

## ARTIKELEN

### THEMA-ARTIKELEN

# Inleiding op het themanummer 'Professionalisering van ambtelijke managers. Perspectieven op vaardigheden, vakmanschap en leiderschap'

*Erik-Jan van Dorp, Jasmijn van Harten, Mirko Noordegraaf & Mark Frequin\**

Hoe worden (top)ambtelijke managers 'betere' ambtenaren? Tweede Kamerleden, bewindspersonen, ambtenaren, journalisten en wetenschappers hebben uiteenlopende antwoorden op deze vraag. Sommigen verlangen naar een inspecteur met twintig jaar ervaring in hetzelfde werktein, of willen af van het stelsel van de Algemene Bestuursdienst (ABD), dat ambtelijke managers te veel 'rondpompt'. Voor de een zit het op betere werving en selectie, of het afrekenen van managers op hun behaalde resultaten. Voor de ander gaat het over opleiden en ontwikkelen, en het cultiveren van ambtelijke deugden. Weer anderen zien individueel en collectief 'leiderschap' als een sleutel voor betere ambtenaren en een betere rijksdienst. In dit themanummer analyseren we het (top)ambtelijk professionaliseringsvraagstuk met behulp van verschillende tradities en onderzoeksmethoden. We geven niet één antwoord op de vraag naar hoe (top)ambtelijke managers 'beter' worden. Er is niet één antwoord. We laten zien dat contrasterende beelden en tradities onvermijdelijk samenkomen in steeds meer opgetelde eisen aan ambtelijk handelen.

## 1. Inleiding

Internationaal staan Nederlandse topambtenaren in hoog aanzien. Toch is in Nederland niet iedereen overtuigd van de kwaliteit van de ambtelijke top van Nederlandse ministeries. Verschillende leden van de Tweede Kamer uiten hun onvrede

\* G.H. van Dorp, MSc is als universitair docent werkzaam bij het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht (UU). Dr. E.J. Jasmijn van Harten is als universitair docent werkzaam bij het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht (UU). Prof. dr. M. Noordegraaf is hoogleraar publiek management aan de Universiteit Utrecht (UU), en vice-decaan maatschappelijke impact, en tevens voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB). Drs. M. Frequin is voormalig directeur-generaal bij meerdere departementen en thans buitengewoon adviseur voor publiek leiderschap bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), en tevens voorzitter van de Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM).

Erik-Jan van Dorp, Jasmijn van Harten, Mirko Noordegraaf & Mark Frequin

over de kennis en kunde van individuen en verlangen naar een andere samenstelling van de ambtelijke top (zie Noordegraaf et al., 2020).

Maar, hoe wordt de ambtelijke top ‘beter’? In dit themanummer gaan wij in op deze ogenschijnlijk eenvoudige vraag. We vatten deze vraag op als een professionaliseringsvraagstuk: het verder professioneler vormgeven van de ambtelijke top en van het topambtelijk handelen. In deze inleiding zetten we de toon, we verkennen kort de professionalisering van (top)ambtelijke managers. We zien daarin een professionaliseringsspaat. Er wordt steeds *meer* verwacht van (top)ambtelijke managers, terwijl er *minder* vertrouwen lijkt te zijn.

## 2. Professionalisering van (top)ambtelijke managers

In de professionalisering van (top)ambtelijke managers zien we in de recente decennia een voortgaande beweging. Sinds de opkomst van het New Public Management (NPM) is er meer dan ooit aandacht voor het handelen van (top)ambtelijke managers en specifiek hun managementvaardigheden. Dat is niet alleen een Nederlandse ontwikkeling, maar speelde in meerdere landen (Hood, 1991; Noordegraaf, 2015a; Pollitt & Bouckaert, 2017). Het betekende een omslag van verwachtingen die pasten bij het Weberiaanse ideaal van de hoeder van ambtelijke deugden naar de verwachtingen die pasten bij NPM (Osborne, 2006).

