volgende uitspraak: *'De held spelen is een van de meest kortstondige beroepen die er zijn'*, aldus Will Rogers (in: Kets de Vries, 1995: 31).

13 Ambtenaren kunnen boven zichzelf uitgroeien

Wat leverde de exercitie op? Ik kom tot enkele samenvattende opmerkingen.

Eisen

Traditioneel aan ambtenaren gestelde eisen zijn loyaliteit, toewijding, erkenning van het primaat van politiek leiderschap en vervangbaarheid. Max Weber formuleerde ze. De ambtenaar werd een zogenaamde weberiaanse ambtenaar. Wie aan deze eisen voldoet, is weliswaar een dienstbare ambtenaar, die lof mag ontvangen, maar hij of zij wordt echter tegenwoordig al lang geen excellente ambtenaar meer. Eminente ambtenaren, die willen excelleren, moeten andere dingen kennen, kunnen en willen. De tijden zijn veranderd, de omgeving van de overheidsorganisaties en daarmee is ook een aanpassing van eisen ontstaan. Kwaliteit is een kernwoord geworden, zoals Tjeenk Willink, vice-president van de Raad van State, niet naliet te betogen. Omdat veel overheidsorganisaties, zoals gemeenten, in de jaren negentig van de vorige eeuw opschoven naar meer 'bedrijfsmatigheid', zich uitend in outputsturing en resultaatmanagement, veranderden de gewenste ambtelijke kwaliteiten. Ambtenaren moesten meer klant- en resultaatgericht gaan werken. Er kwamen op veel plaatsen binnen de overheid afspraken tussen centraal en decentraal functionerende ambtenaren, en de decentrale leidinggevende kreeg meer vrijheid voor toepassing van integraal management. Dat was natuurlijk een bepaalde interpretatie van kwaliteitsstreven, deels geïnspireerd door het denken over 'excellente organisaties' (Peters & Waterman) in de private sector. Maar Tjeenk Willink waarschuwde: de overheid is anders.

Ambtenaren werden in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw nog vaak gerekruteerd voor een bepaalde, omschreven functie maar in werkelijkheid deden en doen ze er later vaak andere taken bij. In de loop van hun ambtelijke carrière verschuiven hun taken en derhalve ook de vereiste en ontwikkelde kwaliteiten. Men doet al lang niet meer waarvoor men werd geworven. Dat kan functionerings- en beoordelingsgesprekken tot een niet optimaal proces maken waarin bepaalde kwaliteiten niet goed uit de verf komen. Onder meer daarom wordt het personeelsbeleid tegenwoordig over een iets andere boeg gegooid. Er wordt niet meer gesproken in termen van gewenste kennis en vaardigheden voor een bepaalde functie maar de organisatieleiding denkt in termen van *competentieprofielen* voor de organisatie en bij medewerkers aanwezige competenties. Op basis van een discrepantie-analyse trachten organisaties medewerkers op plekken te krijgen waar ze hun talenten meer of anders aanwenden en kunnen 'groeien', zo dat ook de organisatie ermee gediend is.

Ondanks dat competentiedenken, waarin oog bestaat voor variëteit in competenties, zijn er in de jaren negentig nog wel steeds algemene wensbeelden van ambtenaren. Ambtenaren worden gezien als '*entrepreneurs*' of *publieke ondernemers*. Maar ook de grenzen daarvan zijn bekend geraakt. Bepaalde medewerkers van '*high reliability organisations*', zoals kerncentrales, mogen absoluut *niet* ondernemend zijn. Afwijken van standaardprocedures kan tot ongelukken leiden en dat kan een organisatie die nul fouten mag maken, niet hebben. Maar waar entrepreneurs moeten gedijen, moeten ze zich meer dan vroeger initiatiefrijk tonen, klantgericht zijn, publiek-private arrangementen doordenken en ze mogen en moeten soms een bestuurder als het moet intern aanspreken. Dat leidde tot dilemma's en hier en daar tot

problemen op het vlak van integriteit. Denk aan de Ceteco-affaire. Het wensbeeld van de ondernemende ambtenaar is daardoor wat bijgesteld.

De stapeling van eisen

Bekijken we catalogus van eisen waaraan ambtenaren moeten voldoen nader, dan valt op dat zich in de loop van de tijd een stapeling van eisen heeft voorgedaan. Ambtenaren, zeker beleidsambtenaren, moeten blijkbaar steeds beter reageren op een veranderende complexe, hoogontwikkelde samenleving waarin ook de mogelijkheden voor toepassing van nieuwe informatietechnologie sterk toenamen. Ambtenaren moeten tegenwoordig in het algemeen niet alleen *vakbekwaam* zijn en besef hebben van *politiek-bestuurlijke verhoudingen* maar ook – als de situatie daarom vraagt – kunnen omgaan met eisen van behoorlijke regelgeving, van behoorlijk interactief bestuur, en van behoorlijke behandeling (ombudscriteria, zoals een snelle afhandeling) en – als het even kan - positief reageren op de zich wijzigende *omgangsvormen* van mondiger wordende burgers in een multicultureler samenleving. De *responsieve overheid* doet daarop zijn intrede. Organisaties moeten meer reageren op vragen uit de samenleving. Burgers worden klanten. Het woord vraagsturing valt zelfs. Politie mensen moeten oude kernvaardigheden vasthouden maar ook de samenleving om hen heen kunnen ‘lezen’, gevoel hebben voor tact en kunnen communiceren. Managers moeten niet alleen leiding geven maar ook motiveren, coachen, verbinden, arbitrerend en aan procesmanagement doen, als je personeelsadvertenties mag geloven. Woorden die je vaak hoort zijn: processen moeten goed lopen, en: er is regie nodig.

Essentiële eisen

Over welke kwaliteiten moet een leidinggevende ambtenaar tegenwoordig *vooral* beschikken? In deze tekst rekenden we tot de essentiële punten de eis van *integriteit*, *vakbekwaamheid*, *betrokkenheid* en zicht op *politieke verhoudingen*. Dat was een harde kern. Maar wie excelleert? Het gaat hier niet louter om trouwe dienaren of ‘*high potentials*’. Wie zijn excellente ambtenaren die echt ‘*hors categorie*’ zijn en wat zijn hun kenmerken? *Ambtelijke excellentie* impliceert eminent en dus opmerkelijk positief functioneren, wellicht zelfs genialiteit. Dat is bij nader inzien een cultuurgebonden kwestie. ‘Herausragend’ is in Duitsland iemand anders dan in Frankrijk, Polen, Georgië, Japan of de Verenigde Staten. De oorzaak ligt onder meer in een verschil in opleiding, verschillen in eisen en gewoonten, zoals cultuuronderzoek duidelijk maakt. Duitsland kent van oudsher heel veel juristen in een formelere overheidsdienst, veel meer dan Nederland (Friedrich, 1970). De culturele factor is hier overigens niet verder belicht (zie wel Hood, 1998). Ik beperk me tot Nederland.

Vier optieken op eisen voor leidinggevend, vier typen ambtenaren

Wie vanaf grofweg 1945 als vooraanstaand *leidinggevend* ambtenaar wilde excelleren, moest aan eisen voldoen die toen anders waren dan nu omdat de eisen een zekere tijdgebondenheid kenden en kennen. We gaven vier beelden van ambtelijk leiderschap dat voorkomt en voorkwam: dat van de technocraat, de procesbewaker, de schatbewaarder en de publieke ondernemer. De voormalige topambtenaar uit de rijksoverheid Cees Fock is opgevoerd als voorbeeld van de goede technocraat. Van deze vier beelden lijkt het eerste beeld van de technocraat als voorbeeldtype van de excellente leidinggevende wat verouderd. De naar buiten gerichtheid treffen we bij de drie andere beelden in zekere mate aan, en bij het beeld van de bedrijfsmatige overheid, voortkomend uit ‘new managerialism’-denken, zeker. Deze

vier beelden zijn geschikt om te zien waarheen de eisen verder verschuiven. Daarover verderop meer, als ik de FORSe ambtenaar ten tonele voer.

