

Leiderschap in het ambtelijk apparaat: naar een evenwichtige benadering

Samenvatting

Bestuurskundige studies besteden steeds meer aandacht aan leiderschap binnen het openbaar bestuur. Publieke managers en beleidsentrepreneurs lijken in opkomst te zijn. Bewieroking van hun prestaties lijkt het in dergelijke analyses nogal eens te winnen van zorgvuldige analyse. Dit is niet zo vreemd, want Nederlandse bestuurskundigen hebben ambtelijk leiderschap lange tijd genegeerd. Misverstanden en misvattingen overheersen. De opkomst van het New Public Management – een benadering waarin nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de publieke manager – heeft de verwarring vergroot. In dit artikel zullen wij eerst beargumenteren dat bestuurskundige debatten over ambtelijk leiderschap worden gevoerd op basis van vereenvoudigde voorstellingen van de rol en taken van topambtenaren. Vervolgens schetsen wij de contouren van een meer evenwichtige benadering van ambtelijk leiderschap.

1. Ambtelijk leiderschap in opmars

Bestuurskundigen hebben ambtelijk leiderschap ontdekt. In beschouwingen over het functioneren van de overheid is de publieke manager een allereerste verschijnsel geworden. Ambtelijke leiders spelen de hoofdrol in bestuurskundige *success stories* (zie bijvoorbeeld Rosenthal et al, 1993). Met een zelfde vanzelfsprekendheid worden beleidsfiasco's toegeschreven aan falend leiderschap. Nieuw leiderschap moet vervolgens weer tot verbeterd overheidsmanagement leiden. De bestuurskundige flirt met leiderschap speelt zich af tegen een achtergrond van toegenomen zichtbaarheid van ambtenaren in de publieke opinie en in het politieke bedrijf. Zowel op nationaal niveau als in gemeenten lijken

Arjen Boin en Paul 't Hart

Assistent in Opleiding verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden. Paul 't Hart is als universitair docent werkzaam bij deze vakgroep. Beide auteurs zijn lid van het Crisis Onderzoek Team (COT). Adres: Wassenaarseweg 52, 2333 AK Leiden, Postbus 9555, 2300 RB Leiden.

topambtenaren niet langer de anonieme dienaren van de politiek. Zij komen meer frequent dan voorheen in de branding van de media terecht. Hun politieke actieradius lijkt te zijn vergroot: zij spelen een zichtbare, centrale en niet zelden controversiële rol in publieke en bestuurlijke debatten over belangrijke kwesties. Tegelijkertijd is hun professionele doen en laten – en dat van de organisaties waaraan zij leiding geven – regelmatig onderwerp van kritische maatschappelijke en politieke aandacht.

De bestuurskundige appreciatie van de plaats en betekenis van ambtelijk leiderschap kent meerdere verschijningsvormen. Er heeft zich inmiddels – vooral in de internationale literatuur – een debat ontsponnen dat de contouren heeft aangenomen van een loopgravenoorlog tussen optimisten en skeptici. De optimisten kennen een belangrijke rol toe aan publieke managers bij de verwezenlijking van de door hen noodzakelijk geachte hervormingen in het openbaar bestuur. Een nieuw type ambtenaar lijkt vereist, gegeven de snel veranderende omgeving van het openbaar bestuur, de toenemende complexiteit van de samenleving en de vele belanghebbenden en eisen waarmee de overheid zich geconfronteerd ziet. Zij lijken de 'publieke ondernemer' als de redder van de vastgelopen overheidsbureaucratie te beschouwen. De skeptici zijn niet onder de indruk van deze prescriptieve benadering en stellen daar een meer klassieke rol van de ambtelijke leider tegenover. In deze benadering wordt ambtelijke invloed geproblematiseerd in het licht van de doctrine van het primaat van de politiek en de ambtelijke loyaliteit.

De recente aandacht voor ambtelijk leiderschap kan niet los gezien worden van het *new public management* in de bestuurskunde. Sinds het begin van

de jaren tachtig zijn Westerse overheden geconfronteerd met grote financiële problemen en een afnemende legitimiteit van overheidssturing. Geïnspireerd door bedrijfskundige succesverhalen als *Searching for Excellence* (Peters en Waterman, 1982), meenden sommige bestuurskundigen dat vooral het management van de overheid verbetering behoeft. Puttend uit economische (public choice) en bedrijfskundige (managerialism) literatuur, verklaarden zij 'publiek management' tot belangrijk onderzoeksveld en presenteerden zij versterking van publiek leiderschap als een effectieve oplossing voor de problematiek van het openbaar bestuur (Gray en Jenkins, 1995; Lynn, 1996; Moore, 1996). De aandacht wordt in deze benadering gevestigd op topambtenaren die erin zijn geslaagd grote bureaucratische organisaties en complexe beleidsprocessen naar hun hand te zetten, vaak door ingrijpende reorganisaties door te voeren. De publieke manager onderscheidt zich in deze visie van de klassieke ambtenaar doordat hij de stroperige bestuurlijke werkelijkheid van alledag de baas wordt in plaats van erin te verzanden. Zeker door Amerikaanse bestuurskundigen worden veelvuldig vergelijkingen getrokken met bekende managers in het bedrijfsleven. De publieke sector moet zijn eigen Iaccocca's, Timmers en Bransons hebben – het ambtelijk equivalent van een 'sterke man.' Er bestaat geen gebrek aan normatieve beschouwingen over wat ambtelijke leiders zouden moeten doen. De hedendaagse bestuurskundige literatuur staat vol gepassioneerde pleidooien voor 'policy entrepreneurs', 'implementation fixers', charismatisch leiderschap en 'voorbeeldige' ambtenaren. Bewierroking van hun prestaties lijkt het daarbij nogal eens te winnen van zorgvuldige analyse (Lewis, 1980; Doig en Hargrove, 1990; Bellavita, 1991; Cooper en Wright, 1992; Osborne en Gaebler, 1992; Denhardt, 1993; voor meer distantie zie Noordegraaf e.a., 1995).

Debatten over ambtelijk leiderschap worden vaak gevoerd naar aanleiding van incidenten ('affaires') en op basis van uitgesproken normatieve stellingnames. Uitkomsten van systematisch empirisch onderzoek spelen een ondergeschikte rol. Zij zijn ook nauwelijks voorhanden, want bestuurskundigen weten eigenlijk niet zoveel over ambtelijk leiderschap en zijn het zelfs over de meest elementaire conceptuele vragen nog niet eens. Zo is het onduidelijk op welke ambtenaren of ambtelijke functies de term 'ambte-

lijk leiderschap' betrekking heeft (Wie zijn de publieke managers?). Een tweede vraag betreft de omschrijving van de activiteiten die onder de noemer 'leiderschap' worden geplaatst (Wat is ambtelijk leiderschap?).

Het huidige bestuurskundige denken over leiderschap in het ambtelijk apparaat doet onzes inziens onvoldoende recht aan het specifieke karakter van dit verschijnsel. In dit artikel trachten wij tot een meer evenwichtige benadering van ambtelijk leiderschap te komen. Wij zullen allereerst de bestuurskundige wortels van het actuele debat traceren, en tonen dat het wordt gevoerd op basis van fragmentarische kennis en vereenvoudigde voorstellingen van de rol en taken van topambtenaren. In het tweede gedeelte van dit artikel schetsen wij de contouren van een meer integrale benadering van ambtelijk leiderschap en poneren wij enkele cruciale uitgangspunten voor verder onderzoek.

