

Anders kijken naar publiek leiderschap

Naar een duurzame bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen

Essay in opdracht van Bureau Algemene Bestuursdienst
in het kader van het traject Visie op Leiderschap



Sandra Groeneveld, Ben Kuipers en Joris van der Voet

Leiden Leadership Centre
Universiteit Leiden
Januari 2022



**Universiteit
Leiden**

Leiden Leadership Centre

Inhoud

1	Is publiek leiderschap in crisis?	3
	<i>Expert aan het woord – Arjen Boin</i>	6
2	Wat is publiek leiderschap?	7
	<i>Expert aan het woord – Johan Christensen</i>	10
3	Hoe moeten we de bijzondere context van publiek leiderschap zien?	11
	<i>Expert aan het woord – Jet Bussemaker</i>	15
4	Hoe kan leiderschap worden gedeeld en verspreid?	16
	<i>Expert aan het woord – Tanachia Ashikali</i>	20
5	Hoe kun je sturen op verschillende waarden tegelijk?	21
	<i>Expert aan het woord – Bert Fraussen</i>	24
6	Anders kijken naar publiek leiderschap	25
	Literatuur	28
	Bijlage: Projectteam onderzoeksproject ‘Visie op Leiderschap’	30

1 Is publiek leiderschap in crisis?

Het functioneren van de overheid en de kwaliteit van haar leiderschap staan volop in de schijnwerpers. De onderzoeken van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties en de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag eind 2020 legden het falen bloot van overheidsprocessen waarvan kwetsbare burgers afhankelijk zijn. Verschillende adviesrapporten en alarmerende publicaties zijn verschenen (zie bijvoorbeeld TCU, 2021; Tjeenk Willink, 2021). De media-aandacht voor wat niet goed gaat, groeit. De overheid staat tegelijkertijd voor de opgave om grote maatschappelijke problemen het hoofd te bieden, zowel acute crises zoals de uitbraak van COVID-19 in het voorjaar van 2020, als sluipende, complexe problemen zoals klimaatverandering, groeiende ongelijkheid en ondermijnende criminaliteit. De verwachtingen zijn hooggespannen. Onvrede groeit. Vertrouwen daalt. Dat de Nederlandse overheid op veel terreinen succesvol is, lijkt steeds minder te overtuigen in het politieke en maatschappelijke debat.

Leiderschap is doorslaggevend

De maatschappelijke opgaven zijn complex en vereisen samenwerking in een gefragmenteerd systeem. Niet alleen samenwerking binnen en tussen overheidsorganisaties, zowel in beleid, toezicht als in de uitvoering, is nodig, maar ook samenwerking met private en maatschappelijke organisaties en burgers. Deze

Dat de Nederlandse overheid op veel terreinen succesvol is, lijkt steeds minder te overtuigen in het politieke en maatschappelijke debat.

omstandigheden betekenen dat overheidsmanagers in hun dagelijks werk te maken hebben met uiteenlopende wensen en eisen vanuit verschillende omgevingen. Processen van sturing, verantwoording en toezicht zijn daardoor ingewikkeld en vinden bovendien vaak plaats onder hoge maatschappelijke en politieke druk en veranderlijkheid. In dergelijke omstandigheden is het niet mogelijk om terug te vallen op systemen en structuren en op regels en procedures alleen. Leiderschap is doorslaggevend voor de effectiviteit en legitimiteit van de overheid en daarmee voor het realiseren van de gewenste maatschappelijke meerwaarde.

Welk leiderschap is nu nodig?

Een veelgehoorde, maar misleidende vraag die niet naar een oplossing leidt voor de problemen of uitdagingen waar we voor staan. De vraag veronderstelt namelijk dat een bepaald type leiderschap het antwoord is. De zoektocht naar die ene vorm van leiderschap die het verschil maakt, wordt gevoed door zowel de praktijk als de wetenschap. Natuurlijk is het fijn om de organisatie weer een *boost* te geven door een populaire spreker over *agile leadership* uit te nodigen tijdens de jaarlijkse managementdag, alle teamleiders op een cursus dienend leiderschap te sturen, of met het MT op de hei ‘Het Nieuwe Leiderschap’ te ontwikkelen. Ook in de wetenschap wordt gegrossierd in bijvoeglijke naamwoorden voor leiderschap; van transformationeel tot adaptief leiderschap en van *spiritual* tot *responsible leadership* (zie bijv. Avolio et al., 2009). Het resultaat is een steeds langere lijst gericht op het nieuwe gedrag, de nieuwe stijl, het ontbrekende perspectief. De grote misvatting is dat de uitdagingen van nu en op de lange termijn geadresseerd kunnen worden met dat ene – *nieuwe* – leiderschap. Het

veronderstelt dat de problematiek eenvormig is en het leiderschap om daarop in te zetten ook. Deze benaderingswijze versterkt vervolgens zichzelf, want andere tijden bieden altijd nieuwe uitdagingen – al is het maar omdat ze anders beleefd worden – en nieuwe leiderschapsstijlen creëren altijd weer nieuwe leemtes die om een reactie vragen.

Leiders en volgers

Daarnaast stelt het ongemerkt de formele leiders centraal, vaak zij die werkzaam zijn in de politieke en ambtelijke top. Naar hen wordt gekeken, niet alleen als het misgaat, maar ook als het vervolgens anders en beter moet. Zo blijft het debat over de nieuwe bestuurscultuur bijvoorbeeld vooral een Haags debat en zijn alle ogen gericht op de topspelers in het politiek-ambtelijk samenspel. Die focus op formele leiders zien we tevens terug in wetenschappelijk onderzoek. Het zijn doorgaans de leidinggevendenden die onderwerp zijn van onderzoek en de effecten van hun leiderschap op de medewerkers – halsstarrig aangeduid als ‘volgers’ (Dinh et al., 2014). Leidinggevendenden zien daarmee een opeenstapeling van eisen op zich afkomen en leiderschapsstijlen die zij zouden moeten beheersen. Tegelijk worden medewerkers, maar ook anderen, in deze kijk op leiderschap met name gestimuleerd in hun ‘volgerschap’, waardoor informeel leiderschap in de organisatie en in de samenleving niet wordt gemobiliseerd.

In dit essay vertrekken wij vanuit de stelling dat de dominante opvattingen over publiek leiderschap niet meer passen bij de maatschappelijke uitdagingen waar de overheid voor staat. De toenemende complexiteit versterkt het mechanisme om nog meer naar de top te kijken en nog meer van hetzelfde te doen. Om de grote maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden is echter een ander perspectief op publiek leiderschap nodig. In dit essay werken we dat perspectief uit en geven we antwoord op de vraag: *hoe kan publiek leiderschap duurzaam bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen?*

Dit essay is gebaseerd op het onderzoeksproject *Visie op Leiderschap* dat we in opdracht van Bureau Algemene Bestuursdienst (BABD) hebben uitgevoerd in het kader van hun gelijknamige traject (zie kader). Wij putten voor dit essay uit de bevindingen uit onze literatuurstudie (Leiden Leadership Centre, 2021a) en empirisch onderzoek (Leiden Leadership Centre, 2021b). Daarnaast hebben we gedurende dit traject op gezette tijden van gedachten gewisseld met Mark Frequin aan de hand van zijn zoektocht naar publiek leiderschap en de uitwerking van het kompas (Frequin, 2021a; 2021b). In dit essay stellen we nadrukkelijk het leiderschap van overheidsorganisaties centraal. We geven geen uitvoerige beschouwingen over de maatschappelijke opgaven zelf en hun onderliggende oorzaken. Daarvoor bouwen we dankbaar voort op de analyses die daarvan door anderen al zijn gemaakt (zie onder meer Putters, 2021; Tjeenk Willink, 2021). Op basis van onze bevindingen werpen we ons licht op de betekenis van die opgaven voor het leiderschapsrepertoire binnen de Rijksoverheid en de ontwikkeling daarvan.

We gaan daarvoor in op de definitie van publiek leiderschap, de context van leiderschap, de manier waarop leiderschap verspreid en gedeeld wordt, alsook de waarden waarop leiderschap stuurt. We eindigen met een beschouwing van de implicaties hiervan voor de ontwikkeling van publiek leiderschap binnen de Rijksoverheid.

We hebben daarnaast vijf collega's uitgenodigd om hun expert visie op belangrijke leiderschapsopgaven te delen. Alle vijf collega's zijn eveneens betrokken geweest bij het literatuur- en empirisch onderzoek en hebben hun kritisch licht op dat onderzoek laten schijnen. Hun expert visies worden tussen de afzonderlijke hoofdstukken gepresenteerd, maar kunnen los van het betoog en van elkaar gelezen worden. Ze zijn bedoeld voor verdere verdieping op een specifiek thema en nodigen uit tot debat.

Huidige '[Visie op publiek leiderschap](#)' van de ABD ontwikkeld in 2016.

Zoektocht naar publiek leiderschap uitgevoerd door Mark Frequin in opdracht van de ABD. Resultierend in een [reisverslag](#) en een [kompas](#) voor publiek leiderschap.

Wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd door het [Leiden Leadership Centre](#) (Universiteit Leiden) om de ontwikkeling van een visie te ondersteunen die aansluit bij praktijkbehoeften en die wetenschappelijk is onderbouwd.

Onderzoek resulteert in:

1. [Literatuurstudie](#)
2. [Empirische studie](#)
3. [Wetenschappelijk essay](#)

Expert aan het woord – Arjen Boin

Politiek-bestuurlijk leiderschap en de crisis van de toekomst

Publieke leiders ontdekken, keer op keer, dat crisismanagement een vorm van topsport is. De beeldspraak van topsport schrikt hen niet af; velen vinden dat ze in de topsportcategorie van leiderschap vallen. Het probleem is dat een crisis een heel andere tak van sport is dan de sport waarin politieke en ambtelijke leiders hun medailles hebben verdiend. Ze ontdekken dat hun vaardigheden, ervaringen, inzichten en intuïtie niet of nauwelijks werken in een crisis. Het is eigenlijk nog erger: de set van kwalificaties die hen aan de top heeft doen belanden, werkt *averechts* in een crisis.

De oorzaak van deze paradox ligt in de temporele dimensie die een crisis kenmerkt. Leiders moeten beslissingen nemen zonder dat hun de tijd wordt gegund om het spel te spelen van delibereren, afstemmen, compromissen creëren, en draagvlak zoeken – het spel waarin zij zo bedreven zijn. Zij moeten snel besluiten nemen, vaak met veel minder dan de ‘50% van de informatie’ waarover premier Rutte nog dacht te beschikken in het begin van de COVID-crisis.

