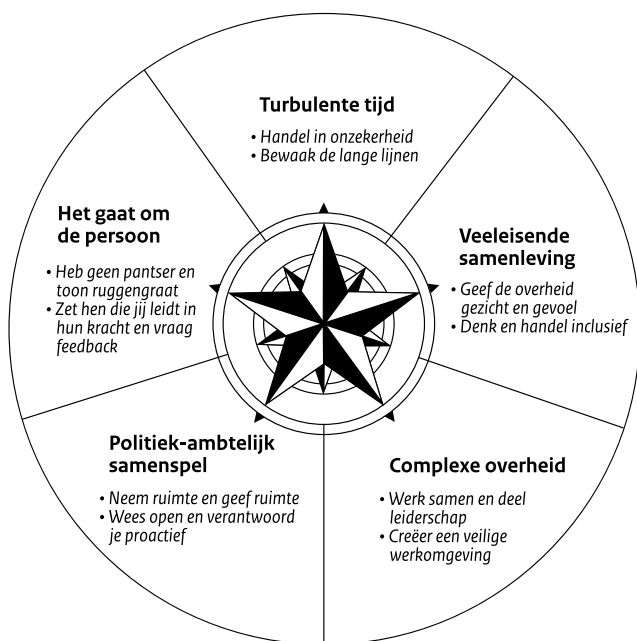




Kompas voor publiek leiderschap - visie op wenselijke leiderschapsrichtingen



Colofon

Auteur: Mark Frequin

Titel: Kompas voor publiek leiderschap – visie op wenselijke leiderschapsrichtingen

Opdrachtgever: Algemene Bestuursdienst

Datum: December 2021

© Bureau Algemene Bestuursdienst (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Inhoudsopgave

I. Inleiding: met een kompas richting publiek leiderschap	5
II. Samenvatting	9
III. Wat is de vertrekpositie bij het richting bepalen?	12
a. Een zware onweersbui	13
b. Het gaat om publieke waarden	14
c. Ambtelijk leiderschap is geen oxymoron	14
d. Leiderschap gaat over het sturing geven aan veranderingen	15
e. Leiderschap kan overal, maar moet zeker aan de top	16
f. Nederland is geen eiland	16
g. Het is een beweging, zonder vast eindpunt	17
h. Het draait om dilemma's, paradoxen en 'wicked problems'	17
i. Optimisme	18
j. De overheid is een 'veelkoppig' verschijnsel	18
k. Visie op de overheid ontbreekt	19
l. De samenleving vraagt meer en accepteert minder	20
m. Digitalisering is een gegeven	21
IV. Wenselijke richtingen voor publiek leiderschap	22
1. Handel in onzekerheid	24
2. Bewaak de lange lijnen	25
3. Geef de overheid gezicht en gevoel	26
4. Denk en handel inclusief	28
5. Werk samen en deel leiderschap	30
6. Creëer een veilige omgeving waarin fouten kunnen worden gemaakt	32
7. Neem ruimte en geef ruimte	33
8. Wees open en verantwoord je proactief	35
9. Heb geen pantser en toon ruggengraat	37
10. Zet hen die jij leidt in hun kracht en vraag feedback	39

V. Uitleiding: in beweging zijn en blijven	41
a. Geen eindpunt	42
b. Vervolg op	42
c. Aanloop naar het Kompas	43
d. Verbinding met de wetenschap	44
VI. Enkele suggesties voor directe actie	47

I.

Inleiding: met een Kompas richting publiek leiderschap

De urgentie voor meer publiek leiderschap is groot. Samenlevingsvraagstukken vragen om meer leiderschap, burgers en bedrijven vinden het noodzakelijk, medewerkers in overheidsorganisaties missen het en topmanagers voelen dat zij teveel onder een glazen stolp zitten. Het is zeer gewenst dat zeker het topmanagement het pad van **meer leiderschap** op gaat en meer leiderschap toont. Maar ook andere ambtenaren kunnen leiderschap tonen: leiderschap is niet voorbehouden aan het topmanagement.

Vraag is dan natuurlijk hoe dat pad van ‘meer leiderschap’ op te gaan. Dat vraagt om **koersbepaling**. Leiderschap is niet een gesimplificeerde doelstelling of een vrolijk motto, maar gaat over een langdurige beweging en veel volharding. Leiderschap gaat over voortdurend sturen en bijsturen. Zeker met kennis van de belangrijkste beleidswet die zegt dat veel problemen voortkomen uit eerdere gekozen oplossingen. Het gaat om koersvastheid én beweeglijkheid: de kunst van het navigeren.

Daarvoor heb ik een **Kompas** gemaakt en schets ik de tien **hoofdrichtingen** die kunnen worden opgegaan. Het Kompas zorgt dat leiders voortdurend oriëntatie hebben op de vijf kerndimensies van het leiderschap: de context van de samenleving, de context van de tijd, de complexiteit van de overheid, de politiek-ambtelijke samenwerking en het persoonlijke van leiderschap. De tien richtingen zijn een verzameling routes die gevolgd kunnen worden om daadwerkelijk leiderschap te tonen.

De reden voor het Kompas en de richtingen zit in de urgentie die breed gevoeld wordt. De aanleiding om dit Kompas te maken komt voort uit het verzoek dat de Algemene Bestuursdienst (ABD) mij deed om de **visie op publiek leiderschap** te vernieuwen. De visie van 2016 was toe aan herijking. Bij het hernieuwen van de visie heb ik de vrijheid gekregen en genomen om met heel veel betrokkenen binnen en buiten de overheid in gesprek te gaan over de belangrijkste opgaven voor leiderschap. Ik heb het de **‘zoektocht naar publiek leiderschap’** genoemd. Van deze zoektocht heb ik in maart 2021 een Reisverslag gemaakt dat breed is gedeeld op de ABD-site en in bijeenkomsten en vervolgesprekken. Op basis van alle reacties heb ik in juni 2021 een concept-Kompas opgesteld. Ook dat document is openbaargemaakt en op veel plekken binnen en buiten de overheid besproken. Al deze inbreng heb ik gebruikt om te komen tot voorliggende visie op de leiderschapsrichtingen die moeten worden opgegaan.¹

¹ In hoofdstuk V staat een meer uitgebreide beschrijving van het proces van totstandkoming.

Het Kompas is bedoeld voor publiek leiderschap. **Publiek leiderschap** wordt in de wetenschappelijke literatuur doorgaans gebruikt in de context van ambtelijk leiderschap (of “administrative leadership”).² Soms wordt een bredere definitie gehanteerd en worden politiek, ambtelijk en maatschappelijk leiderschap in onderlinge samenhang bestudeerd. Maar voor dit Kompas gebruik ik publiek leiderschap in de bedoeling van ambtelijk leiderschap. Beide begrippen, publiek leiderschap en **ambtelijk leiderschap**, gebruik ik in dit document als equivalent.

Dit Kompas is voor allen die binnen de overheid leiderschap willen tonen. Dat is niet alleen voorbehouden aan de ambtelijk top. Leiderschap kan, zoals ik al aangaf, door velen in de overheid worden getoond. Dan is het mogelijk geen formeel leiderschap, maar informeel leiderschap. Maar daarom niet minder belangrijk, gegeven de grote opgaven voor de overheid. Dit Kompas is zeker voor het (top)management bedoeld. Want management zonder leiderschap te tonen is onvolmaakt. Mijn streven is om het Kompas **overheidsbreed** te laten gebruiken. Dus niet alleen in de Rijksoverheid, maar ook bij gemeenten, provincies en waterschappen. En binnen uitvoering, beleid, toezicht en bedrijfsvoering. Voor mijn zoektocht ben ik op veel plekken geweest en al die ervaringen heb ik voor dit voorstel gebruikt.

De bedoeling is dat het Kompas overal gebruikt wordt. Natuurlijk zijn er verschillen tussen **overheidsorganisaties**. Niet overal staan dezelfde opgaven bovenaan de lijst. Dit hangt af van ervaringen die zijn of worden opgedaan en van keuzes die gemaakt worden op het gebied van organisatieontwikkeling. Het is aan elk van de organisaties om te beslissen welke richtingen in ieder geval worden opgegaan. Dat kan ook gelden voor de **formele en informele leiders** zelf. Ook bij hen kan sprake zijn van keuzes of accenten. In alle gesprekken en bijeenkomsten heb ik ervaren dat de leiderschapsopgave zo breed is als ik in dit Kompas schets, en dat er veel samenhang is tussen de verschillende richtingen die moeten worden opgegaan.

² Groeneveld, S., Kuipers, B., van der Voet, J., Kolvoort, S. (2021). Deelrapportage Wetenschappelijke Literatuurstudie Publiek Leiderschap. Leiden Leadership Centre (Universiteit Leiden) in opdracht van Bureau Algemene Bestuursdienst, pagina 6.

Het voorstel bestaat uit **drie componenten: kompas, richtingen en vertrekpositie.**

Deze zijn mijns inziens samen nodig om meer richting te geven aan publiek leiderschap. Het Kompas is nodig bij het navigeren: bij het vorm en inhoud geven aan leiderschap moet aan de vijf dimensies van oriëntatie voortdurend aandacht worden gegeven. De richtingen zijn bedoeld als het repertoire voor ambtelijk leiders om daadwerkelijk stappen te zetten. Zij zijn, zoveel als mogelijk, in handelingsvorm geformuleerd. Al is dat niet altijd makkelijk, omdat er flinke dilemma's, paradoxen en ingewikkelde puzzels worden tegengekomen. Bij koersbepaling is het eveneens belangrijk om ook de vertreksituatie te kennen. Daarom besteed ik daar in het begin nadrukkelijk aandacht aan.

Aan het eind van dit voorstel sta ik stil bij het proces. Dat is zowel bij het proces van totstandkoming van het Kompas als bij het vervolg. Vervolg, want het gaat bij publiek leiderschap om een voortdurende beweging. In het proces van totstandkoming is ook een verbinding met **wetenschappelijk onderzoek** gemaakt. Het Leiden Leadership Centre (Universiteit Leiden), LLC, heeft met het Reisverslag als uitgangspunt zowel een grote literatuurstudie gedaan als een empirisch onderzoek met focusgroepen en vragenlijsten onder managers en medewerkers uitgevoerd. De bevindingen daaruit heb ik verwerkt in dit voorstel. In het slothoofdstuk V ga ik dieper in op die bevindingen. Dat doe ik ook op het punt van het vervolg geven aan de visie van 2016.

Graag wil ik alle betrokkenen bij de zoektocht naar publiek leiderschap heel hartelijk bedanken. Dankzij de inbreng van velen is het mij gelukt dit Kompas op te stellen. Het stevige tegenspreken en het passievol meedenken zijn de basis voor het Kompas geworden. In het bijzonder wil ik Bureau ABD bedanken. Zij hebben mij voortdurend bij de les gehouden en geweldig ondersteund. En ook prof. dr. Sandra Groeneveld en andere collega's van het Leiden Leadership Centre (Universiteit Leiden) wil ik bedanken voor de wetenschappelijke inzichten die zij hebben geboden. Dat heeft dit Kompas een stevige basis gegeven.

Mark Frequin

In opdracht van de Algemene Bestuursdienst
December 2021

II.

Samenvatting

Kompas

Bij het koersbepalen in publiek leiderschap is het belangrijk om goed zicht te houden op de vijf dimensies van het leiderschap. In de literatuur is meestal sprake van een ordening van vier: context, organisatie, relatiernetwerk en de persoon. Maar ik heb de context opgedeeld in de context van de tijd en van de samenleving. Dit Kompas is atypisch vergeleken met het klassieke kompas, dat alleen het noorden als oriëntatiepunt kent. Gezien de grote complexiteit van publiek leiderschap heb ik gekozen voor een Kompas dat vijf magnetische velden aangeeft. Het is een Kompas dat door zijn magnetische velden aan alle kanten trekt aan ambtelijk leiderschap.



Vertrekpositie

Alvorens de richtingen te schetsen is het van belang de vertrekpositie voor ambtelijk leiderschap te duiden. Daarvoor zijn dertien belangrijke positiebepalingen opgenomen.

We zitten in een zware onweersbui; er is sprake van een 'perfect storm'
Het gaat om publieke waarden
Ambtelijk leiderschap is geen oxymoron
Leiderschap gaat over sturing geven aan verandering
Leiderschap kan overal, maar moet aan de top
Nederland is geen eiland
Het is een beweging zonder vast eindpunt
Het draait om dilemma's, paradoxen en 'wicked problems'
Er is optimisme over de kracht in de overheid
De overheid is een veelkoppig verschijnsel
Een visie op wat van de overheid verwacht wordt ontbreekt
De samenleving verwacht veel en accepteert niet alles
Digitalisering is een gegeven

Tien hoofdrichtingen

De tien hoofdrichtingen voor ambtelijk leiderschap worden gekenmerkt door de combinatie van ambtelijke professionaliteit en ambtelijke autonomie. Deze richtingen hangen nadrukkelijk met elkaar samen. Zij zijn zoveel als mogelijk is in handelingsperspectief beschreven en verbonden met de vijf dimensies van het Kompas.

Dimensies van het Kompas	Richtingen
I. Het is een turbulente tijd	1. Handel in onzekerheid
II. De samenleving is veeleisend	2. Bewaak de lange lijnen
III. De overheid is complex	3. Geef de overheid gezicht en gevoel
IV. Politiek-ambtelijk samenspel is vereist	4. Denk en handel inclusief
V. Het gaat om de persoon	5. Werk samen en deel leiderschap
	6. Creëer een veilige werkomgeving
	7. Neem ruimte en geef ruimte
	8. Wees open en verantwoord je proactief
	9. Heb geen pantser en toon ruggengraat
	10. Zet hen die jij leidt in hun kracht en vraag feedback

III.

