

Leiden Leadership Centre
Deelrapportage
Empirische Studie Publiek Leiderschap
November 2021



**Universiteit
Leiden**
Leiden Leadership Centre

Deelrapportage

Empirische studie Publiek Leiderschap

Deelproduct als onderdeel van “Visie op leiderschap”, Bureau ABD

Projectteam Leiden Leadership Centre:

Prof. Dr. Sandra Groeneveld (projectleider)

Dr. Joris van der Voet

Dr. Ben Kuipers

Silke Herms

Expertgroep Universiteit Leiden:

Dr. Tanachia Ashikali

Prof. Dr. Arjen Boin

Dr. Johan Christensen

Dr. Bert Fraussen

Prof. Dr. Zeger van der Wal

Klankbordgroep:

Prof. dr. Arnold Bakker - Professor en leerstoelhouder van de onderzoeksgroep Work and Organizational Psychology, Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr. Janka Stoker – Professor Leiderschap en Organisatieverandering en Directeur van het expertisecentrum In the LEAD, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. dr. Jet Bussemaker – Hoogleraar Wetenschap, beleid en maatschappelijke impact, in het bijzonder in de zorg, Universiteit Leiden, en Voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

Prof. mr. dr. Erwin Muller – decaan van de Faculteit Governance and Global Affairs, bestuurder van de Campus Den Haag en hoogleraar Veiligheid en Recht, Universiteit Leiden

Dr. Mads Leth Felsager Jakobsen – Associate Professor of Political Science en Deputy Centre Director Crown Prince Frederik Center for Public Leadership, Aarhus University (Denemarken)

Dr. Caroline Howard Gron – Associate Professor of Political Science en onderzoeker Crown Prince Frederik Center for Public Leadership, Aarhus University (Denemarken)

Prof. dr. Jean Hartley – Professor of Public Leadership, Academic Director Centre for Policing, Open University (Verenigd Koninkrijk)

Prof. dr. Rick Vogel – Professor and Chair of Public Management, Hamburg University (Duitsland)

Prof. dr. Malcolm Higgs – Professor of Human Resource Management and Organisation Behaviour, Southampton University (Verenigd Koninkrijk)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Naar een nieuwe visie op leiderschap	4
1.2	Wat is publiek leiderschap?.....	5
1.3	Methodologische uitgangspunten.....	6
1.4	Onderzoeksaanpak	7
1.5	Leeswijzer	8
2	Exploratieve focusgroepen	9
2.1	Doel- en vraagstelling	9
2.2	Dataverzameling en analyse.....	9
2.3	Bevindingen	10
2.3.1	Aanwezigheid van leiderschapsgedrag	10
2.3.2	De werking van leiderschapsgedrag: drie verhalen	15
2.4	Samenvatting en deelconclusie: Focusgroepen.....	21
3	Vragenlijstonderzoek	24
3.1	Doel- en vraagstelling	24
3.2	Dataverzameling en analyse.....	24
3.3	Bevindingen	26
3.3.1	Leiderschap in een politiek-ambtelijke omgeving.....	26
3.3.2	Gedeeld leiderschap	29
3.3.3	Inclusief leiderschap en sociale veiligheid.....	30
3.3.4	Leidinggeven aan bedoeling en prestaties.....	32
3.3.5	Veranderleiderschap en leren.....	34
3.3.6	Crisisleiderschap en turbulentie	35
3.4	Samenvatting en deelconclusie: Vragenlijstonderzoek.....	36
4	Conjoint analyse	40
4.1	Doel- en vraagstelling	40
4.2	Dataverzameling en analyse.....	40
4.3	Bevindingen	41
4.3.1	Leiderschapsvoorkeuren van ABD managers en niet-ABD managers	41
4.3.2	Leiderschapsvoorkeuren van medewerkers	43
4.4	Samenvatting en deelconclusie: Conjoint analyse	45
5	Conclusie en confrontatie van wetenschap en praktijk	46
6	Literatuurlijst	50
	Bijlage A: Overzicht van focusgroepen en gehanteerde stellingen	52
	Bijlage B: Gehanteerde meetinstrumenten vragenlijst	53
	Bijlage C: Overzicht conjoint analyse	60
	Bijlage D: Resultaten conjoint analyse naar domein.....	62

1 Inleiding

1.1 Naar een nieuwe visie op leiderschap

In 2019 startte Bureau ABD de ontwikkeling van een nieuwe visie op publiek leiderschap. Het visiedocument uit 2016 (Van den Berg & Hopman, 2016) vormde de afgelopen jaren een belangrijke leidraad bij het opstellen van competentieprofielen voor de werving en selectie van de ABD doelgroep en was de basis onder de leiderschapsontwikkelingsprogramma's van de ABD. Ondertussen werd de doelgroep van de ABD uitgebreid met managers vanaf schaal 15 en ontstond de wens om beter aan te sluiten bij de verschillende domeinen van de Rijksoverheid. Mede door deze ontwikkelingen groeide de behoefte aan een visiedocument dat richting geeft aan de ontwikkeling van ambtelijk leiderschap van nu en in de toekomst en dat rekening houdt met de variatie aan leiderschapsopgaven bij de Rijksoverheid, zowel in uiteenlopende beleidsdomeinen en onderdelen van de Rijksoverheid, als op de verschillende hiërarchische niveaus.

Buitengewoon adviseur Mark Frequin startte zijn 'reis' naar een nieuwe visie op publiek leiderschap in 2019. Op basis van talloze gesprekken met overheidsmanagers, adviseurs en wetenschappers en bijeenkomsten publiceerde hij recentelijk zijn reisverslag en "Kompas voor ambtelijk leiderschap" met de belangrijkste elementen van publiek leiderschap dat in diverse gremia is besproken. Deze reis wordt op het moment dat we dit rapport schrijven, vervolgd en zal uitmonden in een nieuwe visie op publiek leiderschap. Parallel aan dit traject dat practice-based toewerkt naar de nieuwe visie op publiek leiderschap, heeft Bureau ABD het Leiden Leadership Centre in mei 2021 de opdracht gegeven wetenschappelijk onderzoek te doen en de evidence base te bieden waarop een nieuwe visie gestoeld kan worden.

Dit onderzoek bestaat – naast een literatuuronderzoek – uit een empirische studie naar leiderschap binnen de Rijksoverheid op basis van focusgroepen, vragenlijstonderzoek en een conjoint analyse. Het empirisch onderzoek richt zich op de ABD doelgroepen, op het lijnmanagement in bredere zin en op rijksambtenaren zonder formeel leidinggevend mandaat. Het doel van deze empirische studie is driedelig:

1. Het onderzoeken van de werking van leiderschap: hoe wordt leiderschap in de praktijk gebracht binnen de Rijksoverheid en welke spanningen en dilemma's spelen daarbij? Dit doel wordt gerealiseerd door middel van exploratieve focusgroepen.
2. Het identificeren van de aanwezigheid van elementen van leiderschap: in welke vorm en in welke mate is leiderschap aanwezig binnen de Rijksoverheid? Dit doel wordt gerealiseerd door middel van een vragenlijstonderzoek.
3. Het in kaart brengen van leiderschapsbehoeften: welk leiderschap is nodig binnen de Rijksoverheid? Dit doel wordt gerealiseerd door middel van een conjoint analyse.

Het rapport dat voor u ligt, bevat de bevindingen van dit empirische onderzoek en is na het literatuuronderzoek het tweede deelproduct van het onderzoeksproject "Visie op leiderschap". Het is te raadplegen als een dwarsdoorsnede van de werking van, aanwezigheid van en behoefte aan leiderschap binnen de Rijksoverheid, en biedt zo een empirische opmaat naar een nieuwe visie op publiek leiderschap.

In de exploratieve focusgroepen (doelstelling 1) zijn thema's en dilemma's uit het reisverslag van Frequin (2021) verder uitgediept. Parallel heeft een literatuuronderzoek plaatsgevonden dat de state of the art weergeeft van (internationale) wetenschappelijke publicaties over publiek leiderschap. Op basis van het literatuuronderzoek, het reisverslag van Frequin (2021) en de exploratieve focusgroepen is inhoudelijk invulling gegeven aan het vragenlijstonderzoek en de daarin ingebedde conjoint analyse.

De literatuurstudie en het empirische onderzoek vormen samen de wetenschappelijke basis voor een essay dat het Leiden Leadership Centre aan het einde van het onderzoekstraject zal publiceren. Dit essay geeft een wetenschappelijke reflectie op de belangrijkste leiderschapsuitdagingen bij de Rijksoverheid.

In dit rapport presenteren we beknopt de belangrijkste bevindingen per onderzoeksdoelstelling van het empirische onderzoek. In dit inleidende hoofdstuk bakenen we eerst af wat we onder publiek leiderschap verstaan en bespreken we de centrale methodologische uitgangspunten en aanpak van het empirische onderzoek.

1.2 Wat is publiek leiderschap?

Publiek leiderschap wordt vanuit verschillende disciplines en wetenschapsgebieden bestudeerd. De term publiek leiderschap wordt doorgaans gereserveerd voor ambtelijk (of: *administrative*) leiderschap, naast politiek leiderschap en maatschappelijk leiderschap (of: *community leadership*). Soms wordt een brede definitie gehanteerd en worden politiek, ambtelijk en maatschappelijk leiderschap in onderlinge samenhang bestudeerd. In dit onderzoek staat ambtelijk leiderschap centraal.

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

Leiderschap vindt echter tevens plaats naar boven. Leiderschap naar boven gaat over de relatie met de politiek, maar voor de uitvoering bijvoorbeeld ook over het ministerie en beleidsmakers. Leiderschap naar boven omvat verschillende typen gedragingen, stijlen en competenties die passend zijn bij de rol van politiek adviseur, bij publieke verantwoording, maar ook andere aspecten en rollen binnen de institutionele context van de democratische rechtstaat. In termen van Moore (1995) betreft het hier voor een belangrijk deel leiderschap dat gericht is op legitimering naar boven en het mobiliseren van politieke of bestuurlijke steun.

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

Deze toelichting op de drie richtingen waarin leiderschap zich afspeelt, laat zien dat leiderschap gaat over relaties en over interactie, meer dan over de unieke eigenschappen van leiders. Leiderschap verwijst dan ook naar gedrag en onderscheidt zich daarmee van 'governance' dat in de bestuurskundige literatuur vaak verwijst naar systemen, structuren en beleid. Wij volgen daarmee onder anderen Yukl (2012) in de conceptualisering van leiderschap als sociaal proces en gedrag dat gericht is op het realiseren van een gedeelde uitkomst. Leiderschap kan worden gedefinieerd als een "sociaal proces van invloed uitoefenen op anderen om te komen tot overeenstemming over wat er gedaan moet worden en hoe dat gerealiseerd kan worden, alsmede het faciliteren van individuele en collectieve inzet om deze gemeenschappelijke doelen te behalen" (gebaseerd op Yukl, 2006; 2012).

Vanuit onze definitie ligt de focus bovendien niet meer op de formele (topambtelijk) leider alleen, maar daarnaast op andere actoren in dit proces. Leiderschap wordt zowel gespreid (binnen en tussen organisaties) als gedeeld (in samenwerking tussen verschillende personen en organisaties) en is daarom niet uitsluitend gekoppeld aan formele leiders. Daarmee is ook de wisselwerking tussen formeel en informeel leiderschap van belang. Dit sluit ook aan bij recente ontwikkelingen die vragen om het delegeren van leiderschap en het versterken van verbindingen met de maatschappij. Door vertrouwen te geven lager in de organisatie, wordt het vermogen vergroot dat belevingen van burgers naar boven komen in de organisatie. Dat proces verloopt dan van binnenuit en onderop, in plaats van via buiten en van bovenaf (in het samenspel tussen media en politiek).

1.3 Methodologische uitgangspunten

Het empirisch onderzoek is gebaseerd op drie uitgangspunten.

Triangulatie van onderzoeksmethoden

Het empirisch onderzoek is gediend met het gebruik van een complementair palet aan onderzoeksmethoden. Het gebruik van focusgroepen stelt ons in staat om op basis van gesprekken met kleine groepen van managers rijke, diepgaande data te genereren over de werking van leiderschap. Vragenlijstonderzoek is zeer geschikt om in korte tijd op betrouwbare wijze een brede uitvraag over leiderschap te doen onder managers en medewerkers. Wij hanteren conjoint analyse om te toetsen wat het relatieve belang is dat managers en medewerkers toekennen aan de diverse elementen van (top)ambtelijk leiderschap.

Een meervoudig perspectief op leiderschap

Gegeven de toenemende bewustwording dat leiderschap als top-down beïnvloeding niet langer volstaat, conceptualiseren en bestuderen wij leiderschap nadrukkelijk als proces. Het bestuderen van leiderschap als proces vereist een meervoudig perspectief: leiderschap bestaat nadrukkelijk “in the eye of the beholder” (Jacobsen & Andersen, 2015). Concreet betekent dit dat alle empirische observaties van leiderschap in dit onderzoek zich baseren op de percepties van leidinggevers (doelgroep ABD en bredere steekproef Rijksoverheid) én de percepties van medewerkers. Een dergelijk meervoudig perspectief stelt ons in staat onderscheid te maken tussen *intended leadership* (welke perceptie heeft de formeel leidinggevende zelf?) en *perceived leadership* (hoe wordt leiderschap ervaren door medewerkers?). Zo ontstaat een betrouwbaarder beeld over de aanwezigheid van leiderschapsgedrag, hoe de werking van leiderschap ‘van onderop’ ervaren wordt, en aan welk leiderschap vanuit de werkvloer behoefte is.

Inachtneming van contextuele variatie: werkdomein en hiërarchisch niveau

De visie op publiek leiderschap is van toepassing op alle leidinggevers binnen de Rijksdienst, maar de Rijksdienst is een grote organisatie die gekenmerkt wordt door omvangrijke heterogeniteit en dus verschillende eisen stelt aan leiderschap. Deze heterogeniteit valt deels uiteen in een onderscheid tussen werkdomeinen (beleid, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering) en hiërarchische niveaus van formeel leidinggevers. In dit empirisch onderzoek analyseren we zowel patronen over de verschillende werkdomeinen en hiërarchische niveaus heen om tot algemene inzichten te komen als de onderlinge verschillen tussen werkdomeinen en hiërarchische niveaus. Op deze wijze resulteert het onderzoek in inzichten over (top)ambtelijk leiderschap met significantie voor de Rijksdienst als geheel alsook voor de verscheidenheid aan domeinen en niveaus waaraan zij rijk is. Een bijzondere contextuele omstandigheid is de aanwezigheid van de Covid-19 pandemie. Het volledige empirische onderzoek heeft plaatsgevonden gedurende deze periode, en deze omstandigheid is daarmee relevant voor de interpretatie van bevindingen.

1.4 Onderzoeksaanpak

In het empirisch onderzoek hanteren we drie onderzoeksmethoden die we hier kort beschrijven. De methodologische verantwoording van elk van deze drie deelstudies wordt in de volgende hoofdstukken nader toegelicht.

Exploratieve focusgroepen

Focusgroepen zijn bijzonder geschikt om diepgaande, rijke data te genereren op basis van de ervaringen en ‘lived experience’ van managers en medewerkers. Bevindingen op basis van focusgroepen hebben bovendien een hoge mate van validiteit omdat respondenten reageren en voortbouwen op elkaars ervaringen, waardoor inzichtelijk wordt in welke mate bevindingen breed gedeeld zijn. Om de betrouwbaarheid van de focusgroepen te bevorderen vinden de focusgroepen plaats volgens een vaststaand gespreksprotocol, waarin deelnemers wordt gevraagd te reageren op een serie van stellingen over de werking van leiderschap en de spanningen en dilemma’s die daarbij een rol spelen. Meer informatie over de implementatie en analyse van de focusgroepen wordt gegeven in hoofdstuk 2.

Vragenlijstonderzoek

Vragenlijstonderzoek is zeer geschikt om in korte tijd – en met beperkte inspanning van de respondenten – op betrouwbare wijze een brede uitvraag over leiderschap te doen. We geven invulling aan het meervoudige perspectief op leiderschap door het ervaren leiderschap te meten onder ABD managers, lijnmanagers binnen de Rijkoverheid die niet tot de ABD doelgroep behoren, en medewerkers zonder formeel? leidinggevende positie¹. Het steekproefkader van het vragenlijstonderzoek is gebaseerd op een aselechte, gestratificeerde steekproef onder deze drie doelgroepen in de vier werkdomeinen. Naast leiderschap zijn ook contextfactoren en uitkomsten gemeten. Contextfactoren vallen uiteen in hiërarchisch niveau en domein enerzijds en percepties van de respondenten betreffende enkele andere contextkenmerken anderzijds. Deze contextkenmerken gaan over de organisatiestructuur, de organisatieomgeving, en de politiek-bestuurlijke randvoorwaarden waaronder het werk verricht wordt. Uitkomsten vallen uiteen in medewerkersuitkomsten en organisatieprestaties. Voor wat betreft organisatieprestaties hanteren we een multidimensioneel perspectief waarin organisatieprestaties zijn gestoeld op de uiteenlopende publieke waarden waaraan het functioneren van de overheid getoetst wordt. Meer informatie over de implementatie en analyse van het vragenlijstonderzoek wordt gegeven in hoofdstuk 3.

Conjoint analyse

Aan de focusgroepen en het vragenlijstonderzoek voegen wij een derde, innovatieve onderzoeksmethode toe: **conjoint analyse**. Wij gebruiken conjoint analyse om inzicht te creëren in de behoefte aan leiderschap van ABD managers, overige managers binnen de Rijkoverheid, en medewerkers zonder leidinggevende positie. Conform de in het onderzoek gehanteerde conceptualisering van leiderschap wordt hierbij enerzijds een onderscheid gemaakt in leiderschap naar boven, naar buiten en naar binnen, en anderzijds in verschillende publieke waarden die gerealiseerd dienen te worden. Op deze manier geeft ook de conjoint analyse invulling aan een meervoudig perspectief op organisatieprestaties. De conjoint analyse is geïmplementeerd als onderdeel van het vragenlijstonderzoek. Meer informatie over de implementatie en analyse van de conjoint analyse wordt gegeven in hoofdstuk 4.

1.5 Leeswijzer

De drie empirische deelstudies worden in de volgende hoofdstukken beknopt beschreven. In ieder van de afzonderlijke hoofdstukken geven we eerst een korte toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethode om vervolgens de bevindingen te beschrijven. Ieder hoofdstuk over de empirische deelstudies besluit met een samenvatting van de bevindingen en een korte conclusie. Hoofdstuk 5 gaat tot slot in op de overkoepelende bevindingen van het empirisch onderzoek.

¹ Project- en programmamanagers zonder personeelsverantwoordelijkheid zijn in het onderzoek meegenomen in de categorie medewerkers zonder formeel leidinggevende positie.

2 Exploratieve focusgroepen

2.1 Doel- en vraagstelling

De focusgroepen hebben voorafgaand aan het literatuuronderzoek en het verdere empirische onderzoek plaatsgevonden en hebben een exploratief karakter. In de focusgroepen zijn groepsgesprekken gevoerd met een relatief klein aantal deelnemers (4-9 respondenten per focusgroep). De primaire doelstelling van de exploratieve focusgroepen is om de werking van leiderschap binnen de Rijksoverheid in kaart te brengen: hoe wordt leiderschap in de praktijk gebracht binnen de Rijksoverheid, en welke spanningen en dilemma's spelen daarbij? Een tweede doelstelling is dat de exploratieve focusgroepen – samen met de literatuurstudie en het reisverslag van Frequin (2021) – inhoudelijk richting geven aan het verdere empirische onderzoek.

Het reisverslag van Frequin (2021) heeft als primair inhoudelijk vertrekpunt gediend, met het doel enkele van deze inhoudelijke bevindingen verder uit te diepen. Deze verdieping vindt plaats door de gesprekken expliciet te richten op leiderschap als proces, gesitueerd in de specifieke context van de Rijksoverheid. Om de gesprekken op gang te brengen is gebruik gemaakt van vier stellingen. Deze stellingen hebben betrekking op de politieke context van publiek leiderschap, de context van grensoverschrijdend samenwerken, de context van leidinggeven aan de ambtelijke organisatie, en het realiseren van maatschappelijke meerwaarde (zie Bijlage A). Tijdens de focusgroepen zijn deelnemers uitgenodigd om te reflecteren op deze stellingen door allereerst de situationele context te schetsen waarin zij de stelling (al dan niet) herkennen, en vervolgens in te gaan op het ervaren leiderschap dan wel hun eigen leiderschap en de werking daarvan in deze context. Door deelnemers aan te moedigen te reflecteren op de eigen ervaringen met leiderschapsgedrag fungeren zij nadrukkelijk als *respondent* en niet als *informant* van publiek leiderschap binnen de Rijksoverheid.

2.2 Dataverzameling en analyse

In totaal hebben negen focusgroepgesprekken plaatsgevonden. In lijn met het methodologische uitgangspunt om aandacht te hebben voor contextuele variatie naar werkdomein en hiërarchisch niveau, zijn deze focusgroepen samengesteld op basis van het domein waarin en het hiërarchisch niveau waarop deelnemers binnen de Rijksoverheid actief zijn. Om de werking van leiderschap in de verschillende *domeinen* binnen de Rijksoverheid te onderzoeken (beleid, toezicht, uitvoering, bedrijfsvoering), zijn vier focusgroepen afgenomen waarin domein constant wordt gehouden en variatie op hiërarchisch niveau bestaat. Om de werking van leiderschap op verschillende *hiërarchische niveaus* te onderzoeken, zijn vier focusgroepen afgenomen met leidinggevend op een specifiek hiërarchisch niveau (topmanagementgroep, directeuren, afdelingsmanagers en teamleiders, medewerkers zonder formeel leidinggevend mandaat) waarin variatie bestaat op het werkdomein.