Langzaam groeit het besef dat crisismanagement heel andere vaardigheden vereist. Niet alleen van leiders, maar misschien juist wel van de adviseurs die hen in tijden van crisis omringen. In veel gevallen wordt weliswaar een aparte structuur opgetuigd waarin speciaal opgeleide functionarissen een spilfunctie vervullen op het gebied van informatiemanagement en operationele aansturing, maar de topadviseurs van de politiek-bestuurlijke leiders verdwijnen natuurlijk niet. Zij nemen hun plaats in in de crisisstructuur en zetten die naar hun hand. Of ze creëren een parallelle, informele structuur die de afgesproken processen ondermijnt of simpelweg uitwist.

Hier schuilt het grootste probleem van de huidige crisispraktijk: te veel functionarissen op het hoogste niveau, zowel politiek als ambtelijk, onderkennen niet dat ze incompetent zijn op het gebied van crisismanagement.

We zullen met nieuwe crises worden geconfronteerd die nog scherpere eisen gaan stellen aan leiders en hun ondersteuners. De COVID-19 crisis kan als illustratie dienen voor de drie kenmerken die een crisis extra moeilijk maken: lange aanloop, grensoverschrijdend, en lange duur. Als deze kenmerken samenvallen in een crisis, zoals tijdens de COVID-19 crisis het geval is, kan alleen crisismanagement op topsportniveau soelaas bieden.

Een lange aanloop – we spreken wel van de ‘sluipende’ crisis – biedt mogelijkheden tot vroegtijdige en effectieve interventie. De timing van een dergelijke interventie blijkt echter een hele uitdaging. Te vroeg ingrijpen roept vraagtekens op en wordt door adviseurs met goed ontwikkelde politieke antennes al snel onverantwoord geacht (‘niemand had begrepen als we carnaval hadden afgelast’). De zucht naar draagvlak maakt (vroeg)tijdige interventies heel moeilijk. Daar wordt later een prijs voor betaald: de prijs van eroderend vertrouwen. Die prijs weegt zwaarder als de crisis langer duurt en meer en meer sectoren treft. Grensoverschrijdende crises die niet weggaan, ondanks interventies die allens draconischer worden: het is een nachtmerrie voor bestuurders.

De verregaande vervlechting van extreem complexe systemen gaat ons nog veel meer van dit soort ‘ongekende’ crises brengen. Het is daarom hoog tijd te doordenken welke kwalificaties leiders en hun begeleiders nodig hebben om dergelijke crises het hoofd te bieden.

Verder lezen

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press.

Boin, A. & Overdijk, W. (2021). *Handboek voor Strategisch Crisismanagement*. The Crisis University Press.

2 Wat is publiek leiderschap?

Leiderschap vindt plaats naar binnen, naar boven en naar buiten

Leiderschap is meer dan leidinggeven alleen. We onderscheiden drie richtingen waarin publiek leiderschap zich afspeelt, namelijk naar binnen, naar boven en naar buiten (vergelijk 't Hart & Tummers, 2019). Deze drie richtingen van leiderschap zijn verbonden met de rollen van ambtelijk leiders: leidinggevende, politiek adviseur en maatschappelijk partner (ABD, 2016).

Leiderschap naar binnen gaat over leiderschap in de organisatie, richting collega's en medewerkers lager in de hiërarchie en betreft de capaciteit in de eigen organisatie om de taken uit te voeren, en doelstellingen en opgaven te realiseren. De zogenaamde 'operationele capaciteit' (Moore, 1995) gaat over leiderschap dat bijdraagt aan het prestatievermogen van de organisatie, kennis en kunde, het interne aanpassingsvermogen, de motivatie en het 'meenemen van je mensen'. We maken daarbij onderscheid tussen (1) verticaal (hiërarchisch) leiderschap in de lijn, (2) verspreid en gedeeld (horizontaal) leiderschap en (3) leidinggeven aan leiderschap, bijvoorbeeld het verdelen van leiderschapstaken in een managementteam of het stimuleren van leiderschap van medewerkers zonder formeel mandaat.

Leiderschap naar boven gaat over de relatie met de politiek, maar voor de uitvoering bijvoorbeeld ook over de relatie met het ministerie en beleidsmakers. Leiderschap naar boven omvat verschillende typen gedragingen, stijlen en competenties die passend zijn bij de rol van

politiek adviseur en bij publieke verantwoording binnen de institutionele context van de democratische rechtstaat. In termen van Moore (1995) betreft het hier voor een belangrijk deel leiderschap dat gericht is op legitimering naar boven en het mobiliseren van politieke of bestuurlijke steun.

Leiderschap naar buiten gaat ten slotte over samenwerking met externe stakeholders met het oog op het bereiken van maatschappelijke doelen. Leiderschap naar buiten betreft zowel de verbinding met burgers en de bredere samenleving als maatschappelijke partners waaronder netwerk- en ketenpartners en zowel private, publieke en non-profit organisaties. Leiderschap naar buiten behelst *boundary management*, zoals externe profilering en vertegenwoordiging, maar ook omgekeerd de vertaling van de belevingen, behoeften en belangen van de buitenwereld weer naar binnen toe in de organisatie. De legitimering en het organiseren van steun in de buitenwereld (Moore, 1995) vraagt om verbindend leiderschap en grensoverschrijdend besturen.

Leiderschap gaat over gedrag en onderlinge relaties

De genoemde drie richtingen waarin leiderschap zich afspeelt, laten zien dat leiderschap gaat over relaties en over interactie, meer dan over de unieke eigenschappen van leiders. Leiderschap verwijst dan ook naar gedrag en onderscheidt zich daarmee van *governance* dat in de bestuurskundige literatuur verwijst naar systemen, structuren en beleid. Wij volgen daarmee onder anderen Yukl (2012) in de conceptualisering van leiderschap als sociaal proces en gedrag dat gericht is op het realiseren van een gedeelde uitkomst.

Leiderschap kan worden gedefinieerd als een ‘sociaal proces van invloed uitoefenen op anderen om te komen tot overeenstemming over wat er gedaan moet worden en hoe dat gerealiseerd kan worden, alsmede het faciliteren van individuele en collectieve inzet om deze gemeenschappelijke doelen te behalen’ (gebaseerd op Yukl, 2006; 2012).

Vanuit onze definitie is leiderschap niet per se hetzelfde als wat leidinggevend doen. De focus ligt niet meer op de formele (topambtelijk) leider alleen, maar daarnaast op andere actoren. Leiderschap wordt zowel verspreid (binnen en tussen organisaties) als gedeeld (in samenwerking tussen verschillende personen en organisaties) en is daarom niet uitsluitend gekoppeld aan formele leiders. Daarmee is ook de wisselwerking tussen formeel en informeel leiderschap van belang. Dit sluit ook aan bij recente ontwikkelingen die vragen om het delegeren van leiderschap en het versterken van verbindingen met de maatschappij.

Publiek leiderschap is gericht op maatschappelijke opgaven

Wat maakt leiderschap tot publiek leiderschap? De term publiek leiderschap wordt doorgaans gereserveerd voor ambtelijk leiderschap (of: *administrative leadership*), naast politiek leiderschap en maatschappelijk leiderschap (of: *community leadership*). Soms wordt een brede definitie gehanteerd en worden politiek, ambtelijk en maatschappelijk leiderschap in onderlinge samenhang bestudeerd. In dit essay staat ambtelijk leiderschap centraal. Dat kan gaan om het leiderschapsgedrag van (top)ambtelijke leidinggevend en alsook om informeel leiderschap door de organisatie heen.

Het publieke aan publiek leiderschap is dat het gericht is op maatschappelijke opgaven. De gemeenschappelijke doelen uit de definitie van Yukl (2012) zijn in het geval van publiek leiderschap altijd maatschappelijke doelen, direct dan wel indirect via de operationele doelen die aan maatschappelijke doelen verbonden kunnen worden.

Een essentiële component van publiek leiderschap is het stimuleren en faciliteren van het proces om te komen tot gemeenschappelijke opvattingen over de maatschappelijke doelen of opgaven, in situaties waarbij verschillende belangen en publieke waarden in het spel zijn.

Publiek leiderschap is altijd spanningsvol

Uitgangspunt van onze analyse is dat publiek leiderschap inherent spanningsvol is vanwege de uiteenlopende eisen die aan overheidsorganisaties worden gesteld. Verschillende publieke waarden en daarop gestoelde opvattingen over het functioneren van de overheid hebben geleid tot een opeenstapeling van eisen die afhankelijk van plaats en tijd in wisselende mate aandacht krijgen (vergelijk 't Hart, 2014; Van der Steen et al., 2015). De deelnemers aan onze focusgroepen stelden dan ook de spanning tussen sturing en verantwoording langs hiërarchische lijnen (verticaal) en opgavegericht samenwerken over organisatiegrenzen heen (horizontaal) als leiderschapsopgave centraal.

De verticale lijn borgt bureaucratische waarden als rechtmatigheid, gelijke behandeling en doelmatigheid. Het is in deze lijn de formele hiërarchie die de processen van sturing en verantwoording bepaalt en

die gericht is op politiek-bestuurlijke legitimiteit. Het zwaartepunt van publiek leiderschap komt daarmee te liggen bij topambtelijk leiderschap tegen de achtergrond van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Tegelijk wordt de horizontale lijn belangrijker naarmate de overheid staat voor complexe opgaven in een dynamische omgeving. Deze lijn borgt waarden als responsiviteit, veerkracht en innovativiteit. Het zijn in deze lijn organische samenwerkingsverbanden, projecten en programma's die de samenwerking over formele scheidslijnen heen mogelijk maken gericht op het adresseren van maatschappelijke problemen. Het zwaartepunt van publiek leiderschap komt daarmee te liggen op die onderdelen van de overheid waar de ontmoeting met burgers en de maatschappij daadwerkelijk plaatsvindt en daarmee op leiderschap in de uitvoering en op lagere niveaus in de organisatie.

