

The background is a solid blue color with a series of white, wavy, concentric lines that create a sense of movement and depth. On the right side, there is a white silhouette of a person's head and neck, facing left, which blends into the wavy lines.

Publiek management

Bewegen tussen bestuur
en organisatie

Onder redactie van
Sandra Groeneveld
Joris van der Voet

UITGEVERIJ
COUTINHO

Publiek management

www.coutinho.nl/publiekmanagement2

Met de code in dit boek heb je toegang tot je online studiemateriaal. Dit materiaal bestaat uit kennisclips en een begrippentrainer.

Om je studiemateriaal te activeren heb je onderstaande code nodig. Ga naar www.coutinho.nl/publiekmanagement2 en volg de instructies.

Publiek management

Bewegen tussen bestuur en organisatie

Onder redactie van:

Sandra Groeneveld

Joris van der Voet

Met medewerking van:

Moniek Akerboom

Tanachia Ashikali

Petra van den Bekerom

Bernard Bernards

Arjen Boin

Caelesta Braun

Wout Broekema

Johan Christensen

Carola van Eijk

Bert Fraussen

Bert George

Paul 't Hart

Machiel van der Heijden

Marieke van der Hoek

Bram Klievink

Ben Kuipers

Ingmar van Meerkerk

Nadine Raaphorst

Martijn Ridderbos

Jelmer Schalk

Eduard Schmidt

Carina Schott

Trui Steen

Brenda Vermeeren

E. Lianne Visser

Zeger van der Wal

Anchrit Wille

Tweede, herziene druk

**UITGEVERIJ
COUTINHO**

bussum 2024

© 2018/2024 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor de readerregeling kan men zich wenden tot Stichting UvO (Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, www.stichting-uvo.nl). Voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal in knipselkranten dient men contact op te nemen met Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 2018

Tweede, herziene druk 2024

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN: 978 90 469 0890 7

NUR: 133

Woord vooraf

Het functioneren van de overheid staat volop in de belangstelling. En meestal is dat geen goed nieuws. Burgers en bedrijven hebben hoge verwachtingen van de overheid, maar worden dikwijls teleurgesteld. Recente parlementaire onderzoeken en enquêtes hebben blootgelegd hoe burgers door overheidshandelen in de problemen zijn gekomen. Tegelijkertijd verwachten we dat de overheid de samenleving door complexe maatschappelijke uitdagingen loodst en crises het hoofd biedt. Ga er maar aan staan!

Dit boek gaat over de rol van publieke managers en de organisaties waarin zij werkzaam zijn. Zij staan voor de opgave om in politiek en maatschappelijk stormachtige tijden uitvoering te geven aan politieke besluiten en publieke taken. Hun werk is even complex als veelzijdig, waarbij bestuurlijke en organisatiekundige vereisten op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Hun werk vraagt stuurmanskunst in de richting van de hogere echelons en de politiek, in de richting van burgers en bedrijven in de samenleving en in de richting van medewerkers in de organisatie. Managementgedrag in deze richtingen – naar boven, naar buiten en naar binnen – vormt daarom het analysekader van dit boek. Ons doel met het boek is om inzicht te geven in wat het vak ‘publiek management’ in al die richtingen inhoudt en voor welke uitdagingen publieke managers zich gesteld zien. Ons doel is ook om handelingsperspectieven te bieden door in te gaan op wat managers kunnen doen in hun relatie met politiek, buitenwereld en medewerkers.

Dit boek is de tweede, volledig herziene editie van *Publiek management* dat in 2018 bij Uitgeverij Coutinho verscheen. Het boek is niet alleen geactualiseerd, maar het is ook fors uitgebreid en herzien zodat een completer beeld geschetst kan worden van het mooie vak publiek management. In achttien hoofdstukken, die geschreven zijn door verschillende auteurs, passeren tal van facetten van publiek management de revue. We zijn de auteurs zeer erkentelijk voor hun deskundige bijdragen. Terwijl de hoofdstukken afzonderlijk gelezen kunnen worden, willen we benadrukken dat ze alleen gezamenlijk het hele verhaal vertellen van het dagelijkse werk van de publieke manager. We hebben geprobeerd om in het slothoofdstuk dat gezamenlijke verhaal beknopt weer te geven.

Voor docenten en studenten die het boek gebruiken in hun opleiding is aanvullend materiaal beschikbaar op www.coutinho.nl/publiekmanagement2. Daar zijn kennisclips beschikbaar waarin de auteurs een centraal concept uit elk hoofdstuk kort toelichten. Ook is opnieuw een begrippentrainer op de web-

site te vinden. We danken onze collega Gündoğdu Demirtürkoğlu voor de fijne samenwerking bij de ontwikkeling van dit online studiemateriaal.

We danken ten slotte Uitgeverij Coutinho voor de prettige en zorgvuldige samenwerking, en in het bijzonder Annemie Michels die ons met een goede balans tussen geduld en aansporing bij dit project heeft begeleid.