De ontwikkelingen van het topambtelijke vak, en de verwachtingen bij dat vak, zijn nooit uitsluitend een ambtelijke zaak geweest. Het wordt gevoed door politieke en maatschappelijke krachten. Van (top)ambtelijke managers (conform Van Dorp, 2022) wordt verwacht dat zij dienen *en* leiden, onzichtbaar *en* zichtbaar zijn, inspelen op incidenten *en* stabiliteit garanderen. Ze moeten het politieke primaat waarmaken en vooral loyaal zijn. Maar ze moeten ook de strategische richting bepalen en opgavegericht werken. Ze moeten ‘in de lijn’ managen, maar vooral ook horizontale (netwerk)relaties aangaan, en de laatste jaren vooral ‘publieke waarde’ leveren en aan ‘de bedoeling’ werken. Ze moeten inhoudelijk aan de maat en ervaren zijn, maar ook buiten de ambtelijke ‘kokers’ werken en mobiel zijn. Ze moeten incidenten managen, maar tegelijkertijd op de lange lijnen sturen. Ze moeten dat doen door processen te bewaken, maar ook door institutioneel leiderschap te tonen, met nadruk op kernwaarden als onkreukbaarheid, integriteit, en deugdzaamheid. Aan ambtelijk leiders worden meervoudige en soms tegengestelde vragen gesteld (zie Frequin in dit themanummer).

Als we de professionaliseringsactiviteiten in de afgelopen dertig jaar zeer beknopt schetsen, dan zien we de volgende ontwikkelingen. In de jaren negentig wordt een begin gemaakt met het normaliseren van arbeidsverhoudingen. Dit onder invloed van de nieuwe zakelijkheid van het NPM. Ambtenaren en ambtelijke managers worden langzamerhand meer ‘normale’ werknemers. In 1995 wordt de Algemene Bestuursdienst opgericht, die met name mobiliteit van ambtelijke managers bij de rijksoverheid (schaal 15+) en hun competenties probeert te versterken (zie Noordegraaf en Van Dorp in dit themanummer). Er komt oog voor de loopbanen en de loopbaanontwikkeling van ambtelijke managers. Aanwas voor de toekomst wordt

gestimuleerd met *traineeships* en pogingen om jonge talenten al vroeg te herkennen.

Na de eeuwwisseling zijn de Overheidsawards ingesteld voor de beste overheidsorganisatie, maar tevens voor de beste overheidsmanager van het jaar (Overmans et al., 2019). Deze awards, gedragen door de Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM), hebben als doel het ontwikkelen en stimuleren van kennis en leren in en over het ambtelijk management. Daarbij is sprake van weinig eenduidige antwoorden en voortdurende beweging. Dit uit zich bijvoorbeeld in de publicatie 'Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager' (t Hart, 2014). De eigentijdse competenties en vaardigheden van (top)ambtelijke managers worden op een rij gezet, onder noemers als de 'ambtenaar 3.0' met behoud van de 'oude waarden (van Weber)'. Er komen voortdurend nieuwe vereisten bij zonder dat de oude vereisten verdwijnen. Op allerlei plekken, in het bijzonder binnen de rijksoverheid, komt deze verdere ontwikkeling van de ambtelijke professionaliteit meer centraal te staan.

In het volgende decennium wordt leiderschap steeds meer een expliciet kernthema (Frequin, 2021). (Top)ambtelijke managers zijn niet meer alleen professioneel 'manager', maar worden meer en meer gezien als 'leider' van hun organisatie(onderdeel). Dit loopt parallel aan het verlangen naar vakmanschap (conform Den Boer & Noordegraaf, 2006). In recente jaren is daar nog het grenzeloos samenwerken bij gekomen. Dit is niet alleen een modewoord onder (top)ambtelijke managers, maar herpositioneert hen ook als 'connective professional' (Noordegraaf, 2020) die over organisatiegrenzen heen werkt. Het sluit aan op de moderne nadruk op netwerken, horizontaal bestuur en 'collaborative governance' (onder andere t Hart, 2014).

