

Nieuw Publiek Leiderschap

Topambtelijk leiderschap in tijden van verandering

In opdracht van Bureau Algemene Bestuursdienst
door: Nikol Hopman, met medewerking van Caspar van den Berg



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Universiteit Leiden
Campus Den Haag

Contents

Inleiding	2
I. Het begrip publiek leiderschap in de tijd: een conceptueel denkraam	4
1.1 De ontwikkeling van het begrip leiderschap, een historisch overzicht	4
1.2 Een conceptueel denkraam voor publiek leiderschap	8
II. De context van topambtelijk leiderschap in de tijd: trends en veranderende rolconcepties.....	12
2.1 Maatschappelijke trends en veranderingen in de Rijksoverheid	12
2.2 Publiek leiderschap in een Rijksoverheid in verandering.....	14
2.2 Veranderende rolconcepties voor topambtelijk leiderschap.....	18
III. Leiderschap in vergelijking: benchmarks en inspiratie	22
3.1 In vergelijking: de betekenis van leiderschap binnen de Rijksdienst	22
3.2 Internationale vergelijking: topambtelijk leiderschap in Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Australië	26
3.2.1 Topambtelijk leiderschap in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Australië: het kader	26
3.2.2 De betekenis van topambtelijk leiderschap in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Australië.....	27
3.2.3 Topambtelijk leiderschap in een veranderende context: de bouwstenen in praktijk	29
3.3 In vergelijking: leiderschap in het bedrijfsleven (KPN, KLM en Nudge)	31
3.3.1 Leiderschap in een omgeving in verandering: KPN	31
3.3.2 Leiderschap voor een organisatie in verandering: KLM	32
3.3.3 Leiderschap in een netwerkorganisatie: NUDGE	33
IV. Publiek leiderschap in de 21 ^e eeuw: naar een visie op topambtelijk leiderschap	35
4.1. Topambtelijk leiderschap voor de toekomst: in dienst van de maatschappelijke opgave	35
4.2. Conclusies: noties voor topambtelijk leiderschap in de toekomst	37
4.3. Aanbevelingen voor topambtelijk leiderschap in de toekomst	39
Slotwoord	40
Bijlage 1	41
Over de auteurs.....	42
Literatuur.....	43
Eindnoten	45

Inleiding

Leaders have two jobs: handling today's issues and getting ready for the future.

(Rosabeth Moss Kanter)

Publiek leiderschap spreekt tot de verbeelding en is aan verandering onderhevig in de tijd. De metafoor van de caleidoscoop doet daarbij opgeld: hoe je kijkt, bepaalt wat je ziet.

In opdracht van de Directeur-Generaal Bureau Algemene Bestuursdienst deed het Leiden Leadership Centre van Universiteit Leiden – Campus Den Haag onderzoek naar de staat van publiek leiderschap. Doel van het onderzoek is om bouwstenen aan te reiken ter reflectie en inspiratie, om daarmee bij te dragen aan een toekomstbestendige visie op topambtelijk leiderschap in de Rijksdienst.

Dit document biedt u een overzicht in vogelvlucht van de verschillende begrippen van leiderschap en een schets het landschap van leiderschap in de tijd. Naast deze panorama-foto treft u een aantal detailfoto's van 'het nu' met verschillende contexten in close-up. We zoomen daarmee afwisselend uit en in, het leiderschapslandschap overziend en in detail specifieke contexten onderzoekend.

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 biedt u een conceptueel kader voor publiek leiderschap. Daarbij plaats ik het denken over leiderschap in de tijd. Vervolgens schetst Caspar van den Berg in hoofdstuk 2 de veranderingen in de organisatie van de Rijksdienst en de trends in de samenleving. De ontwikkeling van publiek leiderschap, in het bijzonder topambtelijk leiderschap, bestaat immers niet in het luchtledige, maar wordt bepaald en is bepalend voor de context. We gaan daarbij in op het samenspel tussen topambtelijk leiderschap en de politiek. In een voortdurend veranderende omgeving, zowel binnen als buiten de Rijksdienst, en de daarmee gepaard gaande wisselende rolconcepties voor topambtenaren.

Deze eerste twee hoofdstukken leveren in totaal vier bouwstenen op. Hoofdstuk 3 maakt inzichtelijk, aan de hand van vergelijkende analyse, hoe deze bouwstenen kunnen worden toegepast. Wij beschrijven en analyseren leiderschap in verschillende contexten. Daarbij ga ik allereerst nader in op bestaande concepten van leiderschap binnen de Rijksdienst, bij de Algemene Bestuursdienst en de verschillende departementen. Ten tweede analyseert Caspar van den Berg een drietal voorbeelden uit het buitenland: wat is de betekenis en de visie op topambtelijk leiderschap in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Australië? Ten derde beschrijf ik een drietal benchmarks uit het bedrijfsleven (KPN, KLM en Nudge). Daarbij wordt zichtbaar hoe veranderingen in de omgeving en de organisatie van invloed zijn op een veranderende betekenis van leiderschap. Tot slot verwoord ik op in hoofdstuk 4 een aantal observaties en aanbevelingen voor toekomstig topambtelijk leiderschap voor de Rijksdienst.

Ons motto is: 'leadership is a journey' en 'the map is not the terrain'¹. Dit onderzoek biedt u dan ook geen blauwdruk en u vindt hier niet hét recept voor goed leiderschap. Dit document is niet bedoeld als eindstation, maar meer als 'instapstation' en inspiratiebron. Met de analyse en daarop gebaseerde bouwstenen beoog ik bij te dragen aan een vruchtbare uitwisseling van beelden, ideeën, rollen en dromen over een toekomstbestendige en aansprekende visie op topambtelijk leiderschap. Daarbij ligt de focus in het onderzoek op topambtenaren in de Rijksdienst (ABD niveau).

In bijlage treft u een korte beschrijving van de achtergrond en ervaring van de leden van het onderzoeksteam. Bij de analyse en interpretatie van de gesignaleerde trends heb ik dankbaar gebruik gemaakt van een wetenschappelijk klankbord, bestaande uit prof dr Keith Grint, prof dr Frits van der Meer en prof dr Jouke de Vries.

Wij wensen u een goede reis en zijn benieuwd naar uw bevindingen!

Nikol Hopman, Leiden Leadership Centre

Universiteit Leiden – Campus Den Haag

I. Het begrip publiek leiderschap in de tijd: een conceptueel denkraam

As a dancer you can't see the patterns of the dance. To discern the patterns you have to get to the balcony.
(Ronald Heifetz)

Iedere tijd vraagt zijn eigen leiders en leiderschap. Wij nemen u in dit hoofdstuk graag mee naar het spreekwoordelijke balkon. Op basis van de leiderschapsliteratuur schetsen wij in vogelvlucht een overzicht van het landschap van leiderschap. Daarbij plaatsen wij de verschillende theorieën en inzichten uit wetenschappelijk onderzoek in de tijd. Vervolgens reiken wij als conceptueel denkraam een tweetal bouwstenen met behulp waarvan een onderbouwde visie op topambtelijk leiderschap in de Rijksdienst gevormd kan worden.

1.1 De ontwikkeling van het begrip leiderschap, een historisch overzicht

Het denken over leiderschap startte vanuit aandacht voor de persoon, de held, de Grote Leider. Opkomst met name na de Tweede Wereldoorlog, maar ook al (veel) eerder bij de Grieken en de Romeinen en ook in de Oosterse context. De aandacht was daarbij gericht op de Great Man, inderdaad nagenoeg altijd een man en meestal (ook) een militair leider. Voorbeelden zijn Alexander de Grote, Napoleon en Churchill. De theorievorming van dit type leiderschap wordt aangeduid met de 'Great Man Theory' (Carlyle, Stogdill, 1948). De aanname is dat leiders geboren worden: je hebt het of je hebt het niet. Het onderzoek naar leiderschap richt zich in eerste instantie vooral op 'wat (aangeboren) eigenschappen van leiders zijn': deze benadering wordt wel de Traits Approach genoemd. In termen van kenmerken gaat het dan onder andere over: intelligentie (en analytisch vermogen), zelfvertrouwen, vastberadenheid, integriteit en sociale vaardigheden (extravert en communicatief). Daarnaast blijken fysieke en sociale kenmerken van belang. Uit onderzoek komt naar voren dat leiders (nog steeds) bovengemiddeld vaak man zijn, blank, lang en van goede komaf.

Maar: Traits zijn moeilijk meetbaar en belangrijker nog: ze blijken weinig zeggend over leiderschapssucces in de praktijk. De aandacht in het onderzoek naar leiderschap verschuift naar 'wat leiders (moeten) kunnen'. Hiertoe wordt gekeken naar de vaardigheden (Skills). De centrale onderzoeksvraag luidt dan: welke vaardigheden en competenties maken een leider effectief? (Katz, 1955). Ook in deze benadering staat de persoon van de leider centraal. Een belangrijk verschil met de Traits Approach is dat echter dat Skills kunnen worden aangeleerd en ontwikkeld. Leiderschap wordt daarmee ontwikkelbaar. Een hele reeks aan gewenste en vereiste vaardigheden, competenties en bijbehorende profielen komt opⁱⁱ. 'Kenniss' wordt daarbij ook als een van de Skills (competenties) beschouwd. In het verlengde van deze benadering staat de ontwikkeling van persoonlijk leiderschap, met de zeven (later aangevuld tot acht) eigenschappen van persoonlijke effectiviteit van S. Covey als een van de meest bekende beschrijvingen (1989). Interessant is de bredere insteek, die S.M.R.Covey, de zoon van S. Covey, bijna twintig jaar later kiest om leiderschap te duiden, niet alleen op het niveau van het individu maar ook op het niveau van de organisatie en de samenleving (2006). Hij onderscheidt zowel 'Character (attitude en talent)' als 'Competence (knowledge, skill en style)' en kent in aanvulling centrale waarde toe aan vertrouwen, integriteit en 'congruence' (geloofwaardigheid).

Maar ook hiermee zijn we er nog niet. Traits en skills geven inzicht, maar nog geen overzicht. Het onderzoek concentreert zich vervolgens (ook) op leiderschapsstijlen en gedrag: de aandacht gaat uit naar wat leiders doen. In de gedragstheorie ('Behaviourism') wordt een tweetal leiderschapsstijlen onderscheiden: een primaire gerichtheid op de taak of een gerichtheid op de mens (Blake&Mouton, 1964/1978). Belangrijk is het om te constateren dat hier nog steeds de persoonlijke kwaliteiten van de leider centraal staan, los van de situatie en de context.

In het kader van leiderschapsstijlen wordt ook het verschil onderscheiden tussen Theory X en Theory Y, twee verschillende mensbeelden van leidinggevend, waaruit een gewenste verhouding ten opzichte van ondergeschikten voortkomt. Leiders die Theory X aanhangen, gaan uit van werknemers die door externe prikkels gestimuleerd moeten worden en van nature geneigd zijn tot luiheid en laksheid. Daarom zijn controlemechanismen en sancties nodig. Leiders die vanuit een Theory Y mensbeeld vertrekken, vertrouwen erop dat medewerkers intrinsiek gemotiveerd zijn en graag eigen verantwoordelijkheid nemen voor hun taken. Hier is de stijl van de leider gericht op faciliteren en begeleiden. Het gehanteerde mensbeeld van de leidinggevende is daarmee bepalend voor de toegepaste leiderschapsstijl en de bejegening van ondergeschikten, ongeacht hoe dezen zich daadwerkelijk gedragen.

Inzicht in de persoonlijke kwaliteiten van leiders (traits, skills en styles) blijkt echter nog steeds niet veel te zeggen over de kans op daadwerkelijk succes in de praktijk. Wat maakt leiderschap nu effectief in verschillende soorten situaties? Hier gaat het om bij de Situationele aanpak (Hersey&Blanchard, 1969). Uitgangspunt is dat verschillende situaties een verschillende leiderschapsstijl vereisen. Hierbij gaat het om respectievelijk een directieve versus een ondersteunende stijl van leidinggeven. De daadwerkelijke capaciteiten en attitude (commitment) van de medewerkers worden nu wel degelijk meegenomen (in tegenstelling tot hierboven beschreven styles approach): wat kunnen zij en wat hebben zij nodig?. De stijl varieert daarbij weer op de assen de taak en de relatie (vergelijk de styles approach).

Breder dan de situational approach is de Contingency Theory (Fiedler, 1964, 1974). Stijl wordt hierbij in verband gebracht met de bredere context waarbij de leiderschapsstijl wordt gekoppeld aan wat in een concrete situatie gevraagd wordt. Er worden drie variabelen onderscheiden: de relatie tussen de leider en de medewerkers; de structuur van de taak; en de machtspositie. Er is daarbij nog steeds sprake van twee assen, waarop de stijlen variëren: de taak en de relatie. Belangrijk is om te constateren dat leiderschap dus wordt opgevat als hetgeen een leidinggevende doet.

Een verdere uitwerking van de relatie tussen leider en ondergeschikten is de Leader Member Exchange Theory (LMX), waarin de leider met iedere individuele medewerker een eigenstandige relatie heeft, variërend naar wat gegeven de taakvolwassenheid, de motivatie en de capaciteiten van een bepaalde medewerker het beste werkt (Graen, 1976; Uhl Bien, 1995).

In relatie tot leiderschap is ook de notie van macht, gezag en autoriteit aan verandering onderhevig. Belangrijk voor het ambtelijk leiderschapsbegrip is het werk van Weber. Hij beschrijft gezag als een bijzondere vorm van macht, namelijk macht, die gelegitimeerd is. Het gaat hierbij om een begrip van macht en gezag, waarbij er de bereidheid en/of een belang bestaat om zich te voegen naar de leider. De legitimatie van macht en gezag kan gebaseerd zijn op verschillende legitimizeitsbronnen. Hieronder schetsen wij een overzicht van typen gezag en bronnen van legitimiteit, zoals door Weber onderscheiden.

Type gezag	Legitimiteitsbron
Traditioneel gezag	de leider wordt geaccepteerd omdat deze macht er altijd zo is geweest en uitgeoefend (traditie, oudere gewoonte)
Charismatisch gezag	de leider wordt aanvaard op grond van uitzonderlijke, afstralende kwaliteit van de machthebber (de leider en diens charisma)
Legaal-rationeel gezag	de leider wordt aanvaard omdat zij bevoegd, overeenkomstig geldend recht wordt uitgeoefend.
Functioneel gezag	de leider wordt aanvaard op grond van gebleken functionele deskundigheid (als de leider zich in zijn functie zakelijk/deskundig heeft 'waargemaakt')

Tabel 1. Bron: Van Braam, 1986

In de praktijk sluiten de verschillende typen van gezag elkaar vanzelfsprekend niet uit, en wordt gezag uitgeoefend op grond van een combinatie van meerdere van deze bronnen. Historisch gezien is een zekere verschuiving van het relatieve belang van de verschillende legitimiteitsbronnen waarneembaar. In pre-geïndustrialiseerde samenlevingen speelt traditioneel gezag een belangrijke rol, gebaseerd op dynastieke afkomst en/of goddelijke zegen, met de rationalisering van de samenleving die in de westerse wereld samenviel met de industrialisatie, urbanisatie en emancipatie van de massa, onttoverde ook het traditionele gezag van de oude leiders. Deze demystificatie werd toen gecompenseerd door een toename van legaal-rationeel gezag, en als verbijzondering daarvan door een toename van functioneel gezag.

Voortbouwend op Weber, onderscheidt Van Braam vervolgens verschillende typen van leiderschap en stijlen. In onderstaand overzicht geven wij de leiderschapsfocus, het type leiderschap en de bijbehorende stijl aan.

Leiderschapsfocus	Type leiderschap	Bijbehorende stijl
Bron van gezag	Charismatisch leiderschap	in sterke mate persoonlijk en drijvend op uitzonderlijke persoonlijke kwaliteiten van de leider
	Bureaucratisch leiderschap	in sterke mate formeel en onpersoonlijk steunend op rationaliteit en legaliteit
Besluitvormingsstijl	Autocratisch leiderschap	in sterke mate persoonlijk, solistisch, onberekenbaar, met weinig oog voor het interne organisatiegebeuren, voor de continue informatie van ondergeschikten en voor medezeggenschap van de lagere gezagsechelons
	Democratisch leiderschap	in sterke mate gebaseerd op samenwerking, op inspraak en medezeggenschap van ondergeschikten, berekenbaar en humaan.
Wendbaarheid	Statisch leiderschap	weinig geneigd tot initiatief en verandering
	Dynamisch leiderschap	in sterke mate persoonlijk, veranderings- en innovatiegericht

Tabel 2. Vrij naar: Van Braam, 1986

Een andere benadering van het begrip machtⁱⁱⁱ in relatie tot publiek leiderschap is om te kijken naar de bronnen van macht en invloed. Hierbij worden vijf soorten onderscheiden, in toenemende mate van ongelijkheid. Volgers identificeren zich graag met de leider ('referent power'); vertrouwen op diens deskundigheid ('expert power'); als ondergeschikten erkennen zij de formele status en juridische positie ('legitimate power'); conformeren zich om in aanmerking te komen voor een beloning ('reward power'); en in de minst vrijblijvende vorm wordt dwang op hen uitgeoefend ('coercive power').

In de periode sinds de jaren 60-70 zien we dat gezag steeds meer onder druk komt te staan: het voorheen vanzelfsprekende gezag van elites, professies en instituties wordt ter discussie gesteld. Deze ontwikkeling wordt door 't Hart aangeduid als '*boter-bij-de-vissamenleving*'. Hierin is gezag afhankelijk geworden van de tevredenheid onder burgers, die zich constant afvragen: 'What have you done for us lately?' ('t Hart, 2012, p.24).

Het interessante is dat charismatisch gezag een vorm van gezag is die in alle tijden en contexten een steunpilaar onder leiderschap biedt. Maar ook hierin zien we variatie door de tijd heen: waar in veel westerse landen gezag dat gebaseerd is op positie en functie in toenemende onder druk is komen te staan sinds de jaren 60-70, stijgt de laatste jaren het belang van charismatisch gezag. Aandacht voor authenticiteit komt op. Het gaat dezer dagen bij publiek leiderschap om herkenbare echtheid en om geloofwaardigheid, en daarmee om gezag dat verdiend moet worden en je gegund moet zijn, telkens weer opnieuw. Hiermee samenhangend zijn de persoonlijke kwaliteiten van de leider, in plaats van de formele positie, weer meer in beeld. Niet zozeer op zichzelf staand (Great Man), maar meer in relatie tot anderen.

Baanbrekend voor het denken over charisma en leiderschap is het concept van Transformational Leadership van McGregor Burns (1978). Daarbij gaat het niet om een eenrichtingsrelatie van leider naar ondergeschikte ('transactional'), maar draait het om tweerichtingsverkeer met de nadruk op verandering en ontwikkeling van de volgers en om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van leiders en volgers in het realiseren van fundamentele verandering. Het concept 'macht' betekent in dit kader niet zozeer het bereiken van individuele doelen door leiders, maar veel meer 'het bevorderen van collectieve, gemeenschappelijk doelen door zowel leiders als volgers.'