De ene lijn is niet belangrijker dan de andere, maar zij borgen verschillende publieke waarden die afhankelijk van tijd en plaats meer of minder nadruk kunnen krijgen. Leiderschap is daarmee het navigeren tussen tegenstrijdige publieke waarden en koers houden op de opgaven op lange termijn (Van Noort et al., 2018; Groeneveld, 2019). Wel kan de spanning tussen beide lijnen toenemen, wanneer aan beide lijnen harder getrokken wordt, dat wil zeggen wanneer politieke druk *en* maatschappelijke problemen groter worden. De twee lijnen hangen samen: als maatschappelijke resultaten uitblijven of fouten worden gemaakt, kunnen politiek-bestuurlijke legitimiteitsproblemen ontstaan. Omgekeerd kan politieke veranderlijkheid uitvoerbaarheid van beleid negatief beïnvloeden en de overheid ineffectief maken. Publiek leiderschap staat voor de uitdaging deze twee lijnen te balanceren en de spanning niet op te laten lopen.

Expert aan het woord – Johan Christensen

Tegenspraak bieden – Welke competenties hebben topambtenaren daarvoor nodig?

‘Iedereen’ vindt het belangrijk dat topambtenaren tegenspraak bieden aan politici. Voor sommigen is dit zelfs dé kerntaak van de ambtelijke leider. Kritisch adviseren draagt bij aan de kwaliteit én de legitimiteit van beleid: het kan voor meer doelmatig beleid zorgen en fouten voorkomen die ten koste gaan van het vertrouwen in de overheid.

Maar in het debat over de Algemene Bestuursdienst wordt het Nederlandse topambtenaren verweten dat ze niet meer in staat zijn nee te zeggen tegen de minister. Ze zijn te politiek-gevoelig geworden. ‘Topambtenaren van tegenwoordig houden een minister liever uit de wind dan hem of haar inhoudelijk tegenspraak te bieden. Ze zijn een verlengstuk geworden van de politiek,’ zo stelt hoogleraar staatsrecht Paul Bovend’Eert in de Telegraaf (18 januari 2020).

Hoe kunnen topambtenaren deze tegenmacht terugkrijgen? Welke competenties hebben ze nodig om kritisch advies te kunnen bieden aan politici?

Uit bestuurskundig onderzoek blijkt – van Max Weber tot heden – dat er vooral één competentie is die topambtenaren in staat stelt *to speak truth to power*: inhoudelijke expertise. Inhoudelijke kennis gaat zowel om opleiding als ervaring. Het gaat om analysevaardigheden die je bijvoorbeeld bij je studie economie of rechten leert. Maar het gaat ook om dossierkennis die je opbouwt door lange ervaring binnen een ministerie of op een bepaald beleidsterrein. Dit soort kennis stelt topambtenaren in staat informatie van allerlei kennisaanbieders te bundelen, duiden en presenteren aan politici.

Topambtenaren met inhoudelijke expertise hebben niet alleen de nodige kennis en gezag om de voorstellen van politici kritisch te beoordelen en alternatieve oplossingen aan te bieden. Ze hechten ook waarde aan de inhoudelijke onderbouwing van beleid en zijn bereid hiervoor te vechten. Dit vormt de basis voor een politiek-ambtelijke dialoog over beleid, waar politieke wensen worden afgewogen tegen ambtelijke input over de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van beleid.

De vraag is dan: is inhoudelijke expertise te verenigen met de huidige organisatie van de Nederlandse ambtelijke top? Het huidige roulatiesysteem heeft zijn voordelen – samenwerking over organisatiegrenzen heen, *esprit de corps*, enzovoort – maar het is funest voor de inhoudelijke kennis van topambtenaren. Zowel de dossierkennis als de match tussen de vakdiscipline en functie van ambtenaren lijden onder het constante jobhoppen. Er is in het huidige systeem geen plaats voor specialisten onder de topambtenaren en dat is een groot probleem.

Hoe maak je weer plaats voor specialisten in de ambtelijke top? Het versoepelen van de roulatie-eis is zeker aan de orde. Je zou ook kunnen denken aan een *two-track* systeem: één track voor breed inzetbare generalisten die rouleren tussen ministeries en een ander traject die specialisten de mogelijkheid biedt om hun carrière voort te zetten en de top te bereiken binnen één ministerie of beleidsdomein. Dit kan ervoor zorgen dat de volgende generatie van ambtelijke leiders niet alleen politiek gevoel heeft, maar ook een gevoel voor inhoud, kritiek en tegenspraak.

Verder lezen

Christensen, J. (2021). Expert Knowledge and Policymaking: A Multi-Disciplinary Research Agenda, *Policy & Politics*, 49(3), 455-471.

Christensen, J. (2015). Recruitment and Expertise in the European Commission, *West European Politics*, 38(3), 649-678.

3 Hoe moeten we de bijzondere context van publiek leiderschap zien?

De context van publiek leiderschap is niet eenduidig

Om de rol van context bij leiderschap beter te begrijpen en daarmee welk leiderschap onder welke omstandigheden duurzaam bijdraagt aan het adresseren van de relevante vraagstukken, moeten we naar verschillende kenmerken van die context tegelijkertijd kijken. De context van publiek leiderschap is in twee opzichten complex: (1) veel maatschappelijke opgaven zijn ingewikkeld en vragen om samenwerking met verschillende partijen met uiteenlopende perspectieven en belangen en (2) overheidshandelen moet voldoen aan verschillende waarden tegelijkertijd.

Werken aan ingewikkelde maatschappelijke opgaven ...

Veel problemen en uitdagingen in onze samenleving hebben een grensoverschrijdend karakter, dat wil zeggen dat ze institutionele grenzen doorsnijden: grenzen tussen organisaties, bestuurslagen en vakdisciplines. Maatschappelijke problemen kunnen mede daardoor voor turbulentie zorgen, dat wil zeggen dat oplossingen niet vastliggen, problemen onverwacht groter of kleiner kunnen worden en interacteren met andere problemen. De oplossing van het ene probleem, kan het andere veroorzaken. Bestuurskundigen hebben het ook wel over *wicked problems* en over uitdagingen in een VUCA-wereld – een wereld die veranderlijk, onzeker, complex en ambigue is. In hoeverre de turbulentie structureel is toegenomen in de afgelopen jaren, is lastig te bepalen. Feit is wel dat vaker dan voorheen het grensoverschrijdende karakter van maatschappelijke problemen wordt onderkend. De Rijksbrede beweging ‘Grenzeloos

Samenwerken’ is daar een voorbeeld van. De COVID-19 crisis heeft dit verder onderstreept. Tegelijk moeten dergelijke complexe problemen aangepakt worden in een gefragmenteerd systeem.

... rekening houdend met verschillende waarden en belangen

In het vorige hoofdstuk noemden we al de horizontale en verticale lijn waarop leiderschap opereert. Die lijnen zijn er voor het borgen (zoals rechtmatigheid in de verticale hiërarchische lijn) en het organiseren (zoals responsiviteit in samenwerking met de buitenwereld) van verschillende typen waarden. Als problemen groter worden, of vraagstukken complexer, gaat dat gepaard met sterkere waardenconflicten en grotere belangentegenstellingen. Met name in tijden van crisis, zoals de COVID-19 crisis, speelt het waardenconflict sterker op. In hoofdstuk vijf gaan we nader in op de rol van verschillende waarden, hier willen we vooral benadrukken dat meer of minder spanningen tussen waarden en belangen de context voor leiderschap beïnvloeden. Met name de rol van politieke druk (veelal gevoed door aandacht vanuit de media) is hierbij een bekend fenomeen. Zo neemt de politieke druk toe als probleemoplossing uitblijft, waardenconflicten uit de weg worden gegaan of de ene waarde meer nadruk lijkt te krijgen dan andere. Recente eisen die gesteld worden aan de Belastingdienst als gevolg van de toeslagenaffaire of aan gemeenten bij de opvang van asielzoekers illustreren de effecten van toenemende druk. De ruimte voor het nemen van beslissingen door ambtelijke leiders wordt ernstig ingeperkt of gestuurd en de verantwoordingsmechanismen worden geïntensiveerd. Terwijl de opdracht is om responsief te zijn richting de omgeving, wordt de bewegingsvrijheid juist verkleind.

De context van publiek leiderschap is gelaagd...

Het hiërarchische niveau waarop een leidinggevende opereert, bepaalt in belangrijke mate de omgeving voor de betreffende persoon en daarmee welke leiderschapsbehoefte deze voor zichzelf herkent. De ambtelijke top pakt als onderdeel van de hiërarchische context een andere leiderschapsrol op dan managers in de lagen daaronder. Niet verwonderlijk, maar het beeld lijkt klassiek met een onderscheid tussen boven- en buitenwereld die wordt bediend door de top versus de binnenwereld die de aandacht vraagt van managers op de lagere niveaus.

Uit ons empirisch onderzoek blijkt dat de ambtelijke top meer noodzaak ervaart voor leiderschap naar buiten. We zien dan ook dat de top zich in sterkere mate bezighoudt met verantwoording van het handelen van de organisatie richting externe stakeholders en het vertonen van netwerkgedrag om externe samenwerking te bespoedigen, dan management op lagere niveaus.

Diezelfde topambtelijke managers vinden leidinggeven naar binnen overigens wel van belang om de responsiviteit op andere organisatielagen te vergroten. Bij managers op lagere niveaus zien we andere behoeften en gedragingen. Zo richten zij zich meer op de ambtelijke lijn en leiderschap naar binnen. Leiderschap naar buiten wordt op de lagere niveaus in de hiërarchie weinig aangesproken. Gezien de maatschappelijke bijdrage en de veelheid aan stakeholders die daar een rol in spelen, zou je dat meer verwachten.

...maar lijkt minder domein afhankelijk

In ons empirisch onderzoek onderscheiden we daarnaast leidinggevendenden werkzaam in beleid, uitvoering, toezicht en

bedrijfsvoering. Deze domeinen hebben elk een eigen functie in het grotere bestel, maar staan natuurlijk niet los van elkaar. Mogelijk is dat ook de reden waarom de domeinen op zich weinig variatie laten zien ten aanzien van leiderschapsgedrag. Met name op de niveaus van niet-ABD managers zien we wel enkele verschillen in de invulling van leiderschap. Opvallend is dan bijvoorbeeld de grotere mate van politieke loyaliteit en extern netwerkgedrag van managers in het beleidsdomein ten opzichte van managers in andere domeinen.

Leidinggevendenden opereren in verschillende contexten tegelijkertijd

Op basis van bovenstaande wordt duidelijk dat leidinggevendenden binnen de Rijksoverheid opereren in verschillende contexten tegelijkertijd. En dat elk van die contexten iets anders kan vragen. Leiderschap naar boven, naar binnen en naar buiten gaan over interacties met uiteenlopende actoren die elk hun eigen betekenis geven aan de opgave en ook elk hun belangen en

waarden daarin laten meewegen. Het kunnen schakelen tussen die contexten en deze met elkaar verbinden is dagelijks werk voor elke leidinggevende. [Jet Bussemaker wijst in haar bijdrage](#) in het bijzonder op het verschil dat kan bestaan tussen de binnenwereld van beleid (leiderschap naar boven en naar binnen) en de wereld daarbuiten. Haar bijdrage laat zien hoe belangrijk het verbinden van die werelden is.