Tijdgebondenheid van eisen

Cees Fock behoefde in zijn tijd, meer dan vijftig jaar terug, geen entrepreneur te zijn maar meer recente literatuur maakt wel gewag van de wenselijkheid van *entrepreneurs* en de noodzaak van *ambtelijk ondernemerschap*. In het in Nederland in de jaren negentig actuele '*new public management*', dat onder meer tot uiting komt in productbegrotingen en in contractmanagement gericht op outputsturing en resultaten bereiken, kreeg de excellente ambtenaar ook trekken van een entrepreneur (zie o.a. Keen & Scase, 1998). Dat beeld werd naderhand wat bijgesteld op basis van affaires.

Van wensbeeld naar empirie: de excellente ambtenaar als significante ambtenaar

Wat is de excellente ambtenaar bij nader inzien uitgaande van breed onderzoek? Is de excellente ambtenaar een entrepreneur en of een veelbetekenende (lees significante) ambtenaar? De Amerikaanse bestuurskundige Robert Denhardt kiest voor de *significante* of veelbetekende ambtenaar. Dat type impliceert verstandig ondernemerschap, waar nodig. Ertoe doen, wordt noodzaak. De significante ambtenaar is een gewenst ambtelijk type dat *strategisch* kan denken, oog heeft voor de kijk '*van buiten naar binnen*' en voor de *implicaties* daarvan voor de organisatie, die volop *communiceert* en oog heeft voor de kwaliteiten van de medewerkers, die *initiatief* kan nemen en *veranderingen* in gang kan zetten. De significante ambtenaar verinnerlijkt ook een bepaald waarden- en normenpatroon dat Nelissen c.s. ook in Nederland bij veel leidinggevende ambtenaren in de rijksdienst, provincies en gemeenten waarnamen. In een recent boek komen Janet & Robert Denhardt met de veelzeggende titel: '*The New Public Service: Serving, not Steering*' (2003). Dienstbaarheid heeft als streven niet afgedaan.

De FORSE ambtenaar

Als de gewenste ambtenaar een tijdgebonden categorie is, en we onderkennen dat de 'ideale' ambtenaar opschoof van entrepreneur naar een significante (waardengerichte) ambtenaar moeten we aannemen dat de vereisten de komende jaren verder zullen veranderen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft de richting daarvan al aangeduid. Ambtenaren zullen volgens de ROB een FORS postuur moeten hebben: Flexibel, Omgevingsgericht, Resultaatgericht, Samenwerkend. Is dat een open deur? Geenszins. De bestaande situatie in de rijksdienst contrasteert hiermee, zoals het kabinet in een reactie op het ROB-advies vaststelde en dus bevestigde. Recente zelfdiagnoses van de organisatiecultuur in drie departementen wijzen uit dat althans deze rijksdepartementen worden gezien als *te weinig* extern georiënteerd (of omgevingsbewust) en *te weinig* resultaatgericht. Ambtenaren opereren vaak ook nog *te verkokerd*. De samenwerkingsbereidheid binnen en tussen departementen blijkt te gering. Ambtelijke diensten zijn ook te star, wat inhoudt dat het inspelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en problemen niet snel genoeg gaat.

Het kabinet-Balkenende II komt met het plan '*De andere overheid*' wel een eind in de richting van bestrijding van deze onwenselijkheden, maar had curieus genoeg aanvankelijk géén oog voor het belang van de 'nieuwe' organisatiecultuur. Die omissie is inmiddels hersteld nadat de ROB de discussie met een stuk of zes secretarissen-generaal aanging. Wie in de toekomst wil excelleren, zal dus een FORSe ambtenaar moeten zijn. Zo'n type ambtenaar is natuurlijk

niet met een slag of een stoot te creëren. Zo eenvoudig gaat dat niet. Maar het kabinet wil wel richting geven.

Heldendom in een episode

Kan een excellente (FORSe) ambtenaar ook boven gewone excellentie uitstijgen? De sportwereld kent inderdaad sportsterren onder de excellente sporters. Denk aan Johan Cruyff. Kent de ambtelijke wereld ook sterren? Ik meen van wel. Onderzoek naar *public heroes* geeft een beeld van de kwaliteiten waarover ambtelijke sterren beschikken. Daaruit blijkt dat 'herausragende' ambtenaren (helden onder de sterren) natuurlijk over positieve *basiskwaliteiten* beschikken en in een *bepaalde periode* een topprestatie leverden. Heldendom is tijdelijk.

Leiderschap: niet alleen een zaak van persoonlijkheid

De effectiviteit van een leider wordt bepaald door een *combinatie* van aangeboren en/of aangeleerde persoonlijkheidskenmerken, gedragsstijlen en situationele factoren (verg. Van der Vlist, 1990). De leidinggevende werkt in een organisatie en in een maatschappelijke en culturele context die zowel beperkingen oplegt als mogelijkheden verschaft. Leiderschapsfuncties zijn: streven naar doelbereiking; groepsbinding bereiken en de groep(en) als geheel vasthouden; toekomstige effectiviteit bereiken.

Meer leider dan manager

Uit een 'nominatie' van meerdere personen heb ik er drie gekozen. En er waren geen gewone ambtenaren onder. Allen waren leidinggevend aan een organisatie of team. Daartoe beperkt ik me hier. Onder de 'genomineerden' waren geen stichters, zoals een oprichter van een universiteit. Dat betekent dat er natuurlijk nog meer excellente typen te kiezen zijn. De variëteit in taken en daden is verder te vergroten, voor wie een verdere analyse wil doen.

Die drie zijn speciaal belicht om het inzicht over heldendom te vergroten. Het zijn ambtenaren met letterlijk een FORS-postuur, zoals Docters van Leeuwen (in zijn BVD-tijd), Neervens (cultuurverandering bij ABP, 1994-2000), In 't Veld (puin ruimen bij Studiefinanciering). Neervens leidde de grootste organisatie. Alle drie waren het *meer transformationele leiders dan managers*. Ze waren alle drie betrokken bij veranderingsprocessen en hebben daar redelijk succesvol aan gewerkt.

Over dergelijke topfiguren bestaat weinig misverstand. Er bestaat minder mysterie over dan we wel eens denken. Eigenlijk gaat het altijd om het *bepalen van richting* en het ontplooiën van *inzet* om in die richting te gaan. Er bestaat momenteel over het algemeen geen bijzonder positief leiderschap zonder de aanwezigheid van (de noodzaak van) een visie. De visie op de organisatie is de wegwijzer voor al de personen die in de invloedssfeer van de leider komen. Er is verschil in de mate waarin die invloedssfeer groot moet zijn. Voor Neervens moest die *heel groot* zijn want hij wilde zijn grote organisatie klaar maken voor alerter reageren na de privatisering. Dat houdt vanzelfsprekend een risico in want dan wordt de kans groot dat je een deel van de organisatie niet bereikt. Hij wilde uiteindelijk werkelijk iedereen bereiken. Daarom kunnen we met Kets de Vries (1991) zeggen: behalve het hebben van een visie is het nodig om het nodige *enthousiasme* van mensen daarvoor op te wekken. De leider moet dus ook over *overtuigingskracht* beschikken. Medewerkers moeten namelijk het gevoel hebben dat ze op *het juiste spoor* zitten.

Alle drie hadden op dit punt veel in huis en wisten medewerkers mee te krijgen. Daarmee wijken ze af. Er zijn tal van voorbeelden van leidinggevendenden die een tijd lang *niet* op het juiste spoor zaten en *niet* overtuigden omdat ze te eigenzinnig waren en niet luisterden, slecht in de diagnose waren en zich lieten adviseren door adviseurs die geen goede diagnose verrichten of met een oplossing kwamen voor een probleem dat het probleem niet was. Dan komen er nieuwe analyses aan te pas en worden leidinggevendenden afgebrand of nemen ze zelf de wijk (verg. voor de Algemene Inspectie Dienst van het ministerie van LNV: Bekke en De Vries, 1991).