Sandra Groeneveld en Joris van der Voet
Den Haag, april 2024

Inhoud

1	Publiek management en publieke managers	13
	Sandra Groeneveld en Joris van der Voet	
1.1	Introductie	13
1.2	Publiek en privaat management	14
1.3	Publiek management: publieke waarden en sturingsprincipes	17
1.4	Publiek management: publieke managers en leiderschap	19
1.5	De meervoudigheid van publiek management	22
1.6	Opbouw van dit boek: management naar boven, naar buiten en naar binnen	24
Deel 1	Naar boven	27
2	Politiek-ambtelijke verhoudingen	29
	Johan Christensen, Joris van der Voet en Paul 't Hart	
2.1	Introductie	29
2.2	De rolverdeling tussen politici en ambtenaren	30
2.3	De verhoudingen tussen politici en ambtenaren: vertrouwen of controle?	35
2.4	Ambtelijke dilemma's	38
2.5	Nee, minister: kritisch adviseren, tegenspraak en expertise	40
2.6	Aandachtspunten voor de publieke manager	44
3	Publieke verantwoording	47
	Anchrit Wille en Joris van der Voet	
3.1	Introductie	47
3.2	Verantwoording als proces	48
3.3	Het verantwoordingslandschap van publieke managers	50
3.4	Veranderingen in de verantwoordingsvereisten van publieke organisaties	58
3.5	De effecten van publieke verantwoording	59
3.6	Aandachtspunten voor de publieke manager	61

4	Financieel management	63
	Martijn Ridderbos	
4.1	Introductie	63
4.2	Waarom is kennis over financieel management noodzakelijk?	64
4.3	Afspraken maken en verantwoorden	65
4.4	Geld beschikbaar stellen via budgettering	68
4.5	Vastlegging van financiële transacties	70
4.6	Misvattingen over financieel management van publieke organisaties	72
4.7	Aandachtspunten voor de publieke manager	74
5	Strategisch management	77
	Bert George en Zeger van der Wal	
5.1	Introductie	77
5.2	Strategie van publieke organisaties	78
5.3	Strategische planning: navigeren	82
5.4	Strategisch management: implementeren, experimenteren en leren	85
5.5	Aandachtspunten voor de publieke manager	87
6	Crisismanagement	91
	Wout Broekema en Arjen Boin	
6.1	Introductie	91
6.2	De aard en dynamiek van crises	92
6.3	Coördinatie tijdens een crisis	94
6.4	Crisismanagement	97
6.5	Lessen voor de crisisvoorbereiding	101
6.6	Aandachtspunten voor de publieke manager	104
Deel 2	Naar buiten	107
7	Netwerksamenwerking en netwerkmanagement	109
	Machiel van der Heijden, Jelmer Schalk en Moniek Akerboom	
7.1	Introductie	109
7.2	Netwerken en netwerksamenwerking	110
7.3	Netwerkmanagement: de rol van publieke managers in netwerken	115
7.4	Aandachtspunten voor de publieke manager	120

8 Belangenvertegenwoordiging	123
Bert Fraussen en Caelesta Braun	
8.1 Introductie	123
8.2 Belangenafweging: samenspel tussen overheid en maatschappelijke belangen	125
8.3 Belangen verkennen: relevante belangen in kaart brengen	126
8.4 Belangen verbinden: het organiseren van diverse inbreng	127
8.5 Belangen verantwoorden: zorgvuldige afweging en actieve terugkoppeling	131
8.6 Aandachtspunten voor de publieke manager	133
9 Burgerparticipatie	135
Carola van Eijk, Trui Steen en Ingmar van Meerkerk	
9.1 Introductie	135
9.2 Interactieve beleidsvorming	137
9.3 Coproductie	140
9.4 Burgerinitiatieven	142
9.5 Medewerkers van publieke organisaties en burgerparticipatie	145
9.6 Aandachtspunten voor de publieke manager	146
10 Interactie tussen overheid en burger	149
Nadine Raaphorst en E. Lianne Visser	
10.1 Introductie	149
10.2 Ontwikkelingen in de interactie tussen uitvoerend ambtenaren en burgers	150
10.3 Differentiëren als belangrijke taak voor uitvoerend ambtenaren	152
10.4 Gelijke behandeling als belangrijke taak van uitvoerend ambtenaren	155
10.5 Aandachtspunten voor de publieke manager	159
Digitalisering	163
Bram Klievink	
11.1 Introductie	163
11.2 De digitale overheid: beter, sneller, goedkoper?	164
11.3 De complexiteit van de implementatie van ICT-projecten	166
11.4 Elektronische dienstverlening	169
11.5 De digitale overheidsorganisatie	174
11.6 Aandachtspunten voor de publieke manager	176

Deel 3 Naar binnen	179
12 Organisatiestructuur	181
Marieke van der Hoek en Ben Kuipers	
12.1 Introductie	181
12.2 Organisatieprincipes en klassieke organisatiestructuren	182
12.3 Teamgerichte structuren	188
12.4 Parallele organisatiestructuren	192
12.5 Aandachtspunten voor de publieke manager	193
13 Verandermanagement	197
Eduard Schmidt en Ben Kuipers	
13.1 Introductie	197
13.2 De context van verandering	198
13.3 De inhoud van verandering	200
13.4 Proces van verandering	201
13.5 Leiderschap in organisatieverandering	204
13.6 Aandachtspunten voor de publieke manager	208
14 Prestatie-informatie en prestatie management	211
Petra van den Bekerom en Joris van der Voet	
14.1 Introductie	211
14.2 Het wat en waarom van prestatie management	212
14.3 Het gebruik van prestatie-informatie in besluitvorming	216
14.4 Negatieve effecten van prestatie meting	219
14.5 Aandachtspunten voor de publieke manager	223
15 Human Resource Management	225
Brenda Vermeeren, Carina Schott en Bernard Bernards	
15.1 Introductie	225
15.2 Human Resource Management	226
15.3 HRM in de publieke sector	227
15.4 De relatie tussen HRM en prestaties	228
15.5 Motivatie van medewerkers	232
15.6 De rol van de leidinggevende	234
15.7 Aandachtspunten voor de publieke manager	237