2. De 'ontdekking' van ambtelijk leiderschap

Ambtelijk leiderschap is geen nieuw verschijnsel in Nederland. Er hebben altijd ambtenaren bestaan die niet passen in het traditionele beeld van de volgzaam dienaar. Nederlandse historici en bestuurskundigen, toch al niet behept met excessieve belangstelling voor personen, hebben echter nauwelijks aandacht besteed aan ambtelijke leiders die in hun tijd als machtig en vaak markant werden beschouwd. Daarom, in plaats van ambtelijk leiderschap te beschouwen als een nieuw fenomeen en te zoeken naar de verklaring van de opkomst ervan, kan er beter vanuit worden gegaan dat het fenomeen altijd al heeft bestaan maar dat er recentelijk eenvoudigweg veel meer aandacht aan wordt besteed.

Waarom zo lang zo weinig aandacht voor ambtelijk leiderschap? Daarbij speelt zeker een rol dat er in de Nederlandse cultuur sprake is van een zekere vooringenomenheid tegen alles wat met leiders en leiderschap te maken heeft. Leiderschap roept, zeker in de naoorlogse samenleving, vrijwel automatisch associaties op met een autoritairistisch, destructief charisma van 'sterke mannen' en anti-democratische politieke systemen. Als Wildavsky (1985) gelijk heeft dat leiderschap een functie is van het politiek-culturele regime waarbinnen het is ingebed, dan is de publieke behoefte aan, en tolerantie

voor, duurzame vormen van personalistisch en krachtdadig leiderschap in Nederland in internationaal-vergelijkend opzicht ongetwijfeld lange tijd buitengewoon beperkt gebleven. De constitutionele positie van de Nederlandse premier is zwak in verhouding tot die van andere Europese regeringsleiders. Van Drees tot Kok dienden politieke leiders zich bij voorkeur sober, zakelijk en technocratisch op te stellen.

Over politieke leiders drukt men zich in Nederland bij voorkeur in eufemismen uit: lange tijd waren het de 'voormannen' van (maar toch vooral ook namens) een volksdeel of beweging, of 'regenten' (benevolent-paternalistische technocraten); de laatste jaren worden zij bij voorkeur als 'managers' aangeduid, een term die al evenzeer een sterk technocratische connotatie heeft. In de bloei van zijn langdurig premierschap was Ruud Lubbers een machtig man, maar een persoonscultus equivalent aan het Filipisme rond de Spaanse premier Gonzalez bleef, niet toevallig, uit. Lubbers was, en bleef, een 'manager in de politiek' (Joustra en Van Venetië, 1989). Geen van onze naoorlogse premiers of ministers is de boeken ingegaan als charismatisch. Minister van Buitenlandse Zaken Jozef Luns (1954-1971) was een van de weinigen die zich qua persoonlijke uitstraling en politieke machtspositie een aura van onaanstaaftbaarheid verwierf. Ook hij onderging na zijn aftreden bij de NAVO in 1979 echter het lot van zijn collega's: oud-staatslieden gaan in Nederland veelal anoniem door het leven. Ook voor leiders in de zakenwereld bestaat hier te lande vanouds minder publieke aandacht en adoratie dan bijvoorbeeld in de Angelsaksische landen.

In een dergelijke culturele context detoneert de notie van 'bureaucratisch leiderschap' des te sterker. Met leiders heeft men in Nederland weinig op en de term bureaucratie levert al evenmin positieve associaties op. Bureaucratie wordt niet geassocieerd met krachtige persoonlijkheden maar juist met onpersoonlijkheid, massaliteit, complexe procedures en gebrekkige dienstverlening. Het idee dat er sprake zou moeten zijn van een strikte scheiding tussen 'politiek' en 'bestuur' kan bovendien nog steeds op veel supporters rekenen. Dit alles vormt geen voedingsbodem voor veel publieke aandacht, laat staan positieve waardering, voor assertiviteit en leiderschap van ambtenaren.

Naast deze culturele vooringenomenheid kan worden vastgesteld dat bestuurskundigen ambtelijk leiderschap lange tijd stelselmatig hebben genegeerd als object van theorievorming en onderzoek. De aandacht voor de 'human factor' heeft het afgelegd tegen een diepgewortelde preoccupatie met organisatiestructuren, managementtechnieken, wet- en regelgeving, interorganisatorische verhoudingen en – meer recentelijk – culturen, netwerken en informatietechnologie. Theorievorming over het bestuurlijke gedrag van hogere ambtenaren bleef steken in het poneren van ideaaltypische beelden: de anonieme, deskundige klerk versus de opportunistische budgetmaximalisator. Ook in empirisch opzicht zijn wij niet ver gekomen (vgl. Aberbach e.a., 1981).

De bestuurskundige negatie van ambtelijk leiderschap heeft een beperkende werking gehad op het normatieve debat over de plaats en de grenzen van ambtelijke invloedsoefening. De meeste bestuurskundigen stelden zich lange tijd tevreden met het repliceren van de doctrine van de ambtelijke loyaliteit: de ambtenaar hoeft zich niet per se neutraal en a-politiek op te stellen, maar dient bij de keuze van het forum, middel en tijdstip van eventuele meningsuitingen en invloedspogingen blijk te geven van acceptatie van het politieke primaat. Als er eenmaal bindende politieke beslissingen over een kwestie zijn genomen, dient de ambtenaar onverkort mee te werken aan de uitvoering ervan, ongeacht diens persoonlijke visie. Dit staatsrechtelijke, normatieve leerstuk werd kennelijk ook als een redelijke beschrijving van de ambtelijke werkelijkheid beschouwd.

De recente aandacht voor het fenomeen ambtelijk leiderschap past in de opkomst van een nieuw, meer op de praktijk en practitioners gericht onderzoeksethos. Ruim twee decennia hebben bestuurskundigen zich vrijwel uitsluitend toegelegd op het kritisch volgen van de overheid, het zichtbaar maken van de discrepantie tussen droom en daad, het bloot leggen van de spanningen tussen beleidsintenties, beleidsprestaties en beleidseffecten, en het aangeven van de grenzen van overheidssturing. Die missie is volbracht. Als geen ander weet de bestuurskundige gedocumenteerd aan te geven waarom allerlei beleidsinitiatieven niet slagen, waarom publieke organisaties zo moeilijk te veranderen zijn en waarom burgers zo

vervreemden van hun overheid. Wat resteert is een katterig gevoel: begonnen als toepassingsgerichte wetenschap gericht op de verbetering van het openbaar bestuur heeft de bestuurskunde bitter weinig constructiefs melden (meer 'do not's' dan 'do's'). Momenteel zien we daarom bewegingen om de stap te zetten van evaluatief naar meer prescriptief bestuurskundig onderzoek. Er worden handleidingen voor het ontwerpen van beleid ontwikkeld (Hoogwerf, 1992), richtlijnen opgesteld voor de keuze van een optimale mix aan beleidsinstrumenten in verschillende situaties (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; Klok, 1991), evenals strategieën voor het 'managen' van beleidsnetwerken (Koppenjan e.a., 1993). Tevens wordt gepleit voor herstel van het elan van de staat (In 't Veld, 1989) en het imago van de overheid (Ringeling, 1993).

De opkomst van een bestuurskundige leiderschapsbenadering past binnen deze ontwikkeling. Zij is optimistisch van toonzetting en biedt als zodanig enig tegenwicht tegen de excessen van het alomtegenwoordige *bureaucrat bashing* in wetenschap en samenleving. Zij concentreert zich bovendien op een groepering binnen het openbaar bestuur die heel natuurlijk in beeld komt op een moment dat iedereen het erover eens lijkt te zijn dat het primaat van de politiek (en dus de rol en betekenis van politieke leiders) fundamenteel onder druk is komen te staan. Natuurlijk wordt er alom gezocht naar manieren om de politieke sturing van de samenleving te redden. Het lijkt echter geen slecht idee de mogelijkheden van alternatieve en complementaire vormen van overheidssturing te verkennen.

