



Nieuwe operationele duiding van ambtelijk vakmanschap als dynamisch concept binnen het rijk: wie denkt met ons mee?

Wanneer doen wij als ambtenaren ons werk goed? En welke randvoorwaarden zijn daarvoor nodig? Nu, op de drempel van de privaatrechtelijke 'normalisering' van de ambtenaar, is het hoog tijd om het begrip ambtelijk vakmanschap nieuw leven in te blazen. En, met de maatschappelijke opgave als centraal uitgangspunt, vervolgens ook levend te houden. Niet als een volgend statisch ijkpunt, maar als operationele invulling van een dynamisch concept. Directie Ambtenaar en Organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is met dit vraagstuk aan de slag gegaan.

Inleiding

De ontwikkelingen in de maatschappelijke en politieke context gaan steeds sneller en er ontstaat steeds meer complexiteit door toenemende onderlinge verbanden wereldwijd. Technologische mogelijkheden en daarmee de beschikbaarheid van informatie groeien exponentieel. Tegelijkertijd neemt de afhankelijkheid van technologie alleen maar toe. Er gaan grote verschuivingen op de arbeidsmarkt ontstaan en competenties als communicatievaardigheden, procesvaardigheden, analytisch vermogen (data-analyse), ict-vaardigheden en technologisch inzicht worden belangrijker. De druk om meer grensloos samen te werken aan complexe maatschappelijke opgaven neemt toe, en daarmee de vraag naar een multidisciplinaire aanpak. Grensloos binnen en tussen publieke organisaties, maar ook tussen overheid en maatschappij, ambtenaar en burger.

De toenemende complexiteit werkt door in het dagelijks werk en stelt steeds hogere, soms tegenstrijdige eisen aan ambtenaren. De verwachting dat een individuele ambtenaar hier allemaal tegelijkertijd aan voldoet, is niet reëel. Daarom wordt een diverse samenstelling van teams belangrijker, zodat de individuen in het team elkaars expertise aanvullen en elkaar versterken. Ook het organiseren van het werk vraagt in toenemende mate dat we de maatschappelijke opgave centraal stellen en het grensloos samenwerken aan die maatschappelijke opgave stimuleren in plaats van belemmeren.

Ambtelijk vakmanschap als dynamisch concept; noodzaak tot operationalisering

Bovenstaande ontwikkelingen vergen een nieuwe operationele duiding van ambtelijk vakmanschap als een dynamisch concept. Paul 't Hart wees in zijn visie op ambtelijk vakmanschap anno 2014¹ al op de 'tsunami' aan omgevingsdynamiek, bestuurlijke turbulentie, de noodzaak tot balanceren tussen overheidsrollen en interactief besturen in de netwerksamenleving. Hij gaf daarbij zowel

invulling aan de 'ambtelijke organisatie 3.0', met een levende cultuur gericht op permanente verbetering, als aan de 'ambtelijke professional 3.0'. Waardevolle inzichten die als zodanig binnen het openbaar bestuur zijn omarmd, maar de operationele invulling daarvan lijkt binnen het rijk achter te blijven.

Er gebeurt weliswaar veel binnen en tussen de verschillende ministeries en er zijn rijksambtenaren die met veel bevologenheid het voortouw hierin nemen. Maar die bevologenheid is geen gemeengoed. Wij hebben als werkgever rijk geen algemeen gedeeld beeld over wat we nu en in de nabije toekomst onder ambtelijk vakmanschap verstaan en wat ervoor nodig is om dat tot verdere bloei te laten komen. En dat lijkt toch op zijn minst een noodzakelijke randvoorwaarde om vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de rol van werkgever rijk de juiste sturing te geven, de juiste kaders te scheppen en belemmeringen weg te nemen.

De focus lijkt binnen het rijk bovendien te liggen op de beleidsfunctie, terwijl die slechts 11% uitmaakt van het gehele functiepalet van beleid, toezicht, uitvoering en bedrijfsvoering. Binnen de ministeries is aandacht besteed aan de vier overheidsrollen van het NSOB kwadrantenmodel: de rechtmatige overheid (*legitiem, rechtmatig*), de presterende overheid (*doelmatig, resultaatgericht*), de netwerkende overheid (*netwerkend, verbindend, onderhandelend*) en de responsieve overheid (*verkennend, empatisch, ondersteunend*)². Ook is er een visie ontwikkeld op publiek leiderschap³. De organisatorische operationalisering, waar onder de inrichting van het proces, de inrichting van teams en de benodigde organisatorische randvoorwaarden is tot nu toe echter onderbelicht gebleven⁴. Een integrale benadering, waarbij recht wordt gedaan aan de diversiteit aan functies, kan een duidelijke meerwaarde leveren.