16 Diversiteit en inclusie	239
Tanachia Ashikali en Sandra Groeneveld	
16.1 Introductie	239
16.2 Diversiteit: representativiteit en heterogeniteit	241
16.3 Perspectieven op diversiteit en diversiteitsbeleid	244
16.4 Diversiteit en inclusie	248
16.5 Inclusief leiderschap	250
16.6 Aandachtspunten voor de publieke manager	251
17 Integriteit en sociale veiligheid	255
Sandra Groeneveld en Zeger van der Wal	
17.1 Introductie	255
17.2 Publieke waarden en integriteit	257
17.3 Integriteit en integriteitsbeleid	258
17.4 Sociale veiligheid, integriteit en ongewenst gedrag	263
17.5 Sociale veiligheid, leren en presteren	265
17.6 Aandachtspunten voor de publieke manager	268
18 Publiek management tussen bestuur en organisatie	271
Sandra Groeneveld en Joris van der Voet	
18.1 Introductie	271
18.2 Lange termijn of korte termijn	273
18.3 Autonomie of beheersing	275
18.4 Integratie of differentiatie	279
18.5 Tot slot	281
Literatuur	283
Register	299
Over de auteurs	309



Publiek management en publieke managers

Sandra Groeneveld en Joris van der Voet

1.1 Introductie

Sherwin Sloop is medewerker bij de afdeling Dienstverlening Particulieren bij de Belastingdienst in Den Haag. In het boek *Tot uw dienst* dat voormalig politici Alexander Pechtold en Bart Snels over de uitvoering schreven, verzucht hij: 'Het is niet dat ik me schaam, hoor – maar ik merk dat mensen tegenwoordig anders tegen ons aankijken. Het wantrouwen in de samenleving is gegroeid, merk ik. Met name sinds de toeslagenaffaire.' (Pechtold & Snels, 2024, p. 162)

Tot ver in de twintigste eeuw gold de overheid, zeker in vergelijking met het bedrijfsleven, als een oase van kalmte en voorspelbaarheid. Ambtenaren deden hun werk loyaal en plichtsgetrouw en kregen in ruil daarvoor een vaste baan. Het gezag van de overheid was in die tijd vanzelfsprekend. Politieke gezagsdragers, zoals ministers, Kamerleden en burgemeesters, kwamen veelvuldig in het nieuws, maar publieke managers werkten buiten de schijnwerpers van de publiciteit. Voor hun werk was maar weinig belangstelling. Hoe anders is het beeld nu. Ambtenaren zijn niet meer de anonieme overheidsdienaren van weleer, maar komen steeds vaker in het nieuws en niet altijd op een positieve manier. Zeker als er wat misgaat in de publieke dienstverlening, bijvoorbeeld bij de belastingen en toeslagen, bij de politie of bij de opvang van asielzoekers, moeten de managers van de betrokken organisaties het ontgelden. Publieke managers hebben nu dan ook een veel lastiger, uitdagender en complexer takenpakket dan enkele decennia geleden.

In dit boek staan publieke managers centraal en willen we inzicht geven in hun verschillende taken en verantwoordelijkheden. Met 'publieke managers' bedoelen we alle medewerkers met een formele leidinggevende positie in publieke organisaties die verantwoordelijkheid dragen voor mensen, middelen en resultaten. In dit inleidende hoofdstuk beschrijven we eerst wat publiek management nu precies onderscheidt van privaat management. Vervolgens staan we stil bij de inrichting en aansturing van de publieke sector en welke ontwikkelingen zich daarin hebben voorgedaan. Dan gaan we verder in op het werk en de verantwoordelijkheden van publieke managers, dat wil zeggen:

alle activiteiten gericht op het beheersen, sturen en veranderen van publieke organisaties met als doel het optimaliseren van de prestaties. Wat goede prestaties zijn, is in een publieke context niet eenduidig en dat heeft onder meer te maken met de verschillende publieke waarden waaraan het functioneren van publieke organisaties moet voldoen. We staan daarom langer stil bij deze meervoudigheid van publiek management en leggen uit dat publieke managers zich daarbij moeten verhouden tot politici en bestuurders aan wie zij verantwoording afleggen (management naar boven), tot burgers en organisaties in de samenleving (management naar buiten) en tot medewerkers in hun organisatie (management naar binnen). Dit onderscheid tussen management naar boven, naar buiten en naar binnen vormt de basis van de structuur van het boek die in de slotparagraaf van dit hoofdstuk wordt toegelicht.

1.2 Publiek en privaat management

Dit boek gaat niet over management in het algemeen maar over *publiek* management. Publieke managers opereren in een andere context dan private managers en hebben voor een deel dan ook andere vaardigheden nodig. In zowel bestuurskundige publicaties als managementliteratuur zijn er beschouwingen te vinden over het verschil tussen publieke en private organisaties (Bozeman & Bretschneider, 1994) en de consequenties daarvan voor het management (Boye et al., 2022).

