

## **Profiel van de moderne overheidsmanager**

### **de ‘gepassioneerde professional’**

Hans Berg

#### *Speciale omstandigheden stellen speciale eisen*

*De overheid is in vele opzichten bijzonder. Haar karakteristieke eigenschappen leiden tot ongewone werkomstandigheden die speciale eisen stellen aan de hoofdrolspelers (de topambtenaren en hun politieke bazen). In deze bijdrage concentreer ik mij op het profiel van die topambtenaren die in de directe nabijheid van het politieke machtscentrum hun belangrijke maar eveneens zware verantwoordelijkheid uitoefenen. Deze overheidsmanagers zo dichtbij het politieke vuur moeten wel ‘gepassioneerde professionals’ zijn om deze werkelijkheid goed te verstaan en er vanuit hun eigen ambtelijke verantwoordelijkheid effectief mee om te gaan.*

*In de eerste paragraaf geef ik een karakterschets van de overheid aan de hand van een korte beschrijving van de twaalf zogenaamde systeemkenmerken. In de tweede paragraaf leid ik uit deze kenmerken de extra profielvereisten van de overheidsmanager af (de basiseisen voor managers laat ik buiten beschouwing). Het zal geen verbazing wekken dat de overheidsmanager over zeer zware inhoudelijke competenties moet beschikken maar om echt succesvol te kunnen zijn, komt het nog op twee bijzondere bekwaamheden aan. Hij moet liefde koesteren voor de waarden van onze democratische rechtsstaat; deze liefde biedt het nodige tegenwicht tegen de diverse ongemakken die nu eenmaal aan het openbaar bestuur vastzitten. Op de tweede plaats dient de overheidsmanager over een groot talent voor ‘betrekkingen’ te beschikken. Dit talent stelt hem in staat ook onder gure omstandigheden emotioneel volwassen werkrelaties aan te gaan en te onderhouden.*

#### **Wat is er zo bijzonder aan de overheid?**

De overheid is er voor ons allen. Zij bestaat bij de gratie van alle burgers die deel uitmaken van de Nederlandse samenleving. Ter bevordering van een democratisch functionerende samenleving vervult zij vier essentiële functies: waarborgen van de rechtsorde, wegnemen en verzachten van marktperfecties, garanderen van een decent bestaan voor iedereen en het bevorderen van het collectieve tegenover het individuele belang. Op dit hoge abstractieniveau is er nog overeenstemming maar bij een verdere concretisering van deze functies worden belangrijke verschillen van mening zichtbaar. Behalve dat er niet één overheid bestaat, zijn de missie en strategie van de diverse overheden en de daarvan afgeleide taken (het ‘wat’) verre van eenduidig. Er is geen algemeen erkende ‘waarheid’ omtrent de diensten en producten van de overheid. Dit geldt eveneens voor het functioneren van de overheid als geheel en van de diverse overheidsorganisaties afzonderlijk (het ‘hoe’).

Over bijvoorbeeld de juiste taakafbakening tussen ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers wordt heel verschillend gedacht en gehandeld. Over de betekenis en plaats van 'de politiek' worden uiteenlopende stellingen betrokken.

*Vat vol tegenstrijdigheden*

Een computerfirma, een horecabedrijf maar eveneens Amnesty International hebben eenvoudige en daardoor duidelijke (hoofd)taken waarover geen misverstand kan bestaan. Bij de overheid ligt dat anders. De overheid waarborgt de openbare orde maar tevens een democratische rechtsstaat, beschermt het milieu maar bevordert eveneens de economische groei, biedt burgers maximale vrijheid maar moet de naleving van wetten en internationale verdragen wel afdwingen.

Deze taken zijn ieder van even groot belang maar ze zijn in een bepaald opzicht strijdig met elkaar. De overheid is als een vat vol tegenstrijdigheden. Een simpele boodschap ontbreekt. Dat is een handicap niet alleen in de richting van de burger, maar evenzeer in de richting van de bestaande en toekomstige medewerkers.

*De eigen aard van de overheid in twaalf kenmerken*

Al deze eigenaardigheden hangen samen met de overheidstaak en met het politieke stelsel en kunnen worden gerubriceerd in de volgende twaalf kenmerken (Berg: 1998):

- 1 *Overheidstaken missen een stevige, objectieve en wetenschappelijke basis. Hun grondslag is 'subjectief.*  
Bij de beschrijving van maatschappelijke vraagstukken zoals bijvoorbeeld criminaliteit of milieuvervuiling, bij de preventie en bestrijding van zulke ongewenste situaties in onze samenleving en bij de beleidsevaluatie ontbreken algemeen aanvaarde wetenschappelijke theorieën. Niet-wetenschappelijke normstellende kaders zoals religie, levensbeschouwing en politieke ideologie, hebben hun enigszins algemene geldigheid (vooralnog) verloren. Daarom kunnen zoveel verschillende interpretaties naast elkaar bestaan. Niemand kan zich met vrucht, met verwijzing naar een autoriteit (God, Ideologie of Wetenschap) op die enige echte interpretatie beroepen.
- 2 *Concrete beleidstaken zijn fundamenteel omstreden.*  
Bij alle aangestipte overheidsfuncties is op de een of andere manier het functioneren van onze samenleving aan de orde en daarmee ons eigen bestaan. Natuurlijk raakt niet elke overheidstaak iedere burger afzonderlijk, maar er zijn heel wat beleidsthema's die diep in het leven van grote groepen burgers doordringen. Vaak heeft het overheidsingrijpen effect op ons bestaan in de (verre) toekomst. Denk aan beslissingen over de Europese Unie, de infrastructuur (de Betuwelijn, de HSL, de uitbreiding van Schiphol en de tweede Maasvlakte), de privatisering van de sociale zekerheid en de sanering van milieubelastende bedrijfstakken (de varkenssector). Vraagstukken die het bestaan van praktisch alle burgers raken, zijn: de veiligheid op straat, het voorkomen en bestrijden van allerlei vormen van criminaliteit, het herstel en op peil houden van de werkgelegenheid, de bestrijding van armoede, het behoud van een leefbaar fysiek en geestelijk milieu, de bewaking van de volksgezondheid en het blijvend garanderen van de grondrechten voor iedereen.