Het onderzoeksdesign voorziet op deze wijze in een systematische inventarisatie van de werking van publiek leiderschap in de verschillende onderdelen van de Rijksoverheid. Wij onderstrepen dat dit onderzoeksdesign – gegeven de beperkte hoeveelheid focusgroepen en deelnemers per domein en hiërarchisch niveau – geen vergelijkend doel dient. De stratificatie naar werkdomein en hiërarchisch niveau dient ertoe om recht te doen aan de pluraliteit van de Rijksoverheid, en zorgt ervoor dat de

gevoerde gesprekken over publiek leiderschap recht kunnen doen aan contextuele specificiteit naar domein en hiërarchisch niveau. Het design staat het evenmin toe om een systematische analyse te maken van de invloed van andere contextuele en persoonlijke kenmerken. Bijlage A geeft een overzicht van het onderzoeksdesign.

Op verzoek van de opdrachtgever is een negende focusgroep uitgevoerd met managers bij de Rijksoverheid die leidinggevende ervaring hebben buiten de Rijksoverheid (bedrijfsleven, andere overheden, non-profit). Deze respondenten zijn actief in verschillende domeinen en op verschillende hiërarchische niveaus binnen de Rijksoverheid. In deze focusgroep is respondenten gevraagd om – door dezelfde stellingen te richten op een vergelijking tussen Rijksoverheid en niet-Rijksoverheid – te reflecteren op de verschillen die zij ervaren met het in de praktijk brengen van leiderschap ten opzichte van hun eerdere werkervaring. Van de bevindingen van deze focusgroep leggen wij niet apart verslag; deze zijn geïntegreerd in de algehele analyse van de focusgroepen.

In totaal hebben 54 personen als respondent deelgenomen aan de focusgroepen. Naast de gestratificeerde selectie op basis van werkdomein en hiërarchisch niveau is bij de selectie van respondenten rekening gehouden met diversiteit in de samenstelling van de focusgroepen naar sociaal-demografische kenmerken. Van alle focusgroepgesprekken is een audio opname gemaakt. In overeenstemming met de Algehele Verordening Gegevensbescherming (AVG) hebben alle deelnemers toestemming verleend om een geanonimiseerd, woordelijk transcript te maken van het gesprek, dat enkel gebruikt wordt ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. De audio opnames van de focusgroepen zijn dertig dagen na het gesprek vernietigd.

Als eerste stap van de analyse zijn leiderschapsgedragingen, waardendilemma's en situationele spanningen gecodeerd (*open coding*). In een volgende analyseronde zijn soortgelijke codes in omvangrijkere categorieën geclusterd (*axiale coding*), om tot een alomvattend maar inzichtelijk overzicht van bevindingen te komen. Dit stelt de onderzoekers in staat de samenhang te analyseren tussen leiderschapsgedrag en verschillende situationele dilemma's en spanningen.

2.3 Bevindingen

Wij presenteren de bevindingen van de focusgroepen in twee aparte onderdelen. Ten eerste presenteren wij een beschrijvend overzicht van de categorieën van leiderschapsgedrag die in de focusgroepen zijn besproken. Ten tweede geven wij inzicht in de werking van deze leiderschapsgedragingen door drie verhalen te presenteren over het in de praktijk brengen van leiderschap binnen de Rijksoverheid. Vervolgens vatten we de bevindingen van de focusgroepen samen in een korte conclusie.

2.3.1 Aanwezigheid van leiderschapsgedrag

In de focusgroepen is een groot aantal leiderschapsgedragingen aan bod gekomen. We presenteren de voornaamste leiderschapsgedragingen in drie categorieën: *leiderschap naar boven*, *leiderschap naar buiten* en *leiderschap naar binnen*.

Leiderschap naar boven

Leiderschap naar boven betreft leiderschapsgedrag dat vanuit het ambtelijk leiderschap gericht is op de bewindspersoon en leiderschap vanuit de uitvoering naar het moederdepartement. Het gaat ook over leiderschap omhoog in de organisationele hiërarchie in uiteenlopende domeinen. In tabel 2.1 worden de vier gecodeerde leiderschapsgedragingen in volgorde van prominentie weergegeven.

Het leiderschapsgedrag naar boven dat het meest prominent aanwezig is in de focusgroepen, is **kritisch adviseren**. Kritisch adviseren omvat het aandragen van een handelingswijze die afwijkt of aanvullend is op een gekozen politieke of ambtelijke richting. Deze gedraging doet zich bij uitstek voor in situaties waarin er waardendilemma's spelen. Respondenten geven aan dat zij geregeld potentiële negatieve effecten van beleidskeuzes proberen te "*balanceren*". Zij gaan het gesprek aan met de politieke of ambtelijke gesprekspartner om inzicht te geven in de complexiteit van de situatie en de gevolgen van afwegingen inzichtelijk te maken. Respondenten geven aan dat zij pogen de focus van crises en incidenten te verleggen, door actief "*tegen te hangen*" en het belang van continuïteit en de lange termijn te benadrukken. Kritisch adviseren omvat veelal een proces van "*gezaghebbend nee zeggen*": dikwijls beroepen respondenten zich op hun specifieke persoonlijke of organisationele kennis en competenties, ter onderbouwing van hun kritische positie. Wanneer noodzakelijk gaan zij discussies aan, en kiezen zij positie ten opzichte van de bewindspersoon of ambtelijke lijn. Maar tot op bepaalde hoogte: "*Ik mag drie keer zeggen: weet je het zeker? En daarna is dit gewoon de politieke keuze.*"

Een tweede vorm van leiderschapsgedrag naar boven is gericht op het **organiseren van randvoorwaarden** die noodzakelijk zijn voor organisationele effectiviteit. Deze randvoorwaarden bestaan ten dele uit voldoende financiële middelen en capaciteit, maar de gecodeerde gedragingen richten zich voor het grootste deel op het verkrijgen van "*steun*", "*dekking*", "*ruimte*" en "*autonomie*" die noodzakelijk zijn om op effectieve wijze invulling te geven aan grensoverschrijdende samenwerking en nieuwe initiatieven in de organisatie. Dit gedrag hangt dan ook nauw samen met leiderschap naar buiten en naar binnen. Het organiseren van randvoorwaarden kan gezien worden als een poging om vooraf verantwoording af te leggen en verantwoordingsdruk achteraf te verminderen.

Een derde categorie van leiderschapsgedrag naar boven betreft **informereren** en het uitwisselen van informatie met de bewindspersoon, de verticale lijn en/of van uitvoering naar beleid. De focusgroepen maken duidelijk dat frequente of zelfs continue afstemming naar boven cruciaal is. In het bijzonder wisselen respondenten informatie uit over tekortschietende uitvoerbaarheid, knellende wetgeving, signalen over (toekomstige) maatschappelijke problematiek en de lange termijn, en signalen die zij ontvangen van maatschappelijke partners.

De laatste categorie van leiderschapsgedrag naar boven omvat pogingen om het handelen van de organisatie of het organisatieonderdeel te **verantwoorden**. Het betreft hier met name het verantwoorden van keuzes in externe samenwerking, en het invulling geven aan nieuwe initiatieven om maatschappelijke meerwaarde te realiseren.

Tabel 2.1. *Leiderschap naar boven*

Gedrag	Indicatoren
Kritisch adviseren	Complexiteit en afwegingen inzichtelijk maken Aanreiken van alternatieve oplossingen op basis van inhoudelijke expertise Lange termijn perspectief schetsen Discussie aangaan en kritisch tegenspreken
Organiseren van randvoorwaarden	Verkrijgen van financiële middelen en operationele capaciteit Verkrijgen van ruimte en steun voor nieuwe initiatieven en samenwerkingen
Informereren	Frequente continue afstemming Attenderen op tekortschietende wetgeving en uitvoerbaarheid Attenderen op toekomstige maatschappelijke problematiek en de lange termijn Informereren over signalen van maatschappelijke partners
Verantwoorden	Verantwoorden van keuzes die worden gemaakt in externe samenwerking Verantwoorden van nieuwe initiatieven om invulling te geven aan de bedoeling

Leiderschap naar buiten

Leiderschap naar buiten betreft leiderschapsgedrag dat gericht is op actoren over organisatiegrenzen heen. Tabel 2.2 geeft de vier gecodeerde leiderschapsgedragingen in volgorde van prominentie weer.

De meest gecodeerde leiderschapsgedraging naar buiten betreft het **organiseren van draagvlak** voor samenwerking onder externe partijen. Dit gedrag wordt relatief vaak besproken in de focusgroepen, veelal vanuit de beleving dat een gezamenlijk belang of doel niet in samenwerking niet voldoende aanwezig is. Managers proberen gezamenlijke belangen daarom te identificeren en te bestendigen, bijvoorbeeld door het bespreken van de complexiteit waar de organisatie zich mee geconfronteerd ziet, en het inzichtelijk maken van de afwegingen die worden gemaakt. Managers benadrukken ook dat het van belang is elkaar over en weer te begrijpen, en proberen zich in te leven in het perspectief van de partij waarmee wordt samengewerkt.

Een tweede gedraging die is gecodeerd is het **monitoren van ontwikkelingen** in de organisatieomgeving. Veranderingen in de organisatieomgeving volgen elkaar snel op, en managers werken bovendien samen met (of zijn afhankelijk van) een groot aantal partijen. Managers richten zich daarom op het ophalen van informatie uit de omgeving door continue afstemming met externe partijen.

Een derde leiderschapsgedraging omvat het **verbinden** met externe partijen. Dit gedrag vindt plaats om samenwerking of nauwe relaties met externe partijen tot stand te brengen. Managers bespreken met name hun overwegingen en keuzes bij het aangaan van samenwerkingsrelaties, en benadrukken dat het identificeren en strategisch selecteren van samenwerkingspartners cruciaal is voor succesvolle samenwerking. Managers beschrijven ook leiderschapsgedrag gericht op het direct in contact brengen

van medewerkers in het primair proces met ketenpartners of burgers, bijvoorbeeld om producten of diensten beter af te stemmen op voorkeuren en verwachtingen.

De vierde en laatste categorie van leiderschapsgedrag naar buiten is het **bestendingen van externe samenwerking**. Dit leiderschapsgedrag doet zich met name voor in situaties waarin samenwerking als kwetsbaar wordt ervaren, bijvoorbeeld vanwege de (media)gevoeligheid van een dossier of informatie die wordt uitgewisseld, of wanneer samenwerkingspartners onwelwillend zijn. In dergelijke situaties trachten managers samenwerkingsverbanden te formaliseren door overeenkomsten aan te gaan en afspraken te maken, of door het contact op te schalen naar een hoger managementniveau.

Tabel 2.2. *Leiderschap naar buiten*

Gedrag	Indicatoren
Organiseren van draagvlak	Gezamenlijk belangen identificeren, overdragen en bestendigen Complexiteit en afwegingen inzichtelijk maken Inleven in perspectief van de ander Uitdragen en uitleggen van het handelen van de organisatie
Monitoren van ontwikkelingen	Informatie ophalen en in gesprek blijven over ontwikkelingen Frequentie/continue afstemming Vooroverleg buiten formele samenwerkingskaders om
Verbinden	Strategisch kiezen van samenwerkingspartners Primair proces in contact brengen met cliënten / stakeholders
Bestendigen van externe samenwerking	Formaliseren van samenwerking in samenwerkingsovereenkomst/alliantie Opschalen naar hoger managementniveau

Leiderschap naar binnen

Leiderschap naar binnen gaat over leiderschap gericht op de operationele capaciteit van de eigen afdeling of organisatie. Dat leiderschap kan plaatsvinden in de formele, hiërarchische lijn (verticaal), maar ook horizontaal naar collega's met als doel leiderschap te verspreiden en te delen. Met leiderschap naar binnen bedoelen wij nadrukkelijk leiderschapsgedrag dat gericht is op anderen en niet leiderschap dat gericht is op de persoonlijke ontwikkeling. Persoonlijk leiderschap laten we in deze studie buiten beschouwing, zonder de betekenis ervan voor leiderschapsontwikkeling te willen veronachtzamen. Tabel 2.3 geeft de zes gecodeerde categorieën van leiderschap naar binnen in volgorde van prominentie weer.

Het meest prominent aanwezige leiderschapsgedrag naar binnen is het **stimuleren van reflectie**. Managers geven dikwijls aan dat de tijd om op doelen, processen en uitkomsten te reflecteren niet aanwezig is, en proberen daar in het team tijd voor te maken en de aandacht expliciet te richten op reflectie. Zij sporen individuele teamleden of het team als geheel aan om na te denken over het grotere plaatje, of om de bedoeling van het werk met elkaar te bespreken. Ook trachten leidinggevendenden in overlegsituaties de ruimte en veiligheid te creëren om afwijkende standpunten in te brengen, en het spreken over en analyseren van fouten aan te moedigen.

Een tweede leiderschapsgedraging betreft het **geven van ruimte** aan teamleden om leiderschap te tonen, beslissingen te nemen en initiatief te tonen. Managers doen dit onder andere door medewerkers

aan te moedigen, door verantwoordelijkheden expliciet te delegeren naar medewerkers en hun vertrouwen in hun teamleden uit te spreken.

Naast het geven van ruimte, proberen managers ook dikwijls **richting te geven** aan de werkzaamheden van hun team. Dit behelst veelal meer directief gedrag, bijvoorbeeld door prioriteiten te stellen en heldere doelen af te spreken met medewerkers. Dit gedrag omvat ook het duidelijk inkaderen van de ruimte die medewerkers hebben, door spelregels vast te stellen en de vereisten waaraan een oplossing of uitkomst moet voldoen expliciet te maken.

De focusgroepen laten ook leiderschapsgedrag zien dat in brede zin gericht is op het **ondersteunen** van medewerkers. Dit gedrag kan betekenen dat managers hun teamleden operationeel ondersteunen of meehelpen bij het afkrijgen van de werkzaamheden, maar vaker gaat het om het beschermen van medewerkers door risico's te dragen en dekking te geven. Managers geven ook terug dat het gemotiveerd houden van medewerkers nodig is wanneer er procesmatige tegenslagen zijn.

Een vijfde categorie van leiderschapsgedrag richt zich op het **ontwikkelen** van medewerkers. Managers benomen met name de noodzaak om procesmatige vaardigheden en zoals samenwerkingscompetenties en politieke sensitiviteit van teamleden verder te ontwikkelen. Managers onderstrepen het belang van het geven van feedback.

Tenslotte richt leiderschapsgedrag zich op **het geven van het goede voorbeeld**, bijvoorbeeld inzake het succesvol samenwerken over organisatiegrenzen heen. Managers proberen hun eigen gedrag als goed voorbeeld te benoemen, maar belichten ook dikwijls het gedrag van andere teamleden.

Tabel 2.3. Leiderschap naar binnen

Gedrag	Indicatoren
Stimuleren van reflectie	Over het grotere plaatje / de bedoeling laten nadenken Veiligheid creëren voor afwijkende standpunten Feedback organiseren Spreken over en analyseren van fouten
Ruimte geven	Aanmoedigen discretie te benutten Delegeren van verantwoordelijkheden en beslisruimte Vertrouwen geven
Richting geven	Directief zijn Prioriteiten stellen en concrete doelen benoemen Spelregels en vereisten duidelijk maken Overzicht bewaren en lange termijn bewaken
Ondersteunen	Het dragen van risico's en rugdekking geven Operationeel ondersteunen, meehelpen wanneer nodig Gemotiveerd houden bij tegenslag
Ontwikkelen	Competenties ontwikkelen Feedback geven op vertonen van initiatief
Voorbeeld geven	Gedrag van anderen als voorbeeldgedrag benoemen Zelf het goede voorbeeld geven

2.3.2 De werking van leiderschapsgedrag: drie verhalen

Wij geven inzicht in de werking van leiderschap door het leiderschapsgedrag te bespreken binnen de context van spanningen en dilemma's waarin het plaatsvindt. Dit resulteert in drie verhalen over publiek leiderschap binnen de Rijksoverheid: (1) een verhaal over politieke responsiviteit, (2) een verhaal over de opgave van externe samenwerking, en (3) een verhaal over invulling geven aan de bedoeling. Hoewel deze verhalen ongetwijfeld herkend zullen worden, zijn er uiteraard meer verhalen over publiek leiderschap binnen de Rijksoverheid te onderscheiden. Onze drie gehanteerde verhalen zijn tot stand gekomen op basis van de codering van verbindingen tussen context (spanningen en dilemma's) en leiderschapsgedrag. Dit heeft geresulteerd in een clustering tot drie verhalen die inzicht verschaffen over de werking van publiek leiderschap. Onze ambitie is daarom niet om het hele verhaal over publiek leiderschap binnen de Rijksoverheid te vertellen, maar met drie episodes inzicht te geven in de werking van leiderschap.

Verhaal 1: Politieke responsiviteit

De omgeving waarin de Rijksoverheid momenteel opereert, wordt als zeer turbulent ervaren. Hoewel de huidige omgevingsturbulentie in bijzondere mate spanningen rond politieke responsiviteit veroorzaakt, is politieke responsiviteit een inherente vereiste van het werk van publieke managers. Of zoals een respondent naar voren brengt: “(...) als je dat niet leuk vindt, dan moet je ook niet bij ons komen werken.” Respondenten maken duidelijk dat de huidige ervaren politieke druk(te) een negatieve uitwerking kan hebben op het functioneren van de organisatie.

Respondenten in het domein beleid benadrukken dat politieke responsiviteit ten koste kan gaan van effectiviteit van beleidsoplossingen en extern draagvlak.

“Wat je als beleidsmaker probeert is om zoveel mogelijk een zuivere lijn te houden en die zo lang mogelijk vol te houden. Dus zorgen dat je gewoon goed kan blijven uitleggen waarom je de dingen zo doet en ze ook logisch zijn in de lijn. Maar soms komt daar in één keer toch een andere politieke vraag tussendoor. Dan moet je teruggaan, heroverwegen, en kijken hoe je die dan in die lijn gaat passen. En daar ontstaat soms een spanningsveld.”

Respondenten in het domein uitvoering benadrukken dat onverwachte politieke wensen ten koste kunnen gaan van uitvoerbaarheid.

“Er is heel veel druk om die regeling steeds te wijzigen. (...) En vanuit uitvoeringsperspectief zijn heel veel wijzigingen als je die moet doorvoeren, buitengewoon complex. (...) Om de uitvoerbaarheid in stand te houden, want het moet namelijk allemaal vandaag open, het moet allemaal snel en veel wijzigingen betekent altijd iets voor je: het kost tijd als je iets in je ICT systeem moet doen. Het heeft gewoon doorlooptijd.”

Respondenten in het domein toezicht stellen dat hun onafhankelijke positie onder druk kan komen te staan wanneer er incidenten plaatsvinden die in de aandacht van media en politiek staan, en dat het adequaat adresseren van die aandacht ten koste gaat van de operationele capaciteit.

“Maar dan gebeurt er weer iets in de buitenwereld waardoor je weet ik hoeveel Kamervragen aan het beantwoorden bent en de Tweede Kamer ook niet per se heel vriendelijk is over je werk. (...) Dat soort zaken zijn er natuurlijk continu en je kunt als organisatie je tijd en je geld en je manschappen maar op één moment ergens in investeren, dus als hier de hele wereld zich nu mee bemoeit dan kun je niet ook nog eens op een andere plek zijn. En dat gebeurt heel regelmatig.”

Onze analyse laat zien dat door de turbulente politieke omgeving de nadruk komt te liggen op leiderschapsgedrag naar boven, niet alleen aan de top, maar door de organisatie heen. Gegeven de spanningen die respondenten ervaren tussen politieke responsiviteit en effectiviteit van de organisatie, proberen managers de complexiteit en consequenties van een politieke wens inzichtelijk en bespreekbaar te maken, en dragen zij alternatieve beleidsoplossingen aan op basis van inhoudelijke expertise.

“En dat is denk ik heel vaak onze opdracht, hè. Ik noem het weleens ‘gezaghebbend nee zeggen’, dat je echt wel drie keer tot vervelens toe en soms wel vaker tegen de Minister moet zeggen: “U wilt dit niet horen, maar ik ga het u toch vertellen want het is heel onaangenaam, dit is de inconvenient truth en die is er dus ook.” En ik heb dat wel moeilijk gevonden.”

Naast de rol als kritisch adviseur bestaat leiderschapsgedrag naar boven uit het *informer*en over ontoereikende processen en uitvoerbaarheid, zowel richting de bewindspersoon als verticaal in de ambtelijke lijn.

“Ik vind het wel tot mijn verantwoordelijkheid behoren dat wanneer ik dingen zie en constateer dat ik mijn collega’s van beleid daarvan op de hoogte stel en zeg van: “Weet je? Hier kunnen we samen iets aan doen en misschien kun jij er nog iets mee”. Dat vind ik wel mijn verantwoordelijkheid, maar ik ben geen politiek adviseur.”

In reactie op politieke turbulentie trachten managers met het verschaffen van informatie ook de nadruk te leggen op de lange termijn, om zo de nadruk op de ‘waan van de dag’ te verminderen.

“Dat soort grote maatschappelijke problemen vind ik dat wij als leiders binnen de Rijksoverheid moeten adresseren en moeten oplossen. En ja, daar komen soms hele vervelende dingen uit, maar dan denk ik ja dan had je maar geen minister moeten zijn als je dit niet wil horen. “

Naast leiderschapsgedrag naar boven resulteert de turbulente politieke omgeving ook in leiderschapsgedrag naar buiten en naar binnen. Het leiderschapsgedrag naar buiten richt zich met name op het *in stand houden van en creëren van draagvlak* voor (veranderende) politieke voorkeuren, bijvoorbeeld door politieke afwegingen extern te bespreken en inzichtelijk te maken. Het leiderschapsgedrag naar binnen kan met name gekarakteriseerd worden als het *ondersteunen* van medewerkers. Respondenten geven aan dat een turbulente politieke omgeving het noodzakelijk maakt om medewerkers dekking te geven en risico’s te dragen, minder ervaren collega’s operationeel te ondersteunen, en medewerkers gemotiveerd te houden.

