

Externe toets - Visie op Beleidsdoorlichting (B)ABD

Inleiding

De *Beleidsdoorlichting van artikel 11.2 het bevorderen van de kwaliteit van het management*, rust (mede) op een onafhankelijk onderzoek uit 2006 door de externe partij Ebbinge & Company. Dit onderzoek is in die zin compleet dat het zich richtte op zowel efficiëntie (is (B)ABD bijvoorbeeld kostenefficiënt?), effectiviteit (in welke mate worden de (B)ABD-doelen gerealiseerd?) als ook acceptatie bij relevante 'stakeholders' (legitimiteit bij bijvoorbeeld politiek, departementsleiding en leden van de ABD). Effectiviteit had niet alleen betrekking op concrete, kwantitatieve resultaten zoals verhoging van het percentage vrouwen in hogere managementposities of mobiliteitsbevordering, maar werd ook gerelateerd aan meer abstracte uitkomsten, bijvoorbeeld verbetering van de kwaliteit van het management.

Ik heb inzage gehad in de Ebbingerapportages en concludeer dat de bevindingen en conclusies van het Ebbinge-onderzoek correct zijn overgenomen. De toon van de Beleidsdoorlichting komt overeen met die van de Ebbingerapportage. Meer in het algemeen herken ik mij in het inhoudelijke betoog. Terecht wordt in de Beleidsdoorlichting nadrukkelijk de stap gezet naar vervolgacties. In de navolgende visie op de beleidsdoorlichting van (B)ABD ga ik daarom vooral in op die acties en voornemens. Ik zal daarbij kanttekeningen plaatsen en suggesties doen.

Missie en positionering

Management Development (MD) is gericht op het veiligstellen van strategische (vaak management-) posities in de organisatie. MD verzekert daarmee de organisatie tegen schade ten gevolge van het plotsklaps wegvallen van voor de bedrijfsvoering essentieel personeel. Veiligstellen van kritische posities kan door intern mensen op te leiden en te binden of door extern capaciteit in te kopen. Vrijwel alle grote organisaties kiezen voor een groot aandeel interne doorgroei vanwege de garantie dat er opvolging mogelijk is, de wenselijkheid dat kandidaten de organisatie ter dege kennen, de behoefte een interne cultuur van groei en mobiliteit te creëren en tenslotte de wens kosten te beheersen.

Een gangbare ontwikkeling in de vormgeving van MD, die ook bij de ABD wordt teruggevonden, is: van administratief de zaken op orde hebben (waar zit het talent?, wat gebeurt er met het talent?, waar bevinden zich kernposities?) naar uiteindelijk partner van de organisatie waar in evenwicht wordt gewerkt aan veiligstellen van kritische posities. Het einddoel is daarbij zowel een optimaal functionerende rijksdienst als ook grote aantrekkelijkheid van de rijksdienst als werkgever. Tussen de startfase van operationeel regelen en de eindfase van tactisch/strategische 'co-regie' bevinden zich twee fasen:

- enerzijds zich geheel richten op *organisatieontwikkeling*: waarborging 'kwantitatieve opvolging' voor cruciale posities; sterk volgen van de organisatiestrategie, plannen; in extremo: 'draaien' wat het management vraagt;
- anderzijds zich geheel richten op sturen en ontwikkelen van *personen*: 'bevorderen van mobiliteit'; in extremo: kandidaat (ABD-lid) snel laten bewegen, laat kandidaat veel beleven.