De huidige aandacht voor ambtelijk leiderschap roept echter vooralsnog meer vragen op dan ze beantwoordt. Onder bestuurskundigen bestaan veel misverstanden over de taken van ambtelijk leiderschap en de normatieve grenzen die aan het domein van de publieke manager moeten worden gesteld. Een coherente empirische theorie die het gedrag van ambtelijk topfunctionarissen inzichtelijk maakt, is niet voorhanden (Lynn, 1987; 1996). Het risico bestaat dat het vacuüm gevuld gaat worden door de nieuwe hoera-literatuur over publiek ondernemerschap en leiderschap die momenteel in grote stromen verschijnt (Bryson en Crosby, 1992; Denhardt, 1993). Dat zou, zo beargumenteren wij in de volgende paragraaf, een misstap betekenen.

3. Bestuurskundige visies op ambtelijk leiderschap

Benaderingen en waarden van het fenomeen ambtelijk leiderschap worden in belangrijke mate gestuurd door de verschillende bestuurskundige doctrines, waarin verschillende waarden centraal staan (Kaufman, 1956; Hood, 1991). Wij onderscheiden hier vier brede stromingen in het bestuurskundig denken over ambtelijke organisaties en hun leiders. In de *traditionele* bestuurskundige benadering bestaat eigenlijk weinig aandacht voor ambtelijk leiderschap; de ambtelijke leider is de politiek-neutrale technocraat die zich bezig houdt met het management van de uitvoeringsorganisatie. De *pluralistische* benadering van het openbaar bestuur verlegt de aandacht naar de meer extern-gerichte taken van ambtelijk leiderschap. De democratische legitimiteit van het openbaar bestuur staat in deze benadering centraal. In de *institutionele* benadering wordt veel belang gehecht aan ambtelijk leiderschap en worden interne en externe functies van ambtelijk leiderschap in hun onderlinge samenhang geanalyseerd. Ook in het *new public management* wordt veel aandacht geschonken aan de rol van individuele leiders, maar worden duidelijk andere accenten gelegd dan in de institutionele benadering. In figuur 1 worden de verschillende benaderingen in hun essentie met elkaar vergeleken (vgl. Hood, 1991). Zij worden hieronder kort toegelicht.

De neutrale technocraat – De traditionele benadering van het openbaar bestuur is vooral instrumenteel van aard. De dichotomie tussen politiek en bestuur, gebaseerd op een strikt onderscheid tussen waarden en feiten, maakt het bestuur tot het domein van de ambtelijke experts. In deze benadering worden ambtenaren verondersteld zich alleen met de uitvoering van door de politiek genomen besluiten bezig te houden. In deze visie beschouwen politici de uitvoeringsorganisaties als instrumenten van de staat. Overheidsdienaars zijn dan strikte gehoorzaamheid aan de politiek verschuldigd. Autonome ambtelijke initiatieven in het bestuursproces worden als een inbreuk op het democratische stelsel gezien. De angst voor de Vierde Macht – al waarneembaar in Webers onheilspellende toekomstbeeld van een *Beamtenherrschaft* – uit zich in een stelsel van

Figuur 1: Ambtelijk leiderschap gezien door vier bestuurskundige lenzen

	<i>Traditioneel</i>	<i>Pluralistisch</i>	<i>Institutioneel</i>	<i>New Public Management</i>
<i>Intern gericht leiderschap</i>	Scientific Management	geen aandacht	genereren van missie	reorganiseren; sturen o.b.v. kengetallen
<i>Extern gericht leiderschap</i>	geen aandacht	toezicht houden op beleidsarena's	autonomie bewaken; politieke steun zoeken	nieuwe afzetmarkten zoeken; beleidsdoelen selecteren of aanpassen
<i>Kernwaarden</i>	efficiency	eerlijkheid; gelijkheid	integriteit; duurzaamheid	efficiency en effectiviteit
<i>Faalcriterium</i>	verspilling; ongehoorzaamheid	elitisme; gesloten arena's	slaafse volgzzaamheid	stropoerigheid
<i>Ideaaltype</i>	technocraat	procesbewaker	schatbewaarder	publieke ondernemer

regels en controlemechanismen.

De meer extern gerichte taken van organisationeel leiderschap worden in deze benadering volledig door politici vervuld. Zij bepalen de missie van de organisatie en de randvoorwaarden waaronder wordt gewerkt. De ambtelijke leiding dient deze als gegeven te beschouwen; haar wordt geen eigenstandige externe managementtaak toebedacht. De traditionele benadering heeft vooral aandacht voor de interne leiderschapsfunctie. Het ideale interne organisatie-model voor de ambtelijke dienst is gebaseerd op de Tayloriaanse beginselen van 'scientific management' (Taylor, 1911) en Gulick's PODSCORB-typologie van managementfuncties (*Planning; Organizing; Staffing; Directing; Co-ordinating; Reporting; Budgeting*, zie Gulick, 1937).

Binnen de traditionele benadering van het openbaar bestuur wordt de ambtelijk leider neergezet als een neutrale technocraat, die van bovenaf opgelegde doelen als gegeven accepteert en probeert deze op doelmatige wijze te verwezenlijken. Hij tracht daartoe de organisatie op basis van rationele criteria te besturen en gaat uit van een 'wetenschappelijk' organisatie-model. De intern gerichte functie van leiderschap blijft beperkt tot het bijsturen van organisatieprocessen en het informeren van verantwoordelijke bewindslieden.

Het beeld van de neutrale technocraat kenmerkt de klassieke geschriften van Wilson (1887) en Goodnow (1900). Een meer expliciete plaatsbepaling van 'de ambtenaar' wordt gevonden in het gedachten-

goed van Max Weber (1946). Een ambtenaar bekleedt volgens Weber een positie die duidelijk afgebakend is door regels. Deze regels zijn van bovenaf vastgesteld. Binnen de regels moet de ambtenaar zijn expertise benutten om de voorgeschreven taak op adequate wijze uit te voeren. Weber (1946) stelde expliciet dat in een dergelijk organisatie-model een bepaalde loyaliteit van de ambtenaar wordt verwacht: 'Entrance into an office (..) is considered an acceptance of a specific obligation of faithful management in return for a secure existence.' Dit traditionele beeld van de publieke bureaucraat is in de loop der tijd minder dominant geworden. Het merkwaardige verschijnsel doet zich voor, dat de hedendaagse beeldvorming over 'de ambtenaar' – als wij Goodsell (1983) en Ringeling (1993) mogen geloven – in veel opzichten overeenstemt met het klassieke ideaaltype van de aan regels gebonden technocraat. Het belangrijkste verschil tussen toen en nu is dat 'technocraten' inmiddels op een sterk negatief publiek oordeel kunnen rekenen.

De procesbewaker – Ook in de pluralistische benadering van het openbaar bestuur wordt weinig aandacht besteed aan ambtelijk leiderschap. Deze benadering werd dominant binnen de bestuurskunde nadat een reeks van auteurs had aangetoond dat de dichotomie tussen politiek en bestuur, de pijler van de traditionele benadering, scherp contrasteerde met de realiteit van het openbaar bestuur (Appleby, 1949; Selznick, 1949). Ambtenaren bleken grote invloed

uit te oefenen op het beleidsvormingsproces. Het uitvoerende apparaat bleek minder neutraal dan lang was verondersteld.

Binnen de pluralistische benadering zijn twee varianten te onderkennen. In de *politicologische variant* wordt naar een legitieme positie voor het ambtelijke apparaat gezocht. Deze groep pluralisten, sterk beïnvloed door het werk van de politicoloog Dahl (1956), benadrukt de participatie van belangengroeperingen in het beleidsvormingsproces. Overheidsorganisaties worden gelegitimeerd doordat zij aan belangengroeperingen de kans geven hun stem te laten horen. De overheid wordt gezien als een forum waarin belanghebbende actoren invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Waar in de traditionele benadering het ambtelijke apparaat voornamelijk een uitvoerende rol wordt toegedacht, stellen pluralisten een ordenende functie in het beleidsvormingsproces voorop.