“Ik vind het toch wel jammer als je ziet dat de uitvoerbaarheid het verliest van een politieke wens. (...) dat we het verliezen is wel de uitzondering. Dat maakt het makkelijker, dat kan een keer gebeuren. Maar ik merk wel dat mensen in mijn team er kopschuw van worden als dat te vaak gebeurt. Dat is zeker wel een risico. (...) dan probeer ik gewoon te zeggen: nee wij blijven gewoon, en dat wordt ook wel gewaardeerd onder mijn mensen, als ik tegen ze zeg: nee ik sta achter jou.”

Verhaal 2: De opgave van grensoverschrijdend samenwerken

Een breed gedeelde opvatting tijdens de focusgroepgesprekken is dat extern samenwerken inherent is aan het werken bij de Rijksoverheid. Niet alle respondenten voelen zich echter even prettig bij de term ‘samenwerking’. Gegeven de onafhankelijke positie, gaat het in het domein toezicht bijvoorbeeld meer om het zich van dichtbij verhouden tot en intensief interacteren met maatschappelijke partijen. Hoewel breed wordt aangegeven dat de Rijksoverheid niet zonder externe samenwerking kan, signaleren respondenten een breed scala aan spanningen en factoren die externe samenwerking bemoeilijken.

In algemene zin wordt het ontbreken van een gedeeld doel of gedeelde noodzaak tot samenwerking genoemd als de centrale reden waarom samenwerking niet altijd succesvol verloopt: *maar “[dan] krijg je de situatie dat er zoveel verschillende belangen zijn, dat het eigenlijk heel moeilijk is om een centraal ankerpunt of een centrale as te vinden waarop je deze samenwerking vormgeeft.”* Hierbij valt op dat respondenten met werkervaring in de private sector dit meermaals onderstrepen als cruciaal verschil met het bedrijfsleven. Het ontbreken van een gedeeld belang is met name problematisch wanneer het de Rijksoverheid ontbreekt aan bestuursrechtelijke of hiërarchische doorzettingsmacht: *“Maar als puntje bij paaltje komt is het bestuursrechtelijk heel erg lastig om daarin ook echt effectief te zijn, gewoon omdat wij die positie niet hebben.”*

Samenwerking met partijen buiten de Rijksoverheid wordt in de ervaring van respondenten verder belemmerd door regels en aanbestedingsprocedures. Het ontbreken van een gedeeld belang is in enkele situaties in extreme zin aanwezig. Respondenten geven aan dat zij dienen samen te werken met onwelwillende partijen. Met name wanneer er informatie gedeeld wordt die mediagevoelig of politiek gevoelig is, dienen publieke managers zorgvuldig te opereren: *“Je hebt een politieke dimensie waarin je altijd op je hoede moet zijn wat je zegt, want je wilt niet de minister beschadigen”*

Voor samenwerking binnen de Rijksoverheid wordt als belemmerende factor met name gewezen op het ontbreken van een formeel mandaat om beslissingen te nemen in sommige samenwerkingen. Daarnaast ervaren respondenten hinder van privacy- en andere wetgeving die het effectief en tijdig delen van informatie belemmert: *“Dus je weet dat er gefraudeerd wordt, je weet ook door wie, maar ze mogen ons dat niet doorgeven. Dat blijft wel een lastige zal ik maar zeggen in die samenwerking binnen het Rijk.”*

Onze analyse laat zien dat publieke managers een meervoudig leiderschapsrepertoire hanteren om met deze spanningen om te gaan. Leiderschapsgedrag is primair naar buiten gericht. Het leiderschap naar buiten richt zich in de sterkste mate op het creëren van draagvlak door het identificeren van een gedeeld doel van de samenwerking. Managers geven aan dat dit – gegeven de hoeveelheid

samenwerkingspartners die nodig zijn om maatschappelijke opgaven te realiseren – grote eisen stelt aan hun veelzijdigheid:

“In het publieke domein wordt van mij veel meer veelzijdigheid verwacht juist ook om aansluiting te vinden bij verschillende belangen en daar goede gesprekspartners van te zijn, een luisterend oor, te reageren.”

Respondenten geven aan dat zij, voor het creëren van draagvlak, conflict niet altijd uit de weg kunnen gaan. Indien nodig dienen zij de drijfveren en acties van samenwerkingspartners kritisch te bespreken, om bijvoorbeeld duidelijk te maken dat het handelen van een partij niet in het bredere maatschappelijke belang is:

“En wat je dan ziet is dat [marktpartijen] die hebben natuurlijk behoorlijk wat geld en daardoor ook wel een redelijke machtspositie. Die zijn bezig om bijvoorbeeld eigen applicaties te ontwikkelen. Je moet je afvragen of dat goed is voor het [beleids]veld. En als je dat spel door hebt, dan is het ook zaak dat je met dat soort partijen aan tafel gaat zitten en uit te leggen dat dat voor het [beleids]veld niet zo goed is wat zij bedenken. Dat geeft natuurlijk behoorlijk wat strubbelingen.”

Ook bij samenwerking binnen de Rijksoverheid, bijvoorbeeld in de relaties tussen politiek, beleid en uitvoering, vraagt het creëren van draagvlak voor samenwerking om stevige gesprekken om te zorgen dat de onderlinge belangen en drijfveren niet strijdig zijn. Naast belangenconflicten, spelen ook machtsverhoudingen een rol bij de wijze waarop samenwerking binnen de Rijksoverheid tot stand komt. Een deelnemer ligt toe:

“(…) ik zie helemaal geen driehoek, ik zie gewoon een lijn van boven naar beneden. Waarbij de uitvoeringsorganisatie echt daar onder staan. En zowel bij [uitvoeringsorganisatie A] als bij [uitvoeringsorganisatie B] waar ik zat herken ik dat. Die ongelijkheid zit er in en je moet zo ontzettend hard knokken vanuit de uitvoering, om dat op een gelijk niveau te krijgen. (...) Daar doe je de uitvoering echt zo tekort mee.”

Naast leiderschapsgedrag naar buiten gericht op het creëren van draagvlak, zijn twee andere leiderschapsgedragingen naar buiten zichtbaar om externe samenwerking te bespoedigen. Ten eerste gaan managers bij het initiëren van samenwerking strategisch te werk om samenwerkingspartners te selecteren. Hier speelt een handelingsdilemma tussen het inclusief meenemen van alle partijen en belangen, versus een meer selectieve aanpak met als doel de effectiviteit van samenwerking te bevorderen. Ten tweede resulteert samenwerking met onwelwillende of zelfs vijandige partijen in het formaliseren of opschalen van samenwerkingsrelaties, in een poging zo negatieve uitkomsten van samenwerking te voorkomen of te beperken:

“Je ziet die [externe partijen] zoeken enorm veel de publiciteit op, zodra ze vinden dat iets niet goed gaat. En eigenlijk sta je dan als overheid altijd met 1 of 2-0 achter. (...) Sinds we nu sinds een maand of 2 ook op directeursniveau en op afdelingsmanagersniveau wat meer contact zoeken, zien we dat we daar wat meer rust in krijgen.”

Naast leiderschapsgedrag naar buiten resulteert de opgave van extern samenwerken ook in leiderschapsgedrag naar boven en naar binnen. Het leiderschapsgedrag naar boven bestaat uit het frequent informeren van ambtelijke of politieke superieur, het verantwoorden van het handelen in externe samenwerking, en het verkrijgen van ruimte en steun om (vernieuwende) samenwerkingen aan te gaan:

“Om verandering te bereiken moet er dus ruimte zijn voor experimenten zoals samenwerking met andere partijen, en ook misschien in soms nieuwe samenwerkingsverbanden. Experimenten doen betekent ook risico nemen, dus in je leiderschapsrol moet je daar dekking voor bieden en afspreken – ook politiek gezien – wat voor dekking er nodig is om die experimenten veilig te maken voor mensen.”

Gedurende media- of politiekgevoelige samenwerking, evenals samenwerking met onwelwillende partijen, benadrukken managers dat zij collega's ondersteunen en proberen risico's te dragen. Omdat externe samenwerking hoge eisen stelt aan de relationele en procesvaardigheden van medewerkers – zeker gegeven de complexiteit en zwaarte van dossiers die binnen de Rijksoverheid soms door relatief junior collega's worden ingevuld – onderstrepen managers ten slotte de ontwikkeling van de benodigde competenties en vaardigheden. Een manager met werkervaring in het bedrijfsleven stelt:

“Daar trainden we onze mensen heel hard in de procesvaardigheden. Weet wat je rol is, wat de rollen van anderen zijn, wat de dynamiek is in groepen. En als ik dat dan vergelijk met wat wij onze mensen binnen de Rijksoverheid meegeven, die we op hele complexe vraagstukken afsturen. Oe, daar ligt misschien nog wel iets waar we onszelf meer moeten gunnen om het ook echt te zien als een vak: dat gesprek met de buitenwereld.”

Verhaal 3: Invulling geven aan de bedoeling

Managers geven tijdens de gesprekken herhaaldelijk aan dat de mogelijkheden van hun organisatie om maatschappelijke meerwaarde te creëren worden beperkt door 'het systeem'. Managers wijzen onder die noemer naar een groot aantal factoren die ervoor zorgen dat het leiderschap, nemen van initiatief en het benutten van discretie die nodig zijn om de bedoeling van het werk van de Rijksoverheid te realiseren, niet altijd aanwezig zijn. Er wordt onder meer verwezen naar de organisatiestructuur en hiërarchie, de organisatiecultuur en dominante manieren van werken, de complexiteit van organisatiedoelen en de lange doorlooptijd ervan, externe afhankelijkheden, fragmentatie en gebrek aan doorzettingsmacht, en de nabijheid van politiek en gevoeligheid van dossiers. Bovenal, en met name in de uitvoering en het toezicht, wordt verwezen naar knellende wetten, regels en procedures.

“Wij zijn ook een agentschap en dan zit je nog weleens vast aan regels, en die regels lopen per definitie achter op maatschappelijke ontwikkelingen. Dus dat is altijd een strijd om datgene te kunnen doen wat de maatschappij van je vraagt.”

Pogingen om deze factoren te doorbreken brengt kosten met zich mee. Managers geven aan dat zij op de keper beschouwd primair gestimuleerd worden om niet van bestaande werkwijzen en regels af te wijken:

“En als dat leidt tot een betonnen zwemvest, ik gebruik zelf vaak de beeldspraak ‘operatie geslaagd, patiënt overleden’, dan doe je het toch bij wijze van spreken goed.”

Een deelnemer van de focusgroepgesprekken stelt dat het centraal stellen van de bedoeling van het beleid resulteert in ‘gedoe’:

“Als je minder gedoe wilt hebben, kan je beter precies volgens de regels werken. Dan gaat het ook sneller over het algemeen.”

Een andere respondent merkt op:

“Als je vraagt, waar zie ik dan vooral wat dit tegenhoudt, is het ook heel praktisch de hoeveelheid werk die er mogelijk wel of niet achter wegkomt, als jij leiderschap toont.”

Managers geven aan dat zij zelf veel sociale veiligheid en ruimte voor initiatief ervaren, maar onderkennen wel dat initiatief nemen en ruimte benutten door medewerkers niet altijd als veilig wordt ervaren. Medewerkers stellen dat zij zich wel gestimuleerd voelen om leiderschap te tonen, maar dat zij niet altijd in staat gesteld worden en dat randvoorwaarden niet altijd aanwezig zijn.

Om leiderschap in de organisatie te bevorderen, bespreken deelnemers van de focusgroep met name leiderschapsgedrag dat naar binnen is gericht. Het aanjagen en stimuleren van reflectie onder medewerkers is hier de meest voorkomende leiderschapsgeleding. Managers geven aan dat de hoge mate van omgevingsturbulentie ervoor zorgt dat teams vaak tijd te kort komen om te reflecteren op hun processen en uitkomsten. De bedoeling van het werk kan daardoor uit zicht raken:

“Als het politiek allemaal wat gevoeliger wordt dan draait men soms een beetje weg van de echte moeilijke thema’s, ook op hoger niveau. Dus het is veiliger om transactioneel, operationeel met elkaar bezig te zijn over hoe richten we een proces in. Laten we nou eens praten over “goh, wat horen we uit de politiek/Kamer, wat doen we daarmee?” Wat voor dilemma’s levert dat nou op? Je kunt die discussie wel creëren maar het kost gewoon wat meer moeite merk ik.”

Een tweede leiderschapsgeleding is gericht op het creëren van een veilig werkklimaat waarin fouten en vergissingen bespreekbaar zijn. Managers geven aan dat zij proberen initiatief te stimuleren door medewerkers dekking te geven, risico’s te dragen en de gevolgen van fouten op zich te nemen. Ook maken managers afspraken over hoe zij verwachten dat medewerkers communiceren over fouten of tegenvallende resultaten:

“Of mensen die hun fouten niet toegeven. Dan kan je ze ook niet repareren. Of mensen die niet escaleren, veel te lang op een dossier blijven zitten. (...) Vanaf dag één ram ik dit erin. En het zijn wederzijdse afspraken, dus het is ook voor mij, als ik een fout maak geef ik het ook toe. Hoe lastig ik dat ook vind.”

Om leiderschap in de organisatie te stimuleren is het opvallend dat managers complementaire leiderschapsgedragingen beschrijven. Ten eerste benadrukken managers het geven van ruimte, door medewerkers bijvoorbeeld aan te moedigen, verantwoordelijkheden te delegeren en vertrouwen te geven.

“Ik denk dat het juist heel erg belangrijk is dat je iedereen het gevoel geeft dat ze autonoom in staat zijn om beslissingen te nemen en dat dat oké is. Sterker nog dat dat de bedoeling is.”

Ten tweede benadrukken managers dat het geven van richting fundamenteel is voor medewerkers om ruimte goed te kunnen benutten. Managers beschrijven een directief handelingsrepertoire, waarbij prioriteiten gesteld worden, spelregels en vereisten duidelijk gemaakt worden, en concrete doelen worden gesteld om betekenisvolle ruimte te creëren. Een deelnemer stelt:

“Ik vind het gewoon heel belangrijk dat je aangeeft wat de kaders zijn, welke richting we uitgaan. Dat mis ik nog wel eens binnen de Rijksoverheid.”

Naast leiderschapsgedrag naar binnen beschrijven managers ook leiderschapsgedrag naar buiten en naar boven. Leiderschapsgedrag naar buiten is vooral gericht op het creëren voor draagvlak voor nieuwe manieren van werken die nodig zijn om de bedoeling te realiseren, door het handelen uit te leggen aan externe partijen en beweegredenen inzichtelijk te maken. Leiderschapsgedrag naar boven is met name gericht op het verkrijgen van steun van superieuren, en in het bijzonder het creëren van de nodige veiligheid om op de bedoeling te kunnen sturen:

“[We doen] wel vaker wel meer gekke, afwijkende dingen. En wat ik daarin heb gemerkt is dat uiteindelijk als erop aankomt het allerbelangrijkste de steun van het bestuur is. Als het bestuur het wil dan gebeurt het wel. En dan is het allemaal een stuk makkelijker om dingen voor elkaar te krijgen.

“Ik vraag soms ook meer bescherming voor medewerkers. Alles is tegenwoordig transparant, mijn contacten zijn transparant, mijn agenda is transparant, en dat vraagt ook meer bescherming van medewerkers in hoe zij kunnen en mogen opereren in zo een verhouding. Het gaat om het creëren van voor mij noodzakelijke veiligheid.”

2.4 Samenvatting en deelconclusie: Focusgroepen

De analyse van de focusgroepen heeft een specificatie van verschillende leiderschapsgedragingen opgeleverd en daarnaast drie verhalen die dergelijke gedragingen plaatsen in het licht van spanningen en dilemma's waarmee publieke managers zich op dagelijkse basis geconfronteerd zien. In deze paragraaf vatten we de belangrijkste bevindingen samen.

Een eerste constatering is dat leiderschapsgedrag in de verschillende richtingen (naar boven, buiten en binnen) terug te zien is op de verschillende hiërarchische niveaus en in de verschillende

werkdomeinen. Wel maken de focusgroepgesprekken duidelijk dat de invulling van dat leiderschap kan verschillen. Zo is leiderschap naar boven onder de topmanagementgroep en het werkdomein beleid bijvoorbeeld vaker (direct) gericht op de bewindspersoon, en op andere hiërarchische niveaus en in andere werkdomeinen vaker op de ambtelijke lijn (richting hoger management).

Een tweede constatering is dat leiderschapsgedrag naar binnen de meest besproken leiderschapsgedraging is in de focusgroepgesprekken. Leiderschap naar binnen laat ook een grotere variëteit aan gedragingen zien dan leiderschap naar boven en naar buiten. De prominentie van leiderschap naar binnen kan mogelijk zijn ontstaan doordat leidinggevendenden een dominante opvatting van leiderschap als 'leidinggeven' hanteren. Op zich niet vreemd, gezien de gehele organisatie geacht wordt bij te dragen aan de te bereiken interne en externe doelstellingen en leidinggeven voor een groot deel gericht is op het aansturen daarvan. Een tweede interpretatie van deze prominentie van leiderschap naar binnen is dat leiderschap naar binnen vaak in verbinding staat met leiderschapsgedragingen naar boven en naar buiten: managers vertalen uitdagingen van boven en buiten dikwijls in een handelingsrepertoire dat naar binnen gericht is.

Een derde constatering is dat kritisch adviseren de meest prominente leiderschapsgedraging is binnen de categorie leiderschap naar boven. Leiderschapsgedrag dat gericht is op het inzichtelijk maken van complexiteit en afwegingen, het balanceren van politieke wensen en inhoudelijke expertise en het benadrukken van de lange termijn zijn dominant in het gedrag van publieke managers. Dat wil zeggen: het houdt managers het meeste bezig. De prominentie van deze gedragingen kan wellicht verklaard worden vanuit de hedendaagse (politieke) turbulentie waarin (top)ambtelijk leiderschap plaatsvindt. Een alternatieve verklaring is dat managers in de focusgroepgesprekken in het bijzonder de aandacht (willen) leggen op dit prangende aspect van publiek leiderschap.

De contextuele spanningen en waardendilemma's die in de focusgroepgesprekken aan bod komen maken duidelijk dat managers binnen de Rijksoverheid grote druk ervaren. In de gesprekken wordt politieke turbulentie en de daarbij behorende druk van boven vaak genoemd, naast uitdagingen die vanuit de samenleving komen en spanningen in de interne organisatie.

De drie verhalen over de werking van publiek leiderschap maken duidelijk dat de uitdagingen van boven, buiten en binnen vrijwel altijd vragen om leiderschap dat *meervoudig* is: het leiderschapsgedrag bestaat uit meerdere gedragingen en is gericht in meerdere richtingen (naar *boven*, naar *buiten* en naar *binnen*). Het verhaal over *politieke responsiviteit* laat zien dat politieke turbulentie vraagt om leiderschapsgedrag naar boven, in het bijzonder kritisch adviseren en informeren. Politieke turbulentie vereist daarnaast ook leiderschap naar buiten, gericht op het creëren van extern draagvlak, en het intern creëren van veerkracht door medewerkers te ondersteunen. Het verhaal over *grensoverschrijdend samenwerken* vraagt om succesvolle externe samenwerking door leiderschap gericht naar buiten, in het bijzonder het creëren van draagvlak, het strategisch kiezen van samenwerkingspartners en het formaliseren van samenwerkingsrelaties. Daarnaast vereist deze externe druk ook leiderschap naar boven, om (politieke) ruimte te creëren, en leiderschap naar binnen, om medewerkers te beschermen en hun samenwerkingscompetenties en procesvaardigheden verder te ontwikkelen. De interne uitdaging om handelen volgens te bedoeling te stimuleren – het derde verhaal – en leiding te geven aan leiderschap vertaalt zich in intern gericht leiderschapsgedrag om reflectie te stimuleren, veiligheid te creëren, en ruimte en richting te geven. Daarnaast vereist het leiderschapsgedrag gericht naar boven en buiten om de nodige steun en draagvlak voor nieuwe initiatieven te organiseren. De focusgroepen maken dus duidelijk dat managers (dan wel

managementteams) op alle niveaus dienen te beschikken over een breed repertoire aan leiderschapsgedrag.

Al met al herkennen wij in de focusgroepgesprekken een relatief grote nadruk op interne leiderschapsgedragingen. Managers verbinden de uitdagingen van boven- en buitenaf dikwijls met het interne functioneren van hun organisatie, afdeling of team. De uitdagingen van boven- en buitenaf versterken in veel gevallen de druk op de interne organisatie om op effectieve en vaak vernieuwende wijze te opereren, en dragen daarmee bij aan de druk op intern gericht leiderschapsgedrag.

Deze dynamiek sluit aan bij de bevinding van het literatuuronderzoek dat publiek leiderschap wordt gekenmerkt door een verticale spanning tussen sturing en verantwoording langs hiërarchische lijnen – binnen de organisatie en richting politiek (bijv. bewindspersoon). Daarnaast wordt publiek leiderschap geconfronteerd met een horizontale spanning door opgavegericht te werken over organisatiegrenzen heen. In een politiek turbulente omgeving lijkt de verticale lijn dominant, omdat hierin de processen van sturing en verantwoording worden bepaald, die gericht zijn op politiek-bestuurlijke legitimiteit.

Tegelijkertijd wordt de horizontale lijn belangrijker naarmate de overheid staat voor complexe opgaven in een dynamische omgeving. Deze verticale lijn borgt waarden als responsiviteit, veerkracht en innovativiteit. De ene lijn is niet belangrijker dan de andere, en de twee lijnen hangen bovendien samen. Door ineffectiviteit kunnen politiek-bestuurlijke legitimiteitsproblemen ontstaan, en politieke turbulentie kan het moeilijker maken om op effectieve wijze invulling te geven aan maatschappelijke problematiek. De spanning tussen beide lijnen kan bovendien toenemen, wanneer politieke druk en maatschappelijke problemen groter worden.

Het maakt dat interne en externe uitdagingen – in onze analyse de drie verhalen over de werking van publiek leiderschap – niet los van elkaar gezien kunnen worden. Effectief publiek leiderschap vraagt om het herkennen van de verbindingen en spanningen tussen de verticale en horizontale lijn, en vereist dat managers interne en externe uitdagingen op effectieve wijze doorvertalen in een handelingsrepertoire in meerdere richtingen (Van Noort et al., 2018).