Vaak oscilleert MD een tijd tussen deze twee varianten. Dat creëert beweging en dynamiek, maar levert het gevaar op dat MD wordt verscheurd tussen ofwel een 'planningbureau hoger personeel', ofwel een loszwevende 'opleidingsafdeling met leuke dingen voor talenten'. Deze fasering wordt duidelijk teruggevonden als 'groeifasen' in de Beleidsdoorlichting (paragrafen

2.2.-2.5). Uiteindelijk is het zaak beide te verbinden tot een vorm van ‘partner-MD’ of ‘co-regie’. Dit type MD, in de Beleidsdoorlichting aangeduid als ‘*Strategisch MD*’ (paragraaf 2.4), vraagt wel om borging van de plannings- en ontwikkelingscomponenten. Deze hoeven niet per se in de breedte belegd te zijn bij het BABD –hetgeen leidt tot de in Beleidsdoorlichting beschreven ‘indaling’ van uitvoerende MD-taken naar departementen. In Strategisch MD is sprake van een dynamische balans in de zin dat meerdere op zich tegenstrijdige ‘ballen’ in de lucht moeten worden gehouden zoals kwaliteit én krimp, organisatieontwikkeling én individuontwikkeling en open systeem én functiegestuurde opvolgingsplanning (vergelijk de opsomming aan het einde van paragraaf 2.5).

Strategisch MD of Partner-MD vereist regisseren, organiseren en optimaliseren in plaats van plannen en uitvoeren, en vraagt dus om zowel een ander type adviseurs als ontvankelijkheid van de organisatie. Bevestiging dat het BABD terecht deze fase van MD entameert wordt gevonden in het feit dat MD inmiddels wordt gedragen door de departementleiding. MD is *hun* instrument geworden. Het criterium voor handelen van het BABD is dan minder effectiviteit en efficiëntie (deze gelden nog wel maar zijn *vanzelfsprekend* geworden) maar eerder vergroten van flexibiliteit (wendbaarheid, leervermogen, adaptatiekracht) en legitimiteit van de rijksdienst. Het laatste criterium speelt als een ‘license to operate’ ook wel bij profit-organisaties, maar deze gunningsfactor is cruciaal voor het functioneren van de rijksdienst. Het van wezenlijk belang dat maatschappelijke partijen zich weerspiegeld zien in de rijksdienst, zowel voor wat betreft de argumentaties (brede afwegingen, gevoeligheid voor alle invalshoeken) als ook personele bezetting. Het eerste verwijst naar maatschappelijke consensusvorming via een permanent debat waarin aan de veelheid van, vaak onderling inconsistente maatschappelijke opvattingen recht wordt gedaan. Het tweede naar diversiteit in personeel op alle posities –vooral ook aan de top omdat die bij uitstek zichtbaar is .

Grote betrokkenheid bij/van de politiek maakt dat het vocabulaire waarin wordt gesproken en besloten over personen minder ‘technisch/psychometrisch’ (‘manager is competent en bezit aantoonbare werkervaring ten aanzien van...’) is, en meer politiek wordt ingekleurd (‘manager *X* *past* in de politieke constellatie van bestuursteam *Y* en *fit* goed met beleidsvoornemen *Z*’). Dominantie van een dergelijke chemiefactor bij topbenoeringen is verdedigbaar mits (1) relevante competenties en managementeffectiviteit worden gegarandeerd door zorgvuldige voorselectie zodat alle te bespreken kandidaten competent en geëngageerd zijn, en (2) de discussie over deze passing expliciet wordt gevoerd. Dwang tot uitlegbaarheid hygiëniseert het praten over personen. Vermijden van politisering van benoeringen vereist een stevig in zijn schoenen staand BABD dat zijn sporen verdient in het aanleveren van mensen die effectief en loyaal eender welk kabinetsvoornemen mede helpen te realiseren. De beleidsdoorlichting stelt in dat opzicht gerust.

Het BABD heeft met name de laatste jaren periodiek overleg met zowel politieke top als hoogste ambtelijke leiding over koers en operationalisatie ten aanzien van onder meer vrijvallende functies, verhouding blijvers/doorgroeiers en speciale doelgroepen. Dit biedt zowel een podium voor verbinding (‘strategisch partner’) als legitimiteit voor doorzettingsmacht. De paradox is dat naarmate het BABD, i.c. MD, meer wordt gedragen (onder andere omdat topmanagers er zelf deel van uitmaken en wellicht het gevoel hebben hun positie eraan te danken te hebben) vaak de roep ontstaat MD *apart* te zetten als een aan elke hiërarchie (dat wil zeggen collegiale controle) onttrokken top-eenheid, dus als een soort van ‘Ministerie voor MD’. Dit is echter meteen ook een *bedreiging* voor MD omdat het daarmee onderdeel wordt van het politieke spel tussen de huidige ‘dertien onverenigde departementen’. MD is een functie ten dienste van de organisatie, en nimmer een autonome