De ambtelijk leider krijgt de rol van procesbewaker toebedeeld. In deze hoedanigheid probeert de ambtelijk leider er op toe te zien dat belanghebbende actoren in het desbetreffende beleidsveld een eerlijke kans krijgen hun stem te laten gelden. De ambtelijk leider 'bewaakt' de arena waarin het beleidsvormingsproces plaats heeft. In tegenstelling tot de traditionele benadering heeft de pluralistische benadering dus wel oog voor extern-gerichte activiteiten. Er wordt echter weinig waarde aan de externe leiderschapsfunctie gehecht, omdat ambtenaren nog steeds een eigenstandige rol in het beleidsvormingsproces wordt ontzegd: de ambtenaar 'is not an active responsible agent making a positive contribution to policy formulation and implementation; rather, he is a blank slate upon which are written the demands of external groups and interests' (Burke, 1986: 19).

De procesbewaker figureert onder meer in de prescriptieve besluitvormingstheorie van George (1980). Een belangrijke assumptie in zijn theorie van meervoudige advisering is dat de kwaliteit van de besluitvorming op het hoogste politieke niveau wordt bevorderd wanneer verschillende waarden en perspectieven doorklinken tijdens het besluitvormingsproces. De strijd om het beleid binnen moet daartoe in goede banen worden geleid door een *custodian-manager*. De taakomschrijving van deze topambtenaar kent de volgende componenten: het balanceren van de intellectuele (kennis; informatie)

en bureaucratische (macht; onderhandelingsvaardigheden) middelen die de verschillende actoren tot hun beschikking hebben; het ondersteunen van 'zwakkere' actoren; het aanboren van alternatieve informatie-kanalen; het verzorgen van onafhankelijke evaluaties van besluitvormingspremissen en opties; en het monitoren van het besluitvormingsproces om eventuele dysfuncties te ontdekken en te corrigeren (George, 1980: 165).

Een tweede stroming binnen de pluralistische benadering is die van de *public choice* theoretici, die sterk leunt op het werk van Tullock (1965), Downs (1967) en Niskanen (1971). Hier wordt het overheidsapparaat gezien als een fragmentarisch geheel van organisaties en afdelingen. Er wordt bovendien vanuit gegaan dat ambtelijke organisaties en ambtenaren in de eerste plaats het eigen belang nastreven, waarmee de traditionele neutraliteitsdoctrine nadrukkelijk wordt losgelaten. De werking van het overheidsapparaat wordt geanalyseerd met behulp van economische modellen. Binnen deze benadering wordt verondersteld dat ambtenaren streven naar een zo groot mogelijk budget voor hun afdeling of organisatie. De bureaucraat wordt voorgesteld als onderhandelende budgetmaximalisator richting politieke superieuren en in concurrentie met andere bureaus. Binnen deze benadering wordt de nadruk gelegd op strategische omgevingsverkenning en -beïnvloeding van ambtelijke leiders als overlevingsvoorwaarde in een intern gedifferentieerd, competitief overheidsapparaat.

Binnen beide varianten van de pluralistische benadering wordt nauwelijks aandacht besteed aan de interne functie van leiderschap. Er wordt in deze benadering geen dominant organisatiemodel aangehangen dat voorschrijft hoe de ambtelijk leider de uitvoeringsorganisatie bestuurt. De leider wordt gedreven door kernwaarden als evenwichtige belangenafweging en democratische participatie (politicologische visie) respectievelijk expansie en overleving van de organisatie (public choice visie). De belangrijkste verantwoordelijkheid van de ambtelijk leider is het faciliteren respectievelijk 'winnen' van onderhandelingen. Het blijft echter onduidelijk hoe hij daar binnen de organisatie verder gestalte aan moet geven.

De schatbewaarder – Ambtelijke leiders nemen een

centrale plaats in binnen de institutionele benadering van de organisaties in het openbaar bestuur. De institutionele benadering vindt haar wortels in het werk van de sociologen Parsons (1956) en Selznick (1957). De instrumentele kijk op ambtelijke organisaties van de klassieke benadering wordt verworpen. Ambtelijke organisaties zijn geen gereedschappen die door politici naar eigen goeddunken kunnen worden gehanteerd. Evenmin wordt aangesloten bij het eendimensionale pluralistische beeld van de ambtelijke organisatie als neutrale procesbewaker respectievelijk opportunistische budgetbevechter.

De institutionele benadering gaat ervan uit dat het functioneren van ambtelijke organisaties in hoge mate wordt bepaald door de centrale waarden die aan de oprichting ten grondslag hebben gelegen (Terry, 1995). De organisatie 'staat ergens voor': zij is een institutie geworden. De dominante manier van werken – onder meer zichtbaar in de procedures, het relatienetwerk, het ethos van de leden – is nauw verbonden met deze kernwaarden. De ontwikkeling en permanente verfijning van bureaucratische routines is erop gericht een manier van werken te continueren die door de tijd heen succesvol is gebleken (institutionalisering). Dit betekent dat deze organisaties niet voor elk nieuw geformuleerd doel ingezet kunnen worden. Ambtelijke instituties zijn enigszins 'recalcitrant' (Boin, 1996).

Institutionalisten stellen de relatie tussen de organisatie en haar omgeving centraal. Ambtelijke organisaties blijven in deze benadering ondergeschikt aan de politiek. Er bestaat echter een duidelijke spanning tussen de recalcitrante aard van de uitvoerende organisatie en de erkenning van het politieke primaat. De ambtelijke organisatie balanceert tussen het eigen erfgoed en de niet aflatende stroom van nieuwe beleidsdoelen. Enerzijds moet het ambtelijk apparaat zich afschermen van de politieke waan van de dag, anderzijds wordt van ambtenaren verwacht dat zij responsiviteit betrachten. Deze balans is moeilijk te vinden in een omgeving die constant aan veranderingen onderhevig is. Ambtelijke organisaties kunnen zich niet te veel afsluiten van de politiek. De politieke reactie kan dan bijzonder fel zijn, zoals de IRT-enquête onlangs liet zien. Maar wanneer ambtelijke organisaties er niet of onvoldoende in slagen hun 'missie' te beschermen tegen aanslagen van buitenaf, lopen zij het risico 'op drift te raken'

en uiteindelijk ondergeschikt gemaakt te worden aan andere organisaties (Selznick, 1957).

Ambtelijk leiderschap bewaakt de 'institutionele integriteit' van de organisatie en verdedigt haar tegen al te abrupte veranderingsimpulsen. De ambtelijk leider moet de kernwaarden van de organisatie beschermen tegen invloeden van buitenaf zonder de relatie met de politieke meesters op het spel te zetten. Hij vervult de rol van bureaucratische schatbewaarder die de verborgen rijkdommen beschermt tegen op winst beluste goudzoekers. De ware leider begrijpt de wisselwerking tussen de externe en de interne dimensie van het functioneren van de organisatie en weet haar intern zo in te richten en te sturen dat de gestelde doelen bereikt worden op een manier die overeenkomt met de kernwaarden van de organisatie.

Institutionalisten maken weliswaar een duidelijk onderscheid tussen interne en externe leiderschapsfuncties, maar bezien beide altijd in samenhang (Wilson, 1989). De interne functie is tweeledig. Ten eerste dient de leider de kernwaarden te identificeren en te vertalen in concrete regels en uitvoerbare routines. Deze 'visionaire' functie van leiderschap dient op een zodanige wijze te worden vervuld dat aan het politieke primaat niet getornd wordt. Ten tweede moet de schatbewaarder proberen de organisatieleden achter de gedefinieerde kernwaarden en de daarmee samenhangende taken te krijgen. De leider tracht, bijvoorbeeld door selectie of vormen van indoctrinatie, een gedeelde missie te creëren (Schein, 1985; Wilson, 1989).

