



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Hoe moeten we bijzondere context van publiek leiderschap zien?

Bussemaker, J.; Groeneveld, S; Kuipers, B; Voet, J. van der

### Citation

Bussemaker, J. (2022). Hoe moeten we bijzondere context van publiek leiderschap zien? In S. Groeneveld, B. Kuipers, & J. van der Voet (Eds.), *Anders kijken naar publiek leiderschap*. Leiden: Leiden Leadership Centre. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3494129>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3494129>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

### 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

Er heerst een klassiek beeld over de leiderschapsrol van de ambtelijke top.

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.

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.

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

#### *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.