beleidsintentie. Alleen een ‘dienend BABD’ kan de laatste stap zetten naar het agenderen van politiek bestuurder (minister, staatssecretaris) als vak inclusief wenselijke competenties, ervaringen en ontwikkelingstrajecten. Het BABD stuurt niet maar regisseert, conditioneert en rapporteert en vermijdt daardoor de valkuil van de totalitariteit.

Evenwel: bij al deze nadruk op regie en partnerschap mag niet worden vergeten dat MD ook betekent concreet en snel leveren van kwaliteit. Het BABD mag deze primaire, operationele component van ‘vakken vullen’ niet uit het oog verliezen. Partner-MD’ of Strategisch MD kan zich loszingen van de concrete opdracht. Dit wordt geïllustreerd door de Beleidsdoorlichting waar deze juist bij de beschrijving van de fase van Strategisch MD een zekere vaagheid krijgt (onder andere in de 3^e en 4^e alinea van paragraaf 2.4). Het gevaar van bezwerende, maar krachteloze beleidstaal, bijvoorbeeld schermen met ‘maatschappelijk rendement’, is hier groot terwijl anderzijds inderdaad Strategisch MD niet anders kan worden afgerekend dan op de bijdrage aan de strategisch doelen van de rijksdienst. Het gaat met andere woorden niet meer om de benoeming van een uitermate geschikte en betrokken kandidaat maar om of de kandidaat in werk én als persoon (bijvoorbeeld zijnde vrouw of bi-cultureel) bijdraagt aan de realisatie van politieke voornemens.

Organisatiebelang en individuele wensen

MD is uit de aard der zaak expansief: veilig stellen van kritische posities op topniveau vraagt om beschouwing van kwaliteit en bezettingsregime van posities daar net onder, hetgeen weer leidt tot aandacht voor de schil van positief daaromheen, etc etc, tot aan bemoeienis met startfuncties voor bijvoorbeeld jonge academici. Vandaar dat het werkingsgebied van het BABD zich heeft uitgebreid (en daarmee ook het instrumentarium). Logischerwijs leidt dit vervolgens tot vragen als ‘wat zijn ideale loopbaanpaden’ (dat wil zeggen hoe moeten de diverse schillen en aanvoerfuncties doorlopen worden?), wie doet wat ten aanzien van MD op welk niveau (centraal, departementaal) en wat is dan nog het verschil met een personeelsdienst? En logischerwijs zal dit extern, bij de departementen, de vraag oproepen in welke mate het BABD eerder usurpatief dan expansief bezig is. De Beleidsdoorlichting laat zien dat het BABD zich bewust is van dit proces. Er is al met al sprake geweest van een natuurlijke ontvouwing van een aantal achtereenvolgende instrumenteringen van MD: bijvoorbeeld van werving, selectie en opvolgingsplanning via opleiding naar matching en coaching. Waar deze evolutie het BABD tot nu toe min of meer overkwam wordt in de huidige constellatie terecht de eis gesteld dat er meer sprake moet van reflectie op en sturing van voortgaande MD-ontwikkeling. Er staan aanzetten daartoe in de notitie, bijvoorbeeld waar wordt gewezen op een toenemende andere rol van MD-adviseurs, en andere service naar departementen, maar dit blijft nog wat intentioneel (bijvoorbeeld in paragraaf 2.7: investeren in ‘samenspel’, beter afspraken over ‘leerlijnen’, aandacht voor het ‘vak van ambtenaar’).