De schatbewaarder heeft ook een duidelijk omschreven externe functie. Voor het in stand houden van de organisationele missie is draagvlak onder betrokken politici en andere belanghebbenden vereist. Het afschermen van de organisatie, het bewerkstelligen van autonomie, kan worden bemoeilijkt door politieke interferentie. De bureaucratisch leider moet daarom proberen een positief beeld van de organisatie te bewerkstelligen. Er moet vertrouwen worden gewekt, zowel onder belanghebbenden als onder het 'publiek.' De schatbewaarder moet het werk van de organisatie 'verkopen.' Dit is geen gemakkelijke taak, zeker niet wanneer een traditie van 'bureaucrat bashing' het beeld van de overheid in negatieve zin beïnvloedt (Hargrove en Glidewell, 1990). Het is tegelijkertijd de ware test voor sterke

leiders: het dienen van de publieke zaak zonder het 'karakter' van de organisatie geweld aan te doen.

De publieke ondernemer – Het *New Public Management* (NPM) heeft in de afgelopen jaren vooral in de Angelsaksische landen aan populariteit heeft gewonnen (Hood, 1991; Kickert, 1993). Het betreft hier eigenlijk een mengeling van twee stromingen. De basis wordt gevormd door een economische benadering van openbaar bestuur, zoals die wordt gevonden in *public choice* theorieën en het *principal-agent* model. In laatstgenoemde benadering wordt de verhouding tussen de politiek (de *principal*) en de uitvoerende diensten (de *agents*) teruggebracht tot een zuivere onderhandelingsrelatie (Neelen, 1993). Dit economisch gedachtengoed wordt aangevuld met bedrijfskundige theorieën over het managen van complexe bedrijfsorganisaties. De aandacht gaat in het bijzonder uit naar het opereren van de succesvolle ondernemer. Daaruit kan inspiratie geput worden voor de ambtelijke leider als 'zakelijke ambtenaar' (Buurma, 1988).

Hoewel het NPM, met de nadruk op expertise en politieke neutraliteit, een moderne variant van het *scientific management* lijkt, verschilt deze benadering toch wezenlijk van het traditionele perspectief op het openbaar bestuur. De angst voor de Vierde Macht heeft plaats gemaakt voor ergernis over de logheid en stroperigheid van het ambtelijke apparaat. Door grootschalige reorganisaties moet de overheid kleiner maar doeltreffender worden. Overheidsorganisaties kunnen veel van grote bedrijven leren, zo is de veronderstelling. Binnen het bedrijfsleven wordt flexibeler omgegaan met controle en procedures; werknemers en afdelingen worden van hoog tot laag afgerekend op (kwantificeerbare) resultaten.

In deze benadering is de 'publieke ondernemer' de ideale publieke manager. De intern-gerichte functie van leiderschap heeft vooral betrekking op het management van reorganisaties. De top van de organisatie moet worden bevrijd van het dagelijkse toezicht. De uitvoering wordt op afstand geplaatst en beheerst met behulp van zogenaamde 'planning & control cycli.' Activiteiten en functies die niet behoren tot de kerntaken van de organisatie worden zo veel mogelijk uitbesteed. Geheel in Tayloriaanse traditie worden prestatienormen geformuleerd en

periodiek verhoogd. Ook Tayloriaans is het idee dat de publieke ondernemer de organisatie zo probeert te structureren dat zij met een minimum aan inspanningen bestuurd kan worden. Kengetallen vormen de thermometer van het dagelijkse functioneren van de organisatie. De publieke ondernemer probeert zichzelf in feite binnen de organisatie overbodig te maken.

De publieke ondernemer is veel meer dan zijn Tayloriaanse voorloper actief buiten de organisatie. De dynamische omgeving en de toenemende maatschappelijke complexiteit plaatsen de ambtelijke organisaties voortdurend voor nieuwe problemen en uitdagingen. De politieke en budgettaire condities waaronder zij functioneren zijn in permanente flux. De publieke ondernemer dient zich proactief en doortastend op te stellen. Hij tracht nieuwe missies en markten voor de organisatie aan te boren, budgetten zeker te stellen en mandaten te verbreden of te veranderen. Opererend in het voorveld van de beleidsontwikkeling wacht de publieke ondernemer het juiste moment af om bestaand beleid in het voordeel van de organisatie te veranderen, nieuwe beleidsproblemen te signaleren en nieuwe beleidsinitiatieven te lanceren. Opererend aan de achterkant van het uitvoeringsproces probeert de publieke ondernemer een positief beeld van zijn organisatie te creëren. De publieke ondernemer onderhoudt daartoe intensieve contacten met een breed scala aan politici, opinieleiders en belangenvertegenwoordigers en weet de media op gepaste wijze te bespelen.

4. Naar een evenwichtige benadering: Ambtelijk leiderschap als evenwichtskunst

Wanneer ambtelijk leiderschap exclusief wordt benaderd vanuit één bepaalde invalshoek, zoals met de huidige golf aan NPM-georiënteerde studies momenteel het geval lijkt te zijn, wordt een tamelijk eenzijdig beeld geschetst. De dominantie van bedrijfsmatige waarden dreigt belangrijke democratische waarden zoals bestuurlijke integriteit, rechtsstatelijkheid, en de ambtelijke onderschikking aan het politieke primaat naar het tweede plan te verwijderen. Krachtadig ambtelijk leiderschap dreigt te worden geromantiseerd, daar waar problematisering ervan meer gepast lijkt. De bestuurskunde dient

een meer evenwichtige benadering van ambtelijk leiderschap te ontwikkelen, waarmee de verschillende dimensies van de leiderschapsfunctie in hun onderlinge samenhang kunnen worden onderzocht. De vergroting van kennis over ambtelijk leiderschap vereist omvangrijke onderzoeksinspanningen (vergelijk Nelissen e.a., 1996). In het onderstaande formuleren wij eerst enkele theoretische uitgangspunten die daarvoor noodzakelijk zijn. Vervolgens worden drie dimensies van ambtelijk leiderschap geïdentificeerd en beschreven.

Ambtelijk leiderschap wordt hier opgevat als een specifieke en tegelijkertijd complexe functie in het openbaar bestuur. Deze functie heeft betrekking op de transformatie van politieke doelstellingen in beleidsprogramma's en beleidsresultaten. Het is de taak van ambtelijk leiderschap aan deze 'vertaalfunctie' inhoud te geven. Ambtelijk leiderschap als doelbewuste activiteit of in ieder geval als wezenlijk bestanddeel van het dagelijks functioneren blijft beperkt tot een relatief kleine groep hooggeplaatste beleidsambtenaren, adviseurs en hoofden van uitvoerende diensten respectievelijk zelfstandige bestuursorganen. Ambtelijk leiders zijn functionarissen wier doen en laten in beginsel directe consequenties heeft voor het functioneren van de organisatie als geheel. Hun positie brengt hen dicht bij de pols van het politieke en bestuurlijke verkeer op het terrein waarop hun organisatie actief is. Het zijn ambtenaren op het grensvlak. We doen een greep: SG's, DG's, beleidsdirecteuren, leiders van majeure publieke projecten, hoofdofficiëren van justitie, korpschefs, gemeentesecretarissen, provinciale griffie- en gemeentelijke diensthoofden, griffiers van de provincie, gevangenisdirecteuren, directeuren van sociale diensten, directeuren van zelfstandige bestuursorganen, directeuren pers en voorlichting.