Deze – zeer globaal beschreven – ontwikkelingen kunnen we zien als ontwikkelingen van professionalisering (Wilensky, 1964; Freidson, 2001; Noordegraaf, 2007), maar ook als een zoeken naar meer publiek leiderschap (Frequin, 2021). Professionaliteit is volgens Wilensky (1964) terug te brengen tot drie kernfactoren. Allereerst, professionals hebben een zekere mate van autonomie en vrijheid om naar eigen inzicht en conform eigen (professionele) standaarden te handelen. Ten tweede, professionals hebben specialistische kennis die zij moeten aanwenden om hun werk te doen. Deze kennis wordt idealiter opgedaan in (gecertificeerde) opleidingen. Tot slot, professionals zijn dienstbaar aan de samenleving. Wilensky (1964) noemt dit het 'service ideal' van professionals. Professionele beroepen delen een aantal kenmerken zoals beroepsassociaties, formele opleidingen, gedeelde socialisatie in 'het vak', een ervaren en beleden saamhorigheid onder medeprofessionals – '*esprit de corps*' – en een gedeelde kennisbasis waar vanuit gewerkt wordt. Leiderschap is dan de vervolgstap die het belang onderstreept van de combinatie van ambtelijke professionaliteit en ambtelijke autonomie (Frequin, 2021).

In de praktijk van (top)ambtelijke managers zien we dit proces tot uiting komen in hoe de kerningrediënten van wat geprofessionaliseerd wordt, te weten *vaardigheden*, *vakmanschap* en *leiderschap*, geduid en ingevuld worden. Institutionele structuren als de Algemene Bestuursdienst dragen daaraan bij, maar daarnaast tevens via de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en opleidingen van het SIOO, PBLQ en andere executive (master)programma's van Nederlandse universiteiten en kennisinstellingen. Ook buitenlandse opleidingen staan open voor Nederlandse

Erik-Jan van Dorp, Jasmijn van Harten, Mirko Noordegraaf & Mark Frequin

(top)ambtelijke managers, zoals die van het INSEAD (Frankrijk) en de Harvard Kennedy School of Government (VS).

### 3. Perspectieven op topambtelijke professionalisering

Professionalisering is niet eenduidig. Niet voor ‘klassieke’ professionals zoals artsen en advocaten (Noordegraaf, 2007; 2015b), en meer specifiek niet als het gaat om ‘organizational professionals’ zoals (top)ambtelijke managers (conform Larson, 1977). Uiteenlopende perspectieven worden gehanteerd, elk met eigen beelden aangaande de ‘essentie’ van ‘goed’ topambtelijk handelen. Zonder uitputtend te zijn schetsen wij hieronder enkele kernperspectieven: het *politieke* perspectief, het *bureaucratische* perspectief, het *strategisch human resource management*-perspectief en het *maatschappelijk* perspectief in het huidig tijdsgewricht. Zij keren terug in de artikelen van dit themanummer. In plaats van het privilegiëren van één perspectief denken wij dat het op elkaar betrekken van *meerdere* perspectieven nodig is om topambtelijk handelen vorm en inhoud te geven.

#### *Politiek perspectief*

De professionalisering van de (top)ambtelijke managers is allereerst niet alleen een ambtelijke zaak. De politieke aard van topambtelijke benoemingen, ontwikkeling van ambtelijke tegenmacht en *esprit de corps* onderling is een *politieke* aangelegenheid. In hun aanbevelingen om de Algemene Bestuursdienst te verbeteren doen Noordegraaf et al. (2020) dan ook aanbevelingen aan politici. Het goed recht van politici om te kunnen beslissen over het wel en wee van ambtelijke managers en organisaties kent een prijskaartje (Nieuwenkamp, 2001). De prijs van het politieke primaat is de arbeidsrechtelijke bescherming die (top)ambtelijke managers genieten, hun relatieve onzichtbaarheid in de hypertransparante vissenkom van de politiek-bestuurlijke omgeving en de garantie dat de minister verantwoordelijkheid neemt voor alles wat in zijn beleidsterrein en departement gebeurt. Deze ruilrelatie tekent de verhoudingen (Hood & Lodge, 2006). Elke vorm van ambtelijke professionalisering is daarmee een correctie van die ruilrelatie en dus een politieke daad.