Leiderschap moet gericht zijn op probleemoplossend vermogen op de lange termijn

De verschillende omgevingen van leiderschap hebben elk hun eigen dynamiek, waar acute crises ook nog weer doorheen kunnen lopen, zoals we naar aanleiding van de COVID-crisis hebben gezien. Het

temmen van acute crises en het leiderschap om de samenleving daar doorheen te loodsen betekenen dat een groot, maar ook ander beroep op topambtelijk leiderschap wordt gedaan, zoals [Arjen Boin in zijn bijdrage](#) beargumenteert.

Waar acute crises in de eerste plaats vragen om beheersing, om crisismanagement, vragen *creeping crises* en complexe problemen om leiderschap: om reflectie op bedoeling en aanpak, om mobiliseren van *community leadership*, om gedeeld en verspreid leiderschap, om leren. Het langdurig hanteren van de crisislogica in de betekenis van crisismanagement langs gecentraliseerde crisisstructuren is niet effectief en ondermijnt de ontwikkeling van het probleemoplossend en lerend vermogen binnen en buiten de organisatie. Met andere woorden, het stimuleert volgerschap in plaats van leiderschap en dat kan schadelijk zijn op termijn.

De literatuur over leiderschap is contextarm

De literatuur over leiderschap leert ons weinig over de rol van context, laat staan over de bijzondere context van publiek leiderschap. Hoewel inmiddels ruim twee decennia wordt opgeroepen om meer aandacht te besteden aan de rol van context bij leiderschap, neemt het onderzoek daarnaar nog geen hoge vlucht (Porter & MacLaughlin, 2006; Oc, 2018). In ons literatuuronderzoek constateerden we dat de leiderschapsliteratuur in belangrijke mate gedomineerd wordt door het *organization behaviour* perspectief, die de (generieke) opvattingen over leiderschap sterk beïnvloedt. Deze legt de nadruk op leiderschap vanuit formeel leidinggevend binnen organisaties en de effecten daarvan op motivaties en gedragingen van medewerkers.

Het langdurig hanteren van de crisislogica leidt niet tot leiderschap, maar tot volgerschap.

Deze micro-benadering stelt ons goed in staat om de dyadische relatie tussen leidinggevende en medewerker te onderzoeken, maar hanteert vooral ook een micro-benadering van de context, zoals de taakkenmerken van het individu. Over leiderschap naar boven en naar buiten, leert het ons nog vrij weinig, laat staan over de rol van de politieke en maatschappelijke context en de waardenconflicten die daar kunnen spelen. Daar staat bestuurskundige literatuur tegenover die daar vanzelfsprekend wel aandacht voor heeft, maar niet vanuit leiderschapsperspectief en met een focus op de politiek-ambtelijke verhoudingen aan de top.

Leiderschap is niet enkel context-afhankelijk

Het zou te ver gaan om leiderschap enkel als afgeleide van de context te zien. Iets dat je overkomt en waarmee je maar te *dealen* hebt. Omgekeerd moeten we ook benadrukken dat leiderschap er bij uitstek is om de omgeving te beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de interne werkomgeving van medewerkers om hun werk goed te kunnen doen. Het gaat natuurlijk ook om de externe omgeving (leiderschap naar buiten). Volgens ons is hier een paradigmawisseling noodzakelijk in de wetenschap en in de praktijk. Te veel wordt de samenleving (burgers en andere stakeholders) als context van overheidshandelen beschouwd in plaats van als actor in het onderlinge samenspel. Dat vraagt om anders nadenken over die context en over de rol en betekenis van het eigen leiderschap daarin. Die context bestaat uit maatschappelijke actoren met wie samengewerkt kan worden aan een betere wereld. Niet leiderschap gericht op maatschappelijke actoren, maar leiderschap in samenspel dat gedeeld en verspreid is. In de latere hoofdstukken komen we daar zeker op terug.

Leiderschap is een gedragsrepertoire

De zoektocht naar ‘welk leiderschap is waar nodig’ moet niet zozeer leiden tot een determinatietabel om te bepalen welk contextkenmerk welk leiderschap nodig heeft. Wel laat de beschouwing van de rol van context zien dat we meer moeten werken vanuit een repertoire van leiderschapsgedragingen, waarbij accentverschillen nodig kunnen zijn voor bijvoorbeeld de verschillende hiërarchische lagen (Van der Hoek et al., 2021). Bovendien maakt deze beschouwing weer duidelijk dat de leiderschapsvraag te complex is om bij één of enkele personen in de top te beleggen. De vraag is eerder op wie allemaal een beroep gedaan wordt om leiderschap te tonen en wat dat vervolgens vraagt van de leiding aan de top.

Expert aan het woord – Jet Bussemaker

Responsiviteit in beleid: Het verbinden van waarden en praktijken

Ambtelijk leiderschap vraagt om responsiviteit, het vermogen om in diverse contexten te kunnen opereren en signalen uit diverse buitenwerelden snel op te kunnen vangen en te verbinden met de binnenwereld van beleid.

Maatschappelijke problemen kennen een steeds grotere complexiteit. De neiging binnen beleid is groot om problemen beheersbaar te willen maken door ze op te knippen in diverse kleinere problemen die passen bij bestaande routines. Eenmaal die weg ingeslagen, is het buitengewoon lastig van die route los te komen. Zo kan onbedoeld en onbewust een tunnelvisie ontstaan – men is niet meer goed in staat mogelijke andere benaderingswijzen of probleemdefinities te zien. Een belangrijk onderdeel van bestuurlijk leiderschap is om in dergelijke situaties de veronderstellingen die gehanteerd worden kritisch te bevragen, en er zo nodig een ander perspectief tegenover te stellen. Welke termen gebruiken we om een probleem te duiden, en welke waarden zitten daarachter? Welke mensbeelden en verwachtingen over menselijk handelen hanteren we? Dat kan wellicht onzekerheid en ambiguïteit in de beleidspraktijk veroorzaken, maar dat is een adequate reflectie van de maatschappelijke praktijk. Daar kunnen problemen immers niet gereduceerd worden tot bepaalde thematische of technische onderdelen.

Dat brengt me bij een tweede uitdaging voor bestuurlijk leiderschap, en dat is het verbinden van het bestuurlijke beleidsverhaal met de werkelijkheid van organisaties en burgers. De beleidswereld is steeds meer een eigen systeemwereld geworden waar beleidsmakers met andere beleidsmakers en bestuurders praten, maar waar de individuele ervaringen van burgers met dat beleid nauwelijks meer doorklinken.

En als dat al wel het geval is, bestaat de neiging erop te reageren met een volgende systeemwijziging. Ik heb zelf als oud-bewindspersoon regelmatig in de Kamer gestaan om vragen over schrijnende individuele gevallen, bijvoorbeeld in de thuiszorg of op een school, te moeten beantwoorden. Gebruikelijk was om dan naar de systeemverantwoordelijkheid te verwijzen, wat er meestal op neer kwam dat men ergens anders moest zijn (bij de gemeente, bij een bestuur of de inspectie). Vaak wilde het parlement een gebaar maken, dat leidde vaak tot aanpassingen in het systeem, maar zonder dat onderliggende aannames besproken werden.

Ambtelijk leiderschap vraagt het kunnen verbinden van het collectieve verhaal over verantwoordelijkheden en publieke waarden met de individuele ervaring van de leraar, verpleegkundige, politieagent of burger. Het vraagt om wezenlijke praktijkproblemen niet opzij te schuiven omdat de regels nu eenmaal anders bepalen. Het vraagt bovenal om veronderstellingen van beleid te expliciteren en te bevragen. Denk bijvoorbeeld aan impliciete mensbeelden in beleid die, eenmaal vastgelegd in regelgeving, onderdeel vormen van de bureaucratische logica. Het oefenen in balanceren tussen enerzijds denken vanuit beleid *zonder aanzien des persoons* en anderzijds ook *met aanzien des persoons* kan een manier zijn om die logica te neutraliseren (RVS, 2021).

Dat alles vraagt om een open houding, het erkennen van complexiteit en onzekerheid en samen leren, begrijpen, reflecteren en bijsturen. Responsief leiderschap is zodoende onderdeel van een lerende overheid die samen met maatschappelijke organisaties en burgers kan bijdragen aan een betere wereld.

Verder lezen

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2021). *Machtige Mensbeelden: Keuzes voor een Menswaardig Bestaan*. Den Haag.
Bussemaker, J. (2021). *Ministerie van Verbeelding: Idealen en de Politieke Praktijk*. Uitgeverij Balans.

4 Hoe kan leiderschap worden gedeeld en verspreid?

Anders kijken naar leiderschap

In de actualiteit staat het leiderschap van topambtenaren volop in de aandacht, in het bijzonder de relatie tussen de topambtenaren en de politiek. Leiderschap gaat echter niet alleen over het gedrag van formele leiders. Een perspectief op leiderschap als sociaal proces betekent dat nagedacht moet worden over wie welk leiderschap moet laten zien en hoe dat tot een collectief proces leidt. Leiderschap is verspreid wanneer het binnen en tussen organisaties op verschillende plekken aanwezig is (Gronn, 2002; Shamir, 1999). Leiderschap is gedeeld wanneer het door verschillende personen of organisaties in samenwerking tot stand komt (Pearce, 2004). In dit hoofdstuk gaan we in op de noodzaak voor verspreid en gedeeld leiderschap, de huidige stand van zaken binnen de Rijksoverheid, en bespreken we manieren waarop leidinggegeven kan worden aan leiderschap om het spreiden en delen van leiderschap verder te stimuleren.

Een responsieve overheid verspreidt en deelt leiderschap...

Een overheid die het vertrouwen van de samenleving verdient, speelt responsief in op maatschappelijke ontwikkelingen. Vanwege de complexiteit en turbulentie van de omgeving en de waardendilemma's die inherent zijn aan het werk, dient leiderschap gedeeld en verspreid te zijn op alle lagen in de organisatie. Dat betekent dat leiderschap niet alleen getoond wordt door de ambtelijke top en formeel leidinggevend, maar ook door medewerkers lager in de hiërarchie.