De eerste benadering van verschillen tussen publieke en private organisaties gaat ervan uit dat deze verschillen fundamenteel zijn. Zo hebben publieke organisaties een *publiekrechtelijke grondslag*, dat wil zeggen dat hun bestaan een wettelijke basis heeft. In de *Gemeentewet* staat dat er gemeenten zijn, met bepaalde bestuursorganen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Private organisaties hebben een privaatrechtelijke grondslag; zij zijn bijvoorbeeld een vereniging, stichting of besloten vennootschap. Publieke organisaties hebben daarnaast *publiekrechtelijke bevoegdheden*: bevoegdheden die wettelijk vastgelegd zijn. Een wettelijk erkende universiteit is bevoegd diploma's uit te reiken. Een politieagent is bevoegd een individu dat zich verdacht gedraagt, aan te houden. Een rijexamenator is bevoegd om vast te stellen of een kandidaat voldoende rijvaardigheid heeft om een rijbewijs te krijgen. Private organisaties hebben dit soort bevoegdheden doorgaans niet. Publieke organisaties hebben ten slotte een *publieke taak*: een doelstelling die gericht is op het algemeen belang – en zij krijgen deze taak toegewezen. Die taak kan wettelijk vastgelegd zijn, zoals in het geval van woningcorporaties, die op basis van de *Woning-*

wet uitsluitend werkzaam mogen zijn in het belang van de volkshuisvesting. Private organisaties daarentegen hebben een winstoogmerk (particuliere ondernemingen) of zijn in hoofdzaak gericht op de belangen van de eigen leden (belangenorganisaties zoals vakbonden en ondernemersorganisaties).

Een tweede benadering van het verschil tussen publieke en private organisaties gaat ervan uit dat er gradaties zijn in de mate waarin organisaties meer of minder publiek zijn. Zo worden publieke organisaties gefinancierd door middel van *gemeenschapsgeld* ofwel de algemene middelen: belastingen en premies. Dat geldt voor de overheid, maar ook voor het merendeel van de onderwijs- en zorginstellingen. Private organisaties daarentegen bedruipen zich financieel zelf door verkoop van goederen en diensten op de markt (bedrijven) of door contributies en donaties (verenigingen en stichtingen), al kunnen zij soms ook een beroep doen op overheidsgeld in de vorm van subsidies of opdrachten die via de markt worden verstrekt. Daarnaast leggen publieke organisaties direct of indirect *publiek verantwoording* af aan politieke gezagsdragers (bewindslieden), die op hun beurt verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging. Publieke organisaties staan dan ook in hogere mate onder politieke controle, maar leggen dikwijls ook verantwoording af aan diverse maatschappelijk belanghebbenden (*stakeholders*). Private organisaties zijn primair verantwoording schuldig aan aandeelhouders (*shareholders*) van de onderneming of de leden van de vereniging, al kunnen zij ook publiek ter verantwoording worden geroepen wanneer zij in de fout gaan.

Het verschil tussen publieke en private organisaties leidt ertoe dat ook het management van publieke en private organisaties verschillend is (Boye et al., 2022). Publieke managers hebben verschillende stakeholders in hun omgeving en krijgen te maken met striktere verantwoordingsmechanismen die in hoge mate een bureaucratisch karakter hebben. Publieke managers ervaren ook minder autonomie in de beslissingen die zij moeten nemen. Ten slotte prioriteren publieke managers meer en ook andere waarden, zoals verantwoording, neutraliteit, rechtmatigheid en transparantie.

Sommige organisaties zijn in alle opzichten publiek, zoals ministeries en gemeenten, en andere zijn (vrijwel) compleet privaat, zoals veel ondernemingen en verenigingen. Maar er doen zich ook allerlei tussenvormen ofwel *hybride vormen* voor. Deze hybride vormen treffen we met name aan in onderwijs, zorg, welzijn, volkshuisvesting en cultuur. Veel van de daar werkzame organisaties hebben een privaatrechtelijke grondslag (veelal een stichting), maar vervullen een publieke taak en worden in belangrijke mate door gemeen-

schapsgeld gefinancierd. Deze sector staat in Nederland bekend als het *maatschappelijk middenveld*; men spreekt ook wel van semipublieke, non-profit- of not-for-profitorganisaties, of van maatschappelijke ondernemingen. Wanneer we het in dit boek over publiek management hebben, doelen we niet alleen op het management van overheidsorganisaties in enge zin, maar op het management van organisaties in de *publieke en semipublieke sector* in brede zin. Dat wil zeggen: al die organisaties *die geen winstoogmerk hebben en een publieke taak vervullen* – dus werken voor het algemeen belang.

Box 1.1: De Nederlandse overheid

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samen de verantwoordelijkheid hebben voor het bestuur van het land. Met de vaststelling van de *Grondwet* van 1848, die op verzoek van koning Willem II door de liberale politicus Johan Rudolph Thorbecke ontworpen was, werd het principe van ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd. Daardoor waren ministers niet langer meer dienaren van de Koning, die hen naar believen kon benoemen en ontslaan, maar waren zij vanaf dat moment alleen verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. Daarnaast legde Thorbecke het fundament voor de *Provinciewet* van 1850 en de *Gemeentewet* van 1851, waardoor de bestuurlijke verhoudingen tussen de drie overheidslagen – Rijk, provincie, gemeente – in grote lijnen geregeld waren. Dit staatsrechtelijke bouwwerk is nog steeds voor een groot deel intact en staat bekend als het ‘Huis van Thorbecke’.

De rijksoverheid bestaat in 2024 onder andere uit twaalf ministeries. Nieuwe taken kunnen binnen deze structuur worden ondergebracht bij bestaande of nieuwe onderdelen van een ministerie. Programma's en projecten kunnen worden gebruikt voor (tijdelijke) maatschappelijke opgaven die niet kunnen worden ondergebracht in de structuur, bijvoorbeeld omdat ze meerdere beleidsdomeinen betreffen.