De volgende kenmerken komen bij deze drie helden en vermoedelijk ook bij andere ambtelijke 'public heroes' voor. De held is een tijd lang, in de heroïsche periode, een *inspirator* die volop *energie* bij zijn mensen naar boven haalt door enorme *stimulansen vanuit denkkraft*. Heldendom is niet van de dommen. Een excellente ambtenaar die de sterrenstatus wil bereiken, blijkt een *veranderingsmanager* die met anderen een transformatie (revitalisatie, innovatie) van een organisatie bewerkstelligt door zicht op *het goede moment* en *de omstandigheden*. Wil de veranderaar succes kunnen hebben, dan zal het iemand moeten zijn met *analytisch vermogen* om flink te graven in de staat van een organisatie; of het een voetbalclub is of iets anders. Helden zijn hardnekkig in het zoeken naar de *juiste diagnose*. Verder is vereist: het beschikken over *strategisch vermogen* door een organisatie in de omgeving te plaatsen.

Communiceren moet

Een veranderingsproces komt niet aanwaaien. De ambtelijke ster, zoals ik die tegenkwam, zal rond een verandering een groot '*communicator*' moeten zijn en dus een *zichtbaar* leidinggevende, met besef dat een verandering die mede gedragen moet worden door medewerkers, bij voorkeur verinnerlijkt moet worden. De veranderaar heeft *leef* en durft *risico's* te nemen als dat nodig is. Het is iemand met durf ondanks de tegenkracht van reputatiebeschadiging als de verandering mislukt. Het is bovendien een systematisch werkend iemand (met een werkplan en niet puur op intuïtie werkend), in staat om zich volop te verantwoorden, en iemand die achteraf gezien niet alleen in de ogen van veel waarnemers maar ook op basis van '*feiten en cijfers*' *succesvol* is met de verandering. De held heeft toegevoegde waarde, die zich bij tijd en wijle uit in onconventionele methoden. De stijl van eigen handelen zal niet onbezonnen grillig zijn. De ambtelijke held doet er als leidinggevende zichtbaar toe, althans in de huidige tijd. De held stuurt, bijvoorbeeld door 'de organisatie een draai te laten maken' zoals dat op de gangen in organisaties heet. Een 'bureaucratic hero' is kortom een verandermanager die eruit springt. Docters van Leeuwen, Neervens en In 't Veld waren het alle drie in de belichte periode. Ik kan niet anders zeggen.

Iedereen een held?

Er wordt wel gezegd dat elk mens zijn 15 excellente minuten in het leven heeft gehad of krijgt. Dat mag zo zijn maar wil dat ook zeggen dat heel veel leidinggevende ambtenaren aan de eisen voldoen en in een bepaalde episode aanspraak op een bijzondere sterrenstatus mogen maken? Bijzondere episodes kunnen velen hebben. Maar dat iedereen excellent is, kunnen we niet volhouden. Het bewijs daarvoor ontbreekt. Als je uitgaat van het ministerie van Onderwijs, dat recent onder vuur lag, slaat twijfel toe.

Exceptioneel

In de verhalen over organisaties komen wel vaker leiders voor waar nog vol waardering over gesproken wordt terwijl ze al lang en breed de organisatie de rug hebben toegekeerd. 'They are remembered for keeping their word, honouring agreements, looking out for the people who worked for them, caring about citizens, talking truth to power, and modelling the behavior they expected from others. They helped people to develop their potential. They were champions for learning. Invariably, they helped to change things for the better. When they left, they prepared others to take place. These individuals are both exceptional and rare. Other leaders destroy both trust and high performance. They are driven by personalized power motives. Ze zien hun eigen naam graag op de deur staan. Ze overvragen medewerkers, manipuleren en sturen sterk op basis van controle' (Carnevale, 1995: 57).

Sterrendom is tijdelijk

Geen enkele ambtenaar blijkt het héle ambtelijk leven een held, dus een succesvolle 'change manager'. Daarom is spreken van de ambtelijke ster als subtype van excellente ambtenaren minder gewenst.

De eeuwige held bestaat evenmin. De grote ster is na een tijd dan wel geen grote ster meer (de ster verbleekt) maar kan nog wel een tijd schitteren. Cruyff laat dat zien. Ook Cruyff bleef nog een tijd goed spelen na het vertrek bij Barcelona.

Boven zichzelf uitgroeien is dus *tijdelijk*. De ambtelijke sterren spelen net als de voetbalsterren een tijd lang heel goede wedstrijden tot er sleet op komt. Dan is dát kunstje over en moet je wat anders gaan doen. De meesten doen dat ook. Docters is bijvoorbeeld al lang weg bij de BVD en ook In 't Veld maakte ruimte vrij na zijn Augiasoperatie. Neervens zit echter - ondanks een twee keer aangekondigd vertrek - nog steeds op de plek die hij tien jaar terug bij het ABP innam. Het advies aan helden luidt volgens Herodotus: wat je ook doet, denk aan het einde!

Geen supermansyndroom

De drie hier belichte leiders zijn geen supermannen. Ik wil het *Superman - syndroom* van een *Hulk* die overal een organisatie kan optillen, vermijden. De ideale overal inzetbare leider bestaat niet (cf 't Hart, 2002: 16). Leiders hebben altijd anderen nodig. Alleen maken ze niks klaar. Leiderschap krijgt vorm in een wisselwerking tussen organisatiedoelen, omgevingskenmerken (turbulentie?) en personen met kwaliteiten en preferenties. Soms kan ook een coalitie, een machtsblok, nodig zijn.

Omstandigheden en de rol van de medewerkers

Een 'aanstelling voor het leven' als excellent ambtenaar of ambtelijke held bestaat dus niet. Heldendom betreft slechts een klein deel van het ambtelijk leven. Dat is begrijpelijk. Alleen als de omstandigheden het toelaten en de ambtenaar met een bij hem of haar passende klus te maken krijgt, kan een held ontstaan en enige tijd figureren. Een excellente eredivisietrainer zal bij AC Milan of Barcelona te maken hebben met bijzondere omstandigheden, zoals een kritisch publiek, de toenemende druk van de media en gevoelige topspelers; dan zal het lastig zijn om nog verder te groeien.

De tijdgeest, de organisatiecontext en het moment moeten mogelijkheden bieden om bijzondere (leiderschaps) kwaliteiten te tonen bij de revitalisatie of innovatiepoging van een organisatie. Zit de tijdgeest tegen, willen de mensen uit een organisatie niet ('resistance to change') dan wordt het ook als leidinggevende ambtenaar moeilijk de sterren van de hemel te spelen. Dus, ook al kunnen de potentiële helden strategisch vermogen ontwikkelen - en daarmee oog hebben voor trendbreuken in de omgeving van een organisatie -, moed tonen, tegen de stroom in durven varen en iets voor elkaar krijgen, ze kunnen het *niet alleen* fixen en misschien passen ze wel niet bij de organisatie waarin ze belanden. Krijgen de excellente ambtenaren echter de kans te groeien, dan doen ze *meer* dan gemiddeld succesvol een project leiden. Dan zetten ze breed aan en schuwen ze de 'diepte' niet, zoals ze zelf ook zeggen, want bescheiden zijn ze niet echt.

We kennen goede projectleiders, maar niet elke projectleider is automatisch een *bureaucratic hero* omdat een project doorgaans, ook al is het uniek, met ambachtelijke managementmiddelen te leiden is.