3 Vragenlijstonderzoek

3.1 Doel- en vraagstelling

Na het afnemen van de exploratieve focusgroepen is een vragenlijst ontworpen en uitgezet onder drie doelgroepen binnen de Rijksoverheid: de ABD doelgroep, managers die geen onderdeel zijn van de ABD (niet-ABD managers), en medewerkers zonder formeel leidinggevende verantwoordelijkheid.

De doelstelling van het vragenlijstonderzoek is om het aanwezige leiderschap binnen de Rijksoverheid te identificeren: in welke vorm en in welke mate is leiderschap aanwezig binnen de Rijksoverheid? De vragenlijst heeft als uitgangspunt om zowel (zelf)percepties van managers als de percepties van medewerkers over het aanwezige leiderschap te meten. Naast leiderschapsgedrag brengt het vragenlijstonderzoek relevante uitkomsten, contextuele variatie, en persoonlijke kenmerken van respondenten in kaart. De combinatie van deze categorieën van variabelen stelt het onderzoek in staat betekenisvolle relaties tussen leiderschap, context, uitkomsten en persoon te onderzoeken.

De inhoud van de vragenlijst heeft vorm gekregen op basis van het wetenschappelijke literatuuronderzoek, de exploratieve focusgroepen, en praktijkgerichte bronnen op het gebied van publiek leiderschap, waaronder het reisverslag van Frequin (2021). De vragenlijst bestaat uit zeven verschillende inhoudelijke modules. Module 1 betrof de conjoint analyse (hoofdstuk 4 van deze rapportage). In module 2 tot 7 kwamen verschillende aspecten van publiek leiderschap aan bod en in module 8 werden enkele demografische kenmerken gevraagd. De verschillende modules betreffen:

- Leiderschap in een politiek-ambtelijke context (2)
- Gedeeld leiderschap (3)
- Inclusief leiderschap en sociale veiligheid (4)
- Leidinggeven aan de bedoeling en prestaties (5)
- Veranderleiderschap en leren (6)
- Crisisleiderschap en turbulentie (7)

Deze structurering in modules wordt ook in deze rapportage gehandhaafd om de bevindingen te presenteren. Bijlage B geeft een overzicht met alle vragen per module.

3.2 Dataverzameling en analyse

Tabel 3.1 geeft informatie weer over de steekproeftrekking en de respons. De vragenlijst is verstuurd aan de totale doelgroep van de ABD (1702 managers), een steekproef van niet-ABD managers (2413 managers) en een steekproef van 6119 medewerkers. Van de totale ABD doelgroep hebben 324 managers de vragenlijst ingevuld (19,03%). Verder is de vragenlijst ingevuld door 643 managers (26,65%) en 1029 medewerkers (16,82%). Het totale responspercentage van de vragenlijst is 19,50%.

Tabel 3.1. Steekproefkader en respons naar hiërarchisch niveau

	Steekproefkader	Respondenten	Responspercentage
ABD	1702	324	19,03%
Managers	2413	643	26,65%
Medewerkers	6119	1029	16,82%
Totaal	10.234	1996	19,50%

De steekproef is daarnaast gestratificeerd naar het domein waarin de respondenten werkzaam zijn. In de steekproef is het domein uitvoering numeriek oververtegenwoordigd, maar verhoudingsgewijs ondervertegenwoordigd. Deze keuze is gemaakt gezien de grote numerieke omvang van dit domein, waarbij we tegelijkertijd enige numerieke oververtegenwoordiging aanvaarden om de steekproef fractie op peil te houden. Tabel 3.2 geeft de verdeling van domeinen binnen de het steekproefkader en de gerealiseerde steekproef weer.

- Binnen het domein beleid is een steekproef getrokken van 2256 personen, 333 personen hebben de vragenlijst volledig ingevuld (14,76%) waarvan 100 ABD managers, 54 niet-ABD managers, en 179 medewerkers.
- Binnen het toezicht is een steekproef van 1678 personen getrokken. Het responspercentage was hier 18,53% wat neerkomt op 311 respondenten, waarvan 26 ABD managers, 85 niet-ABD managers, en 200 medewerkers.
- Zoals hierboven beschreven was de steekproef binnen de uitvoeringsinstanties omvangrijker en betrof in totaal 4319 personen. 859 personen hebben de vragenlijst ingevuld (19,89%), waarvan 138 ABD managers, 365 niet-ABD managers, en 357 medewerkers.
- Het steekproefkader van de bedrijfsvoering was 1981 personen, waarvan 383 de vragenlijst volledig ingevuld hebben (19,33%), waaronder 27 ABD managers, 113 niet-ABD managers, en 243 medewerkers.

Verder hebben 110 respondenten aangegeven niet binnen een van de vier domeinen te werken. Dit was veelal omdat ze in meerdere domeinen werkzaam waren of dat zij hun organisatie lastig eenduidig te classificeren vonden.

Tabel 3.2. Steekproef per werkdomein

	Steekproefkader		Respondenten	Responspercentage	Aandeel in respons
Beleid	2256	22,0%	333	14,76%	17,7%
Toezicht	1678	16,4%	311	18,53%	16,5%
Uitvoering	4319	42,2%	859	19,89%	45,5%
Bedrijfsvoering	1981	19,4%	383	19,33%	20,3%
Totaal	10.234	100%	1886	18,42%	
Anders			110		

Alle medewerkers kregen een variatie op de volgende passage te zien aan het begin van elke module: *“In het vervolg van de vragenlijst komen verschillende aspecten van leiderschap aan bod. De volgende stellingen hebben betrekking op het gedrag van uw direct leidinggevende.”*. Voor leidinggevendenden was dit: *“In het vervolg van de vragenlijst komen verschillende aspecten van leiderschap aan bod. De onderstaande stellingen hebben betrekking op het team (of de afdeling)*

waaraan u direct leiding geeft.”. Vervolgens kregen de respondenten een lijst aan stellingen voorgelegd waarop zij konden aangeven in hoeverre zij het eens dan wel oneens zijn met de stelling. Hierbij staat ‘1’ voor helemaal mee oneens, ‘2’ voor mee oneens, ‘3’ voor enigszins mee oneens, ‘4’ voor niet mee oneens, niet mee eens, ‘5’ voor enigszins mee eens, ‘6’ voor mee eens, en ‘7’ voor helemaal mee eens.”

3.3 Bevindingen

In deze sectie wordt per module inzicht gegeven in de centrale bevindingen. De analyse bestaat per module uit een beschrijvende en een verklarende component. In de beschrijvende component wordt allereerst een beschrijving gerapporteerd van het gemeten leiderschapsgedrag. Deze resultaten worden uitgesplitst naar respondent type (ABD manager, niet-ABD manager, medewerker). Vervolgens worden de resultaten voor elk respondent type uitgesplitst naar werkdomein (beleid, toezicht, uitvoering en bedrijfsvoering). In de beschrijvende component van de analyse worden gemiddelde scores en standaardafwijkingen gerapporteerd. De gemiddelde score geeft een weergave van de centrale tendentie waarbij een hogere score betekent dat deze gedraging, uitkomst of contextfactor volgens de respondenten meer aanwezig is. De standaardafwijking (tussen haakjes vermeld) geeft een uiting van de spreiding, waarbij een hogere score betekent dat de respondenten onderling meer van elkaar verschillen.

In de verklarende component van de analyse rapporteren wij een regressieanalyse, waarin we inzicht geven in de relatie tussen het gemeten leiderschapsgedrag en relevante context- en uitkomstvariabelen. We merken op we dat we ons in de verklarende analyses beperken tot samenhang tussen concepten *binnen* de verschillende modules. Voor de gerapporteerde resultaten bestaat dus het voorbehoud dat er niet wordt gecontroleerd voor leiderschapsgedragingen die worden geadresseerd in andere modules, hoewel er wel samenhang tussen de verschillende leiderschapsgedragingen kan bestaan. In de analyses controleren wij voor werkdomein, hiërarchisch niveau en enkele demografische kenmerken (voor managers: gender, leeftijd, aantal jaren leidinggevende ervaring, werkervaring in het bedrijfsleven, de direct span of control, de indirecte span of control; voor medewerkers: gender, leeftijd, werkervaring in de private sector). Resultaten betreffende werkdomein, hiërarchisch niveau en demografische kenmerken worden gerapporteerd wanneer deze statistisch significant zijn ($\alpha = ,05$). Voor alle benoemde resultaten rapporteren wij de effectgrootte b en toevalskans p . Waarde b reflecteert de toename in de afhankelijke variabele voor een toename van 1 in de onafhankelijke variabele. Een waarde b die verder afdijkt van 0 wijst dus op een sterkere samenhang. Waarde p is een proportie die verwijst naar de kans dat een gerapporteerde samenhang in werkelijkheid op toeval berust.

3.3.1 Leiderschap in een politiek-ambtelijke omgeving

De module *Leiderschap in een politiek-ambtelijke omgeving* brengt de aanwezigheid van vier leiderschapsgedragingen in kaart die in de bestuurskundige wetenschappelijke literatuur over (top)ambtelijk leiderschap centraal staan (Vogel, Reuber & Vogel, 2020):

- Politieke loyaliteit (het beschermen van de bewindspersoon en het uitdragen van politieke beslissingen),

- Verantwoorden (het open en eerlijk uitleggen en uitdragen van het handelen van de organisatie aan externe partijen),
- Netwerken (het initiëren bevorderen van externe samenwerking),
- Wetmatig handelen (het accuraat volgen van regels, wetten en procedures).

ABD managers en niet-ABD managers rapporteren de mate waarin zij invulling geven aan deze leiderschapsgedragingen. Medewerkers rapporteren de mate waarin zij ervaren door hun direct leidinggevende aangestuurd te worden op deze vier handelingen.

Beschrijvende analyse

De resultaten in tabel 3.3 laten zien dat ABD managers en niet-ABD managers in relatief sterke mate proberen loyaal te zijn richting de politiek. Medewerkers geven aan in minder sterke mate gestimuleerd te worden politieke loyaliteit te demonstreren. Leiderschapsgedrag gericht op verantwoording is in sterkere mate aanwezig onder ABD managers dan onder niet-ABD managers. Een groter verschil tussen beide groepen bestaat op het gebied van netwerkgedrag. ABD managers scoren de aanwezigheid van dit type gedrag substantieel hoger dan niet-ABD managers. Leiderschapsgedrag gericht op wetmatig handelen is in sterkere mate aanwezig onder de groep niet-ABD managers dan onder ABD managers.

Tabel 3.3 Leiderschap in een politiek-ambtelijke omgeving per hiërarchisch niveau (gem. 1-7)

	ABD manager	Niet-ABD manager	Medewerker
Politieke loyaliteit	5,23 (1,14)	5,02 (1,23)	3,83 (1,48)
Verantwoorden	5,67 (0,83)	5,21 (1,13)	4,36 (1,36)
Netwerken	5,65 (0,96)	5,34 (1,13)	4,44 (1,51)
Wetmatig handelen	5,55 (0,83)	5,82 (0,75)	4,90 (1,23)

Tabellen 3.4a, 3.4b en 3.4c geven inzicht in de aanwezigheid van deze leiderschapsgedragingen voor ABD managers, niet-ABD managers en medewerkers per domein.

Tabel 3.4a. ABD managers: leiderschap in een politiek-ambtelijke omgeving per domein (gem. 1-7)

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
Politieke loyaliteit	5,36 (1,09)	4,97 (1,16)	5,20 (1,13)	5,43 (0,85)
Verantwoorden	5,65 (0,77)	5,67 (0,86)	5,65 (0,89)	5,74 (0,71)
Netwerken	5,64 (0,90)	5,78 (1,00)	5,60 (0,99)	5,78 (0,86)
Wetmatig handelen	5,42 (0,86)	5,47 (0,79)	5,62 (0,84)	5,78 (0,63)

Tabel 3.4a rapporteert de vier leiderschapsgedragingen van ABD managers per werkdomein. De tabel onthult weinig verschillen tussen de vier werkdomeinen. Geen van de verschillen is statistisch significant. Leiderschapsgedrag gericht op politieke loyaliteit is in het domein toezicht op het oog lager dan in de andere domeinen, maar vanwege het relatief geringe aantal respondenten op ABD-

niveau in dit domein (18) kan er niet met voldoende statistische zekerheid worden geconcludeerd dat dit verschil generaliseerbaar is naar de populatie.

Tabel 3.4b. Niet-ABD managers: leiderschap in een politiek-ambtelijke omgeving per domein (gem. 1-7)

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
Politieke loyaliteit	5,43 (1,25)	4,76 (0,89)	4,97 (1,28)	4,98 (1,21)
Verantwoorden	5,39 (0,87)	5,14 (0,93)	5,22 (1,19)	5,12 (1,14)
Netwerken	5,73 (1,06)	5,36 (1,04)	5,32 (1,12)	5,20 (1,19)
Wetmatig handelen	5,80 (0,65)	5,74 (0,77)	5,82 (0,77)	5,84 (0,73)

Tabel 3.4 b presenteert het gerapporteerde leiderschapsgedrag van niet-ABD managers. De beschrijvende statistieken laten zien dat managers in het werkdomein beleid in grotere mate politieke loyaliteit richting de bewindspersoon vertonen dan managers in het toezicht en de uitvoering. Managers in de uitvoering en bedrijfsvoering rapporteren daarnaast in sterkere mate extern netwerkgedrag dan managers in het werkdomein beleid.

Tabel 3.4c. Medewerkers: leiderschap in een politiek-ambtelijke omgeving per domein (gem. 1-7)

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
Politieke loyaliteit	4,41 (1,26)	3,65 (1,44)	3,62 (1,47)	3,77 (1,57)
Verantwoorden	4,60 (1,15)	4,32 (1,38)	4,23 (1,43)	4,36 (1,42)
Netwerken	4,90 (1,40)	4,27 (1,57)	4,26 (1,48)	4,42 (1,52)
Wetmatig handelen	4,79 (1,06)	4,79 (1,29)	4,95 (1,23)	5,02 (1,29)

Tabel 3.4c splitst het door medewerkers ervaren leiderschap uit naar de vier werkdomeinen. In vergelijking met de andere werkdomeinen ervaren medewerkers in het werkdomein beleid dat zij door leidinggevenden in sterkere mate gestimuleerd worden om politieke besluiten te verdedigen en loyaal te zijn richting de bewindspersoon. Ook ervaren medewerkers in het werkdomein beleid in sterkere mate gestimuleerd te worden om samen te werken met externe partijen. De andere verschillen tussen domeinen zijn niet statistisch significant.

Verklarende analyse

Regressieanalyses op basis van de percepties van ABD managers en niet-ABD managers geven inzicht in de relaties tussen contextuele variatie, persoonlijke kenmerken, en het vertonen van de vier gerapporteerde leiderschapsgedragingen. De analyses laten zien dat de mate van politisering – de mate waarin managers politieke invloed ervaren op het handelen van de organisatie (Hammerschmid et al., 2019) – een belangrijke verklaring biedt voor het vertoonde leiderschapsgedrag. Managers die opereren in een organisatie waarin politieke invloed op het handelen van de organisatie goed merkbaar is,

vertonen in hogere mate leiderschapsgedrag gericht op extern verantwoorden ($b =,194, p =,025$), netwerken ($b =,215, p =,044$), en het volgen van regels ($b =,211, p =,024$). Ook de aanwezigheid van verschillende politiek-ambtelijke randvoorwaarden hangt samen met het vertoonde leiderschapsgedrag (Meier et al., 2019). Managers die heldere en consistente politieke doelen ervaren vertonen meer leiderschapsgedrag gericht op politieke loyaliteit ($b =,318, p =,015$). Managers die voldoende financiële middelen en operationele capaciteit ervaren, rapporteren een hogere mate van verantwoordingsgedrag ($b =,223, p =,008$). Persoonlijke kenmerken van managers hangen niet statistisch significant samen met leiderschapsgedrag, met één opvallende uitzondering: managers met werkervaring in het bedrijfsleven rapporteren aanzienlijk hogere waarden van netwerkgedrag ($b =,538, p =,006$).

Regressieanalyses op basis van percepties van medewerkers laten ook zien dat het door medewerkers ervaren leiderschapsgedrag samenhangt met de politieke omgeving van de organisatie. De door medewerkers ervaren mate van politisering hangt positief samen met leiderschapsgedrag gericht op het stimuleren van politieke loyaliteit ($b =,215, p = <,001$) en wetmatig handelen ($b =,096, p =,041$).

3.3.2 Gedeeld leiderschap

De module *Gedeeld leiderschap* brengt de aanwezigheid van leiderschap in kaart dat gericht is op het stimuleren van leiderschap door de organisatie heen. De vragenlijst maakt gebruik van een meting van leiderschapsgedrag gericht op het stimuleren van gedeeld leiderschap (Yukl, 2012). Deze leiderschapsgedraging is erop gericht medewerkers ruimte te geven, door verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheid te delegeren, medewerkers autonomie te verschaffen, en medewerkers te betrekken bij het nemen van beslissingen. De module rapporteert zelfpercepties van dit gedrag van ABD managers en niet-ABD managers, en percepties van medewerkers over het gedrag van de direct leidinggevende.

Beschrijvende analyse

Tabel 3.5 rapporteert het leiderschap gericht op het stimuleren van gedeeld leiderschap als ervaren door ABD managers, niet-ABD managers en medewerkers.

Tabel 3.5. Stimuleren van gedeeld leiderschap per hiërarchisch niveau (gem. 1-7)

	ABD manager	Niet-ABD manager	Medewerker
Stimuleren van gedeeld leiderschap	5,93 (0,69)	5,89 (0,72)	5,21 (1,27)

ABD managers en niet-ABD managers geven aan dat het stimuleren van gedeeld leiderschap in sterke mate aanwezig is in hun leiderschapsgedrag. Ook medewerkers ervaren in relatief sterke mate de aanwezigheid van dit gedrag van de direct leidinggevende, al is de gemiddelde score onder medewerkers enigszins lager dan de percepties van beide soorten managers. De standaardafwijking laat daarnaast zien dat variatie onder medewerkers aanzienlijk groter is dan onder ABD managers en niet-ABD managers.

Tabel 3.6 splitst de respons per respondenttype uit naar de vier werkdomeinen. De resultaten laten zien dat de verschillen tussen de werkdomeinen relatief klein zijn. Voor geen van de respondenttypes bestaan statistisch significante verschillen tussen de vier werkdomeinen.

Tabel 3.6. Stimuleren van gedeeld leiderschap per hiërarchisch niveau en domein (gem. 1-7)

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
ABD manager	5,97 (0,71)	6,11 (0,46)	5,87 (0,75)	5,97 (0,47)
Niet-ABD manager	5,82 (0,62)	5,89 (0,60)	5,87 (0,77)	6,01 (0,69)
Medewerkers	5,34 (1,09)	5,16 (1,25)	5,17 (1,34)	5,21 (1,31)

Verklarende analyse

Om inzicht te krijgen in de factoren die ten grondslag liggen aan leiderschapsgedrag gericht op het stimuleren van gedeeld leiderschap, voerden wij een regressieanalyse uit waarin – naast werkdomein en hiërarchisch niveau – verschillende persoonlijke kenmerken van managers als verklarende variabelen zijn meegenomen. De analyse laat zien dat gender, leeftijd, het aantal jaren leidinggevende ervaring, het hebben van werkervaring in de private sector, en het aantal personen aan wie direct of indirect leiding wordt gegeven allen niet samenhangen met de mate waarin managers aangeven gedeeld leiderschap te stimuleren.

Een analyse op basis van de respons van medewerkers geeft wel inzicht in factoren die samenhangen met dit type leiderschapsgedrag. In deze analyse zijn, naast de persoonlijke kenmerken gender, leeftijd en werkervaring in de private sector, twee contextuele variabelen met betrekking tot de organisatiestructuur meegenomen. *Formalisatie* meet de aanwezigheid van regels en procedures die gevolgd dienen te worden in het werk (Aiken & Hage, 1968). *Centralisatie* meet de mate waarin beslissingsbevoegdheid is geconcentreerd in het managers (Deshpande & Zaltman, 1982). De analyse laat zien dat medewerkers minder stimulering van gedeeld leiderschap van hun direct leidinggevende ervaren naarmate de organisatiestructuur meer gecentraliseerd is ($b = -0,260$, $p = <,001$). Een opvallende bevinding is dat medewerkers meer stimulering van gedeeld leiderschap door hun direct leidinggevende ervaren naarmate de werkprocessen van de organisatie meer geformaliseerd zijn ($b = ,106$, $p = ,003$).

3.3.3 Inclusief leiderschap en sociale veiligheid

De module *Inclusief leiderschap en sociale veiligheid* gaat in op leiderschapsgedrag in de context van een diverse werkomgeving, en de mate waarin leidinggevend een veilig werkklimaat weten te creëren. Inclusief leiderschapsgedrag kent een cognitieve dimensie – gericht op het stimuleren van informatie-uitwisseling en besluitvorming in een divers team – en een affectieve dimensie die is gericht op het waarderen van individuele verschillen en het creëren van een groepsgevoel in een divers team (Ashikali, Groeneveld & Kuipers, 2020).

Beschrijvende analyse

Tabel 3.7 rapporteert beide dimensies van inclusief leiderschap zoals gepercipieerd door ABD managers, niet-ABD managers, en medewerkers. De resultaten laten zien dat de cognitieve dimensie

van inclusief leiderschap volgens ABD managers en niet-ABD managers zeer sterk aanwezig is in hun gedrag. In sterke mate geldt dat ook voor de affectieve dimensie van inclusief leiderschap. De ervaringen van medewerkers zijn eveneens positief, al liggen de gemiddelde scores een ruim punt lager dan die van de niet-ABD managers. Dit betekent dat managers hun inclusief leiderschap gemiddeld als hoger percipiëren dan medewerkers het inclusief leiderschap van hun direct leidinggevend percipiëren.

