

I believe that none of the people written about in this article would agree with my description of them as heroes. It is for others to name the heroes. It is for individual administrators who care about the future of public service to live the hero's life.¹

EEN LAND IN CRISIS?

2021 was het jaar van zich opstapelende coronamaatregelen, die bij (en tussen) grote groepen burgers polarisatie en onbegrip veroorzaakten. 2022 was het jaar van de omgekeerde vlaggen, die vrijwel ons hele land ontsierden (of sierden, maar net afhankelijk van iemands politieke overtuiging). 2023 was het jaar van provinciale en landelijke verkiezingen, die gloednieuwe partijen en als *fringe* of 'radicaal' gelabelde partijen in het centrum van de macht brachten.²

Veel commentatoren duiden deze uitslagen dan ook als een logische electorale afrekening, gevoed door een al langer sluimerend sentiment van onvrede en wantrouwen jegens 'de overheid'.³ Wat men verder ook van deze verkiezingsuitslagen vindt, feit is dat ze een trendbreuk zijn met de naoorlogse bestuurlijke traditie van (post)verzuiling consensus. Met de 'Fortuyn-revolte' als uitzondering (of met de huidige situatie juist als (voorlopig) sluitstuk daarvan, maar dat zal de tijd moeten uitwijzen).⁴

Wat 2024, 2025 en de jaren daarop ons zullen brengen, weten we nog niet. Maar plotseling terugkerende politieke en maatschappelijke rust en harmonie lijken (helaas) niet het meest waarschijnlijke scenario. We leven in 'tricky tijden', aldus antropologe des vaderlands

Jitske Kramer in haar meest recente boek.⁵ Tijden gekenmerkt door grote transitie en veranderingen met onzekere uitkomsten die onrust lijken aan te wakkeren, zelfs in traditioneel maakbare en stabiele samenlevingen.

Staat het sociaal contract tussen bestuur en burger derhalve structureel onder druk,? Historici zullen er ons hier graag op wijzen dat een kritische houding tegenover gezag en gezagsdragers ons land van oudsher eigen is.⁶ Toch hebben ontzuiling en ‘verbubbeling’ wel degelijk geleid tot meer onbegrip en vervreemding tussen bevolkingsgroepen en electorale achterbannen.⁷

Tegelijkertijd weerspiegelen rankings en onderzoeken al decennialang een brede internationale erkenning van de kwaliteit van onze overheid. Op basis daarvan kende het overgrote deel van de burgers ons openbaar bestuur doorgaans gezag en legitimiteit toe. Als Nederland steevast meedraait in de wereldtop van goed bestuur, is het de vraag of er sprake is van een zogeheten *performance-perception gap*⁸ of van een daadwerkelijke afname van de kwaliteit van ons bestuur.⁹

Hoe het ook zij, het beeld van een overheid van hoge kwaliteit staat al enige tijd stevig onder druk. Als we de media mogen geloven, is ons land zelfs aan het bezwijken onder een opeenstapeling van crises: een stikstof-, asiel-, energie-, klimaat- en arbeidsmarktcrisis, en ga zo maar door.¹⁰

Recente onderzoeken laten daarnaast zien dat burgers steeds minder vertrouwen hebben in het vermogen van hun politici en ambtenaren om grote maatschappelijke problemen aan te pakken.¹¹ In het Haagse debat lijken profilering en onderlinge verdachtmaking vaak belangrijker dan een gemeenschappelijk en constructief zoeken naar oplossingen voor de grote opgaven van deze tijd.

En dat terwijl er zoveel op het bord ligt van ons openbaar bestuur. Vlak voordat de stikstofcrisis en de boeren- en klimaatprotesten in

alle hevigheid losbarstten, brak er voor het eerst in decennia oorlog uit aan de grenzen van het Europese continent. Dit gebeurde daags na het beëindigen van de coronamaatregelen.