Bekende vraagstukken zoals euthanasie, abortus, genetische manipulatie maar eveneens geweldstoepassing door de politie of door ons leger raken ons diep en roepen daarom onoverbrugbare meningsverschillen op. En toch vragen wij de overheid om op te treden!

Dat geldt zeker voor het tot stand brengen en handhaven van een gezonde economische situatie, want deze vormt zelf weer een belangrijke voorwaarde voor de vervulling van alle andere overheidsfuncties. De uitvoering van deze overheidstaak vergt soms draconische ingrepen (bezuinigingen!).

- 3 *Veel overheidstaken zijn 'onmogelijk' of controversieel; hierdoor zijn het ondankbare taken.*

Het lijkt er vaak op dat (groepen) burgers, ondernemingen en andere organisaties de problemen die ze niet zelf kunnen of willen oplossen op het bordje van de overheid deponeren. Zo wordt zij opgezadeld met op z'n minst ondankbare, maar vaak met moeilijk of geheel onoplosbare taken. Een grote kans op succes is in ieder geval uitgesloten. Voorbeelden van zulke 'onmogelijke taken' zijn: de vluchtelingenproblematiek, de verwerking en opslag van giftig afval, de verkeerscongestie en de drugsverslaving met alles wat daarbij hoort. En hier geldt weer dat ze niet alleen naar hun aard moeilijk op te lossen zijn, maar dat de definitie van het probleem en van de oplossing omstreden is.

Bij de aanpak van nogal wat kwesties zijn gelijktijdig belangrijke waarden in het geding die onderling strijdig zijn. Denk aan economische groei versus een schoon milieu en een goede werking van de binnenlandse markt versus handhaving van een sterke concurrentiepositie op de internationale markt. Bij dergelijke afwegingen ontbreekt elke objectieve norm en dat betekent dat er altijd minimaal één partij ontevreden zal zijn.

- 4 *De overheid heeft de plicht tot 'levering'.*

In beginsel beantwoordt de overheid de noden of wensen uit de samenleving. Overwegingen van effectiviteit (is het probleem oplosbaar) en doelmatigheid (past het bij het bestaande beleid) zijn zelden doorslaggevend om van productie / levering af te zien.

Bij kamermeerderheid en op grond van de honderden wetten en tientallen internationale verdragen zal de overheid moeten leveren, al komt het slecht uit of is er geen geld gereserveerd. Hierdoor is in de loop van de jaren een zeer breed assortiment overheidstaken ontstaan. Omdat zeer vele overheidstaken op een of andere manier met elkaar te maken hebben en meestal dezelfde burger betreffen, is onderlinge afstemming (tussen departementen, tussen overheden, etc.) noodzakelijk. Deze afstemming kost veel tijd en geld.

- 5 *Het geweldsmonopolie confronteert ambtenaren met een scherpe tegenstelling tussen de waarden en normen van de rechtsstaat en die van het privé-domein.*

Bij de vervulling van overheidstaken moet steeds opnieuw tussen op zich waardevolle maar strijdige belangen en gezichtspunten worden gekozen. De democratische waarden vrijheid en gelijkheid kunnen elkaar danig in de weg zitten. Maar hoe zorgvuldig de overheid moet afwegen, er moet wel 'geregeerd' worden.

Dat betekent dat er knopen moeten worden doorgelikt en beslissingen daadwerkelijk uitgevoerd, zo nodig met toepassing van dwang. De overheid heeft niet voor niets het geweldsmonopolie. Indien de overheid, daartoe democratisch gelegitimeerd, besluit in een bepaald geval ten behoeve van het collectieve belang het belang van de individuele mens te schaden (bijvoorbeeld uitzettingsbeleid vreemdelingenwet, arrestatie of onteigening), toont ze haar kille, afstandelijke, soms meedogenloze en onmenselijke gelaat. Politici die de eindverantwoordelijkheid dragen, maar vooral de vele ambtenaren die dergelijke besluiten moeten uitvoeren en heel direct worden geconfronteerd met het menselijk leed dat in zulke gevallen aan individuele burgers wordt toegebracht, komen hierdoor onder druk te staan.