Tabel 3.7. *Inclusief leiderschap en sociale veiligheid per hiërarchisch niveau (gem. 1-7)*

	ABD manager	Niet-ABD manager	Medewerker
Inclusief leiderschap - cognitief	6,38 (0,53)	6,34 (0,63)	5,20 (1,29)
Inclusief leiderschap - affectief	5,97 (0,80)	5,98 (0,86)	4,73 (1,45)

Tabellen 3.8a, 3.8b en 3.8c geven per respondenttype een uitsplitsing van inclusief leiderschap naar werkdomein. Voor ABD managers en medewerkers worden geen statistisch significante verschillen gevonden tussen de werkdomeinen. Niet-ABD managers (tabel 3.8b) in de domeinen bedrijfsvoering en toezicht rapporteren een hogere mate van affectief inclusief leiderschap dan in de uitvoering. Het verschil met het domein beleid is van vergelijkbare omvang, maar is vanwege het beperktere aantal respondenten in dit domein niet met zekerheid generaliseerbaar naar de populatie.

Tabel 3.8a. *ABD managers: Inclusief leiderschap per domein (gem. 1-7)*

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
Inclusief leiderschap - cognitief	6,37 (0,54)	6,34 (0,54)	6,39 (0,55)	6,42 (0,41)
Inclusief leiderschap - affectief	5,93 (0,83)	5,96 (0,87)	6,01 (0,79)	5,99 (0,73)

Tabel 3.8b. *Niet-ABD managers - Inclusief leiderschap per domein (gem. 1-7)*

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
Inclusief leiderschap - cognitief	6,29 (0,52)	6,33 (0,56)	6,29 (0,69)	6,49 (0,46)
Inclusief leiderschap - affectief	5,88 (0,83)	6,14 (0,69)	5,90 (0,91)	6,14 (0,74)

Tabel 3.8c. *Medewerkers – Inclusief leiderschap per domein (gem. 1-7)*

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
Inclusief leiderschap - cognitief	5,20 (1,19)	5,04 (1,30)	5,27 (1,29)	5,26 (1,39)
Inclusief leiderschap - affectief	4,58 (1,37)	4,56 (1,53)	4,81 (1,46)	4,86 (1,43)

Verklarende analyse

Middels regressieanalyse geven wij inzicht in de samenhang tussen inclusief leiderschap en de sociale veiligheid die door medewerkers ervaren wordt. Sociale veiligheid verwijst naar een werkklimaat waarin individuen het veilig achten afwijkende standpunten in te brengen, risico's te nemen, en fouten te bespreken (Edmondson, 2018). Deze analyse laat zien dat de cognitieve dimensie van inclusief

leiderschap een relatief sterke, positieve samenhang heeft met sociale veiligheid ($b = ,437, p < ,001$). Medewerkers met een leidinggevende die diversiteit in het team tracht te benutten voor het oplossen van problemen, ervaren gemiddeld genomen dus een hogere mate van sociale veiligheid. De affectieve dimensie van inclusief leiderschap hangt daarentegen niet significant samen met sociale veiligheid ($b = ,015, p = ,691$). Een opvallend resultaat, hoewel niet statistisch significant, is dat medewerkers met werkervaring in het bedrijfsleven minder sociale veiligheid ervaren dan medewerkers zonder werkervaring in de private sector ($b = -,135, p = ,053$).

3.3.4 Leidinggeven aan bedoeling en prestaties

De module *Leidinggeven aan bedoeling en prestaties* legt verslag van twee leiderschapsgedragingen die ten grondslag liggen aan de motivatie en inzet van medewerkers, en daarmee de organisatieprestaties:

- Transformationeel leiderschap richt zich op motiveren van medewerkers door het formuleren en communiceren van een visie die de maatschappelijke meerwaarde benoemt (Jensen et al. 2019).
- Transactioneel leiderschap richt zich op het creëren van een sociale uitwisselingsrelatie waarin de leidinggevende de inzet en prestaties van medewerkers monitort en beloont (Jensen et al. 2019).

Beschrijvende analyse

De resultaten per hiërarchisch niveau in tabel 3.9 laten zien dat ABD managers en niet-ABD managers in sterke mate transformationeel en transactioneel leiderschap rapporteren. Net als bij andere leiderschapsgedragingen is er een substantieel verschil tussen de mate waarin beide soorten managers leiderschapsgedrag zeggen te vertonen, en de mate waarin medewerkers leiderschap van hun direct leidinggevende ervaren. Een opvallende bevinding is dat alle soorten respondenten gemiddeld meer transactioneel dan transformationeel leiderschap ervaren.

Tabel 3.9. Transformationeel en transactioneel leiderschap per hiërarchisch niveau (gem. 1-7)

	ABD manager	Niet-ABD manager	Medewerker
Transformationeel leiderschap	5,84 (0,74)	5,67 (0,86)	4,46 (1,54)
Transactioneel leiderschap	6,31 (0,61)	6,25 (0,72)	5,27 (1,40)

De tabellen 3.10a, 3.10b en 3.10c splitsen de resultaten per hiërarchisch niveau uit naar werkdomein. Deze analyse resulteert in enkele opvallende verschillen. Voor ABD managers (tabel 3.10a) kan met voldoende statistische zekerheid worden geconcludeerd dat ABD managers in de domeinen uitvoering en bedrijfsvoering meer transformationeel leiderschapsgedrag rapporteren dan ABD managers in de werkdomeinen beleid en toezicht. ABD managers rapporteren geen verschillen in transactioneel leiderschapsgedrag. De uitsplitsing van niet-ABD managers naar werkdomein (tabel 3.10b) laat zien dat managers in de domeinen beleid en bedrijfsvoering meer transformationeel leiderschapsgedrag vertonen dan in het toezicht en de uitvoering. Voor medewerkers (tabel 3.10c), tenslotte, bestaan verschillen tussen de domeinen betreffende zowel transformationeel als transactioneel leiderschapsgedrag. Medewerkers in de uitvoering en bedrijfsvoering ervaren in sterkere mate transformationeel leiderschapsgedrag van hun direct leidinggevende dan in het beleid en het toezicht.

Medewerkers in het domein beleid ervaren in de sterkere mate transactioneel leiderschapsgedrag, in vergelijking met de andere drie domeinen.

Tabel 3.10a. ABD managers: Transformationeel en transactioneel leiderschap per domein (gem. 1-7)

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
Transformationeel leiderschap	5,65 (0,81)	5,64 (0,74)	5,95 (0,68)	5,97 (0,62)
Transactioneel leiderschap	6,38 (0,58)	6,15 (0,58)	6,26 (0,63)	6,28 (0,63)

Tabel 3.10b. Niet-ABD managers: Transformationeel en transactioneel leiderschap per domein (gem. 1-7)

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
Transformationeel leiderschap	5,89 (0,80)	5,44 (0,84)	5,63 (0,88)	5,84 (0,73)
Transactioneel leiderschap	6,30 (0,61)	6,22 (0,66)	6,21 (0,78)	6,32 (0,63)

Tabel 3.10c. Medewerkers: Transformationeel en transactioneel leiderschap per domein (gem. 1-7)

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
Transformationeel leiderschap	4,37 (1,53)	4,19 (1,57)	4,55 (1,54)	4,60 (1,54)
Transactioneel leiderschap	5,53 (1,27)	5,14 (1,43)	5,23 (1,37)	5,26 (1,49)

Verklarende analyse

In deze sectie gebruiken wij regressieanalyse om inzicht te verkrijgen in de persoonlijke kenmerken van ABD en niet-ABD managers die ten grondslag liggen aan (zelf-gepercipieerd) transformationeel leiderschapsgedrag en transactioneel leiderschapsgedrag. Deze analyses laten zien dat managers met werkervaring in de private sector hun eigen transformationeel leiderschapsgedrag hoger waarderen dan managers zonder werkervaring in de private sector ($b = ,273$, $p = ,010$). Deze managers proberen naar eigen zeggen dus in sterkere mate om medewerkers te motiveren middels een visie over de maatschappelijke meerwaarde. Een tweede bevinding is dat managers die zich identificeren met een vrouwelijke genderidentiteit zich in sterkere mate beroepen op transactioneel leiderschapsgedrag ($b = ,275$, $p = ,009$), en medewerkers dus in sterkere mate trachten te motiveren middels verbale beloningen. Een opvallende bevinding heeft betrekking op de samenhang tussen de hoeveelheid medewerkers aan wie *indirect* leiding wordt gegeven en beide leiderschapsgedragingen: hoe groter deze indirecte *span-of-control* van managers, hoe minder managers transformationeel en transactioneel leiderschapsgedrag rapporteren.² Deze relatie bestaat mogelijk omdat managers met een omvangrijke personeelsverantwoordelijkheid zich in mindere mate bezighouden met de directe aansturing van medewerkers.

Gebruikmakende van de vragenlijstrespons van medewerkers, geven wij inzicht in de relaties tussen transformationeel leiderschap, transactioneel leiderschap en een set van relevante uitkomstvariabelen. Ten eerste maken deze analyses inzichtelijk dat zowel transformationeel leiderschap als transactioneel

² Vanwege de grote reikwijdte in aantallen medewerkers laat de effectgrootte zich niet eenvoudig uitdrukken in een betekenisvolle ongestandaardiseerde coëfficiënt.

leiderschap positief samenhangen met drie dimensies van organisatieprestaties: effectiviteit en efficiency, rechtmatigheid en gelijkheid, en responsiviteit en flexibiliteit (naar Van Noort et al., 2018). Een opvallende bevinding is dat beide leiderschapsgedragingen in gelijke mate bijdragen aan het realiseren van rechtmatigheid en gelijkheid en responsiviteit en flexibiliteit, maar dat de bijdrage van transformationeel leiderschap ($b = ,319, p < ,001$) aan effectiviteit en efficiency grofweg tweemaal sterker is dan de bijdrage van transactioneel leiderschap ($b = ,155, p < ,001$). Een tweede uitkomstvariabele is de mate waarin medewerkers zichzelf in hun werk in staat gesteld zien een bijdrage aan de maatschappij te leveren (Grant, 2008). De analyse laat zien dat enkel transformationeel leiderschap positief bijdraagt aan deze perceptie ($b = ,187, p < ,001$).

3.3.5 Veranderleiderschap en leren

De module *Veranderleiderschap en leren* richt zich op het veranderleiderschap van managers, en de mate waarin respondenten rapporteren dat hun team effectief in staat is te leren. De gehanteerde meting van veranderleiderschap bevat verschillende gedragingen die centraal staan in de wetenschappelijke literatuur over organisatieverandering, waaronder het benadrukken van de noodzaak en urgentie van verandering, het betrekken van medewerkers, en het geven van individuele aandacht aan diegenen die moeite hebben met veranderingen (Herold et al., 2008).

Beschrijvende analyse

Tabel 3.11 laat zien dat de ABD managers en niet-ABD managers in sterke mate veranderleiderschapsgedrag rapporteren. Weer valt op dat het door medewerkers gepercipieerde gedrag ruim een punt lager ligt. Tabel 3.12 splitst het gerapporteerde veranderleiderschap verder uit naar werkdomein. Voor ABD managers en medewerkers maakt deze analyse geen onderlinge verschillen tussen werkdomeinen inzichtelijk. Niet-ABD managers in het domein bedrijfsvoering rapporteren een hogere mate van veranderleiderschap, maar dit verschil is statistisch alleen verschillend van managers in de uitvoering.

Tabel 3.11. Veranderleiderschap per hiërarchisch niveau (gem. 1-7)

	ABD manager	Niet-ABD manager	Medewerker
Veranderleiderschap	5,83 (0,68)	5,73 (0,80)	4,61 (1,39)

Tabel 3.12. Veranderleiderschap per hiërarchisch niveau en domein (gem. 1-7)

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
ABD manager	5,74 (0,70)	5,74 (0,78)	5,91 (0,66)	5,83 (0,59)
Niet-ABD managers	5,79 (0,77)	5,70 (0,69)	5,66 (0,86)	5,91 (0,71)
Medewerkers	4,66 (1,24)	4,43 (1,42)	4,64 (1,38)	4,70 (1,46)

Verklarende analyse

In de verklarende analyse verbinden we veranderleiderschap aan de mate waarin medewerkers teamleergedrag ervaren. Er zijn vier dimensies van teamleren gemeten: het organiseren van feedback, experimenteren, analyse van fouten, reflectie op processen (Savelsbergh, Van der Heijden & Poell,

2009). De analyse laat zien dat het door medewerkers ervaren veranderleiderschap positief samenhangt met de mate waarin hun team actief feedback organiseert ($b = ,478, p < ,001$), experimenteert ($b = ,523, p < ,001$), fouten analyseert ($b = ,549, p < ,001$), en reflecteert op werkprocessen ($b = ,585, p < ,001$). De analyse laat dus zien dat veranderleiderschap een sterke samenhang vertoont met alle vier de dimensies van leren.

3.3.6 Crisisleiderschap en turbulentie

De module *Crisisleiderschap en turbulentie* brengt in kaart hoe managers hun eigen crisisleiderschap vaardigheden beoordelen. Het betreft hier specifiek een meting van de informatieverwerking- en besluitvormingsvaardigheden van managers gedurende een crisis (Hadley et al. 2011). Deze meetschaal was niet opgenomen in de vragenlijst voor medewerkers.

Beschrijvende analyse

De resultaten in tabel 3.13 laten zien dat ABD managers hun crisisleiderschapsvaardigheden beter waarderen dan niet-ABD managers. Meer algemeen laten de resultaten zien dat managers hun crisisvaardigheden zeer positief beoordelen. Tabel 3.14 laat zien dat er voor beide type managers kleine verschillen bestaan tussen de vier werkdomeinen, echter zijn deze niet statistisch significant.

Tabel 3.13. Crisisleiderschap per hiërarchisch niveau (gem. 1-7)

	ABD manager	Niet-ABD manager	Medewerker
Crisisleiderschap	6,00 (0,64)	5,77 (0,79)	-

Tabel 3.14. Crisisleiderschap per hiërarchisch niveau en domein (gem. 1-7)

	Beleid	Toezicht	Uitvoering	Bedrijfsvoering
ABD manager	6,05 (0,65)	5,88 (0,70)	6,01 (0,62)	5,90 (0,65)
Niet-ABD manager	5,89 (0,67)	5,73 (0,64)	5,76 (0,85)	5,75 (0,82)

Verklarende analyse

Een regressieanalyse verbindt de perceptie van de eigen crisisleiderschapsvaardigheden met de mate van turbulentie in de organisatieomgeving, controlerende voor verschillen in werkdomein, hiërarchisch niveau en persoonlijke kenmerken. Een turbulente omgeving is een omgeving waarin zich frequent en onverwacht grootschalige veranderingen voordoen (Heyden et al., 2013). De analyse laat zien dat omgevingsturbulentie positief samenhangt met de waardering van het eigen crisisleiderschap ($b = ,116, p = ,008$): managers die in een turbulente omgeving opereren waarderen het eigen crisisleiderschap beter. Wellicht betekent dit dat managers in een turbulente omgeving vaker in staat worden gesteld crisisleiderschap te vertonen, of dat zij vanwege de turbulente omgeving meer ervaren zijn geraakt in het vertonen van crisisleiderschap. Opvallend is dat het modelleren van omgevingsturbulentie het verschil in crisisleiderschapsvaardigheden tussen ABD managers en niet-ABD managers ‘weg verklaart’. In andere woorden, het verschil tussen ABD managers en niet-ABD managers verdwijnt wanneer in het analysemodel rekening wordt gehouden met de mate van omgevingsturbulentie die zij ervaren. Dit suggereert dat het eerder gerapporteerde verschil tussen

beide soorten managers bestaat omdat ABD managers in grotere mate blootstaan aan omgevingsturbulentie dan niet-ABD managers.

3.4 Samenvatting en deelconclusie: Vragenlijstonderzoek

In deze sectie vatten wij de centrale bevindingen van het vragenlijstonderzoek samen in drie categorieën: bevindingen betreffende het handelingsrepertoire van managers in de Rijksoverheid, bevindingen over verschillen tussen hiërarchische niveaus en werkdomeinen, en bevindingen over de samenhang tussen leiderschap, context en uitkomsten.

Een breed handelingsrepertoire

Allereerst constateren we op basis van het vragenlijstonderzoek dat alle onderzochte leiderschapsgedragingen in hoge mate worden gerapporteerd door zowel ABD als niet-ABD managers en medewerkers. Er zijn wat verschillen in gerapporteerde scores tussen de verschillende gedragingen, maar een opvallende bevinding is dat tal van leiderschapsgedragingen hoog tot zeer hoog gescoord worden. Managers geven zeer geregeld aan dat zij het ‘eens’ of ‘helemaal eens’ zijn met de stelling dat het onderzochte leiderschap aanwezig is in hun gedrag, resulterend in relatief hoge gemiddelde waarden. Dit duidt op een tamelijk breed repertoire aan leiderschapsgedragingen die publieke managers binnen de vier werkdomeinen van de Rijksoverheid hanteren. Dit repertoire bestaat uit:

- Leiderschap in een politiek-ambtelijke context op basis van;
 - Politieke loyaliteit (het beschermen van de bewindspersoon en het uitdragen van politieke beslissingen),
 - Verantwoorden (het open en eerlijk uitleggen en uitdragen van het handelen van de organisatie aan externe partijen),
 - Netwerken (het initiëren en bevorderen van externe samenwerking),
 - Wetmatig handelen (het accuraat volgen van regels, wetten en procedures).
- Gedeeld leiderschap (het stimuleren van leiderschap door de organisatie heen).
- Inclusief leiderschap (stimuleren van informatie-uitwisseling en besluitvorming in een divers team, waarden van individuele verschillen en het creëren van een groepsgevoel in een divers team).
- Leidinggeven aan de bedoeling en prestaties op basis van;
 - Transformationeel leiderschap (het motiveren van medewerkers door het formuleren en communiceren van een visie die de maatschappelijke meerwaarde benoemt),
 - Transactioneel leiderschap (het creëren van een sociale uitwisselingsrelatie waarin de leidinggevende de inzet en prestaties van medewerkers monitort en beloont).
- Veranderleiderschap (verschillende gedragingen die centraal staan bij organisatieverandering).
- Crisisleiderschap (de informatieverwerking- en besluitvormingsvaardigheden van managers gedurende een crisis).

Een algemene bevinding van dit onderzoek is dat managers (zowel ABD als niet-ABD) binnen de Rijksoverheid een hogere mate van bovenstaande leiderschapsgedragingen bij zichzelf zien, dan medewerkers zonder leidinggevende positie ervaren bij hun direct leidinggevende. Dit is in overeenkomst met de wetenschappelijke literatuur: leiderschapsinspanningen van managers worden niet in dezelfde mate gezien of ervaren door medewerkers dan door de managers zelf (Jacobsen & Andersen, 2015). We moeten enigszins voorzichtig zijn met de interpretatie van deze bevinding, omdat we niet in staat zijn een direct koppeling tussen managers en medewerkers te maken. Daarnaast

rapporteren medewerkers het leiderschap van hun direct leidinggevende, terwijl ABD managers en niet-ABD managers ook op andere hiërarchische niveaus actief zijn. Desalniettemin ligt deze uitkomst in lijn met het verschil tussen *intended* en *perceived* leiderschap zoals die ook in andere onderzoeken wordt gevonden.

Variatie tussen hiërarchische niveaus en werkdomein

Uit het onderzoek komen enkele verschillen naar voren tussen ABD managers en niet-ABD managers. Zo geven ABD managers aan zich in sterkere mate te richten op het verantwoorden van het handelen van de organisatie richting externe stakeholders, en het vertonen van netwerkgedrag om externe samenwerking te bespoedigen. Daarnaast waarderen ABD managers hun eigen crisisleiderschapcompetenties beter dan niet-ABD managers binnen de Rijksoverheid. Wat betreft het stimuleren van gedeeld leiderschap en het vertonen van inclusief leiderschap, transactioneel leiderschap, transformationeel leiderschap en veranderleiderschap zijn er weinig verschillen tussen ABD managers en niet-ABD managers.

Naast verschillen in leiderschapsgedrag tussen hiërarchische niveaus richt de analyse zich op het in kaart brengen van variatie tussen de werkdomeinen beleid, toezicht, uitvoering en bedrijfsvoering. Het enige verschil dat met voldoende statistische zekerheid kan worden gegeneraliseerd voorbij de steekproef is dat ABD managers in de uitvoering en bedrijfsvoering meer transformationeel leiderschapsgedrag rapporteren dan ABD managers in de werkdomeinen beleid en toezicht. Mogelijk heeft dit te maken met een directere en concretere resultaatgerichtheid en verantwoordingslijn in de uitvoering en bedrijfsvoering, tegenover een grotere mate van discretionaire ruimte en onafhankelijkheid bij beleid en toezicht.

De zelfpercepties van het leiderschapsgedrag van niet-ABD managers binnen de Rijksoverheid laten een grotere variëteit zien als we naar de werkdomeinen kijken:

- Managers in het werkdomein *beleid* vertonen in grotere mate politieke loyaliteit richting de bewindspersoon dan managers in het toezicht en de uitvoering.
- Managers in de *uitvoering en bedrijfsvoering* rapporteren in minder sterke mate extern netwerkgedrag dan managers in het werkdomein beleid.
- Wat betreft inclusief leiderschap, rapporteren managers in de *bedrijfsvoering* en het *toezicht* een hogere mate van inclusief leiderschap dan in de uitvoering.
- In de werkdomeinen *beleid en bedrijfsvoering* rapporteren managers meer transformationeel leiderschapsgedrag dan in het toezicht en de uitvoering.
- Managers in de *bedrijfsvoering* rapporteren in sterkere mate veranderleiderschapsgedrag, maar dit verschil is statistisch alleen verschillend van managers in de uitvoering.

De niet-ABD managers in de verschillende domeinen rapporteren verder geen statistisch significante verschillen in het stimuleren van gedeeld leiderschap, transactioneel leiderschap, en crisisleiderschapscompetenties.