**Wat is de
vertrekpositie bij het
richting bepalen?**

Richting bepalen kan niet zonder het benoemen van de vertrekpositie. Deze vertrekpositie kent de volgende duiding:

- a. Een zware onweersbui
- b. Het gaat om publieke waarden
- c. Ambtelijk leiderschap is geen oxymoron
- d. Leiderschap gaat over sturing geven aan verandering
- e. Leiderschap kan overal, maar moet aan de top
- f. Nederland is geen eiland
- g. Het is een beweging, zonder vast eindpunt
- h. Het draait om dilemma's, paradoxen en 'wicked problems'
- i. Optimisme
- j. De overheid is een veelkoppig verschijnsel
- k. Visie op de overheid ontbreekt
- l. De samenleving verwacht veel en accepteert niet alles
- m. Digitalisering is een gegeven

Hieronder volgt een korte beschrijving van de vertrekpositie.

a. Een zware onweersbui

Wij zitten in een 'perfect storm'. Dit (meteorologisch) begrip staat voor een onvoorziene samenloop van meerdere problematische ontwikkelingen. Die samenloop ervaren wij volop in de overheid. Het gaat om veel tumult in en rond de overheid en dat raakt ook ambtenaren stevig in de flank. Voor een belangrijk deel betreft de onrust de politieke arena, maar ook de ambtelijk organisatie is daar volop bij betrokken of wordt daardoor geraakt. Deels gaat het om ontwikkelingen die de overheid overkomen zoals de coronapandemie, de groeiende macht van veelal Amerikaanse en Chinese bedrijven en de grote migratiestromen als gevolg van oorlogen, onderdrukking en armoede. Deels gaat het om effecten van het handelen van de overheid zelf, zoals het verdriet om de toeslagenaffaire, de beperkingen door stikstof en de schokken door gaswinning in Groningen. Er is sprake van 'zwaar weer' en dat vraagt om passend leiderschap. De urgentie daarvoor wordt als groot ervaren binnen en buiten de overheid.

In een stevige onweersbui richting bepalen is niet makkelijk. Veelal ontbreekt dan het zicht. Het risico is dat alle aandacht gaat naar het 'uit de slechte omstandigheden' komen. Leiderschap moet inderdaad 'vol aan de bak' in het hier en nu. Maar ambtelijk leiderschap houdt ook in dat de ogen niet alleen op de hier-en-nu-ellende worden gericht, maar op lange-weer-lijnen. Veel van de ongemakkelijke optelsom van vervelende ontwikkelingen

raakt de rol en functie van de ambtelijke organisatie. Daarmee is ook ambtelijk leiderschap noodzakelijk om in al deze turbulente richting te geven aan veranderingen. Waarbij de interessante paradox zich voordoet dat mensen wel willen worden geleid en dus leiderschap wensen, maar niet echt houden van leiders. Voor alle duidelijkheid: leiderschap gaat dus niet over de typering van een persoon, ook al doen personen er wel toe.

b. Het gaat om publieke waarden

Ambtelijk leiders hebben te maken met een meervoudige loyaliteit. Het gaat om loyaliteit naar de samenleving, naar de politieke besturing, naar de eigen organisatie, naar de toekomst, naar de 'eigen' mensen en zelfs loyaliteit naar zichzelf. Er zit niet altijd spanning tussen deze loyaliteiten, maar daar kan wel degelijk sprake van zijn. Loyaliteit naar bijvoorbeeld de politieke bestuurder kan goed in lijn zijn met loyaliteit naar de samenleving. Maar dat hoeft niet altijd het geval zijn, en dan kan het een worsteling zijn. Leidend zijn daarbij de publieke waarden. Daar draait het om bij de overheid. Het is aan de politiek om daarin keuzes te maken, maar het is aan ambtelijk leiders om daarvoor voorstellen te doen en om de publieke waarden te beschermen. Centraal in ambtelijk leiderschap staat dienstbaarheid naar de samenleving en daarmee publieke dienstverlening. Het gaat om burgers en bedrijven. Opgave voor publieke leiders is waardevol dienen. In dat opzicht zou het beter zijn om, net als in de UK met 'public servants', te spreken van publieke dienstverleners in plaats van 'ambtenaren'.

c. Ambtelijk leiderschap is geen oxymoron

Deze stijlfiguur verwijst naar een combinatie van twee woorden die elkaar eigenlijk tegenspreken. Een ambtenaar wordt geacht dienstbaar te zijn en dan lijkt leiderschap niet te kunnen. Maar juist in deze dienstbaarheid naar de samenleving kan ambtelijk leiderschap worden getoond. Ambtelijk leiderschap mag zich niet verschuilen achter de rug van het politieke primaat. Ja, ambtelijk leiders zijn afhankelijk van de ruimte en mogelijkheden die de politiek geeft: in onze democratische rechtsorde is sprake van politiek primaat. Maar ambtelijk leiders moeten óók onafhankelijk kunnen opereren van de politiek. In Nederland kennen wij geen politieke benoemingen van (top)ambtenaren. Ambtelijke leiders worden geacht, net als alle ambtenaren, onkreukbaar en betrouwbaar en onafhankelijk en onpartijdig te zijn. De Gedragscode Integriteit geeft het kader voor integer handelen. Dat vraagt ook de ambtseed en -belofte die alle ambtenaren afleggen. Het betekent dat ambtelijk leiders voorwaarden moeten scheppen voor de inbreng van ambtelijke kennis en ervaring die nodig is om antwoorden te geven op de lastige maatschappelijke opgaven, ook al kan die inbreng politiek onwelgevallig zijn. Uiteraard op een rechtmatige wijze: ambtelijk leiders opereren binnen de mogelijkheden en de beperkingen en de bedoeling van 'de wet'.

d. Leiderschap gaat over het sturing geven aan veranderingen

Ambtelijk leiderschap houdt in: vooropgaan in het zowel voorbereiden als het uitvoeren van maatschappelijke veranderingen, die gewenst zijn. Al kan er sprake zijn van de merkwaardige paradox dat het ook kan betekenen dat er niet veranderd wordt. Het gaat om een goede balans tussen behoud van het goede en de noodzaak tot vernieuwen. En het is heel goed mogelijk dat juist wordt besloten dat veranderingen niet door de overheid moeten worden vormgegeven, maar dat het wordt overgelaten aan (actoren in) de samenleving. 'Op je handen zitten' kan eveneens een relevante handeling zijn voor ambtenaren. De overheid is niet het antwoord op alle problemen. Sterker nog, de overheid is vaak ook deel van het probleem. Maar in elk geval is sprake van sturingsvragen. Waarbij wij weten van Einstein dat problemen niet worden opgelost met de denkwijze, die juist deze problemen heeft veroorzaakt.

Sturing kan op verschillende manieren plaatsvinden: verticaal, horizontaal en mogelijk zelfs diagonaal. Het LLC constateert in het empirisch onderzoek dat er spanning is tussen verticale sturings- en verantwoordingsprocessen enerzijds en horizontale samenwerkingsprocessen anderzijds. De verticale sturing in de hiërarchie botst met de horizontale verandering door samenwerking. Uit bevraging van managers door het LLC komt de gevoelde spanning nadrukkelijk naar voren.

Over leiderschap zijn boekenkasten volgeschreven. Als je op het internet op het woord leiderschap klikt, krijg je meer dan een miljoen hits. Leiderschap lijkt zo een wat ongrijpbaar fenomeen. Er is niet één antwoord. Het is fundamenteel persoonlijk en situationeel. Het LLC heeft een mooie compilatie gemaakt van alle wetenschappelijke literatuur over publiek leiderschap. In beide LLC studies wordt leiderschap gedefinieerd als *“een sociaal proces van invloed uitoefenen op anderen om te komen tot overeenstemming over wat gedaan moet worden en hoe dat gerealiseerd kan worden, alsmede het faciliteren van individuele en collectieve inzet om deze gemeenschappelijke doelen te behalen”*.³ Het sturing geven in het veranderen kent vele verschijningsvormen. Die kunnen afhankelijk zijn van de context waarin het wordt getoond, van het samenspel dat wordt gevraagd, of van de persoon die het toont. Interessant is dat leiderschap vooral zichtbaar is als het er niet is. Het klinkt *“Cruiffiaans”*, maar iedereen ziet het als het niet wordt getoond. Zoals voormalig EU-Commissie voorzitter Van Rompuy stelde: *“definiëren is lastig, maar iedereen erkent het als het gebeurt, als er leiderschap is.”*

³ Groeneveld, S., Kuipers, B., van der Voet, J., Kolvoort, S. (2021). Deelrapportage Wetenschappelijke Literatuurstudie Publiek Leiderschap. Leiden Leadership Centre (Universiteit Leiden) in opdracht van Bureau Algemene Bestuursdienst, pagina 7 en Groeneveld, S., Kuipers, B., van der Voet, J., Herms, S. (2021). Deelrapportage Empirische Studie Publiek Leiderschap. Leiden Leadership Centre (Universiteit Leiden) in opdracht van Bureau Algemene Bestuursdienst, pagina 6.

e. Leiderschap kan overal, maar moet zeker aan de top

Leiderschap en management gaan hand in hand. Zij zijn niet hetzelfde en hebben elkaar nodig. Zonder leiderschap is management betekenisloos en zonder management raakt leiderschap losgezongen. Leiderschap gaat over wat zou kunnen en moeten.

En management regelt hoe dat kan en wat er is. Toen Noach zag dat de zondvloed zou toeslaan, besloot hij een boot te bouwen waarop alle dieren twee aan twee konden worden gered; dat was leiderschap. Toen de dieren op de boot zaten, zorgde hij ervoor dat de olifanten niet zagen wat de konijnen aan het doen waren; dat was management.

Management zonder leiderschap is ongewenst. Dat geldt zeker in de top van de overheid. Het belang van leiderschap is 'zichtbaar' als het ontbreekt bij het management. Uit het empirisch onderzoek van het LLC blijkt dat in de Rijksoverheid de gedachten van managers over hun leiderschap niet altijd overeenkomen met de ervaringen van medewerkers.

Leiderschap kan ook worden getoond door bijvoorbeeld jonge medewerkers of door ervaren deskundigen. Dan is er sprake van informeel leiderschap. Dat kan heel sterk zijn. In een steeds 'platter' wordende overheid is er veel ruimte en veel reden voor leiderschap door verschillende 'leden' van de hele ambtelijke 'familie'. In mijn zoektocht bleek mij dat de overheid tegelijkertijd én hiërarchischer én platter wordt. Bij leiderschap in de overheid gaat het daarom om een mix van formeel en informeel leiderschap. Dat is ook duidelijk op te maken uit de wetenschappelijke studies van het LLC. Daarin wordt het belang van wisselwerking tussen formeel en informeel leiderschap onderstreept. Door vertrouwen te geven lager in de organisatie, wordt het vermogen vergroot dat belevingen van burgers naar boven komen in de organisatie. Dat proces verloopt dan van binnenuit en onderop, in plaats van via buiten (media) en van bovenaf (politiek).

f. Nederland is geen eiland

Nederland is geen eiland. Het maakt deel uit van de Europese Unie, kent verbanden als de Benelux en de NAVO en heeft samenwerkingsafspraken met veel landen. Veel vraagstukken komen van over de grens. Veel oplossingen moeten ook worden gevonden in internationaal verband. Leiderschap begint of eindigt niet bij onze landsgrens. Toch hebben wij bij veel zaken een eendimensionale nationale bril op. Dat begint al bij het stellen van doelen. Die worden meestal voorzien van een puur nationaal belang of een nationale succesfactor. Wij lopen het risico te weinig te investeren in gedeelde belangen. Wij kijken hoe wij er het beste zelf uit kunnen komen. Vervolgens investeren wij onvoldoende in het vormen van coalities. In internationale samenwerking komt het erop aan te begrijpen wat andere landen of andere partijen willen. Om vervolgens te bezien hoe van 1 en 1 tenminste 2 en liefst 3 kan worden gemaakt. Bij de Brexitkwestie kunnen we goed uitleggen wat de Britten niet goed doen, maar wij zien slecht wat onze eigen beperkingen zijn. In die context is het

goed te beseffen dat Brussel geen vijandige mogendheid is die ons in de flank aanvalt. Maar Europa, dat zijn wij zelf. Wij hebben te werken met veel regels die in EU-verband zijn of worden opgesteld. Dan is het slim om vroegtijdig actief mee te doen aan het maken van goede regelgeving. De internationale dimensie moet in de rugzak van iedere ambtelijk leider zitten. Het is goed te beseffen dat wij denken een topland te zijn op het gebied van het functioneren van onze ambtelijk organisatie. Dit is een prettige combinatie van terecht zelfbewustzijn én ernstige arrogantie. Kunst is het streven om ‘een topland te willen zijn’ goed te combineren met ‘veel kennis opdoen bij en in andere landen’. Willen wij een topland zijn en blijven dan moeten wij permanent investeren in ‘het goed zijn’. Onze opgaven zijn tenslotte niet alleen een Nederlandse opgave. Wij kunnen nog veel leren van ‘onze burens’.

g. Het is een beweging, zonder vast eindpunt

Bij ambtelijk leiderschap gaat het niet om één vast eindpunt, maar om het continu bewegen. Het benoemen van oriëntatiepunten kan wel helpen, net zoals het schetsen van een horizon. Maar we weten dat de horizon meebeweegt. En we weten ook dat onderweg zaken kunnen veranderen. Ambtelijk leiderschap vraagt om voortdurend sturen en bijsturen. Het gaat om beweeglijkheid én koersvastheid. Het gaat om consistentie en voorspelbaarheid in het veranderen. Het vermogen om dat te kunnen doen is voorwaarde voor ambtelijk leiderschap. De tocht van leiderschap is een lange tocht. Deels vanwege de enorm grote opgaven, deels omdat zich steeds nieuwe opgaven voordoen. Vergelijking met de Odyssee, of beter nog het zoeken naar de heilige Graal, dient zich aan. Want er is geen vast eindpunt. Met de daarbij gepaard gaande ontberingen. Ambtelijk leiderschap is niet voor slapjanussen.

h. Het draait om dilemma's, paradoxen en 'wicked problems'

Bij ambtelijk leiderschap gaat het niet om eenvoudige slogans of dappere motto's, maar om dilemma's die niet één antwoord kennen, paradoxen die onbegrijpelijk schijnen en complexe vraagstukken die lijken op mysteries. Er is sprake van grote complexiteit. Het klimaatvraagstuk is een veelzijdig vraagstuk dat niet van de ene op de andere dag is ontstaan en met de waterhuishouding zijn wij ook al vele eeuwen bezig. In de studies van het LLC komt daarom het belang van een meer 'horizontale' benadering in leiderschap naar voren. Daarbij gaat het om het belang van opgabegericht werken over organisatiegrenzen heen, met veel aandacht voor directe ontmoetingen met burgers en bedrijven.