- 6 *Om machtsconcentratie en –misbruik te voorkomen heeft de overheid zichzelf wettelijk tot de nodige zelfbeheersing verplicht. Zelfbinding dwingt tot zorgvuldigheid en voorzichtigheid maar leidt daardoor vaak tot langdurige procedures.*

Om anarchie te voorkomen, moet de staat kunnen regeren, maar de vrijheid van de burgers mag niet meer dan strikt nodig worden beknot, want tirannie moet worden vermeden. Soevereiniteit en vrijheid moeten op een evenwichtige wijze tot gelding worden gebracht. Dat is allesbehalve eenvoudig, want hier ontbreekt een éénduidige en objectieve norm. Wat is strikt nodig? Welk staatsbelang of maatschappelijk belang is groot genoeg om de individuele belangen van burgers te schaden en zelfs inbreuk op de diverse grondrechten van burgers te legitimeren? De overheid moet het evenwicht tussen deze twee, voor onze democratie zo essentiële, beginselen bewaren. Bij de tegenstelling die nu aan de orde is, is de overheid zelf als partij betrokken. Om niet tot tirannie te vervallen, moet zij de nodige zelfbeheersing opbrengen en daartoe zijn in het politieke stelsel enkele voorzieningen getroffen. Deze voorzieningen hebben gemeen dat ze het overheidsgezag dwingen om nog eens goed na te denken, te luisteren, advies te vragen, bezwaren weg te nemen, te argumenteren, te heroverwegen, voordat een definitief, vaak verstrekkend besluit kan worden genomen. Met deze voorzieningen bindt de overheid zichzelf en bevordert ze verantwoording en voorkomt ze machtsmisbruik.

Denk aan: (1) machtenscheiding, (2) wettelijk verplichte advisering / toetsing door gezaghebbende instituten als de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, (3) wettelijke procedurevoorschriften en (4) beperkte zittingsduur politieke ambtsdragers.

- 7 *Lekenbestuur is noodzakelijk voor de legitimiteit maar staat onder druk van de steeds verder oprukkende professionalisering.*

De oorspronkelijke betekenis van het woord ‘leek’ (behorend tot het volk) en de nieuwe betekenis (geen vakman) geven goed weer waarom ‘lekenbestuur’ zo’n belangrijk kenmerk is van het stelsel van de representatieve democratie. De eerste betekenis onderstreept het grote belang van aansluiting van de politicus met wat er in de maatschappij leeft. Door goed te kijken en te luisteren, krijgt en behoudt hij er een getrouw beeld van: een voorwaarde voor legitimiteit.

Door te veel nadruk te leggen op materiedeskundigheid zal zijn verstaanbaarheid slechts afnemen en zal de kloof tussen overheid en burger alleen maar groeien. In dit opzicht staan democratie en deskundigheid tegenover elkaar.

Maar de voortschrijdende professionalisering van onze maatschappij maakt het lekenbestuurders niet gemakkelijk. De behoefte aan gespecialiseerde kennis is groot en neemt steeds verder toe. Bestuurders moeten zich vanzelfsprekend voldoende kennis eigen maken om oordelen te kunnen vellen, maar de deskundige ambtenaren moeten hen hiertoe in staat stellen. Op dit punt zijn bestuurders in zeer belangrijke mate aangewezen op hun ambtenaren.

- 8 *Openbaarheid vormt een essentiële voorwaarde voor een democratie maar heeft eveneens ongewenste bijwerkingen.*

In de grondwet is vastgelegd dat de publieke zaak openbare bespreking en behandeling verdient. De vergaderingen van het parlement, van de Provinciale Staten en van de Gemeenteraad zijn openbaar. De Wet Openbaarheid van Bestuur stelt bovendien regels die moeten garanderen dat de burger al in het stadium van de beleidsvoorbereiding de beschikking kan krijgen over de informatie die hij nodig heeft om het beleidsproces te beïnvloeden. Tenslotte profiteren de burgers direct maar toch vooral indirect via de nieuwsmedia van de vrijheid van meningsuiting en van het recht om inlichtingen en denkbeelden door te geven.

Een vrije pers is essentieel voor een goed functionerende democratie (informatiefunctie, expressiefunctie en horzelfunctie). Maar openbaarheid heeft enkele ongewenste bijwerkingen. De overheid functioneert in een glazen huis en het is nu eenmaal zo dat voornamelijk negatieve kwesties nieuwswaarde hebben. Hierdoor wordt alles wat niet goed gaat, benadrukt en blijft het zeer vele dat vlekkeloos verloopt, buiten beeld. Daarnaast stimuleert openbaarheid oppervlakkigheid, populisme en machtsspelletjes.

- 9 *Bij de overheid neemt machtsuitoefening extra grote proporties aan en dit blijft niet zonder gevolgen.*

De overheid moet regeren en heeft niet alleen het recht maar eveneens de plicht om bindende besluiten te nemen, deze uit te voeren en daarbij zo nodig macht uit te oefenen. De eerste drie systeemkenmerken laten geen andere keus. De burger is hier het object van eventueel noodzakelijke en legitieme machtsuitoefening. Maar binnen het openbaar bestuur zelf wordt ook macht uitgeoefend: bij politici en ambtenaren in eigen kring en tussen beide groepen. Macht is (in geweldloze en fatsoenlijke gedaante) een onontbeerlijk en legitiem middel om actoren over de streep te trekken en om er zodoende de vaart in te houden en de uiterst gecompliceerde beleidsprocessen te doen uitmonden in besluiten en in daden.