Ambtelijk leiderschap is een complex fenomeen. Het betreft de scharnierfunctie tussen de politiek-bestuurlijke realiteit van waarden, ideeën, woorden en claims enerzijds en de ambtelijke realiteit van organisatorische tradities, middelen, technieken, mythen en ervaringsfeiten anderzijds. De praktische uitdaging voor de topambtenaar is te bepalen hoe, wanneer en op welke wijze hij zich intensief moet bezighouden met politiek-bestuurlijke omgevingsanalyse en -management in verhouding tot andere taken en ontwikkelingen die om zijn aandacht vragen. De

ambtelijk leider is een 'organization man' die weet dat de cruciale parameters die zijn eigen functioneren en dat van zijn organisatie bepalen, voor een belangrijk deel in de politiek-maatschappelijke arena worden gevormd. Hij is tot het inzicht gekomen dat hij actief moet participeren in de processen die deze parameters beïnvloeden, wil hij greep op zijn eigen situatie en die van zijn organisatie houden. Ambtelijke leiders zijn tegelijkertijd verantwoordelijk voor het voortbestaan van hun organisatie, of, zoals Selznick (1957) het formuleerde, het behouden van de institutionele integriteit. Ambtelijke leiders hebben binnen de specifieke context van hun organisatie te maken met kernwaarden die per organisatie of per beleidsveld kunnen verschillen.

Deze belangrijke functie binnen het openbaar bestuur – de 'vertaalfunctie' – kent drie dimensies:

- 1 *De beleidsmatige dimensie*: De vertaling van politieke doelstellingen in specifieke beleidsprogramma's, onder meer door management van de beleidsagenda en de initiatie van beleid.
- 2 *De organisationele dimensie*: Het leiding geven aan de uitvoeringsorganisatie; het bewerkstelligen van organisationele doeltreffendheid en publieke reputatie; het creëren van een klimaat waarbinnen de leden van de organisatie tot excellentie prestaties worden aangezet en waarin de organisatie zowel intern als extern met ontzag wordt bejegend.
- 3 *De normatieve dimensie*: Het balanceren van integriteit, responsiviteit en loyaliteit; het verwerken van interne en externe steun voor beleidskeuzes en organisationeel functioneren.

De beleidsmatige dimensie: balanceren tussen verandering en stabiliteit – Publieke organisaties worden doorgaans belast met de uitvoering van politiek geformuleerde doeleinden die meervoudig, abstract en onderling tegenstrijdig zijn (Wilson, 1989). Politieke doeleinden dienen te worden 'vertaald' in beleidsprogramma's waarin zij aan het uitvoerend handelen worden gekoppeld. Beleidsvoering, zo weten wij uit implementatiestudies, is een uiterst complex proces waarin beleidsambtenaren maar ook de zogenaamde *street-level bureaucrats* een belangrijke rol in spelen (Lipsky, 1980).

Hogere beleidsambtenaren en hoofden van uitvoerende diensten *kunnen* een belangrijk stempel

drukken op de strategische keuzen die gemaakt worden in de 'vertaling' van politieke doeleinden in meer concrete beleidsprogramma's (Kaufman, 1981; Wilson, 1989). Zij beschikken doorgaans over aanzienlijke discretionaire ruimte om het beleidsvormings- en uitvoeringsproces te beïnvloeden. In de literatuur worden doorgaans twee dominante concepties van leiderschap in beleidsprocessen gehanteerd.

De hervormingsgerichte ambtelijk leider, vooral bekend als 'publiek ondernemer', probeert bewust een breuk met het verleden te forceren. Hij tracht de 'roest van een beleidssector af te krabben.' Publieke entrepreneurs zijn *change agents* van de publieke onderneming. Publieke managers kunnen echter ook gedreven worden door een meer behoudende drijfveer (Terry, 1995). De meer behoudende ambtelijk leider geniet veel minder aandacht van bestuurskundigen, en wordt ook veel minder positief gewaardeerd. De behoudende leider of 'conservator' is zeker geen zeldzame soort ambtenaar. Vanuit een perspectief dat de bureaucratie opvat als een in beginsel effectieve organisatievorm om routineprocessen vorm te geven en continuïteit van beleid te garanderen, kan worden beargumenteerd dat de publieke manager in het algemeen geneigd zal zijn voort te bouwen op bestaand beleid en grootscheepse veranderingen zal trachten te dempen. Er bestaat in de bestuurskunde een eerbiedwaardige traditie van empirische studies die stuk voor stuk benadrukken dat beleidsprocessen slechts op incrementele wijze te veranderen zijn en dat ambtelijke leiders zelfs met dergelijke marginale wijzigingen niet altijd gelukkig zijn.

Het gebruik van dergelijke etiketten is een riskante bezigheid. De begrippen 'conservator' en 'publiek ondernemer' verwijzen naar ideaaltypen. Slechts weinig ambtelijke leiders zullen elke hervorming of verandering willen vermijden; nog minder publieke leiders zullen consequent non-incrementele verandering nastreven. Het gebruik van ideaaltypen in de analyse van afzonderlijke ambtelijke leiders leidt gemakkelijk tot eenzijdige en soms zelfs ronduit misplaatste typeringen. Zo bestaat het hardnekkige beeld dat de hoofdcommissaris van de Amsterdamse politie, Nordholt, een typische 'publieke ondernemer' zou zijn. Het simpele gegeven dat Nordholt van strategieën gebruik maakt die door-

gaans met meer ondernemende ambtenaren worden geassocieerd – het manipuleren van de media; de informele kanalen naar de politiek – mag niet verhullen dat Nordholt veel meer behoudend is, een 'conservator', dan een hervormingsgerichte publieke ondernemer. Omgekeerd geldt dat publieke ondernemers (opgevat als veranderinggerichte ambtelijke leiders) ook, of misschien wel juist, in de schaduw van de media en de politiek opereren. Zij koesteren een 'passion for anonymity' en weten dat ambtelijke invloedsuitoefening per megafonon zijn eigen verzet oproept.

De organisationele dimensie: balanceren tussen omgeving en werkvloer – De belangrijkste functie van organisationeel leiderschap is het instandhouden van het coöperatieve samenwerkingsverband dat een organisatie is (Barnard, 1938). Zonder samenwerking is het moeilijk beleidsresultaten te behalen. Er dient een analytisch onderscheid gemaakt te worden tussen extern-gerichte en intern-gerichte functies van organisationeel leiderschap. De externe functie refereert naar de gids-functie van leiderschap. Leiding geven wordt in deze zin opgevat als het definiëren, verduidelijken en beschermen van het bestaansrecht van de organisatie (Selznick, 1957). De leider fungeert als het baken van de organisatie, de navigator van het schip. De kunst van leiderschap is erin gelegen de vaak abstracte en van buitenaf opgelegde beleidsdoeleinden te vertalen in heldere en uitvoerbare taken. Daartoe moet aandacht worden besteed aan communicatiestructuren, formele bevoegdheidsrelaties, de verdeling van middelen, alsook de selectie en opleiding van personeel. Deze strategische functie moet op een zodanige manier worden ingevuld dat de geïdentificeerde doelen en -taken beantwoorden aan het door de omgeving (gezagsdragers, cliënten) geëntameerde verwachtingspatroon.

De interne functie refereert naar het management-aspect van leiderschap. De leider moet ervoor zorgen dat de leden van de organisatie zich in willen zetten om de gestelde doelen te bereiken. Enerzijds betreft het hier de verdere uitwerking van de formele organisatiestructuur en het toezicht houden op het verloop van werkprocessen. Anderzijds is dit vooral een kwestie van motivatie. De leider dient een juiste balans tussen positieve en negatieve prikkels te vin-

den. Materiële middelen zijn niet voldoende om het coöperatieve systeem in stand te houden. De leider moet proberen om de werknemers ervan te doordringen (Barnard sprak zelfs van 'indoctrinatie') dat de uitgestippelde koers zowel voor hen als voor het voortbestaan van de organisatie de meest bevredigende is.