Het verspreiden en delen van leiderschap is niet alleen een nastrevenswaardig ideaal, maar is essentieel voor een Rijksoverheid die effectief en responsief wenst in te spelen op maatschappelijke wensen en veranderingen. Wanneer leiderschap slechts voorbehouden is aan de *happy few* aan de top van de hiërarchie, is dat vanuit organisatiekundig perspectief per definitie inefficiënt en niet effectief. Dit zorgt niet alleen voor veel druk op de managers aan de top van de hiërarchie, maar is ook niet passend bij de veeleisendheid van de organisatieomgeving in de dagelijkse werkpraktijk. De responsiviteit van de organisatie is erbij gebaat als ook medewerkers op lagere niveaus leiderschap tonen door bijvoorbeeld tekortschietende werkwijzen aan de kaak te stellen of de bedoeling van het werk buiten de organisatiegrenzen uit te dragen.

Het is primair aan topambtenaren om leiderschap te verspreiden, te delen en te coördineren.

Zelfs wanneer het leiderschap van het topmanagement excellent is, volstaat gecentraliseerd leiderschap niet langer. Een overheid die voor het vertonen van leiderschap eerst omhoog dient te verwijzen en te 'escaleren', speelt per definitie te traag in op maatschappelijke wensen en veranderende omstandigheden. Daarnaast is er het risico dat het vertonen van leiderschap te ver verwijderd raakt van de vraag om leiderschap. Vakinhoudelijke expertise en kennis van contextuele omstandigheden worden daardoor niet optimaal benut. In een dergelijke organisatie ligt een volgend incident altijd op de loer, met alle gevolgen van dien. Hoewel dit de rol van topambtelijk leiderschap in perspectief plaatst, is het primair aan topambtenaren om leiderschap te verspreiden, te delen en te coördineren. Het belang daarvan kan niet genoeg benadrukt worden.

... maar zo wordt leiderschap nog niet ervaren

Hoe groot het belang van gedeeld en verspreid leiderschap voor de Rijksoverheid ook is, en hoe sterk dit belang door de overheidsmanagers in ons onderzoek erkend en onderschreven wordt, de realiteit is dat gedeeld en verspreid leiderschap nog onvoldoende is doorgedrongen in alle lagen van de ambtelijke hiërarchie.

Ons focusgroeponderzoek laat zien dat managers zich hiervan bewust zijn. Zij wijzen naar een groot aantal factoren die het nemen van initiatief, het benutten van discretionaire ruimte, het werken over organisatiegrenzen heen en het invulling geven aan de bedoeling door medewerkers in de weg staan. Managers wijzen onder andere naar de organisatiestructuur en hiërarchie, de organisatiecultuur en dominante manieren van werken, de complexiteit van organisatiedoelen en de lange doorlooptijd ervan, externe afhankelijkheden, fragmentatie en gebrek aan doorzettingsmacht, en de nabijheid van de politiek en de politieke gevoeligheid van dossiers.

Er bestaat dan ook een sterk besef dat managers actief moeten bijdragen aan het stimuleren en faciliteren van leiderschap op lagere niveaus in de organisatie. Het naar ‘binnen’ gerichte handelingsrepertoire van managers bestaat vervolgens voor een groot deel uit het stimuleren van reflectie onder medewerkers om hen het belang van gedeeld leiderschap in te laten zien, en het stimuleren, aanmoedigen en motiveren van medewerkers om ruimte voor leiderschap ook daadwerkelijk te nemen. Ook rapporteren managers in sterke mate gedrag gericht op het stimuleren van gedeeld leiderschap onder de medewerkers in het eigen team.

Tegelijk zien we hier een mismatch tussen het leiderschap zoals dat door managers zelf wordt bedoeld (*intended leadership*) en het leiderschap zoals dat wordt ervaren door medewerkers (*perceived leadership*): op de door ons gemeten leiderschapsgedragingen rapporteren medewerkers gemiddeld vrijwel zonder uitzondering een lagere mate van leiderschap dan managers zelf rapporteren. Ook het stimuleren van gedeeld leiderschap onder medewerkers wordt in aanzienlijk sterkere mate gerapporteerd door managers, dan dat dit als zodanig wordt herkend door medewerkers.

Medewerkers ervaren weinig ruimte voor hun eigen leiderschap

Er is een mismatch tussen het leiderschap zoals bedoeld door managers zelf en zoals ervaren door medewerkers.

Er is niet alleen een verschil in de mate waarin managers en medewerkers ervaren dat verspreid en gedeeld leiderschap wordt bevorderd, maar ook in de voorkeuren waarop dit zou moeten gebeuren. Zo richten de gedragingen van managers richting medewerkers zich in sterke mate op het laten inzien van het belang

van gedeeld leiderschap en het aanmoedigen om leiderschap te laten zien in relatie tot de bedoeling van het werk. Medewerkers daarentegen rapporteren dat zij te weinig ruimte ervaren om leiderschapsgedrag daadwerkelijk te vertonen. Dat ervaren gebrek aan ruimte is volgens ons onderzoek de belangrijkste reden voor de beperkte mate van gedeeld en verspreid leiderschap binnen de Rijksoverheid. Met andere woorden; medewerkers voelen zich wel gestimuleerd, maar niet in staat gesteld om leiderschap te vertonen en hebben vooral behoefte aan facilitering van de benodigde ruimte door hun leidinggevende.

Drie dimensies van ruimte

Wat wordt eigenlijk bedoeld met ruimte? Op basis van onze gesprekken met managers en medewerkers zijn drie dimensies te herkennen:

- De formele dimensie van discretionaire ruimte, dat wil zeggen de ervaring dat *regels* de ruimte laten om beslissingen te nemen op basis van expertise.
- De materiële dimensie van ruimte die verwijst naar de aanwezigheid van voldoende *tijd en middelen* om het werk (goed) te doen.
- De culturele dimensie van ruimte, waarin het erom gaat dat medewerkers de *veiligheid* ervaren om de ruimte te nemen.

Sociale veiligheid als voorwaarde voor gedeeld leiderschap en een lerende overheid

De culturele dimensie van ruimte is bepalend voor de mate waarin informeel leiderschap tot ontwikkeling kan komen. In het bijzonder gaat het dan om sociale veiligheid, een team- of organisatieklimaat waarin afwijkende opvattingen geuit kunnen worden, het nemen van risico's toegestaan is, en waarin fouten bespreekbaar zijn (Edmondson, 2018). Sociale veiligheid is een term die vaak eerst geassocieerd wordt met het tegendeel ervan, namelijk allerlei uitingen van ongewenst gedrag op de werkvloer, zoals pesten en intimidatie, die wijzen op een verziekte werksfeer en een onveilig klimaat. Beleid rond sociale veiligheid is vaak gericht op het tegengaan van dergelijk gedrag en het oplossen van problemen als het uit de hand gelopen is. Sociale veiligheid wordt dan opgevat als een werkvloer waarin onveiligheid wordt aangepakt.

Hoewel de aanpak van excessen van betekenis is, laat de wetenschappelijke literatuur ook het belang zien van het expliciet bevorderen van sociale veiligheid. Dat is niet alleen vanwege de positieve uitkomsten voor medewerkerswelzijn, maar ook omdat het een voorwaarde is voor effectieve samenwerking, leren en presteren. In een werkklimaat waarin medewerkers geen belemmering voelen om zich kwetsbaar op te stellen en risico te nemen, zullen zij eerder geneigd zijn om dat ook te doen. Dit is van belang om werkelijk van elkaar te leren en om aannames ter discussie te stellen. Het bevorderen van sociale veiligheid kan bovendien bijdragen aan leiderschap dat door de organisatie verspreid en gedeeld is (Carson et al., 2007). Het is een klimaat waarin medewerkers eerder bereid zullen zijn om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen om problemen op te lossen.

Hoe zorg je voor een sociaal veilige werkomgeving voor iedereen?

Sociale veiligheid is een kenmerk van een klimaat en dat zit, gemiddeld genomen, best goed voor de Rijksoverheid, zo laat ons onderzoek zien. Het hangt er echter wel vanaf aan wie je het vraagt. Er zijn verschillen in de mate waarin medewerkers de werkomgeving als sociaal veilig ervaren. Ons onderzoek laat zien dat managers de werkomgeving als sociaal veiliger ervaren dan medewerkers. Onder medewerkers zien we vervolgens dat de sociale veiligheid afneemt op de lagere schaalniveaus. Met name medewerkers op lagere hiërarchische niveaus ervaren dus een lagere mate van sociale veiligheid.

Aangezien hiërarchie sociale veiligheid kan belemmeren, hebben leidinggevendenden een belangrijke rol in het creëren van een sociaal

veilige omgeving. Leidinggevendens hebben ook een belangrijke rol bij het wegnemen van onzekerheid. Wanneer medewerkers naar voren durven stappen, is de voorspelbaarheid van de leidinggevende een *must*. Een leidinggevende die staat voor medewerkers, ook wanneer het misgaat.

Uit ander onderzoek weten we dat met name sociaal-demografische minderheidsgroepen minder sociale veiligheid ervaren (Nembhard & Edmondson, 2012). Een sociaal veilige werkomgeving is per definitie een inclusieve omgeving. Het is dan ook niet verrassend dat met name inclusief leiderschap van leidinggevendens sociale veiligheid kan bevorderen, zo laat ook ons empirisch onderzoek binnen de Rijksoverheid zien. Sociale veiligheid is een cruciaal aspect van de ruimte die nodig is om diversiteit en inclusiviteit te benutten voor een lerende en responsieve overheid. Met andere woorden, inclusief leiderschap van leidinggevendens kan bijdragen aan een veilig werkklimaat. Sociale veiligheid op de werkvloer kan er vervolgens aan bijdragen dat medewerkers daadwerkelijk de ruimte nemen om samen met anderen leiderschap te tonen en bij te dragen aan de opgave.