Maar onze houding tegenover macht is dubbel, om niet te zeggen hypocriet. Velen wijzen macht resoluut af als onethisch: dwang en onderdrukking zijn immers verwerpelijk. Maar in het 'normale' dagelijks leven (zowel in het privé-bestaan als in het werk) wordt macht voortdurend uitgeoefend! Macht is vies maar in het gewone leven en in het bijzonder bij de overheid alomtegenwoordig!

Hoe het zij, macht wordt zeker niet als een 'normaal' productiemiddel beschouwd maar roept nog steeds negatief-emotionele reacties op en zodoende wordt het publieke domein waar macht zo'n dominante rol speelt, met dit negatieve stempel bezwaard.

- 10 *De logisch-rationele beheersbaarheid van beleidsprocessen is zeer beperkt.*  
Hoe waardevol en noodzakelijk de diverse wetenschappen bij de analyse van maatschappelijke vraagstukken en bij het ontwerp van oplossingen ook zijn, bij de besluitvorming en implementatie zijn feiten en wetenschappelijke logica niet langer alleen zaligmakend: betrokken partijen oefenen macht uit om het eigen gelijk te krijgen en de eigen positie te verstevigen. Beleidsprocessen krijgen hierdoor en door de voortdurend veranderende omstandigheden en de lange procesduur een onvoorspelbaar verloop en ontglippen de bedrijfsmatige rationaliteit.
- 11 *De relatie tussen de overheid en haar burgers is gecompliceerd en stemt niet overeen met de idealen van de markt.*  
Natuurlijk moet de overheid er alles aan doen om haar burgers zo goed mogelijk te 'bedienen' (en hier is nog veel te winnen) maar van een leverancier-klantrelatie is veelal geen sprake. In alle gevallen waarin het collectieve belang strijdig is met het belang van een individuele staatsburger zal deze zich slecht bediend voelen. Maar dit is en blijft onontkoombaar.
- 12 *De relatie tussen politici en ambtenaren is speciaal; zij komt niet overeen met eenvoudige hiërarchische werkrelaties.*  
In de werkrelatie tussen het politieke bestuur en de ambtelijke top is, ondanks een formele onderschikking van laatstgenoemde, de feitelijke machtsafstand gering en de wederzijdse afhankelijkheid groot. Deze werkelijkheid is voor velen moeilijk hanteerbaar en roept spanningen en frustraties op.  
Er gaapt tussen beide werelden nog veel te vaak een diepe kloof. De betrekkingen tussen de politieke bestuurders en de topambtenaren met wie zij dagelijks verkeren, vormen de 'achilleshiel' van elke overheidsorganisatie. Deze betrekkingen zijn van vitaal belang en uiterst kwetsbaar.

#### *Een tweeledig signalement*

Zoals bij de meeste markante persoonlijkheden het geval is, heeft de overheid naast waardevolle en positieve karaktertrekken enkele bijzonder onaangename eigenschappen: ze heeft een tweeledig signalement.

Voor de beschrijving van het eerste, positieve gedeelte komt de overheid als hoeder van de zogenaamde 'rechtsstatelijke' waarden en normen naar voren. Deze liggen ten grondslag aan de hiervoor genoemde vier overheidsfuncties en aan het stelsel van parlementaire democratie en komen hier uit voort. Het zijn: vrijheid, (rechts)gelijkheid, gerechtigheid, rechtszekerheid, bestaanszekerheid, solidariteit, legaliteit, zorgvuldigheid, transparantie en verantwoording. Het is de wettelijke en morele plicht van de overheid om deze waarden en normen te garanderen en bovendien moet zij ervoor zorgen dat er tussen deze, vaak strijdige, waarden en normen een evenwicht wordt gevonden en gehandhaafd blijft. Dit is de mooie, positieve kant van het signalement.

De kwetsbaarheden, zwakheden en onhebbelijkheden van diezelfde overheid vormen de negatieve kant, deze hebben – helaas – een grotere bekendheid dan de positieve kant en kwamen bij de beschrijving van de twaalf kenmerken reeds naar voren. Ik vat de belangrijkste kort samen. Overheidstaken missen een stevige, objectieve en gemeenschappelijke basis, zijn fundamenteel omstreden en vele zijn 'ondankbaar'.

Het zeer uitgestrekte assortiment leidt tot hoge coördinatielasten. Onder andere het geweldsmonopolie confronteert overheidsdienaren met scherpe tegenstellingen tussen de normen van de rechtsstaat en die van het privé-domein. De overheid moet op basis van macht besluiten nemen en dit wordt als negatief ervaren.

Het kenmerk 'zelfbinding' dwingt tot zorgvuldigheid en voorzichtigheid, maar uit zich vooral in de lengte van looptijden en afhandelingstermijnen: democratie kost tijd en geld!

Openbaarheid heeft enkele ongewenste bijwerkingen die het imago van de overheid niet bepaald opvijzelen. De bedrijfsmatig-rationele beheersbaarheid van beleidsprocessen is beperkt. Het feit dat burgers in de meeste gevallen geen klant van de overheid zijn maar dat de marktmetafoor zo populair is, levert diverse spanningen op. En ten slotte is de relatie tussen de politieke bestuurders en hun topambtenaren even vitaal als kwetsbaar.

Deze eigenschappen maken de overheid tot wat ze is. Zij bepalen haar identiteit en zijn zo innig met het wezen van de overheid verbonden dat ik ze als 'systeemkenmerken' beschouw. Ze functioneren als krachtige zenders die niet ophouden hun doordringende invloed op mensen en organisaties uit te oefenen en die niet zachter kunnen worden gezet of kunnen worden uitgeschakeld.