Geen subtype

De vraag was: is een bureaucratische held heden ten dage een leiderschapstype, een procesgebonden kwalificatie of heeft *bureaucratic hero* zijn alles te maken met een verandering realiseren, of kan dit allemaal tegelijk? Een held is niet een bepaald leiderschapstype. Dan zou te makkelijk gezegd kunnen worden: als iemand nou maar de kenmerken heeft die alle helden hebben, dan kun je het zelf ook zijn. Zo gaat het niet. Je moet wel over de kenmerken van een excellente ambtenaar beschikken, maar dat garandeert geen grote roem als held. *De excellente ambtenaar is pas een held in omstandigheden die meezitten.* Cruyff werd legendarisch als voetballer bij Barcelona omdat er ook andere goede voetballers in het team stonden en een trainer het elftal vanuit een bepaald concept goed liet voetballen. Alleen had hij het niet gered.

Ik meen dat er het meest te zeggen is voor de *verbinding met veranderingsprocessen*. Een held is niet iemand die goed op de winkel past maar iemand die strategisch vermogen heeft, gedreven is, tegen de stroom durft op te roeien en toch mensen mee krijgt (draagvlak verwerft), succesvol impasses doorbreekt, die een beleidsverandering op gang brengt en afrondt, die enthousiasmeert en veel, heel veel lef heeft. Een 'hero' is minstens een stevige persoonlijkheid. Helden zijn niet altijd geliefd maar ik kan me geen held voorstellen als een irritante en permanent hautaine bullebak. Helden zijn personen die menen te moeten doen wat nodig is. Een potentiële held maakt alleen niks klaar. Medestrijders zijn nodig. Draagvlak verwerven, is voor types als Docters van Leeuwen, In 't Veld en Neervens wel een criterium maar het met iedereen eens worden niet.

De kans op ambtelijk heldendom lijkt – samenvattend – misschien wat groter als je over de volgende kenmerken beschikt. Het is iemand die

- over actuele basiskwaliteiten beschikt, zoals hard werkend, betrokken, integer, gevoel voor politieke verhoudingen, en communicatief vermogen,
- over een FORS postuur beschikt: flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid, samenwerkingsbereidheid,
- goed leiding kan geven aan een organisatie of substantieel deel daarvan, en het belangrijke van het onbelangrijke kan scheiden,

- als leidinggevende zichtbaar en open durft te zijn,
- in staat is toegevoegde waarde te leveren – onder meer door het vermogen tot intelligente diagnose -,
- het vermogen heeft om met originele invalshoeken te komen en op een slimme manier te revitaliseren of vernieuwen,
- die in staat is naar gelang de situatie erom vraagt te balanceren tussen concurrerende waarden (bijvoorbeeld slagvaardigheid versus lang draagvlak zoeken),
- met moed en durf een transformatie kan bewerkstelligen door zicht op ‘het goede moment’ en de omstandigheden te tonen, maar die ook oog heeft voor de noodzaak van behoedzaamheid,
- kan optreden als ‘communicator’ en energie-opwekker.

Voor bepaalde kenmerken moet een leidinggevende gepredisponerd zijn. Aan een aantal van die zaken kan men wel werken in een opleiding bestuurskunde maar veel moet ook daarbuiten geleerd worden.

Maar pas op. Dit zijn geen vaste elementen uit een bouwdoos naar succes. De belangrijkste les zit echter niet in kenmerken maar in *het situationele*. Alleen als de omstandigheden gunstig zijn kan een bepaalde excellente ambtenaar in een bepaalde context uitgroeien tot een held. Een held ben je niet bij de aanstelling maar je kunt het misschien een tijd worden als het meezit.

Enkele stellingen

-- Een held word je achteraf. Op het moment zelf ben je als leidinggevende volop bezig het werk te doen.

-- Wie geen basiskwaliteiten en leiderschapskwaliteiten in zich bergt, groeit niet uit tot een ‘bureaucratic hero’.

-- Een held in overheidsland is meer leider dan manager. Een excellent leider besteedt heel veel aandacht aan goede diagnose, holt geen modes na en heeft de durf – zo nodig - de jungle van de ongebaande paden in te slaan. Een leider komt met een visie en enthousiasmeert om mensen achter de visie te krijgen. Wie geen visie heeft, kan geen goede leider zijn.

-- De biografie van ambtelijke helden telt niet slechts heldendaden in een heroïsche periode maar ook ‘gewonere’ perioden.

-- Heldendom is tijdelijk en situationeel en heeft vrijwel nooit betrekking op het hele arbeidzame bestaan.

-- Ambtelijk heldendom kan gedijen als op een bepaald moment de keuze van een ‘roerganger’, een bijzonder project en omstandigheden samenkomen. Het moet ‘klicken’.

-- Ambtelijke helden genieten een zeker aanzien en boezemen ontzag in. Dat kan leiden tot een hofhouding die tegenreacties oproept. Er rust een bijzondere verantwoordelijkheid op de schouders van de ‘public hero’ om prudent te handelen en geen vechtsituatie te laten ontstaan.

Niet uitwisselbaar

Ik meen dat de drie hier belichte personen onderling niet uitwisselbaar waren. Als In ‘t Veld de BVD had geleid, Neervens de Studiefinanciering en Docters van Leeuwen het ABP zou *niet* gegarandeerd zijn geweest dat zij ook in die situatie ‘de sterren van de hemel hadden

gespeeld'. Het gezegde is niet zonder reden dus: 'de juiste man op de juiste plek'. Van de andere kant heb ik onvoldoende aanwijzingen dat dit heldendom zonder meer uitgesloten was. Het waren immers wel mannetjesputters.

Wie het ziet

Een ambtelijke ster flikkert natuurlijk slechts voor wie het kan en wil zien. Daarom rust er een grote verantwoordelijkheid op de schouders van de politieke bestuurders die excellente ambtenaren beoordelen op hun kwaliteiten. Minister Wim Deetman had dat in geval van In 't Veld goed in de gaten. Dat bleek uit zijn speech na afloop van de werkzaamheden van de Gedelegeerd Bestuurder en zijn team. Zonder effectieve puinruimactie had de minister het op zijn stoel niet volgehouden en was hij vermoedelijk ten val gekomen. In 't Veld werd voor zijn werk bedankt!

Helden falen nooit?

Toch een hagiografie? Mijn succesnummers kunnen falen, niets menselijks is hen vreemd. In 't Veld, bij voorbeeld, maakte ooit een analyse voor een toekomstscenario van een universiteit waarin toen bepaalde critici niet geloofden. Zij kregen grotendeels gelijk. Om redenen van prudentie wil ik dit voorbeeld hier niet verder uitwerken.

Dat falen is overigens op zich niet erg als het wordt toegegeven (waarin de drie overigens niet verschrikkelijk sterk waren). Neervens gaf wel – paradoxaal - aan: fouten maken moet! Maar leidinggevendenden moeten er zo weinig mogelijk maken. Excellente ambtenaren verdienen daarom heel stevig tegenspel. Daar zijn ze niet bang voor maar velen durven dat niet echt aan en gaan anticiperen op wat de leider wenst. Dan dreigt 'groupthink', die zich uit in slechte besluitvorming.

Nut van excelleren

Moeten we ons eigenlijk wel excellente ambtenaren wensen, ja zelfs sommigen die doorstoten naar het sterrendom? En schieten we er eigenlijk iets mee op? Ik meen van wel.

Ik mag er niet aan denken dat de studiefinanciering van destijds niet snel op orde was gekomen. Ik mag er niet aan denken dat het ABP geen cultuurverandering had doorgemaakt en de stijl van leiding geven nog steeds die bureaucratisch-hiërarchische zou zijn van vóór 1994 en er nog niet erg met de pensioengerechtigden gecommuniceerd zou worden. Ik mag er niet aan denken dat de BVD nog de veiligheidsdienst van weleer was, van medewerkers waarvan het beeld was dat ze vaak in regenjas met gleufhoed op achter ons vijandig gezinde lieden aanliepen en vergaderzalen introkken om bijvoorbeeld trotskistisch-marxistische lieden in de gaten te houden. Zo'n organisatie is uit de tijd en zou bij voortbestaan een volkomen verdorde organisatie zijn geworden. De medewerkers zouden in de huidige tijd hun werkdag niet meer gevuld krijgen met zingevende arbeid. Er zijn dus leidinggevendenden nodig die de trendbreuken in de omgeving van zo'n organisatie in beeld brengen – ook als ze daartoe van het politiek bestuur nog niet de opdracht kregen -, ze duiden als kans of bedreiging en deze combineren met bestaande sterkten en zwakten. De link tussen sterkten en kansen levert nieuwe opties op. Een consistente levensvatbare combinatie daarvan is een toekomstscenario. Dat is een manier om de organisatie van een nieuwe opdracht en taak te voorzien. Dergelijke mogelijkheden moeten ambtenaren aan het politiek bestuur kunnen voorleggen. De BVD is daadwerkelijk veranderd. Nu kent Nederland de AIVD, de opvolger van de BVD. Om van oud naar nieuw te gaan, heb je excellente leidinggevendenden nodig, die

niet afwachten, en geen leidinggeevenden die een dwaze taak voor een organisatie bedenken waaraan ook geen behoefte is.