Uitvoering van beleid vindt plaats onder ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom worden uitvoerende taken in principe uitgevoerd door onderdelen van ministeries. Binnen een ministerie kan een zeer grote uitvoeringsorganisatie de status van een directoraat-generaal hebben, zoals de Belastingdienst en Rijkswaterstaat. Soms worden voor de uitvoering, het toezicht of de bedrijfsvoering agentschappen opgericht. Een agentschap is een dienstonderdeel van een ministerie met een bijzondere positie. Naast deze onderdelen of diensten van ministeries zijn vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw veel uitvoerende taken op afstand van de ministeries geplaatst, in de vorm van zelfstandige bestuursorganen zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Er bestaat een grote verscheidenheid aan publieke organisaties en publieke managers. De *omvang* van publieke organisaties verschilt bijvoorbeeld enorm. Zo heeft het Ministerie van Algemene Zaken volgens de rijksbegroting van 2024 een budget van 96.679.000 euro, tegen het Ministerie van Defensie een budget van 21.298.458.000 euro. Volgens de ‘Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022’ telde het Ministerie van Algemene Zaken in 2022 453 fte (full-time equivalent), terwijl Defensie op 1 januari 2022 een personeelsomvang van 67.300 fte kende. Ook de *taken* lopen enorm uiteen, zowel binnen als tussen publieke organisaties. Binnen iedere grotere publieke organisatie is er wel een onderscheid tussen de uitvoerende taken (productie en dienstverlening), de bedrijfsvoering (planning, ICT, huisvesting, financiën, personeelszaken) en de ondersteuning (voorlichting, juridische zaken, onderzoek, beveiliging, catering). Maar ook de aard van de uitvoerende taken zelf loopt sterk uiteen. Defensie doet zelf de landsverdediging en de politie houdt zelf verdachten aan, maar het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Zorg biedt zelf geen zorg en de ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs staan evenmin zelf voor de klas. Hier richten de ministeries zich veel meer op ondersteuning, regelgeving, facilitering van en toezicht op die instellingen die het uitvoerende werk doen.

1.3 Publiek management: publieke waarden en sturingsprincipes

In de loop van de tijd zijn de inrichting en aansturing van de publieke sector aan verandering onderhevig geweest. In de literatuur wordt ook wel gesproken over verschillende sturingsfilosofieën of *governance paradigma's* (Torfing et al., 2020). Deze paradigma's zijn coherente visies op de sturing van de overheid en de waarden die daaraan ten grondslag liggen. Publieke managers hebben namelijk te maken met verschillende fundamentele sets van waarden, ofwel verwachtingen die wij van het functioneren van de overheid hebben en de eisen die wij daaraan stellen. Welke verwachtingen of eisen de meeste nadruk krijgen, verandert onder invloed van de omstandigheden (Hood, 1991).

Een eerste set waarden is gebaseerd op de klassieke grondslagen van publieke organisaties. Publieke organisaties staan in dienst van de maatschappij en worden met name geacht betrouwbaar, transparant en eerlijk te zijn. Ze zijn georganiseerd volgens bureaucratische principes, om gelijkheid en rechtmatigheid te garanderen. Volgens dit *klassieke paradigma* is de bureaucratische organisatievorm, gekenmerkt door hiërarchie en formalisatie, de voornaamste vorm van sturing in de publieke sector. Er bestaat een duidelijke scheiding tussen

politiek en bestuur, waarbij politici besluiten nemen en ambtenaren expertise aanleveren en politieke beslissingen loyaal en neutraal uitvoeren.

Onder invloed van verslechterende economische omstandigheden en de opkomst van het neoliberalisme vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, worden de markt en het contract als vormen van sturing terrein. Westerse regeringen gingen ertoe over het beslag van de publieke sector op het nationaal inkomen drastisch te verminderen. Grootchalige bezuinigingen volgden en met de introductie van *New Public Management* (NPM) werd gepoogd om de publieke sector op een meer bedrijfsmatige manier te managen. Door sommige taken aan de markt over te laten (te privatiseren) of op afstand van de politiek te plaatsen en resultaatverantwoordelijk te maken, zou de overheid meer kunnen doen tegen lagere kosten. Publieke organisaties dienen doeltreffend te zijn en efficiënt met belastinggeld om te gaan, zo was de leidende gedachte. Deze focus op klantgerichtheid, bedrijfsmatig werken en marktwerking is gekoppeld aan de zogenoemde drie e's: *effectiveness*, *efficiency* en *economy*.

Samenwerking en netwerken als vormen van sturing raakten in het begin van de huidige eeuw in zwang, toen bleek dat een eenzijdige oriëntatie op marktwerking tot verwaarlozing van andere publieke waarden leidde en de overheid ook steeds minder goed in staat bleek maatschappelijke waarde te realiseren. Vanwege de schaal en complexiteit van maatschappelijke uitdagingen kon de overheid steeds minder zelfstandig sturen en was ze aangewezen op samenwerking met burgers en organisaties. Het bijbehorende governance paradigma staat bekend als *New Public Governance*. Volgens dit paradigma dienen publieke organisaties adaptief te zijn wanneer de maatschappij verandert, responsief naar de wensen van politici, burgers en andere stakeholders, en flexibel genoeg om crisissituaties aan te kunnen. Publieke organisaties moeten dus veerkrachtig zijn en tegen een stootje kunnen, wat tegelijk vereist dat ze ook in staat zijn om zich aan te passen aan ontwikkelingen in de omgeving.