In de volgende paragraaf zal ik aangeven wat deze typische eigenschappen van de overheid nog extra van de overheidsmanager vragen. Aan de 'basiseisen' die voor elke manager gelden moet vanzelfsprekend worden voldaan maar deze zijn voor een succesvol functioneren en presteren binnen de overheid ontoereikend.

### **De noodzakelijke 'extra' profielkenmerken**

Bovenop de 'normale' competenties waarover iedere manager moet beschikken worden nog extra eisen gesteld aan die overheidsmanagers die dichtbij het politieke machtscentrum hun functie uitoefenen. De basiseisen voor managers laat ik bijna helemaal buiten beschouwing. Ik zal mij in hoofdzaak op deze extra vereisten richten. Maar voordat deze overheidsprofielkenmerken kunnen worden beschreven, moeten nog een tweetal kwesties aan de orde komen. Het gaat om de duurzaamheid van de aangeduide systeemkenmerken van de overheid en om een belangrijk communicatie-concept.

#### *Hoe duurzaam zijn de systeemkenmerken?*

De blik is op de toekomst gericht. Het is van belang om te weten of de systeemkenmerken in de toekomst hun grote invloed zullen blijven uitoefenen. Absolute zekerheid bestaat natuurlijk niet maar ik kan me niet voorstellen dat de vier genoemde overheidsfuncties kunnen verdwijnen. Evenmin kan en wil ik me voorstellen dat de parlementaire democratie wordt afgeschaft. Aangezien beide gegevenheden (de aard van de overheidsfuncties en –taken en de aard van het politieke stelsel) het wezen uitmaken van de overheid en de systeemkenmerken voortbrengen, zullen deze in de toekomst blijven bestaan. Het ideële, morele en normatieve karakter van overheidstaken kan nooit worden afgeschaft en evenmin kan dat met de 'wetten' van het politieke systeem: de zogenaamde 'politieke rationaliteit'.

Maar wat zal de invloed zijn van al de ontwikkelingen die op onze samenleving afkomen (immigratie, multiculturaliteit, secularisatie, individualisering, toenemend belang ICT, etc.)?

Vanzelfsprekend raken zij het openbaar bestuur maar wat betekenen ze voor de profielvereisten van de overheidsmanager? Het is hier niet de plaats voor een uitgebreide analyse van al deze ontwikkelingen maar in mijn visie komen ze in de volgende vier punten samen.

### a Differentiatie en diversiteit

Welvaartsgroei, stijgend opleidingsniveau en professionalisering van de samenleving hebben geleid tot een sterke en nog toenemende arbeidsdeling, specialisatie en differentiatie. De zo ontstane talrijke beroepsgroepen en functiegroepen hebben hun eigen (beperkte) kijk op de wereld en hanteren een eigen taal (jargon).

Immigratie, het mondiale verkeer van mensen en de verspreiding van kennis en informatie (ICT) geven samenlevingen een multicultureel karakter. De met deze culturen verbonden stelsels van waarden en normen worden zichtbaar en komen in het publieke debat. De zich aldus openbarende diversiteit is ook een vorm van differentiatie.

### b Egalisatie en autoriteitsverlies

De 'nieuwe' (professioneel en/of cultureel) onderscheiden groeperingen, partijen en instituten (zie punt a.) rukken op en versterken hun identiteit en machtspositie. Daarentegen hebben vooral de traditionele en gevestigde instituties (overheid, kerk en vakbond) hun posities aanzienlijk zien verzwakken. Met name de vanzelfsprekendheid van hun gezag is sterk afgenomen. Zo worden de feitelijke machtsverschillen tussen de belangrijkste maatschappelijke actoren kleiner (egalisatie).

### c Waardenpluriformiteit

Waarden, essentieel voor mens, samenleving en wereld, al dan niet gerepresenteerd door de hiervoor aangeduide instituten (denk aan religies, ideologieën en rechten van de mens, de burger, het kind, het dier, sociale rechten, etc.) komen als gevolg van de vorige twee ontwikkelingen naast elkaar te staan. Waardenhiërarchie wordt tenminste ter discussie gesteld en maakt steeds meer plaats voor waardenpluriformiteit. Mooie illustraties van deze beweging zijn de debatten over de positie van de vrouw binnen orthodox religieuze samenlevingen (kerk, staat en individu) en het relatieve belang van de drie beroemde idealen van de Franse Revolutie: vrijheid (privacy, zelfontplooiing, zelfverwerkelijking en autonomie/onafhankelijkheid), gelijkheid (gelijkwaardigheid, wederzijds respect) en broederschap (solidariteit, loyaliteit, verbondenheid, gebondenheid).

### d Coproductie, interdependentie en intelligente besturing

In ieder geval één ding blijft onveranderd en dat is het menselijk streven naar steeds verder toenemende welvaart. De inspanningen die hiervoor zullen moeten worden geleverd ('maatschappelijke productie') vereisen coproductie van volledig van elkaar afhankelijke maatschappelijke actoren (nationaal en internationaal, publieke en private). Bedoelde maatschappelijke productie vraagt een intelligente besturing waarbij machtsuitoefening noodzakelijk is en blijft.