Ruimte onder druk

De ruimte voor leiderschap staat binnen de Rijksoverheid echter continu onder druk. Met name wanneer er politieke druk of omgevingsturbulentie is, komt de aanwezige ruimte om leiderschap te tonen – in termen van tijd, discretionaire ruimte en veiligheid – in het gedrang. De politieke omgeving werkt dan ook op lagere niveaus sterk door in de organisatie. Het is aan managers om de ruimte binnen de organisatie te bewaken. Dit vraagt nadrukkelijk dat het

leiderschapsrepertoire van managers om gedeeld en verspreid leiderschap te faciliteren daarom ook naar boven gericht is, bijvoorbeeld door benodigde randvoorwaarden zoals voldoende tijd en middelen te organiseren, de effectiviteit of uitvoerbaarheid van beleidsoplossingen te benadrukken, de bewindspersoon kritisch te adviseren over beleidskeuzes, en het evenwicht te vinden tussen politieke responsiviteit en *evidence-based* beleid. Dergelijk naar boven gericht leiderschapsgedrag is sterk gebaat bij inhoudelijke expertise, dossierkennis en institutioneel geheugen, zoals [Johan Christensen in zijn bijdrage](#) bepleit. In onze visie is daarbij met name het vermogen om een diversiteit aan ervaringen en kennis van binnen *en* buiten de organisatie te mobiliseren, van belang.

Sociale veiligheid is cruciaal voor een lerende en responsieve overheid.

Expert aan het woord – Tanachia Ashikali

Bijdragen aan inclusiviteit binnen *en* buiten de organisatie

Een effectieve overheid is een inclusieve overheid. Een organisatie is inclusief wanneer elke medewerker behandeld wordt als een gewaardeerd lid van het geheel en daarbij zijn of haar unieke bijdrage kan leveren. De aandacht voor inclusie is enerzijds gestoeld op het streven gelijkwaardige kansen te bieden voor ondervertegenwoordigde groepen uit de samenleving. Anderzijds kan inclusiviteit bijdragen aan de effectiviteit van organisaties door het benutten van verschillende perspectieven en ervaringen die individuen met diverse achtergronden met zich meebrengen.

Inclusiviteit is spanningsvol: het gaat om ruimte voor het individu en tegelijkertijd onderdeel zijn van het geheel. De opgave voor publiek leiderschap is daarmee ook tweeledig. Enerzijds is er de opdracht om ruimte te creëren voor verschillende sociale identiteiten en daarmee samenhangende waarden van individuen, en zodanig dat deze benut worden om de publieke dienstverlening te bevorderen. Het gaat hier om bewustzijn van hoe ondervertegenwoordigde groepen mogelijk uitgesloten worden van formele en informele besluitvormingsprocessen in de organisatie en om de erkenning en waardering van de verscheidenheid van individuen. Anderzijds vraagt het van publiek leiderschap om met die verscheidenheid ook een collectieve identiteit te behouden, waarin verscheidenheid als meerwaarde wordt gezien die kan bijdragen aan gemeenschappelijke doelen en daarmee aan de maatschappelijke responsiviteit van publieke organisaties.

Dit vraagt dat vaker de gebaande paden moeten worden verlaten, gekeken moet worden voorbij de *usual suspects* en de gevestigde netwerken binnen en buiten de organisatie. In plaats daarvan moet op zoek worden gegaan naar het geluid van de minderheid en dat laten doorklinken in bestuur en beleid. Het betekent dan ook dat ondervertegenwoordigde groepen zich niet primair hoeven aan te passen aan de dominante cultuur. Dit kan betekenen dat er ook meer ruimte gecreëerd zou moeten worden voor input van medewerkers, die ‘bottom up’ kunnen bijdragen aan besluitvormingsprocessen.

Leidinggevenden hebben vaak de wens om diverse perspectieven en geluid van de medewerkers aan te moedigen, maar medewerkers ervaren daarvoor niet altijd de ruimte. Het kunnen benutten van ieders talenten vraagt om een sociaal veilige werkomgeving waarin andere perspectieven gedeeld kunnen worden en individuen een kritisch geluid kunnen laten horen. Publiek leiderschap betekent dat leidinggevenden en medewerkers open staan voor feedback en van elkaar willen leren. Meer ruimte voor tegengeluid intern is van belang om discriminatoire praktijken te voorkomen en een inclusieve overheid te zijn voor alle burgers. Bevorderen van inclusiviteit binnen en buiten de organisatie gaat om een continu proces waar publiek leiderschap zich voor moet inzetten.

Verder lezen

Ashikali, T., Groeneveld, S., & Kuipers, B. (2021). The Role of Inclusive Leadership in Supporting an Inclusive Climate in Diverse Public Sector Teams. *Review of Public Personnel Administration*, 41(3), 497–519.

Ashikali, T., Groeneveld, S., & Ritz, A. (2021). Managing a Diverse Workforce. Leisink, P. et al. (eds.) *Managing for Public Service Performance: How People and Values Make a Difference*, 182-198.

5 Hoe kun je sturen op verschillende waarden tegelijk?

Balanceren tussen publieke waarden ...

Met 'de menselijke maat' als een bezweringsformule voor diverse kwesties dreigt het (top)ambtelijk leiderschap opnieuw in spagaat te komen. Maatschappelijke problematiek, zoals ontstaan door het anti-fraudebeleid in de toeslagen of in het beleid rond de gaswinning en aardbevingsschade in Groningen, legt bloot waar de systemen schuren, politieke druk toeneemt en burgers te weinig gehoord lijken te worden. In de reflex van de 'menselijke maat' nemen de politieke toezeggingen toe, volgen elkaar zelfs sneller op. Dat terwijl regelgeving veelal nog ongewijzigd blijft, instanties belast met de uitvoering van die toezeggingen onvoldoende toegerust worden en er in de samenwerkingsrelatie tussen overheid en burgers (en vertegenwoordigende belangengroepen) niet wezenlijk iets verandert. Van publiek leiderschap wordt ondertussen gevraagd om boven, buiten en binnen beter te verbinden, te midden van de mechanismen die juist tot de ontstane problemen hebben geleid.

Achter deze mechanismen liggen belangrijke publieke waarden, zoals rechtmatigheid, effectiviteit, legitimiteit, gelijkheid, inclusie en responsiviteit. De problemen ontstaan, wanneer (al dan niet vanuit de politiek) de nadruk wordt gelegd op één van deze waarden, waarbij andere ondergeschikt gemaakt worden, in plaats van het centraal stellen van de grotere maatschappelijke meerwaarde die met de opgave gemoeid is. Het genuanceerde antwoord op deze problematiek

De 'menselijke maat' als bezweringsformule stelt publiek leiderschap op de proef.

richt zich op het voortdurend balanceren tussen de verschillende waarden en telkens passende afwegingen maken. In de waan van de dag, zeker in tijden van crisis, lijkt er vaak geen tijd of ruimte voor die nuance of het gesprek over maatschappelijke meerwaarde.

... en koers houden op de maatschappelijke meerwaarde

Uit de literatuurstudie en eerder onderzoek kunnen we opmaken dat leiderschap een essentiële rol speelt in het maken van afwegingen over verschillende waarden en het gesprek over maatschappelijke meerwaarde (Schmidt et al., 2019). Maatschappelijke meerwaarde zou je kunnen zien als het hogere doel dat je wilt bereiken, waarin verschillende waarden naast elkaar een belangrijke rol spelen. Binnen en tussen organisaties zien we hiervoor steeds meer aandacht onder de noemer van 'werken volgens de bedoeling' of 'opgavegericht werken'.

In ons focusgroep onderzoek met 54 managers en medewerkers uit alle lagen en domeinen werd een duidelijk verhaal zichtbaar over het invulling geven aan de bedoeling. Daarin benadrukken managers de beperkingen die 'het systeem' oplegt om vanuit de organisatie aan maatschappelijke meerwaarde te werken. Knellende wetten, regels en procedures, politieke nabijheid en gevoeligheid van dossiers, maar ook de organisatiestructuur en – cultuur (hiërarchisch en gefragmenteerd) belemmeren het initiatief en beperken de ruimte om volgens de bedoeling te werken. Bovendien ervaren managers dat je primair gestimuleerd wordt om je aan de bestaande regels en werkwijzen te houden – het centraal stellen van de bedoeling van beleid leidt vooral tot gedoe.

Uit de gesprekken over de bedoeling blijkt dat sociale veiligheid opnieuw noodzakelijk is. Enerzijds helpt het als leidinggevenden werken volgens de bedoeling nadrukkelijk stimuleren en daarvoor ruimte maken. Anderzijds is er leiderschap nodig dat een veilig werkklimaat creëert waarin fouten en vergissingen besproken kunnen worden en waarin dekking gegeven wordt voor de gevolgen van zulke fouten. Het gaat alles bij elkaar om ruimte geven, aanmoedigen, bespreekbaar maken en vertrouwen geven naar binnen en daarnaast draagvlak en steun vergaren naar boven en naar buiten.

Diversiteit en inclusie zijn van belang voor maatschappelijke responsiviteit

De diverse samenstelling van de organisatie en de afdelingen en teams waaruit de organisatie bestaat, is van groot belang voor het vermogen om maatschappelijk responsief te handelen. Een organisatie die divers is samengesteld, is beter in staat veranderende wensen in de organisatieomgeving te herkennen en te begrijpen, en kan bij het definiëren en adresseren van maatschappelijke wensen bovendien gebruik maken van een rijker palet aan perspectieven en ervaringen. Maar het divers samen stellen van een organisatie resulteert niet vanzelf in toegenomen responsiviteit. De meerwaarde van diversiteit komt pas tot bloei wanneer medewerkers ervaren dat zij vanuit hun persoonlijke unieke ervaringen een bijdrage kunnen leveren en gewaardeerd worden als onderdeel van het geheel. Inclusie is daarmee een voorwaarde voor sociale veiligheid, in het bijzonder in divers samengestelde contexten. De [bijdrage van Tanachia Ashikali](#) gaat verder in op de wijze waarop leiderschap kan bijdragen aan inclusiviteit.

Inclusief leiderschap richt zich vooral op de interne organisatie en nauwelijks op de samenleving.

Het belang van inclusief leiderschap in organisaties wordt steeds meer gemeengoed, ook binnen de Rijksoverheid. Het is echter van belang om ook inclusief leiderschapsgedrag over organisatiegrenzen heen te benadrukken. Onze literatuurstudie laat zien dat diversiteit en inclusief leiderschap vooral betrokken worden op de interne organisatie, maar vrijwel niet op de verbinding met maatschappelijke opgaven en de samenwerking met stakeholders in de samenleving. Empirisch wetenschappelijk onderzoek laat daarnaast zien dat in externe contacten vaak voor de gebaande paden wordt gekozen, en het niet vanzelfsprekend is dat overheden met een diverse en representatieve groep van samenwerkingspartners aan tafel gaan. Ook hier komen de conflicterende waarden die inherent zijn aan publiek leiderschap weer aan het licht. Onze focusgroepen maken bijvoorbeeld inzichtelijk dat een nadruk op inclusie in externe samenwerking ten koste kan gaan van het vermogen om effectief ‘door te pakken’ en resultaten te bereiken. Managers geven daarom aan geregeld een ‘strategische’ in plaats van inclusieve aanpak te hanteren bij het selecteren van samenwerkingspartners. De [bijdrage van Bert Fraussen](#) gaat verder in op de afwegingen die komen kijken bij het aangaan en onderhouden van externe samenwerkingsrelaties.