In het denken over leiderschap ontstaat een toenemende aandacht voor *leiderschap als een relatie*. In dat kader is het concept van dienend leiderschap van belang ('servant leadership', Greenleaf, 2004). De relatie tussen de leider en de volgers is hierbij als het ware omgedraaid: de leider is dienstbaar aan degenen die geleid worden. 'To lead people is to walk behind them.' (Lao Tzu, zie ook: 'quiet leadership', Mintzberg, 2004).

De nadruk in het onderzoek naar leiderschap verschuift *van de leiders naar ook de volgers* (Kellerman; Lipman Blumen). Er is een verder toenemende aandacht en verbreding in het onderzoek naar leiderschap als relatie (S. Ospina&Uhl-Bien, 2013). Het gaat om *collectief leiderschap*. Voor het relationele aspect van leiderschap worden in de (Engelstalige) literatuur verschillende termen naast elkaar gebruikt: collective, shared, distributed of collaborative leadership.

De laatste jaren groeit het besef dat ook daarmee leiderschap nog onvoldoende begrepen en te zeer begrensd is. 'It is not possible to analyse leaders in the absence of followers or contexts.' (Grint, 2010). *Het belang van de context*, de omgeving waarin leiderschap zich manifesteert, krijgt een

prominentere plaats. Vaak wordt hier ook de verbinding gelegd met een toenemende verwevenheid en daardoor complexiteit van vraagstukken (complexity theory, Uhl Bien) en 'wicked problems' (Weick 2002, Grint 2007/10, e.a.). En 'all meaning is context bound.', aldus Wilber (2000).

Aandacht voor wat leiderschap betekent in een complexe en dynamische werkelijkheid ('t Hart spreekt van 'turbulentie') en hoe om te gaan met onzekerheid en onderlinge tegenstrijdigheden is er vanuit verschillende disciplines. Daarbij gaat het onder andere om 'lerend' leiderschap (Senge) en 'adaptief' leiderschap (Heifetz). Het belang van observeren en signaleren, sensitief zijn en in staat zijn ontwikkelingen te duiden ('sensing' en 'presencing') wordt in verschillende publicaties krachtig verwoord (Scharmer, Heifetz, Kahane). Een bijbehorende term is 'emergent' leadership (Scharmer, 2007), dat zich lastig laat vertalen. Het gaat om 'opkomend leiderschap' of toekomstgericht leiderschap. In dit verband is het interessant om ook het concept van 'onzichtbaar' leiderschap ('invisible leadership', Hickman&Sorensson, 2014) te benoemen: het gedeelde doel is de leider'. Nieuw is daarnaast een groeiende aandacht voor leiderschap in netwerken en zelfs het bestempelen van 'het netwerk als de leider(s)', geïnspireerd op de nieuwe technologische mogelijkheden van ICT en internet (Baker, 2014). De enorme vlucht van sociale media als bron van informatie en communicatie biedt real-time mogelijkheden voor beïnvloeding en mobilisatie van aandacht en daadkracht op ongekenne schaal.

1.2 Een conceptueel denkraam voor publiek leiderschap

The question of what is leadership is unanswerable because it is not possible to analyze leaders in the absence of followers or contexts. (...) It is therefore not how many competencies you can tick off on your CV that makes you a successful leader, for these are inevitable decontextualized. (...) Competencies then are often essentially related to an individual, yet leadership is necessarily a relational phenomenon.

(Grint, 2010)

Er zijn vele manieren om naar leiderschap te kijken en we zien in de theorie en in de praktijk een grote variëteit aan verschillende definities. Belangrijker dan tot nog weer een nieuwe enige echte definitie te komen is het om ons te realiseren dat er veel verschillende concepten en begrippen van leiderschap in omloop zijn. De metafoor van de caleidoscoop doet daarbij opgeld: hoe je kijkt, bepaalt wat je ziet. Op basis van bestudering en analyse van de leiderschapsliteratuur onderscheiden wij een viertal clusters van begrippen van wat onder leiderschap verstaan wordt. Het gaat daarbij om leiderschap als persoonlijke kwaliteit, leiderschap als positie, leiderschap als proces en leiderschap als richtinggevend doel (purpose). Hieronder lichten we de verschillende concepten nader toe.

Leiderschap kan worden geduid met de focus op het individu, de mens, ofwel: de persoon van de leider (het 'wie'). Dit wordt ook wel aangeduid met persoonlijk of informeel leiderschap. Hier gaat het om charisma en authenticiteit, om inspiratie en natuurlijk overwicht. De 'Traits Approach' past in dit begrippenkader: leiderschap als aangeboren persoonlijke kwaliteit. Maar ook de skills approach gaat uit van de persoon van de leider, waarbij de onderliggende overtuiging is dat leiderschap aan te leren en te trainen is en de waarde van leiderschapsontwikkeling wordt onderkend.

Een andere manier om leiderschap te duiden is om de *formele positie* (het 'waar') als vertrekpunt te nemen: leiderschap wordt dan gekoppeld aan waar iemand zich in een organisatie bevindt, het individu als functionaris. Het gaat dan om het feit dat iemand leidinggevende verantwoordelijkheid draagt: leiderschap staat gelijk aan leidinggeven. In de termen van Weber gaat het hier om een combinatie van legaal-rationeel en functioneel gezag.

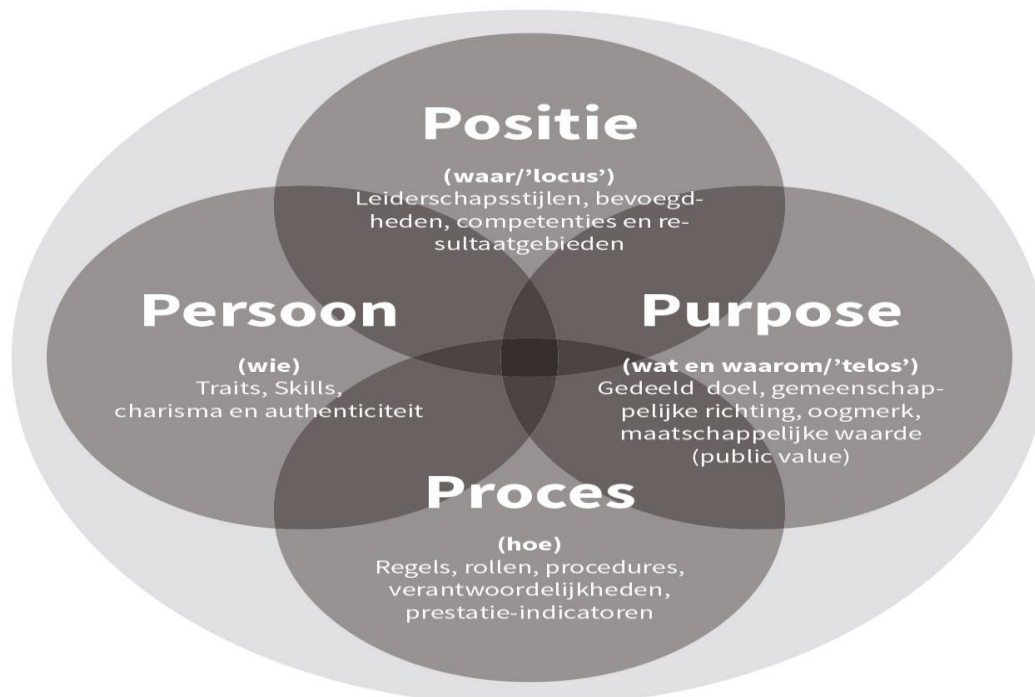
Een derde invalshoek, die de laatste jaren meer nadruk heeft gekregen, is de *focus op het proces* (het 'hoe'): de rollen en regels, procedures en formele verantwoordelijkheden. Hierbij gaat het om de institutionele infrastructuur: de organisatie en het grotere systeem, om leiderschap in ketens en institutionele arrangementen (ref. Wesseling). De leider wordt in dit kader ook wel beschouwd als regisseur.

De vierde invalshoek, die wij onderscheiden, is gericht op de beoogde impact en het grotere doel van leiderschap, waarvan de leider (mede) de vertolker is. Het gaat hier om *leiderschap met oogmerk* (het 'wat en waarom'). Zie bijvoorbeeld: 'leadership for a common purpose' (McGregor Burns), 'leadership for the common good' (Crosby). Het uiteindelijke doel is richtinggevend en leidend. Sommigen gaan, zoals we hierboven zagen, nog een stap verder en beschouwen het doel als de (onzichtbare) leider (Sorensson, 2013).

De vier clusters van begrippen van publiek leiderschap hebben wij vervat in onderstaand schema (Hopman, geïnspireerd op: Grint 2010, 2012).

BOUWSTEEN 1

Publiek leiderschap: een vierledig begrip



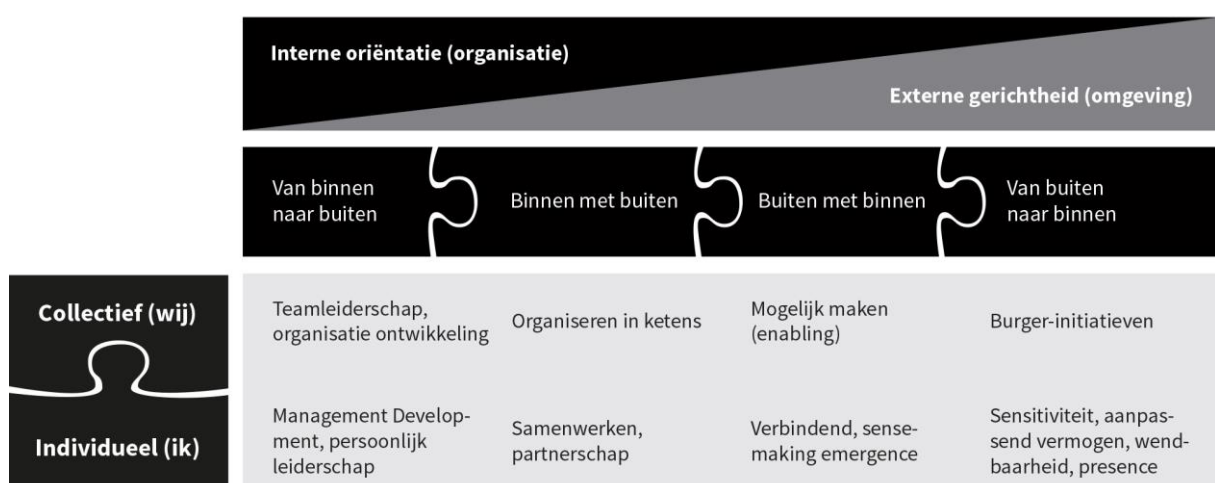
Wij signaleren een verschuiving in het denken over en begrijpen van leiderschap in de tijd. ‘In leadership theory (...) the focus shifts from leaders to leadership’, concluderen Bolden e.a. (2011). Tot halverwege de 20^e eeuw lag de nadruk vooral op *leiders*, op personen en posities (het ‘wie’: leiderschap is wat de leidinggevende doet/moet doen) en het leiderschapsvocabulaire richtte zich op ‘traits, competenties en skills. Vervolgens is er daarnaast steeds meer aandacht voor *leiderschap* in relatie tot anderen en in relatie tot de context: het proces (het ‘wat en hoe’) met de nadruk op stijlen en procedures. Sinds begin 21e eeuw is er een (hernieuwde) sterke nadruk op ‘leadership for what’: een gemeenschappelijk doel, een gedeelde richting.

Daarmee samenhangend signaleren wij een verschuiving van aandacht van individueel leiderschap (persoon, positie) naar steeds meer aandacht voor vormen van collectief leiderschap (relationeel, collectief, shared, distributed). ‘Leadership in today’s world requires insight from more than one individual. We must rely constantly on others’ insight even when we are in a position of authority.’ (Baker, 2014, p. 15). Deze verschuiving hangt samen met een toenemend besef van de onderlinge verwevenheid en de complexiteit van maatschappelijke opgaven. Deze complexe en onkenbare vraagstukken worden ook wel ‘wicked problems’ genoemd. ‘Wicked problems require the transfer of authority from individual to collective’, aldus Grint (2012). En Baker (2014) constateert: ‘Leadership becomes a shared dance of responsibility.’

Op basis van bovenstaande onderscheiden wij verschillende perspectieven op leiderschap in het publieke domein (Hopman, geïnspireerd op: Wilber’s ‘Brief History of Everything’, 2000).

BOUWSTEEN 2

Publiek leiderschap perspectieven



Hiermee hebben wij een tweetal bouwstenen voor een visie op publiek leiderschap: een conceptueel kader en een indeling van verschillende perspectieven. Deze bouwstenen bieden ons een denkraam om gestructureerd en integraal naar verschillende vormen en modellen van leiderschap te kijken en daar met elkaar over van gedachten te wisselen. Het is niet zo dat het ene begrip of het ene perspectief beter zou zijn dan het andere. Het is ook zeker niet zo dat het ene begrip of perspectief het andere uitsluit of zou moeten uitsluiten. Het op deze manier naar leiderschap kijken maakt echter wel een gerichte vergelijking mogelijk en kan inzicht bieden in overlap en eventuele blinde vlekken.

Samenvattend zien we in de literatuur en het denken over leiderschap, een aantal ontwikkelingen in de tijd. In termen van het hierboven geschetste analysekader springen de volgende veranderingen in het oog.

Ten eerste verschuift de focus van de persoon van de leider (Great Man/ traits, skills) naar leiderschap als positie en hetgeen leidinggevend doen (skills, competenties) naar vervolgens meer nadruk op het proces. Recent zien wij tenslotte een toenemende aandacht voor de beoogde toegevoegde waarde en het gemeenschappelijk doel ('leadership for what').

Ten tweede signaleren wij een verschuiving van individueel leiderschap (Great Man, de held) naar meer aandacht voor een collectief, gedeeld begrip van leiderschap. Hiervoor zijn in de (Engelstalige) literatuur verschillende termen in omloop, die naast elkaar en door elkaar heen worden gebruikt: 'collective', 'collaborative', 'shared' of 'distributed leadership'. Een mooi beeld voor dit type collectief leiderschap is de zwerm vliegende vogels, die in een gezamenlijke 'V' op koers blijven, terwijl de koppositie, vaak het meest vermoeiend in verband met de wind, afgewisseld wordt.

Ten derde is in de tijd een trend waarneembaar van intern georiënteerd leiderschap naar externe oriëntatie. Dit hangt samen met de toenemende erkenning van het belang van de omgeving en het inzicht dat contextvariabelen (mede)bepalend zijn voor het succes van leiderschap. Belangrijk is om ons te realiseren dat het bij al deze verschuivingen niet gaat om alles of niets. Dat zou de complexiteit van de dagelijkse praktijk geen recht doen, het is maar zelden 'of/of'. Het gaat veel meer om een naast elkaar bestaan (en/en), met daarbij wel een verschil in focus en dominantie.

II. De context van topambtelijk leiderschap in de tijd: trends en veranderende rolconcepties

2.1 Maatschappelijke trends en veranderingen in de Rijksoverheid

In deze paragraaf gaan we in op de ontwikkeling van topambtelijk leiderschap in de context van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in de overheidsorganisatie. Hieronder eerst een kort intermezzo, als een korte sfeerschets van topambtelijk leiderschap van vandaag.

Het topambtelijk leiderschap van vandaag speelt zich af in turbulente tijden en de kunst van de kameleon komt u daarbij goed van pas. In een veranderende omgeving en een voortdurend verschuivend politiek-bestuurlijk krachtenveld leidt u uw ambtelijke organisatie in transitie. Als leider in het publieke domein vormt u de verbindende schakel, simultaan schakend op meerdere borden. U ziet zich voor de taak gesteld om structurele veranderingen door te voeren. Vaak onder tijdsdruk, op basis van onvolledige informatie en in een context van onzekerheid en conflicterende belangen en waarden.

Het is 25 jaar geleden dat de Berlijnse muur viel. Het einde van de Koude Oorlog luidde internationaal een nieuw tijdperk in, van optimisme en economisch groei. Maar ook van een verschuiving van een overzichtelijke bipolaire (Oost-West) naar een multipolaire wereld, met meerdere machtscentra, diverse gewapende conflicten en het uiteenvallen van Joegoslavië, gevolgd door een bloedige burgeroorlog op Europees grondgebied. Op dit moment laait de spanning tussen Rusland en het Westen weer op in het gewapend conflict in Oekraïne en de strijders van de terroristische beweging IS vormen een acute bedreiging voor de veiligheid in de regio en in de wereld. Overzichtelijkheid en voorspelbaarheid in de internationale machtsverhoudingen lijkt verleden tijd.

De uitvinding van internet en de wereldwijde toegankelijkheid ervan vanaf eind jaren '90 van de vorige eeuw luidde een nieuw tijdperk in, van ongekende mogelijkheden op het gebied van communicatie, informatiestromen en verbinding. We bevinden ons in de 21^e eeuw in het informatietijdperk en elkaar in razendsnel tempo opvolgende nieuwe ICT-inventies en innovaties, die de traditionele structuren van communicatie en organisatie uitdagen. De opkomst van social media maakt het mogelijk om real time en wereldwijd verbonden te zijn en informatiestromen bereiken een ongekende omvang. De netwerksamenleving krijgt hiermee een stevige basis en de invloed van informele verbanden neemt een grote vlucht. Er ontstaan virtuele communities en dynamische allianties. Individuen kunnen grote invloed uitoefenen op de agendering van maatschappelijke thema's. Kleinschalige acties kunnen in een mum van tijd een grootschalig bereik krijgen en de framing van beleidsthema's is, ook binnen de overheid, een vak op zichzelf geworden.

Vanaf WOII tot aan de jaren 1970 groeide het takenpakket van de overheid en groeide ook de overheid zelf. In deze context ontstond het vak van beleidsambtenaar, waar we voorheen vooral bestuursambtenaren kenden. Ook het profiel van topambtelijk leiderschap veranderde: van generalistisch en algemeen juridisch gevormd naar meer vakinhoudelijk en specialistisch. Topambtenaren maakten in veel gevallen carrière binnen een bepaald departement en klommen over het algemeen geleidelijk op in de hiërarchie. Zij voelden zich sterk verbonden met dat

betreffende departement. Dit betekende een toenemende ambtelijke deskundigheid op inhoudelijke dossiers, maar versterkte ook de verkokering van de Rijksoverheid ('onverenigbare departementen', ref. Vonhoff).

Rond 1970 zette de ontzuiling in. Dit leidde in eerste instantie tot een groei van het openbaar bestuur, waarbij de nieuw verkregen verzorgingstaken nog verder werden uitgebreid. Het openbaar bestuur en met name de Rijksoverheid werden hierdoor overbelast en stonden financieel onder druk. New Public Management (NPM) deed eind jaren '80 van de vorige eeuw in Nederland zijn intrede: de overheid moest worden gerund als een bedrijf en taken moesten waar mogelijk worden overgeheveld naar de markt. Bij het invoeren van NPM stond het vergroten van doelgerichtheid en doelmatigheid van het openbaar bestuur centraal. Dit leidde tot de introductie van outputoriëntatie, prestatiemeting en managementmethoden, die rechtstreeks ontleend werden aan de praktijk van het bedrijfsleven. Vervolgens werd daar een focus op externe dienstverlening aan toegevoegd. Eind jaren '90 werd daarnaast meer nadruk gelegd op het "eigene van de overheid", integriteit en het dienen van het publieke belang. Dit ook in antwoord op uitwassen van excessieve beloningen en vergaande verzakelijking.