Ambtelijke leiders kunnen de meer intern-gerichte managementfunctie op zeer verschillende wijzen invullen, zo leert het sociaal-psychologisch onderzoek naar motivationele leiderschapsaspecten. Een kant van het continuüm wordt ingenomen door de Hiërarch. Dit is de leider die, steunend op een mengeling van legalistische en charismatische legitimiteit, zijn of haar werknemers weinig beslissingsruimte toestaat en op wat doorgaans een autoritaire manier van leidinggeven wordt genoemd, de ondergeschikten tracht te motiveren door gebruik te maken van een combinatie van positieve en negatieve incentives. De andere kant van het spectrum wordt bekleed door de Egalitarist. Dit is de leider die werkt op basis van participatie, professionaliteit en consensus. Hij vertrouwt er juist op dat het bieden van veel discretionaire ruimte ertoe leidt dat de gestelde doelen bereikt worden.

Sociaal-psychologen hebben tevergeefs gezocht naar het profiel van de 'perfecte' leider. Tal van stijlkenmerken werden beproefd op hun doorwerking in de prestaties van groepen en organisaties. De gevonden correlaties tussen de leiderschapsvariabelen en groepsuitkomsten bleken echter zwak en statistisch niet significant te zijn (Bryman, 1992). In de zogenaamde contingentiebenadering werd de assumptie losgelaten dat een bepaalde stijl van leidinggeven kan worden geïdentificeerd of ontwikkeld die in alle gevallen succesvol is. Het succes van een bepaalde manier van leiding geven is afhankelijk van de situatie. De intuïtieve logica van deze benadering kan worden gestaafd door voorbeelden van leiders met een consistente stijl die periodes van succes afwisselden met falen. Sociaal-psychologen slaagden er echter niet in een betrouwbare theorie te ontwikkelen waarin bepaalde situaties aan specifieke leiderschapsstijlen zijn gerelateerd (Wildavsky, 1989).

De normatieve dimensie: balanceren tussen effectiviteit en legitimiteit – Het belangrijkste normatieve vraagstuk op het gebied van ambtelijk leiderschap

behelst de onvermijdelijke spanning tussen effectiviteit en legitimiteit. Leiderschap is nodig in een democratie, zo stelt Mansfield (1989), om de 'wil van het volk' te kunnen effectueren. Tegelijkertijd vormt leiderschap een bedreiging voor de democratie: leiders hebben (noodzakelijkerwijs) meer invloed en macht dan de overige leden van een democratisch verband. De acties van leiders zijn daarom ingebed in instituties die het democratisch gehalte van leiderschap moeten waarborgen. Leiders (ook ambtelijke leiders) balanceren dan ook tussen de vereisten van effectief handelen en de gedragsbeperkingen en verantwoordingsplichten die hun institutionele rol hen oplegt.

Sommige ambtelijke leiders zullen zich van institutionele voorschriften weinig aantrekken. Een bekend voorbeeld is J. Edgar Hoover – hij gaf een halve eeuw leiding aan de FBI – die zich voornamelijk richtte op de effectiviteit van zijn organisatie. Hij slaagde erin om van de FBI een buitengewoon effectieve opsporingsorganisatie te maken, gemeten aan de door hemzelf geformuleerde criteria. Elke poging hem aan banden te leggen werd beantwoord met politieke machinaties en, in sommige gevallen, chantage. Aan de andere kant, hoewel doorgaans minder bekend, staat de volgzame ambtenaar voor wie *going by the book* belangrijker is dan de doeltreffendheid van zijn organisatie. De ambtelijk leider die legitimiteit breder definieert dan strikte regelnaleving en gehoorzaamheid aan politieke of hiërarchische superieuren, wil ook handelen in overeenstemming met maatschappelijke en algemeen-humanitaire normen- en waardenpatronen (Kobrak, 1996). Tussen hiërarchische en vrijzinnige legitimiteitsopvattingen van ambtelijk handelen bestaan de nodige spanningen, zoals blijkt uit de controversen rond thema's als vrijheid van meningsuiting, werkweigering en 'klokkenluiden' in het ambtelijk apparaat (Bovens, 1990).

De integriteit van ambtelijk leiderschap is misschien wel het meest belangrijke maar tegelijkertijd het minst begrepen aspect van leiderschap. De eisen die aan ambtelijke leiders worden gesteld, zijn doorgaans impliciet en onduidelijk. De grenzen worden pas scherp zichtbaar wanneer individuen over de schreef gaan. In de schemerzone van ambtelijke integriteit dient de leiderschapsfunctie te worden ingevuld. De ambtelijk leider wordt dan bedreigd door

twee gevaren (Selznick, 1957). Aan de ene kant dreigt opportunisme, het verschijnsel dat de ambtelijk leider zich teveel laat leiden door de snel wisselende preferenties van politieke superieuren en de publieke opinie. Zo wordt de Engelse *civil service* wel bekritiseerd omdat zij zich in het Thatcher-tijdperk te sterk heeft laten politiseren (Rose, 1988). Aan de andere kant dreigt utopisme, waarmee wordt bedoeld dat ambtelijke leiderschap bewust geen duidelijke keuzen maakt en niet de verantwoording neemt voor het aansturen van de organisatie. De legitimiteit van leiderschap neemt af wanneer doelen te abstract worden geformuleerd of wanneer gemaakte keuzen een onverantwoord geloof in technologie of toekomstige ontwikkelingen lijken te veronderstellen.

5. Ambtelijk leiderschap: een complex fenomeen

De ambtelijk leider moet een evenwichtskunstenaar zijn. Elke dimensie van ambtelijk leiderschap wordt gekenmerkt door een of meer spanningsvelden. De 'politieke kant' van ambtelijk leiderschap kent de uitersten van conserveren en hervormen; organisationeel management varieert van hiërarchisch tot egalitaristisch; ambtelijke integriteit balanceert tussen volgzzaamheid en zelfstandigheid. Deze verschillende dimensies van ambtelijk leiderschap moeten niet alleen afzonderlijk op adequate wijze worden ingevuld, maar deze aspecten van leiderschap moeten ook een bepaalde samenhang vertonen.

Die taak zal er in de toekomst niet eenvoudiger op worden. Politici zullen steeds meer eisen van het ambtelijk apparaat, maar nog minder dan voorheen concrete oplossingsrichtingen aangeven. Veel beleidsterreinen lijken gekenmerkt te worden door een toename van (complexe) problemen en een gebrek aan eenduidige oplossingen: denk aan de criminaliteitsbestrijding, gezondheidszorg en het onderwijs. In de moderne televisie-democratie worden politici niettemin gedwongen met simpele probleemdefinities en krachtige oplossingen te komen. Dit zal ertoe leiden dat publieke managers meer en meer met overgesimplificeerde en tegenstrijdige doelstellingen worden geconfronteerd: pak de georganiseerde misdaad aan (zonder van infiltratietechnieken ge-

bruik te maken); werk de wachtlijsten in de gezondheidszorg weg (zonder de toegankelijkheid te verkleinen); verbeter de kwaliteit van het onderwijs (met minder geld). De gecombineerde last van onmogelijke doelstellingen en afnemende mogelijkheden komt op de schouders van de publieke managers terecht. Zij dienen politieke doelstellingen in beleidsprogramma's en uiteindelijk beleidsresultaten te vertalen. De ambtelijk leider zal in toenemende mate effectief moeten anticiperen en reageren op maatschappelijke en politieke trends in zijn beleidsomgeving. Het vermogen tot strategisch denken is daarbij essentieel.