#### *Bureaucratisch perspectief*

Het tweede perspectief, het bureaucratische, toont een ander beeld van professionalisering. Dit perspectief steunt op de Weberiaanse traditie van ambtenaren die *sine ira et studio* – zonder woede en passie, of zonder aanzien des persoons – handelen in opdracht van de politiek en ten dienste van de samenleving. Vanuit dit perspectief zit de professionaliteit van (top)ambtelijke managers in hun *Fach-*, *Dienst-* en *Geheimwissen*. Hun vakinhoudelijke kennis, hun weet van hoe de hazen lopen en de omgang met geheimhouding en openbaarheid tonen de mate van hun professionaliteit (zie ook Van der Berg & Belloir in dit themanummer). Het zijn de inhoud van het beleidsterrein en het appèl op de ambtelijke en institutionele deugden en waarden die zij onderhouden en hooghouden, die hen onderscheiden van politici. Hoewel dit perspectief vaak is verbonden aan ‘old public administration’

(Osborne, 2006; 't Hart, 2014), beleeft dit perspectief een renaissance, gesteund door politici en ambtenaren (Tjeenk Willink, 2018; Pool, 2021). De opleving van dit perspectief zit in de gevoelde ervaring dat, onder andere door de verzakelijking van het publieke bestel, er iets van het ambtelijk vakmanschap verloren is gegaan dat hervonden zou moeten worden.

#### *Strategisch human resource management-perspectief*

In het derde perspectief, dat van strategisch human resource management (SHRM), staat de duurzame en strategische ontwikkeling van mensen en middelen centraal (Steijn & Knies, 2021, zie ook Van Harten et al. in dit themanummer). Hiermee wordt bedoeld het benutten en ontwikkelen van menselijke hulpbronnen ten behoeve van individuele, organisatorische en maatschappelijke doelen. Een onderdeel hiervan is 'management development': het ontwikkelen van de competenties van individuele managers, maar ook de ontwikkeling van collectieve competenties van deze doelgroep. De vormgeving van werving- en selectieprocessen en -procedures van (top)ambtelijke managers is een professionaliseringsactiviteit. Instrumenten en activiteiten op het gebied van opleiden en ontwikkelen, het belonen en beoordelen van 'performance' en talent (bijvoorbeeld door personeelsschouwen), arbeidsvoorwaardelijk ondersteunen en het zijn van een aantrekkelijke (rijks)overheid als werkgever kunnen bijdragen aan de (strategische) professionalisering van (top)ambtelijke managers. De mate waarin deze professionalisering strategisch is – dus gekoppeld en ondersteunend aan het bereiken van doelen – is altijd onderwerp van discussie (zie ook Noordegraaf et al., 2020).

#### *Maatschappelijk perspectief*

De samenleving vraagt veel van ambtelijke managers. Die vraag neemt niet af en gaat gepaard met een afnemende acceptatie. Het is een spanningsboog die enerzijds om leiderschap vraagt van (top)ambtelijke managers en anderzijds leiderschap lastig maakt (Frequin, 2021). De maatschappij vraagt echter niet één ding. Sterker, er zijn veel, vaak tegenstrijdige belangen en waarden. Zo bestaat er een vraag om 'menselijke maat' in beleid en uitvoering, maar tevens een verwachting van 'uniform' handelen. De samenleving ziet de overheid als iets bijzonders, maar vraagt wel dat de overheid het 'gewoon doet'. Van de overheid wordt gevraagd er te staan, juist in turbulente en onzekere tijden (Van der Wal, 2016). Die onzekerheid maakt het lastig om richting te bepalen. Het is handelen in onzekerheid, terwijl de samenleving juist om zekerheid vraagt en zo min mogelijk onzekerheid wil kennen. Ondertussen voelen topambtenaren de afnemende acceptatie van overheidshandelen. Sterker, zij komen meer en meer onder vuur te liggen, in de huidige afreken-cultuur. Lastig voor ambtelijk leiderschap is dat het in Nederland ontbreekt aan een gedeelde visie op de overheid. Vanuit dit perspectief is de professionalisering van topambtelijke managers en hun leiderschap vooral een dialoog met maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van vertrouwen in de overheid, het in toenemende mate broze gedrag van ambtsdragers, en aangejaagde verwachtingen.