Ja maar zult u denken, zo dwaas gaat het er in het openbaar bestuur niet aan toe dat een organisatie eerst als die verdord is een bestuurlijke prikkel krijgt en de leiding een opdracht ontvangt. In geval van de BVD was minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken, waaronder de BVD destijds viel, inderdaad niet afwachtend. Maar dat neemt niet weg dat er grote behoefte blijft aan excellent organiseren en managen.

Er is momenteel behoefte aan leidinggeevenden die intelligent te werk gaan als ze een organisatie omturnen. En dus is er geen behoefte aan leidinggeevenden die onvoldragen – al of niet politiek - geïnspireerde concepten uitwerken en vervolgens ondoordachte veranderingen doorvoeren. Van het laatste type verandering hebben we er in Nederland nog teveel gehad. Bijvoorbeeld in het onderwijs. Te overhaast blijkt overgegaan naar het vmbo, waarvan de doelstellingen volgens vriend en vijand niet gehaald blijken. Dat geldt eveneens voor de basisvorming. Te snel werd en wordt bij problemen ook gegrepen naar het middel reorganisatie of fusie terwijl die oplossing niet past bij het probleem of een probleem slechts voor even vermindert (Swieringa en Elmers, 1996; Scott-Morgan, e.a., 2001). Zo lost gemeentelijke herindeling niet alles op. Ook reeds geherindeelde kleinere gemeenten met elk ruim 100 fte personeel blijken niet de schaal te hebben die voordelig is voor het aanpakken van sommige problemen, zoals op het vlak van inkoop tegen een lage prijs, juridische kwaliteitszorg, het komen tot e-government door moderne ICT-toepassingen of wetshandhaving. Tussen gemeentelijke herindeling en het scheppen van regiostructuren op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bestaat nog de mogelijkheid van *shared services*, die in het verleden nog vaak niet werd toegepast (Korsten, e.a., 2003; Strikwerda, 2003). Gelukkig breekt het inzicht steeds meer door dat het anders kan. Er zijn andere mogelijkheden voor probleemaanpak dan reorganiseren of ander gemorrel aan structuren. Het zijn de excellente ambtenaren en mogelijk de toekomstige ambtelijke helden waarvan ik verwacht dat ze dat inzien en ernaar handelen.

Bestuurskunde

Ook vanuit de bestuurskunde geredeneerd, is het van betekenis te kijken naar '*herausragende Beampten*'. De bestuurskunde heeft ons onder meer methoden en technieken opgeleverd voor het organiseren en managen, en voor het ontwerpen, uitvoeren en evalueren van beleid, maar het zijn de leidinggeevenden met hun medewerkers die de toepassing moeten bevorderen en de resultaten benutten. En als ze dat niet doen, gaat het niet goed. Dan volgen dwaze besluiten, bijvoorbeeld besluiten die ons bruggen opleveren waarover weinig of geen auto's rijden, en ander malheur.

De bestuurskunde heeft kennis opgeleverd op het vlak van besluitvorming en vele andere thema's. Daaruit resulteert een grote gereedschapskist. Het zijn de excellente ambtenaren die ons met hulp van die kist moeten redden want politici laten ons soms in de steek of zijn de weg kwijt. Politici bedenken goede en slechte plannen, maar net iets teveel slechte (tal van voorbeelden vinden we in het onderwijs; Knippenberg en Van der Ham, 1994). Natuurlijk kunnen excellente ambtenaren niet over water lopen of met een touw effectief duwen. Maar misschien kunnen de capabele leidinggevende ambtenaren iets extra's brengen, zoals het in voetbaltermen heet. Ze zitten dicht bij de politieke bestuurders en kunnen zo nodig het

overleg of de strijd met hen aangaan. Dat mag niet alleen, zoals Jo Ritzen in zijn boek *'De minister'* stelt, maar moet ook. Een vorige minister van Binnenlandse Zaken zei bij het vertrek dat het veel te weinig gebeurde. Waarom zou dat voor gemeenten en provincies anders zijn?

Leidinggevend: verheft u stem - zo nodig - tegen de dwaasheid en kom op voor slimme oplossingen. Excelleer!

Literatuur

- Alberts, A., *Inleiding tot de kennis van de ambtenaar*, G.A. van Oorschot, Amsterdam, 1986.
- Aardema, H. e.a., *Verbindend leiderschap*, Elsevier/InAxis, Den Haag, 2004.
- Abels, P.H.A.M., en R. Willemse, Veiligheidsdienst in verandering: de BVD/AIVD sinds het einde van de Koude Oorlog, in: *Justitiële Verkenningen*, 2003, nr. 4, pp. 83-99.
- ABP Jaarverslagen, diverse.
- ABP Wereld, diverse nummers.
- Baakman, N., A.Korsten en E. Willems (red.), De fabelachtige overheid, themanummer van: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 3.
- Baar, D.J. van, Ondergang van de staatsdienaar, in: *HP/De Tijd*, 29 oktober 2004.
- Baarspul, K., *Zilverpolder*, Ad Donker, Rotterdam, 2002.
- Bekke, A. e.a. (red.), *Departementen in beweging*, Vuga, Den Haag, 1994.
- Bekke, A. en J. de Vries, *Tussen politiek en klantenkring – Een onderzoek naar het functioneren van de Algemene Inspectie Dienst*, Sdu, Den Haag, 1991.
- Bekke, A., R. Bekker en A. Verhoeven, *Haagse bazen – Een verkenning van de topstructuur van de ministeries*, Samsom, Alphen, 1996.
- Bekke, H. en N. van Gestel, *Publiek verzekerd – Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003*, Garant, Antwerpen, 2003.
- Bekkers, H. en H. Bouwmans, ABP-topman John Neervens: De zaak moet op zijn kop, in: *Binnenlands Bestuur*, 7 mei 2004, pp. 20-23.
- Bellavita, Chr., The public administrator as hero, in: *Administration and Society*, augustus 1991, pp. 155-186.
- Bentlage, F. e.a., *De excellente overheidsorganisatie*, Kluwer, Deventer, 1998.
- Berveling, J., *Het stempel op de besluitvorming*, Thesis, Amsterdam, 1994.
- Berveling, J., M.J.E.M. van Dam & G. Neelen, *De deugd in het midden - Over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris*, Eburon, Delft, 1997.
- Boin, R.A., Beleidscrises en ambtelijk leiderschap, in: *Bestuurswetenschappen*, 1998, nr. 2, pp. 135-138.
- Boin, R.A., De recalcitrante organisatie - 'Leadership in administration' van Philip Selznick, in: *Bestuurskunde*, 1996, nr. 3, pp. 145-156.
- Boin, R.A., en P. 't Hart, Leiderschap in het ambtelijk apparaat: naar een evenwichtige benadering, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 4, pp. 175-189.
- Bordewijk, P., Toewijding en de publieke sector, in: *Binnenlands Bestuur*, 16 nov. 2001, pp. 36-38.
- Boyet, J. & J. Boyet, *De goeroegids – Een kritisch overzicht*, Thema, Amersfoort, 1999.
- Brown, A., *Organisational culture*, Pearson Education Limited, Harlow, 1998.
- Bulder, A., *Sociaal kapitaal en reorganisaties in de publieke sector*, Utrecht, 2001.
- Caluwé, L. de, *Veranderen moet je leren*, Delwel, Den Haag, 1997.
- Camps, Th., *Het besloten concilie der deskundigen – Een studie naar de praktijk van strategische besluitvorming en bestuurlijke informatievoorziening in Nederlandse universiteiten in de periode 1975 tot 1990*, Lemma, Utrecht, 1995.
- Carnevale, D.G., *Trustworthy government – Leadership and management strategies for building trust and high performance*, Jossey-Bass Publ., San Francisco, 1995.
- Coerver, H., De knotsgekke streken van John Neervens, in: *De Limburger*, 23 oktober 2004.
- Cohen, S., *The effective public manager – Achieving success in government*, Jossey-Bass, San Francisco, 1988.
- Commissie- Docters van Leeuwen, *Burger en overheid in de informatiesamenleving*, Den Haag, 2001.
- Commissie-Franssen, Het onvermijdelijke debacle van de Groninger Kredietbank, Groningen, 30 maart 1992.
- Cooper, T.L. & N. D. Wright (eds.), *Exemplary public administrators - Character and leadership in government*, Jossey-Bass, San Francisco, 1992.
- Covey, S., *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*, Business Contact, Amsterdam, 1989.