Hoewel de paradigma's en de bijbehorende waarden opkomen in verschillende tijdsperiodes in de ontwikkeling van het openbaar bestuur, zijn deze tegenwoordig *allemaal* relevant. De paradigma's en bijbehorende sets van waarden zijn echter onderling tegenstrijdig en concurreren dus met elkaar. Een bureaucratische organisatie garandeert bijvoorbeeld betrouwbaarheid en gelijkheid, maar wordt veelal bekritiseerd voor een gebrek aan efficiëntie en adaptief vermogen. Dat zorgt voor spanningen en dilemma's in het management van publieke organisaties. Niet alleen *tussen* maar ook *binnen* elk van de drie sets van waarden doen zich spanningen en dilemma's voor. Bij de bureaucratische prin-

cipes is er vaak een spanning tussen gelijkheid enerzijds en eerlijkheid anderzijds. Gelijkheid lijkt een strikte toepassing en handhaving van de regels met zich mee te brengen, terwijl eerlijkheid juist kan vereisen dat er rekening gehouden wordt met specifieke omstandigheden en regels met enige soepelheid worden toegepast. Een rigide toepassing van regels kan immers tot situaties leiden die algemeen als onrechtvaardig worden beschouwd. Doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) liggen vaak in elkaars verlengde, maar ook daar kan een spanning tussen ontstaan. Een fixatie op zuinigheid en doelmatigheid kan ten koste gaan van de prestaties en doeltreffendheid van een organisatie. De vereiste om zowel flexibel als veerkrachtig te zijn is ook moeilijk realiseerbaar. Organisaties dienen zich aan te passen aan de veranderingen in de omgeving, maar moeten tegelijkertijd in staat zijn hun essentiële kenmerken te behouden wanneer de organisatie onder druk staat. Iedere publieke manager heeft in meerdere of mindere mate te maken met deze dilemma's rondom publieke waarden en bijbehorende vormen van sturing.

1.4 Publiek management: publieke managers en leiderschap

Wanneer we het in dit boek hebben over publiek management, dan bedoelen we *alle activiteiten van leidinggevendens van publieke organisaties om die organisaties te beheersen, sturen en veranderen, met het oog op het optimaliseren van de prestaties van de organisatie*. De nadruk ligt dus in de eerste plaats op het doelbewust handelen (de activiteiten) van leidinggevendens. In de literatuur over leiderschap wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen 'managers' en 'leiders' (zie bijvoorbeeld Groeneveld, 2016, p. 10). *Managers* zijn dan functionarissen die zorgen dat de processen in een organisatie goed geregeld zijn en de zaken lopen; zij zijn de *beheerders* van de organisatie. *Leiders* dragen een visie uit en geven richting aan de organisatie; zij zijn de *inspirators* van de organisatie. In het algemeen zijn beide componenten nodig voor goed management van een (publieke) organisatie. Een leider die van alles roept en vindt, maar niet in staat is een organisatie te managen en niet bereid is zich bij te laten staan door goede managers, zal geen resultaten boeken. Managers die leiderschapskwaliteiten ontberen, zijn goed om op de winkel te passen, maar niet in staat hun medewerkers te motiveren en inspireren en noodzakelijke veranderingen door te voeren.

Nu zijn het niet alleen managers die zich verantwoordelijk voelen voor het reilen en zeilen van een organisatie. Ook uitvoerende en ondersteunende medewerkers zijn betrokken bij het wel en wee van een organisatie en proberen om

die reden het functioneren van de organisatie te beïnvloeden. Hoewel deze informele leiders belangrijk zijn voor het functioneren van publieke organisaties, concentreren we ons in dit boek op *formele leiders* – de publieke managers. Onder een publieke manager verstaan wij *een medewerker met de formele bevoegdheid om de inzet van mensen en/of middelen in een publieke organisatie te sturen en te beheren, die tevens de verantwoordelijkheid draagt voor de resultaten*. Zij leggen verantwoording af aan hun superieuren en de top van de hiërarchie van publieke organisaties legt verantwoording af aan politieke gezagsdragers: bewindslieden, gedeputeerden of wethouders.

Er zijn publieke managers die geen personeel aansturen, maar enkel de inhoudelijke en resultaatverantwoordelijkheid dragen voor een programma of een project. In de meeste gevallen is een publieke manager echter tevens *leidinggevende*, in de zin dat de manager personeelsverantwoordelijkheid draagt voor één of meerdere medewerkers van bijvoorbeeld een team, afdeling of directie. Er zijn allerlei rangen van leidinggevendenden, van de topmanagers die de eindverantwoordelijkheid dragen voor een complete organisatie tot aan de direct leidinggevende die leidinggeeft aan uitvoerend medewerkers op de werkvloer. Voor de eenduidigheid gebruiken we in het vervolg van dit boek de term *publieke managers* om te verwijzen naar alle managers van publieke organisaties.

Werk in de publieke sector is bij uitstek mensenwerk. Hoewel de uitvoering van taken van publieke organisaties in toenemende mate wordt ondersteund en in sommige situaties zelfs wordt geautomatiseerd door middel van digitalisering, zijn publieke organisaties in de meeste gevallen zeer arbeidsintensief. Medewerkers binnen publieke organisaties vervullen een verscheidenheid aan rollen en hebben afhankelijk van hun rol in de organisatie verschillende kenmerken, verplichtingen en bevoegdheden. In een boek over publiek management is aandacht voor dergelijke verschillen van groot belang. Wij hanteren daarom verschillende termen om op systematische wijze onderscheid te kunnen maken tussen verschillende typen medewerkers van publieke organisaties.