In de Nederlandse situatie betekende NPM concreet dat vanaf eind jaren '80 is geprobeerd de overbelasting van de (rijks-)overheid aan te pakken door een vergroting van het private domein: privatisering en deregulering. Veel uitvoerende gezondheids- onderwijs en huisvestingstaken werden verzelfstandigd en kwamen daarmee verder af te staan van de directe democratische controle.

Daarnaast veranderden de traditioneel via de verzuiling democratisch gelegitimeerde organisaties (onderwijs, zorg e.d.) in meer management-gedreven tussenorganisaties en verzelfstandigde voormalige overheidsorganisaties, waardoor een nieuw soort semi-publieke sector ontstond.

Sinds 2008 is in Nederland (en een aantal ons omringende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland) het bezuinigingsperspectief met betrekking tot de inrichting, organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur opnieuw dominant geworden. In dit kader is ook opnieuw een centrale plek voor het maatschappelijk middenveld en maatschappelijke zelfsturing (het privaat-publiek domein) naar voren gekomen, met nu een grotere betrokkenheid van burgers. De bijbehorende terminologie is: de 'participatiesamenleving' of 'energieke samenleving' en ook wel de 'doe-democratie'. Collectieve taken worden aan bedrijven en aan daarvoor in het leven geroepen maatschappelijke ondernemingen overgedragen (outsourcing).

Deze benadering van de overheid, die veel samenwerkt met en ook veel overlaat aan de maatschappelijke partners en de samenleving, wordt vaak aangeduid met de term 'enabling state'. Een andere term is ook wel: 'new public governance'. De 'enabling state' gaat uit van het gebruik van overtuigingskracht en prikkels vanuit de overheid richting burgers en bedrijven om beleidsdoelen te verwezenlijken, waar de actieve welvaartsstaat vooral op het eigen ambtelijk apparaat vertrouwt voor de publieke dienstverlening en het reguleren van maatschappelijke en economische sectoren. Kort gezegd schept een enabling state de noodzakelijke voorwaarden opdat de markteconomie en de civil society optimaal kunnen functioneren. Daarbij geldt dat 'enabling' niet alleen betekent: loslaten en ruimte laten ('get out of the way'), maar dat er ook een actieve opstelling van de overheid wordt gevraagd om de 'energieke samenleving' mogelijk te maken, om ruimte te creëren en initiatieven te ondersteunen ('get the engines of society started')^{iv}.

In onderstaand schema geven wij een samenvattend historisch overzicht van leidende leiderschapsmodellen, maatschappelijke ontwikkelingen en organisatietheorieën (Hopman&Van den Berg; ref. Grint, 2010). Het begrip van en perspectief op leiderschap verschuift daarbij in de tijd. In het schema geven wij een duiding van deze verschuivingen in termen van ons conceptueel denkraam.

Historisch overzicht: leiderschap in context

1900-1930	1930-1950	1950-1980	1980-1995	1995-2000	Vanaf 2000
Industrialisatie Opkomst actieve staat, WW I Scientific Management Great Man Theory, Traits	Depressie, Communisme WW II, vorming EGKS/ EEG (latere EU) Human Resources, Big Five/ Traits, Charisma	Koude oorlog; NPM fase 1: prestatiemeting Contingency Theory, Score Charts, Maslow	Globalisering, val Berlijnse muur, privatisering, vb Japan, NPM 2:dienstverlening-Transformational Leadership, Followership, Situational, Skills, Styles	Paars; NPM fase 3: integriteit +waarden Competences Skills, Covey, 360 feedback, MBTI	Internet/ social media, terrorisme, opkomst China, post-NPM, neo-weber, Enabling State, Public Value. Servant Leadership, Followers, Adaptive, Authenticiteit, Collective leadership, Emergent/ Presence.

Publiek leiderschap: het begrip



Publiek leiderschap: het perspectief

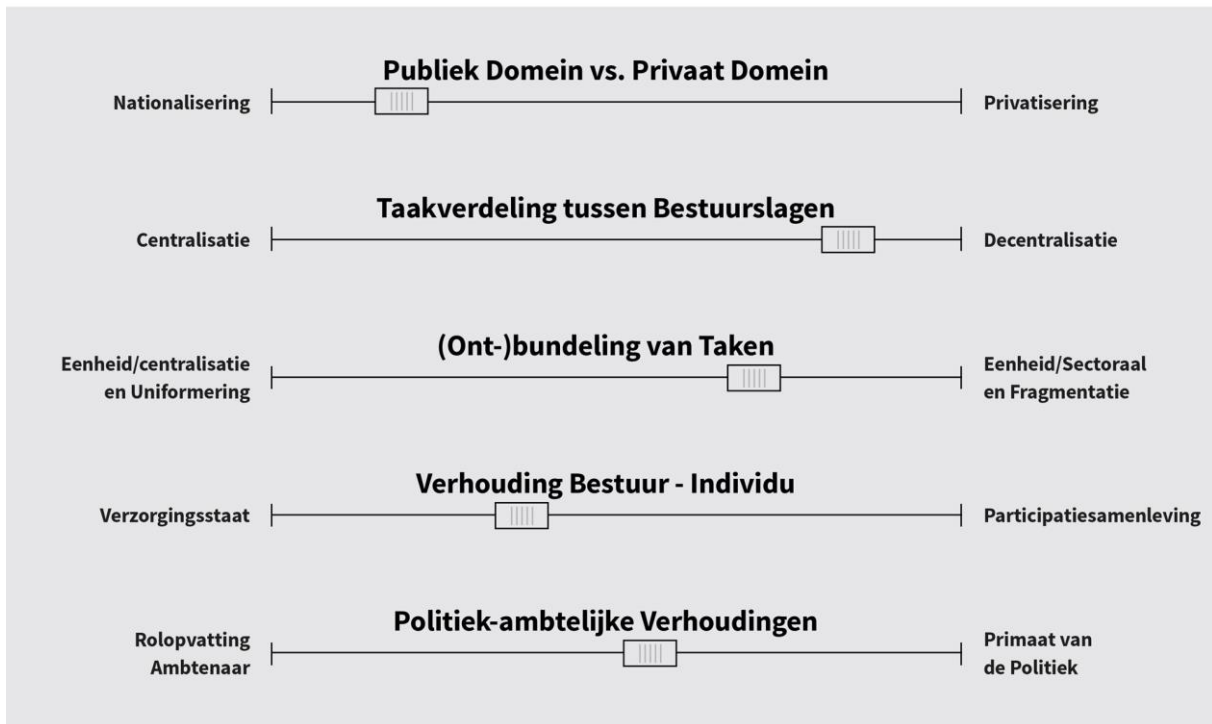


2.2 Publiek leiderschap in een Rijksoverheid in verandering

De bestuurswetenschappelijke literatuur biedt ons een kader om de discussie over de trends in de samenleving en overheidsorganisatie te structureren. Wij onderscheiden vijf dimensies, waarlangs politiek en ambtelijk keuzes gemaakt zijn en kunnen worden. Deze keuzes worden ingegeven door veranderingen in de samenleving en beleidsomgeving, fiscale omstandigheden en politiek-ideologische motieven. Door aan een, enkele of alle vijf deze knoppen te draaien, ontstaan nieuwe constellaties en wordt duidelijk of en in hoeverre deze knoppen onafhankelijk van elkaar zijn, juist de neiging hebben elkaar te versterken, dan wel elkaar uit te sluiten en dus communicerende vaten zijn. In onderstaande figuur worden deze vijf dimensies, ofwel: 'assen van verandering' weergegeven als een soort 'mengpaneel'.

BOUWSTEEN 3:

Dimensies voor strategische keuzes in de Rijksdienst



Hieronder lichten wij ieder van deze vijf dimensies nader toe.

Ten eerste gaat het om keuzes ten aanzien van de **scheidslijn publiek en privaat**. Dat kan enerzijds door middel **privatisering**, waarbij taken en organisaties die voorheen onder het beheer van de overheid vielen, overgedragen worden aan marktpartijen (KPN), maar ook het tegenovergestelde, **collectivisering**, waarbij taken en organisatie die voorheen door marktpartijen verzorgd werden, binnen het beheer van de overheid komen. Daarnaast kan de overheid haar interveniërende rol in het economische en maatschappelijk verkeer vergroten (**re-)regulering**), of juist verkleinen door regels te versoepelen of af te schaffen (**deregulering**).

Ten tweede gaat het om keuzes ten aanzien van de **taakverdeling tussen bestuurslagen**. Aan de ene kant kunnen taken, verantwoordelijkheden en middelen naar boven geschoven worden: **Europese integratie en harmonisering**, maar ook naar internationale organisaties. Aan de andere kant kunnen taken, verantwoordelijkheden en middelen naar lokale overheden verschoven worden: **decentralisatie** naar provincies en gemeenten.

Ten derde is de keus van **bundeling of ontbundeling van taken**. We spreken in dit kader ook wel van **functionele decentralisatie**, wanneer taken, verantwoordelijkheden binnen dezelfde bestuurslaag op afstand geplaatst worden van het politiek-bestuurlijke centrum, bijvoorbeeld door ZBO's en agentschappen. Daarnaast kan er bij de inrichting van nieuwe bestuurlijke organen gekozen worden voor ofwel organen die verantwoordelijk zijn voor een enkele taak of een enkel domein (single issue, bijv. waterschappen, veiligheidsregio's) ofwel organen die verantwoordelijk zijn voor een breder pakket aan taken of domeinen (bijv. provincies, gemeenten).

Ten vierde kunnen veranderingen gericht zijn op de **verhouding tussen de overheid en de samenleving, ofwel bestuur en de burger** (of groepen van burgers). Het individu kan ten opzichte van de staat de rol van **onderdaan** hebben. Het individu is dan onderworpen aan de overheid, waarbij de overheid in staat is eenzijdig zaken aan individuen op te dragen of te verbieden (bijvoorbeeld t.a.v. het heffen van belastingen, in de justitiële keten en in crisissituaties). Het individu kan zich ook als **burger** tot de overheid verhouden. In deze verhouding heeft het individu rechten en plichten ten opzichte van de overheid. Het gaat dan om rechten in de zin van bijvoorbeeld bescherming, vertegenwoordiging, gelijke behandeling; en plichten in de zin van bijvoorbeeld democratische betrokkenheid, naleving van wetten en regels. In de tweede helft van de 20^{ste} eeuw ontwikkelde zich ook een verhouding tussen de overheid en het individu als **cliënt**, bijvoorbeeld sociale uitkeringen in geval van werkloosheid. In de loop van de jaren '80 werd de rol van het individu, in lijn met het adagium 'de overheid als bedrijf' (NPM), ook wel gezien als **klant** van de overheid. Het individu is hierbij een afnemer van producten en diensten, die de overheid op een vraaggerichte manier produceert en/of op een service-gerichte manier aanbiedt. Een belangrijk verschil tussen de overheid en een bedrijf blijft echter wel dat men als klant van een bedrijf een keus heeft en over het algemeen ook elders, bij de concurrent, terecht kan of zelfs af kan zien van het afnemen van een bepaalde dienst. In het geval van de overheid heeft het individu die keus vaak niet. Tenslotte bestaat er ook de verhouding tussen de staat en het collectief van individuen als **civil society**. In deze relatie vormen alle individuen samen een netwerk van organisaties en verbanden dat collectief als een partner en tegenhanger van de overheid in het private domein fungeert (Van der Meer, 2009)^v.

Als laatste as onderscheiden wij **politiek-ambtelijke verhoudingen**. Zo zijn er verschillende varianten van politiek-bestuurlijke relaties (Nieuwenkamp, 2001; Bekker, 2009). Politiek-ambtelijke verhoudingen worden wel beschouwd als samenspel en in andere gevallen juist als strikt gescheiden gezien. Een andere keuze is om de verhoudingen als meer ondergeschikt te bezien (primaat politiek) of juist als meer gelijkwaardig (ambtelijke professionaliteit).

Wat betekenen deze trends en hervormingsopties in de topambtelijke praktijk van vandaag? Dit is vooral ook een vraag aan u, als lezer en een uitnodiging om aan de hand van de door ons onderscheiden vijf 'assen van verandering' met uw collega's en partnerorganisaties op de verschillende trends te reflecteren. Daarbij geldt dat deze trends in de praktijk vaak niet eenduidig zullen zijn en kunnen verschillen, binnen de breedte en veelzijdigheid van de Rijksdienst, alsook daarbuiten. De invalshoek die u kiest, zal bepalen wat u ziet. Ook hier geldt de metafoor van de caleidoscoop. Zo kent bijvoorbeeld Veiligheid & Justitie in het huidige tijdsgewricht van (inter)nationale terroristische dreiging een andere dynamiek dan Volksgezondheid, waar demografische ontwikkelingen, kostenbeheersing en decentralisatie van taken aan de orde is. De context is daarmee bepalend voor de leiderschapsopgave.

Op basis van de literatuur en de actualiteit signaleren wij samenvattend hieronder een aantal meer algemene trends sinds pakweg 1990 tot nu. Tijdens de hoogtijdagen van NPM was het adagium: 'leidt de overheid als een bedrijf'. De laatste jaren zien we een beweging meer richting het specifiek publieke karakter van de overheid en wordt in een aantal sectoren de keuze voor privaat heroverwogen. Interessant is dat dit in sommige gevallen niet zozeer leidt tot (weer) meer overheid, maar dat publieke taken (ook) door burgerinitiatieven worden overgenomen. De beweging op de assen publiek domein – privaat domein en overheid – samenleving lijkt complementair. In de

verhouding tussen centralisatie en decentralisatie zien we een sterke verschuiving naar meer bevoegdheden en taken voor decentrale overheden, met de decentralisatie per januari 2015 van taken op het gebied van werk, zorg en jeugd (3D). De afgelopen jaren is binnen de Rijksdienst een sterke beweging ingezet naar meer uniformering, onder het motto van 'één Rijksdienst'. Dit heeft geleid tot een verschuiving op de as van (ont)bundeling van taken: van fragmentatie, sectorale indeling en eigenheid van de verschillende departementen naar meer uniformering. Deze beweging is ook zichtbaar in de oprichting van het DG OBR voor de Rijksbrede inrichting van de bedrijfsvoering en het instellen van een scala aan Shared Service Centres.

In dat kader is de constatering van topambtenaar en hoogleraar Uijlenbroek interessant (oratie p. 19, 2015): 'Vanuit historisch perspectief is het heel begrijpelijk dat een ministerie als entiteit werd gezien en de eenhoofdige ambtelijke aansturing op dat niveau is geregeld. De toenemende verwevenheid van maatschappelijke vraagstukken, de samenhang van uitvoerende en handhavende taken van ministeries en de op rijksniveau georganiseerde (...) bedrijfsvoering, maken echter dat de rijksoverheid steeds meer als eenheid wordt gezien en moet functioneren. De entiteit 'ministerie' wordt steeds minder belangrijk ten opzichte van de entiteit rijksdienst.'

Met betrekking tot de dimensie van politiek-ambtelijke verhoudingen signaleren wij een mogelijk sterkere nadruk op het primaat van de politiek ('Oekaze Kok'), vergeleken met de ruimte voor een eigenstandig ambtelijk geluid ten tijde van NPM. Een voorbeeld hiervan was de jaarlijkse nieuwjaarsboodschap van de Secretaris-Generaal van Economische Zaken. Het is echter lastig om dit in algemene zin te duiden. De politiek-ambtelijke verhoudingen wisselen per departement en blijken afhankelijk van de voorkeursstijl van de betreffende bewindspersoon en de persoonlijke chemie tussen bewindspersoon en topambtenaar. Feit is dat door de versplintering van het politieke landschap de bewindspersonen over het algemeen geneigd lijken om op de departementen de touwtjes stevig in handen te houden. De voortdurende druk om op incidenten in de (social) media te reageren wakkert eveneens een behoefte aan controle aan. De verschillende bewindspersonen staan daar verschillend in. Sommigen geven aan dat wat hen betreft 'de handrem er af mag', verwijzend naar het anticiperend en in hun ogen soms wat te voorzichtig optreden van hun topambtenaren.

Interessant is ook het essay van 't Hart (2014), dat aan de hand van een analyse van de ontwikkelingen in samenleving, politiek en bestuur de opgaven voor ambtelijk vakmanschap duidt, waarbij deze opgaven worden opgebouwd aan de hand van drie lagen. De uitgangspositie van 't Hart is daarbij "de bloeitijd van het Nederlandse model", waarmee 't Hart doelt op het Nederlandse systeem ten tijde van de verzuilde consensuspolitiek. Dit maakt dat de analyse zich voornamelijk vanuit Nederlands perspectief concentreert. De eerste reeks opgaven, die 't Hart onderscheidt, stamt uit de periode van de verzuiling: de klassieke ambtelijke opgaven. Daaroverheen is een tweede laag gelegd, in reactie op imperfecties van het verzuilde Nederlandse model, die de klassieke opgaven uitbreidt met vereisten gesteld door veranderingen in de samenleving, andere verwachtingen van de burger, internationale ontwikkelingen en de informatierevolutie. Tot slot geeft 't Hart een derde reeks opgaven weer, voor wat hij duidt als 'de huidige dynamische wereld' en daarmee gepaard gaande 'turbulente ontwikkelingen'.

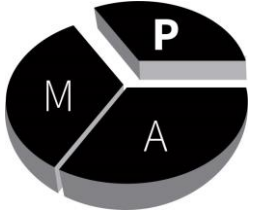
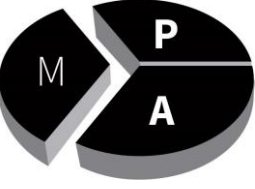
Onderstaand overzicht duidt de drie opgaven volgens 't Hart voor ambtelijk vakmanschap ('t Hart, 2014).