Complexiteit kan niet bestreden worden met simplificaties. En dilemma's kun je niet platslaan tot een eendimensionale opgave. We moeten erkennen dat er vaak meerdere antwoorden zijn voor vraagstukken en dat er lastige keuzes in dilemma's zitten. Veelal spelen daarbij tegengestelde belangen een rol. Kunst is om tegelijkertijd complexiteit te accepteren én te zoeken naar hanteerbaarheid. Bij publiek leiderschap gaat het om het kennen en snappen van het 'doolhof' van dilemma's, paradoxen en grote vraagstukken én om de 'ingangen en gangen' aan te geven voor degenen die deze processen leiden. En omdat de leider zichzelf daarin ook tegenkomt, past hierbij het beeld van het doolhof van het 'spiegelpaleis'.

i. Optimisme

Er is sprake van grote slagkracht in de overheid. De overheid is niet een verzameling gebouwen, maar bestaat uit veel deskundige en intelligente en energieke mensen. De overheid bestaat dus uit een groot menselijk kapitaal. Het is de kunst om dat goed te gebruiken. Ambtelijk leiders moeten het maximale uit mensen halen, of beter nog, hen in staat stellen het maximale uit zichzelf te halen. Dus niet zeggen wat niet moet, maar uitnodigen om te handelen. Dat werkt heel goed. Er zijn veel voorbeelden van wat goed gaat in de overheid. Dat krijgt niet volop de aandacht. Het lijkt interessanter om stil te staan bij wat fout gaat. Maar dat laat onverlet dat de medewerkers en leidinggevendenden in de Nederlandse overheid goede prestaties leveren en laten zien hoe het kan. Dat zorgt voor breed ervaren optimisme met betrekking tot de grote opgaven voor leiderschap. Het zijn daarbij geweldig mooie uitdagingen. Zoals ik eens tegen een minister zei: *"Het is geweldig dat wij dit mogen doen"*. Waarop het droge antwoord kwam dat het eigenlijk gek is dat wij daarvoor nog betaald worden ook.

j. De overheid is een 'veelkoppig' verschijnsel

DE overheid bestaat niet. Net zomin overigens als DE samenleving. De overheid bestaat uit een grote diversiteit aan lagen, organisaties, rollen, functies en deskundigheden. Een overheid die ook permanent verbouwd lijkt te worden; gemeenten worden samengevoegd en ministeries worden gesplitst of samengevoegd. Er is – binnen en buiten de overheid – wel een sterk gevoelde wens om meer samen te werken in de overheid en een wens naar meer eenduidigheid. Maar van één overheid is geen sprake. Bij het bepalen van de richting van het leiderschapsgedrag is het daarom een opgave om te zoeken naar de gemeenschappelijkheid in het leiderschap, waar die leider zich in de overheid dan ook bevindt. Tevens zullen er verschillende routes worden genomen, afhankelijk van of het bijvoorbeeld de topmanagers van uitvoeringsorganisaties betreft, of middenmanagers bij inspecties, of hoofden van juridische directies, of directeuren bij provincies, of sleutelpersonen op HRM-gebied, of gemeentesecretarissen van kleine gemeenten, of chefs van brugwachters, of secretarissen-generaal van departementen, of... Het Kompas staat voor de gemeenschappelijkheid in het publiek leiderschap. Althans dat is het streven.

Uit het empirisch onderzoek van het LLC blijkt dat dit ook mogelijk is. Er is sprake van veel gemeenschappelijkheid op het gebied van publiek leiderschap. Met erkenning dat er verschillen zijn tussen bijvoorbeeld uitvoering en beleid en tussen kleine gemeenten en grote provincies. Waarbij het goed is om op te merken dat er ook binnen overheidsorganisaties verschillen kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld in grote uitvoeringsorganisaties tussen stafeenheden en uitvoerende teams. In mijn zoektocht heb ik ervaren dat niet altijd dezelfde taal wordt gebruikt op verschillende plekken in de overheid en we elkaar dus niet altijd goed verstaan. Dat laat onverlet dat de gemeenschappelijkheid binnen de overheid in leiderschapsopgaven groot is. Natuurlijk is het mogelijk te differentiëren in keuze van routes en paden, afhankelijk van welke doelgroep het binnen de ambtelijke organisaties betreft, of afhankelijk van de ontwikkelingsfase van organisaties of van ambtelijk leiders. En niet alles hoeft tegelijkertijd. De les is immers dat je een olifant eet door hem in partjes te snijden.

k. Visie op de overheid ontbreekt

Uit de vele gesprekken komt naar voren dat er geen consensus is over waar de overheid staat en waar de overheid voor staat. Een duidelijke visie op wat van de overheid wordt verwacht ontbreekt. Er wordt op dit moment veel gezegd over de rol en positie van de overheid. Zowel in verwachtingsvolle zin als in stevige kritiek. De overheid wordt geacht handelend op te treden bij alle grote vraagstukken. In de zin van 'overheid los het op'. Maar tegelijk wordt geconstateerd dat de overheid lang niet alles kan oplossen. Het levert de vraag op of duidelijk is wat op het bordje van de overheid moet worden gelegd. De vraag 'meer of minder overheid' is een te digitale benadering van dit vraagstuk. Het is een complex vraagstuk, met in de loop van de tijd verschillende antwoorden. Dat blijkt bij de scherpe kritiek in de afgelopen tijd op overheidshandelen, zoals bijvoorbeeld bij de kinderopvangtoeslagen. Als niet duidelijk is wat verwacht kan worden van de overheid, dan is het zeer lastig om leiderschap te tonen.

Dat gezegd zijnde lijkt de overheid aan 'herwaardering' toe.' Althans, dat is de trend waarmee wij nu te maken hebben. Een trend die zichtbaar is in (verkiezings)programma's en in opiniërende artikelen. De coronacrisis lijkt daaraan een flinke impuls te geven. Er is echter sprake van een voortdurende slingerbeweging. Waarbij markt tegenover overheid wordt gezet. Met nu 'weer wat meer overheid'. Afgezien van het feit dat de markt nooit zonder de overheid kon en kan functioneren, en afgezien van dat de overheid niet alle hooggespannen verwachtingen waar kan maken, lijkt het goed om weer niet te veel naar 'de andere kant over te hellen' in het slingeren. Kunst is om meer balans te blijven zoeken tussen een zichtbare overheid én een overheid die niet de maakbaarheid van de samenleving op zijn schouders neemt.

I. De samenleving vraagt meer en accepteert minder

Het is één van de interessante spanningsbogen met betrekking tot het leiderschap van de overheid: er wordt meer van de overheid gevraagd en er wordt minder geaccepteerd. Een Nederlandse burger kan worden getypeerd als een persoon die zelf wel weet hoe hard hij of zij kan rijden, maar wil dat de overheid die bumperklever van haar of zijn auto haalt. Bescherming volgens de regels eisen, maar daarmee zelf niet altijd regels accepteren. Actoren in de samenleving vragen veel van de overheid. Daarbij moet worden beseft dat niet iedereen hetzelfde vraagt. De belangen en waarden in de samenleving zijn heel verschillend, vaak ook tegenstrijdig. Dat de samenleving veel van de overheid eist, is zeer begrijpelijk. De overheid moet het 'gewoon doen'. En zeker door de toenemende onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen wordt om een overheid gevraagd die er staat, die helpt de stormen van onzekerheid te doorstaan. Maar dat wil niet zeggen dat alles wat de overheid zegt, wordt geaccepteerd. De trend is dat de acceptatie afneemt. En ervaringen, zoals met betrekking tot stikstof of de aardbevingen in Groningen, hebben acceptatie nog kwetsbaarder gemaakt. De overheid wordt regelmatig gezien als een partij in een kwestie en niet als de instantie die boven de partijen staat en probeert verbindingen aan te brengen tussen soms tegengestelde belangen. Een rol voor de overheid die juist bij uitstek is gewenst en bedoeld.

Er is veel kritiek van buiten op de overheid waar het gaat om de voorspelbaarheid en om consistentie. Voorspelbaarheid en consistentie hebben te maken met de betrouwbaarheid van de overheid. In vergelijking met veel andere landen is het vertrouwen in de overheid relatief groot. Maar er rust de plicht op de overheid om hard te werken aan die voorspelbaarheid en consistentie. Deze schone taak rust zeker op de schouders van ambtelijk leiders, want juist de ambtelijke organisatie moet staan voor navolgbare consistentie. Ambtelijk leiders moeten ervoor waken dat niet elke crisis weer de strategische agenda van de overheid kaapt.

m. Digitalisering is een gegeven

De digitalisering is inmiddels een onvermijdelijk deel van de ambtelijke wereld. Ambtenaren worden er bijkans door overspoeld. Het heeft invloed op het dagelijks functioneren, het bepaalt in belangrijke mate welke informatie beschikbaar is, het vormt meningen, het beschadigt medewerkers, het zorgt voor tempoversnelling, het maakt ook de overheid meer afhankelijk van Tech-reuzen... Opgeteld zijn het meer en grotere problemen én meer en grotere kansen. Het betekent voor ambtelijk leiders dat er grenzen zijn aan en mogelijkheden zijn in het reguleren van de digitalisering, in het inbrengen van kennis en informatie, in het delen van expertise, in het voorbereid zijn op aanvallen op sociale media, in het doorzien van privacy gevaren... Ambtelijk leiders moeten, dankzij de digitalisering, digitaal vaardig en digitaal bewust zijn in deze informatiesamenleving. Het LLC constateert overigens in het literatuuronderzoek dat het nog droevig gesteld staat met wetenschappelijke kennis over de relatie tussen digitalisering en publiek leiderschap. Met de digitalisering is het onvermijdelijk dat ambtelijk leiders ook in een hoger tempo moeten denken en handelen. Daarbij is kennis van de platformsamenleving en ervaring met sociale media essentieel. Het verandert ook de context waarin de ambtelijke organisaties moeten opereren. De platformsamenleving lijkt enerzijds een parallelle wereld die los staat van de 'gewone' wereld, maar is tegelijk sterk verweven met de 'gewone' wereld, met én nieuwe opgaven én verbinding met 'oude' issues. Met het pregnanter worden van publieke waarden als transparantie, veiligheid, inclusiviteit en gelijkheid. Digitalisering levert tegelijkertijd de paradox op dat we denken dat daardoor alles langer duurt, omdat het om grote langdurige veranderingen gaat en tegelijk dat we minder tijd hebben, omdat alles zo snel gaat.

IV.

Wenselijke richtingen voor publiek leiderschap

Publiek leiderschap kent geen vast beginpunt en geen vast eindpunt. Leiderschap is er al én leiderschap zal verder nodig zijn. Het is een voortgaande beweging. Dat vraagt én om koersvastheid én om beweeglijkheid. Waarbij het belangrijk is om daadwerkelijke stappen te zetten. In een wereld die vol complexe opgaven zit. Dan is het belang van voortdurend koers bepalen aan de orde.

Met het *Kompas voor publiek leiderschap* kan koers worden bepaald. Met dit oriëntatiemiddel, kunnen en moeten stappen worden gezet in de 10 meest relevante richtingen. De richtingen kunnen worden gezien als samenhangende routes die kunnen en moeten worden gevolgd. Uiteraard kan dat niet in bij elke situatie tegelijk, maar opgeteld bevatten zij wel de brede opgave voor het publiek leiderschap.

De 10 richtingen die bepalend zijn voor ambtelijk leiderschap:

1. Handel in onzekerheid
2. Bewaak de lange lijnen
3. Geef de overheid gezicht en gevoel
4. Denk en handel inclusief
5. Werk samen en deel leiderschap
6. Creëer een veilige omgeving waarin fouten gemaakt kunnen worden
7. Neem ruimte en geef ruimte
8. Wees open en verantwoord je proactief
9. Heb geen pantser en toon ruggengraat
10. Zet hen, die jij leidt, in hun kracht en vraag 'feedback'

Omdat het gaat om daadwerkelijk handelen, 'geen woorden maar daden', zijn de richtingen zoveel mogelijk als handelingen geformuleerd. De spreuk zou kunnen zijn: "*Tussen droom en daad staat het ambtelijk apparaat*"; de ambtelijke organisatie als oplossing voor maatschappelijke wensen. Uiteindelijk gaat het daarbij niet om het in woorden uitdrukken van de droom, maar om het ambtelijk laten zien van de gewenste daden. Leiderschap zit niet in woorden, maar in daden. Het gaat bij leiderschap om het gedrag. En als woorden, die ook belangrijk kunnen zijn, niet gevolgd worden door het daarvoor gewenste gedrag, zakt elke leiderschapsambitie als een plumpudding in elkaar.

Uit de vele gesprekken en overleggen in het kader van de zoektocht die ten grondslag liggen aan het Reisverslag en aan het concept-Kompas is duidelijk dat er een grote behoefte is aan 'handvatten' om vorm en inhoud te geven aan ambtelijk leiderschap. Daarom is de formulering zoveel als mogelijk in de actieve vorm. Bij de schets van het handelend

perspectief sta ik nadrukkelijk stil bij de moeilijkheid/moeilijkheden bij elke richting, bij de dilemma's en paradoxen die zich daarbij voordoen en de spanning die wordt gevoeld. Geen gladde doeltteksten, maar erkenning van de vraagstukken die zich voor (kunnen) doen in het handelen.