Met de term *medewerker* doelen wij in algemene zin op een persoon die – veelal in samenwerking met anderen – bijdraagt aan het bereiken van de doelen van een publieke organisatie. Arbeidsrechtelijk zijn medewerkers van publieke organisaties vrijwel altijd *werknemers* van de organisatie, in de zin dat zij volgens een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten in ruil voor een financiële beloning, maar bijvoorbeeld vrijwilligerswerk kan hier een uitzondering op vormen. De term *ambtenaar* verwijst van oudsher naar een medewerker die op basis van een arbeidsovereenkomst, aanstelling of benoeming werkzaam

is voor een overheid. In Nederland kan dat betekenen dat iemand werkzaam is voor de rijksoverheid, een provincie, gemeente of waterschap, of een andere instelling die onderdeel is van de staat, zoals de rechtspraak of de politie. Medewerkers van andere organisaties met een publieke taak, bijvoorbeeld ziekenhuizen of openbaar vervoer, zijn dus geen ambtenaar in deze enge betekenis maar bespreken wij wel als medewerkers in de publieke sector.

Met de inwerkingtreding van de *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren* (WNRA) op 1 januari 2020 is de arbeidsrechtelijke positie van ambtenaren gelijkgetrokken met die van werknemers in het bedrijfsleven. Dat betekent dat de eenzijdige ambtelijke aanstelling is veranderd in een tweezijdige arbeids-overeenkomst en dat het private arbeids- en ontslagrecht van toepassing is op ambtenaren. Een aantal groepen medewerkers is uitgezonderd van deze wijziging, waaronder medewerkers van de politie en defensie, rechters en officieren van justitie, en politieke ambtsdragers zoals volksvertegenwoordigers, burgemeesters en wethouders (Rijksoverheid, 2024). Op medewerkers in dienst van overheidsorganisaties blijft de term ‘ambtenaar’ echter van toepassing, evenals de vereisten die komen met de bijzondere ambtelijke status van het werk, zoals de geheimhoudingsplicht, het verbod om giften aan te nemen en de verplichting om nevenwerkzaamheden te melden.

Afhankelijk van de werkzaamheden maken wij onderscheid tussen verschillende typen ambtenaren. Met de term *beleidsambtenaar* verwijzen wij naar ambtenaren die werkzaam zijn in de vorming en evaluatie van beleid. Deze medewerkers staan in de meeste gevallen niet dagelijks en direct in contact met de burgers of bedrijven waarop beleid van toepassing is, maar vormen de kaders waarbinnen beleidsimplementatie en publieke dienstverlening plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn beleidsadviseurs werkzaam bij een ministerie of gemeente, maar ook uitvoeringsorganisaties zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) hebben beleidsambtenaren in dienst. Wij hanteren de term *uitvoerend ambtenaren* om te verwijzen naar de ambtenaren die bij de implementatie van beleid of het verlenen van publieke diensten direct – maar niet altijd fysiek of persoonlijk – in contact staan met burgers of bedrijven. Voorbeelden hiervan zijn de servicemedewerker bij de belastingtelefoon, de casewerker in het gemeentelijke jeugdzorgteam of de inspecteur van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Het onderscheid tussen beleidsambtenaren en uitvoerend ambtenaren is niet alomvattend voor alle soorten ambtenaren. Denk bijvoorbeeld aan medewerkers die in de ondersteuning of bedrijfsvoering van een ministerie of uitvoerend agentschap werken.

Een type medewerker van publieke organisaties waar wij in het boek bijzondere aandacht voor hebben, is de zogenoemde *publieke professional*. Een publieke professional is een medewerker die werkzaam is in een uitvoerende rol bij een overheidsorganisatie of (semi)publieke instelling, wiens werk van grote maatschappelijke meerwaarde is en gekenmerkt wordt door specialistische kennis en vaardigheden (Noordegraaf, 2007). Publieke professionals ontleen hun specialistische kennis aan een opleidings- en beroepsstructuur die onder andere bestaat uit een formele opleiding in eigen beheer van de professie, regulering van toetreding tot de professie en een beroepsvereniging met bijbehorende ethische code. Als gevolg hiervan hebben publieke professionals een professionele identiteit die gekenmerkt wordt door een sterke toewijding aan hun werk, de aanwezigheid van dominante disciplinaire normen en waarden, en een grote behoefte aan autonomie. Hoewel medewerkers zoals beleidsambtenaren en politieagenten niet (volledig) aan deze organisatiesociologische definitie van professionaliteit voldoen, zijn er in toenemende mate initiatieven te herkennen die zich richten op de professionalisering van verschillende beroepsgroepen in de publieke sector. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van het ‘ambtelijk vakmanschap’ (Programma Grenzeloos Samenwerken, 2024).

1.5 De meervoudigheid van publiek management

In onze definitie van publiek management is het handelen van publieke managers gericht op de prestaties van hun organisaties: zij moeten ervoor zorgen dat hun organisaties maatschappelijke problemen oplossen en daarmee bijdragen aan allerlei zaken die wij in de samenleving collectief belangrijk vinden, zoals hoogwaardig onderwijs, een veilige samenleving en goede jeugdzorg. Kenmerkend voor publiek management is *meervoudigheid*. De meervoudigheid van waarden, doelen en sturingsprincipes zijn in dit hoofdstuk al aan de orde geweest. Een ander element van die meervoudigheid betreft de richtingen waarin management vereist is.