- Dam, M.J.E.M. van, De opkomst van een nieuwe overheidsmanager?, in: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 3, pp. 222-227.
- Denhardt, J.V. & R.B. Denhardt, *The New Public Service*, M.E. Sharpe, Armonk, 2003.
- Denhardt, R.E., *The pursuit of significance – Strategies for managerial success in public organizations*, Belmont, Wadsworth, 1993.
- Denhardt, R.E., *Theories of public organization*, Belmont, Wadsworth, 1984.
- Docters van Leeuwen, A., *De weg naar Rome, zijn organisatieadviseurs terecht op zoek naar erkenning?*, Ernst Hijmans Lezing, 19 nov. 2002.
- Docters van Leeuwen, A., Moed, in: Gevers, J.K. e.a., *Deugden*, Meulenhoff, Amsterdam, 2000, pp. 147-167.
- Doig, J.W. & H.C. Hargrove, *Leadership and innovation – Entrepreneurs in government*, John Hopkins Press, Baltimore, 1990.
- Dunsire, A., *Control in a Bureaucracy*, Martin Robertson, Oxford, 1978.
- Engelen, D., *Geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst*, Sdu, Den Haag, 1995.
- Exworthy, M. & S. Halford (eds.), *Professionals and the new managerialism in the public sector*, Open University Press, Buckingham, 1999.
- Fikkers, D., Prof.dr. R.J. in 't Veld: een bestuurder in de bestuurskunde, in: *Bestuurswetenschappen*, okt. 2004, pp. 361-373.
- Finkelstein, S. & D.C. Hambrick, *Strategic leadership: top executives and their effects on organizations*, West Publishing, St. Paul, 1996.
- Friedrich, H., *Staatliche Verwaltung und Wissenschaft*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt am Main, 1970.
- Frissen, P., *De staat*, Uitgeverij Nieuwerzijds, Amsterdam, 2003.
- Giebels, L.J., *Beel – Van Vazal tot onderkoning*, Sdu, Den Haag, 1996.
- Goede, P. de, & N.J.M. Nelissen, Excellente publieke organisaties en bestuurlijke vernieuwing – Denhardt's 'The pursuit of significance', in: Nelissen, N. e.a. (red.), *Vernieuwing van bestuur – Inspirerende visies*, Coutinho, Bussum, 1996, pp. 329-350.
- Goede, P. de, & N.J.M. Nelissen, Excellente publieke organisaties: Denhardt's 'The pursuit of significance', in: *Openbaar Bestuur*, 1993, nr. 12, pp. 27-31.
- Goodsell, Ch., Balancing competing values, in: Perry, J.L. (ed.), *Handbook of Public Administration*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 575-585.
- Goodsell, Ch., *The Case for Bureaucracy*, Chatham House, Chatham, 1985.
- Hannaway, J., *Managers managing*, Oxford University Press, New York, 1989.
- Hart, P. 't, A. Wille, e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002.
- Hart, P. 't, en M. ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap*, De Balie, Amsterdam, 2004.
- Hart, P. 't, *Hervormend leiderschap – Over veranderingskunst in het openbaar bestuur*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Hart, P. 't, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur*, Samsom, Alphen, 1991.
- Have, S. ten, en W. ten Have, *Het Boek Verandering – Over het doordacht werken aan de organisatie*, Uitgeverij Nieuwerzijds, Amsterdam, 2004.
- Herweijer, M., Effecten van zelfbeheer; het debacle van de Groninger Kredietbank, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 6, 1992, pp. 228-248.
- Hillhorst, P., *Souffleur van de macht*, Prometheus, Amsterdam, 2004.
- Hofstede, G., *Cultures and organizations*, HarperCollinsBusiness, Hammersmith, Londen, 1991.
- Hood, C., Individualized contracts for top servant officials: copying business, path-dependent political re-engineering or Trobriand cricket?, in: *Governance*, vol. 11, okt. 1998, nr. 4, pp. 443-463.
- Hood, C., *The Art of the State – Culture, Rhetoric and Public Management*, Clarendon Press, Oxford, 1998.
- Huizendveld, H.H., Organisatieontwikkeling in de Belastingdienst, in: Valk, R. van der (red.), *Organisatieverandering in de rijksdienst*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985, pp. 248-268.

- Hupe, P., Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 4, pp. 180-194.
- Idenburg, Ph., *Het gaat om mensen - Excellente veranderaars in organisaties*, Balans, Amsterdam, 1999.
- Jeliaskova, M. en R. Hoppe, Beroepsbeelden van de beleidsambtenaar. Een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 10, 1996, nr. 2, pp. 124-154.
- Jensma, F., De roep om Arendsoog, in: *NRC*, 13 april 1996.
- Keen, L. & R. Scase, *Local government management*, Open University Press, Buckingham, 1998.
- Kets de Vries, M., *Leiders en managers*, in: *NRC*, 5 jan. 1991.
- Kets de Vries, M. en E. Engellau, *Het leiderschap van Alexander de Grote*, Uitgeverij Nieuwerzijds, Amsterdam, 2003.
- Kets de Vries, M., *Op leven en dood in de directiekamer*, Scriptum, Schiedam, 1995.
- Kickert, W. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom, Alphen, 1993.
- Kickert, W. e.a., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*, Samsom, Alphen, 1998.
- Knaap, P. van der, A. Korsten, e.a. (red.), *Trajectmanagement*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Knaap, J. van der, en J. van Hofwegen, Aanslaan op resultaat – Naar een resultaatgericht sturingsmodel voor de Belastingdienst, in: *Bestuurskunde*, jrg. 8, 1999, nr. 4, pp. 145-154.
- Knippenberg, H. en W. van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg - 75 Jaar ministerie van Onderwijs (Kunsten) en Wetenschappen*, Van Gorcum, Assen, 1994.
- Kommer, V. van, en J. Muizelaar, *De Belastingdienst: profiel van een organisatie*, Gouda Quint, Arnhem, 1995.
- Kommer, V. van, en T. Haitsma, Strategische kengetallen in de Belastingdienst, in: *Beleidsanalyse*, 1996, nr. 2, pp. 16 e.v.
- Kommer, V. van, *Het bedrijf Belastingdienst*, Sdu, Den Haag, 1998.
- Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart- Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Open Universiteit Ned., Heerlen, 2003.
- Korsten, A.F.A. e.a., *Shared services – Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, InAxis, Den Haag, 2004.
- Korsten, A.F.A. en M. Noordegraaf, Plaatsbepaling van publiek ondernemerschap, in: Noordegraaf, M. e.a. (red.), *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Coutinho, Bussum, 1995, pp. 20-52.
- Korsten, A.F.A., Operationele samenwerking tussen gemeenten, in: *Overheidsmanagement*, juni 2004, pp. 160-164.
- Kotter, J.P., *Leiderschap bij verandering*, Academic Service, Schoonhoven, 1997.
- Kramer, R.M. & T. Tyler (eds.), *Trust in organizations*, Sage, Londen, 1996.
- Kruijff, M.A. en J.I. Stoker, *Managen met competenties*, Elsevier, Den Haag, 1999.
- Kuiper, G. e.a., *Verzelfstandiging: publiek of privaat?*, Kluwer, Deventer, 1992.
- Kuiper, G., Het verlenen van beschikkingen: door uitbesteding of een zelfstandig bestuursorgaan – De Informatiseringsbank als voorbeeld, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 1, pp. 33-43.
- Lane, J.E., *New public management*, Routledge, Londen, 2000.
- Lemstra, W., *De secretaris-generaal*, Samsom, Alphen, 1993.
- Leussen, W. van, Maaswerken: van sectoraal plan naar adaptief proces, in: Driesprong, A. e.a. , *Lex aquarum*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2000, pp. 30-52.
- Lewis, E., *Public entrepreneurship*, Bloomington, 1980.
- Liempt, A. van, en G. van Westing, *Klem in de draaideur – Arthur Docters van Leeuwen en het ministerie van Justitie 1995-1998*, Uitgeverij Balans, Amsterdam, 2000.
- Lieshout, W. e.a. (red.), *Bestuur en meesterschap*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1988.
- Lijesen, M., J. de Groot en H. de Groot, *Productiviteitsmeting bij de Belastingdienst*, IOO, Den Haag, 1995.
- Lips, M., *Autonomie en kwaliteit – Ambigüiteit en bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs*, Eburon, Delft, 1996.
- McDaniel, O.C., *The effects of government policies on higher education*, Vuga, Den Haag, 1997.