1. Handel in onzekerheid

Er is sprake van grote turbulentie. Eigenlijk betreft het een reeks van turbulenties: maatschappelijke turbulentie, politieke turbulentie, agenda-turbulentie, temporele turbulentie, electorale turbulentie, bestuurlijke turbulentie, internationale turbulentie, (gezondheids)-angst turbulentie, complot-denken-turbulentie, media turbulentie, ... Deze opgetelde turbulenties brengen veel onzekerheid en onduidelijkheid met zich mee. Deze gaan gepaard met snelle veranderingen en grote complexiteit. Dan is juist leiderschap gewenst en nodig. Het vraagt om ambtelijk handelen. En dat ook voor ambtelijk leiders geldt dat er sprake is van onduidelijkheid, mag niet betekenen dat er niet gehandeld wordt. Ambtelijk leiderschap is handelen in onzekerheid. Zeker tijdens crises zal dat het geval zijn. Ervaringen in de coronapandemie hebben dat duidelijk gemaakt. De inzichten bij crisisleiderschap in de literatuurstudie van het LLC maken dit ook duidelijk. Het is *“getting the dots connected”*. Het voelt wel als **sturen in de mist**. Ambtelijk leiderschap vraagt daarom om veel stuurmanskunst.

Het moet niet een verkeerde stoerheid worden. Want dat kan niet goed uitpakken. De paradox is, wees helder over wat onhelder is. De 'slogan' uit de coronacrisis van *“100% besluiten nemen op 50% van de kennis”* is een goed bruikbare, ook buiten de crisistijd. Maar het vraagt wel openheid over wat onbekend is. **Wees helder over onhelderheid.** Wees duidelijk over onduidelijkheid. Leg uit wat de dilemma's zijn. Verklaar waarom opgaven ingewikkelde puzzels zijn. Uiteraard blijft het cruciaal voor ambtelijk leiders om veel kennis te blijven vergaren. Daarmee kan de onzekerheid in de sturing overzichtelijk blijven. Grote ambtelijke kennis en ervaring is cruciaal (zie ook richting 9), juist in onzekere tijden. Zij vormen de basis voor intuïtie die dan nodig is.

Daarbij hoort het **trekken van lessen uit de 'crisisleer'**, de crisislogica. Dat kan zeker nu wij nog in de coronacrisis zitten. Maar het is niet vanzelfsprekend. Want één van die lessen is dat we meestal de crisis zo snel mogelijk willen vergeten. Liefst laten we de ellende zo snel mogelijk achter ons. Waardoor wij ons mogelijk weer stoten aan eenzelfde steen. Het 'oude' motto *“never waste a good crisis”* blijft gelden. In crisistijd blijken wij veel kordater te kunnen zijn dan in rustige tijden. Minder eindeloos 'gepolder', maar snel knopen doorhakken; niet voor alles eerst toestemming vragen, maar verantwoordelijkheid nemen; niet denken dat één leider het wel kan oplossen, maar werken in gedeeld leiderschap; met weinig

informatie toch besluiten nemen en vertrouwen geven aan mensen die het weten; en goed gebruik maken van wetenschap. Dat zou moeten worden vastgehouden na de crisis. Juist in een crisis is het belang van goede communicatie zichtbaar en voelbaar. Waarbij de combinatie van grote onzekerheid en grote druk speelt. Met aandacht voor het niet overreageren. Dat gebeurt bijna in elke 'ramp' of het nu gaat om fouten bij toeslagen of in het vastlopen van stikstofregels of bij kernrampen elders. Waarbij grote crises vaak meerdere lagen kennen en ambigu kunnen zijn. Meestal zijn dat niet plotselinge rampen, maar crises die je 'creeping crises' noemt. Denk aan het toenemende aantal ouderen, het oprukken van georganiseerde misdaad, de groeiende vraag naar zorg en de ongelijkheid in de wereld die leidt tot migratiestromen. Er broeit vaak al langere tijd wat. Onder crises zitten vaak stelselvraagstukken. En juist die moeten ambtelijk leiders zien (aankomen). Het is hun **opgave om beter voorbereid te zijn op crises**. Een opgave is ook de crisisaanpak weer op tijd te beëindigen met heldere conclusies over het vervolg. En dan is er ook nog de crisis na de crisis. Met uiteraard het belang van verantwoording in een golf van enthousiasme voor 'wie heeft de fout gemaakt', gegeven een toenemende 'blame'-cultuur. Crises hebben lange schaduwen.

2. Bewaak de lange lijnen

Ambtelijk leiders moeten vooral sturen op de lange lijnen. Het gaat om de lange baan waarop geschaatst moet worden. Ook als er sprake is van glad ijs. Dat is zeker het gladde ijs van het 'hier-en-nu-denken'. Dit denken is dominantier geworden in de politieke omgeving en in de mediawereld. Deze twee 'werelden' versterken elkaar daarin ook nog. Beeldvorming en incidentalisme voeren inmiddels vaak de boventoon.

Ambtelijk leiders moeten zorgen voor continuïteit: het **verbinden van het verleden met het heden en met de toekomst**. Het is juist de opgave voor ambtenaren om in lange lijnen te denken en die ook te bewaken. Dit raakt het belang dat in de samenleving wordt gehecht aan voorspelbaarheid. De overheid moet consistent zijn en betrouwbaar en degelijk en duidelijk. Daar ligt de opgave voor het ambtelijk apparaat en voor de leiding die daaraan moet worden gegeven. Ambtelijk leiders past de rol van de tuinman die moet zorgen dat op tijd wordt gezaaid, dat het niet alleen gaat om eendagsbloemen, maar ook om groot onderhoud, dat alle planten en struiken goed bij elkaar passen en dat continu schoffelen en maaien en wieden nodig is om de tuin blijvend mooi en groen te houden. Lastig vraagstuk hierbij is het **verbinden van het 'lange lijnen bewaken' met het 'korte termijn denken'**, dat vaak in de politieke arena dominant is. Deze lastige opgave komt ook naar voren in beide studies van het LLC. Het is een lastige opgave, vooral als het korte termijn denken de vorm krijgt van snel beloftes doen en het nemen van snelle, soms niet doordachte, besluiten. Belangrijk is in iedere geval niet te gaan slingeren. We moeten meer gaan **'tweaken'**.

In radioterminen, als ambtelijk leiders staan voor de 'lange golf' en politiek leiders meer voor de 'korte golf', dan moeten we weer de 'middengolf' terugvinden. Het is de opdracht voor ambtelijk leiders om de lange termijn te verbinden met de korte termijn. Dit kan betekenen dat in de lange lijn moet worden bijgestuurd, maar het kan ook inhouden dat nee wordt gezegd tegen politieke beloftes en het oplaten van 'eendagsvliegers'.

Ambtelijk leiderschap moet **tegenwicht bieden aan de hijg-cultuur** in de media en daarmee in de politiek. De trend van meehijgen en meehollen moet worden gekeerd. Elk incident lijkt een 'Chefsache' te worden. En dat druppelt zonder remmingen de organisatie in. Met als gevolg dat grote delen van ambtelijke organisaties bezig zijn met incidentbestrijding. Er moet ook nee gezegd worden tegen de 'alles-moet-onmiddellijk-nu-bestuurscultuur'. Het kan betekenen dat niet 'ja, mits' wordt gezegd maar 'nee, tenzij', om duidelijker te maken dat er harde voorwaarden gelden bij uitvoering van politieke wensen. De kunst is om te kunnen onthaasten en om niet als ambtelijk leiders mee te blijven hijgen en hollen. Iedere topambtenaar moet beschikken over een beademingsapparaat voor de naar adem snakkende politiek bestuurders met wie wordt samengewerkt. In dat apparaat zit als kern het bewaken van de lange lijnen. Daarbij mag het nodige tegenwicht worden geboden tegen de op relletjes en gedoe gerichte (sociale) mediawereld, waarin moet worden geopereerd. Het ambtelijk leiderschap moet getoond worden in een wereld vol met toetsenbordterroristen, snabbeldeskundologen en televisie-orakels. Het hijgerige en ongenuanceerde van twitter of andere media mag meer tegengeluid krijgen. Of beter nog het eigenstandig geluid van ambtelijk leiders; dat is het geluid van verworven kennis en inzicht. Het gaat daarbij niet alleen om 'ratio' tegenover 'emotie'. Het gaat ook om het snappen van de ratio achter emoties. Dat hoort bij ambtelijk leiderschap.

3. Geef de overheid gezicht en gevoel

In de meest recente maatschappelijke en daarmee politieke debatten rijst de vraag of de overheid nog wel in verbinding staat met wat in de samenleving speelt, zowel qua wensen als qua opvattingen. In debatten zijn wensen als meer menselijke maat, nieuwe sociale contracten en minder bureaucratie te horen. Het is aan de ambtelijke organisaties en hun leiders om te zorgen voor het meer in verbinding staan/komen met de samenleving. **Het gaat om én de samenleving begrijpen én het als overheid voor de samenleving begrijpelijk zijn.**

Ambtelijk leiders moeten ervoor zorgen dat de ambtelijke organisatie kennis van en gevoel vóór de samenleving heeft. Een samenleving die, vaak terecht, hoge eisen stelt aan de overheid. Met wel de gevoelde spanning dat veel wordt gevraagd en weinig wordt geaccepteerd. Het vraagt om veel kennis van zaken en om een ontvankelijke houding.

Het vraagt om duidelijkheid wat wel en wat niet kan. Het vraagt om **uitvoering en beleid en toezicht niet van achter een bureau** te doen, maar in scholen, ziekenhuizen, wijken, bedrijven, maatschappelijke organisaties en (desgewenst) kroegen en cafés je licht op te steken. Het vraagt om kennis van 'de praktijk'. Belangrijk is daarbij 'tweebenigheid': kennis van buiten naar binnen en van binnen naar buiten. In de ambtelijke organisatie moeten 'voelsprietten' zitten, waarmee goed wordt aangevoeld wat in de samenleving speelt. Ambtelijk leiders moeten ervoor zorgen dat ambtenaren worden gestimuleerd om 'naar buiten te treden'. Ambtenaren moeten de 'bril' van burgers of bedrijven opzetten en niet (alleen) redeneren vanuit de positie van de overheid. Waarbij 'de bril' staat voor heel veel verschillende 'brillen', gegeven de diversiteit aan opvattingen en gedachten. Want dat is de opgave voor ambtelijk leiderschap, **goed kunnen navigeren gegeven de verschillende belangen die in de samenleving spelen** en gegeven de verschillende waarden die daarbij een rol spelen. Dit betekent dat ook een goed gevoel belangrijk is voor wat de kansen en risico's zijn van inbreng van belangenbehartigers en lobbyisten. Gebruik maken van een diversiteit aan belangen-gerelateerde kennis vraagt om goed oordeelsvermogen en om spelregels in het gebruik daarvan. Maar het kan een betekenisvolle verruiming zijn van kennis over wat er in de samenleving aan opvattingen heerst. Bij ambtelijk leiderschap hoort het afwegen van verschillende, vaak ook tegengestelde belangen en waarden. Het vraagt om samen met 'stakeholders' af te stemmen, het organiseren van netwerken en het mogelijk samen tot oplossingen te komen (zie ook richting 5). Hier past een (her) waardering van publiek-private samenwerking. Het vraagt om afwegingen wat de overheid wel of niet moet doen en wat wel of wat niet beter aan maatschappelijke partijen kan worden overgelaten. De overheid is immers niet het antwoord op alle vragen en opgaven in de samenleving.

Ambtelijk leiders moeten er eveneens voor zorgen dat de overheid dichtbij is en begrijpelijk. Het vraagt om het organiseren van heldere 'loketten', waar dat kan één duidelijk 'loket'. Met daarachter uiteraard slimme koppelingen in de 'backoffice'. Geen complexe ondoordringbare overheid, maar een helder adres. Het vraagt om het geven van een gezicht en een naam aan de overheid. Niet verwijzen naar anderen in de overheid, als van het kastje naar de muur... Dit kan betekenen, er staan voor de hele overheid. **Niet anonieme ambtenaren, maar aanspreekbare mensen met gevoel en inlevingsvermogen.** Het vraagt om het zorgen voor heldere taal en goede toon. Geen juridische spaghetti-taal, maar duidelijkheid. En dan kan overigens ook een antwoord 'nee' zijn. De overheid is geen geluismachine.

Het meest directe contact van burgers en bedrijven met de overheid zit bij gemeenten en bij rijksuitvoeringsorganisaties. Natuurlijk moeten ook beleid en toezicht in verbinding staan met de samenleving en dat geldt eveneens voor waterschappen en provincies. Maar het meest direct vindt dit plaats bij gemeenten en rijks-uitvoering. Het belang daarvan verdient waardering, mogelijk herwaardering. Dat kan langs diverse wegen, zo is ook al aangegeven in recente rapporten over de uitvoering.

Samengevat zijn de kernpunten: minder complexe kerstboom-wetgeving en regels; niet voor elk nieuw vraagstuk een nieuwe spelregel; hak in het woud van regels; een betere digitale basis; ruimte voor medewerkers in het directe contact met burgers en bedrijven en daarmee ruimte voor meer maatwerk; consistentie om tot goede uitvoering te komen; niet bezuinigingen over de 'beleidsschutting kieperen'; voldoende tijd krijgen om tot goede uitvoering te komen; en bestuurlijke aandacht voor uitvoeringskwesties. Samengevat gaat het om de **versterking van de rol en positie van uitvoering bij gemeenten en rijk**. Het gaat om het vergroten van de statuur en de kwaliteit van de uitvoering. Mogelijk moeten we het niet langer 'uitvoering' noemen maar 'publieke dienst' of op een andere manier duidelijk maken wat het doel is: 'het loket zijn voor publieke waarden'. In meerdere opzichten gaat het om het herwaarderen van uitvoering.

Het kan geen kwaad als rijksorganisaties gaan buurten bij gemeenten die op dit vlak een goed voorbeeld kunnen zijn van direct contact met burgers en bedrijven. Overheidsorganisaties kunnen sowieso meer 'over en weer' van elkaar leren. De Overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening (WaU = Werk aan Uitvoering) biedt hiervoor een goede basis.