Het bestuurskundig onderzoek naar ambtelijk leiderschap staat nog in de kinderschoenen. In de meer traditionele bestuurskundige benaderingen wordt ambtelijk leiderschap zover naar de achtergrond gedreven dat het in feite onzichtbaar is. De moderne benaderingen kennen daarentegen een zodanig dominante rol toe aan ambtelijk leiderschap dat andere factoren irrelevant lijken te zijn. Bestuurskundige theorievorming over het gedrag van leidinggevende ambtenaren dient deze complexiteit en veelzijdigheid als vertrekpunt te nemen bij het bieden van antwoorden op schijnbaar eenvoudige vragen als: Wat is ambtelijk leiderschap? Wie bedrijven ambtelijk leiderschap? Wat doen ambtelijk leiders? Waarom doen ze het? Op basis van een dergelijke plaatsbepaling dient een normatief debat te worden gevoerd over de invulling van deze ambtelijke leiderschapsfunctie. Een normering en beoordeling van het doen en laten van ambtelijke leiders kan pas geschieden wanneer meer duidelijkheid is ontstaan over de functie die leiderschap binnen het openbaar bestuur inneemt. Wanneer normatieve debatten zich slechts op deelaspecten van ambtelijk leiderschap richten en het zicht op de samenhang tussen de dimensies wordt verloren, resulteert slechts een Babylonische spraakverwarring tussen protagonisten van eenzijdige visies.

Literatuur

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D. en Rockman, B.A. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge.
- Appleby, P. (1949) *Policy and Administration*, University of Alabama Press.
- Barnard, C. (1938) *The Functions of the Executive*, Harvard

- University Press, Cambridge.
- Bellavita, C. (1991) 'The Public Administrator as Hero' in: *Administration & Society*, jrg. 23, nr. 2, pp. 155-185.
- Boin, R.A. (1996) 'De Recalcitrante Organisatie', *Bestuurskunde*, jrg. 5, nr.3, pp. 145-155.
- Bovens, M.A.P. (1990) *Verantwoordelijkheid en Organisatie: Beschouwingen over Aansprakelijkheid, Institutioneel Burgerschap en Ambtelijke Ongehoorzaamheid*, Zwolle.
- De Bruijn, J.A. en Ten Heuvelhof, E.F. (1991) *Sturingsinstrumenten voor de Overheid: Over Complexe Netwerken en een Tweede Generatie Sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden.
- Bryman, A. (1992) *Charisma and Leadership in Organizations*, Sage, London.
- Bryson, J.M. en Crosby, B.C. (1992) *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Burke, J.P. (1986) *Bureaucratic Responsibility*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Buurma, H. (1988) *De Zakelijke Ambtenaar*, Samsom, Alphen a/d Rijn.
- Cooper, T.L. en Dale Wright, N. (1992) *Exemplary Administrators: Character and Leadership in Government*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Dahl, R.A. (1956) *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago.
- Denhardt, R.B. (1993) *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*, Wadsworth Publishing Co., Belmont, CA.
- Doig, J.W. en Hargrove, E.C. (1990) (red.) *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*, The Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy*, Little, Brown, Boston.
- George, A.L. (1980) *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Westview Press, Boulder, CO.
- Goodnow, F.J. (1900) *Politics and Administration*, MacMillan Company, New York.
- Goodsell, C.T. (1983) *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatham House Publishers, Chatham, NJ.
- Gray, A. en Jenkins, B. (1995) 'From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?', *Public Administration*, jrg. 73, nr. 1, pp. 75-99.
- Gulick, L. (1937) 'Notes on the Theory of Organization', in: Gulick, L. en Urwick, L. (red.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, pp. 3-13.
- Hargrove, E.C. en Glidewell, J.C. (1990) *Impossible Jobs in Public Management*, University Press of Kansas, Kansas.
- Hood, C.C. (1991) 'Public Management for All Seasons', *Public Administration*, jrg. 69, pp. 3-19.
- Hoogerwerf, A. (1992) *Het Ontwerpen van Beleid: Een Handleiding voor de Praktijk en Resultaten van Onderzoek*, Samsom, Alphen a/d Rijn.
- Joustra, A. en Van Venetië, E. (1989) *Ruud Lubbers: Manager in de Politiek*, Anthos, Baarn.
- Kaufman, H. (1956) 'Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration', *American Political Science Review*, jrg. 50, nr.4.
- Kaufman, H. (1981) *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Kickert, W.J.M. (red.) (1993), *Veranderingen in Management en Organisatie bij de Rijksoverheid*, Samsom, Alphen a/d Rijn.
- Klok, P.J. (1991) *Een Instrumenttheorie voor Milieubeleid: De Toepassing en Effectiviteit van Beleidsinstrumenten*, Universiteit van Twente, Enschede.
- Kobrak, P. (1996) 'The Social Responsibilities of a Public Entrepreneur', *Administration & Society*, jrg. 28, nr. 2, pp. 205-237.
- Koppenjan, J.F.M., De Bruijn, J.A. en Kickert, W.J.M. (red.) (1993) *Netwerkmanagement in het Openbaar Bestuur: Over de Mogelijkheden van Overheidssturing in Beleidsnetwerken*, Vuga, Den Haag.
- Lewis, E. (1980) *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*, Indiana University Press, Bloomington.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lynn, L.E., Jr. (1987) *Managing Public Policy*, Little Brown and Company, Boston.
- Lynn, L.E., Jr. (1996) *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham House Publishers, Chatham, NJ.
- Mansfield, H.C. (1989) *Taming the Prince: The Ambivalence of Modern Executive Power*, The Free Press, New York.
- Moore, M.H. (1996) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge.
- Neelen, G.H.J.M. (1993) *Principal-Agent Relations in Non-profit Organizations*, Universiteit Twente, Enschede.
- Nelissen, N.J.M., Bressers, M.C.P., en Engelen, S.J.F. (1996) *De Opkomst van een Nieuwe Overheidsmanager: Een Onderzoek naar Significante Topambtenaren*, Amsterdam, Coutinho.
- Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.
- Noordegraaf, M., Ringeling, A.B., en Zwetsloot, F.J.M. (1995) (red.) *De Ambtenaar als Publieke Ondernemer*, Coutinho, Bussum.
- Osborne, D. en Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, MA.
- Parsons, T. (1956) 'Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations', in: *Administrative Science Quarterly*, jrg. 1, pp. 63-85.
- Peters, T.J. en Waterman, R.H. (1982) *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, Harper & Row, New York.

- Ringeling, A.B. (1993) *Het Imago van de Overheid*, Vuga, Den Haag.
- Rose, R. (1988) *Loyalty, Voice, or Exit? Margaret Thatcher's Challenge to the Civil Service*, Centre for the Study of Public Policy, Strathclyde.
- Rosenthal, U., Van Duin, M.J., 't Hart, P., Boin, R.A., Kroon, M.B.R., Otten, M.H.P., en Overdijk, W.I.E. (1993) *De Bijlmerramp: Rampbestrijding en Crisismanagement in Amsterdam*, Stadsuitgeverij, Amsterdam.
- Schein, E.H. (1985) *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Selznick, P. (1949) *TVA and the Grassroots*, University of California Press, Berkeley.
- Selznick, P. (1957) *Leadership and Administration: A Sociological Interpretation*, Row, Peterson, Evanston, Ill.
- Taylor, F.W. (1911) *The Principles of Scientific Management*, Harper, New York.
- Terry, L.D. (1995) *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*, Sage, Londen.
- Tullock, G. (1965) *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, D.C.
- In 't Veld, R.J. (1989) *De Verguisde Staat*, Vuga, Den Haag.
- Weber, M. (1946) *From Max Weber: Essays in Sociology*, (edited and translated by H.H. Gerth and C. Wright Mills), Oxford University Press, Oxford.
- Wildavsky, A. (1985) *The Nursing Father: Moses as a Political Leader*, University of Alabama Press.
- Wildavsky, A. (1989) 'A Cultural Theory of Leadership' in: Jones, B. (red.) *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*, pp. 87-113.
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.
- Wilson, W. (1887) 'The Study of Administration', in: Shafritz, J.M. en Hyde, A.C. (red.) (1992) *Classic of Public Administration*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, CA., pp. 11-24.