Twee jaar van – steeds grilliger en omstredener – coronamaatregelen verscherpten de reeds zichtbare kloven en scheidslijnen. Ze wakkerden bij een deel van de bevolking structureel wantrouwen aan richting de overheid. Wantrouwen dat reeds stevig gevoed was door de toeslagenaffaire, die zich tijdens de eerste coronamaanden in alle hevigheid had ontplooid.¹²

Vrijwel gelijktijdig rees een ander type vertrouwenskwesitie, die eveneens gepaard ging met diepe maatschappelijke verontwaardiging en de roep om fundamentele herziening van machtsstructuren: *Black Lives Matter*. Meer recent lijkt de felheid in discussies over de oorlog tussen Hamas en Israël deels haar oorsprong te vinden in eenzelfde verontwaardiging. Bestuurders en ambtenaren worstelen individueel en collectief zichtbaar met hun positie te midden van deze onrust. ‘Ambtelijk activisme’ is hierbij een sterk groeiend fenomeen.¹³

Dit overzicht van alleen al de afgelopen paar jaar laat zien dat grote opgaven niet alleen voortvloeien uit graduelere megatrends¹⁴ zoals vergrijzing, klimaatverandering en sociale ongelijkheid. Ontwikkelingen die vragen om een samenhangende en integrale langetermijnrespons.

Daarbovenop dienen zich namelijk steeds vaker plotselinge en onverwachte crises en schokken aan. Deze vereisen nu juist beslisvaardigheid te midden van grote onzekerheid, crisismanagementcapaciteiten en *resilience*. Een divers en situationeel inzetbaar repertoire aan vaardigheden en rollen is dus vereist om als overheid in dit ‘tijdperk van disruptie’¹⁵ effectief en gezaghebbend te opereren.

Het is duidelijk. Ons land schreeuwt om publiek leiderschap. Tegelijkertijd gunnen kritische stakeholders onze publieke leiders

weinig tijd en ruimte voor reflectie en experiment, laat staan voor fouten en vergissingen. In een *low trust environment* zijn schouderklopjes en complimenten zeldzaam. Negativisme, integritisme en ontevredenheid zijn in overvloed aanwezig.

De manier waarop publieke leiders opgaven te lijf gaan, zal in de ogen van immer assertieve en ongeduldige stakeholders bijna per definitie inadequaat zijn. Derhalve zullen de legitimiteit en het gezag van de overheid onverminderd onder druk blijven staan en continu verdiend moeten worden. *What have you done for us lately?* is de vraag die telkens weer bevredigend beantwoord zal moeten worden.¹⁶

PUBLIEK LEIDERSCHAP

VOOR EN ACHTER

DE SCHERMEN

Maar wie moet die vraag eigenlijk precies beantwoorden? Oftewel: *van wie* wordt leiderschap gevraagd? Burgers zullen bij de term ‘publieke leiders’ vooral denken aan de meest zichtbare vertegenwoordigers van onze overheid: de premier, Kamerleden, ministers en zo nu en dan een wethouder of burgemeester. Ook in de media concentreert de aandacht zich op de *front stage* van ons openbaar bestuur: politieke leiders die publiekelijk maatregelen uitleggen en verantwoording afleggen.

Veel minder aandacht is er voor de *back stage* van ons openbaar bestuur. Deze is voor veel burgers een *black box*, met uitzondering van de loketambtenaar of agent die men sporadisch treft. Het gaat dan over de honderdduizenden ambtenaren op nationaal, regionaal en lokaal niveau die achter de schermen politiek afgekondigde maatregelen beleidsmatig en operationeel realiseren. Zij geven daarnaast met deskundige adviezen ook mede vorm aan die maatregelen.

Onze ambtenaren zijn minder zichtbaar, en formeel ondergeschikt aan het politieke primaat. Tegelijkertijd zijn ze van cruciaal belang voor het functioneren van onze publieke sector. En zo houden ze ook onze democratische rechtsstaat overeind. Wanneer ambtenaren excelleren, ontstaat goed bestuur.

Ons ambtelijk apparaat zorgt voor de continuïteit van onderwijs, veiligheid, sociale zekerheid en infrastructuur. Ze ontwerpt en implementeert daarnaast op zeer korte termijn crisismaatregelen wanneer