We hebben vier kernperspectieven onderscheiden die elk inzicht geven in de professionalisering van (top)ambtelijke managers. Zij fungeren als een bril: wie de per-

Erik-Jan van Dorp, Jasmijn van Harten, Mirko Noordegraaf & Mark Frequin

spectieven gebruikt, ziet andere dingen. De perspectieven sluiten elkaar niet uit en zijn ook niet alomvattend. Zo is de werving en selectie van (top)ambtelijke managers een element uit het SHRM-perspectief, maar is werving en selectie nadrukkelijk ook een *politiek* proces, zeker als het gaat om de vervulling van gevoelige posities, dicht bij de politieke arena. Tezamen beïnvloeden ze hoe de praktische ingrediënten van professionalisering door de tijd heen, vaardigheden, vakmanschap en leiderschap, gezien, geduid en gebruikt worden. Dat proces is nooit af – steeds weer zullen die ingrediënten inhoudelijk geladen moeten worden, steeds weer zullen politieke, bureaucratische, HRM- en maatschappelijke perspectieven op elkaar betrokken moeten worden om een eigentijdse versterking van (top)ambtelijk management te genereren. Politieke, journalistieke en maatschappelijke dynamieken werken daar voortdurend op in.

#### 4. De professionaliseringsspagaat van topambtelijke managers

De alomtegenwoordigheid van kritiek op (top)ambtelijke managers én de opstapeling van flinke maatschappelijke opgaven die om ambtelijke antwoorden vragen, duiden op een flinke professionaliserings- en leiderschapsopgave. Er wordt steeds *meer* van (top)ambtelijke managers gevraagd en de complexiteit van die opgave neemt toe terwijl het vertrouwen dat topambtenaren dit voor elkaar krijgen, onder druk staat.

De verwachting is *hoog* en men kijkt naar ministeries en uitvoeringsorganisaties van het Rijk om antwoorden en actie. (Top)ambtelijke managers moeten nieuwe ‘skills’ hebben, zelfs ‘21st century skills’ (zie Van der Wal in dit themanummer). De maatschappelijke opgaven waar zij aan werken zijn meer complex en spelen zich af tegen de achtergrond van een veranderende internationale context, terwijl we nog maar net afscheid (lijken te) nemen van een pandemie. Ze moeten leidinggeven aan de energietransitie, klimaatadaptatie, technisch complexe en politiek brisante dossiers als PFAS en stikstof, de afronding van de Groninger gaswinning en de rechtvaardigheid voor Groningers, en ga zo maar door. De lijst met maatschappelijke opgaven kent geen eind. Daadkracht en realisatiekracht moeten worden vergroot. Er wordt ook meer verwacht van (top)ambtelijke managers in de gemediatiseerde politiek-ambtelijke omgevingen. De druk om verwachtingen waar te maken is hoog. (Top)ambtelijke managers anticiperen op potentiële krantenkoppen om ongewenste beeldvorming te voorkomen (Frequin, 2021; Van Dorp, 2022). Zij zijn continu één tweet verwijderd van blijvende reputatieschade. Hun relatieve bescherming en onzichtbaarheid blijken in veel buitenlandse met vergelijkbare verwachtingen een *fata morgana* (Grube, 2019).