Er zijn enkele verschillen zichtbaar in het door medewerkers ervaren leiderschap tussen de vier werkdomeinen. In vergelijking met de andere werkdomeinen ervaren medewerkers in het werkdomein beleid dat zij door leidinggevend in sterkere mate gestimuleerd worden om politieke besluiten te verdedigen en loyaal te zijn richting de bewindspersoon. Ook ervaren medewerkers in het werkdomein beleid in sterkere mate gestimuleerd te worden om samen te werken met externe partijen. Medewerkers in de uitvoering en bedrijfsvoering ervaren in sterkere mate transformationeel leiderschapsgedrag van hun direct leidinggevende dan in het beleid en het toezicht. Medewerkers in

het domein beleid ervaren in de sterkste mate transactioneel leiderschapsgedrag van de direct leidinggevende.

Samenhang tussen leiderschap, context en uitkomsten

Het werkdomein van managers en medewerkers vormt een belangrijke verklaring voor het leiderschapsgedrag dat wordt ervaren. We hebben ook daarnaast ook aandacht gehad voor contextuele variatie door de samenhang tussen gepercipieerd leiderschapsgedrag en kenmerken organisatiestructuur, organisatieomgeving, politiek-ambtelijke randvoorwaarden en persoonlijke kenmerken van managers te analyseren.

Ten aanzien van de politiek-ambtelijke organisatieomgeving observeren we het volgende:

- Managers die opereren in een organisatie waarin politieke invloed op het handelen van de organisatie goed merkbaar is, vertonen in hogere mate leiderschapsgedrag gericht op extern verantwoord, netwerken, en het volgen van regels.
- Managers die heldere en consistente politieke doelen ervaren vertonen meer leiderschapsgedrag gericht op politieke loyaliteit.
- Managers die voldoende financiële middelen en operationele capaciteit ervaren, rapporteren een hogere mate van verantwoordingsgedrag.
- Managers die in een meer turbulente organisatieomgeving opereren, zijn positiever over hun crisisleiderschapsvaardigheden.
- Medewerkers die in sterke mate politieke invloed op het handelen van hun organisatie ervaren, rapporteren in sterkere mate leiderschapsgedrag van hun direct leidinggevende gericht op het stimuleren van politieke loyaliteit.

De ervaren organisatiestructuur vormt een belangrijke verklaring voor het stimuleren van gedeeld leiderschap. Medewerkers ervaren minder dergelijk leiderschapsgedrag wanneer de mate van centralisatie hoger is, terwijl ze bij meer formalisatie juist meer van dergelijk stimulerend gedrag ervaren. Centralisatie zorgt er mogelijk voor dat de bevoegdheid hoger wordt gelegd waardoor leidinggevend minder mogelijkheid zien om gedeeld leiderschap te stimuleren. Aan de andere kant kan formalisatie vragen om het beter onderling afstemmen van de uitoefening van regels en procedures waardoor leidinggevend de ruimte en autonomie van medewerkers stimuleren om dat te realiseren.

Ook laat de analyse zien dat persoonlijke kenmerken van managers slechts in enkele gevallen variatie in leiderschapsgedrag informeren wanneer er gecontroleerd wordt voor contextuele variatie, hiërarchisch niveau en werkdomein. Zo rapporteren managers met werkervaring in het bedrijfsleven aanzienlijk hogere waarden van netwerkgedrag, en hangt de (indirecte) span of control van managers negatief samen met transformationeel en transactioneel leiderschapsgedrag. Leeftijd en gender vertonen in geen van de analyses samenhang met de onderzochte leiderschapsgedragingen.

We concluderen daarom dat een contextueel perspectief op leiderschap binnen de Rijksoverheid verder dient te gaan dan verschillen tussen hiërarchische niveaus en werkdomein alleen. Binnen niveaus en domeinen bestaat relevante variatie betreffende omgevingskenmerken, organisatiekenmerken en persoonlijke kenmerken, en dergelijke variatie verklaart additionele verschillen in het leiderschap dat managers en medewerkers ervaren.

Een analyse van de samenhang tussen leiderschapsgedrag en relevante uitkomsten geeft inzicht in de werking van leiderschap. Zo worden alle vier de dimensies van teamleren (het organiseren van feedback, experimenteren, analyse van fouten, reflectie op processen) positief beïnvloed door veranderleiderschap. Verder blijken zowel transformationeel leiderschap als transactioneel leiderschap positief samen te hangen met drie dimensies van organisatieprestaties: effectiviteit en efficiency, rechtmatigheid en gelijkheid, en responsiviteit en flexibiliteit. Opvallend is dat het effect van beide type gedragingen gelijksoortig is, maar dat bij effectiviteit en efficiency de impact van transformationeel leiderschap twee keer groter is dan van transactioneel leiderschap. Medewerkers laten zich dus in sterkere mate motiveren door het benoemen van de maatschappelijke meerwaarde van het werk, dan door het ontvangen van (verbale) beloningen voor goed presteren. Mogelijk vormt de hoge mate van intrinsieke en prosociale motivatie die rijksambtenaren kenmerkt een verklaring voor dit verschil. Transformationeel leiderschap blijkt tenslotte positief samen te hangen met de bijdrage die medewerkers denken te kunnen leveren aan de maatschappij.

4 Conjoint analyse

4.1 Doel- en vraagstelling

Onderdeel van het vragenlijstonderzoek is een conjoint analyse. De doelstelling van de conjoint analyse is om leiderschapsbehoeften in kaart te brengen: welk leiderschap is nodig binnen de Rijksoverheid? De conjoint analyse neemt de meervoudigheid van organisatieprestaties als vertrekpunt door een onderscheid te maken in leiderschapsgedrag dat bijdraagt aan effectiviteit, wetmatigheid en maatschappelijke responsiviteit. Voor elk van deze publieke waarden brengt de conjoint analyse in kaart in welke mate respondenten leiderschap naar boven, naar buiten en naar binnen noodzakelijk achten.

De conjoint analyse informeert welk leiderschap ABD managers en managers die geen onderdeel zijn van de ABD (niet-ABD managers) nodig achten op hun eigen hiërarchisch niveau en in hun eigen organisatieonderdeel. Onder medewerkers is noodzakelijk geacht leiderschapsgedrag onderzocht van zowel direct leidinggevenden als directeuren in het organisatieonderdeel waar men zelf werkzaam is. Door de analyse te specificeren naar deze groepen, levert de conjoint analyse een vergelijkend inzicht op over leiderschapsbehoeften op verschillende hiërarchische niveaus. Daarnaast maakt de conjoint analyse het mogelijk deze inzichten verder te differentiëren naar werkdomein (beleid, toezicht, uitvoering, bedrijfsvoering).

4.2 Dataverzameling en analyse

In module 1 van de vragenlijst kregen respondenten drie keer een vergelijking van profielen van managers gepresenteerd. In deze profielen werden de leiderschapsgedragingen omschreven die de managers gebruiken ter realisatie van de drie waarden effectiviteit, wetmatigheid en maatschappelijke responsiviteit. De leiderschapsgedragingen varieerden tussen leiderschap naar boven, naar buiten en naar binnen.

Voor elke vergelijking werden respondenten gevraagd aan te geven welk van de twee omschrijvingen het leiderschap bevat dat volgens de respondent het meest nodig is in het eigen organisatieonderdeel. ABD managers en niet-ABD managers werd gevraagd naar het leiderschap dat volgens hen nodig is op hun eigen hiërarchische niveau. Medewerkers werden ofwel gevraagd naar leiderschapsgedrag dat nodig is van een direct leidinggevende, ofwel leiderschapsgedrag dat nodig is van een directeur.

Middels een fractional factorial design werden respondenten willekeurig toegewezen aan een serie van drie vergelijkingen van managerprofielen. Bijlage C rapporteert een overzicht van alle gepaarde vergelijkingen van managerprofielen. In bijlage C wordt daarnaast een voorbeeld gegeven van een vergelijking die aan respondenten is gepresenteerd. Ook geeft bijlage C een overzicht van alle operationalisering van leiderschapsgedrag.

Van de 1996 respondenten hebben we 14 respondenten moeten uitsluiten van de analyse. Deze respondenten kregen door een glitch, een verstoring door terugklikken in de online vragenlijst, meer keuzesets toegewezen. De 1982 respondenten waarop onze analyse betrekking heeft, is driemaal een

keuze tussen twee managerprofielen voorgelegd waarbij zij hebben aangegeven welk leiderschap het meest nodig is. Dit betekent dat in totaal $1982 * 3 * 2 = 11892$ managerprofielen worden geanalyseerd.

We passen logistische regressieanalyse toe om te analyseren in hoeverre de aanwezigheid van leiderschap naar boven, buiten en binnen de keuze voor een managerprofiel bepaalt. Met andere woorden, de analyse leert ons hoe nodig of belangrijk leiderschap naar boven, naar buiten en naar binnen wordt gevonden om bepaalde doelen te bereiken.

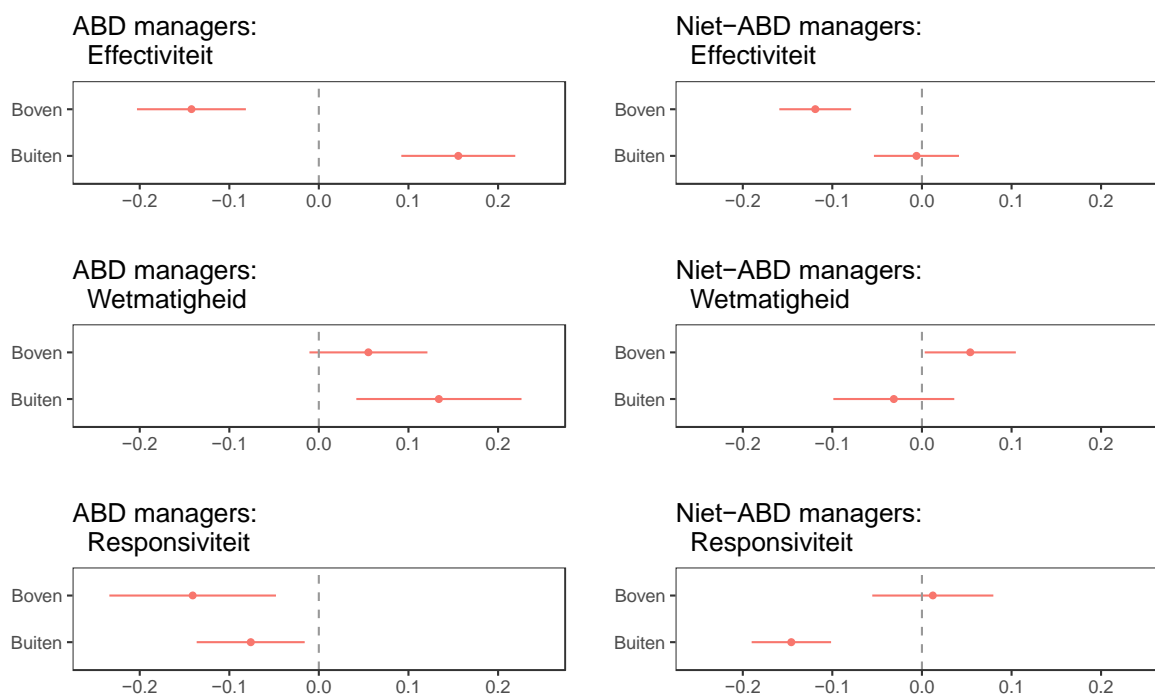
Wij presenteren de resultaten van deze analyse als visualisaties van effectgrootten (de rode stip) met 95% betrouwbaarheidsinterval (de horizontale rode lijn). In deze visualisaties dient leiderschap naar binnen als de referentiecategorie: het belang van leiderschap naar boven en buiten wordt uitgedrukt ten opzichte van het belang van de aanwezigheid van leiderschap naar binnen. Een effect aan de rechterkant van de verticale nullijn betekent dat leiderschap naar boven of buiten meer noodzakelijk wordt geacht dan leiderschap naar binnen. Een effect aan de linkerkant van de nullijn betekent dat leiderschap naar boven of buiten als minder noodzakelijk dan leiderschap naar binnen wordt gezien. Hoe verder de rode stip afwijkt van de nullijn, hoe groter het verschil in voorkeur. Wanneer de rode lijn (het 95% betrouwbaarheidsinterval) overlapt met de nullijn, kan niet met voldoende statistische zekerheid worden gesteld dat de leiderschapsvoorkeuren van elkaar verschillen.

4.3 Bevindingen

In deze paragraaf bespreken we eerst de leiderschapsvoorkeuren van ABD managers en niet-ABD managers. In de tweede plaats gaan wij in op de leiderschapsvoorkeuren van medewerkers ten aanzien van het leiderschap van direct leidinggevend en dat van directeuren. In beide onderdelen is aandacht voor een verdere onderverdeling van de resultaten naar werkdomein. We beschrijven in deze paragraaf de uitkomsten van de statistische analyse. In paragraaf 4.4 volgt onze conclusie die verdere duiding geeft.

4.3.1 Leiderschapsvoorkeuren van ABD managers en niet-ABD managers

In figuur 4.1 is weergegeven welk leiderschap ABD managers en niet-ABD managers nodig achten ter realisatie van effectiviteit, wetmatigheid en maatschappelijke responsiviteit in het organisatieonderdeel waar zij werkzaam zijn.



Figuur 4.1. Leiderschapsbehoeften van ABD managers en niet-ABD managers in het organisatieonderdeel waar zij werkzaam zijn

De resultaten laten zien dat respondenten verschillende leiderschapsgedragingen noodzakelijk achten om de verschillende waarden die ten grondslag liggen aan organisatieprestaties te realiseren. Ook zijn er verschillen zichtbaar tussen het leiderschap dat ABD managers en dat niet-ABD managers nodig achten.

Voor de realisatie van effectiviteit achten ABD managers met name leiderschap naar buiten noodzakelijk. Het gaat hier om leiderschap gericht op het stimuleren van samenwerking met externe partijen. Niet-ABD managers geven aan dat leiderschapsgedrag naar buiten even noodzakelijk is als leiderschapsgedrag naar binnen (het communiceren van heldere doelen aan medewerkers). ABD managers en niet-ABD managers zijn eensgezind in de opvatting dat leiderschap naar boven, gericht op het organiseren van noodzakelijke randvoorwaarden om goed te kunnen presteren, in mindere mate nodig is voor effectiviteit dan leiderschap naar buiten en binnen.

Om wetmatig handelen van het organisatieonderdeel te faciliteren en te stimuleren, achten ABD managers leiderschapsgedrag naar buiten het meest nodig: het uitdragen aan externe partijen waar de wetten, regels en procedures die de organisatie hanteert voor dienen. De ervaren noodzaak van ABD managers betreffende leiderschap naar boven en leiderschap naar binnen is statistisch niet van elkaar te onderscheiden. Niet-ABD managers, daarentegen, achten leiderschapsgedrag naar boven het meest nodig om wetmatigheid te bevorderen. Dit leiderschapsgedrag gaat over het bepleiten bij politieke of ambtelijke superieuren van de uitvoerbaarheid van wetten, regels en procedures.

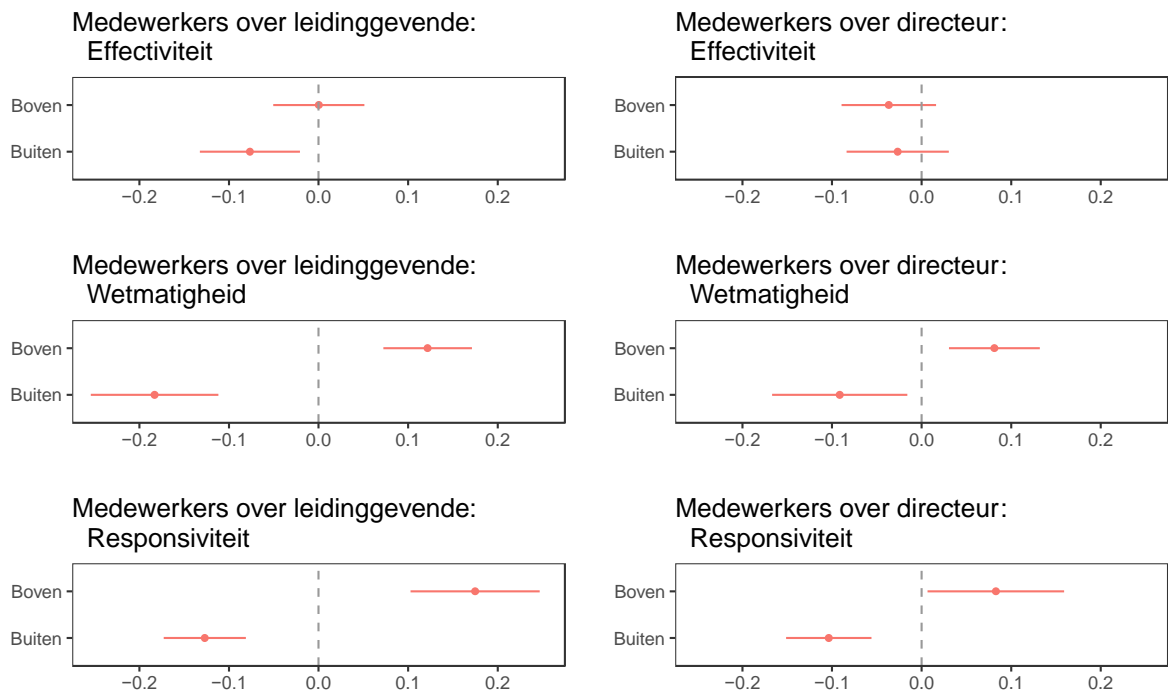
ABD managers geven aan dat leiderschapsgedrag naar binnen het meest nodig is om maatschappelijke responsiviteit van het organisatieonderdeel te bewerkstelligen. Het stimuleren van medewerkers om beter in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen wordt als meer noodzakelijk gezien dan het stimuleren van samenwerking met externe partijen (leiderschap naar buiten) en het verkrijgen van ruimte van superieuren (leiderschap naar boven). Niet-ABD managers geven aan dat leiderschap naar binnen en naar boven even nodig zijn voor het faciliteren van maatschappelijke responsiviteit, en dat leiderschap naar buiten relatief gezien minder noodzakelijk is.

Ondanks verschillen tussen leiderschap gericht op effectiviteit, wetmatigheid en maatschappelijke responsiviteit is het algemene beeld dat ABD managers meer noodzaak zien naar buiten te managen, met name om effectiviteit en wetmatigheid te realiseren. Niet-ABD managers leggen minder nadruk op de noodzaak van leiderschap naar buiten, en benadrukken vaker het belang van leiderschap naar boven.

In bijlage D splitsen wij de resultaten voor ABD managers (figuur D1) en niet-ABD managers (figuur D2) verder uit naar werkdomein. De relatief beperkte aantallen respondenten per domein beperken de mogelijkheid om met hoge statistische zekerheid verschillen te identificeren. Dit is te zien aan de breedte van de betrouwbaarheidsintervallen, en speelt met name bij het vergelijken van ABD managers tussen de vier domeinen. Los hiervan is de conclusie dat verschillen in leiderschapsvoorkeuren tussen de vier domeinen zowel voor ABD managers en niet-ABD managers vrijwel niet voorkomen.

4.3.2 Leiderschapsvoorkeuren van medewerkers

In figuur 4.2 is weergegeven welk leiderschap medewerkers nodig achten ter realisatie van effectiviteit, wetmatigheid en maatschappelijke responsiviteit in het organisatieonderdeel waar zij werkzaam zijn. Onder medewerkers is onderscheid gemaakt tussen hun behoeften aan het leiderschap van direct leidinggevenden en directeuren in het eigen organisatieonderdeel. Voor beide groepen geven wij vervolgens inzicht in verschillen naar werkdomein.



Figuur 4.2. Leiderschapsbehoeften van medewerkers ten aanzien van direct leidinggevenden en directeuren

Net als onder managers laten de resultaten zien dat medewerkers verschillende leiderschapsgedragingen als nodig zien, afhankelijk van het type waarde dat gerealiseerd dient te worden. De analyse laat daarnaast zien dat medewerkers geen sterk verschillende behoeften hebben betreffende het leiderschap van direct leidinggevenden ten opzichte van directeuren.

Voor de realisatie van effectiviteit geven medewerkers aan leiderschap van de direct leidinggevende naar boven en binnen meer nodig achten dan naar buiten. Ten aanzien van het leiderschapsgedrag van een directeur om effectiviteit te bevorderen hebben medewerkers geen duidelijke voorkeur in rangschikking.

Het leiderschap dat nodig wordt geacht om wetmatig en responsief handelen te bevorderen laat een zeer eenduidig patroon zien. Zowel voor direct leidinggevenden als directeuren geven medewerkers aan dat leiderschapsgedrag naar boven – het bepleiten van uitvoerbaarheid en het organiseren van ruimte – het meest noodzakelijke leiderschapsgedrag is. Ook zijn medewerkers eensgezind dat leiderschapsgedrag naar buiten – het uitleggen aan externe partijen waar wetten, regels en procedures voor dienen en het aangaan van samenwerking met externe partijen om responsief te kunnen handelen – als minder noodzakelijk worden gezien dan leiderschap naar boven en binnen. Voor wat betreft wetmatigheid en maatschappelijke responsiviteit geven medewerkers dus een duidelijke rangorde van leiderschapsgedrag aan: leiderschapsgedrag naar boven wordt het meest noodzakelijk gevonden, vervolgens leiderschapsgedrag naar binnen, en leiderschapsgedrag naar buiten wordt het minst belangrijk gevonden.

In bijlage D zijn de hierboven besproken leiderschapsbehoeften weergegeven per domein. Voor wat betreft het leiderschap van direct leidinggevendenden laat een uitsplitsing naar werkdomein nauwelijks afwijkende patronen zien. Datzelfde geldt voor een uitsplitsing naar domein van het leiderschap van directeuren, met twee uitzonderingen. Ten eerste blijkt de behoefte aan leiderschap naar boven om wetmatigheid te faciliteren met name geconcentreerd te zijn in beleid en uitvoering, en in mindere mate in toezicht en bedrijfsvoering. Ten tweede is de opvatting dat leiderschap naar buiten om responsief handelen mogelijk te maken relatief onbelangrijk is met name geconcentreerd in beleid en uitvoering.