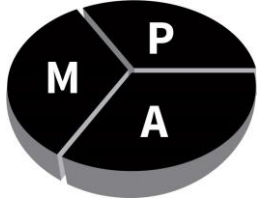

Klassieke ambtelijke opgaven	Multi-level governance opgaven	Opgaven van de turbulente voorwaardescheppende netwerksamenleving
1. Loyaal en effectief dienen 2. De 'bestuurlijke achterkamer' dienen 3. Expertise en realisatievermogen bundelen 4. Weberiaanse deugden cultiveren	5. Blik (ook) naar buiten richten 6. Interne samenhang vergroten 7. Leren omgaan met transparantie en verantwoording 8. Internationaal denken, multi-level opereren 9. De eerste adviseur van het bestuur zien te blijven	10. Omgaan met agendaturbulentie 11. ... electorale en partijpolitieke turbulentie 12. ... gezagsturbulentie 13. ... temporele turbulentie 14. Balanceren tussen rollen 15. Interactief besturen in een netwerksamenleving

2.2 Veranderende rolconcepties voor topambtelijk leiderschap

De hierboven benoemde maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen en ontwikkelingen hebben duidelijke gevolgen op macro-niveau (de omvang, inrichting en het functioneren van de publieke sector) en op micro-niveau (de inhoud van het werk, de vereiste kwaliteiten en rolopvattingen van topambtenaren). Hieronder richten wij ons op dit micro niveau.^{vi} Welke ambtelijke rolconceptie past in de huidige en toekomstige tijd, gekenmerkt door onderlinge verwevenheid (multi-level governance) en toenemende complexiteit (voorwaardescheppende staat)? Om die vraag te beantwoorden is het nuttig verschillende ambtelijke rolconcepties te onderscheiden (Hopman & Van den Berg; ref. Van der Meer, F.M.; Berg, van der, C.F., 2012).

BOUWSTEEN 4: Rolconcepties voor topambtelijk leiderschap in de Rijksdienst

De topambtenaar als ...	Omschrijving	Nadruk op...
Neutrale dienaar	Volgt de orders van zijn/haar politieke opdrachtgever op en geeft vorm aan de implementatie van politieke besluiten; leidend principe: primaat van de politiek	<ul style="list-style-type: none"> • Politieke advisering; • Ambtelijke professionaliteit; • Maatschappelijke participatie / partnerschap 
Professionele zelfbestuurder (publieke entrepreneur)	Volgt de orders van zijn/haar politieke opdrachtgever op en geeft vorm aan de implementatie van politieke besluiten. EN neemt en ontvangt daarbij, met een beroep op managementautonomie en ambtelijke deskundigheid, eigen beleidsvrijheid en geeft vanuit die gedachte ook leiding aan de ambtelijke professionals binnen eigen organisatie; leidende principes: primaat van de politiek + ambtelijke professionaliteit	

Zelfbewuste regisseur	Volgt de orders van zijn/haar politieke opdrachtgever op en geeft vorm aan de implementatie van politieke besluiten. EN neemt en ontvangt daarbij met een beroep op managementautonomie en ambtelijke deskundigheid eigen beleidsvrijheid. EN werkt daarbij met een beroep op het maatschappelijk veld en de in het veld aanwezige expertise nauw samen met externe partners, zowel in beleidsvorming als in uitvoering; leidende principes: primaat van de politiek + ambtelijke professionaliteit + participatie in partnerschap	
Toekomstbestendige publieke leider (netwerkleiderschap)	In voortdurende verbinding met politieke, vakinhoudelijke en maatschappelijke realiteiten en veranderingen; integratie van de rollen op de 3 speelvelden, namelijk: de politieke agenda en prioriteiten, de behoefte en mogelijkheden van de ambtelijke organisatie en de maatschappelijke praktijk. Deze drie perspectieven vloeien in elkaar over in een geheel (holistisch). Optimaal aangesloten op wat buiten en binnen de eigen organisatie en beleidsterrein gebeurt; onderdeel van wisselende collectieven, als een vis in het water in onzekerheid; externe antenne en eigen intuïtie sterk ontwikkeld. Beweegt mee en maakt mogelijk, adaptief en pro-actief, gericht op voortdurend verbeteren, leren en ontwikkelen, in een veilige omgeving, voorbereid op mogelijke toekomst. Leidend principe: publieke waardencreatie (purpose), vanuit primaat van de politiek + ambtelijke professionaliteit + participatie in partnerschap	

Ten eerste kan men de rol van de topambtenaar zien als die van een *neutrale dienaar*, die zonder eigen inbreng de orders van zijn politieke opdrachtgever opvolgt. De topambtenaar wordt in dit perspectief gezien als een instrument, als radertje in de machine: gehoorzaam, kritiekloos, en zonder eigen normen en waarden te betrekken op het handelen in overheidsdienst.^{vii}

Een tweede manier om de topambtenaar te bezien is de *professionele zelfbestuurder*. Daarbij valt te denken aan de topambtenaar die op basis van kennis en expertise is aangesteld en op grond daarvan een grote mate van zelfstandigheid bezit ten opzichte van politiek en samenleving en de publieke zaak vormgeeft.^{viii ix} De nadruk wordt gelegd op een zekere eigenstandige positie (ten opzichte van de politiek) om het publieke belang vorm te geven.

Een derde manier om de rol van de topambtenaar te bezien is die van *zelfbewuste regisseur*. In deze opvatting is de ambtenaar een makelaar van belangen en beleidsopties tussen de belanghebbenden in het veld. Niet het interne kader of de interne samenhang staat voorop, maar vooral het beleidsprobleem dat aan de orde is en de externe partners met wie daarop antwoorden gevonden en geïmplementeerd moeten worden.

Zoals het overzicht van rolconcepties voor topambtelijk leiderschap (bouwsteen 4) laat zien, ligt de primaire oriëntatie van elk van deze rollen voor topambtenaren in een andere richting, waarbij geldt dat de rollen opbouwen. Het leidend principe voor de ‘neutrale dienaar’ is het primaat van de politiek; het leidend principe voor de ‘professionele zelfbestuurder’ is, bovenop het primaat van de politiek, de ambtelijke professionaliteit en het vanuit die oriëntatie leidinggeven aan de ambtelijke organisatie; het leidend principe voor de ‘zelfbewuste regisseur’ is naast en bovenop het primaat van de politiek en de ambtelijke professionaliteit, de oriëntatie op participatie in partnerschap. Gegeven

de huidige uitdagingen waarvoor de politiek, overheid en de maatschappij gesteld zijn, is het van belang dat deze drie oriëntaties met elkaar verbonden zijn en elkaar versterken.

Een verbinding van de door ons onderscheiden drie rollen naar de opgaven van ambtelijk vakmanschap ('t Hart; 2014) leidt tot de volgende reflecties. De topambtenaar als neutrale *dienaar* zal vooral op de klassieke ambtelijke opgaven vaardig zijn. De topambtenaar als *professionele zelfbestuurder* komt het beste uit de verf als het gaat om het interne management en de interne samenhang, maar minder als het gaat om de verbinding met het politiek leiderschap en de externe omgeving. De topambtenaar als *zelfbewuste regisseur* is sterk als het gaat om de volgende elementen: het richten van de blik naar buiten; en het internationaal, intersectoraal en interbestuurlijk opereren. Dit is de topambtenaar, die de eigen organisatie, de politiek en de maatschappij faciliteert vanuit zijn of haar professionalisme.

En wat zijn dan elementen van een toekomstige rol? In hoeverre zijn de hierboven aangegeven rollen met het oog op de toekomst toereikend? In antwoord op de toenemende vervlochtenheid en onderlinge afhankelijkheden binnen de samenleving (netwerksamenleving) en de toegenomen onzekerheden in een turbulente omgeving signaleren wij een reflex naar controle en het streven naar risicoreductie. Het zoeken naar (oude) zekerheden in nieuwe en onzekere tijden.

Complexe vraagstukken laten zich echter niet eenvoudig kennen noch 'temmen'. Interessant in dat licht is het onderscheid dat Grint maakt naar een drietal soorten opgaven en de bijbehorende respons. Als er sprake is van gekende, min of meer vertrouwde vraagstukken, dan kan een proces in werking treden: de opgave is te vertalen in Standard Operating Procedures en de gewenste respons van het management is het goed inrichten van het proces en de juiste procedures toe te passen. Als er sprake is van een crisissituatie, waar grote risico's op het spel staan en acuut handelen wordt gevraagd, dan is de gewenste respons 'command en control', ofwel 'taking charge'. Er wordt van het management een onmiddellijk antwoord, een oplossing verwacht. Is er echter sprake van een 'wicked problem', een duivels dilemma, een onbekend en onkenbaar en mogelijk zelfs ontembaar vraagstuk, dan is de procedure niet voor handen en de oplossing niet te geven. Als de opgave geen puzzel is en het juiste antwoord niet te geven is of nog niet te geven is, dan is de beste respons het stellen van vragen (zie in dat kader ook de methode van 'appreciative inquiry'). Leiderschap betekent in dat geval de juiste vragen stellen.

Van toekomstig topambtelijk leiderschap wordt **comfort in onzekerheid** gevraagd: loslaten en openstellen voor het ongewisse, ofwel 'let go and let come' (Scharmer). Belangrijke kwaliteiten die in dat kader in de internationale literatuur worden onderscheiden zijn: duiding (sense-making, presencing), verbinding, veerkracht (resilience) en wendbaarheid (adaptive, agile, resilience). Deze kwaliteiten kunnen echter alleen succesvol en bestendig in de praktijk gebracht worden wanneer men de eigen waarden, bevoegdheden, en grenzen goed in beeld heeft. Van een topambtenaar kan alleen verwacht worden dat hij of zij een positief verschil maakt in de onvoorspelbare interne en externe omgeving wanneer (a) hij / zij met gezag en geloofwaardigheid kan optreden, en (b) het voor hem of haar helder is waar hij / zij voor staat in professionele en inhoudelijke of technische zin.

Een aantal factoren draagt in combinatie bij aan het gezag en de geloofwaardigheid van een topambtenaar, die nodig is om solide en toch wendbaar te kunnen optreden. Ten eerste is dit een zekere kennis van de materie (Weber duidt dit aan als *Fachwissen*) en van het interne en externe

veld (Weber duidt dit aan als Dienstwissen). Daarnaast is maatschappelijke geloofwaardigheid en last but not least, politieke dekking van belang.

Het belang van kennis voor de topambtenaar is daarbij in de tijd veranderd. In de eerste helft van de vorige eeuw ging het voornamelijk om juridische kennis. Zoals hierboven beschreven nam in de laatste decennia het belang van specialistische kennis toe. In de jaren '90, de hoogtijdagen van NPM, was kennis en kunde van topambtelijk leiderschap voornamelijk gericht op proceskwaliteiten. Inhoudelijke kennis speelde bijvoorbeeld in de competenties voor topambtenaren nauwelijks een rol (ref. ABD, 2004). Dit in tegenstelling tot de topambtelijke functieprofielen in verschillende Europese landen^x. Het belang van (inhoudelijke) kennis, ook op topambtelijk niveau, wordt de laatste jaren weer meer voor het voetlicht gebracht (ref. Van Zwol, 2014). Daarbij is het interessant om verschillende soorten kennis te onderscheiden. Vaak staat kennis gelijk aan feitenkennis: de 'facts & figures', het weten hoe het zit,. Van groot belang in onderhandelingen, waar topambtenaren zelf aan de bal zijn, zoals CAO-onderhandelingen of in high-level meetings in Brussel, en bij strategische keuzes in beleid. Het kan ook gaan om inhoudelijke, specialistische kennis. Deze kennis is van belang om opkomende ontwikkelingen in beleid te kunnen vertalen en inbreng van derden te kunnen beoordelen, zoals bijvoorbeeld ICT experts en ingenieurs. Als derde is ervaringskennis van belang. Het gaat dan om het weten hoe de hazen lopen of om in onoverzichtelijke situaties tot een weloverwogen oordeel te kunnen komen. In aanvulling is impliciete kennis ('tacit knowledge') van belang, ofwel: het onbewuste, onderliggende weten, waaruit topambtenaren kunnen putten in onverwachte en nieuwe situaties. Hiermee samenhangend wordt ook intuïtie wel genoemd.

III. Leiderschap in vergelijking: benchmarks en inspiratie

Onze verkenning van het begrip van leiderschap en een analyse van de belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op topambtelijk leiderschap en de daarmee samenhangende rollen leverde ons vier bouwstenen op voor een visie op topambtelijk leiderschap. Aan de hand van vergelijkende analyse maken we in dit hoofdstuk inzichtelijk hoe de bouwstenen kunnen worden vertaald en toegepast in verschillende contexten. Ten eerste bekijken wij de huidige stand van leiderschap binnen de Rijksdienst, zowel op ABD niveau als binnen de verschillende departementen. Ten tweede analyseren wij topambtelijk leiderschap in drie landen in internationale vergelijking. En tot slot beschrijven wij een drietal voorbeelden van conceptualisering van leiderschap uit het bedrijfsleven.

3.1 In vergelijking: de betekenis van leiderschap binnen de Rijksdienst

Hieronder gaan wij eerst nader in op de profielschetsen voor topambtelijk leiderschap van de ABD en het Functiegebouw Rijk. Vervolgens maken wij een analyse van leiderschap binnen de verschillende departementen van de Rijksoverheid.

Conceptualisatie van leiderschap op ABD-niveau

De **profielschets voor de ABD manager** beoogt gemeenschappelijke kenmerken te verbinden. De profielschets staat **los van de context** van specifieke functies. Kenmerkend voor de ABD manager wordt genoemd het vermogen om in spanningsvelden de juiste keuzes te maken en richting te geven. Er worden drie spanningsvelden onderscheiden: het spanningsveld tussen *inspirerend leiderschap en inhoudelijke sturing (positie)* in een politiek-bestuurlijke context; het spanningsveld tussen *ruimte geven en normeren (proces)*, richting de eigen medewerkers en in de relatie tot andere departementen, overheden en maatschappelijke organisaties; en het spanningsveld tussen *werkdruk en persoonlijke ontwikkeling (persoon)*, voor de ABD-manager zelf en zijn/haar medewerkers. Interessant is dat er melding wordt gemaakt van het belang om 'van individuen een groep te maken'. Dit gaat dus niet alleen om de leidinggevende verantwoordelijkheid naar iedere medewerker afzonderlijk (LMX). Naast de profielschets is er ook een competentieprofiel voor de ABD-manager, opgebouwd rond 5 primaire opgaven en 22 competenties. De managementopdrachten zijn: 'handel vanuit concerngedachte; kom tot weloverwogen (uitvoerings)beleid; zet de koers uit; geef inspirerend leiding; en verken en verleg voortdurend eigen grenzen.' In termen van de onderscheiden bouwstenen zien wij dat het ABD profiel met name gericht is op de concepten **positie, persoon en proces**. De focus ligt op het **individu**, waarvoor een competentieprofiel is opgesteld, en de aandacht is gericht **van binnen (de eigen organisatie) naar buiten**.

Bij het **kernprofiel voor de topmanager in het Functiegebouw Rijk (FGR)** gaat het om: het **hiërarchisch leiding geven** aan en het eindverantwoordelijk zijn voor de realisatie van doelen van het organisatieonderdeel en het aanspreekpunt zijn voor de politiek/ambtelijke leiding. Hierin wordt een onderscheid gemaakt in vier resultaatgebieden: opdracht(gever) (politiek/ambtelijk); omgeving; bedrijfsvoering (werkprocessen, personeel en financiën); en: vernieuwen en verbeteren. Per resultaatgebied worden resultaten, gedragsindicatoren en competenties benoemd. In totaal gaat het hier om zes competenties.

In de vergelijking van het ABD profiel met het kernprofiel van FGR valt het volgende op. Van de in totaal aangegeven zes competenties (FGR) komen er vijf ook voor als competenties in het ABD

profiel. In het FGR profiel wordt innovatief handelen genoemd. Deze competentie komt als zodanig niet terug in het ABD profiel. Wel worden daar de competenties 'initiatief' en 'durf' genoemd. Ter vergelijking: het ABD profiel betreft in totaal 22 competenties.

Wat verder opvalt is dat in het ABD competentieprofiel verschillende managementopdrachten benoemd worden. Zo refereert concerngedachte aan organisatie-brede doelen. In termen van de bouwstenen 1 en 2 gaat het daarbij om leiderschap als **collectief proces**. De opdracht 'afweging van omgevingsfactoren' refereert in termen van de bouwstenen aan: **proces, van buiten naar binnen** gerichtheid); 'leidinggeven' refereert aan **positie** en 'eigen grenzen verkennen' is gericht op **persoon en van binnen naar buiten**. De profielschets van de ABD manager onderscheidt drie spanningsvelden. Deze zijn voornamelijk gericht op de rol als leidinggevende, met een nadruk op leiderschap als **positie**, en in zekere mate **proces** (eerste spanningsveld) en **persoon** (derde spanningsveld).

Het FGR profiel is primair gericht op de **formele positie** (de leider als leidinggevende). In vergelijking met het ABD profiel is er daarbij minder aandacht voor de persoonlijke kant. Ook gaat het FGR profiel uit van het eigen departement/organisatieonderdeel, terwijl het ABD profiel breder lijkt te zijn ingestoken vanuit een concerngedachte.

Conceptualisatie van leiderschap binnen de departementen (sub-ABD niveau)

Een visie voor topambtelijk leiderschap in de Rijksdienst staat niet op zichzelf en zal vanzelfsprekend moeten aanhaken op en aansluiten bij de ervaringen van en ontwikkelingen binnen de departementen. Leiderschap staat bij de verschillende departementen van de Rijksdienst op de agenda. Hieronder duiden wij de door de departementen gekozen insteek en conceptualisatie van leiderschap op sub-ABD niveau. Wij baseren ons daarbij op verslagen opgesteld door medewerkers van Bureau ABD en DGOBR van de gesprekken met MD adviseurs en HRM van de verschillende departementen in het najaar van 2014. Het betreft daarmee slechts een duiding op basis van indirect bronnenmateriaal.

Op basis van de gespreksverslagen constateren wij dat door vrijwel alle departementen van de Rijksdienst gebruik wordt gemaakt van het **4 (of 5) R-model**. Het R-model staat voor: Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap (en 5 is: Relatie).

Het R-model is als denkmodel door een onderzoeker van de Vrije Universiteit Amsterdam in opdracht van BZK/DGOBR en A+O fonds Rijk uitgewerkt. Het 4 (of 5) R-model dient ten behoeve van de nadere invulling van een rijksbreed strategisch personeelsbeleid. Ieder departement geeft hier op dit moment op eigen wijze nadere invulling aan. Het R-model wordt door diverse departementen ook gebruikt voor Management Development en leiderschapsontwikkeling.

Interessant is dat het R-model daarmee een andere en beperktere invulling kent dan de insteek van het SCP in 2002. Paul Schnabel introduceerde als directeur SCP een R-model in zijn essay 'Bedreven en gedreven, een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving'. Schnabel beoogde met zijn 4-R model de veranderende rol van de overheid te duiden.

Het gaat bij het R-model binnen de departementen om de samenwerkingsrelatie tussen manager en medewerker. In de nadere uitwerking per departement komen wij daarnaast in een aantal gevallen aandacht voor de persoonlijke ontwikkeling van managers en medewerkers en aandacht voor

leiderschapsontwikkeling tegen. Ook wordt de proceskant soms benoemd. In een aantal departementen is een verband gelegd met de maatschappelijke opgave, als context voor leiderschapsontwikkeling. Het R-model zelf is echter steeds specifiek gericht op de relatie tussen leidinggevende en ondergeschikte. In termen van ons conceptueel denkraam gaat het bij het R-model dus om **leiderschap als positie** en wel met een focus op de **hiërarchische relatie tussen leidinggevende en ondergeschikte**.