Tegelijkertijd lijkt het vertrouwen in (top)ambtelijke managers kleiner te worden en is er twijfel over ambtelijke slagkracht. Ingegeven door dezelfde maatschappelijke transitie is er twijfel aangaande departementen en diensten, en hun leidinggevers, als het gaat om het boeken van resultaat. (Top)ambtelijke managers worden bijvoorbeeld gezien als ‘kaste zonder kennis’ (zie Noordegraaf & Van Dorp, 2021) en zijn ‘onderdeel van het probleem’ (Noordegraaf et al., 2020). Ze zouden te weinig inhoudelijke kennis van zaken hebben. Bovendien draagt de aanpak van is-

sues – of crises – niet zonder meer bij aan toenemend gezag. Dit is kracht bijgezet door de recente toeslagenaffaire (Tweede Kamer, 2021a) en het rapport ‘Klem tussen balie en beleid’ (Tweede Kamer, 2021b). Velen zijn geschrokken en trekken conclusies over de ‘staat van ambtelijk management’. De zoekende aanpak van COVID-19 en Groningen (gas, aardbevingen) dragen daaraan bij.

In deze spagaat, tussen hooggespannen verwachtingen en het gebrek aan vertrouwen in het waarmaken van verwachtingen, bevinden (top)ambtelijke managers zich. Het ontworstelen aan deze ongemakkelijke patstelling is de actuele professionaliseringsopgave. Dat moet gebeuren door zowel beter en krachtiger aan maatschappelijke opgaven te werken en resultaat te boeken, alsook door de politieke, professionele en maatschappelijke verwachtingen aangaande wat overheid en ambtenaren kunnen waarmaken, om te buigen. Complexe en omstrede maatschappelijke problemen moeten worden ‘opgelost’, maar zijn – als ‘wicked issues’ (conform Head & Alford, 2015) – niet oplosbaar. Frequin (2021) spreekt daarom over het omgaan met ‘lastige dilemma’s’ en bijna ‘onoplosbare puzzels’.

Vrij naar Wilensky (1964) betekent dat het volgende. Het betreft allereerst het verder werken aan professionele ruimte en standaarden die ambtelijke managers in staat stellen om met enige continuïteit en voorspelbaarheid aan lastige maatschappelijke opgaven te werken. Maatschappelijke opgaven moeten snel worden ‘aangepakt’ en politieke en maatschappelijke vragen moeten snel worden beantwoord, maar ‘wicked issues’ laten zich niet in een handomdraai oplossen. Het zal gaan om een langjarige beweging. Ten tweede gaat het om het verwerven, ontwikkelen en onderhouden van vaardigheden, kennis en expertise, waarmee vakinhoud, velden en verhoudingen ‘bespeeld’ kunnen worden. Het gaat om de combinatie van oude én nieuwe vaardigheden (’t Hart, 2014). In de combinatie van inhoudelijke kennis, alsook kennis van beleidsvelden en institutionele verhoudingen, van *Fach-* en *Dienstwissen*, van specialistische en generieke kennis, zit de kracht van (top)ambtelijke managers. Daarbij is ambtelijke kennis niet ‘smalle’ vakkennis, maar gaat deze over meerdimensionale kennis. Daarmee kunnen ze praktische wijsheid beoefenen. Tot slot omvat professionaliseren het tonen van leiderschap, met nadruk op maatschappelijk leiderschap, passend bij de dienstbaarheid van professioneel management (zie Frequin in dit themanummer). Die dienstbaarheid impliceert zowel werken aan oplossingen, inclusief de verantwoording die daarbij hoort, alsook tegenspreken, grenzen stellen en verwachtingen temperen (Frequin, 2017). Dit is een collectieve opgave die niet automatisch bij één organisatie of persoon belegd kan worden.

## 5. Overzicht van het themanummer

In dit themanummer actualiseren we de ‘staat van de (top)ambtelijke manager’. Via drie academische artikelen, een bijdrage uit de bestuurspraktijk en een column worden de uiteenlopende aspecten van de professionalisering van (top)ambtelijke managers belicht, zie tabel 1. Allereerst onderzoeken *Van den Berg & Belloir* de relatie tussen functionele politisering, de politisering van de ambtelijke *hearts and minds*, en partijpolitieke dynamiek. Met hun artikel illustreren zij de verwevenheid

Erik-Jan van Dorp, Jasmijn van Harten, Mirko Noordegraaf & Mark Frequin

tussen de ontwikkeling van het ambtelijke vak enerzijds en de politieke dynamiek anderzijds. Op basis van vragenlijsten en interviews concluderen zij onder andere dat politiek-strategische vaardigheden het afgelopen decennium belangrijker zijn geworden.