Gelet echter op de verkleining van de machtsafstanden tussen de maatschappelijke actoren (nationaal en internationaal) zal nog veel meer aandacht moeten worden geschonken aan legitimering van het overheidsoptreden.

Dit korte uitstapje langs enkele belangrijke algemene ontwikkelingen laat markante overeenkomsten zien tussen de geschetste macro-bewegingen en de systeemkenmerken van de overheid. Dit betekent dat ze in dezelfde richting wijzen ten aanzien van de 'extra' profielkenmerken.

Voordat ik deze profielkenmerken kan beschrijven is nog een beknopte toelichting op een belangrijk communicatie-concept noodzakelijk.

### *Inhoud en betrekking*

Communicatie tussen mensen is pas geslaagd indien de ontvanger dezelfde betekenis toekent aan de ontvangen boodschap (inhoud) als de zender bedoelde.

De uitspraak: "ik vind dat je het niet onaardig gedaan hebt!" kan een zeer groot compliment inhouden maar kan eveneens een uiting zijn van teleurstelling. Hoe de boodschap (deze uitspraak) moet worden opgevat wordt bepaald door de betrekking tussen de communicerende personen.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen *de inhoud* van een bericht, *de betekenis* die daaraan moet worden toegekend en *de betrekking* tussen de partijen (Watzlawick: 1991).

Is de betrekking voor beiden duidelijk, is beider beoordeling van hun relatie identiek, enzovoort? Hoe zien ze zichzelf maar ook elkaar en hoe denken ze dat de ander hem of haar ziet? De antwoorden op onder meer deze vragen zijn van grote invloed op de betekenis die aan een uitspraak wordt toegekend.

Indien de boodschap volkomen eenduidig en onbetwistbaar is, speelt de betrekking tussen de communicerende personen voor een correcte interpretatie van het bericht geen rol maar naarmate de meerduidigheid en de interpretatieruimte toenemen, wordt het betrekkingaspect steeds belangrijker. En hier ligt de verbinding van dit communicatieconcept met het onderwerp van deze bijdrage: de competenties van de overheidsmanager.

De systeemkenmerken van de overheid maken dat de inhoud van menige boodschap op zeer uiteenlopende wijzen kan worden begrepen. Om tot een effectieve communicatie te komen, zal de overheidsmanager extra moeten investeren in de betrekkingen met zijn beleids- en dus (!) communicatiepartners. Natuurlijk is er bureau-politieke strijd (tussen ambtenaren) en is er bewuste miscommunicatie maar dit mag geen regel zijn!

Bij de nu volgende beschrijving van de extra profielkenmerken van de overheidsmanager – de basiseisen voor managers laat ik buiten beschouwing - zal ik in navolging van Meijering & Slagter (2001) twee soorten bekwaamheden onderscheiden. Het gaat om competenties die met de inhoud van de functie vervulling samenhangen (*inhoudelijk functioneren*) en om competenties die het functioneren op betrekkingniveau betreffen (*persoonlijk en interpersoonlijk functioneren*).

Zoals de meeste profielen is dit deelprofiel een (normatieve) beschrijving van een ideaal. Er bestaan waarschijnlijk maar weinig mensen die aan alle vereisten voldoen. Maar idealen zijn onontbeerlijk: ze geven richting en bieden inspiratie.

### *Inhoudelijke profielkenmerken*

Het is een bewuste en weloverwogen beslissing van de overheidsmanager om zich in zo'n topfunctie aan de overheid te binden. Deze keuze houdt in dat hij of zij <sup>voetnoot\*</sup> de karakteristieke eigenschappen van de overheid door en door kent en deze als uitgangspunt voor het functioneren van de overheid en voor haar handelen beschouwt. Zie hiervoor de twaalf systeemkenmerken.

De vooraanstaande positie die de overheidsmanager bekleedt, verplicht haar om, in onmiddellijke onderschikking aan het politieke bestuur, alles te doen om het democratisch stelsel zoveel als mogelijk te beschermen juist ook tegen haar eigen kwetsbaarheden en onvolkomenheden. Deze zijn bij de behandeling van de twaalf systeemkenmerken aan de orde gekomen.

Zij beheerst de beginselen van het Nederlandse staatsrecht en van de bestuurskunde en is democraat 'in hart en nieren'.

Behalve door de beginselen van behoorlijk en rechtvaardig bestuur laat zij zich door het waardenpluralisme leiden. Deze gezindheid stelt haar onder meer in staat om de politieke rationaliteit naast de beleidsinhoudelijke, de staatsrechtelijke en de economische rationaliteit als gelijkwaardig te beoordelen.

Zij bevordert dat het politieke primaat juist in de dagelijkse praktijk tot gelding komt: bij te voorziene botsing van belangen of gezichtspunten zorgt de overheidsmanager ervoor dat de noodzakelijke afweging en mogelijke verzoening op het politieke niveau plaatsvinden.

De overheidsmanager heeft affiniteit met de beleidsterreinen waarvoor zij de (ambtelijke) eindverantwoordelijkheid draagt en voelt zich er emotioneel bij betrokken. Maar dat is niet genoeg.