- Mintzberg, H., *Mintzberg over management*, Uitgeverij Veen, Baarn, 1991.
- Moore, M., *Creating public value*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.
- Nelissen, N.J.M., C. Lako en E. Boomsma, Subtop-ambtenaren oordelen over de managementkwaliteiten van topambtenaren, in: *Bestuurswetenschappen*, 2000, nr. 5, pp. 317-336.
- Nelissen, N.J.M., De revival van leiderschap bij de overheid, in: *Openbaar Bestuur*, 1993, nr. 6/7, pp. 8-13.
- Nelissen, N.J.M., M. Bressers & S. Engelen, *De opkomst van een nieuwe overheidsmanager - Een onderzoek naar significante topambtenaren*, Coutinho, Bussum, 1996a.
- Nelissen, N.J.M., Nederland is rijk aan topambtenaren, in: *Managementblad Rijksdienst*, 1996b, nr. 2, pp. 14-15.
- Nelissen, N.J.M., Overheidsmanager nauwelijks te onderscheiden van bedrijfsmanager, in: *Staatscourant*, 14 maart 1996c, p. 8-9.
- Niessen, R., De Renaissance van de ambtelijke status, in: *Staatscourant*, 5 dec. 2001, p. 7.
- Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politiek primaat - Wederzijds vertrouwen en loyaliteit In de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Eburon, Delft, 2001.
- Noordegraaf, M. e.a., *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Coutinho, Bussum, 1995.
- Noordegraaf, M. en M. van der Steen, Veranderingsprocessen in beeld: vergaderende verandermanagers, in: *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 4, pp. 296-320.
- Noordegraaf, M., *Attention! - Work and behavior of public managers amidst ambiguity*, Eburon, Delft, 2000.
- Noordegraaf, M., Excellente publieke managers- Evenwichtiger onderzoek naar ambtenaren gewenst, in: *Openbaar bestuur*, 1994, nr. 6/7, pp. 23-26.
- Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2004.
- Noordegraaf, M., Managers en management- 'Folklore' en 'feiten', in: *M&O*, juli-augustus 1995, pp. 286-302.
- Noordegraaf, M., Passende aanpassing - Verandermanagement in het openbaar bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 2000, nr. 6, pp. 405-427.
- Noordegraaf, M., Passende politiek? - Een kritische analyse van moderne sturingsvisies, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 4, pp. 281-298.
- Noordegraaf, M., Publiek creëren: van individueel naar relationeel ondernemerschap, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 50, 1996, nr. 5, pp. 316-337.
- Noordegraaf, M., Publiek ondernemen, maar zonder ondernemen?, in: *Bestuurswetenschappen*, 1999, nr. 5, pp. 371-392.
- Noordegraaf, M., Publieke managers in actie, in: *Bestuurswetenschappen*, 1997, nr. 4.
- Noordegraaf, M., Veranderingsprocessen in beeld: vergaderende verandermanagers, in: *Bestuurswetenschappen*, aug. 2001, nr. 4, pp. 296-320.
- Noordegraaf, M., Wat doen publieke managers?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 11, januari 2002, nr. 1.
- Noordegraaf, M., Wat zit er in het koffertje? - Het verschil tussen onzekerheid en ambiguïteit, in: *M&O*, 1999, pp. 45-58.
- Osborne, D. & R. Gaebler, *Reinventing government*, Addison-Wesley, Reading, 1992.
- Osborne, D. & P. Plastrik, *Banishing bureaucracy - The five strategies for reinventing government*, Penguin Book, Harmondsworth, 1998.
- Provincie Noord-Brabant, *Belonen op maat - Het nieuwe systeem van beoordelen, belonen en functiewaarderen*, Den Bosch, 2004.
- Quinn, R.E. & G. Spreitzer, *In het belang van de zaak - Gebruik de creativiteit en kennis van uw medewerkers*, Thema, Amersfoort, 2001.
- Quinn, R.E., e.a., *Handboek managementvaardigheden*, Scriptum, Schiedam, 1994.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Cultuur met een FORS postuur*, Den Haag, 2004.
- Raat, F. de, Weg met de ouderwetse ambtenaar!, in: *NRC*, 20 okt. 2004.
- Rhodes, R.W.A. & P. Weller (eds.), *The changing world of top officials*, Open University Press, Buckingham, 2001.