Effectief leiderschap richt zich meer op processen dan op uitkomsten
Onderzoek naar teamwerk in de publieke sector liet eerder al zien dat excellent presterende teams uitblinken in het hebben van een helder en aansprekend doel (Kuipers & Groeneveld, 2014). Doelen die allemaal bijdragen aan maatschappelijke meerwaarde en waar teamleden bevlogen over zijn. In de samenwerkingsprocessen is alles erop gericht dat aan dat grotere doel wordt bijgedragen. Er zijn

verschillende voorbeelden waaruit blijkt dat teamleden samen de ruimte opzoeken om een stap verder te gaan of belemmeringen weg te nemen die het behalen van het doel in de weg zitten. Het leiderschap van leidinggevendenden is voor deze zogenaamde *high performance teams* heel belangrijk. Alleen laat het onderzoek zien dat leiderschap geen direct verband heeft met de prestaties van het team. Leiderschap is juist belangrijk voor het ontwikkelen van de samenwerking – de teams zorgen daarmee zelf voor het leveren van de prestaties (Kuipers & Groeneveld, 2014).

Deze bevindingen dragen bij aan het inzicht dat leiderschap in publieke organisaties gaat over stimuleren en faciliteren van processen in termen van gedrag, interactie en samenwerking in teams binnen en tussen organisaties, om bij te dragen aan het realiseren van maatschappelijke doelen (vergelijk met de eerdere definitie van Yukl in hoofdstuk 2). Leiderschap betekent dan dat het proces zo ingericht wordt dat het overeenkomstig met de verschillende publieke waarden plaatsvindt. De weg waarlangs is dan minstens zo belangrijk als de uitkomsten alleen.

Publiek leiderschap is procesgericht

Leiderschap dient daarom in mindere mate gericht te zijn op de uitkomst of het resultaat, op het incident of de formele procedure, en in sterkere mate op het ontwikkelen van gedragsprocessen in teams en organisaties en daartussen. Het ontwikkelen van gedeeld en verspreid leiderschap, het geven van ruimte om leiderschap te tonen, en het versterken van de veiligheid en inclusie die medewerkers nodig hebben om ruimte ook daadwerkelijk te nemen, zijn gedragingen die passen in een procesgerichte invulling van publiek leiderschap. Zo creëert leiderschap de organisatiecapaciteit om op duurzame wijze bij

te dragen aan het adresseren van maatschappelijke opgaven. Dit vraagt om een andere kijk op publiek leiderschap binnen de Rijksoverheid. In het afsluitende hoofdstuk bespreken wij de implicaties van dit andere perspectief op leiderschap voor de Rijksoverheid en de Algemene Bestuursdienst.

Expert aan het woord – Bert Fraussen

Het gesprek met de buitenwereld is een vak

‘Oe, daar ligt misschien nog wel iets waar we onszelf meer moeten gunnen om het ook echt te zien als een vak: dat gesprek met de buitenwereld.’

Met het oog op verbindend leiderschap en de uitdagingen die gepaard gaan met het opbouwen en onderhouden van relaties met de buitenwereld, presenteert het onderzoeksrapport van het Leiden Leadership Centre een interessante paradox die ook treffend gevat wordt in bovenstaand citaat. Enerzijds groeit bij beleidsmakers het besef dat duurzame en strategische verbindingen met allerhande actoren en organisaties uit de buitenwereld - burgers, maar net zo goed bedrijven, brancheorganisaties en NGO's - cruciaal zijn om expertise en draagvlak te verwerven. Anderzijds blijven investeringen om deze processen deskundig en structureel aan te pakken beperkt, waardoor medewerkers verantwoordelijk voor externe samenwerking en relatiebeheer vaak de noodzakelijke kennis, ruimte en autonomie ontberen.

Dit is vreemd en verontrustend. Leiderschap naar buiten vereist het maken van cruciale keuzes, met belangrijke implicaties op korte en lange termijn. Medewerkers die hiervoor verantwoordelijkheid dragen, moeten immers antwoorden geven op (minstens) drie cruciale vragen.

Ten eerste de vraag *wie* als een relevante gesprekspartner wordt beschouwd. Regelmatig geldt hier het principe ‘onbekend maakt onbemind’, en vloeien contacten eerder voort uit routine dan vanuit weloverwogen strategische motieven. Bestaande relaties worden hierbij bestendig, met als resultaat dat veel gesprekken plaatsvinden tussen bekenden en gelijkgezinden.

Vervolgens de vraag *waarom* beleidsmakers het gesprek met deze actoren aangaan. Is er behoefte aan expertise, of het aftasten van draagvlak? Zijn dit organisaties die via hun deskundigheid, creativiteit, ervaring of achterban kunnen bijdrage aan structurele en toekomstgerichte beleidsoplossingen? Of liggen ze (mede) aan de basis van het huidige beleid, en is hun denkkader hierdoor eerder gericht op de status quo en incrementele beleidsveranderingen?

Het antwoord op de vragen ‘wie’ en ‘waarom’ zou vervolgens richting moeten geven aan het antwoord op de derde vraag: *hoe* wordt dit overleg georganiseerd, via welke tools of samenwerkingsvorm? Hier beschikt de overheid over een steeds groter wordende toolbox, van internetconsultaties en adviesraden tot rondetafels en co-creatietrajecten, die beleidsmakers echter zelden doelbewust inzetten. Het is bijvoorbeeld voor discussie vatbaar of internetconsultaties effectief leiden tot een meer gelijk speelveld en een grotere diversiteit aan betrokken maatschappelijke actoren.

De antwoorden op deze drie vragen, en de afwegingen die daarbij gemaakt moeten worden, zijn vanuit democratisch en bestuurlijk oogpunt fundamenteel. Het structureel verbeteren van gesprekken met de buitenwereld vereist investeringen, tijd en deskundigheid. Dit vraagt om een herwaardering en professionalisering van medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het opbouwen en onderhouden van deze relaties, en van leidinggevenden die hen zowel autonomie als ondersteuning bieden.

Verder lezen

Fraussen, B., Albareda, A., & Braun, C. (2020). Conceptualizing Consultation Approaches: Identifying Combinations of Consultation Tools and Analyzing their Implications for Stakeholder Diversity. *Policy Sciences*, 53(3), 473-493.

Fraussen, B., & Halpin, D. (2020). Interest Groups, the Bureaucracy, and Issue Prioritization. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*: Oxford University Press.

6 Anders kijken naar publiek leiderschap

Voorbij de dominante zienswijzen

In dit essay laten we zien hoe dominante opvattingen over leiderschap, zoals we die herkennen in zowel de praktijk als de wetenschap, een duurzame bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen in de weg zitten. De focus op formele leiders, veelal aan de top, zit de ontwikkeling van publiek leiderschap zelf in de weg. De veelvormigheid van de vraagstukken, het belang van verschillende publieke waarden tegelijkertijd en de samenleving als actor in het samenspel met de overheid onderstrepen de noodzaak om leiderschap meer te zien als een proces dat op allerlei plekken en niveaus binnen de overheid en daarbuiten getoond, gedeeld en gestimuleerd moet worden. Daarmee ontstaat een andere manier van kijken naar publiek leiderschap met een duidelijkere rol voor maatschappelijke meerwaarde.

Terug naar de bedoeling van de Algemene Bestuursdienst

Het stelsel van de ABD ligt onder vuur. Onder meer naar aanleiding van problemen bij grote uitvoeringsorganisaties staat de legitimiteit van het topmanagement van overheidsorganisaties onder druk. In combinatie met de tamelijk strikte toepassing van het 3-5-7 model en een hoge mate van mobiliteit onder topambtenaren heeft dat ertoe geleid dat de ABD onder het algemeen publiek en in de politiek steeds meer wordt gezien als een banencarrousel of erger: een baantjesmachine voor topambtenaren. Voor een uitgebreide analyse

Ontwikkel leiderschap waar het getoond moet worden; daar waar overheid en samenleving elkaar ontmoeten.

van de werking van het stelsel verwijzen we op deze plaats naar het rapport *Kwaliteit van mobiliteit* (USBO Advies, 2020). En voor inzicht in de maatregelen die daarop genomen zijn naar de desbetreffende Kamerbrief (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021). Wij beperken ons hier tot de betekenis van onze analyse van publiek leiderschap voor de rol van de ABD in de ontwikkeling van (top)ambtelijk leiderschap. Daarvoor is het zinvol terug te keren naar de bedoeling van het stelsel.

Veel van de kritiek na 25 jaar ABD richt zich op de uitwerking van het stelsel zelf, terwijl de doelen die aan het stelsel ten grondslag liggen, actueler zijn dan ooit. Belangrijke doelen waren immers het tegengaan van verkokering, of positiever, het bevorderen van de samenwerking over de grenzen van ministeries en beleidsdomeinen heen, en de professionele ontwikkeling van topambtenaren, in het bijzonder op het gebied van management en leiderschap. Het is dan ook van belang om deze doelen opnieuw centraal te stellen, te reflecteren op wat ze inhouden in het licht van onze analyse van publiek leiderschap en hoe ze op een duurzame manier gerealiseerd kunnen worden.

Leidinggeven aan leiderschap

Maatschappelijke problemen integraal en duurzaam aanpakken vraagt om verspreid en gedeeld leiderschap, dat wil zeggen om het delegeren van leiderschap en het versterken van de verbindingen tussen formeel en informeel leiderschap binnen en tussen overheidsorganisaties. Dat is de kern van onze analyse. Het mobiliseren van de expertise en

creativiteit binnen en buiten de overheid is nodig voor het oplossen van maatschappelijke problemen. En dat betekent leiderschap ontwikkelen daar waar het getoond moet worden, namelijk daar waar overheid en samenleving elkaar ontmoeten. Door ruimte en vertrouwen te geven lager in de organisatie, wordt het vermogen vergroot om in te spelen op vraagstukken in de samenleving en vinden de ervaringen van burgers makkelijker hun weg omhoog in de organisatie. Dat proces verloopt dan van onderop en van binnenuit. En veel minder van bovenaf via druk van buiten in het samenspel tussen media en politiek.