4. Denk en handel inclusief

De samenleving bestaat uit een diversiteit aan mensen met (soms grote) verschillen in positie, achtergrond, kansen, ervaringen, wensen en stellingnames. Als 'ieder het zijne' (geven) uitgangspunt is, is het denken en werken vanuit alleen standaarden niet in alle gevallen logisch en wenselijk. Toch zijn de overheidsregels en overheidssystemen en het 'overheidsdenken' veelal uniform. Meestal vanuit de gedachte "*gelijke behandeling vraagt uniformiteit*". Inderdaad kunnen '**gelijke gevallen' gelijk** worden behandeld, **maar 'ongelijke gevallen' moet je ongelijk behandelen**. Daarbij kan het gaan om mensen of regio's of organisaties. Zo verschillen de opgaven op bijvoorbeeld Bonaire of Saba en van Noordoost-Groningen of Zeeuws-Vlaanderen met die van de Randstad. En de opgaven van eenoudergezinnen in dichte binnenstadswijken verschillen van die van goed opgeleide ouders in ruim opgezette buitenwijken. Bepaalde situaties van mensen of in regio's vragen bijzondere aandacht. Dat zegt het gelijkheidsbeginsel.

Net zoals dat het evenredigheidsbeginsel zegt dat de gevolgen van een beslissing voor een burger of bedrijf wel in verhouding moeten staan tot wat je met beslissingen wil bereiken. Wat bij het te sterk in uniformiteit denken een rol speelt/heeft gespeeld is dat overheidsantwoorden uniformer zijn geworden door, soms doorgeslagen, efficiency regels, bezuinigingen en IT-logica, maar ook door de omvang van problematiek. Zorgelijk is het als er in de uniforme benadering sprake is van (voor)oordelen of zelfs discriminatie met bijvoorbeeld algoritmes. Met Artificial Intelligence is het mogelijk veel diversiteit in het overheidshandelen te brengen. Maar dat vergt wel veel diversiteits-zorgvuldigheid in het vorm geven van deze intelligentie. Want discriminatie mag echt niet.

Opgave voor ambtelijk leiders is om een nieuwe **balans te vinden tussen het belang van meer 'menselijk maatwerk' en het belang van uniformiteit**. Gelijke behandeling hoeft niet te betekenen dat alles uniform is. Behoorlijk bestuur vraagt juist om omstandigheden bij besluiten te betrekken. Het kan betekenen dat met kennis van zaken wordt gedifferentieerd. Het is aan ambtelijk leiders om te waken dat beslissingen voor burgers en bedrijven rechtvaardig en draaglijk zijn. Standaardisatie is niet onlogisch. Maar bij het werken met standaarden moet ook worden afgesproken wanneer bijzondere afwegingen op hun plaats zijn. Zodat niet machines bepalen wat gewenst is, maar mensen bepalen waar menselijk handelen nodig is. Als het hanteren van standaardregels 'professioneel buikpijn' oplevert, moeten ambtelijk leiders ruimte geven aan specifieke oplossingen. Met uiteraard de **bijbehorende 'checks and balances'**, waarmee gewaakt kan worden voor willekeur en vriendjespolitiek. Besef moet er zijn dat aan maatwerk ook een risico van ongelijkheid kan zitten en bijkomende verwijten of standpunten van 'precedentwerking'. Het motiveren van de bijzondere beslissing hoort zichtbaar te zijn. Het vraagt ambtelijk leiderschap dat dit mogelijk maakt en dat ruimte geeft aan competente ambtenaren. De ambtelijke organisatie bestaat uit mensen die kunnen denken en afwegingen maken. Ambtenaren worden immers niet aangesteld om met oogkleppen op te werken. Dan zouden immers net zo goed robots het werk kunnen doen.

Het 'diverser' denken en handelen als overheid is niet een nobele doelstelling, maar een voorwaarde voor het zijn van een goed functionerende overheid. Het in verbinding willen staan met de samenleving vraagt om een diversiteit in de overheid aan achtergronden en ervaringen van ambtenaren. Die diversiteit moeten ambtelijk leiders vanzelfsprekend maken. Dat blijkt in de praktijk niet makkelijk te realiseren. Het is een proces van lange adem, dat inzet en volharding van ambtelijk leiders vraagt. Daarbij is diversiteit een groot palet van verschillen zoals in opleiding, herkomst, culturele achtergrond, stijl van werken, persoonlijkheid, het hebben van een 'beperking', leeftijd, loopbaan, gender, expertise, opvattingen en dergelijke.

Opgave voor ambtelijk leiders is om geen klonen van zichzelf aan te stellen, maar juist om te kiezen voor andere kleuren in het palet. Het is daarom gewenst dat ambtelijk leiders geen mensen om zich heen verzamelen die op hen lijken.

De overheid kan nooit een precieze afspiegeling zijn van de samenleving. Maar de overheid mag wel veel diverser worden dan dat zij nu is. Zij moet actief werken aan diversiteit. En omdat diversiteit organiseren tijd kost moeten ambtelijk leiders in ieder geval sturing geven aan inclusief denken en handelen. Met **inclusief denken en handelen** krijg je een werkende diversiteit. Het lijkt een perfecte cirkelredenering: met diversiteit krijg je meer inclusiviteit en met inclusief denken krijg je een werkende diversiteit. Kunst is deze cirkel in te gaan. **Het werken aan eigen (voor)oordelen** kan daarbij een goede opstap zijn. Belangrijk is dat in het ambtelijk leiderschap er bewustzijn is van de eigen, mogelijk onbewuste, vooroordelen.

5. Werk samen en deel leiderschap

Ambtelijk leiderschap in deze tijd is 'gespreid' en 'gedeeld leiderschap'. De complexiteit van het ambtelijk leiderschap is in de loop van de tijd sterk toegenomen. Met afscheid van het adagium, *"je gaat erover of niet"*. Oude Weberiaanse waarden moeten worden gecombineerd met opgaven uit de digitale wereld, waarin moet worden geopereerd. In de loop van de tijd zijn er geen opgaven afgegaan, nee alleen maar erbij gekomen. Daarbij is de overheid enerzijds sterk hiërarchisch gebleven, maar tegelijkertijd ook 'platter' geworden mede door instroom van jongeren en onder invloed van sociale media. Daarbij kan sprake zijn van spanningen tussen de verticale lijn en de horizontale lijn, zoals het LLC in de literatuurstudie constateert. Dat vraagt om een **breder repertoire aan vaardigheden** dat in een hoog tempo onder grote druk moet worden getoond. Dat bredere repertoire kan bijna niet meer door één persoon worden gehanteerd. Bij ambtelijk leiderschap moet daarom veel meer gedacht worden aan teams met elkaar aanvullende competenties. Dus niet alleen ambtelijk leiders van mannelijke kunne op hogere leeftijd, maar ook jonge vrouwelijke leiders die mogelijk nog niet aan alle vereisten voldoen. Daarbij mag wel wat meer risico worden genomen en hoeven niet alle potentiële leiders op alles vooraf beproefd te worden voordat zij een aanstelling krijgen. Jong talent moet niet de leeftijd gaan krijgen van een ervaren vijftigjarige. In leiderschaps-teams moet in alle opzichten meer sprake zijn van brede mix van competenties, ervaringen en achtergrond. Daarbij vragen de complexe opgaven waar ambtelijk leiders voor staan om intensief samenwerken met partners buiten en binnen de overheid. Dit **betekent per definitie dat leiderschap gedeeld moet worden met anderen.**

Over het belang van samenwerken met partners buiten en binnen de overheid bestaat veel overeenstemming. Maar dit wil niet zeggen dat het vorm geven aan samenwerken makkelijk is. Samenwerking blijkt niet vanzelfsprekend. Het vraagt om ruimte te geven aan anderen; het vraagt om zaken gezamenlijk op te pakken, maar het kan ook vragen om het aan andere organisaties over te laten en daar vertrouwen in te hebben; het vraagt dus om de andere(n) in positie te brengen. **Samenwerking** is niet wensen dat anderen doen wat jij voor jouw bestuurder of organisatie wil, maar gaat erom **ervoor te zorgen dat ook de andere invalshoeken er beter uit komen**. Het gaat om anderen (ook) succes te gunnen. Samenwerking betekent vertrouwen te hebben in anderen en dat het niet nodig is overal bij te zitten. Wij lijden aan de ‘vergaderitus’. Want wij hebben een neiging om bij alles betrokken te willen zijn. Maar we weten dat als je met 30 man een bus gaat besturen, die bus overdwars gaat en niet meer rijdt; dit heet **een Belgische bus** (met excuses aan onze zuiderburen). Bij pupillenvoetbal zouden wij dat ‘kluitjesvoetbal’ noemen.

Ambtelijk leiderschap moet uitnodigen tot samenwerken over grenzen, zowel binnen als buiten de overheid en moet die samenwerking stimuleren en daaraan waarde toekennen. Zo vraagt het belang en de noodzaak van externe samenwerking om politieke ruimte en ambtelijke durf en om niet te veel regeldichtheid. Zo vragen de opgaven, die vaak breder zijn dan elk van de organisaties, om samenwerking over organisatiegrenzen heen. Je hebt anderen nodig, want het probleem is groter dan wat ‘jijzelf’ aankan. ‘Begrenzing’ van organisaties, de zogenaamde kokers, is niet het probleem, want dat kan juist focus geven en helderheid over rollen scheppen. Maar de ‘grenzen’ van de organisaties mogen niet verhinderen dat wordt samengewerkt. Uitvoering kan niet zonder toezicht en gemeenten kunnen niet zonder het rijk. Niets is hopeloziger voor burgers en bedrijven dan de ervaring van overheidsinstanties die elkaar tegenwerken. Het moet gaan om opgetelde kracht. Waarbij ‘de opgave’ centraal staat. Cruciaal voor samenwerken is het belang van gelijkwaardigheid van organisaties en instanties. Helaas is die gelijkwaardigheid niet vanzelfsprekend. Er is bijvoorbeeld sprake van een machts-asymmetrie tussen gemeenten/provincies en rijk en tussen beleid en uitvoering. Hier ligt een opgave voor ambtelijk leiderschap, bijvoorbeeld door het creëren **van betere condities voor uitvoering of meer ruimte voor gemeenten en provincies**.

Wat samenwerking in overheidsland ingewikkelder, maar daarmee ook spannender maakt, is dat er voortdurend nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan. Deze nieuwe groepen en programma’s verrijzen met behoud van bestaande organisatievormen. Veel nieuwe coalities maken inmiddels deel uit van het ambtelijk bestaan. Dat kan het samenwerken zowel bevorderen als onrustig maken. Er worden goede ervaringen opgedaan in grensoverstijgende programma’s en projecten. Maar het wordt wel steeds drukker in overheidsland.

Bekend is dat stuurgroepen niet sturen en dat werkgroepen niet werken. Toch worden blij en opgewekt voortdurend nieuwe stuurgroepen en werkgroepen opgericht. En voor elk nieuw probleem wordt een nieuwe commissie ingesteld. Het kan geen kwaad dat ambtelijk leiders kritisch bezien of voor alles nieuwe vormen moeten worden gevonden dan wel welke samenwerkingsverbanden ook weer kunnen worden opgeheven. **Er mag wel wat meer gehakt worden in het groeiende woud van overleggen.**

6. Creëer een veilige omgeving waarin fouten kunnen worden gemaakt

Wil de overheid een 'lerende organisatie' zijn, dan moet er ruimte zijn voor het maken van fouten. Dit is geen uitnodiging voor slordigheid of onkunde. Echter, in een omgeving waar mensen werken, worden fouten gemaakt. Het gaat om de balans tussen presteren en leren. Dan moeten medewerkers zich beschermd voelen als zij fouten maken en moeten zij bij fouten niet aan de hoogste boom worden opgeknoopt. Er moet **tegendruk worden gegeven aan de afrekencultuur** die vanuit de media en de politieke arena nu ook de ambtelijke organisatie in sluipt. De 'inquisitiedemocratie' rukt op. Afrekenen hoort bij de maffia (en ook bij de bakker), maar niet bij de overheid. Anders worden overheidsmedewerkers nog voorzichtiger en daarmee minder doeltreffend in het antwoorden geven aan burgers en bedrijven. Het zet ook een rem op de openheid van handelen, die juist van ambtenaren wordt gevraagd. Ernstig is dat het voelbaar is bij jonge medewerkers die zelf nog nooit een fout hebben gemaakt, maar wel al plaatsvervangend voorzichtig zijn.

Een sociaal en psychologisch veilige overheidsomgeving is cruciaal voor het goed presteren van de overheid, zo blijkt ook uit de empirische studie van het LLC. Het gaat bij leiderschap niet om persoonlijke moed van ambtelijk leiders, ook al kan die heel effectief zijn. Het streven moet een veilige overheidsomgeving zijn die bescherming biedt, waardoor heldendom niet nodig is. **Ambtelijk leiders moeten voor hun mensen gaan staan als er 'klappen worden uitgedeeld'** (en bukken als er complimenten worden uitgedeeld). De vanzelfsprekendheid dat veiligheid wordt geboden door politiek bestuurders is wel gewenst, maar lijkt niet altijd meer zo vanzelfsprekend te zijn. Ambtelijk leiders moeten de politiek-bestuurders hierop aanspreken. Het vraagt ook om het zelf acteren van ambtelijk leiders richting eigen organisatie en richting collega's die 'onder vuur' komen te liggen. Het betekent werken aan meer ambtelijk 'esprit de corps', en om afspraken tussen politiek bestuur en ambtelijke organisatie wat over en weer mag worden verwacht (een soort 'code of conduct'). Dit laat onverlet dat moed mag worden getoond en dat af en toe goede leiders op een voetstuk mogen worden geplaatst.