In bijlage 1 treft u een schematisch overzicht van de conceptualisatie van leiderschap in de verschillende departementen, de door het departement gehanteerde omgevingsanalyse, het gebruikte begrip van leiderschap en het model voor MD/leiderschapsontwikkeling, op basis van gespreksverslagen en documentatie van de departementen^{xi}. Reflectie op basis van deze gespreksverslagen met betrekking tot het begrip leiderschap en het gebruikte leiderschapsmodel op de departementen levert het volgende beeld:

Leiderschap wordt vooral begrepen als: 'leidinggevende richting medewerker(s)'. Het 4R of 5R model als instrument voor strategisch personeelsbeleid wordt door de meeste departementen gebruikt. Het 4/5R model gaat over de relatie leider -ondergeschikte en beziet leiderschap vanuit positie (leiderschap als leidinggeven). Meerdere departementen benoemen als apart thema hoe leiding te geven aan flexwerken. Een aantal departementen maakt geen onderscheid tussen leiderschap(sontwikkeling) voor top- en middenkader, de meeste wel. Aandacht voor diversiteit in relatie tot leiderschap wordt in de gespreksverslagen niet genoemd. Opvallend is ook dat intergenerationeel leidinggeven (verschillende generaties met heel verschillende verwachtingen en wensen binnen een organisatie) geen thema is. Door diverse departementen wordt expliciet de wens geuit voor een interdepartementaal gedeelde visie op leiderschap.

Daarnaast noteerden wij een aantal noties op basis van de gespreksverslagen van de departementen met betrekking tot de betekenis van de context:

Netwerksamenleving en digitalisering worden als thema's meerdere malen benoemd. Met betrekking tot de organisatie komt een toenemende vervlechting naar voren: het belang van ketens, meer in samenwerking met partners, verschuiving van verantwoordelijkheden naar andere bestuurslagen (Europa, dan wel gemeenten).

Het denken over leiderschap binnen de departementen staat niet stil en een visie voor topambtelijk leiderschap zal niet vanuit het niets worden opgebouwd. Dat blijkt ook uit een aantal interessante en aansprekende quotes uit de gespreksverslagen van de departementen^{xii}:

'Maatschappij en overheid veranderen en veranderen met elkaar mee. Het is daarom goed om van tijd tot tijd na te gaan welk leiderschap daarbij passend is.'

'Het draait meer om samenwerken, daarvoor moet men loskomen van het eigenbelang. Management is het ik-tijdperk voorbij, het draait niet alleen meer om de eigen ontwikkeling.'

'Het verticale blijft en het horizontale wordt steeds belangrijker. (...) Een dilemma is nieuwe zakelijkheid versus meer horizontaal.'

‘Je moet snappen wat er buiten gebeurt en kunnen luisteren. Immers iedereen heeft een mening, het is een herkenbaar en beladen onderwerp. (...) een leider moet kunnen helpen de vertaling te maken: wat betekent de buitenkant voor de binnenkant.’

‘(...) benutten van netwerken en stimuleren van ondernemerschap. Er worden veel veranderingen verwacht in de manier waarop we werken, veel meer over grenzen heen (...).’

‘Toekomstige topambtenaar moet vooral responsief zijn, communicatief en nieuwsgierig.’

Een aantal departementen heeft een eigen visie op leiderschap ontwikkeld, zoals Defensie, of in ontwikkeling, zoals Buitenlandse Zaken.

Voorbeeld: Defensie actualiseerde de eigen visie op leiderschap. De herziene visie op leiderschap is richtinggevend voor leidinggevende om ‘op koers te blijven in een veranderende omgeving’. Daarbij is het uitgangspunt dat ‘leidinggeven maatwerk is, geen trucje dat je kunt aanleren’. Het motto van de Defensie visie is: ‘zijn, doen en leren’. De visie is gevisualiseerd in de vorm van het ‘leiderschapskompas’, waarin vier karaktereigenschappen (zijn) en vier rollen (doen) worden onderscheiden. Er vindt daarbij voortdurende reflectie en dialoog plaats tussen de leidinggevende, het team en de context (leren).

Voorbeeld: BZ formuleerde recent een nieuwe visie op leiderschap: ‘de ambitie is een flexibele netwerkorganisatie, waarmee iedereen graag samenwerkt. (...) Een organisatie waar denken in termen van gemeenschappelijk winnen de norm is. (...) waarin over organisatiegrenzen heen flexibel wordt gewerkt aan doelen en resultaat. Succesvol leiderschap in de complexe context waarin BZ opereert vraagt om een grote veelzijdigheid en flexibiliteit van leidinggevendenden (...) De razendsnelle ontwikkelingen, internationaal, IT mogelijkheden en ontwikkelingen in het openbaar bestuur vragen om (...) leidinggevendenden die zich bewust zijn van hun rol, publieke taak en meerwaarde en zich continu blijven openstellen voor vernieuwing.’

3.2 Internationale vergelijking: topambtelijk leiderschap in Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Australië

Ter inspiratie zullen wij hieronder een internationaal vergelijkende analyse maken van het huidige topambtelijk leiderschap in een drietal landen. Het betreft een tweetal Europese landen, waarbij Denemarken in bestuurscultuur dichtbij Nederland staat en het Verenigd Koninkrijk op het gebied van (topambtelijk) leiderschap een inspiratie biedt (zo is het ABD competentieprofiel in 2004 mede geïnspireerd door het voorbeeld van de Senior Civil Service tot stand gekomen). Als derde gaan wij nader in op de situatie in Australië, omdat dit in termen van overheidshervormingen en leiderschap interessant is in vergelijking met de Nederlandse context

3.2.1 Topambtelijk leiderschap in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Australië: het kader

In het **Verenigd Koninkrijk** kent de Senior Civil Service een lange traditie van stabiliteit, onafhankelijkheid en neutraliteit. Vanaf eind jaren 1970 ontstond er meer dynamiek, vanwege de privatiserings-, inkrimpings- en reorganisatieprogramma's tijdens de regeringen Thatcher en Major, een toenemend aantal benoemingen van topambtenaren die van buitenaf kwamen en geen ervaring binnen de overheid hadden, en vanwege het toenemende aantal politieke en bijzondere adviseurs, met name onder premier Blair.

Van oudsher hebben Britse topambtenaren een generalistische inslag, hoewel vanaf de latere decennia van de 20^e eeuw het aandeel specialisten in de ambtelijke top is toegenomen, gegeven de toegenomen behoefte aan specifieke kennis en vaardigheden. Britse Senior Civil Servants werken in een duidelijke hiërarchische structuur waarin zijn verantwoording verschuldigd zijn aan hun minister en in bepaalde gevallen aan het betreffende Select Committee van het House of Commons.

Ook in **Denemarken** bestaat de top van het ambtelijk apparaat uit carrière-ambtenaren die, geheel volgens de Weberiaanse uitgangspunten, benoemd en bevorderd worden op basis van verdienste (opleiding, vaardigheden, ervaring). Net als in het Verenigd Koninkrijk zijn topambtenaren meer generalisten dan specialisten. Traditioneel is een juridische studieachtergrond het meest voorkomend, maar de laatste decennia komen daar ook meer economen en politicologen bij. Hoewel mobiliteit tussen de publieke en private sector op het topniveau niet gebruikelijk is, worden de voorbeelden van leiders uit het bedrijfsleven die overstappen naar het topambtelijk apparaat de laatste jaren wel talrijker.

Net zoals in andere Scandinavische landen staat het vergroten van het aantal vrouwen in topambtelijke posities in Denemarken hoog op de agenda. Gegevens van de OECD laten zien dat het aandeel vrouwen in de ambtelijke top het hoogst is in landen als Zweden, Slovenië, Canada en Nieuw Zeeland (ongeveer 40 %) en het laagst is in de België, Nederland en Zwitserland (onder de 20%). Daarnaast valt internationaal op dat de vrouwen die posities in het senior management van de rijksoverheid bereiken, geconcentreerd zijn binnen specifieke vakministeries: onderwijs, cultuur, sociale zaken, in tegenstelling tot de posities in ministeries van defensie, justitie, binnenlandse en buitenlandse zaken.^{xiii}

Als voormalig onderdeel van het Britse Rijk kent **Australië** in grote trekken een topambtelijk apparaat dat op dezelfde principes is gebaseerd als het Britse. NPM werd al vroeg omarmd in

Australië (vanaf de vroege jaren 1980). De federale overheid in Australië is relatief klein, omdat veel publieke taken onder de verantwoordelijkheid van de deelstaten en het lokaal bestuur vallen. Het bevorderen van diversiteit en inclusiviteit is een speerpunt van de Australische regering. Dat heeft betrekking op de verhoudingen mannen en vrouwen aan de top, maar ook gaat veel aandacht uit naar het vergroten van het aandeel in de ambtelijke dienst van mensen die tot de inheemse bevolking van Australië behoren.

De Australische overheid is zich er zeer van bewust dat quota voor vrouwen aan de ambtelijke top niet altijd de onderliggende problemen aanpakken, namelijk obstakels voor gelijke kansen. In Australië spreekt men in deze context van een *Gendered Culture of Leadership*. De link met leiderschap is hierbij van groot belang, als er sprake is van onbewuste vooringenomenheid in de werkomgeving doordat leiderschap en leidinggeven sterker met mannen dan met vrouwen geassocieerd worden. Naarmate leiderschapskwaliteiten meer worden verwoord in termen van persoonlijke eigenschappen zoals kracht, vastbeslotenheid en ambitie, dan in termen specifieke vaardigheden, neemt het risico op deze onbewuste vooringenomenheid voor mannen toe, zo schrijft de Committee for Economic Development of Australia, (2013).

3.2.2 De betekenis van topambtelijk leiderschap in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Australië

Het **Verenigd Koninkrijk** kent een lange traditie waarbij generalisten vanaf de universiteit de ambtelijke dienst in stromen, en vervolgens het ambacht van ambtenaar “on the job” leren en aangeleerd krijgen. Het ontwikkelen van leiderschapskwaliteiten is sinds de jaren 1990 een expliciet onderdeel van de opleidingsprogramma’s van de Britse Senior Civil Service. Topambtenaren die pas tot de Senior Civil Service zijn toegetreden richten zich vooral op het leren van basale concepten van leiderschap, en laat deelnemers ook reflecteren op hun eigen bewuste of onbewuste leiderschapsstijl. Topambtenaren met meer ervaring beginnen met een leergang in geavanceerdere leiderschapsvaardigheden. De meest gevorderde leergang is het meest interessant, omdat deze niet alleen bedoeld is voor topambtenaren vanuit de departementen en agencies, maar ook voor chief executives uit het bedrijfsleven. In een gecombineerde groep werken zij samen aan het verder ontwikkelen van verschillende aspecten van leiderschap: sommige zijn vooral op competenties gericht, zoals stijl-bewustzijn, sociale competenties, verandermanagement en skills (ambacht 1.0 en 2.0), terwijl andere meer aansluiten bij de opgaven van de voorwaardenscheppende staat en de turbulente netwerksamenleving, zoals omgevingsbewustzijn, omgevings-scannen, strategie in onzekerheid en veerkracht in onvoorspelbaarheid.

De werkvormen van deze leergang variëren van colleges tot reflectie-projecten, en alleen deelname is verplicht (er is geen vorm van toetsing of beoordeling). Sinds in 2011 de Civil Service Learning Unit van start is gegaan, zijn de leergangen voor de Senior Civil Service korter en meer gefocust geworden. Zo is er een nieuw leiderschapsontwikkelingsprogramma opgezet voor hoge ambtenaren om naar topposities door de groeiën onder de naam “Leading with Purpose”. Ambtenaren die al in de hoogste rangen van het ambtelijk apparaat functioneren, doen mee aan twee programma’s “Leading to Inspire”, gericht op de het leidinggeven en motiveren van de eigen organisatie, en “Leading to Transform”, gericht op het ontwerpen en succesvol implementeren van bezuinigingsoperaties. Deze programma’s worden verzorgd door Britse universiteiten, business schools en consultancy organisaties.

Als we kijken naar het meest recente *Civil Service Capabilities Plan*, komt de ontwikkeling van leiderschapkwaliteiten op de eerste plaats, en wordt dit ook genoemd als een van de prioriteiten binnen het zgn. *Civil Service 21 Initiative*, dat erop gericht is om gewenst leiderschapsgedrag en – waarde voor de toekomst te definiëren. Als kanttkening hierbij moet wel vermeld worden dat ondanks dat het belang van leiderschap en het ambtelijk vakmanschap in veel documenten veel aandacht krijgt, verschillende commentatoren opmerken dat wanneer kritisch naar de inhoud van de nieuwe leiderschapsontwikkelingsprogramma's gekeken wordt, er een verschuiving waar te nemen is van aandacht voor (a) de topambtenaar als rolmodel voor de gehele organisatie, en de versterking van het zelfvertrouwen en de loyaliteit van topambtenaren naar de politiek opdrachtgever, naar aandacht voor (b) het louter boeken van financiële en beleidsmatige resultaten.

Ook in **Denemarken** is er sinds het begin van de jaren 1990 een duidelijk focus op leiderschap in de leergangen voor de top van de ambtelijke dienst. Ondanks dat de heersende gedachte nog steeds is dat de belangrijkste kennis en vaardigheden in praktijk ('on the job') moeten worden geleerd, wordt het volgen van specifieke trajecten om leiderschapkwaliteiten verder te ontwikkelen als een steeds belangrijker onderdeel gezien van bevorderingstrajecten. Interessant in Denemarken is dat veel topambtenaren deelnemen aan internationaal-gerichte opleidingen aan buitenlandse universiteiten en business schools. Ook zijn studiereizen naar bijvoorbeeld China en de Verenigde Staten vaak een onderdeel van de leiderschapsontwikkeling. De binnenlandse leertrajecten die topambtenaren volgen zijn niet vaststaand of voor grote groepen, maar worden individueel ontworpen al naar gelang de behoefte van de topambtenaar.

Binnen de Deense ambtelijke top wordt een brede opvatting van leiderschap gehanteerd, waarbij de verschillende onderdelen van de door 't Hart onderscheiden ambachten 1.0, 2.0 en 3.0 in ongeveer gelijke verhouding aan bod komen. Een voorbeeld van leiderschapsontwikkeling voor ambacht 2.0 en 3.0 vormen de netwerkactiviteiten onder de noemer van het 'Forum for Top Executive Management', dat sinds 2003 draait. Dit programma bestaat uit conferenties waarin topambtenaren samen met wetenschappers en leiders uit het bedrijfsleven aandacht besteden aan huidige en toekomstige maatschappelijke en beleidsmatige trends, om op deze manier invulling te geven aan hun opgave om hun maatschappelijke, politieke en interne antenne constant aan te hebben staan.

In **Australië** wordt sinds 1999 expliciete aandacht aan leiderschapsontwikkeling geschonken, waarbij het 'Senior Executive Leadership Capability Framework' het belangrijkste instrument is. Dit kader stelt wat de verwachte leiderschapkwaliteiten zijn voor topambtenaren en is leidend geworden bij de rekrutering, opleiding en bevordering van topambtenaren. In eerste instantie werd hier, net als in de meeste andere landen, vooral de nadruk op het verder ontwikkelen van competenties gelegd, zoals resultaten boeken, vormgeven aan strategisch denken, het cultiveren van productieve werkrelaties, effectief beïnvloeden, en het dienen als rolmodel ten aanzien van persoonlijke gedrevenheid en integriteit. In 2002 is de Australia en New Zealand School of Government (ANZSoG) opgericht, die sindsdien de leiderschapsontwikkeling verzorgt. In de programma's van ANZSoG zien we duidelijk de elementen terug van leiderschap opgevat als voorwaarde om goed te kunnen functioneren in de turbulente netwerksamenleving. De meeste programma's worden op maat gemaakt voor zeer kleine groepen topambtenaren.

Een laatste voorbeeld van hoe in Australië met leiderschap en leiderschapsontwikkeling wordt omgegaan, is het Executive Fellows Program, dat als doel heeft om topambtelijke leiderschapskwaliteiten te verbeteren door meer nadruk te leggen op het managen in situaties waarin gezag omstreden is, waarin nieuwe generaties zowel de interne als de externe omgeving betreden, en waarin aandacht voor interculturele verschillen cruciaal is.

3.2.3 Topambtelijk leiderschap in een veranderende context: de bouwstenen in praktijk

Als we door de lens van de onderscheiden bouwstenen kijken naar de drie internationale benchmarks, dan vallen de volgende zaken op.

Ten aanzien van **bouwsteen 1 en 2**, biedt Australië een duidelijke illustratie. Waar de focus in de jaren 80 vooral lag op management development en persoonlijke leiderschapsontwikkeling (**persoon en positie**), kwam daar in de jaren 90 aandacht voor teamleiderschap, organisatieontwikkeling en **proces**-oriëntatie bij, gevolgd door sensitiviteit, aanpassend vermogen en flexibiliteit en als laatste verbindend leiderschap als collectieve interpretatie van leiderschap (**purpose**). De verschillende type perspectieven van leiderschap hebben elkaar in Australië niet zozeer opgevolgd, maar zijn op elkaar gestapeld, waardoor een gelaagd en omvattend begrip van leiderschap in de publieke sector is ontstaan.

Ten aanzien van **bouwsteen 3** (assen van verandering) zijn de ervaringen vanuit het Verenigd Koninkrijk en Denemarken illustratief. Belangrijke veranderingen in de tijd in deze beide landen hebben wij in onderstaand schema per dimensie ('as') aangegeven.

Publiek domein vs. Privaat domein:

Het **Verenigd Koninkrijk** staat internationaal bekend als een koploper als het gaat om privatiseringen, zoals qua tijdstip (een van de eersten) als omvang. In de jaren 90 was de grootste golf van privatiseringen al voorbij. Bovendien bleek de privatisering operatie maar beperkt succesvol en werk uit angst voor een electorale afrekening bijvoorbeeld afgezien van de privatisering van de het Britse postbedrijf. De regering Major maakte wel veel gebruik van marktgeoriënteerde mechanisme: meer privatisering, contracting-out, meer marktwerking; ook de sturing werd bedrijfsmatiger door het gebruik van targets.

Net als in alle West-Europese landen is in **Denemarken** in de jaren '80 en 90 een aantal staatseigendommen geprivatiseerd of verzelfstandigd (posterijen, telecom, een levensverzekeraar, de luchthaven Kastrup en de mijnen in Groenland). Toch bleef de mate van privatisering in Denemarken beperkt in vergelijking met het VK en Australië. Dit wordt duidelijk aan de hand van het feit dat ongeveer 32 % van de werkende bevolking van Denemarken in de publieke sector werkt. Dit aandeel is de laatste twintig jaar relatief stabiel gebleven. Het merendeel van de werknemers in de publieke sector werkt op het lokale niveau. Deels is de terughoudendheid met privatisering een bewuste keuze geweest (de Deense opvatting over de rol van de overheid in de samenleving is ruimer dan in veel andere landen) en deels heeft dit te maken met de sterke rol van de vakbonden in Denemarken. De publieke sector is dus eerder gemoderniseerd dan verkleind. Wel wordt gebruik gemaakt van publiek-private samenwerking.