Leiderschapsontwikkeling gaat dan ook de hele organisatie aan en vindt plaats op alle niveaus. De ambtelijke top heeft daarin een belangrijke rol, namelijk het leidinggeven aan leiderschap. Dat wil zeggen leiderschap verspreiden (het verdelen, activeren en stimuleren van leiderschapsgedrag) en delen (het afstemmen van leiderschapsrollen en stimuleren van samenwerking in leiderschap). Wat bedoelen we daarmee?

Leiderschapsontwikkeling op alle niveaus ...

We grijpen daarvoor terug op het onderscheid in de drie richtingen waarin leiderschap zich afspeelt. *Naar binnen* betekent leidinggeven aan leiderschap werk maken van leiderschapsontwikkeling van laag tot hoog in de organisatie en van de condities die dat mogelijk maken. Sociale veiligheid is een cruciale voorwaarde voor medewerkers om leiderschap te tonen. *Naar buiten* betekent leidinggeven aan leiderschap het mogelijk maken van externe samenwerking op lagere niveaus in de organisatie, ook wanneer deze de bestuurstafels nog niet

heeft bereikt. Het is van belang om aandacht te hebben voor de rolverdeling tussen niveaus voor het laten slagen van interorganisationele samenwerking en samenwerking met maatschappelijke en private organisaties. *Naar boven* betekent leidinggeven aan leiderschap de ruimte bewaken voor samenwerking en diverse expertise mobiliseren en laten doorklinken in ambtelijk advies.

... is een strategische opdracht voor topambtelijk leiderschap

Concentreren we ons op de ABD-doelgroep, dan is een belangrijke strategische opdracht het vormgeven van verspreid en gedeeld leiderschap. De ontwikkeling van leiderschap bij anderen wordt daarmee toegevoegd aan het repertoire van topambtelijk vakmanschap. Het vraagt om de uitwerking van de visie op welk leiderschapsgedrag nodig is en ontwikkeld moet worden, wat dat betekent voor de verdeling van leiderschapsrollen en gedrag (verspreid leiderschap) en hoe leiderschap onderling wordt afgestemd (gedeeld leiderschap). Dit vanzelfsprekend in samenhang met de visie op de bijdrage van de eigen organisatie of organisatieonderdeel aan de grotere opgave. Alleen door werk te maken van leiderschapsontwikkeling op alle niveaus kunnen overheidsorganisaties lerende organisaties worden.

Gedeeld leiderschap leidt tot een andere blik op 'fit'

In de werving en selectie van ABD-managers ligt veel nadruk op de persoon en op de *person-job fit* (USBO Advies, 2020). Dat kan leiden tot de gedachte dat leiderschapscompetenties geconcentreerd moeten zijn in één persoon. Het leiderschapsrepertoire dat in de nieuwe visie

op publiek leiderschap wordt beschreven, is omvangrijk (Frequin, 2021b), maar niet iedereen hoeft alles te beheersen. Kijken we immers naar leiderschap als een gedeeld en collectief proces, dan wordt de vraag welke bijdrage iemand daaraan kan leveren. Bij het onderzoeken van de *person-environment fit* zou de bijdrage van een kandidaat aan het leiderschapsrepertoire en het belang daarvan voor het realiseren van de opgave dan ook een centrale rol moeten spelen.

Leiderschapsopgave voor de lange termijn

De worsteling met de verdeling van de aandacht over de lange en de korte termijn kwam veelvuldig aan de orde in onze focusgroepen. Alle deelnemers benadrukten het belang van tijd inruimen voor reflectie en voor het gesprek over doelen op lange termijn en de duurzaamheid van de instrumenten om die te bereiken. Tegelijk staat die ruimte geregeld onder druk, omdat er op korte termijn gehandeld moet worden, brandjes geblust, reputaties gered. Een crisis op korte termijn bezweren wordt gewaardeerd en is zichtbaar. Werken aan doelen op de lange termijn is minder direct zichtbaar en kan soms betekenen dat je op korte termijn problemen maakt.

Aandacht voor de lange termijn vraagt om een andere rol van de overheid en haar ambtenaren dan de samenleving door acute crises leiden. Voor het duurzaam bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen zijn gerichtheid op verbetering van de leiderschapsprocessen binnen en tussen organisaties en de interactie met de samenleving van belang. Mensen toerusten en stimuleren om in gezamenlijkheid hun bijdrage te leveren: dat is de leiderschapsopgave van nu en in de toekomst.

Literatuur

- Algemene Bestuursdienst (2016). *Visie op Publiek Leiderschap*. Den Haag.
- Ashikali, T., Groeneveld, S., & Kuipers, B. (2020). The Role of Inclusive Leadership in Supporting an Inclusive Climate in Diverse Public Sector Teams. *Review of Public Personnel Administration*.
- Avolio, B. J., Walumbwa, F. O., & Weber, T. J. (2009). Leadership: Current Theories, Research, and Future Directions. *Annual Review of Psychology*, 60(1), 421-449.
- Carson, J. B., Tesluk, P. E., & Marrone, J. A. (2007). Shared Leadership in Teams: An Investigation of Antecedent Conditions and Performance. *Academy of Management Journal*, 50(5), 1217-1234.
- Dinh, J. E., Lord, R. G., Gardner, W. L., Meuser, J. D., Liden, R. C., & Hu, J. (2014). Leadership Theory and Research in the New Millennium: Current Theoretical Trends and Changing Perspectives. *The Leadership Quarterly*, 25(1), 36-62.
- Edmondson, A. C. (2018). *The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth*. John Wiley & Sons.
- Frequin, M. (2021a). *Reisverslag Visie op Leiderschap*. Den Haag: ABD.
- Frequin, M. (2021b). *Kompas voor publiek leiderschap. Visie op wenselijke leiderschapsrichtingen*. Den Haag: ABD.
- Groeneveld, S. M. (2019). Balanceren en Experimenteren. *Wetenschap en Praktijk van Publiek Management. Bestuurskunde*, 28(2), 67-74.
- Gronn, P. (2002). Distributed Leadership as a Unit of Analysis. *The Leadership Quarterly*, 13(4), 423-451.
- 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.
- 't Hart, P. & L. Tummers (2019). *Understanding Public Leadership*. London: Red Globe Press.
- Kuipers, B. S. & Groeneveld, S. M. (2014). *De Kracht van High Performance Teams*. Mediawerf.
- Leiden Leadership Centre (2021a). *Deelrapportage: Wetenschappelijke Literatuurstudie Publiek Leiderschap*.
- Leiden Leadership Centre (2021b). *Deelrapportage: Empirische Studie Publiek Leiderschap*.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021, 9 december). *Voortgang Maatregelen naar Aanleiding van het USBO-Rapport over de Algemene Bestuursdienst* [Kamerstuk 31490-410].
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nembhard, I. M., & Edmondson, A. C. (2012). Psychological Safety. In K. S. Cameron & G. M. Spreitzer (Eds.), *The Oxford Handbook of Positive Organizational Scholarship* (pp. 491-504). Oxford University Press.

Oc, B. (2018). Contextual Leadership: A Systematic Review of How Contextual Factors Shape Leadership and its Outcomes. *The Leadership Quarterly*, 29(1), 218-235.

Overleg van Secretarissen-Generaal (12 april 2021). *SGO brief 12 april: Brief van de Secretarissen-Generaal aan de Informatie dhr. Tjeenk Willink*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Pearce, C. L. (2004). The Future of Leadership: Combining Vertical and Shared Leadership to Transform Knowledge Work. *Academy of Management Perspectives*, 18(1), 47-57.

Porter, L. W., & McLaughlin, G. B. (2006). Leadership and the Organizational Context: Like the Weather? *The Leadership Quarterly*, 17(6), 559-576.

Putters, K. (4 november 2021). *Nieuwe Bestuurscultuur Begint bij Herijking van het Sociaal Contract* [Van Slingelandtlesing]. Den Haag.

Schmidt, J. E. T., Kuipers, B. S., Groeneveld, S., Fraussen, B., Ashikali, T., Laterveer, H. & Slooff, A. (2019). *Publiek Leiderschap en Maatschappelijke Meerwaarde*. Leiden Leadership Centre.

Shamir, B. (1999). Leadership in Boundaryless Organizations: Disposable or Indispensable? *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8(1), 49-71.

Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen Balie en Beleid*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de Overheid Crises aan: Waarom het Belangrijk is om Groter te Denken en Kleiner te Doen*. Amsterdam: Prometheus.

USBO Advies (2020). *Kwaliteit van Mobiliteit – de Werking van de Algemene Bestuursdienst*. Utrecht: USBO.

Van Noort, W., Groeneveld, S., Van der Hoek, M., Schalk, J., & Van der Voet, J. (Eds.) (2018). *Publiek Management*. Bussum: Coutinho.

Van der Hoek, M., Groeneveld, S., & Beerkens, M. (2021). Leadership Behavior Repertoire: An Exploratory Study of the Concept and Its Potential for Understanding Leadership in Public Organizations. *Perspectives on Public Management and Governance*, 4(4), 363-378.

Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & M. Van Twist (2015). *Sedimentatie in Sturing. Systeem Brengen in Netwerkend Werken door Meervoudig Organiseren*. Den Haag: NSOB.

Yukl, G. (2012). Effective Leadership Behavior: What We Know and What Questions Need More Attention. *Academy of Management Perspectives*, 26(4), 66-85.

Bijlage: Projectteam onderzoeksproject ‘Visie op Leiderschap’

Projectteam Leiden Leadership Centre:

Prof. dr. Sandra Groeneveld

Dr. Ben Kuipers

Dr. Joris van der Voet

Suzanne Kolvoort

Alicia Slooff, MSc.

Expertteam Leiden Leadership Centre:

Dr. Tanachia Ashikali

Prof. dr. Arjen Boin

Dr. Johan Christensen

Dr. Bert Fraussen

Prof. dr. Zeger van der Wal

Klankbordgroep:

Prof. dr. Arnold Bakker – Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr. Janka Stoker – Rijksuniversiteit Groningen

Prof. dr. Jet Bussemaker – Universiteit Leiden

Prof. mr. dr. Erwin Muller – Universiteit Leiden

Dr. Mads Leth Felsager Jakobsen – Aarhus University
(Denemarken)

Dr. Caroline Howard Grøn – Aarhus University (Denemarken)

Prof. dr. Jean Hartley – Open University (Verenigd Koninkrijk)

Prof. dr. Rick Vogel – Hamburg University (Duitsland)

Prof. dr. Malcolm Higgs – Southampton University (Verenigd
Koninkrijk)