Zij moet de rol van 'sparringpartner' vervullen en zal zich over de inhoudelijke kwaliteit van de prestaties van haar professionals een oordeel moeten kunnen vormen. Weliswaar is en blijft de leidinggevende voor haar beoordeling volledig van haar deskundige medewerkers afhankelijk, toch kan zij juist door haar distantie, haar brede kijk en haar integrerend vermogen uiterst relevante vragen stellen en zo de kwaliteit van het werk verhogen. Op deze wijze voegt zij als leidinggevende belangrijke waarden toe en zal haar gespecialiseerde medewerker haar ook tussentijds graag consulteren.

- Zij beschikt over het vermogen abstract, logisch en analytisch te denken, is in staat om complexe situaties en feiten in verschillende conceptuele modellen te integreren en kan omgekeerd een dergelijk abstract model vertalen in concrete praktijk.
- Zij kan schaken op vele borden tegelijk.
- Zij beschikt over een veelzijdige en diepgaande managementervaring en heeft een aan haar leven en werk getoetst normen- en waardensysteem.
- Juist de combinatie van deze bekwaamheden verschaffen haar inzicht en overzicht. Visie en intuïtie spelen bij haar oordeelsvorming een belangrijke rol.
- Zij beschikt over een onafhankelijkheid van denken en is in staat op basis van eigen weloverwogen meningen indien nodig tot afwijkende conclusies te komen. Zij streeft consensus na maar verloochent zichzelf niet.

---

\* Het zou de kwaliteit van het openbaar bestuur ten goede komen indien meer vrouwen dergelijke leidinggevende functies zouden bekleden. In het vervolg geef ik uitsluitende de vrouwelijke variant weer.

- Onzekerheid, complexiteit, gebrek aan informatie en uiteenlopende visies en standpunten in haar omgeving vormen geen belemmering voor haar oordeelsvermogen. Zij heeft feeling voor het 'haalbare' maar eveneens de kracht en de 'guts' om zich voor het noodzakelijke in te zetten.
- Een succesvolle overheidsmanager is per definitie ambitieus. Haar persoonlijke ambities spelen echter geen rol bij het verrichten van haar taak.
- De overheidsmanager weet als geen ander dat de rechtsstatelijke waarden en normen soms strijdig zijn met de bedrijfsmatige. Zij bevordert een zorgvuldige afweging van beide categorieën en voorkomt dat de makkelijk meetbare de waarden zonder getal overrompelen.
- Het afwegen van op zich zelf legitieme maar onverzoenbare belangen of zaken vormt één van de kernen van leidinggeven en vergt een zekere distantie. Dit afstand nemen en het vermijden van persoonlijke identificatie met belangen en posities zijn noodzakelijk voor het verkrijgen en behouden van overzicht (de helikopterview).

### *(Inter)persoonlijke profielkenmerken*

De complexiteit binnen het openbaar bestuur is zeer groot. De twaalf kenmerken bieden hiervoor een verklaring. De overheidsmanager beschikt over de competenties om met deze complexiteit om te gaan, zowel in het eigen functioneren (intra-persoonlijk) als in haar werkrelaties (inter-persoonlijk). De onaangename eigenschappen van de overheid veroorzaken spanningen en onplezierige gevoelens binnen het overheidsapparaat (Berg: 1998). Deze hebben een ongunstige invloed op het functioneren (demotivatie en stressgerelateerd arbeidsverzuim) en op de prestaties (Meyer: 2003). Hier ligt de extra opdracht voor de overheidsmanager: zij moet namens het politieke gezag presteren, output leveren maar zij moet daarenboven de onaangename en disfunctionele effecten van de twaalf systeemkenmerken op het functioneren van de overheidsorganisatie (throughput) zoveel mogelijk voorkomen en verzachten. Hierbij komt het vooral op haar (inter)persoonlijke bekwaamheden aan, uiteraard steeds in wisselwerking met de inhoudelijke.

- Naast deze in de vorige paragraaf aangeduide inhoudelijke competenties heeft zij een brede algemene ontwikkeling en staat zij met beide benen in het gewone dagelijkse leven. Dit maakt haar herkenbaar en 'aanraakbaar': essentiële voorwaarden voor succesvolle communicatie!
- De combinatie van haar analytische en conceptuele bekwaamheden met haar veelzijdige managementervaring verschaft haar een basaal zelfvertrouwen (niet te verwarren met arrogantie). Hierdoor heeft zij slechts een geringe behoefte aan uitingen van waardering en beschikt zij over een stevig incasseringsvermogen. Geldingsdrang en het streven naar persoonlijke roem zijn haar vreemd. Zij vindt bevrediging in het werk ook zonder direct aanwijsbare successen en ondanks eenzaamheid, kritiek, teleurstelling, vertraging, onzekerheid, conflicten enzovoort.
- De overheidsmanager kent haar sterke en zwakke kanten, organiseert constructieve kritiek en onderhoudt hiervoor enkele vertrouwelijke relaties (binnen en buiten haar organisatie!), en beschikt over de capaciteit om eigen emoties te herkennen (emotionele intelligentie).