In het verlengde hiervan moet ook **innovatie worden gestimuleerd en beschermd**. Bij innovatie hoort fouten mogen maken, maar overheidsmedewerkers worden geacht geen fouten te maken. Innoveren betekent ruimte geven aan het opzoeken van grenzen en buiten de lijntjes kleuren. Niet te veel risicomijdend gedrag en te grote voorzichtigheid. Niet vooraf voor alles eerst toestemming vragen; maak achteraf maar jouw excuses als dat nodig is. Innovatie is nodig om tot betere publieke antwoorden te komen voor ingewikkelde samenlevingsvraagstukken. En innovatief denken en handelen heeft last van het heersende “*better safe than sorry*”-motto. Meestal wordt vooraf gegarandeerd succes gevraagd van de innovatie. Maar we weten dat als je de ‘oude’ antwoorden blijft geven, geen recht kan worden gedaan aan nieuwe vraagstukken. Innovatie is dus nodig en moet meer vanzelfsprekend worden gemaakt door ambtelijk leiders. Leiderschap gaat over het organiseren van het leren en van fouten leer je juist veel. Met erkenning van een spanning omdat de samenleving in de regel risico’s niet waardeert en fouten snel veroordeelt. Daarbij past ook openheid tonen over eigen fouten of mislukkingen.

7. Neem ruimte en geef ruimte

De kern van het ambtelijk vakmanschap draait om het zijn van **professionele autoriteit**. Bij professionele autoriteit hoort ook **professionele autonomie**. Dat is niet het ‘op de stoel van politieke bestuurders gaan zitten’. Het is wel ‘ruimte nemen en krijgen’ om de gewenste professionaliteit te tonen. Ook al kan die politiek onwelgevallig zijn. Dat is niet het als een olifant door een politieke porseleinkast gaan. Dat is wél het aangeven hoe een politieke wens mogelijk is, maar ook aangeven wat niet kan. Politieke sensitiviteit is niet het de minister naar de mond praten en het is ook niet de minister uit de wind houden. Het lijkt echter alsof dat in deze periode juist veel gebeurt. Politieke sensitiviteit krijgt dan teveel een eenrichting-uitleg. Dat is ongewenst. Het gaat om professionele ambtelijke inbreng. Het **geven van tegenspraak op basis van ambtelijke kennis en ervaring** is daarbij belangrijk. Dat dit niet makkelijk is, is een gegeven. Iemand die dat goed kon in het verleden was de hofnar. De hofnar kon de vorst de waarheid zeggen, zonder dat hij gelijk werd onthoofd. Wij zouden ons weer wat meer kunnen spiegelen aan de hofnar van vroeger. Want het gaat om “*speaking truth to power*”. En dat is moeilijk. Tussen het zijn van een dwarsdenker en het door de ander worden ervaren als dwarsligger, zit een dun wandje. Zonder wrijving geen glans, maar het is wel wrijving. Wrijving in de richting van een persoon die over jou kan beslissen, die jouw toekomst kan bepalen. Daarbij komt dat het eerder lijkt te lonen om niet te kritisch te zijn en willen ambtenaren graag aardig worden gevonden. Echter, ambtenaren hebben juist de plicht om bestuurders tegen te spreken (zie ook richting 9). Het is onlosmakelijk verbonden aan ambtelijke professionaliteit. Politiek bestuurders moeten daartoe ruimte geven, ambtelijk leiders moeten daartoe ruimte nemen. Met als motto: ‘naar binnen toe maximaal kritisch en naar buiten toe maximaal loyaal’.

De kunst is om én een sterke relatie te hebben met politiek bestuurders en daarmee nabijheid én tegelijk voldoende afstand te houden van de politiek. Ambtelijk leiders moeten niet primair of alleen “*the assistant to the minister*” zijn. **Het is niet de primaire taak van ambtelijk leiders om ‘de minister overeind te houden’.** Ministers zijn aangesteld om in de wind te staan. Ambtelijk leiders hebben een eigenstandige rol en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Voorkomen moet worden dat de ambtelijke top meegezogen wordt in de politieke ‘incidenten-drukke’ en daarmee politieker wordt in denken en handelen. Het risico is dan te groot dat de politiek-ambtelijke top lijkt op een (uiteraard alcoholvrije) bierfiets, wat wil zeggen: met de rug naar de omgeving heel druk met elkaar zijn en maar moeizaam vooruitkomen. Die **bierfiets moet weer in de stalling.**

Het ruimte krijgen én nemen om de ambtelijke professionaliteit te tonen zit een beetje op slot. Dat vastzitten komt door oude politieke paaltjes die zijn geslagen. Dat **slot van voorzichtigheid moet eraf.** Er staat een enorme olifant in de ambtelijke ruimte. Daar is de inmiddels iets meer ‘ontspannen gemaakte’ Oekaze Kok, ondanks de aanpassingen, nog steeds een voorbeeld van. Dat er politieke paaltjes zijn en worden geslagen is logisch. Ambtenaren werken immers onder politiek gezag. Maar het wordt, ook na de aangebrachte ontspanning, nog steeds gevoeld als een te strak keurslijf. Mogelijk is het niet eens een gereguleerde beperking van ambtelijke professionaliteit, maar ook een door ambtelijk leiders zelf ingevulde beperking in handelen. Tijd in ieder geval om de richting van meer ruimte op te gaan. De voorzichtigheid belemmert actief handelen.

Bij goed politiek-ambtelijk samenspel gaat het erom dat er over-en-weer tussen politiek bestuurders en (top)ambtenaren respect is voor hun rol, opdracht, kennis en ervaring. Ministers hebben belang bij stevige, soms eigenzinnige, ambtenaren. Ambtenaren hebben belang bij sterke besluitvaardige bestuurders. Het gaat om **de kunst van het ‘gelijk oversteken’.** Het gaat om reciprociteit. Ieder brengt eigen taakvaardigheid, motivatie, kennis, achtergrond en overwegingen in. Met waarde toekennen aan beide invalshoeken krijg je een goede overheid. Het kan betekenen dat ambtenaren moeten snappen dat in de politieke arena compromissen moeten worden gesloten. Het kan betekenen dat politieke bestuurders moeten snappen dat niet alle politieke wensen morgen uitvoerbaar zijn.

(Top)ambtenaren worden niet aangesteld om politieke redenen, maar vanwege hun vaardigheden, kennis en ervaring. Dit is een sterk kenmerk van het Nederlandse ambtelijk apparaat. Dan is het aan (top)ambtenaren om die kennis en vaardigheden en die ervaring te tonen. Belangrijk voor de richting van ambtelijk leiderschap is dat het belang van professionele autoriteit wordt uitgedragen en gestimuleerd. Kennis en vaardigheden en ervaring geven (top)ambtenaren recht van spreken. Bijvoorbeeld in het weten hoe uitvoeringsorganisaties in elkaar zitten, wat wetgeving inhoudt, wat in het verleden is gedaan,

hoe de rechtsstaat functioneert, wat financieel verantwoord is, welke scenario's voor de toekomst er kunnen zijn en wat politieagenten of leerkrachten in het basisonderwijs nodig hebben. Daarin zit de ambtelijke professionaliteit. En die professionaliteit is de basis voor autoriteit. Die ambtelijke professionaliteit is er natuurlijk al heel lang, maar moet weer **meer als professionele autoriteit worden getoond**.

Die **ruimte** moet ook aan **medewerkers** worden gegeven. Het is vreemd om competente medewerkers aan te trekken of te hebben en die vervolgens te vertellen wat zij allemaal niet mogen doen. Een politieagent in een stadswijk of een militair in een gevechtsgebied moet zelfstandig kunnen handelen. Uiteraard doen zij dat na gedegen training en met goede afspraken. Maar van hen wordt verwacht dat zij eigen inschattingen maken en beslissingen nemen. Zij krijgen kaders mee maar ook ruimte. En die kaders en ruimte moeten leiders aan alle medewerkers geven. Voor sommigen helpen juist strakke kaders, voor anderen juist grote ruimte. Dat is afhankelijk van de context en van de persoon die leiding krijgt. In dat verband moeten wij onze nieuwe **jonge medewerkers meer uitnodigen**. Zij kunnen vernieuwing en verandering brengen. Voorkomen moet worden dat zij zich 'in no time' helemaal voegen in de oude patronen. Indachtig de 'kanariepietjes' die vroeger signalen uitzonden in de mijnen, kunnen jonge mensen onze 'voelhorens' zijn voor het zien van gevaren en van nieuwe (uit)wegen. Naar de hele samenstelling van de overheid kijkend, zit de kracht van de overheid in de vele goede mensen, bij uitvoering, toezicht en beleid. Zij moeten zich door de ambtelijk leiders uitgenodigd voelen om ruimte te nemen en grenzen te verleggen waar dat mogelijk en nodig is. Ook hier is waarschijnlijk sprake van het niet formeel stellen van grenzen door leiders, maar van een gevoel bij medewerkers dat, vaak ook zelf veronderstelde, grenzen niet mogen worden overschreden.

De gave **om buiten de lijntjes te kleuren** dreigt niet meer gebruikt te worden. En wij weten dat wij met oud gedachtegoed geen nieuwe oplossingen krijgen. Er is sprake van grote voorzichtigheid bij de overheid. Opgave voor ambtelijk leiders is, gegeven het 'slechte van drempels', 'het slechten van die drempels'.

8. Wees open en verantwoord je proactief

Ambtenaren vormen de ruggengraat van het openbaar bestuur. En bij openbaar bestuur hoort **openheid**. Ambtelijk leiders moeten ruimte geven aan openheid. Dat houdt in zowel het openstaan voor wat in de samenleving speelt als openheid geven over hoe wij opereren als ambtenaren. Het toegankelijk zijn voor burgers en bedrijven is essentieel om goed in verbinding te zijn met de samenleving (zie richting 3). De meeste WOB (Wet Openbaar Bestuur)-vragen betreffen eigenlijk uitgestelde openheid. Bij ambtelijke professionaliteit hoort het uitleg geven hoe tot beleidsbesluiten en tot uitvoering van beleid wordt gekomen. Dat moet begrijpelijk worden gemaakt.

Bij ambtelijke professionaliteit hoort dat **zelfbewust naar buiten wordt getreden**. Over het vak van ambtenaar moet en mag meer worden verteld. Een samenleving mag horen wat ambtenaren doen. En ook welke zaken worden ingebracht, welke kennis in besluiten zit, welke ervaring ten grondslag ligt aan uitvoerende maatregelen. Ambtenaren, en zeker ambtelijk leiders, moeten geen politiek bedrijven. Daar moeten zij juist ver van blijven. Maar over kennis en ervaringen kan en moet worden gesproken, evenals over uitoefening van het vak. Zeker in 'de uitvoering' kan dit meer vanzelfsprekend zijn. Uiteraard met oog en oor voor politieke verantwoordelijkheid. Maar niet met de Oekazekramp die nu nog rondwaart in overheidsland. Nu gaat nog de bekende spreuk op van "*de mens lijdt het meest door het lijden dat hij vreest*". We moeten af van de bangigheid, voor dat wat men vreest. Ambtelijk leiders moeten het voorbeeld geven en meer met trots gaan vertellen over het ambtelijk vak. Zij moeten ervoor zorgen dat woordvoerders juist helpen om naar buiten te treden en niet de deur gesloten te houden.

Openheid kent de paradox dat **openheid niet hetzelfde is als 'alles openbaar'**. Dat heeft te maken met het internet-effect, grote hoeveelheden weetjes zonder enige context of ordening. Met als gevolg dat, door de grote hoeveelheid informatie-bomen, het inzicht-bos ondoordringbaar wordt. Het is juist aan ambtelijk leiders om inzicht te bieden. Dat betekent geen ongesorteerde hoeveelheid (t)weetjes, maar ordening, zodat het kennis en inzicht wordt. Daarbij hoort dat uitleg wordt gegeven over adviezen, verduidelijkt wordt wat de overwegingen waren bij besluiten en wat lastig was bij uitvoering of inspectie. Niet het verhullen, in grote informatiestromen, maar juist verduidelijken. Niet uit verband gerukte weetjes, waarop sommige media een patent lijken te hebben, maar context bieden. Gelukkig krijgen ambtelijk leiders, veelal ongevraagd, hulp van velen, zoals de (sociale) media, toezichthouders, onderzoekers, doorlichters, zelfbenoemde rechers, deskundologen en visiteurs. Zij houden de leiders scherp en alert. Ambtelijke leiders moeten **zorgen dat het ambtelijk apparaat open staat voor kritiek waar het om openheid gaat**. Het is daarbij aan ambtelijk leiders om ook beducht te zijn voor de keerzijde van 'alles openbaar'. Die kan juist leiden tot terughoudendheid en voorzichtigheid. Die op zijn beurt weer kan leiden tot het niet meer opschrijven van gevoelige zaken, maar die alleen mondeling uit te wisselen, zoals in "*All presidents men*" het fluisteren in een parkeergarage door "*Deep Throat*" met gleufoed en regenjas. Net als voor burgers die privacy koesteren, past een zekere prudentie ook in het openbaar bestuur. In bepaalde gevallen zijn geheimen zinnig. Dat is niet hetzelfde als geheimzinnig doen.

Aan openheid zit ook het **actief verantwoord** vast. Verantwoorde wat ambtelijke professionaliteit inhoudt en hoe professionele autonomie wordt benut. Ambtelijke verantwoordelijkheid mag zich niet verschuilen achter politieke aansturing.

Het verantwoorden kan in de richting van de politieke arena zijn. De parlementaire wens van meer openheid met betrekking tot ambtelijke adviezen en ambtelijke uitvoering biedt daartoe een goede kans. Gemeenten geven daar al het goede voorbeeld van. Gemeenteraadsleden kunnen direct vragen stellen aan ambtenaren. Ook in de EU verantwoorden topambtenaren zich direct aan (of in) het Europees parlement. Op rijksniveau moet dit ook mogelijk zijn. En dan niet vastzitten in beperkingen van een enkele technische briefing, maar vaker en directer openheid geven en niet in afwachting, maar proactief. Ambtelijk leiders moeten af van het vervelende gevoel van *“o jee, een Parlementaire enquête, o jee Kamervragen of Kamermoties en o jee WOB-verzoeken”*. Vroegtijdig zelf actief uitleg geven over wat op welke manier is gedaan moet meer een ‘feest’ worden, want van fouten kun je leren. Het moet in ieder geval gaan helpen bij het niet achteraf verantwoorden (met de kennis van dat nieuwe moment) maar tijdens het werken aan oplossingen (met de kennis van dat moment) uitleg geven. En wellicht leidt dat ook nog tot complimenten.