Taakverdeling tussen bestuurslagen:

In **Denemarken** is in 2007 het aantal regio's en gemeenten flink teruggebracht (van 271 naar 98) en zijn grotere gedecentraliseerde bestuurlijke eenheden ingesteld. Tegelijkertijd werd de rol van de provincies verkleind: een takenpakket is deels verschoven naar de centrale overheid (op de gebieden milieubescherming, cultuur en infrastructuur) en deels naar het gemeentelijke niveau. Al met al zijn in deze operaties duizenden ambtenaren van werkgever gewisseld. Voor een deel had deze herindeling en decentralisatie-operatie ook een duidelijk NPM-karakter, omdat op deze manier mogelijkheden geschapen werden om private partijen meer te betrekken bij publieke dienstverlening.

In het **Verenigd Koninkrijk** zijn sinds 1997 vergaande stappen ondernomen in de richting van devolutie: de overdracht van macht van de centrale overheid naar sub-nationaal bestuursniveau.

Ontbundeling van taken:

In het **Verenigd Koninkrijk** zijn sinds de jaren 80 een zeer groot aantal uitvoerende agentschappen in het leven geroepen. De ministeries zijn daardoor kleinere kerndepartementen geworden en het de kern van de rijksdienst is aanzienlijk geslonken.

In **Denemarken** is men in 1983 reeds begonnen met het functioneel scheiding van beleids- en uitvoeringstaken en het delegeren van verantwoordelijkheden naar verzelfstandigde diensten.

Verhouding bestuur-burger:

Denemarken is eerder dan veel andere landen begonnen met het hervormen van de verzorgingsstaat. Al in de jaren '90 hebben de Denen hun flexicurity systeem ingevoerd, wat inhield dat werkzoekenden veel meer eigen verantwoordelijkheid kregen, en de overheid minder verantwoordelijkheid op zich nam ten aanzien van werkloosheidsuitkeringen en de stimulering van de arbeidsmarkt. Ook heeft de overheid in toenemende mate bedrijven ingeschakeld bij de sociale dienstverlening, waardoor de overheid zelf een minder actieve rol is gaan spelen. Uit onderzoek is gebleken dat ondanks dat de Deense overheid verder e stappen wil zetten richting een enabling state, er onder de bevolking geen bereidheid is om meer verantwoordelijkheid zelf op zich te nemen, bijvoorbeeld op de gebieden van zorg en arbeid.

In het **Verenigd Koninkrijk** is door Cameron de term Big Society geïntroduceerd, die daarmee een nieuwe benadering van de overheid en de relatie met de samenleving beoogde: waarin burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheden op zich nemen en de overheid niet actief verzorgt maar kaderstellend en faciliterend optreedt. In de ogen van velen is Big Society mislukt omdat tegelijk met een terugtrekking van de overheid bezuinigd is op het maatschappelijk middenveld waarvan juist verwacht werd dat het versterkt en geactiveerd zou worden.

Positie van de ambtenaar ten opzichte van de politiek:

In het kielzog van hervormingen langs de lijnen van NPM en de enabling state is in **Denemarken** ook de positie van ambtenaren veranderd. In de jaren 80 werden de ambtenaren al meer afgerekend op hun prestaties, wat in Denemarken geleid heeft tot een pro-actievare rol bij het ontwikkelen van beleidsopties en het vormen van coalities rond bepaalde beleids-issues. Op dit moment werkt de topambtenaar in een context van deels hiërarchische aansturing en deels prestatie-gedreven aansturing, waardoor er spanningsvelden binnen organisaties kunnen ontstaan.

In het Verenigd Koninkrijk is in Britse Citizen's Charter uit 1991 te lezen dat de regering Major de waarde van publieke dienstverlening en de waarde van ambtenaren weer op de kaart wilde zetten. Maar het versterken van het aanzien van de ambtenaar was hierbij duidelijk ondergeschikt aan het idee dat het individu zich als consument ten opzichte van de overheid zou moeten gedragen. Het Charter spreekt dan ook van een producent-consument relatie, inclusief sterk marktgeoriënteerde mechanismen: meer privatisering, contracting-out, meer marktcompetitie, targets, publicatie van behaalde resultaten en de invoering van gemakkelijker klachtenprocedures voor burgers. Er werd dus wel meer belang gehecht aan de kwaliteit van dienstverlening, maar vanuit een ander vertrekpunt dan vanuit het specifieke ambtelijke vakmanschap of de positie van ambtenaren ten opzichte van de politiek.

Als we tenslotte door de bril van de drie rolconcepties voor topambtelijk leiderschap (**Bouwsteen 4**), kijken: de politieke adviseur opdrachtgever; de ambtelijke professionaliteit en aansturing van de interne organisatie en partnerschap met het maatschappelijk veld, dan geven zowel Denemarken als het Verenigd Koninkrijk een interessant beeld. Beide landen kennen net als Nederland voor het overgrote deel een zeer neutraal en apolitek ambtelijk apparaat. In beide landen worden alleen de speciale adviseurs van de bewindspersonen op politieke gronden benoemd. In Denemarken is in 2006 een Codes voor Top Level Management in werking getreden. In deze code wordt aandacht besteed aan bedrijfsmatige waarden en mechanismen, waaronder formele value statement en balanced score cards. Deze ontwikkeling is enerzijds een voorbeeld van de meer bedrijfsmatige manier van werken in het kader van New Public Management, aan de andere kant is het er een voorbeeld van dat de politiek het eigen primaat ten opzichte van de ambtelijke top probeert te

versterken door middel van instrumenten die meer mogelijkheden voor evidence-based beloning en verantwoording bieden.

Samenvattend: Het merendeel van de opvattingen over leiderschap zijn (nog) gericht op de interne organisatie. De publicaties, opbouw en inhoud van de leiderschapsontwikkelingen zijn voornamelijk op competenties en vaardigheden van het leidinggeven gericht en leiderschap wordt verstaan als ‘hetgeen de leidinggevende kan/doet’ (**individuele en interne oriëntatie** en leiderschap als **positie**). Daarbij is wel ook aandacht voor de **persoon** van de leidinggevende, hoewel in de verschillende landen in verschillende mate. Ten tweede, ten aanzien van de oriëntatie op het **politiek adviseurschap** zien we vooral in het Verenigd Koninkrijk een hernieuwde belangstelling, in het kader van de discussie over *political* en *special advisors* zoals deze hun beslag hebben gekregen in *The Governance of Britain* en in de *Civil Service Act*. Ten derde, zien we zeker aanwijzingen dat in het *denken en communiceren* over leiderschap de aandacht voor de **oriëntatie op het maatschappelijk veld** is toegenomen, maar dat we dit in de *inhoud* van de daadwerkelijke leiderschapsontwikkelingsprogramma’s maar in beperkte mate terugzien. De rollen van **politiek adviseur en ambtelijke professional** zijn in de praktijk nog sterk dominant. Tenslotte observeren we dat de afzonderlijke drie rol-oriëntaties weliswaar steeds in een bepaalde mate aanwezig zijn, maar dat een geïntegreerde en overkoepelende visie op topambtelijk leiderschap waarin de drie oriëntaties in hun onderlinge samenhang en wisselwerking worden gezien, in deze drie landen ontbreekt.

Wij constateren verder dat het vertalen van trends en ervaringen op het gebied van leiderschap in de vier bouwstenen overzicht biedt. Analyse van het gehanteerde leiderschapsconcept, het dominante perspectief en de belangrijkste trends in organisatie en samenleving, in relatie tot de heersende rolconcepties maakt vergelijking mogelijk van leiderschap in verschillende contexten en in de tijd.

3.3 In vergelijking: leiderschap in het bedrijfsleven (KPN, KLM en Nudge)

In het bedrijfsleven zien we een nieuw leiderschapsbegrip opkomen in antwoord op veranderingen in de omgeving en in de organisatie. Wij beschrijven ter inspiratie de staat van leiderschap in een drietal (Nederlandse) bedrijven: KPN, KLM en Nudge BV. De focus bij KPN ligt daarbij op de veranderende omgeving waarbinnen KPN opereert en de turbulente ontwikkelingen in de telecomsector. Bij KLM kiezen we als focus de verandering van de organisatie en de wijze waarop KLM de vertaling maakt naar het leiderschap. KPN en KLM zijn beide gevestigde grootschalige multinationals. NUDGE is een kleine, nieuwe netwerkorganisatie, met een horizontale structuur, die een heel andere benadering van leiderschap hanteert. Wij kijken daarbij naar de volgende aspecten: welke noties van leiderschap worden gebruikt? Hoe is leiderschap verankerd binnen de organisatievisie en -missie? En in hoeverre is het leiderschapsconcept aan verandering onderhevig? En tot slot: in hoeverre vertaalt het bedrijf dit in vormen van leiderschapsontwikkeling?

3.3.1 Leiderschap in een omgeving in verandering: KPN^{xiv}

KPN is marktleider op het gebied van telecom en IT dienstverlening in Nederland en biedt een uitgebreide reeks van diensten. KPN kan daarbij bogen op een lange geschiedenis. In het Jaarverslag 2013 is veel aandacht voor leiderschapsontwikkeling. Hierin worden negen kerncompetenties voor het hoge kader genoemd.

Het leiderschapsconcept van KPN is sterk op het **individu** gericht, **persoonlijke kwaliteiten** en commitment staan centraal. Daarin wordt vanuit het bedrijf ook geïnvesteerd. De nadruk op MD en interne doorgroei van high-potentials. Kracht: inhoudelijke kennis en ervaring en corporate commitment en binding; risico: **interne gerichtheid**, buitenwereld onvoldoende in het vizier/onvoldoende ervaring mee. Recentelijk heeft KPN het leiderschapsprofiel vernieuwd en is er een sterkere focus gelegd op externe factoren en **van buiten naar binnen** denken en doen. De casus van de onverwachte bijna-overname door het Mexicaanse telecombedrijf América Móvil van multimiljardair Carlos Slim in 2013 heeft het belang van externe oriëntatie en extern leiderschap duidelijk op de kaart gezet.

KPN biedt de medewerkers en het leidinggevend kader een breed pakket van leiderschapsontwikkeling en coachingsprogramma's om de leiderschapscompetenties van het hoge kader te blijven verbeteren. Om invulling te geven aan de specifieke doelstellingen van KPN om diversiteit te bevorderen en meer vrouwen te laten doorstromen naar de top van het bedrijf, werden de afgelopen jaren ook speciale workshops en mentorprogramma's voor getalenteerde vrouwen aangeboden.

3.3.2 Leiderschap voor een organisatie in verandering: KLM^{xv}

KLM verwoordt het belang van leiderschap in relatie tot de corporate missie en visie. Het gaat daarbij om 'extern leiderschap' en het streven naar een leidende positie in de transport sector maakt een specifiek onderdeel uit van de visie. Daarbij spreekt men van *smart leadership*, waarbij de volgende aspecten centraal staan: innovatie en ondernemerschap, het aangaan van succesvolle allianties en **partnerships**, en **mensen** als de hoeksteen van KLM als merk en bedrijf.

De omgeving van KLM is sterk in beweging en ook in de relatie met Air France en binnen de eigen organisatie is sprake van voortdurende dynamiek. Met de komst van budgetmaatschappijen ruim tien jaar geleden is een ander krachtenveld ontstaan en nam de concurrentie in de lucht sterk toe. De financiële positie van KLM staat sterk onder druk. Daarnaast is sprake van toenemende samenwerking met andere maatschappijen en vervlechting van vluchten. Daarmee is de positie van KLM steeds meer afhankelijk van anderen. Dit vergt een andere aansturing van de eigen primaire processen. KLM is een **organisatie in transitie**. 'Safety first' is en blijft de missie. Dit in samenhang met klantvriendelijkheid en winstgevendheid. KLM is als luchtvaartmaatschappij een high reliability organisatie: standard operating procedures (SOP) zijn leidend en er is een routine van risk avoidance (**proces**). Dit vergt tegelijkertijd een grote aandacht voor het leren van (bijna) fouten en het voortdurend gespitst zijn op afwijkende signalen en een scherp oog voor de omgeving en veranderingen daarin. Vanuit de gerichtheid op veiligheid staan technische competenties centraal, daar wordt ook halfjaarlijks intensief op bijgeschoold. Recent is er meer aandacht ook voor de **menselijke kant** en de noodzaak om als ad hoc team elkaar goed te begrijpen en op een lijn te zitten. Vaak gaat het om teams per vlucht, waarbij men elkaar niet kent en wel op elkaar moet kunnen vertrouwen. De communicatie is daarbij vaak louter op afstand (virtueel en via telecom). Belangrijk is om de sociale vaardigheden daarop af te stemmen: aandachtig luisteren, aandacht voor de betekenis achter de woorden en juiste duiding van de informatie. Ook aandacht voor een veilige omgeving die uitnodigt tot het melden van fouten is eveneens van belang. Hierop richt het programma 'Human Factor' zich: naast de technische bekwaamheid moet de sociale vaardigheid centraal staan. KLM is daarbij een organisatie met een macho cultuur, mensen zijn minder gewend om aan te geven als zij

iets lastig vinden of verkeerd hebben gedaan. Om hierin een verandering in gang te zetten is het project 'Just Culture' gericht. Een leiderschapsopgave voor KLM is het formuleren van een veranderende verhouding tussen het hiërarchisch ingerichte management en de eisen aan en wensen van professionals (piloten en grondpersoneel), die in toenemende mate afhankelijk zijn van externe factoren. Een belangrijke leiderschapskwaliteit is om in **horizontale verhoudingen** dagelijks te kunnen schakelen met steeds wisselende stakeholders.

In termen van ons analysekader kenmerkt leiderschap binnen KLM zich door een transitie van vooral interne gerichtheid naar meer (ook) **van buiten naar binnen** denken en doen, waarbij de toegenomen onderlinge afhankelijkheden een verschuiving in focus **van individueel naar collectief** (team en partnerschappen) nodig maken. Met leiderschap wordt daarbij niet alleen bedoeld hetgeen leidinggevenden doen/moeten doen (positie). Leiderschap wordt beschouwd als een gewenste **persoonlijke (en collectieve) kwaliteit** in meer algemene zin (persoon).

KLM heeft een eigen Business Campus opgericht voor het personeelsopleidingsprogramma's. In 2010 is KLM begonnen met een internationaal leiderschapsprogramma voor getalenteerde medewerkers. Om leiderschap en probleemoplossend vermogen te verbeteren, wordt er in dit programma aandacht geschonken aan onderwerpen zoals klantrelaties, besluitvaardigheid onder omstandigheden van complexiteit, bedrijfskunde en organisatiekunde. Binnen KLM is er daarnaast ook gericht aandacht voor diversiteit en KLM wil diversiteit op alle niveaus versterken.^{xvi}

3.3.3 Leiderschap in een netwerkorganisatie: NUDGE^{xvii}

Een heel ander soort organisatie is Nudge BV, een jonge start-up met als doel 'mensen en organisaties te verbinden om initiatieven van onderaf te realiseren die zorgen voor een positieve en blijvende verandering in onze maatschappij.' Oprichter is een oud-directeur uit het bedrijfsleven (Reed Elsevier Duitsland). Zijn missie is het dichterbij brengen van een duurzame samenleving.

Nudge is een netwerkorganisatie, een platform, met een platte structuur, een kleine kern met een vaste staf van achttien personen, een raad van advies van ervaren deskundigen en een raad van actie (studenten en young professionals). Nudge telt 177 projecten, 200 organisaties doen mee en 21.690 individuen zijn actief bij de projecten betrokkenen. 'Nudge is voor iedereen die iets wil doen op het gebied van duurzaamheid.'

Nudge verwoordt de missie als volgt: 'Door het ondersteunen van bottom-up initiatieven willen we het voor iedereen mogelijk maken om in actie te komen. We luisteren naar wat er leeft en koppelen de juiste mensen en organisaties aan elkaar. Met als doel om een project te starten en samen impact te creëren.' De Vrienden van Nudge zijn een netwerk van organisaties die een concrete bijdrage willen leveren, van zzp'ers tot multinationals. Nudge zorgt dat de vriendendiensten gekoppeld worden aan projecten uit de Nudge community. Activiteiten zijn: veranderen van onderaf; samen impact creëren; organisaties verbinden; mensen uitdagen; en investeren in leiders van de toekomst.

De visie van Nudge op leiderschap is dat fundamentele veranderingen in de samenleving plaatsvinden en dat in deze nieuwe wereld ook een nieuwe vorm van leiderschap nodig is. 'Niet langer is een model van top-down toereikend, het gaat bij leiderschap veeleer om bijdragen aan het mogelijk maken wat nodig is.' 'Belangrijkste competentie is', aldus Van Betten, 'doen wat op moment

nodig is.’ Dat kan variëren van coördineren, inspireren, dienen en soms dirigeren. Het gaat ook om het voortdurend wisselen van rollen. Soms leiden, soms volgen, halen en brengen, het gaat om tijdelijk leiderschap, afhankelijk van wat op een moment het knooppunt is. ‘Mijn rol als directeur is niet de grote aap op de apenrots, maar vooral zorgen voor vertrouwen binnen het team en dat de kwaliteiten en rolverdeling binnen het team in balans zijn. Leiden is faciliteren en initiëren en soms juist volgen.’ aldus Van Betten. Essentieel daarbij is communicatie, open communiceren als centrale waarde in de bedrijfscultuur. ‘Actief delen wat je ziet, delen wat je doet, durven te vragen.’ ‘De sturing komt van onderaf: de piramide is als het ware gekanteld, bottom-up is de top.’ Het leiderschap is een ‘leidend idee, een gedeelde droom’. Die droom geeft richting en een kader, waarbinnen ieder zijn/haar verantwoordelijkheid binnen het netwerk kan nemen. Het articuleren van de droom, het woorden en een gezicht geven, dat kan de rol van een leider zijn, maar valkuil blijft dat je daarmee te dominant aanwezig blijft en het team te weinig ruimte neemt. ‘Onder een grote boom groeit niets.’

Leiderschapsontwikkeling binnen de organisatie is geen apart aandachtspunt en heeft vooral een ‘learning by doing’ insteek. Daarbij is belangrijk aan te tekenen dat het een kleine, platte organisatie is, waarbij **collectief leiderschap**, meer dan leidinggeven, centraal staat. Aandacht voor diversiteit is er in de teamsamenstelling, waarbij man en vrouw, maar vooral ook jong en ervaren, wordt onderscheiden. Het leiderschap bij Nudge kenmerkt zich door horizontaal leiderschap. De organisatie is een netwerk met knooppunten en ieder neemt zijn/haar rol, afhankelijk van ‘wat op een bepaald moment in een bepaalde situatie nodig is en lukt’, aldus Van Betten.

In reflectie op de praktijk binnen Nudge zouden wij in termen van ons analysekader het leiderschapsbegrip van Nudge typeren als **collectief leiderschap** met een sterke **externe gerichtheid**. De roloppvatting van leiderschap raakt aan ons concept van ‘**purpose**’ (een richtinggevend doel, en daartoe ‘doen wat nodig is en lukt’). Hieraan worden personen, posities en processen ondergeschikt gemaakt. Interessant is dat er sprake is van wisselende rollen en wisselende individuen en collectieven, die de leiderschapsrol oppakken, al naar gelang de omstandigheden en behoeften.