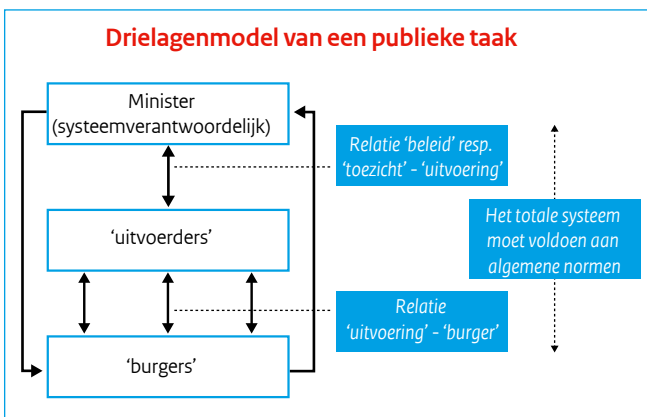
De maatschappelijke opgave centraal en het daarbij gevoelde ongemak

Kenmerkend voor het werk van de ambtenaar is het leveren van een publieke waarde. Dit zou zich – volgens de huidige inzichten – moeten uiten in de gerichtheid op het leveren van bijdragen aan de maatschappij vanuit een maatschappelijke opgave. We zien dan ook de wil binnen de ministeries om de maatschappelijke opgave centraal te stellen, wat een aanbeveling was van Paul 't Hart. Tegelijkertijd blijkt dat nog een worsteling te zijn en is nog lang niet uitgekristalliseerd wat dit binnen de politiek-bestuurlijke verhoudingen van de organisatie en haar ambtenaren vergt. Het lijkt te wringen met de bestuurlijke en ambtelijke cultuur, de geschreven en ongeschreven regels en bijbehorende traditionele

werkwijzen binnen rijksorganisaties, waarbij we uiteindelijk vooral de minister dienen⁵. Die gevoelde spanning kan de ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap behoorlijk frustreren.

Dit is wellicht inzichtelijk te maken met gebruik van het in 2003 door de toenmalige Adviescommissie Rijksdienst (ARD) gepresenteerde bestuursmodel voor de organisatie van een publieke taak binnen het rijk.⁶ Het model is traditioneel verankerd binnen onze democratische rechtsstaat en bestaat in de basis uit drie lagen: de burgers, de uitvoerders en de systeemverantwoordelijke bewindspersoon met (eind)verantwoordelijkheid voor beleid en toezicht. De relaties tussen deze lagen worden vormgegeven door combinaties van regels (eenzijdig opgelegd kader: rechten en plichten), ruil (tweezijdige transactie: mogelijkheid voor maatwerk) en vertrouwen (ruimte: essentieel voor de ontwikkeling van professionaliteit).

Het totale systeem moet voldoen aan algemene publieke normen, waarbij de ARD in 2003 de volgende benoemt: *rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, transparantie en houdbaarheid*.



Normen die binnen de organisaties zijn doorvertaald in regels en procedures. De vraag is of en zo ja hoe, in de hedendaagse context, het grensloos samenwerken met de maatschappelijke opgave centraal past in dit traditioneel verankerde model. In dit verband lijken binnen het model *ruil* en *vertrouwen/ruimte* aan belang te winnen ten opzichte van *regels*.

In de nieuwe manier van werken is er meer behoefte aan maatwerk en ruimte voor ambtelijke professionaliteit. Tegelijkertijd is er behoefte aan duidelijke sturing en kaderstelling, zonder daarbij te veel (knellende) regels te stellen⁷. Hoe opereert de professionele, vakbekwame ambtenaar in dit model? Hoe verhoudt zich dit tot de hiërarchisch georiënteerde overheidsorganisatie? Wat betekent dit voor de inrichting van de organisatie en voor de stijl van leidinggeven? Wat betekent dit voor de ontwikkelingsbehoeften van de ambtenaar en de samenstelling van het team?