Verantwoorden kan juist ook langs paden buiten de politieke arena. En die paden kunnen als optie voor ambtenaren juist zeer relevant zijn. Dan gaat het om verantwoorden naar stakeholders in de samenleving, directe bevraging door burgers en bedrijven, onderzoek door wetenschappers of doorlichting door ombudsvrouwen/mannen en visitatiecommissies, maar ook het eigenstandig verantwoorden naar de eigen omgeving en organisatie. Wenselijk is het om hier niet reactief in te zijn, maar proactief door ombudsman(nen)/vrouw(en), auditors, wetenschappers, toezichthouders, collega’s uit buurlanden of burgerpanels actief uit te nodigen om te reflecteren op het doen en denken van de ambtenaren. **Niet afwachten, maar zelf kritische bevraging opzoeken.**

9. Heb geen pantser en toon ruggengraat

Leiderschap bestaat bij de gratie van de **verbinding**. Zowel verbinding met mensen aan wie je leidinggeeft als met inwoners van Nederland. Het is heel simpel, als er geen mensen zijn die geleid worden, hangt leiderschap in het luchtledige. En daarbij hoort ook nog het woord ‘willen’, in ‘geleid willen worden’. De kreet *“ik val aan, volg mij”* is wat sneu als je achteromkijkt en ziet dat niemand jou volgt. Leiderschap kan alleen worden getoond als er sprake is van een duidelijke verbinding met hen die geleid willen worden. Maar ook de verbinding met ‘de’ samenleving is cruciaal. Ambtelijk leiders zijn tenslotte ‘public servants’. Daarbij gaat het om ‘openstaan’ oftewel geen ‘pantser’ dragen én om duidelijk aangeven waar je voor staat als ambtelijk leider, om het tonen van de eigen ‘ruggengraat’. Dit geldt zowel naar hen die geleid worden als naar inwoners van Nederland.

De kern van de ambtelijke ruggengraat zit in taakvaardigheid. Het hebben van kennis alsmede sociale vaardigheid is daarbij cruciaal. Ambtelijk leiders moeten permanent investeren in het hebben van veel kennis van zaken. En die kennis moet ook getoond worden. Met dank aan Aristoteles gaat het om *“ethos, pathos en logos”*. Waarbij ethos staat voor de inhoudelijk deskundigheid en integriteit, die de basis vormen van de ambtelijke autoriteit. Pathos staat voor het gevoel hebben voor emoties die er zijn en de bezieling als basis voor de kracht van overtuiging. En logos staat voor de wijze van het naar voren brengen van deskundigheid, voor hoe de kennis wordt verwoord. Het gaat om de optelsom van kennis, ervaring, attitude, energie en passie.

Er is geen verschil van mening, zowel buiten als binnen de overheid, over **het belang van kennis van zaken**. Voor het adviseren van politiek bestuurders, voor het leiding geven aan de eigen organisatie en voor het samenwerken met maatschappelijke ‘stakeholders’ is kennis van de materie essentieel. Daarbij moet wel worden geconstateerd dat het in deze tijd niet meer gaat om een eendimensionaal kennisbegrip. Zo wordt in de omgeving van de overheid weleens gesteld dat je jurist moet zijn om Justitie te leiden of dokter om VWS leiden. Inmiddels gaat het echter in het ambtelijk leiderschap op dit soort posten om een veel breder en **meerdimensionaal kennisbegrip**. Het vraagt om onder andere kennis van de werking van de publieke sector, inzicht in de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken, kennis van transitie-opgaven, kennis van het gehele domein waarin wordt geopereerd, kennis van de politieke context, bestuurlijk inzicht, kennis van de overheid in brede zin, ervaring in leiderschap, financiële-, ICT- en juridische kennis, et cetera. Met wel de eigenaardige paradox dat kennis moet worden getoond in een samenleving waarin feiten er niet altijd meer toe lijken te doen.

Bij selectie voor nieuwe leiders en bij het beoordelen van functioneren moet het hebben van brede kennis evident zijn. Het is de basis van het vakmanschap dat getoond moet worden. Dit kan betekenen dat niet alle topfuncties eindig zijn binnen de 7 jaar termijn, want op sommige posities is meer tijd nodig om de benodigde kennis en ervaring op te bouwen. Inmiddels is in de brief van de minister van BZK van oktober 2021 het risico van afnemende vakinhoudelijke kennis bij snelle wisselingen in de ambtelijke top onderkend. Daarom wordt ruimte geboden om functies langer te vervullen dan 7 jaar. Voor de gewenste kwaliteit en deskundigheid van de ambtelijke top kan het betekenen dat er nog meer inhoudelijke logica in loopbanen moet zitten en dat nog meer stevige kennis van zaken en gerichte taakvaardigheid voorwaarden zijn voor benoemingen. Het kan betekenen dat de overheid niet bij elk nieuw kabinet wordt verbouwd, want ook daardoor gaat veel continuïteit in kennis en ervaring verloren.

Ook de **sociale vaardigheden** zijn belangrijk. En daarbij gaat het niet over bomen knuffelen of praten met dolfijnen. Het gaat om kwaliteiten als: lerend vermogen, kunnen luisteren, kwetsbaar durven zijn, een moreel kompas hebben, gevoel voor timing hebben, integer zijn, kunnen samenwerken, moedig kunnen zijn, buiten de lijntjes durven kleuren, ruimte geven aan anderen, complimenten uitdelen, intuïtief kunnen handelen en kunnen reflecteren.

Deze ruggengraat moet getoond worden. Het vraagt om het laten zien waar jij als leider voor staat en dan niet in hoogdravende woorden, maar in daden. Het moet duidelijk zijn waarvan jij bent en waar jij voor staat, alsmede waar jij niet van bent en niet voor staat. Dat is ook de basis voor het geven van tegenspraak. De opgave is om, waar dat nodig is, “*nee tenzij*” te zeggen, ook al willen ambtenaren liever “*ja mits*” zeggen en hoort de politiek of de samenleving dat ook liever. Omdat dit niet makkelijk is, is het hebben van een stevige ruggengraat nog belangrijker. Ruggengraat tonen zonder verstand van zaken of stevige ervaring is niet effectief. En deskundigheid hebben zonder die te tonen of te gebruiken is slap. Ambtelijk leiders moeten het motto hanteren van ‘**tegenspraak graag**’, zowel **bij het geven van tegenspraak** richting politiek bestuurders als ook **in het zelf ontvangen van tegenspraak** van mensen die zij leiden (zie ook richting 7).

‘**Geen pantser**’ staat voor het in verbinding staan met de mensen die worden geleid en in verbinding staan met ‘de’ samenleving. De verbinding met hen vraagt om in gesprek te zijn met hen over wat zij nodig hebben; om er voor hen te zijn als dat nodig is; om vertrouwen te geven zodat zij op tijd naar de leider toekomen; om oog te hebben voor de diversiteit aan mensen binnen de organisatie en binnen de samenleving, om....: ‘geen pantser’ te hebben, **maar openheid en aandacht en zorg en luisteren en respect en empathie.**

10. Zet hen die jij leidt in hun kracht en vraag feedback

Bij leiderschap draait het om de persoon, zowel om de persoon die geleid wordt als om de persoon die leidt. Leiderschap is fundamenteel persoonlijk en situationeel. Stijl, werkwijze, kennis, energie en ervaring van de leider zijn bepalend voor het succes van leiderschap. Dan moet de ambtelijk leider wel weten wat diens kracht is als leider in een specifieke context. Dat vraagt om veel aandacht geven aan degenen die geleid willen worden. Daarbij past open vragen stellen aan degenen die zij/hij leidt. **Reflectie op eigen sterktes** is een pad dat permanent moet worden bewandeld. Met het ervaringsgegeven dat ambtelijke leiders meestal geen tijd lijken te hebben, en dus geen tijd nemen, voor die reflectie.

Bij die reflectie hoort zeker ook het pad te worden bewandeld van **het zicht krijgen op de eigen zwaktes**. Een leider moet zich bewust zijn van de risico's van tunnelvisie, norm-erosie, (over)macht, oogkleppen, beperkt zicht, niet openstaan voor het nieuwe en eigen (voor)oordelen. Bij leiderschap hoort een grote dosis zelfkennis en liefst ook zelfkritiek. Lukt dat je zelf slecht, dan moet je dat om je heen organiseren. Schakel anderen daarbij in, liefst personen die niet te veel afhankelijk van jou zijn.

Het leren is daarmee een **permanent pad** dat moet worden afgegaan. Bij dat lerend vermogen hoort ook het erkennen van fouten. Ambtelijk leiders mogen daarin het goede voorbeeld geven. Ambtelijk leiderschap staat voor: *“learn to lead and lead to learn”*.

Het betekent **het continu vragen wat zij, die geleid willen worden, nodig hebben**. De grote opgave is degenen die geleid worden, **in hun kracht te zetten**. De mooie uitdaging daarbij is anderen te laten groeien. Het gaat er om het enthousiasme, de motivatie, de energie en de competenties van degenen, die geleid worden, te laten groeien. Dat vraagt om een aandachtvolle actieve verbinding met hen. Daarbij horen: actief luisteren, dat wil zeggen luisteren en aangeven wat je wel of niet doet met wat je hoort, empathie hebben en tonen voor wat speelt en waar zorgen zitten, vertrouwen geven en daarmee krijgen, aandacht en zorg geven waar dat nodig is en tijd nemen om dat serieus vorm en inhoud te geven. Goed luisteren naar echt kritische mensen is geen eenvoudige opgave en vraagt om aandacht in managementtrainingen. Inzet op blijven luisteren is echt nodig. Ook als je het gevoel hebt dat voor de 10de keer hetzelfde wordt gezegd. Daar kan reden voor zijn, leren ons ervaringen met klokkenluiders. Koester de klokkenluiders en voorkom dat zij beschadigd raken. Kritische medewerkers mogen geen roepende in de woestijn zijn.

Aan ambtelijk leiderschap is moed verbonden; moed in de zin dat het kan betekenen dat je iets kunt verliezen, zoals bijvoorbeeld jouw positie of loopbaanperspectief. Sneuvelbereidheid is een kerneigenschap voor leiderschap. Leiden en lijden liggen etymologisch niet voor niets dicht bij elkaar. Je moet jezelf kunnen wegcijferen. Het gaat niet om het eigen ego, maar om de publieke zaak en om de mensen die dat moeten (helpen) vormgeven. Dat kan moedig optreden vergen. Ambtelijk leiders moeten voor hun mensen gaan staan als dat nodig is. De uitdaging is het om daarbij een combinatie te laten zien van warme passie en koude oordelen. En dan zit leiderschap niet in mooie woorden, maar in het gedrag en in de houding. **Leiderschap moet zichtbaar en voelbaar zijn**.

v.

Uitleiding: in beweging zijn en blijven

a. Geen eindpunt

Dit voorliggende Kompas met richtingsvoorstellen is geen eindpunt, maar vraagt om **vervolgstappen**. Daarbij kan het gaan om het opstellen van competenties bij vacatureprofielen; opleidingen die de nieuwe leiderschapsrichtingen als uitgangspunt nemen; gedachtenvorming binnen overheidsorganisaties over de leiderschapskoers die gevolgd gaat/moet gaan worden. Maar ook om visitaties door derden; onderzoek naar geschetste dilemma's; reflectie in Bestuursraden of Raden van bestuur; gesprekken van medewerkers aan de koffietafel of bij het koffieapparaat. In dit document heb ik ernaar gestreefd de wensen en opvattingen en ervaringen, die ik heb opgedaan in mijn Zoektocht en in de vele gesprekken en sessies naar aanleiding van mijn voorstellen, te verwerken in een ambtelijk leiderschapsvoorstel. Daarbij heb ik ook de twee wetenschappelijke studies van het LLC betrokken. Maar zoals in hoofdstukken I en III is verwoord, betreft het een beweging die permanent moet zijn. Dit voorstel is daarmee geen eindpunt, maar een belangrijke impuls voor meer koers en koersvastheid in de opgave tot veranderen van publiek leiderschap. Cruciaal is dat **het gesprek en de gedachtenvorming over ambtelijk leiderschap** blijvend moet zijn.

In de eerste helft van 2022 ontwikkelt het LLC in opdracht van de Bureau ABD een **leiderschapsscan**. Met deze scan wordt het mogelijk om voortgang in de beweging op het gebied van publiek leiderschap te evalueren. Het wordt een scan waarmee het mogelijk is leiderschapsontwikkelingen te volgen. Cruciaal is om met het Kompas aansluiting te vinden met de ontwikkeling van organisaties en personen op het gebied van publiek leiderschap. Het Kompas mag niet los staan van de fase/ontwikkeling van organisaties en personen in leiderschap. Sterker nog, het is wenselijk juist **aansluiting te vinden bij** activiteiten en denkwerk die al plaatsvinden of gaan plaatsvinden in organisaties of door personen. Tevens wordt het mogelijk om in de loop van de tijd dit Kompas actueel te houden en waar nodig aan te vullen of aan te passen. Opdat het **geen statisch document** is, maar een visie die kan 'meebewegen', zonder daarbij overigens inconsistent te zijn of te worden.