- Riccucci, N., 'Execucrats', politics and public policy: What are the ingredients for succesful performance in the federal government, in: *Public Administration Review*, vol. 55, 1995, nr. 5, pp. 219-230.
- Ritzen, J., *De minister - Een handboek*, Prometheus, Amsterdam, 1998.
- Rogmans, B., Ik zeg met Deet dat de kritische grens nu is bereikt, in: *De Volkskrant*, 16 juli 1988.
- Rosenthal, U., A. Docters van Leeuwen, M. van Eeten en M. van Twist, *Ambtelijke vertellingen*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Schaberg, J., Ondernemende ambtenaren, in: *NRC*, 28 oktober 2004.
- Schmit, J. en I. Strobbe, *Resultaatgericht competentie management*, Uitgeverij Nelissen, Soest, 2001.
- Schneider, M., P. Teske & M. Mintrom, *Public entrepreneurs – Agents of change in American government*, Pinceton UP, Princeton, New Jersey, 1995.
- Schön, D. en M. Rein, *Frame Reflection – Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York, 1994.
- Schoorl, J., De Rijkstovenaar, in: *De Volkskrant*, 4 nov. 2004.
- Schulman, P.R., Heroes, organizations and high reliability, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, jrg. 4, 1996, nr. 2, pp. 72-82.
- Scott-Morgan, P. e.a., *Het einde van de veranderingsmythe – Het dilemma tussen noodzakelijke verandering en veranderingsmoeheid*, Prentice Hall, Amsterdam, 2001.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst*, Den Haag, 2004.
- Sorgdrager, W., *Winnie Sorgdrager, een verantwoordelijke minister*, De Geus, Amsterdam, 1999.
- Starling, G., A model of inexact reasoning in administration, in: *International Journal of Public Administration*, 1987, nr. 1, pp. 45-74.
- Straathof, A. en R. van Dijk, *Cultuurverandering bij de overheid*, Lemma, Utrecht, 2003.
- Strikwerda, J., *Shared service centers*, Van Gorcum, Assen, 2004 (3e druk).
- Swieringa, J. en B. Elmers, *In plaats van reorganiseren*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1996.
- Taphoorn, R. en F. van Rooij, Rijksbrede benchmark, in: *Bank en Gemeente*, okt. 2004, pp. 17-19.
- Teisman, G., Het project Grensmaas, in: *Bestuurskunde*, 1995, nr. 8, pp. 370-380.
- Terry, L.D., *Leadership of public bureaucracies: the administrator as conservator*, Sage, Londen, 1995.
- Terry, L.D., Why we should abandon the misconceived quest to reconcile public entrepreneurship with democracy, in: *Public Administration Review*, 1993, nr. 4, pp. 393-395.
- Teske, P. & M. Schneider, The bureaucratic entrepreneur: the case of city manager, in: *Public Administration Review*, 1994, nr. 4, pp. 331-340.
- Veld, R.J. in 't, Crisismanagement, in: *Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen, G1120, jan. 1990.
- Veld, R.J. in 't, Informatisering binnen democratische verhoudingen: doolhof of synergie?, in: Veld, R. in 't, en P. van der Knaap (red.), *Dynamische bestuurskunde*, Uitgeverij Phaedrus, Den Haag, 1994, pp. 201-213.
- Veld, R.J. in 't, en H. Zeevalking, De vreemdeling in onze samenleving, in: *Democratie als beeldenstrijd*, Vuga, Den Haag, 1995, pp. 69-75.
- Veld, R.J. in 't, Democratie als beeldenstrijd, in: *Democratie als beeldenstrijd*, Vuga, Den Haag, 1995, pp. 97-107.
- Vinzant, J.C. & L. Crothers, *Street-level leadership – Discretion and legitimacy in frontline public service*, Washington, 1998.
- Vlist, R. van der, *Leiderschap in organisaties*, Lemma, Utrecht, 1990.
- Voigt, R. en W. van Spijker (red.), *Spelen met betekenis – Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid*, Van Gorcum, Assen, 2003.
- Vos, E. de, Overheid denkt beter na – Peter Felix, dertig jaar management consultant, in: *Intermediair*, 18 mei 2000, pp. 9-11.
- Visitatiecollege Handvestgroep Publiek Verantwoord, *Verslag van de visitatie van het COA*, sept. 2002.

- Visitatiecollege Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van het Kadaster*, nov. 2002.
- Visitatiecollege Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van de IB-Groep*, maart 2003.
- Visitatiecollege Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van de RDW*, nov. 2003.
- Vries, J. de, en M. van Dam, *Politiek-bestuurlijk management*, Samsom, Alphen, 1998.
- Vries, M. de, Nog roomser dan de paus - Weber's ideaaltypen in de ogen van gemeentelijke politici en ambtenaren, in: *Beleidswetenschap*, 1997, nr. 3.
- Wijnen, H. van, Andere tijden, andere ambtenaren, in: *NRC*, 22 juli 1999.
- Wildavsky, A., A cultural theory of leadership, in: Jones, B.D. (ed.), *Leadership in politics*, University of Kansas Press, Lawrence, 1989, pp. 87-113.
- Wille, A., De klassieke ambtenaar als moderne manager, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 3, pp. 201-221.
- Wilson, J., *Bureaucracy*, Basic Books, New York, 1989.
- Winsemius, P., *Je gaat het pas zien als je het door hebt – Over Cruijff en leiderschap*, Balans, Amsterdam, 2004.
- Zweers, A., Haagse tentakels, in: *Fem Business special*, 30 oktober 2004, pp. 40-42.

De auteur

Prof.dr. Arno F.A. Korsten (1947) is sinds medio 1986 hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland (faculteit managementwetenschappen), en sinds 1991 bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (faculteit rechtsgeleerdheid). Werkte daarvoor aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en verrichtte adviesopdrachten op het Nijmeegse Instituut voor Toegepaste Sociologie.

Hij is tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, een adviesraad voor regering en parlement. Tevens lid van de denktank van de eerste vice-premier uit het kabinet-Balkenende II G. Zalm.

Hij was lid van de Raad van Advies bij enkele adviesbureaus, en jarenlang bestuurslid van de Nederlandse Vereniging voor Wetenschap der Politiek en van de Vereniging voor Bestuurskunde. Was recent ook voorzitter van een visitatiecommissie ter beoordeling van een aantal HBO-opleidingen op het gebied van bestuurskunde en overheidsmanagement. Medeoprichter en jarenlang redactievoorzitter en eindredacteur van het tijdschrift Bestuurskunde (Elsevier/Reed).

In 1978 winnaar van de eerste G.A. van Poelje-jaarprijs van de Vereniging voor Bestuurskunde en sinds begin 2004 Lid van Verdienste van deze vereniging.

Hij trad in allerlei rollen op in het openbaar bestuur, zoals in de hoedanigheid van organisatie- en beleidsadviseur, als lid van raden van toezicht, als informateur bij coalitievorming (Heerlen, Den Bosch), als doorlichter van de staat van de dualisering, als procesbegeleider, als bemiddelaar, als onafhankelijk voorzitter bij een fusie van scholen, als voorzitter van begeleidingscommissies bij onderzoek, als lid van het panel of experts bij de Maaswerken, als docent en als interviewer bij complexe vraagstukken.

Publiceerde tal van boeken en artikelen over uiteenlopende onderwerpen op het vlak van lokaal bestuur (over verkiezingen, coalitievorming, wethouders, de gekozen burgemeester, coalitievorming, goed ambtenaarschap, visiteren, beleidsuitvoering) en van andere overheden. Boeken en bundels dragen titels als 'Lokaal bestuur in Nederland', 'Overheidsmanagement en de menselijke factor', 'Uitvoering van overheidsbeleid', 'Grote projecten', 'Trajectmanagement', 'Samen en toch apart'. Hij is mede-ontwerper van het SETA-concept voor intergemeentelijke samenwerking en mede-auteur van een boek over 'shared services'.

Correspondentie-adres: arno.korsten@ou.nl.

Tekst achterflap van boek 'Grote klasse'.

Bestaan er excellente leidinggevers in de publieke sector? Een wel gehoorde mening is dat ambtenaren dienend, loyaal en onopvallend hun werk moeten doen onder erkenning van het primaat van de politiek. In dit boek wordt verdedigd dat er wel degelijk goed functionerende opvallende ambtenaren bestaan. Ambtenaren kunnen boven zichzelf uitgroeien. Over welk profiel dienen excellente leidinggevende ambtenaren te beschikken? In dit boek gaat de auteur in op de vraag of excellentie daadwerkelijk bestaat, welke beelden van excellentie voorkomen, in welke perioden welke type excellentie wordt gevraagd en of wellicht zelfs ambtelijk 'sterrendom' mogelijk is en zo ja, wanneer. De stelling wordt verdedigd dat eminente ambtenaren inderdaad bestaan en ook ambtelijke helden. Maar bijzonder excelleren duurt niet eeuwig. Het blijkt een episode in het levensverhaal van een leidinggevende ambtenaar. Ambtelijke toppers excelleren als er een krachtige verbinding bestaat tussen wat de leidinggevende (een leider?) aan macht heeft, weet wat hij kan en wil, ambitie en optreden goed sporen met de organisatiedoelen, de medewerkers meegaan in een beweging en de omstandigheden meezitten. Zonder dat kan een topper weinig uitrichten. In dit boek worden drie leidinggevende ambtenaren speciaal geportretteerd. Heroïek in drievoud.

Prof.dr. Arno F.A. Korsten (1947) is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht. Hij is ook lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Eerder verscheen van hem onder meer: Samen en toch apart; Shared services; Lokaal bestuur in Nederland; Grote projecten.