- Een belangrijke voorwaarde voor succes is de bekwaamheid te reflecteren op het eigen gedrag en op de effecten daarvan op anderen (om daar vervolgens iets mee te doen!!). Zij heeft een grote ontvankelijkheid voor stemmingen en gevoelens van anderen en kan zich daar goed in verplaatsen.
- Haar identificatie met en betrokkenheid bij de democratische waarden en de doelstellingen van de overheid en haar integriteit (het 'voorleven' van strenge normen zowel privé als op het werk) geven haar gezag.
- Zij realiseert zich in hoge mate afhankelijk te zijn van (de medewerking van) anderen, kan goed luisteren en samenwerken maar verliest haar eigen identiteit niet.
- Hoewel zij deze anderen niet heeft uitgekozen, het tot stand brengen van een goede werkrelatie is noodzakelijk en behoort (eveneens) tot haar verantwoordelijkheid. Het streven moet erop gericht zijn een verstandhouding te realiseren, waarin bekendheid met elkaars eigen- en (on)aardigheden, wederzijds respect en vertrouwen doorslaggevend zijn.
- Aangezien de feitelijke machtsafstand in de relaties met haar beleidsactoren gering is of volledig ontbreekt, zal de overheidsmanager niet op basis van haar *positie* (qualitate qua) maar op basis van argumenten en haar *persoonlijke* kwaliteiten de anderen moeten meekrijgen.
- Als één van de partners in de 'mariage de raison' met het politieke bestuur kent zij de verbintenis door en door. Zij kent beide werelden goed, is zich van de spanningen in de relatie bewust en stelt alles in het werk om de werkrelatie met bestuur te verbeteren.
- De overheidsmanager heeft tot taak de aan de bestaande machtspositie van het ambtelijke apparaat verbonden risico's voor het democratische gehalte van de besluitvorming, zoveel mogelijk te verkleinen door een intensieve en open communicatie tussen beide subsystemen.
- Als topadviseur van haar bestuurder is de overheidsmanager zeer goed op de hoogte van de belangrijke (beleids)onderwerpen, waarmee haar bestuurder op zijn vier fronten (de beleidsobjecten in de samenleving, zijn politieke partij, het bestuur waarvan hij deel uitmaakt en het ambtelijke apparaat waarvoor hij de politieke verantwoordelijkheid draagt) moet zien te overleven. Bij haar advisering houdt zij met ieder van deze, soms tot uiteenlopende conclusies leidende realiteiten rekening.
- Dit betekent, dat de overheidsmanager, naast een uitgebreid netwerk van contacten, over een zeer goed ontwikkeld politiek inlevingsvermogen moet beschikken. Zij kent het spel en de machtsverhoudingen binnen de fractie en het bestuur, waarvan haar politieke baas deel uitmaakt en adviseert hem mede vanuit deze achtergrond. Bij haar advisering dient zij, binnen de democratische en ethische normen, ook de politieke carrière van haar bestuurder zo goed mogelijk.
- Een goed ontwikkelde, algemeen politieke belangstelling, een fijne neus voor wat er politiek speelt en voor wat wel en wat niet relevant is, is onontbeerlijk. Om goed op de hoogte te zijn en te blijven met de politieke agenda, is een geregeld contact met raads-, staten- en kamerleden noodzakelijk.

Overheidsmanagers moeten aan diverse, soms tegenstrijdige eisen voldoen. Ze moeten leiderschap tonen, moeten visionair zijn maar moeten tegelijkertijd ruimte geven, goed luisteren en anderen stimuleren. Ze moeten ervoor zorgen dat genomen besluiten worden uitgevoerd en afspraken worden nagekomen maar zijn ook verantwoordelijk voor een aangenaam werkklimaat. Ze moeten het politiek primaat tot gelding brengen en hun gespecialiseerde beleidsmedewerkers gemotiveerd houden.

Ditzelfde politieke primaat maakt het de overheidsmanager soms moeilijk wanneer zij haar best doet om burgers, instellingen, intermediaire organisaties of belangengroepen invloed te verlenen op het beleid.

Kortom, overheidsmanagers moeten aan zeer uiteenlopende en soms strijdige eisen voldoen en zijn gebonden aan diverse loyaliteiten. Daarenboven ontbreken algemeen aanvaarde en objectieve prestatienormen (zoals omzet of rendement). Het blijft vaak onduidelijk of de overheidsmanager wel of niet de juiste beslissing heeft genomen. Dit ontbreken van een algemeen aanvaard ijkpunt compliceert het functioneren van overheidsmanagers.

En zo staat de geloofwaardigheid van de overheidsmanager in haar werkrelaties met het politieke bestuur, met haar collega's, met haar medewerkers, met haar partners in de samenleving ('het veld') en met de burgers voortdurend onder druk. Om een dergelijke functie succesvol te kunnen (blijven) vervullen moet de overheidsmanager natuurlijk een professional zijn, maar vooral een *gepassioneerde* professional. De hartstocht betreft primair (het voortbestaan van) onze democratische rechtsstaat en alles wat daaraan vastzit maar tevens de zorg voor emotioneel volwassen werkrelaties (optimaal functioneren op betrekkningsniveau).

Dit hoofdstuk is gepubliceerd in: Meindert Slagter e.a. (red.).(2004) *De gepassioneerde professional*. Assen: van Gorcum.

### Literatuur

Berg, A.H. (1998). *De eigen aard van de overheid*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Meyer, O.M.T. & A.J. Middel (2003). *Leiding geven aan ambtelijke professionals:*

*Voorkomen van stress en burnout in een politieke context*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Meijering, Frits & Meindert Slagter (2001). Competentie en employability.

*Sociale interventie*, 10 (1), 25-37.

Watzlawick, P., J. Beavin & D. Jackson, (1991). *De pragmatische aspecten*

*van de menselijke communicatie*. Houten/Antwerpen: Bohn Stafleu Van Loghum.