Operationalisering van het "werken vanuit de bedoeling"

Anne Jette van Loon⁸, werkzaam bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, heeft binnen het programma "Veerkracht en Vakmanschap" een praktisch model ontwikkeld om vanuit de maatschappelijke opgave, oftewel 'vanuit de bedoeling' te werken. Dit is een gelaagd model, uitgebeeld als een pyramide. De top van de pyramide verbeeldt de maatschappelijke opgave als vertrekpunt. Van daaruit worden de overige lagen nader gedefinieerd. Zowel de inrichting van het proces als de aandacht voor het werken in teams (met de juiste samenstelling) raken aan de organisatorische, randvoorwaardelijke component van ambtelijk vakmanschap. In ons denkproces willen we nog een stap verder gaan. Want wat maakt het werken op deze manier mogelijk en wat maakt het onmogelijk? Waarom is het zo moeilijk? Wat houdt ons tegen? En: hoe kunnen we deze manier van werken vanuit de organisatie stimuleren? In hoeverre kunnen we (geschreven of ongeschreven) regels buigen of aanpassen?



Nieuwe operationele duiding ambtelijk vakmanschap

Ambtelijk vakmanschap is een dynamisch concept met een variabele invulling, die verschilt per functie(groep), organisatie en maatschappelijke context. Het ontstaat en ontwikkelt zich in de realisatie van de maatschappelijke opgave door het samenspel van de individuele ambtenaar, het team en de leidinggevende in de context van de organisatie die daarvoor de juiste randvoorwaarden schept. Dit vergt iets van alle actoren in dit samenspel, waar onder flexibiliteit, een moreel kompas dat goed is ontwikkeld en de wil en het vermogen om 'lerend' en 'bewegend' in dit realisatieproces te (blijven) staan.

Ambtelijk vakmanschap komt tot stand in het samenspel tussen de volgende actoren:

- **De ambtenaar** is toegerust voor zijn functie en beheerst de daartoe benodigde basiscompetenties goed;
- **Het team** is divers en passend bij de maatschappelijke opgave samengesteld, opereert inclusief en benut de kwaliteiten van ieder teamlid optimaal;
- **De leidinggevende** stuurt op de bedoeling van de maatschappelijke opgave, opereert op basis van vertrouwen en geeft ruimte aan (de ontwikkeling van) ambtelijke professionaliteit;
- **De organisatie** schept de juiste randvoorwaarden en biedt de benodigde flexibiliteit (past bijvoorbeeld interne regels/procedures aan als dat nodig blijkt bij de realisatie van de maatschappelijke opgave).

Conclusie

Ambtelijk vakmanschap vergt een integrale, dynamische benadering. Het vertaalt zich niet in de perfecte ambtenaar, die als een ware circusartiest al balancerend tussen rollen aan alle tegenstrijdige verwachtingen voldoet. Het vertaalt zich vooral in het samenspel tussen actoren en in zaken als passende sturing, kaders, processen en procedures, HR-instrumentarium, stijl van leidinggeven. Wij willen de ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap bezien in relatie tot de organisatie als geheel: een organisatie die meebeweegt. Als dat niet gebeurt, dan loopt de ontwikkeling van de ambtenaar naar onze overtuiging vast. Ook kan de maatschappelijke opgave niet meer worden gerealiseerd door de enkele inspanningen van het individu (geen schaap met vijf poten), maar door de gezamenlijke inspanningen van het team. De leidinggevende vervult hierin een cruciale rol, zowel op operationeel niveau als in de top van de organisatie.

Over de auteur:



Symone Peters is jurist en senior beleidsmedewerker bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de Directie Ambtenaar en Organisatie. Haar specialisaties zijn integriteit, ambtelijk vakmanschap en rechtspositie.

Wil je reageren of meedenken, mail dan naar symone.peters@minbzk.nl of haar collega eline.veer@minbzk.nl.

Eindnoten

- ¹ Paul 't Hart, essay Ambtelijk Vakmanschap 3.0, juni 2014.
- ² Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist, Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren., NSOB, 2015. Zie recent ook Maarten Huisman, Sandra Groeneveld en Ben Kuipers, De kunst van het jongleren met publieke waarden, mei-juni 2019.
- ³ ABD Visie op publiek leiderschap, 2016.
- ⁴ Zie echter Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist, Sedimentatie in sturing. Syseem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren., NSOB, 2015.
- ⁵ Max Herold, Omgaan met ongeschreven regels. Hoe beleidsambtenaren zélf ruimte kunnen creëren voor openheid in de beleidsontwikkeling., Erasmus Universiteit, oktober 2017.
- ⁶ Adviescommissie Rijksdienst (ARD), Borgen van publiek belang door publieke taken, januari 2003. De ARD heeft bestaan tot 2007.
- ⁷ Zo speelt binnen de rijksoverheid het programma Ruimte in regels in op belemmeringen in regels bij ondernemers die willen innoveren.
- ⁸ Anne Jette van Loon is strategisch adviseur bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Deze publicatie is een uitgave van:

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

September 2019