4.4 Samenvatting en deelconclusie: Conjoint analyse

Uit bovenstaande conjoint analyse zijn drie conclusies af te leiden.

Ten eerste wordt de noodzaak voor leiderschap naar boven, buiten en binnen verschillend ervaren afhankelijk van het *hiërarchisch niveau* waarop respondenten actief zijn. ABD managers geven aan dat zij in sterke mate een noodzaak voor leiderschap naar buiten ervaren, behalve voor het faciliteren van maatschappelijke responsiviteit, waar zij met name een noodzaak zien naar binnen te managen, vermoedelijk om medewerkers te stimuleren de maatschappelijke responsiviteit te verhogen. Medewerkers geven daarentegen aan juist aan *geen* behoefte aan leiderschap naar buiten te ervaren. Dit geldt met name voor hun leiderschapsbehoefte van de direct leidinggevende, wiens leiderschap naar buiten nooit de voorkeur krijg boven leiderschap naar boven en binnen. Medewerkers ervaren vooral een dominante behoefte aan leiderschap naar boven, behalve voor het faciliteren van effectiviteit. De leiderschapsbehoefte van niet-ABD managers is meer gemêleerd, en afhankelijk van het type waarde dat gerealiseerd dient te worden.

Ten tweede bestaan er binnen de hiërarchische niveaus substantiële verschillen in leiderschapsbehoeften afhankelijk van de *aard van de uitkomst* die gerealiseerd dient te worden. De analyse laat zien dat respondenten verschillende richtingen van leiderschap noodzakelijk achten voor het bewerkstelligen van effectiviteit, wetmatigheid en maatschappelijke responsiviteit. Voor het bevorderen van wetmatig handelen uitent niet-ABD managers en medewerkers vooral een behoefte aan leiderschap naar boven. ABD managers benadrukken hier echter sterk een noodzaak voor leiderschap naar buiten. Voor het stimuleren van maatschappelijke responsiviteit is een opvallende bevinding dat managers noch medewerkers de noodzaak van leiderschap naar buiten onderstrepen. Zowel ABD managers als niet-ABD managers geven aan dat leiderschap naar binnen vereist is, terwijl medewerkers juist de noodzaak van leiderschap naar boven benoemen. Betreffende het stimuleren van effectiviteit is de gemene deler dat geen van de hiërarchische niveaus primair wijst op de noodzaak voor leiderschap naar boven.

Ten derde concluderend zijn er nauwelijks verschillen zichtbaar in leiderschapsbehoeften tussen de *werkdomeinen beleid, toezicht, uitvoering en bedrijfsvoering*. Dit geldt zowel voor ABD managers, niet-ABD managers, als de leiderschapsbehoeften van medewerkers ten opzichte van direct leidinggevendenden en directeuren.

5 Conclusie en confrontatie van wetenschap en praktijk

Het doel van dit empirische onderzoek is driedelig:

1. Het onderzoeken van de werking van leiderschap: hoe wordt leiderschap in de praktijk gebracht binnen de Rijksoverheid en welke spanningen en dilemma's spelen daarbij?
2. Het identificeren van de aanwezigheid van elementen van leiderschap: in welke vorm en in welke mate is leiderschap aanwezig binnen de Rijksoverheid?
3. Het in kaart brengen van leiderschapsbehoeften: welk leiderschap is nodig binnen de Rijksoverheid?

Middels focusgroepen, vragenlijstonderzoek en een conjoint analyse zijn deze doelstellingen onderzocht. In drie aparte hoofdstukken zijn de belangrijkste bevindingen samengevat en conclusies per deelonderzoek geformuleerd. In dit slothoofdstuk presenteren wij daarop een beknopte synthese van de bevindingen over de drie deelstudies heen. We structureren deze synthese volgens de drie richtingen van leiderschap die centraal staan in onze conceptualisering van leiderschap: leiderschap naar boven, leiderschap naar buiten, en leiderschap naar binnen. Voor elke richting van leiderschap gaan wij in op de onderzoeksresultaten en daaruit ontleende inzichten die wij voor een toekomstige visie op leiderschap het meest waardevol achten. Tevens maken wij voor elke richting van leiderschap de verbinding tussen de onderzoeksresultaten en het reisverslag van Frequin (2021).

Leiderschap naar boven

Leiderschap naar boven is binnen de Rijksoverheid onlosmakelijk verbonden met de politiek-ambtelijke omgeving waarin managers opereren. De focusgroepgesprekken laten zien managers deze omgeving als zeer turbulent ervaren, en dat deze omgeving uitdagingen voor leiderschap met zich meebrengt. Ook het vragenlijstonderzoek laat zien hoe de omgeving waarin managers actief zijn eisen stelt aan hun leiderschap.

Een centraal vertrekpunt in de wetenschappelijke literatuur over politiek-ambtelijke verhoudingen is dat publieke managers loyaal zijn richting de politiek, en de bewindspersoon in het bijzonder. Het vragenlijst onderzoek onderstreept dat politieke loyaliteit een centraal element is in het handelingsrepertoire van managers. De focusgroepengesprekken laten ook zien dat managers zeer responsief en dienend zijn ten opzichte van politieke wensen. Managers opereren echter niet allemaal in dezelfde nabijheid van de politiek. In het werkdomein toezicht benadrukken managers in de focusgroepen in sterkere mate een onafhankelijke rol, en het vragenlijstonderzoek maakt inzichtelijk dat respondenten in het toezicht, de uitvoering en de bedrijfsvoering niet in dezelfde mate politieke responsiviteit rapporteren als in het werkdomein beleid. Ook binnen de werkdomeinen bestaat variatie in de mate van politisering, en onze analyse laat zien dat managers en medewerkers meer politieke loyaliteit rapporteren naarmate zij in een meer gepolitiseerde omgeving opereren.

Het karakteriseren van publiek leiderschap naar boven als politieke loyaliteit vertelt echter slechts een deel van het verhaal. De focusgroepen maken inzichtelijk dat het meest voorkomende type leiderschapsgedrag naar boven het *kritisch adviseren* van de bewindspersoon of hoger management betreft. Gegeven de politieke turbulentie die zij ervaren, zien managers het als noodzakelijk om discussies aan te gaan, alternatieve beleidsoplossingen aan te reiken, 'gezaghebbend "nee" te zeggen' en complexiteit inzichtelijk te maken met als doel het borgen van beleidseffectiviteit en het bewaken

van de lange termijn. Wij zien hier duidelijk de verbinding met de nadruk van Frequin (2021) op ambtelijke autoriteit en het bieden van tegenspraak in politiek-ambtelijke relaties. Hoewel managers aangeven dat deze rol niet eenvoudig is en spanningen met zich meebrengt, is het kritisch adviseren veelvuldig aanwezig in het handelingsrepertoire van managers.

Het leiderschapsgedrag naar boven richt zich ook in sterke mate op het organiseren van de benodigde politiek-ambtelijke randvoorwaarden om succesvol grensoverschrijdend te kunnen samenwerken en effectief invulling te geven aan het mandaat van de organisatie. Hoewel deze randvoorwaarden ook voldoende middelen en operationele capaciteit betreffen (vergelijk Meier et al. 2019), is het managers met name te doen om het creëren van ‘ruimte’: de benodigde discretie en autonomie om op basis van inhoudelijke overwegingen en ambtelijke expertise invulling te kunnen geven aan het werk. Wij zien creëren van ruimte – wat zowel kan neerkomen op het *verkrijgen* als het *nemen* van ruimte (zie Frequin, 2021) – als cruciale leiderschapsgeleding om verantwoordingsdruk proactief te managen en de benodigde veiligheid te creëren die voor medewerkers nodig is om effectief te kunnen handelen.

Het belang van leiderschap naar boven om ruimte te creëren ziet zich gereflecteerd in de leiderschapsbehoeften die wij hebben geïdentificeerd op basis van de conjoint analyse. Deze analyse laat zien dat met name medewerkers – maar in zekere zin ook niet-ABD managers – in sterke mate een behoefte aan leiderschap naar boven ervaren. Mede vanuit de focusgroepen, waarin duidelijk wordt dat leiderschap naar boven vereist is voor uitdagingen rond grensoverschrijdend samenwerken en werken volgens de bedoeling, interpreteren wij deze vraag om leiderschap naar boven als een vraag om het faciliteren van de benodigde ruimte.

Leiderschap naar buiten

De veeleisende en complexe samenleving waarmee de Rijksoverheid zich mee geconfronteerd ziet, vraagt om een overheid die open staat voor de samenleving en diepgaand contact heeft met maatschappelijke actoren (cf. Frequin, 2021). Samenwerking, dan wel het zich nauw verhouden tot maatschappelijke actoren, is cruciaal gegeven de maatschappelijke opgaven die de Rijksoverheid adresseert.

De resultaten van de empirische deelonderzoeken over leiderschap naar buiten kunnen op twee manieren worden geïnterpreteerd. Een eerste interpretatie is dat het leiderschapsgedrag van managers in hoge mate is *doordrongen* van leiderschap gericht op externe actoren. De focusgroepgesprekken maken duidelijk dat leiderschap naar buiten – primair het creëren van draagvlak voor samenwerking onder externe partijen – veelvuldig aanwezig is in het handelingsrepertoire van managers. Het vragenlijstonderzoek laat daarnaast zien dat leiderschapsgedrag gericht op extern verantwoord en netwerken in zeer sterke mate aanwezig is onder zowel ABD als niet-ABD managers. De verklarende analyses tonen bovendien dat de prominentie van zowel verantwoording- als netwerkgedrag toeneemt naarmate managers in dichtere nabijheid van de politiek opereren. Deze bevinding lijkt te suggereren dat managers zich niet ‘verschuilen’ achter politieke besluiten, maar politieke keuzes actief en breed extern verantwoord (Frequin, 2021). Ook de focusgroepen ondersteunen de interpretatie dat de Rijksoverheid doordrongen is van leiderschap naar buiten: ABD managers ondersteunen primair de noodzakelijkheid van leiderschap naar buiten, in het bijzonder om effectief en wetmatig handelen van de organisatie te realiseren.

Een tweede interpretatie van de empirische onderzoeksresultaten roept echter de vraag op in hoeverre leiderschap naar buiten is *doorgedrongen* in alle niveaus van de Rijksoverheid. In de

focusgroepgesprekken spreken managers primair over hun eigen interactie met externe actoren. In opvallend mindere mate komt aan bod hoe zij hun organisatie(onderdeel) of team verbinden met de buitenwereld, of medewerkers aansporen leiderschap naar buiten te richten. In situaties waarin samenwerking kwetsbaar of moeizaam is, is de primaire reactie om de verantwoordelijkheid voor samenwerking te escaleren. Het vragenlijstonderzoek laat zien dat managers in sterke mate gedrag gericht op externe verantwoording en netwerkgedrag rapporteren, maar geeft ook het beeld dat medewerkers in aanzienlijk mindere mate rapporteren gestimuleerd te worden om zelf dergelijk leiderschapsgedrag naar buiten te tonen. Met name in de domeinen toezicht en uitvoering lijkt er een aanzienlijk verschil te bestaan tussen de externe oriëntatie van (ABD) managers en medewerkers. Ook de conjoint analyse onderstreept het beeld dat er betreffende leiderschap naar buiten discrepanties bestaan tussen hiërarchische niveaus: ABD managers benadrukken sterk de noodzaak van leiderschap naar buiten, maar niet-ABD managers en met name medewerkers geven aan dat leiderschap naar buiten slechts beperkt als noodzakelijk wordt gezien voor het realiseren van met name wetmatigheid en maatschappelijke responsiviteit.

Leiderschap naar binnen

Leiderschap gericht op de interne organisatie is wellicht de meest dominante richting van leiderschap in het empirisch onderzoek. In de focusgroepgesprekken bleek naar binnen gericht leiderschap zeer prevalent, doordat managers uitdagingen van boven en buiten dikwijls vertalen naar intern gericht leiderschapsgedrag. Daarnaast is in het vragenlijstonderzoek veel aandacht uitgegaan naar intern gerichte leiderschapsgedragingen, mede doordat intern gericht leiderschap in de wetenschappelijke literatuur de dominante interpretatie van leiderschap is (Leiden Leadership Centre, 2021).

Intern leiderschap binnen de Rijksoverheid gaat echter voorbij aan klassieke noties van leiderschap als “leiding geven” of “aansturen”, en richt zich in belangrijke mate op het delen en verspreiden van leiderschap door de organisatie heen. De beoogde uitkomst hiervan is een overheid die succesvol invulling geeft aan de bedoeling van het werk, flexibel en maatschappelijk responsief is, en in staat is om te leren en te innoveren.

De focusgroepen laten zien dat managers een breed repertoire aan naar binnen gerichte leiderschapsgedragingen hanteren om deze gewenste uitkomsten te realiseren, waaronder het stimuleren van reflectie, het geven van ruimte en het geven van richting. Ook het vragenlijstonderzoek laat zien dat managers in hoge mate een ‘hedendaags’ leiderschapsrepertoire vertonen, dat onder andere het stimuleren van gedeeld leiderschap, inclusief leiderschap, transformationeel leiderschap en veranderleiderschap omvat. Op basis van het vragenlijstonderzoek lijken deze gedragingen ook het gewenste effect te sorteren, in de zin dat deze leiderschapsgedragingen positief samenhangen met de door medewerkers gepercipieerde organisatieprestaties, het vermogen om te leren, en sociale veiligheid.

Een bevinding uit de conjoint analyse die hierbij aansluiting vindt is dat ABD managers met name naar binnen gericht leiderschap – het stimuleren van medewerkers – noodzakelijk achten om de maatschappelijke responsiviteit van de Rijksoverheid verder te versterken. Hier lijkt echter een discrepantie te bestaan met de leiderschapsbehoeften van medewerkers. In belangrijkere mate dan aanmoediging en stimulering, uiten medewerkers een behoefte aan leiderschap naar boven dat zorgt voor de benodigde ruimte om maatschappelijk responsief te kunnen zijn. Deze discrepantie doet zich ook voor in de focusgroepen: managers leggen de nadruk op stimuleren en aanmoedigen, terwijl medewerkers stellen dat de juiste randvoorwaarden niet altijd aanwezig zijn. In lijn met Frequin

(2021) benadrukt dit empirische onderzoek daarom in het bijzonder het belang van sociale veiligheid als voorwaarde voor een overheid die in staat is te leren en te innoveren.

6 Literatuurlijst

Aiken, M., & Hage, J. (1968). Organizational Interdependence and Intra-Organizational Structure. *American Sociological Review*, 912-930.

Ashikali, T., Groeneveld, S., & Kuipers, B. (2020). The Role of Inclusive Leadership in Supporting an Inclusive Climate in Diverse Public Sector Teams. *Review of Public Personnel Administration*, 41(3), 497-519.

Dahling, J. J., Chau, S. L., Mayer, D. M., & Gregory, J. B. (2012). Breaking Rules for the Right Reasons? An Investigation of Pro-Social Rule Breaking. *Journal of Organizational Behavior*, 33(1), 21-42.

Deshpande, R., & Zaltman, G. (1982). Factors Affecting the Use of Market Research Information: A Path Analysis. *Journal of Marketing Research*, 14-31.

Edmondson, A. C. (2018). *The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth*. John Wiley & Sons.

Frequin, M. (2021). *Reisverslag Visie op Leiderschap*. Algemene Bestuursdienst.

Grant, A. M. (2008). Employees without a Cause: The Motivational Effects of Prosocial Impact in Public Service. *International Public Management Journal*, 11(1), 48-66.

Hadley, C. N., Pittinsky, T. L., Sommer, S. A., & Zhu, W. (2011). Measuring the Efficacy of Leaders to Assess Information and Make Decisions in a Crisis: The C-LEAD Scale. *The Leadership Quarterly*, 22(4), 633-648.

Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A. M. S. (2019). New Public Management Reforms in Europe and their Effects: Findings from a 20-Country Top Executive Survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 399-418.

Herold, D. M., Fedor, D. B., Caldwell, S., & Liu, Y. (2008). The Effects of Transformational and Change Leadership on Employees' Commitment to a Change: A Multilevel Study. *Journal of Applied Psychology*, 93(2), 346.

Heyden, M. L., Van Doorn, S., Reimer, M., Van Den Bosch, F. A., & Volberda, H. W. (2013). Perceived Environmental Dynamism, Relative Competitive Performance, and Top Management Team Heterogeneity: Examining Correlates of Upper Echelons' Advice-Seeking. *Organization Studies*, 34(9), 1327-1356.

Jacobsen, C. B., & Andersen, L. B. (2015). Is Leadership in the Eye of the Beholder? A Study of Intended and Perceived Leadership Strategies and Organizational Performance. *Public Administration Review*, 75(6), 829-841.

Jensen, U. T., Andersen, L. B., Bro, L. L., Bøllingtoft, A., Eriksen, T. L. M., Holten, A., & Würtz, A. (2019). Conceptualizing and Measuring Transformational and Transactional Leadership. *Administration & Society*, 51(1), 3-33.

Leiden Leadership Centre. (2021).

Meier, K. J., Compton, M., Polga-Hecimovich, J., Song, M., & Wimpy, C. (2019). Bureaucracy and the Failure of Politics: Challenges to Democratic Governance. *Administration & Society*, 51(10), 1576–1605.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Savelsbergh, C. M., Van der Heijden, B. I., & Poell, R. F. (2009). The Development and Empirical Validation of a Multidimensional Measurement Instrument for Team Learning. *Small Group Research*, 40(5), 578-607.

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

Van den Berg, C., & Hopman, N. (2016). *Nieuw Publiek Leiderschap: Top-Ambtelijk Leiderschap in Tijden van Verandering*. Algemene Bestuursdienst.

Vogel, D., Reuber, A., & Vogel, R. (2020). Developing a Short Scale to Assess Public Leadership. *Public Administration*, 98(4), 958-973.

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

Yukl, G. (2006). *Leadership in Organizations* (6th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.

Bijlage A: Overzicht van focusgroepen en gehanteerde stellingen

Focusgroep	Doelgroep	Aantal deelnemers
1	TMG uit verschillende werkdomeinen	4
2	Directeuren uit verschillende werkdomeinen	4
3	Afdelingsmanagers/teamleiders uit verschillende werkdomeinen	4
4	Medewerkers uit verschillende werkdomeinen	6
5	Medewerkers beleid uit verschillende hiërarchische niveaus	8
6	Medewerkers uitvoering uit verschillende hiërarchische niveaus	6
7	Medewerkers toezicht uit verschillende hiërarchische niveaus	7
8	Medewerkers bedrijfsvoering uit verschillende hiërarchische niveaus	6
9	Leidinggevenden met ervaring binnen en buiten het rijk	6

Gehanteerde stellingen:

1 Ik balanceer succesvol tussen inhoudelijke expertise en ambtelijke autonomie versus politieke responsiviteit en politieke gevoeligheid

2 Grensoverschrijdend samenwerken met externe en/of maatschappelijke actoren maakt mij weerbaar én kwetsbaar

3 Ik stimuleer en stel anderen in mijn organisatie in staat om leiderschap te vertonen

4 De maatschappelijke meerwaarde ('de bedoeling') staat centraal in mijn handelen

Noot: voor focusgroep 9 is voor elke stelling de nadruk gelegd op het vergelijken van de Rijksoverheid met andere organisaties, door elke stelling te starten met 'Verschillend of niet?:'.

Bijlage B: Gehanteerde meetinstrumenten vragenlijst

Alle medewerkers kregen een variatie op de volgende passage te zien aan het begin van elke module: “In het vervolg van de vragenlijst komen verschillende aspecten van leiderschap aan bod. De volgende stellingen hebben betrekking op het gedrag van uw direct leidinggevende.”. Voor leidinggevendenden was dit: “In het vervolg van de vragenlijst komen verschillende aspecten van leiderschap aan bod. De onderstaande stellingen hebben betrekking op het team (of de afdeling) waaraan u direct leiding geeft.”. Vervolgens kregen de respondenten een lijst aan stellingen voorgelegd waarop zij konden aangeven in hoeverre zij het eens dan wel oneens zijn met de stelling. Hierbij staat ‘1’ staat voor helemaal mee oneens, ‘2’ staat voor mee oneens, ‘3’ enigszins mee oneens, ‘4’ staat voor niet mee oneens, niet mee eens, ‘5’ staat voor enigszins mee eens, ‘6’ staat voor mee eens, en ‘7’ staat voor helemaal mee eens.”

In het onderstaande overzicht staat per meetinstrument aangegeven of deze is opgenomen in de vragenlijst voor ABD managers (ABD), niet-ABD managers (LG), medewerkers (MW) of allemaal (ALL).

Module 2: Gedeeld leiderschap

- Empowering leadership: meet leiderschapsgedrag dat erop gericht is om het nemen van eigen initiatief en het benutten van beslissingsruimte te bevorderen onder medewerkers - **ALL**.
Bron: gebaseerd op Yukl, G. (2012). Effective Leadership Behavior: What We Know and What Questions Need More Attention. Academy of Management Perspectives, 26(4), 66-85.

Mijn direct leidinggevende... / Ik ...

1. betreft medewerkers bij het nemen van belangrijke beslissingen.
 2. weegt de suggesties en bezwaren van medewerkers zorgvuldig mee in besluitvormingsprocessen.
 3. delegeert verantwoordelijkheid naar medewerkers voor belangrijke taken.
 4. stelt medewerkers in staat om belangrijke problemen op te lossen zonder verdere tussenkomst.
- Centralisatie: meet de mate waarin beslissingen worden genomen door formeel leidinggevendenden - **MW**.
Bron: Aiken, M., & Hage, J. (1968). Organizational Interdependence and Intra-Organizational Structure. American Sociological Review, 912-930.
1. Voordat een leidinggevende een besluit heeft goedgekeurd kan in mijn organisatie weinig actie ondernomen worden.
 2. Een persoon die graag zijn of haar eigen beslissingen neemt, zal in mijn organisatie snel worden ontmoedigd.
 3. Zelfs kleine zaken moeten worden doorverwezen naar iemand hogerop voor een definitief besluit.
 4. Iedere beslissing die in mijn organisatie genomen wordt moet de goedkeuring van een leidinggevende hebben.