**Tabel 1**      *Overzicht themanummer*

<b>Bijdrage</b>	<b>Auteurs</b>	<b>Type bijdrage</b>	<b>Thema</b>
<i>Functionele politisering en politieke fragmentatie</i>	Caspar van den Berg & Alex Belloir	Academisch artikel	Relatie tussen politieke fragmentatie en politisering van (top)ambtelijke managers
<i>Vernieuwing van Vakmanschap</i>	Mirko Noordegraaf & Erik-Jan van Dorp	Academisch artikel	De professionaliseringsactiviteiten van de Algemene Bestuursdienst
<i>Publieke Manager 2030</i>	Zeger van der Wal	Column	Toekomst van (top) ambtelijke managers
<i>Te veel van het goede</i>	Jasmijn van Harten, Brenda Vermeeren & Carina Schott	Academisch artikel	Duurzame inzetbaarheid van (top)ambtelijke managers
<i>Op zoek naar publiek leiderschap</i>	Mark Frequin	Professioneel artikel	Leiderschap in de rijksdienst

Vervolgens duiden *Noordegraaf & Van Dorp* de ontwikkeling en effecten van de Algemene Bestuursdienst sinds zijn oorsprong in de jaren negentig. Door de oorspronkelijke bedoeling, de praktische werking, en de effecten van de ABD tegen het licht te houden zien zij dat de institutionele pogingen tot professionalisering van (top)ambtelijke managers in de rijksdienst zowel effectief als beperkt zijn gebleken. Ingeklemd tussen politiek en HRM zoekt de ABD vooral naar een professionele invulling van ambtelijke managers die onderdeel zijn van ambtelijke bureaucratieën maar die tegelijkertijd moeten beteugelen.

Waar de vorige bijdrage vooral terugblijkt, kijkt *Van der Wal* vooruit in zijn column over de toekomst van de Nederlandse (top)ambtelijke manager. Hij richt onze aandacht op het disruptieve karakter van veel maatschappelijke ontwikkelingen en wat dat betekent voor (top)ambtelijk werk. Ambtelijke managers moeten tegelijk 'bureaucraat, ondernemer en netwerker' kunnen zijn. Hij besluit met zeven grote opgaven voor topambtelijke managers, om bij de tijd te blijven.

*Van Harten, Vermeeren & Schott* verkennen vervolgens de duurzame inzetbaarheid van (top)ambtelijke managers in de rijksdienst. Zij laten de meerwaarde van MD-beleid gericht op duurzame inzetbaarheid zien maar waarschuwen tegelijkertijd voor onbedoelde effecten op zowel het niveau van de individuele (top)ambtelijke manager als van de rijksoverheid als organisatie. Zij theoretiseren de voor- en nadelen en gebruiken recente onderzoeksgegevens uit de Nederlandse context om hun betoog kracht bij te zetten. HRM in de publieke sfeer kan zich niet onttrekken aan politiek en bureaucratie.



Op basis van zijn zoektocht naar publiek leiderschap in de rijksdienst houdt topambtenaar *Frequin* tot slot de bestuurswetenschap een spiegel voor. Hij ontwikkelt een richtinggevend kompas voor leiderschap in de publieke sector met een tiental richtingen, tegen de achtergrond van indringende maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij gaat het volgens hem om onder andere het handelen in onzekerheid, het bewaken van lange lijnen en het meer gezicht en gevoel geven aan de overheid. Met het Kompas kan rekening worden gehouden met vijf magnetische velden: de turbulente tijd, de veeleisende samenleving, de complexiteit van de overheid, het politieke primaat en de persoonlijke dimensie van leiderschap. Ook doet hij aanbevelingen voor de bestuurswetenschap. De bestuurswetenschap moet zijns inziens meer aandacht geven aan de duivelse dilemma's waarmee topambtenaren worstelen. De professionalisering van (top)ambtelijke managers zou tevens gebaat zijn bij meer langdurig onderzoek dat niet alleen de mooie kanten maar tevens de schaduwzijden van leiderschap belicht.