Samenvattend: Als we in de terminologie van met name de eerste en de tweede bouwsteen^{xviii} kijken naar de bovenstaande drie voorbeelden uit het bedrijfsleven, dan komt het volgende beeld op. Verandering van buiten is voor zowel KPN als KLM een katalysator voor interne verandering, waarbij vervolgens de oriëntatie sterker extern (van buiten naar binnen) wordt gericht. De omgeving van de organisatie, de veranderingen in de omgeving en de in antwoord daarop veranderende doelstelling van de organisatie blijken bij alle drie deze voorbeelden uit het bedrijfsleven bepalend voor de leiderschapsopgave. Leiderschapsontwikkeling is bij beide organisaties (nog) voornamelijk gericht op (persoonlijke) ontwikkeling en opleiding voor managers, in verband met doorgroei naar nieuwe posities. De nadruk met betrekking tot het begrip van leiderschap verschuift, zowel bij KLM als bij KPN, in reactie op de veranderingen van de omgeving en de veranderende leiderschapsopgave, van een sterke nadruk op de positie en persoon (individuele niveau), naar meer (ook) het collectieve niveau. Op basis van de verandering in de omgeving wordt bij zowel KLM als KPN de nadruk gelegd op de noodzaak van (ook) horizontale sturing. Bij NUDGE, als jonge netwerkorganisatie, bestaat een heel ander beeld van leiderschap en een heel andere uitgangspositie. NUDGE laat zich in termen van ons conceptueel denkraam typeren als sterk op een gemeenschappelijk doel en gedeelde waarden (‘purpose’) gericht, vanuit een collectief concept van leiderschap.

IV. Publiek leiderschap in de 21^e eeuw: naar een visie op topambtelijk leiderschap

4.1. Topambtelijk leiderschap voor de toekomst: in dienst van de maatschappelijke opgave

The Future Leadership Challenge is: moving from working in silos to eco-systems awareness, focus on the whole, stimulating and supporting networks to work in an integrated, inclusive way and innovating and improving by exploring and experimenting new ways. (Otto Scharmer, ILA 2014)

‘De toekomst is aan de dynamische samenhang. Alles is met alles verbonden in steeds wisselende constellaties. (...) de taak de complexe relaties binnen snel veranderende omstandigheden te doorgronden en onze koers al lopende te herijken.’ ‘Nederland stevent af op een tijdperk van zelforganiserende dwarsverbindingen. (...) Dwarsverbinden betekent het geheel zien en vanuit eigen kracht en een gedeeld gevoel van richting een dynamische verbinding creëren (...).’ (ref. Trendrede 2014).

Zoals we hierboven constateerden, vraagt iedere tijd zijn eigen leiders en is leiderschap aan verandering onderhevig in de tijd. Topambtelijk leiderschap is niet los te zien van de tijdgeest, de maatschappelijke veranderingen en verwachtingen, politieke kleuren en prioriteiten en ontwikkelingen in (inter)nationale machtsverhoudingen. Allereerst schets ik hieronder, als intermezzo, een sfeerschets van topambtelijk leiderschap van morgen.

Hoe ziet topambtelijk leiderschap voor de toekomst er dan uit? De tijd van de kameleon, ook al niet al te eenvoudig, is voorbij. Het is niet meer genoeg om goed te kunnen schakelen. Er wordt van u gevraagd dat u voorgaat in dichte mist. Maar wat betekent het om te leiden in onduidelijkheid over wat er nou eigenlijk aan de hand is, met vaak wisselende allianties en coalities, met soms zelfs verwarring over oorzaak en gevolg van problemen en een grote druk om toch vooral maar snel en stellig met een antwoord en een actie te komen, om vervolgens te ervaren dat het toch anders zat... Daarbij hebt u al uw zintuigen nodig en u kunt het niet alleen. Samenwerken en samengaan is een randvoorwaarde om vooruit te komen. Uw uitdaging is om een gedeeld doel te identificeren, en dat zo te articuleren dat het richtinggevend kan zijn, dat het een gezamenlijke richting geeft, niet alleen voor uw eigen organisatie of sector, maar een breed gedragen koers. Dit vereist een antenne voor wat er om u heen gebeurt, en meer nog: feeling voor wat er kan gaan komen. U bent voorbereid op de mogelijke en meest waarschijnlijke toekomst. U verbindt, bent reflectief en voortdurend lerend. Uw anker is het grote geheel en u handelt voorbij deelbelang en ego, integraal en inclusief.

Anno 2015 wordt u als topambtenaar geconfronteerd met terroristische dreiging en internationale conflicten in een multipolaire, gefragmenteerde wereld. De economie staat onder druk, de Eurocrisis is nog niet bezworen en anti-EU sentimenten vieren hoogtij, zoals bijvoorbeeld vertolkt door UKIP in het Verenigd Koninkrijk. Ook op nationaal en lokaal niveau staat het vertrouwen in de overheid ter discussie. Peilingen geven aan dat burgers een democratisch tekort ervaren. Maatschappelijke betrokkenheid vindt steeds vaker een weg buiten de bestaande structuren en instituties om, in burgerinitiatieven en spontane participatie.

De vraag is gerechtvaardigd of de organisatie van de overheid van de 20^e eeuw nog past bij de opgaven waarvoor de samenleving zich nu geplaatst ziet. De hiërarchische organisatiestructuur is gebaseerd op het rationeel-analytisch model van het industriële tijdperk, waarbij opdelen en coördineren centraal staat en effectiviteit en efficiëntie belangrijke sturingsprincipes zijn. In de netwerksamenleving van de 21^e eeuw is de overheid slechts een van de spelers. De onderlinge

verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid maakt horizontaal organiseren niet alleen mogelijk, maar noodzakelijk. Verbinden en delen staat centraal en in het dorp dat de wereld is draait het om waarde-creatie en wendbaarheid.

Met de komst van de 21^e eeuw is een periode van verandering ingeluid. De huidige situatie wordt ook wel geduid als een paradigmashift. De 20^e eeuwse structuren piepen en zuchten en kraken onder de nieuwe uitdagingen van de 21^e eeuw, de ongekende informatiestromen en verstrekkende (technologische) mogelijkheden.

Een van de toonaangevende denkers over deze opkomende realiteiten en nieuwe vormen van leiderschap is Scharmer (emergent leadership). Hij onderscheidt drie verbroken verbindingen ('disconnects') in dit nieuwe tijdsgewricht: binnen de overheid, binnen het bedrijfsleven en in de samenleving^{xix}.

Ten eerste benoemt Scharmer de discrepantie tussen een regulerende en controlerende overheid (hiërarchisch sturingsconcept) in een horizontaal speelveld van interbestuurlijke verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheden.

Ten tweede signaleert Scharmer een elkaar beconcurrerend bedrijfsleven (zero-sum game) in een steeds kleiner wordende wereld van (inter)nationale afhankelijkheden.

Ten derde signaleert Scharmer individuen met conflicterende en concurrerende maatschappelijke belangen (survival of the fittest), die tot elkaar veroordeeld en met elkaar verbonden zijn in de netwerksamenleving (survival of the connected, ref. Baker 2014).

De drie onderscheiden sectoren fungeren nu als gescheiden werelden. De leiders binnen deze werelden denken en leiden vanuit ieder eigen hokjes en deelwerelden. Leiderschap is daarmee gebonden aan de begrenzing van het eigen deel en in onderlinge competitie, soms zelfs in conflict met andere deelwerelden.

Een vergelijking met de verzuiling in Nederland dringt zich op. Deze structuur van afgescheiden zuilen werkte goed in de geordende, gezagsgetrouwe, stabiele samenleving in de naoorlogse opbouwperiode ('t Hart, 2014 noemt dit de 'bloeiperiode' van het Nederlandse model). Maar die stabiele samenleving is niet meer...

Zoals bekend is voorspellen altijd lastig, vooral waar het de toekomst betreft. Toch wagen we ons in dit laatste hoofdstuk aan een aantal bespiegelingen met betrekking tot de vertaling van toekomstige ontwikkelingen naar nieuwe noties voor topambtelijk leiderschap in de 21^e eeuw. Wat betekent dit alles voor u, ofwel 'what's next?'. Tot slot geven wij op basis van onze analyse een aantal aanbevelingen voor vandaag, voor het topambtelijk leiderschap van morgen.

4.2. Conclusies: noties voor topambtelijk leiderschap in de toekomst

If you are not comfortable with ambiguity and uncertainty, I think, that makes you a poor leader as there's a tendency to search for the absolute resolution of the problem. Understanding that there might not be one best solution, is quite important. (Keith Grint, 2010)

'De leiders van de toekomst zullen (...) reageren op alle parameters om hen heen, flexibel inspeland op kansen en bedreigingen, meeveren met de wind, meebewegen met de golven en toch als eerste de finish bereiken. Wie die complexiteit aankan heeft letterlijk goud in handen.' (Trendrede, 2013).

Op basis van analyse van relevante trends in de maatschappij en overheidsorganisatie, van de theoretische inzichten op het gebied van publiek leiderschap en vergelijking met leiderschap in andere landen en het bedrijfsleven, reikten wij een viertal bouwstenen aan voor een visie op toekomstbestendig topambtelijk leiderschap. De bouwstenen bieden een conceptueel denkraam voor de verschillende betekenissen van en perspectieven op leiderschap en geven een overzicht van soorten verandering in de overheid en gerelateerde rolconcepties voor topambtenaren in de Rijksdienst.

Een aantal observaties en conclusies dringt zich tijdens ons onderzoek op, die wij hieronder verwoorden. Het is interessant om deze noties te overdenken en toe te passen op het begrip van topambtelijk leiderschap in de praktijk. Ziet u hier aanknopingspunten voor uw eigen dossiers en uw eigen opgaven? En wat betekent dit dan voor uw dagelijkse praktijk?

1. **Snelheid:** Allereerst springt de almaar toenemende snelheid van veranderingen in en om de overheid in het oog. Tijd is een schaars goed en haast en spoed de nieuwe norm. De druk om 'real-time' en 24/7 aanspreekbaar en aan zet te zijn is groot. Er wordt acuut een antwoord en bij voorkeur een actie verwacht van de politiek en daarmee een advies en liefst een solide onderbouwing van u als topambtenaar. Een mooie wijsheid van Confucius biedt tegenwicht: **'To go fast, sometimes you have to go slow.'** Oog houden voor het grote geheel en ruimte voor reflectie is geboden.
2. **Panta Rei:** Ten tweede en in relatie tot het eerste punt dringt de indruk zich op dat verandering echt een constante is en dat 'back to business as usual' eerder de uitzondering dan de regel zal blijven. Dit betekent dat van u het bieden van **comfort in tijden van verandering, onvoorspelbaarheid en onzekerheid** wordt gevraagd. Vol vertrouwen omgaan met verandering en vertrouwd zijn met onzekerheid, dat is de opdracht.
3. **Kennis (is) duiden:** Het belang van 'kennis' stijgt met stip en staat (weer) stevig op de topambtelijke agenda. Daarbij kan het behulpzaam zijn de kennisbehoefte uit te splitsen naar verschillende soorten. Het gaat om cognitieve geloofwaardigheid: het 'Fachwissen' (inhoudelijk) en 'Dienstwissen' (procedureel) van Weber. Maar in de nieuwe tijd gaat het, naast de feiten - immers steeds meer op internet te achterhalen, via open access en Wikipedia - bij kennis steeds meer om de **interpretatie van feiten en veronderstellingen: het selecteren en duiden van relevante kennis, verbanden en contexten** uit de enorme informatie-brei van 'Big Data', die ons dagelijks overspoelt. In het verlengde daarvan neemt de aandacht voor 'framing' ook bij de overheid een steeds belangrijker plaats in.

4. *Op koers in mist*: Ten vierde signaleren we dat er in toenemende mate sprake is van ondoorzichtigheid en onderlinge verwevenheid en afhankelijkheid. De trendrede van 2011 spreekt beeldend van 'maatschappelijke mist'. De maatschappelijke opgaven betreffen steeds vaker 'wicked problems', die zich niet laten kennen, laat staan temmen en dé enige en beste oplossing is niet te koop. En dat vinden we moeilijk. Teisman (2013) verwoordt onze natuurlijke voorkeur voor overzicht en 'in control' zijn treffend als volgt: 'Complexiteit is de norm, eenvoud het verlangen.' Wie de weerbarstige werkelijkheid toch in een overzichtelijke structuur wil vangen, loopt het risico van een schijnoplossing, die slechts werkt op geduldig papier. Een uitkomst biedt 'adaptief leiderschap' (Heifetz): in complexiteit komt het aan op **de juiste vragen te stellen** en een oordeel, antwoord of 'oplossing' soms ook nog even durven uit te stellen. Vervolgens gaat het er om genoeg te kunnen nemen met de best mogelijke oplossing of meest haalbare aanpak op een bepaald moment. Leiderschap in complexiteit betekent om soms **tegen de druk en verdrukking in ervoor kiezen (even) niets te doen en los te laten**. Scharmer spreekt van 'let go and let come'.
5. *Samen sterk*: Ten vijfde signaleren wij dat het zich in deze tijd in algemene zin loont om **het onbekende te omarmen** en kansen tijdig te herkennen, te benutten en te creëren. Bijbehorende kwaliteiten die in dat kader genoemd kunnen worden zijn: bewust aan te voelen wat zich aandient ('sensing') en in staat te zijn om wendbaar en flexibel te zijn. Het gaat erom zich pro-actief aan te passen en open te staan voor hetgeen zich op een moment aan dient. Dat kan een mens niet alleen. **Toekomstig publiek leiderschap is een collectieve kwaliteit**, niet zozeer een opgave voor het heroïsche individu, maar altijd samen met anderen.
6. *Bouwen op vertrouwen*: Ten zesde en in het verlengde van het vorige punt signaleren wij dat vertrouwen een belangrijk thema voor de toekomst is. Waar verbindingen centraal staan in de netwerksamenleving is **vertrouwen de noodzakelijke randvoorwaarde**. Dit geldt ook in relatie tot de toekomstige opgaven van topambtelijk leiderschap. Vertrouwen is daarbij geen gegeven, maar moet meer dan ooit **steeds opnieuw verworven** worden, in andere rollen en wisselende samenstelling. Toegespitst op de Rijksdienst gaat het om vertrouwen tussen bestuur en burger, om vertrouwen tussen de verschillende bestuurslagen en tussen de onderdelen van de Rijksdienst. Het gaat ook om vertrouwen van de politiek in (top)ambtenaren en vice versa van topambtenaren in de politiek. Ook binnen de eigen organisatie is vertrouwen essentieel voor succes: vertrouwen van, in en tussen collega's en medewerkers. Voor u als topambtenaar is ook zelfvertrouwen en zelfbewustzijn ('self confidence' en 'self consciousness') van groot belang. Vertrouwen impliceert veiligheid en ruimte om te durven experimenteren en daarvan te mogen en te kunnen leren. Het gaat daarmee ook om risico-tolerantie. Geen eenvoudige boodschap in de huidige afrekencultuur.
7. Tot slot signaleren wij een toenemend gevoel van het belang van duiding, van **zingeving en betekenis**. In de recente literatuur wordt 'identity building' genoemd als een van de prioriteiten van leiderschap (Bolden, 2011). De (Rijks)overheid zal steeds vaker één van de deelnemers in een waardennetwerk zijn. 'Door mensen bijeen te brengen en hen daarover te bevragen, leren we hoe we waarde blijven toevoegen. Zonder het sturende centrum te willen zijn' (Coumou, 2014).^{xx} Belangrijk voor toekomstig topambtelijk leiderschap is om de balans te bewaren tussen meebewegen en trouw te zijn aan principes, tussen wendbaarheid (agile) en standvastigheid (anker). De topambtelijke leider geeft het voorbeeld en leeft voor: een publieke waardendrager.

Samenvattend zou het nieuwe topambtelijk leiderschap een kompas-gestuurd, visie-gedreven **netwerk-leiderschap** kunnen zijn. Interessant in de recente leiderschapsliteratuur is het concept van 'het netwerk is de leider(s)' (Baker, 2014), dat uitgaat van horizontale ofwel: 'peer to peer' sturing, geïnspireerd op de nieuwe (technologische) mogelijkheden van informatie krijgen en delen. In het netwerk gaat het om de verbinding in knooppunten. En deze knooppunten kunnen, elkaar afwisselend en afhankelijk van de leiderschapsopgave, de omgeving en het moment, een leidende rol op zich nemen.

Daarbij zouden wij ook kunnen spreken van: '**leadership-in-the-moment**^{xxi}: begrijpen en doen wat nodig is en kan, op een bepaald moment, in een bepaalde situatie (Hopman, ILA 2014). Dit niet ter vervanging, maar meer in aanvulling op de traditionele noties van leiderschap, namelijk: 'leadership-in-charge', waarbij sprake is van een leider, die in verticale relatie, 'in command en control' is, en 'leadership-up-front', waarbij de leider zichtbaar is en acteert als boegbeeld en voorbeeld (Grint, 2010).

4.3. Aanbevelingen voor topambtelijk leiderschap in de toekomst

Public leaders have to be strong on vision, weak on boundaries. (Erwin Schwella, 2007)

Tot slot doen wij op basis van onze analyse en bevindingen een aantal suggesties en verwoorden wij een aantal aanbevelingen. Ter inspiratie voor het portfolio van Bureau Algemene Bestuursdienst. En als voeding voor een bredere strategische dialoog, met departementen en andere overheden over topambtelijk leiderschap in de 21^e eeuw.

- I. Topambtelijk leiderschap voor de toekomst is een **collectieve kwaliteit**: Daarbij staat topambtelijk leiderschap in de Rijksdienst niet op zichzelf. 'Interdependence must be seen as a core competency (...)', aldus Baker (2014). Dat heeft consequenties voor de werving en selectie en voor het leren en ontwikkelen van topambtenaren. Gezocht zijn geen haantjes, maar maatjes.
- II. De **opgave staat centraal**. Bij de werving en selectie zal maatwerk nodig zijn. En meer dan één algemeen profiel van generieke competenties vormen zelfkennis, leervermogen, eerdere ervaring, flexibiliteit, veerkracht, energie en verbindend vermogen in concrete situaties graadmeters (en voorspellers?) voor toekomstig succes. 'Context matters and future's context matters even more'!
- III. **Lerend leiderschap** heeft de toekomst; een goede omgang met complexiteit vergt voortdurend vragen stellen ('appreciative inquiry'), durven loslaten en experimenteren. In een veilige omgeving, in nauwe verbinding met de eigen opgaven en werkpraktijk. Stimuleer verwondering en besteed aandacht aan reflectie op waarden en zingeving. De focus ligt bij leren en ontwikkelen voor de toekomst niet alleen op leider-ontwikkeling, persoonlijke ontwikkeling en individuele vaardigheden, maar vooral ook op leiderschaps-ontwikkeling.