Wat daarbij in de tekst opvalt (paragraaf 2.7) is dat gestreefd wordt naar ‘gedeeld inzicht’ in de kwaliteit van aanwezig potentieel. Waar deze deling uit de aard van de laatste MD-fase betrekking heeft op *zowel* inzicht van de organisatie in kandidaten *als ook* zicht van (potentiële) kandidaten op de organisatie, zou het laatste aspect wat meer expliciet gemaakt mogen worden in paragraaf 2.7 van de Beleidsdoorlichting (‘beslissingen’). De tekst verhaalt daar van gesprekken (schouw) *over* personen, informatie (portfolio) *over* personen en kwaliteitseisen (selectie) *aan* personen. Aan de conditie dat Partner-MD vereist dat medewerkers (ABD-kandidaten of -leden) inzicht hebben in wat zij met MD kunnen in het kader van hun ontwikkeling, wordt in de BABD-praktijk onder andere invulling gegeven door

- de periodieke loopbaangesprekken die plaatsvinden naar aanleiding van vacaturevervulling of op verzoek van het ABD-lid;

- het voornemen een jaarlijkse carrièredag te organiseren
- het plan een loopbaanwijzer te ontwikkelen.

Dit wordt echter in de tekst wat onderbelicht.

Vanwege de:

- relatieve leemte op het gebied van inzicht van kandidaten in de organisatie (wat kan ik als ambtenaar met MD?);
- toename van diversiteit die essentieel is voor de overheid;
- toenemende behoefte bij nieuwe generaties aan zelfsturing en zelfbepaling, ook in de loopbaan,
- nadruk op breed *talent* development naast door specifieke organisatiebehoefte gestuurd *management* development,
- noodzaak bij dit alles efficiëntie en maatvoering niet uit het oog te verliezen,

is mijn advies het streven naar het combineren van maximale individuele bediening van organisatie én medewerker met optimale efficiëntie in procesvoering meer expliciet te maken. Deze als ‘*mass career customization*’¹ aangeduide MD-fase beoogt maximale persoonlijke keuzeruimte te bieden, aangepast aan wat werk-, levens- en gezinsfase op elk moment vragen (vergelijk een op maat gemaakte auto), maar een en ander ‘aan de achterkant’ uitermate efficiënt (vaak modulair) in te richten. Dit biedt ook een antwoord op de in paragraaf 2.5 beschreven ontwikkelingen (onder andere krapte op de arbeidsmarkt en een meer diverse samenleving). Veranderende medewerkerbehoefte in de tijd leiden tot versnelling én vertraging, stijgingen én plateaus in de loopbaan. Dat er sprake is van een *ander type werknemer* ten gevolge van onder andere andere gezinssamenstelling (de klassieke eenverdiener is een minderheid), *ander type mobiliteit* (loopbaan die grenzeloos is voor wat betreft tijd, organisatie en land) en meer aandacht voor werk/privé-balans, schemert door in de Beleidsdoorlichting (paragraaf 2.1 ‘Het MD-beleid herkent zich in maatwerk’) maar zou wat meer expliciet mogen worden. Vooral medewerkers uit jongere generaties benaderen hun loopbaan als een kritische consument: ‘*Is dit voor mij op maat gemaakt, past dit bij wat ik op dit moment wil, kan of moet?*’. Het in Beleidsdoorlichting beschreven MD-beleid richt zich op facetten hiervan: man/vrouw, bi-culturaliteit of verzilvering; een en ander zou mogen worden ingepast in een omvattende visie. Acceptatie van biculturele diversiteit wordt met name bevorderd doordat diverse culturen met elkaar concreet, wellicht aanvankelijk gedwongen en daardoor wat onwennig, samenwerken. Organisatie van samenwerking door bijvoorbeeld quotaselectie heeft meer effect op acceptatie dan cultuurveranderingsprogramma’s. Cultuur als begrip van ‘*how we do things here*’ volgt in het algemeen concreet gedrag. Het BABD heeft in deze de juiste keuze gemaakt.