Met dit Kompas wordt ook aansluiting gezocht bij trajecten in de overheid, zoals bijvoorbeeld 'grenzeloos samenwerken', 'ambtelijk vakmanschap', 'politiek ambtelijke verhoudingen' en 'Werk aan Uitvoering' (Werkagenda voor publieke dienstverlening).

b. Vervolg op

Het Kompas is een **vervolg op de visie** op publiek leiderschap die de Algemene Bestuursdienst in 2016 uitbracht. Na een mooie en gedegen analyse kwam de visie van 2016 tot drie kwaliteiten die elke publieke leider moet laten zien: samenwerken, integriteit en reflectie. Nu is er niets tegen deze kwaliteiten, integendeel, zij zijn onweersproken evident

net als *“Ik ben ook heel erg voor wereldvrede”*. Maar daarmee sloten ze mijns inziens onvoldoende aan op de harde vaak schurende werkelijkheid, waarin ambtelijk leiderschap in deze turbulente tijden moet worden getoond. Om die reden ben ik op zoek gegaan naar de grote opgaven en de lastige dilemma’s en paradoxen en mysteries waarmee ambtelijk leiders worden geconfronteerd. Deze vraagstukken heb ik centraal gesteld in dit Kompas. Dat klinkt teleurstellend, want in overheidsland wil iedereen graag conclusies en duidelijkheid. Maar de opgaven en dilemma’s zijn niet eendimensionaal. En hier heb ik mij laten leiden door Einstein die eerder stelde dat, als hij zich voor een opgave gesteld zag, hij bij voorkeur 95% van zijn tijd in het probleem investeerde en 5% in de oplossing. Het is belangrijk te weten waarom vraagstukken vraagstukken zijn. In overheidsland is het helaas te vaak gebruikelijk om snel conclusies te trekken en weinig tijd te besteden aan analyses; **het is vaak ‘jumping to solution’**.

In de visie van 2016 zitten veel duidingen van trends die ik ook in dit Kompas beschrijf zoals: grote turbulentie, afkalvend gezag overheid, sociale media, toenemende incidenten, lastige paradoxen en een mondige samenleving. Op basis daarvan werden in de visie van 2016 conclusies getrokken die ik ook in dit Kompas trek. Dat zijn: het belang van samenwerken, gedeeld leiderschap, lerend vermogen, flexibiliteit en standvastigheid, het belang van kennis en co-creatie. Het **verschil** met de visie van 2016 zit in het **centraal stellen van de opgaven en het denken in een beweging** en niet in het benoemen van enkele kwaliteiten van ambtelijk leiders. Daarbij plaats ik een **aantal opgaven meer op de voorgrond**. Kort samengevat: meer verbinding met de samenleving door een gezicht aan de overheid te geven, door inclusief te denken en te handelen en door meer maatwerk mogelijk te maken. Daarnaast meer ambtelijke professionaliteit hebben en tonen door grote taakvaardigheid te hebben en ruggengraat te tonen; wel in verbinding te staan met de politiek bestuurders, maar niet te veel mee te hijgen met de politieke wind en ook afstand kunnen nemen, dus niet altijd eenrichtings-politiek-sensitief zijn. Tevens gaat het om meer ambtelijke autonomie te nemen door zelf verantwoording af te leggen liefst proactief en door ruimte te nemen en tegenspraak te geven. Daar komt bij dat goed geluisterd moet worden naar de vragen van degenen die geleid worden. En moet de kunst van het organiseren van zelfkritiek worden beoefend net zoals beseft moet worden dat het gaat om “geen woorden maar daden”.

c. Aanloop naar het Kompas

In het najaar van 2019 kreeg ik het verzoek van de **ABD** een visie voor ambtelijk leiderschap op te stellen, in de rol van buitengewoon adviseur bij de rijksoverheid. Op dit verzoek heb ik gelijk positief gereageerd, want het functioneren van de overheid gaat mij aan het hart. Niet alleen mocht ik bijna veertig jaar leidinggevende rollen vervullen in de overheid, meestentijds bij de Rijksoverheid. Maar ook ben ik al meer dan 10 jaar voorzitter van de

Vereniging voor OverheidsManagement, organiseer ik al meer dan 10 jaar Reuring!debatten over de overheid en schrijf ik boeken en columns over politiek-ambtelijk samenspel. De **opdracht** om een visie op ambtelijk leiderschap op te stellen was daarmee een kolfje naar mijn hand. Wel maakte ik bij mijn start met de ABD de afspraak dat ik eerst op zoek zou gaan naar de opgaven en niet wist of ik wel een visie kon opstellen, want visie is een zwaar woord. En eigenlijk moeten anderen maar zeggen of het een visie is. Daarbij gaf ik aan dat leiderschap niet alleen is voorbehouden aan de ambtelijke top van de rijksoverheid, maar dat leiderschap ook kan worden getoond door vele anderen in de vorm van informeel leiderschap. Tevens wilde ik ook bij gemeenten en provincies en waterschappen op zoek gaan naar leiderschap. Deze ruimte heb ik gekregen en ervaren in deze opdracht. Het is daarmee een **zoektocht** naar publiek leiderschap geworden. Ik heb daarin met meer dan 300 mensen gesprekken gevoerd en veel bijeenkomsten ingeleid en bijgewoond. Daarbij ging het om betrokkenen van binnen en van buiten de overheid, van 'laag tot hoog, van Rijk tot Gemeenten, van wetenschap tot praktijk, van criticasters tot 'gelovigen', en van jong tot oud. Van deze zoektocht heb ik in maart 2021 een Reisverslag gemaakt. Dit **Reisverslag** heb ik met alle betrokkenen gedeeld en tevens is deze op de ABD-site geplaatst, met het verzoek om reactie en commentaar.

Aan de bevindingen in het Reisverslag zijn vele bijeenkomsten gewijd, waaronder het ABD-seminar op 13 april 2021. Al met al heb ik over mijn zoektochterevaringen circa 50 seminars/opleidingen/sessies bijgewoond/ingeleid. Op basis van alle reacties en besprekingen heb ik vervolgens het **concept-Kompas voor publiek leiderschap** opgesteld in juni 2021. Ook dit concept is besproken in inmiddels meer dan 75 bijeenkomsten en door meerdere betrokkenen voorzien van commentaar en suggesties. Deze reflecties heb ik gebruikt om **dit Kompas** op te stellen. Het voorstel voor richtingen is daarmee tot stand gekomen in een stevige interactie met veel betrokkenen. Maar de verantwoordelijkheid voor de tekst van dit Kompas ligt volledig bij mij.

d. Verbinding met de wetenschap

Het LLC heeft een analyse gemaakt van de beschikbare **wetenschappelijke literatuur** op het gebied van publiek leiderschap. In september 2021 heeft het LLC een rapport opgemaakt van de stand van de wetenschap op het gebied van publiek leiderschap. Het is een studie geworden van 168 publicaties uit binnen- en buitenland. Hierin wordt geconstateerd dat er allesbehalve sprake is van een overzichtelijk wetenschappelijk veld, laat staan een eenduidig vakgebied, dat de inhoud en scope van publiek leiderschap beschrijft. Veel literatuur gaat meer over leidinggeven dan over leiderschap. Het is een rijke verzameling van vakwetenschappelijke inzichten geworden. Daarvan heb ik goed gebruik kunnen maken bij het afronden van dit Kompas. Maar het is vooral ook een overzicht geworden, waar iedereen gebruik van kan maken om inzichten in publiek leiderschap verder te ontwikkelen of te onderzoeken.

Het biedt ook een goede basis voor het maken van afspraken over verder, **liefst langjarig, onderzoek naar ambtelijk leiderschap**. Daarbij is het interessant dat het LLC constateert dat er nog wat blinde vlekken in de wetenschappelijk literatuur zitten. Zo is er nauwelijks een koppeling met maatschappelijk opgaven, zoals leiderschap bij klimaatopgaven; weinig duiding van leiderschap in de publieke vraagstukken en mogelijkheden van digitalisering. Daarnaast gaat bijna alle literatuur over de positieve kant van leiderschap en is er weinig aandacht voor de donkere kant van leiderschap; is vrijwel alle literatuur leider-centrisch en gaat het er niet over hoe juist leiderschap bij anderen te stimuleren. Een mooie opmaat voor meer onderzoek **ook in dit witte vlekgebied**.

Het LLC heeft ook bevindingen uit mijn Reisverslag als inhoudelijk uitgangspunt genomen voor een **empirische studie**. In deze studie is gekeken naar de werking van leiderschap, de aanwezigheid van leiderschap(selementen) en de behoefte aan publiek leiderschap. Dit onderzoek is gedaan met **focusgroepen** en met **vragenlijsten** onder leidinggevend en onder medewerkers. Het LLC heeft stellingen en vragen in augustus en september 2021 voorgelegd aan een aantal focusgroepen en heeft vragenlijsten uitgezet onder leidinggevend en medewerkers in de domeinen Beleid, Toezicht, Uitvoering en Bedrijfsvoering. Met in het bijzonder aandacht voor dilemma's en opgaven bij leiderschap, zoals beschreven in mijn Reisverslag. De uitkomsten van dit onderzoek zijn, net zoals de literatuurstudie, separaat beschikbaar op de websites van de ABD en het LLC. Deze uitkomsten heb ik tevens betrokken bij mijn voorstel voor het Kompas.

Wat **opvalt** is dat de huidige omgeving voor ambtelijk leiderschap inderdaad wordt ervaren als zeer turbulent, zeker ook politiek turbulent. Met veel last van de waan van de dag en van een toenemende spanning tussen verantwoord en sturen. De druk die ervaren wordt is groot. Ook opvallend is het belang van het openstaan voor de samenleving en het contact hebben met inwoners, bedrijven en instellingen. Dat is op dit moment volgens de respondenten inherent aan de rol van de overheid. Externe samenwerking is belangrijk. Het gaat daarbij om gedeeld belang en gedeelde noodzaak. Dat vraagt om politieke ruimte en ambtelijke durf, het vraagt om ruimte nemen en ruimte geven. Ambtelijk leiders mogen zich niet verschuilen achter politieke besluiten. Tot slot is opvallend dat het voor ambtelijk leiders moet gaan om de maatschappelijke meerwaarde, het publiek belang. Hierdoor voelen medewerkers zich ook meer geïnspireerd dan door (verbale) beloningen. Het aandacht geven aan deze bedoeling blijkt lastig, gegeven organisatiestructuren, hiërarchie, lange doorlooptijden, fragmentatie en politieke nabijheid.

Het aandacht geven aan maatschappelijke bedoelingen lijkt soms haaks te staan op bestaande 'systemen'. Dat kan ook het gevoel van veiligheid raken. Duidelijk is in de empirische studie dat ambtelijk leiderschap gaat over meerdere richtingen in leiderschap, om een meervoudig perspectief en om een breed repertoire in leiderschap. Daarbij is het goed om te constateren dat leiderschap meer gaat over interactie en relaties dan om de unieke eigenschappen van leiders; én dat leiderschap niet alleen is voorbehouden aan de top. Er zijn wel verschillen in leiderschapsbevindingen afhankelijk van het type organisatie, hoe hoog leiders in de overheid-hiërarchie zitten en of zij van binnen of van buiten komen. Maar de verschillen tussen beleid, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering zijn niet zo heel groot. Wel zijn er verschillen tussen bedoeld leiderschap (door managers) en (door medewerkers) ervaren leiderschap. Medewerkers vragen om meer leiderschap, waarbij ruimte om maatschappelijk responsief te kunnen zijn wordt geboden. Daarvoor zijn de randvoorwaarden niet altijd aanwezig en dit onderstreept het belang van sociale veiligheid.

VI.

Enkele suggesties voor directe actie

Het Kompas heb ik, zoveel als dat kan, in een handelingsvorm geschreven. Meestal gebaseerd op een beschrijving van dilemma's en puzzels en lastige vraagstukken en paradoxen. Het gesprek over het Kompas, zowel in ambtelijke kring als in de politieke arena, zal tijd en aandacht vragen. Toch kunnen al gelijk acties worden ondernomen. In de tekst, maar ook eerder in het Reisverslag dat ik maakte, staan hiervoor suggesties. Met het motto *“Geen woorden maar daden”* zet ik een aantal suggesties nog even als afronding op een rij:

Goed volgen of de onlangs bijgestelde Oekaze Kok wel de gewenste ruimte biedt aan ambtenaren; een gedragscode opstellen voor het samenspel van ambtelijk leiders en politiek bestuurders; het 3-5-7 HRM model nog zichtbaarder meer hanteren als denklijn en niet als deadline, zoals in de brief van de minister van BZK van 15 oktober 2021 wordt geduid; nu starten met langjarig onderzoek naar ambtelijk leiderschap; initiatief tot een hernieuwd (gedeeld) `esprit de corps' onder (top)ambtenaren; reflecteren op de rol van de hofnar in het verleden en dat benutten in opleidingen; herstellen van de hofnar in functie en starten van een opleiding daartoe; het belang van goed luisteren onderkennen in alle opleidingen; een `Wall of fame' maken voor de klokkenluiders; mogelijke discrepanties tussen wat leiders denken te bieden en wat medewerkers ervaren verder verkennen; ervaringen in leiderschap uitwisselen tussen bedrijven/maatschappelijke organisaties en overheidsorganisaties; veel meer in gesprek gaan over de kansen én risico's van openbaarheid; regelmatige dialoog van ambtelijk leiders met Kamerleden organiseren; het oordeelsvermogen van ambtelijke leiders vergroten in het benutten van kennis van lobbyisten; regels opstellen voor ambtelijk gebruik van lobby-kennis; ervaringen uitwisselen in ambtelijk leiderschap met andere landen; specifieke aandacht besteden aan ambtelijk leiderschap op overzeese eilanden die op afstand liggen (Aruba, Curaçao, Bonaire, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten); geen kerstboomwetgeving meer maken die ruimte in uitvoering frustreert, door wetten minder complex te maken en door met grote regelmaat regels af te schaffen; benoem weer jongere mensen in de ambtelijke top, ook al zijn zij nog niet door alle `competentiehoepels' gesprongen; salarissen in de uitvoering meer gelijk maken aan die van beleid; regelmatig schrappen in het woud van overleggen; werken aan een visie op verwachtingen van de overheid.

Mark Frequin

In opdracht van de Algemene Bestuursdienst

December 2021

© 2021 Bureau Algemene Bestuursdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abd@minbzk.nl