Publieke managers moeten hun weg vinden in een steeds dynamischer en complexer krachtenveld. Burgers, politici en media stellen steeds hogere eisen; het moet allemaal sneller, beter en doelmatiger. Daarnaast hebben publieke managers te maken met een omvangrijke verantwoordingsdruk om het functioneren van hun organisatie transparant en controleerbaar te maken. In de toewijzing van financiële middelen, handelingsvrijheid en doelstellingen zijn publieke managers afhankelijk van verschillende partijen, maar het is voor publieke managers ook essentieel te proberen deze zelf te beïnvloeden. Ma-

management naar boven betreft managementgedrag gericht op legitimering en het mobiliseren van politieke of bestuurlijke steun. Het gaat hier in belangrijke mate om de relatie met de politiek en andere invloedrijke actoren in de institutionele omgeving, zoals toezichthouders of de media. Voor uitvoerende organisaties kan het bijvoorbeeld ook gaan over de relatie met het ministerie en beleidsmakers.

De schaal en complexiteit van maatschappelijke opgaven zorgen er daarnaast voor dat publieke organisaties bij de uitvoering van hun taken dikwijls afhankelijk zijn van externe partijen. Een effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken vraagt om ketens en netwerken waarin overheden, bedrijven en het maatschappelijk middenveld samenwerken. De eisen van draagvlak en effectiviteit vragen om het vroegtijdig en intensief betrekken van burgers, bedrijven en andere belanghebbenden in de vorming van nieuw beleid. *Management naar buiten* is nodig voor het vormgeven van samenwerking en informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen. Dit betreft het maken van de verbinding tussen publieke organisaties en de burgers, partners en belanghebbenden in de organisatieomgeving.

Ook moeten publieke organisaties voortdurend hervormen en vernieuwen om aan veranderende eisen te voldoen, maar tegelijkertijd moet het normale dagelijkse werk ongestoord doorgaan. In het vormgeven en aansturen van publieke organisaties dienen publieke managers de uniformiteit, controleerbaarheid en voorspelbaarheid van de organisatie te verenigen met flexibiliteit, diversiteit en responsiviteit die nodig zijn om snel en goed te kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Ook staan publieke managers voor de voortdurende opgave hun medewerkers te motiveren, in een tijd van continue bezuinigingen en stijgende prestatiedruk. *Management naar binnen* is gericht op het creëren van de operationele capaciteit die publieke organisaties nodig hebben om hun missie te realiseren (Moore, 1995). Managementactiviteiten met een interne focus zijn onder meer gericht op het organiseren en veranderen van de organisatie, het stellen van doelen en het monitoren van resultaten. Managers richten zich ook op de menselijke factor, door bijvoorbeeld het motiveren en ontwikkelen van personeel en het cultiveren van een inclusief en sociaal veilig werkklimaat.

Wij hanteren het onderscheid tussen management naar boven (management *van* de organisatie), naar buiten (management *rond* de organisatie) en naar binnen (management *in* de organisatie) in dit boek als leidraad om verschillende deelgebieden van publiek management te clusteren. Dit analytisch on-

derscheid tussen management naar boven, buiten en binnen zien we ook terug in de bestuurlijke praktijk, bijvoorbeeld in de drie rollen van ambtelijk leiders binnen de rijksoverheid: politiek adviseur, maatschappelijk partner en leidinggevende in de organisatie (Groeneveld et al., 2022).

1.6 Opbouw van dit boek: management naar boven, naar buiten en naar binnen

Het eerste en het laatste hoofdstuk van dit boek zijn geschreven door ons, Sandra Groeneveld en Joris van der Voet. Maar wij schreven dit boek niet alleen: elk hoofdstuk uit de drie delen *Naar boven*, *naar buiten* en *naar binnen* is geschreven door experts op het specifieke deelterrein van publiek management, werkzaam aan de Universiteit Leiden, maar ook daarbuiten (zie ‘Over de auteurs’ achter in dit boek). Volgens het onderscheid tussen management naar boven, naar buiten en naar binnen bestaat dit boek uit drie delen. Het eerste deel van het boek is gericht op management naar boven. In hoofdstuk 2 gaan **Johan Christensen**, **Joris van der Voet** en **Paul ’t Hart** in op *politiek-ambtelijke verhoudingen*. Het hoofdstuk bespreekt hoe de politiek het handelen van publieke managers beïnvloedt, maar ook hoe en in hoeverre publieke managers invloed kunnen uitoefenen op hun politieke omgeving. **Anchrit Wille** en **Joris van der Voet** gaan in hoofdstuk 3 in op *publieke verantwoording* en bespreken hoe publieke managers verantwoording afleggen over het functioneren van hun organisatie. In hoofdstuk 4 behandelt **Martijn Ridderbos** *financieel management* van publieke organisaties, waarbij hij ingaat op het maken en verantwoorden van financiële afspraken, budgettering en bekostiging van de organisatie en het vastleggen van financiële transacties. **Bert George** en **Zeger van der Wal** beschrijven in hoofdstuk 5 het *strategisch management* in publieke organisaties, dat wil zeggen het ontwikkelen en hanteren van een langetermijnperspectief om langdurige en toekomstige maatschappelijke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. **Wout Broekema** en **Arjen Boin** gaan in hoofdstuk 6, *Crisismanagement*, in op de rol van publieke managers bij het voorbereiden, beheersen en leren van situaties met een extreme mate van dreiging, urgentie en onzekerheid.

Het tweede deel van het boek behandelt management naar buiten. Het omvat deelgebieden van publiek management waarbij over de grenzen van de organisatie heen wordt gewerkt. Hoofdstuk 7 gaat over *netwerksamenwerking en netwerkmanagement*. In dit hoofdstuk bespreken **Machiel van der Heijden**, **Jelmer Schalk** en **Moniek Akerboom** de beweegredenen van publieke mana-