Instrumentering en organisatie

De in het kader van MD ingezette instrumenten (veelal geïnitieerd/uitgevoerd/geregisseerd/ door het BABD) maakt indruk door veelheid en reikwijdte. De beschrijving in paragrafen 3-6 bevatten indrukwekkende kwantitatieve en kwalitatieve evaluaties, die niet onder doen voor wat ik ken aan MD-evaluaties in profitorganisaties. Volstrekt natuurlijk (want MD introduceren betekent vooreerst concreet iets gaan doen, bijvoorbeeld andere selectie of plaatsing) was er aanvankelijk sprake van een brede ruiker van selectie- (schouw, assessment) en ontwikkelingsinterventies (zowel cursorisch als in vorm van bijzondere opdrachten), die nu wordt gesnoeid op grond van effectiviteit en doorplaatsing naar departementen. Een beproefd MD-instrumentarium bevordert eenheid van handelen, effectiviteit en acceptatie. Het

¹Benko, C. & A. Weisberg (2007). *Mass career customization: Aligning the workplace with today's nontraditional workforce*. Boston: Harvard Business School Press.

beschrijven, uittesten en vastleggen van processen van bijvoorbeeld werving, selectie en salariëring leidt tot efficiëntie (onder andere door de mogelijkheid tot benchmarking extern) controleerbaarheid en eenheid van beleid. Advies is daarmee door te gaan en tenminste deze taak bij het BABD te laten -mocht overwogen worden uitvoerende MD-taken elders te beleggen. Ervaring elders leert dat rigoureuze scheiding van MD-beleid en -uitvoering leidt tot een krachteloze (concreet betrokken zijn in plaatsing geeft macht), vrij-zwevende (uitvoeren betekent verbonden moeten blijven met wat er concreet speelt in departementen) praatclub.

MD komt in hoge mate neer op ‘management van verwachtingen’(paragraaf 4.2) -die dan wel eerst gecreëerd moeten worden. In de variant van Strategisch MD gaat het om verwachtingen bij zowel medewerkers (‘Hier ben ik en waar is mijn loopbaan?’), als ook organisatie (‘Waar blijven die bestelde talenten nou?’). Dat vereist dat het BABD een serieuze gesprekspartner is om zowel tijdig te kunnen leveren als continu te kunnen communiceren. Dit sluit ook aan bij het gestelde in paragraaf 5.5 over de grote vraag naar en mindere tevredenheid over loopbaanadvies. Voor de contouren van een verbeterde dienst ‘Loopbaanadvies’ wordt verwezen naar het gestelde over ‘mass career customization’. Door vormgeving van de dienst in zowel zelfbedieningswinkel waar men kan graaien in de bakken als exclusieve shop met gesprekspartner op niveau (in profit-organisaties vaak ex-topmanagers), kunnen verwachtingen al voor een groot deel gemanaged worden. Van belang voor de MD-adviseur die in de ‘society shop’ staat is dat deze de weg weet in politiek/bestuurlijk land en ‘iets met mensen heeft’.

MD is een lijnfunctie, zit als het ware in de bestuurlijke bloedlijn van de organisatie, in plaats van een staffunctie, een in principe uit te besteden ondersteuning van medewerkers en management. Daarom wordt MD in het algemeen dicht bij concern-beslissingscentra als een Raad van Bestuur georganiseerd. Evenzo moeten MD-adviseurs om Strategisch MD te kunnen waarmaken (gespreks)partner zijn van bestuurscentra van business units, i.c. de departementen. In hoofdstuk 6 worden onder de paragraaf *Kwaliteit van management-development advies* een aantal vooral organisatorische acties beschreven die erop gericht zijn het BABD functioneel en personeel te verbinden met de hoogste departementale niveaus. Die zijn noodzakelijk en adequaat, maar niet helemaal duidelijk wordt hoe het BABD de personele condities hiervoor gaat invullen. De beschreven taken stellen immers hoge eisen aan MD-adviseurs. Strategisch MD waarin de adviseur partner is van het topmanagement vereist inderdaad (zie de inleiding van paragraaf 5.3) kracht (ondernemerschap en initiatief) en gezag (reputatie op grond van competentie en ‘leveren’).