- IV. Verschillende perspectieven, waarden en kwaliteiten zijn nodig om de complexe uitdagingen te begrijpen, in een gedeelde visie te vatten en met succes tegemoet te treden: selecteer daarom op ***diversiteit in brede zin***. Leiderschap gaat om het pro-actief opzoeken en *bijeenbrengen van verschillen* in achtergronden, gender, disciplines, culturen en generaties. Interessant is dat voor de nieuwe generatie geldt dat: werken netwerken is en het delen van kennis een levensvisie. Leiderschap voor de 'next generation leaders' betekent: inspireren op de inhoud, ruimte scheppen voor leren en aanspreken op impact (ref. 'Learning Leadership Lab', Grint/Hopman, 2012).
- V. Netwerk-leiderschap staat of valt met de kracht van de verbindingen. Initieer en organiseer ***knooppunten van leiderschap, leren, dialoog en ontmoeting***. Creëer een platform voor topambtelijk leiderschap, om elkaar te leren kennen, elkaars vraagstukken te herkennen en samen nieuwe wegen te verkennen. Verbindend leiderschap moet je doen, *samen doen en ervaren*, met collega's binnen de Rijksdienst, met andere overheden en internationaal. En zo, al varende en telkens opnieuw, het leiderschapskompas met elkaar te (her)ijken.

Slotwoord

We gaven het in onze inleiding al aan: 'Leadership is a journey'. Hier komen we aan het einde van deze publicatie, maar daarmee is de reis zeker niet ten einde. Wij wensen u als lezer inspiratie, wijsheid en vindingrijkheid in de verdere zoektocht naar topambtelijk leiderschap voor de toekomst: 'Leadership is a journey and the journey itself is home.'

Wij stellen uw reactie en feedback op prijs (leadership@cdh.leidenuniv.nl).

Bijlage 1

Hieronder treft u een schematisch overzicht van de conceptualisatie van leiderschap in de verschillende departementen, de door het departement gehanteerde omgevingsanalyse, het gebruikte begrip van leiderschap en het model voor MD/leiderschapsontwikkeling¹.

Dept	Context /organisatie	Begrip leiderschap	Leiderschapsmodel	Overig
AZ	Dynamiek werkveld steeds groter in netwerk- en participatie-maatschappij	Proces (van buiten naar binnen): balanceren korte en lange termijn, sensitiviteit, snel schakelen, flexibiliteit	5R en 20 competenties voor gewenst gedrag	Leiderschap is aandachtspunt in intern cultuurtraject; wens dat leiderschap Rijksbreed wordt opgepakt
BZ	Streeft er gericht naar een netwerkorganisatie te zijn; verschil management en diplomatie	Persoon, proces (en purpose): 3 kernwaarden: samenwerken, verantwoordelijkheid nemen en resultaten	5R, zelfreflectie, persoonlijkheid, communicatief (talen) en kennis van de inhoud	Extern leiderschap gestimuleerd (sociale media)
BZK	Rol BZK steeds meer regisseur; cultuur van foutenpreventie; toenemende invloed van politiek; focus: teamwork	Positie en proces: Kennis belangrijk voor het management; flexibiliteit en PBS	4R/5R (komt ook terug in MTO)	Thema: ambtelijk vakmanschap; en richtinggevende uitspraken SG
DEF	Leiderschapsvisie 2020-25; leider dient recht te doen aan complexiteit in de praktijk	Positie en purpose: Leider schakelt op 3 niveaus: ik, team en context	Zijn, doen en leren 3 elementen, daarbij 4 rollen: vakman, leider, manager en coach	Onderscheid burger en militair personeel
EZ	Uitdagingen: verandering in economie, behoefte innovatie en groeiende interactie omgeving	Positie en proces: van manager steeds meer flexibiliteit gevraagd en schakelen tussen stijlen	3R vanuit de relatie (NB niet resultaat); kernwaarden: VIP (verbinden, integer en professioneel)	Nu slag naar 'modern ambtenaarschap'; graag Rijksbreed optrekken, zoals met I&M, en met ABD
FIN	Veel dynamiek en wereld steeds sneller. Fin zelf een stabiele organisatie, structuren en opgaven duidelijk	Proces (en persoon): Manager is meewerkend voorman/vrouw; nadruk op de inhoud	Leidinggeven als coach, meer nadruk op de menskant	Behoeft aan overkoepelende visie leiderschap
I&M	Wil adaptieve organisatie zijn in verbinding met de maatschappij; verantwoordelijkheden naar EU en gemeenten	Positie en proces: Basiswaarden organisatie: resultaat gedreven en verbindend	5R als denkkader; integraal management staat onder druk; meer aandacht inhoud	Fusiedepartement V&W en VROM; Nieuwe visie 2016-2020
OCW	Vernetwerking van de samenleving en digitalisering vergt vanuit het dept. co-creatie met maatschappelijke partijen. Belang van buiten naar binnen	Positie en proces: Wat betekent om netwerkorganisatie te zijn, niet alleen meer nadruk op hoe, maar ook meer aandacht voor wat	4R met relatie binnen elk van de R'en	Gesprek over leiderschap zou niet alleen met P&O gevoerd moeten worden, maar ook met de top en met de politiek
SZW	Agenda 2015-18: van buiten naar binnen, duurzame inzetbaarheid, voeren van dialoog	Positie en proces: Over grenzen samenwerken; invloed EU; aandacht flexwerken	Zelfinzicht is belangrijk	Leiderschapsprogramma 2012-2014. Werkt samen met OCW en VWS
V&J	Samenleving vraagt veel: grote opgaven en decentralisatie; aandacht werken in ketens	Positie en proces: uitdaging om in verschillende situaties effectief te zijn	4R, relatie daarbij ondersteunend	Met komst nieuwe SG herbezinning, ook op de uitgangspunten MD
VWS	Bewustzijn dat van buiten naar binnen belangrijk is	Positie en proces: Kernwaarden zelfinzicht, verbinden, inspireren en resultaatgericht	23 competenties in 4 pijlers, met 94 gedragsvoorbeelden	Eenzelfde profiel voor top en midden-management

Over de auteurs

Onderzoeksteam Leiden Leadership Centre Universiteit Leiden-Campus Den Haag

Het Leiden Leadership Centre van Universiteit Leiden - Campus Den Haag verkent nieuwe wegen om de leiderschapsrol in complexe vraagstukken succesvol richting te geven, nu en met het oog op de toekomst. Interdisciplinair en internationaal. In partnerschap met wetenschappers en ervaringsdeskundigen op het gebied van publiek leiderschap en op het snijvlak tussen theorie en praktijk (leadership@cdh.leidennuniv.nl).

Nikol Hopman (onderzoeksleider)

Nikol Hopman is directeur van het Leiden Leadership Centre en het Centre for Professional Learning van Universiteit Leiden - Campus Den Haag. Zij is daarnaast de Chair Public Leadership van de International Leadership Association 2015. Zij ontwikkelde en begeleidde diverse leertrajecten voor professionals, leidinggevend en topmanagers, waaronder de Leadership Summer School voor leidinggevend van Den Haag en Rotterdam. In 2012 initieerde zij samen met Professor Keith Grint het Learning Leadership Lab. Zij spreekt met regelmaat op internationale conferenties over leiderschap, zoals: *Public Leadership for Europe* (Amsterdam 2005); *Public Leaders as Linking Pin* (Praag 2009); *Contextual Challenges, Leadership Implications* (2011 London); *Learning Leadership, an Intergenerational Dialogue* (2013 Montreal). Eerder was zij onder meer werkzaam bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten en ROI. Zij publiceerde onder andere 'Public Leadership for Europe' (2004) en met Koen Becking 'Excellent Public Leadership' (2005).

Caspar van den Berg (onderzoeker)

Caspar van den Berg is Associate Professor Bestuurskunde bij Faculteit Campus Den Haag, Universiteit Leiden en Fellow van Princeton University, USA. Hij doet onderzoek naar en verzorgt onderwijs op het gebied van publiek management, Europees bestuur en politiek-ambtelijke verhoudingen. Van januari 2009 tot april 2011 was Caspar adviseur Publiek Management bij Berenschot. Daar voerde hij onderzoeks- en adviesopdrachten uit voor diverse ministeries en andere overheidsinstellingen op het gebied van sturingsrelaties en strategievorming.

Keith Grint (wetenschappelijk klankbord, begeleiding internationale benchmarks)

Keith Grint is sinds 2012 visiting professor van het Leiden Leadership Centre en Professor Public Leadership aan Warwick University/UK. Hij is oprichter en redacteur van het wetenschappelijk journal 'Leadership', is de oprichter van de International Studying Leadership Conferences (ISLC) en publiceerde een toonaangevende reeks boeken over leiderschap in het publieke domein.

Frits van der Meer (wetenschappelijk klankbord, bestuurlijke trends en internationale benchmarks)

Frits van der Meer is CAOP-hoogleraar Comparative Public Sector and Civil Service Reform en werkt sinds 1985 bij Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Daarvoor werkte hij bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (Raad voor het lokaal bestuur). Hij promoveerde op het inmiddels bestuurskundige standaardwerk *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat* en is auteur van talrijke internationaal toonaangevende werken, waaronder *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives* (2007, 2015).

Jouke de Vries (wetenschappelijk klankbord)

Jouke de Vries is hoogleraar Bestuurskunde en decaan van de Faculteit Campus Den Haag van de Universiteit Leiden. Hij is een autoriteit op het gebied van politiek en bestuur en publiceerde onder andere over publiek leiderschap en management: *Former leaders in Modern Democracies* (2012, co-ed Kevin Theakston); *Politiek-bestuurlijk management, een blik achter de gouden muur* (1998, Jouke de Vries en Marcel van Dam). Daarnaast treedt hij met regelmaat op als adviseur en onderzoeker in opdracht van de overheid, zoals op het thema voedselveiligheid en de Q-koorts.

Literatuur

Voor dit onderzoek maakten wij gebruik van en verwezen wij naar de volgende publicaties:

Althaus, C., Wanna, J. The Institutionalisation of Leadership in the Australian Public Service, In: 't Hart, P., Uhr, J. (Eds.). *Public Leadership, Perspectives and Practices*, Canberra, Australia (2008).

Baker, M.N.; *Peer to Peer Leadership, why the network is the leader* (2014)

Bekker, R. *Marathonlopers rond het Binnenhof, topambtenaren bij het rijk 1970-2010*, Boom LEMMA (2012)

Berg, Caspar F., van den. *Transforming for Europe, The Reshaping of National Bureaucracies in a System of Multi-level Governance*, Leiden, The Netherlands. (2011)

Bjørnholt, B., Hansen, M.B.. *Training Civil Servants in Denmark* (2014).

Bolden, Richard c.s., *Exploring Leadership, Individual, organizational & Societal Perspectives*, Oxford university Press (2011)

Breed, Kees & Nikol Hopman, *Samen voorbij Weber?* ; in: *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, red. Hein van Duivenboven c.s., Lemma (2009)

Bourgault, J., van Dorpe, K. *Managerial reforms, Public Service Bargains and top civil servant identity*, *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), pp. 49-70. (2013).

Chapman, R.A., O'Toole, B.J. *Leadership in the British Civil Service: An Interpretation*, *Public Policy and Administration*, 25(2), pp. 123-136 (2010).

Crosby, Barbara C. & John M. Bryson, *Leadership for the Common Good*, Jossey-Bass (2005)

Grint, Keith, *Leadership: Limits and Possibilities*, Palgrave (2005)

Grint, Keith *Leadership, a Very Short Introduction*, Oxford University Press (2010)

Hart, Paul 't & Marcel ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap*, Uitgeverij De Balie (2004)

Hart, Paul, 't, *Ambtelijk vakmanschap 3.0: zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, in opdracht van VOM, VGS en IKPOB (2014)

Harter, N.W.; *Leadership and Coherence, a cognitive approach* (2014)

Heifetz, Ronald A., *Leadership without Easy Answers*, Harvard University Press (1994)

Hickman, Gill Robinson & Georgia Sorenson, *The Power of Invisible Leadership, How a Compelling Common Purpose Inspires Exceptional Leadership*, SAGE (2014)

Hopman, N., *Public Leadership for Europe: Towards a Common Competence Frame* (2004)

- Hopman, N. & Koen Becking; *Excellent Public Leadership, 7 competencies for Europe* (2005)
- Johnston, J.. *The New Public Management in Australia*, Administrative Theory & Praxis (2000)
- Keulen, Sjoerd & Ronald Kroeze, *De leiderschapscarrousel*, Boom (2011)
- Kutz, M.R., *Contextual Intelligence, smart leadership for a constantly changing world* (2013)
- Meer, Frits M. van der, Caspar F. van den Berg en Gerrit S.A. Dijkstra, *De ambtenaar in het openbaar bestuur, (...)vanuit internationaal-vergelijkend perspectief*, Leiden University Press (2012)
- Moon, J & M., Hwang, C. *The State of Civil Service Systems in the Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective*, Review of Public Personnel Administration, 33(2), pp. 121-139 (2013)
- Moore, Mark, *Creating Public Value*, Harvard University Press (1995)
- Nieuwenkamp, Roel, *De prijs van het politieke primaat*, Eburon (2001)
- Northouse, Peter G., *Leadership, Theory and Practice*, 5th ed, SAGE Publications (2010)
- ROB Raad voor het Openbaar Bestuur, *Horizontaal met verticaal verbinden* (2011)
- Sausman, C., Locke, R. *The Changing Role of the British Senior Civil Service: Challenge and Reform*, In: Page, E.C., Wright, V. (Eds.). *From the Active to the Enabling State, The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Basingstoke, USA, pp. 189-207 (2007)
- Scharmer, Otto, *Theory U, Leading from the Future as it Emerges*, Berrett-Koehler (2009)
- Steen, Martijn, van der c.s., *Leren door doen, overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, NSOB (2014)
- Theakston, Kevin & Jouke de Vries, *Former Leaders in Modern Democracies*, Palgrave Studies (2012)
- TrendRede, Boland, C, e.a. (2011, 2012, 2013, 2014)
- Uhl-Bien, Mary & Sonia M. Ospina, *Advancing Relational Leadership Research*, IAP (2012)
- Uijlenbroek, Jaap J.M., *Arbeidsverhoudingen aan het werk, Grootchaligheid en kleinschaligheid verbinden* (2015)
- Veld, Roel in 't, *Transgovernance, duurzame ontwikkeling in een kennisdemocratie*, Tilburg (2014)
- Vries, Jouke, de; *The Netherlands: fragmenting pillars, fading colours*, in: *The changing world of top officials, mandarins or valets?* Ed. Rhodes, R.A.W. and Weller, P. (2001)
- Vries, Jouke de & Marcel van Dam, *Politiek-bestuurlijk management*, Samsom (1998)
- Weick, Karl E. & Kathleen M. Sutcliffe, *Managing the Unexpected, Resilient Performance in an Age of Uncertainty*, 2nd ed., Jossey-Bass (2007)
- Wilber, Ken, *A Brief History of Everything*, 2nd edition, Gill&Macmillan (2000)

Eindnoten

- ⁱ Ref. Bolden e.a. Exploring Leadership, individual, organizational and societal perspectives, 2011.
- ⁱⁱ Ref. Hopman, Public Leadership for Europe: Towards a Common Competence Frame, 2004; 2005.
- ⁱⁱⁱ Carthwright's 'Group Dynamics', naar: French&Raven, in: Northouse (2010).
- ^{iv} Ref. Van der Meer&Van den Berg, 2015.
- ^v Vanzelfsprekend bestaand deze verschillende verhoudingen en rollen voor de overheid en het individu bestaan meestal tegelijkertijd naast elkaar, afhankelijk van het overheidsdomein. Maar een bepaalde overheid of regime kan ook in algemene zin de verhouding overheid-individu veranderen of hervormen.
- ^{vi} Voor een bespreking van de gevolgen op het macro-niveau, zie Van den Berg et al., 2015.
- ^{vii} Dit perspectief wordt soms ten onrechte gelijkgesteld aan de formeel-legale conceptie van de Weberiaanse bureaucratie. Het ideaaltypische beeld van de ambtenaar hield in een aan regels en recht gebonden professionele adviseur of uitvoerder. Topambtenaren beschikten op grond van hun competentie een grote mate van autonomie binnen een gedefinieerde functie. De hiërarchie zorgde ervoor dat willekeurig ingrijpen van hogerhand kon worden voorkomen.
- ^{viii} In deze categorie zijn diverse voorbeelden te noemen, zoals SG Mulder, PG Doctors van Leeuwen en SG Van Wijnbergen ('t Hart e.a. 2002; Van der Meer 2004, zie ook 't Hart 2014). Laatstgenoemden hebben overigens het veld moeten ruimen na politiek-bestuurlijke conflicten.
- ^{ix} Binnen het New Public Management luidt het adagium: 'let managers manage' (Toonen 2001). Politieke bestuurders hebben met management geen bemoeienis en willen dat ook niet hebben. Daarmee komt meer macht te liggen bij het ambtelijk topmanagement.
- ^x Ref. Hopman: Public Leadership for Europe: Towards a Common Competence Frame (2004) en Hopman&Becking, Excellent Public Leadership (2005).
- ^{xi} Bron: verslagen van gesprekken door medewerkers van de ABD en DGOBR met MD adviseurs en HRM van de verschillende departementen in het najaar van 2014.
- ^{xii} Bron: verslagen van gesprekken door medewerkers van de ABD en DGOBR met MD adviseurs en HRM van de verschillende departementen in het najaar van 2014.
- ^{xiii} Het is interessant dat Nederland m.b.t. de statistiek van het aantallen vrouwen aan de top van het ambtelijk apparaat bij de minst goed scorende landen hoort. Kijkend naar de overall verdeling over de departementen en beleidsonderwerpen komt Nederland er juist positief uit.
- ^{xiv} De analyse is gebaseerd op openbare documenten en de website, aangevuld met informatie vanuit MD over de strategie, het loopbaan en MD-beleid.
- ^{xv} De analyse is gebaseerd op openbare documenten en de website, aangevuld met informatie uit gesprekken, het project 'Human Factor' en het corporate personeelsbeleid en diversiteitsbeleid.
- ^{xvi} KLM is onder andere een actief lid van het netwerk 'workplace pride'. Voor meer informatie zie: <http://workplacepride.org/>
- ^{xvii} De analyse is gebaseerd op de website www.nudge.nl, aangevuld met een interview met directeur Jan van Betten.
- ^{xviii} Bouwsteen 3 en 4 zijn specifiek gericht op de organisatie en omgeving van de overheid en op de rollen van topambtenaren en daarmee voor de vergelijking met het bedrijfsleven minder relevant.
- ^{xix} Ref. Scharmer tijdens de ILA conferentie San Diego, 2014.
- ^{xx} Zie ook nieuw model www.rijksalliantiegroep.nl (2014): van verticaal/primaat politiek naar horizontaal/primaat partners.
- ^{xxi} Inspiratie opgedaan op de Annual Conference van de International Leadership Association 2014 in San Diego/USA, met meer dan 1200 wetenschappers, practitioners en opleiders uit alle continenten (zie: www.ila-net.org).