Gezamenlijk laten de bijdragen zien dat verschillende perspectieven – politiek, bureaucratie, HRM en samenleving– nuttig en nodig zijn voor de invulling van het werk van (top)ambtelijke managers, voor de vormgeving van vaardigheden, vakmanschap en leiderschap. Ze laten tevens zien dat de perspectieven op elkaar betrokken moeten worden om het handelen 'beter' te maken, tegen de achtergrond van een veranderende context. Vooral het daadkrachtig aanpakken van maatschappelijke opgaven, maar tegelijkertijd het intomen van verwachtingen rond realisatiekracht, dat is een eigentijds professioneel vraagstuk. Ook zal het themanummer duidelijk maken dat er niet één instantie of institutie is die een exclusieve verantwoordelijkheid draagt voor het professionaliseren van (top)ambtelijke managers. Het is een vak apart dat alleen samen duurzaam kan worden georganiseerd.

## Literatuur

- Boer, M. den, & Noordegraaf, M. (2006). Verlangen naar het vak van topambtenaar: Opkomst en evolutie van de Algemene Bestuursdienst. *Bestuurskunde*, 15(3), 11-22.
- Dorp, E. J. van. (2022). *Senior civil servant's craftwork*. Dissertatie, Universiteit Utrecht [te verschijnen].
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic* (3rd edition). Polity Press.
- Frequin, M. (2017). *Tegenspraak graag*. Sdu Uitgevers.
- Frequin, M. (2021). *Kompas voor publiek leiderschap*. ABD.
- Grube, D. (2019). *Megaphone bureaucracy*. Princeton University Press.
- Hart, P. 't. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. NSOB.
- Head, B., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C., & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: Reward, competency, loyalty –and blame*. Oxford University Press.
- Larson, M. S. (1977). *The rise of professionalism*. University of California Press.
- Nieuwenkamp, R. (2003). *De prijs van het politieke primaat*. Eburon.
- Noordegraaf, M. (2007). From 'pure' to 'hybrid' professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6), 761-785.

Erik-Jan van Dorp, Jasmijn van Harten, Mirko Noordegraaf & Mark Frequin

- Noordegraaf, M. (2015a). *Public Management: Performance, professionalism and politics*. Macmillan.
- Noordegraaf, M. (2015b). Hybrid professionalism and beyond: (New) forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187-206.
- Noordegraaf, M. (2020). Protective or connective professionalism? How connected professionals can (still) act as autonomous and authoritative experts. *Journal of Professions and Organization*, 7(2), 205-223.
- Noordegraaf, M., & Dorp, E. J. van. (2021, 14 juli). Topambtenaren moeten juist generalisten zijn. NRC. Online via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/07/14/topambtenaren-moeten-juist-generalisten-zijn-a4050998>
- Noordegraaf, M. Schiffelers, M., Harten, J. van, Dorp, E. van, & Slothouwer, M. (2020). *Kwaliteit van mobiliteit: De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. USBO Advies.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Overmans, T., Noordegraaf, M., & Rynck, F. De. (2019). 'Meedoen is belangrijker dan winnen': Prijzen als exponent van de positieve bestuurskunde? *Bestuurskunde*, 28(3), 11-22.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform* (4e edition). Oxford University Press.
- Pool, E. (2021). *Macht en moed*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Steijn, B., & Knies, E. (Eds.). (2021). *Research handbook on HRM in the public sector*. Edward Elgar.
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen*. Prometheus.
- Tweede Kamer. (2021a). *Ongekend onrecht*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Tweede Kamer. (2021b). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Wal, Z. van der. (2016). De 21ste-eeuwse overheidsmanager. *Bestuurskunde*, 25(3), 78-89.
- Wilensky, H. (1964). The professionalization of everyone? *American Journal of Sociology*, 70(2), 137-158.