Conclusie

De taakstelling van het bevorderen van de kwaliteit van het management roept de vraag op wat management bij de overheid inhoudt, wat bijpassende kwaliteitseisen zijn en hoe personen die hieraan voldoen geboeid en gebonden kunnen worden. Dit leidt er als vanzelf toe dat MD brandpunt wordt van een discussie over aard/omvang/vormgeving van de overheid.

Managers staan in de publieke sector in het algemeen voor complexe problemen omdat er sprake is van een grotere verscheidenheid aan ‘stakeholders’ (de kiezer, de direct betrokkene, werkgevers, werknemers, externe uitstraling naar indirect betrokkenen). Succesvolle private organisaties reduceren dit soort complexiteit door zich bewust te beperken tot één ‘line of business’, dus door uit te gaan van concentratie en focus (bijvoorbeeld de aandeelhouder of de klant). Maar dat kan per definitie niet in de publieke sector. De complexiteit van problemen in

de publieke sector laat zich niet zo maar vereenvoudigen zonder afbreuk te doen aan de aard van de problematiek en de eigen opdracht van deze sector. Omdat er veel meer stakeholders zijn en die allen op de een of andere manier recht gedaan moeten worden, wordt de managementopdracht daarmee ook een stuk gecompliceerder. Het feit dat de 'score card' van een publieke organisatie per definitie ingewikkeld is, vraagt om expliciet onderbouwd balanceren en afwegen van belangen en acties.

Deze notie begon met de constatering dat MD is gericht op het veiligstellen van strategische posities in de organisatie. Goed MD vereist daarom zowel operationeel goed zijn in processen van talentdiagnose en –ontwikkeling, als ook verbinding hebben met waar het in de organisatie om gaat. Het BABD scoort hoog op het eerste element van professionele vakbekwaamheid. Een uitdaging vormt nog de verbinding van deze operationele activiteit, in partnerschap met topmanagement, met departementale ontwikkelingen en zelfs met de politieke context. Het BABD is zich hiervan bewust. Vaker mag proactief de vraag gesteld worden "*Waar gaat het heen met het Rijk*"? -en wat betekent dat voor de rijksdienst, dat wil zeggen voor vereiste human key-resources en daaraan gekoppelde MD-inspanningen? Politiek bestuurders zullen vooral kijken naar dit type externe effecten van (B)ABD, dat wil zeggen naar de realisatie van beleidsdoelen zoals diversiteit en aantrekkelijke werkgever; efficiëntie en acceptatie van BABD-acties zijn weliswaar belangrijk maar ook vanzelfsprekend. Uiteindelijk moet het BABD dan de dynamische balans vinden tussen beheersing/sturing en betrokkenheid/advisering, waarbij persoonlijk krediet op grond van ervaarbare meerwaarde prevaleert boven macht vanuit voorgeschreven inbreng.

Tot slot nog het volgende: Is een moderne ambtenaar iemand die alleen maar trouw doet wat gedaan moet worden? Een leider weet personen te *bezielen* niet op basis van hiërarchieke positie, maar op basis van een idee, een droom. Leiderschap betreft en richt personen op basis van waarden. Levert dit niet al gauw spanning op tussen ambtelijk leider en politiek bestuurder? In de politieke sfeer klinkt immers ook de roep om leiderschap. Een leider is bovendien iemand die het medewerkers –maar ook hogere managers- ongemakkelijk maakt, die vragen stelt bij de dagelijkse gang van zaken en hardop droomt over een betere toekomst. *Maar hoeveel 'theater' kan een ambtelijk leider eigenlijk maken?* Of wordt daar een grens overschreden en is het uitdragen van dromen voorbehouden aan politiek bestuurders?

10-02-2009

Prof.dr. Paul G.W. Jansen

Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde

Vrije Universiteit Amsterdam