- **Formalisatie:** betreft de mate waarin werkprocessen zijn opgeschreven in handleidingen, regels of procedures - **MW**.

Bron: Deshpande, R., & Zaltman, G. (1982). Factors Affecting the Use of Market Research Information: A Path Analysis. Journal of Marketing Research, 14-31.

1. Met welke situatie ik in mijn werk ook te maken krijg, er zijn procedures over hoe ik moet handelen.
2. Er is een complete, schriftelijke taakbeschrijving voor alle aspecten van mijn werk.
3. Het wordt steeds benadrukt dat ik mijn werk volgens de juiste regels en procedures moet uitvoeren.

Module 3: Inclusie en sociale veiligheid

- **Inclusief leiderschap:** meet leiderschapsgedraging in het kader van diversiteit en inclusiviteit, alsook sociale veiligheid in organisaties - **ALL**.

Bron: Ashikali, T., Groeneveld, S., & Kuipers, B. (2020). The Role of Inclusive Leadership in Supporting an Inclusive Climate in Diverse Public Sector Teams. Review of Public Personnel Administration, 41(3), 497-519.

Mijn direct leidinggevende ... / Ik ...

Cognitieve dimensie:

1. stimuleert mij om met collega's verschillende standpunten en perspectieven op probleemoplossing te bespreken.
2. maakt het mogelijk dat ik afwijkende standpunten kan uiten in het team.
3. stimuleert mij om diverse ideeën te delen met collega's.
4. stimuleert mij om de diverse achtergronden van collega's te benutten voor het oplossen van problemen.
5. stimuleert mij om de verschillende achtergronden van collega's te benutten als bron voor nieuwe inzichten.
6. stimuleert mij om te leren van collega's met diverse achtergronden.
7. stimuleert mij om actief te participeren in het team.

Affectieve dimensie:

8. zorgt ervoor dat ik als een gelijkwaardig lid van het team wordt behandeld.
9. probeert te voorkomen dat ik in negatieve stereotypingen over andere collega's denk.
10. probeert te voorkomen dat teamleden subgroepen vormen die andere collega's mogelijk uitsluiten.
11. zorgt ervoor dat ik mezelf kan zijn in het team.
12. communiceert naar teamleden de meerwaarde die diversiteit kan hebben in het team.
13. maakt het mogelijk dat ik een eigen inbreng kan hebben in het team.

- **Sociale veiligheid:** verwijst naar een organisatieklimaat waarin fouten bespreekbaar en acceptabel zijn, en ligt daarmee ten grondslag aan een organisatie die in staat is te innoveren en te leren, en waarin het prettig is om werkzaam te zijn - **ALL**.

Bron: Edmondson, A. C. (2018). The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth. John Wiley & Sons.

1. Als leden van mijn team een fout maken, wordt hen dat vaak kwalijk genomen. (R)
2. Leden van mijn team kunnen problemen en moeilijke kwesties ter sprake brengen.
3. Leden van mijn team wijzen soms anderen af omdat ze anders zijn. (R)
4. Het is veilig om in mijn team een risico te nemen.
5. Het is voor leden van mijn team moeilijk om anderen om hulp te vragen. (R)
6. Niemand in mijn team zal doelbewust iets doen om inspanningen van anderen te ondermijnen.
7. Als leden van mijn team met elkaar werken, worden hun unieke vaardigheden en talenten gewaardeerd en benut.

Module 4: Bedoeling en prestaties

- Transformationeel en transactioneel leiderschap: transformationeel leiderschapsgedrag is erop gericht medewerkers te motiveren door een aantrekkelijke visie te communiceren. Transactioneel leiderschap is erop gericht een uitwisselingsrelatie te cultiveren, waarin goede prestaties worden beloond (in dit geval met ‘verbale’ beloningen) - **ALL**.

Bron: Jensen, U. T., Andersen, L. B., Bro, L. L., Bøllingtoft, A., Eriksen, T. L. M., Holten, A., & Würtz, A. (2019). Conceptualizing and Measuring Transformational and Transactional Leadership. Administration & Society, 51(1), 3–33.

Mijn direct leidinggevende ... / Ik ...

Transformationeel leiderschap:

1. doet stelselmatig moeite om teamleden te enthousiasmeren voor de visie van het team.
2. heeft een duidelijk beeld over waar het team over vijf jaar zou moeten staan.
3. probeert het team samen te laten werken aan het realiseren van de visie.
4. legt teamleden uit hoe zij kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelen van het team.

Transactioneel leiderschap:

1. geeft individuele werknemers positieve feedback wanneer zij goed presteren.
 2. toont actief waardering voor medewerkers die hun werk beter doen dan verwacht.
 3. geeft over het algemeen geen erkenning aan individuele medewerkers, ook al presteren ze naar behoren. (R)
 4. geeft persoonlijk complimenten aan medewerkers wanneer zij uitstekend werk leveren.
- Prosocial rulebreaking: betreft de mate waarin individuen bereid zijn om flexibel regels en procedures om te gaan of in de geest van de wet te handelen, wanneer dat helpt om de bedoeling van het werk te realiseren - **ALL**.
- Bron: Dahling, J. J., Chau, S. L., Mayer, D. M., & Gregory, J. B. (2012). Breaking Rules for the Right Reasons? An Investigation of Pro-Social Rule Breaking. Journal of Organizational Behavior, 33(1), 21-42.*

1. Indien nodig, breek ik regels of procedures die het beste eindresultaat voor de burger in de weg staan.
 2. Indien nodig, buig ik regels of procedures zodat ik het beste eindresultaat voor de burger kan realiseren.
 3. Indien nodig, negeer ik regels of procedures die mij belemmeren om het beste eindresultaat voor de burger te behalen.
- Prosocial impact: meet in hoeverre respondenten van mening zijn dat dat zij met hun werk maatschappelijke meerwaarde creëren - **ALL**.
Bron: Grant, A. M. (2008). Employees without a Cause: The Motivational Effects of Prosocial Impact in Public Service. International Public Management Journal, 11(1), 48-66.
1. Ik ben mij erg bewust van de positieve invloed die mijn werk op de samenleving heeft.
 2. Ik denk dat mijn werk toegevoegde waarde heeft voor de maatschappij.
 3. Ik vind dat mijn werk mij in staat stelt van meerwaarde te zijn voor de samenleving.
- Prestaties: multidimensionale meting van prestaties, met als dimensies effectiviteit en efficiëntie, gelijkheid en rechtmatigheid, en responsiviteit en veerkracht - **ALL**.
Bron: Van Noort, W. Groeneveld, S.M., Schalk, J., Van der Hoek, M. & Van der Voet, J. (2018). Publiek Management. Bussum: Coutinho.

Mijn team of afdeling ...

1. levert waar voor haar geld.
2. opereert zeer kostenbewust.
3. gaat effectief te werk.
4. behandelt alle gelijke gevallen hetzelfde.
5. gaat altijd rechtmatig te werk.
6. communiceert open en transparant.
7. speelt snel en adequaat in op veranderende omstandigheden.
8. reageert serieus op kritiek en suggesties voor verbetering.
9. blijft haar werk goed doen in moeilijke omstandigheden.

Module 5: Verandering en innovatie

- Veranderleiderschap: meet de aanwezigheid van centrale leiderschapsgedragingen gedurende organisatieverandering - **ALL**.
Bron: Herold, D. M., Fedor, D. B., Caldwell, S., & Liu, Y. (2008). The Effects of Transformational and Change Leadership on Employees' Commitment to a Change: A Multilevel Study. Journal of Applied Psychology, 93(2), 346.

Mijn direct leidinggevende ... / Ik ...

1. schetst een duidelijke visie op wat de organisatieveranderingen voor mijn afdeling betekenen.

2. maakt van tevoren goed duidelijk waarom organisatieveranderingen noodzakelijk zijn.
 3. legt voorafgaand aan de implementatie uit waarom organisatieverandering urgent is.
 4. Brengt medewerkers bijeen die de organisatieveranderingen steunen.”.
 5. stelt medewerkers in staat om zelf invulling te geven aan organisatieveranderingen.
 6. houdt de voortgang van organisatieveranderingen zorgvuldig in de gaten.
 7. geeft individuele aandacht aan medewerkers die moeite hebben met de organisatieveranderingen.
- Team leren: meet vier processen die ten grondslag liggen aan het vermogen van teams om te leren. De gemeten dimensies zijn: feedback verzamelen, experimenteren, analyse van fouten, en reflectie op processen - **ALL**.

Bron: Savelsbergh, C. M., Van der Heijden, B. I., & Poell, R. F. (2009). The Development and Empirical Validation of a Multidimensional Measurement Instrument for Team Learning. Small Group Research, 40(5), 578-607.

In mijn team of afdeling...

1. vragen we feedback op onze handelswijze.
2. analyseren we onze prestaties in vergelijking met andere teams.
3. vragen we feedback van interne en externe partijen op onze resultaten.
4. experimenteren we met andere werkwijzen.
5. testen we nieuwe werkmethoden.
6. zijn we van plan om samen nieuwe werkmethoden te testen.
7. proberen we na het maken van een fout samen te achterhalen wat de oorzaak is.
8. denken we dat het nuttig is om fouten te analyseren.
9. nemen we de tijd om op fouten te reflecteren.
10. wordt een gemaakte fout grondig geanalyseerd.
11. bespreken we vaak de werkmethoden van ons team.
12. bespreken we regelmatig hoe effectief we zijn in onze samenwerking.
13. heroverwegen we vaak onze werkprocessen.
14. nemen we regelmatig de tijd om te bedenken hoe we ons handelen kunnen verbeteren.

Module 6: Turbulentie en crisis

- Crisis leadership self-efficacy: heeft betrekking op de informatie- en besluitvormingsvaardigheden van managers tijdens crises – **ABD + LG**.
Bron: Hadley, C. N., Pittinsky, T. L., Sommer, S. A., & Zhu, W. (2011). Measuring the Efficacy of Leaders to Assess Information and Make Decisions in a Crisis: The C-LEAD Scale. The Leadership Quarterly, 22(4), 633-648.

In crisissituaties kan ik...

1. goed anticiperen wat de politieke consequenties van mijn beslissingen en acties zijn.
2. goed samenvatten wat de kern van een situatie is, ook als ik weinig informatie heb.
3. beslissingen nemen en aanbevelingen doen wanneer ik niet zo veel informatie ter beschikking heb als ik zou willen.

4. goed inschatten welke invloed mijn handelen heeft op burgers.
 5. goed bepalen welke informatie cruciaal is om te communiceren aan anderen.
 6. anderen op de hoogte houden zonder hen te veel of te weinig informatie te geven.
 7. beslissingen nemen en aanbevelingen doen onder extreme tijdsdruk.
- Turbulentie: een meetschaal van omgevingsturbulentie, de mate waarin zich grootschalige veranderingen voordoen in de omgeving van de organisatie - **ALL**.
Bron: Heyden, M. L., Van Doorn, S., Reimer, M., Van Den Bosch, F. A., & Volberda, H. W. (2013). Perceived Environmental Dynamism, Relative Competitive Performance, and Top Management Team Heterogeneity: Examining Correlates of Upper Echelons' Advice-Seeking. Organization Studies, 34(9), 1327-1356.
 1. Veranderingen in de omgeving van de organisatie zijn zeer intens.
 2. Onze klanten en (politieke) opdrachtgevers vragen vaak nieuwe producten en diensten.
 3. In de omgeving van de organisatie vinden voortdurend veranderingen plaats.
 4. De hoeveelheid opdrachten en taken van onze organisatie verandert snel en vaak.

Module 7: Leiderschap in een politiek-ambtelijke context

- Publiek leiderschap: meet vier dimensies van publiek leiderschap: political loyalty leadership, accountability leadership, networking leadership, rule-following leadership - **ALL**.
Bron: Vogel, D., Reuber, A., & Vogel, R. (2020). Developing a Short Scale to Assess Public Leadership. Public Administration, 98(4), 958-973.

Mijn direct leidinggevende... / Ik ...

1. moedigt mij en mijn collega's aan om de relatie met bewindspersonen niet in gevaar te brengen.
2. moedigt mij en mijn collega's aan om politieke keuzes te verdedigen, ook als wij tekortkomingen zien.
3. moedigt mij en mijn collega's om ons handelen te verantwoorden aan een veelvoud aan belanghebbenden.
4. moedigt mij en mijn collega's aan om externe partijen te informeren over onze manier van werken.
5. streeft ernaar dat ik en mijn collega's het handelen van onze organisatie open en eerlijk delen met anderen.
6. moedigt mij en mijn collega's aan om flinke energie te investeren in het ontwikkelen van nieuwe relaties met externe partijen.
7. moedigt mij en mijn collega's aan om frequent samen te werken met mensen in onze netwerken.
8. moedigt mij en mijn collega's aan veel nieuwe contacten te leggen met mensen buiten onze eigen afdeling.
9. benadrukt aan mij en mijn collega's dat het belangrijk is om rechtmatig te handelen.
10. zorgt dat ik en mijn collega's de benodigde middelen hebben om formele regels en procedures te kunnen volgen.
11. benadrukt aan mij en mijn collega's dat medewerkers regels en procedures accuraat dienen te volgen.

- Politisering: betreft een meting van de nabijheid van de politieke omgeving. De politieke omgeving is een belangrijke context factor om mee te nemen in het onderzoek - **ALL**.
Bron: *Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A. M. S. (2019). New Public Management Reforms in Europe and their Effects: Findings from a 20-Country Top Executive Survey. International Review of Administrative Sciences, 85(3), 399-418.*
 1. Bewindspersonen respecteren de technische expertise van mijn organisatie (R)³.
 2. In mijn organisatie bemoeien bewindspersonen zich vaak met routinebeslissingen.
 3. De werkzaamheden van mijn organisatie zijn zeer politiek gevoelig.
 4. De politieke actualiteit heeft sterke invloed op mijn organisatie.

- Politiek-ambtelijke randvoorwaarden: brengt drie categorieën van randvoorwaarden in kaart die vereist zijn voor goed functionerende publieke organisaties: voldoende middelen, voldoende autonomie om inhoudelijke expertise te kunnen benutten, duidelijke en consistente doelen – **ABD + LG**.
Bron: *gebaseerd op Meier, K. J., Compton, M., Polga-Hecimovich, J., Song, M., & Wimpy, C. (2019). Bureaucracy and the Failure of Politics: Challenges to Democratic Governance. Administration & Society, 51(10), 1576–1605.*
 1. Financiële middelen om het werk goed te doen.
 2. (Geschikt) personeel om het werk goed te doen.
 3. Tijd om het werk goed te doen.
 4. Ruimte om inhoudelijke expertise leidend te laten zijn.
 5. Discretie om beslissingen te nemen op basis van inhoudelijke expertise.
 6. Autonomie om het werk uit te voeren op basis van inhoudelijke expertise.
 7. Een duidelijke missie.
 8. Consistente doelen.
 9. Een stabiele politieke opdracht.

³ R/Reverse betekent dat een item andersom is uitgevraagd ten opzichte van de andere items in de meetschaal, dus bijvoorbeeld afwezigheid van gedrag i.p.v. aanwezigheid van gedrag. Voor de analyse hercoderen de onderzoekers deze items (i.e. een 7 wordt dan een 1, etc.). Deze aanduiding en bijbehorende toelichting worden *niet* in de definitieve vragenlijst opgenomen en zijn bedoeld voor de reviewers.

Bijlage C: Overzicht conjoint analyse

De belangrijkste focus voor de conjoint analyse is het achterhalen van de leiderschapsgedragingen die door managers en medewerkers noodzakelijk geacht worden voor de organisatorische vervulling van drie afzonderlijke publieke waarden (effectiviteit, wetmatigheid, responsiviteit).

Voor elke type waarde (kenmerk) zijn leiderschapsgedragingen gespecificeerd in drie richtingen:

1. Naar boven: gericht op politieke opdrachtgevers of hiërarchische meerderen
2. Naar buiten: gericht op maatschappelijke belanghebbenden
3. Naar binnen: gericht op werknemers

De respondenten hebben vervolgens in drie rondes gekozen welke van de twee voorgestelde managerprofielen het leiderschapsgedrag bevat dat het meest nodig is in hun eigen organisatieonderdeel.

ABD managers en niet-ABD managers zijn in het onderzoek gevraagd aan te geven wat de leiderschapsvoorkeuren zijn voor gedrag op hun eigen hiërarchische niveau van de respondent. Medewerkers zijn willekeurig toegewezen aan een van twee groepen. De ene groep heeft de vragen beantwoord voor de direct leidinggevenden en de andere groep heeft de vragen beantwoord over het vereiste gedrag van directeuren.

Voorbeeld uit de conjoint analyse

1. Welk van de twee omschrijvingen bevat het leiderschap dat volgens u het meest nodig is van een direct leidinggevende in uw organisatie?

Manager A

Organiseert bij superieuren de middelen en randvoorwaarden om goed te kunnen presteren.
Bepleit bij superieuren de uitvoerbaarheid van wetten, regels en procedures.
Organiseert bij superieuren de ruimte om beter in te spelen op maatschappelijke veranderingen.

Manager B

Stimuleert samenwerking met externe partijen om goed te kunnen presteren.
Bepleit bij superieuren de uitvoerbaarheid van wetten, regels en procedures.
Stimuleert medewerkers om in hun werk beter in te spelen op maatschappelijke veranderingen.

De omschrijving van:

- Manager A
- Manager B

Overzicht van de operationalisering

Effectiviteit	
Naar binnen	Communiqueert heldere doelen aan <i>medewerkers</i> om goed te kunnen presteren.
Naar buiten	Stimuleert samenwerking met <i>externe partijen</i> om goed te kunnen presteren.

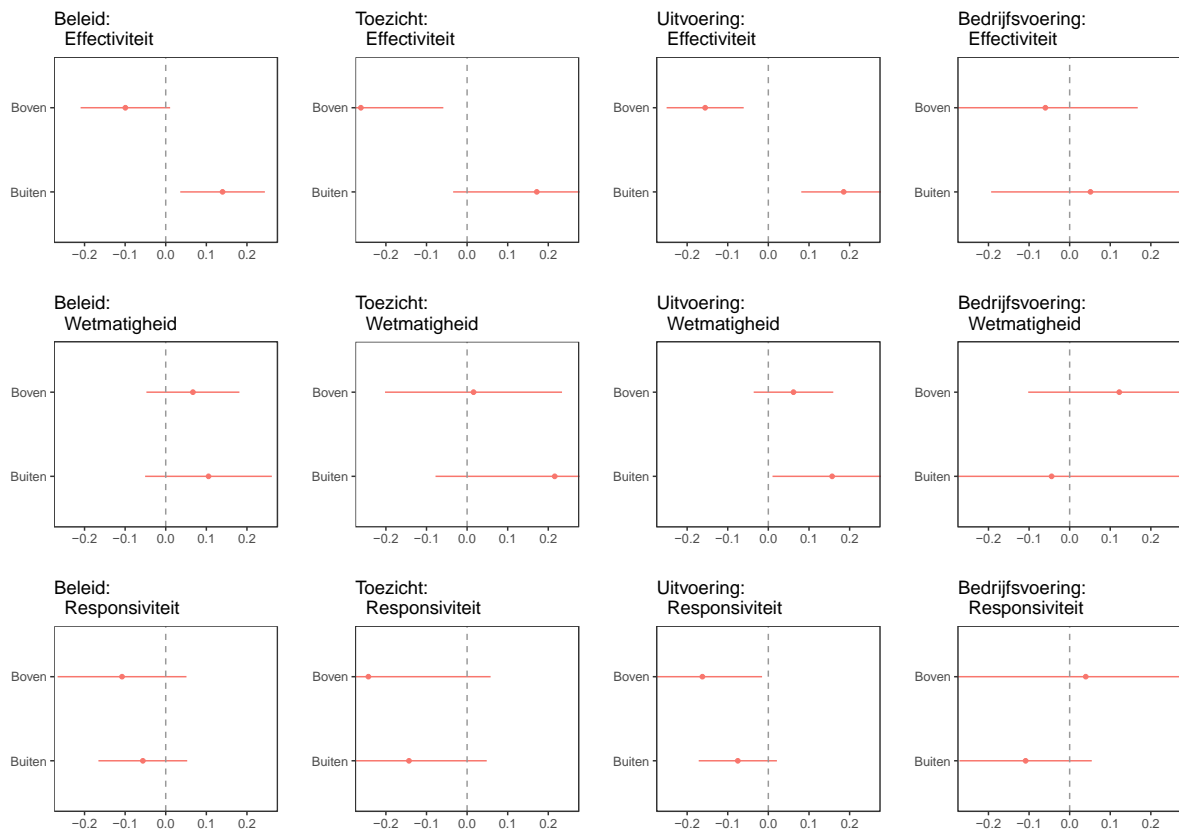
Naar boven	Organiseert bij <i>superieuren</i> de middelen en randvoorwaarden om goed te kunnen presteren.
Wetmatigheid	
Naar binnen	Stimuleert <i>medewerkers</i> om wetten, regels en procedures correct te volgen.
Naar buiten	Legt aan <i>externe partijen</i> uit waar wetten, regels en procedures van de organisatie voor dienen.
Naar boven	Bepleit bij <i>superieuren</i> de uitvoerbaarheid van wetten, regels en procedures.
Responsiviteit	
Naar binnen	Stimuleert <i>medewerkers</i> om in hun werk beter in te spelen op maatschappelijke veranderingen.
Naar buiten	Gaat de samenwerking met <i>externe partijen</i> aan om beter in te spelen op maatschappelijke veranderingen.
Naar boven	Organiseert bij <i>superieuren</i> de ruimte om beter in te spelen op maatschappelijke veranderingen.

Fractional factorial design

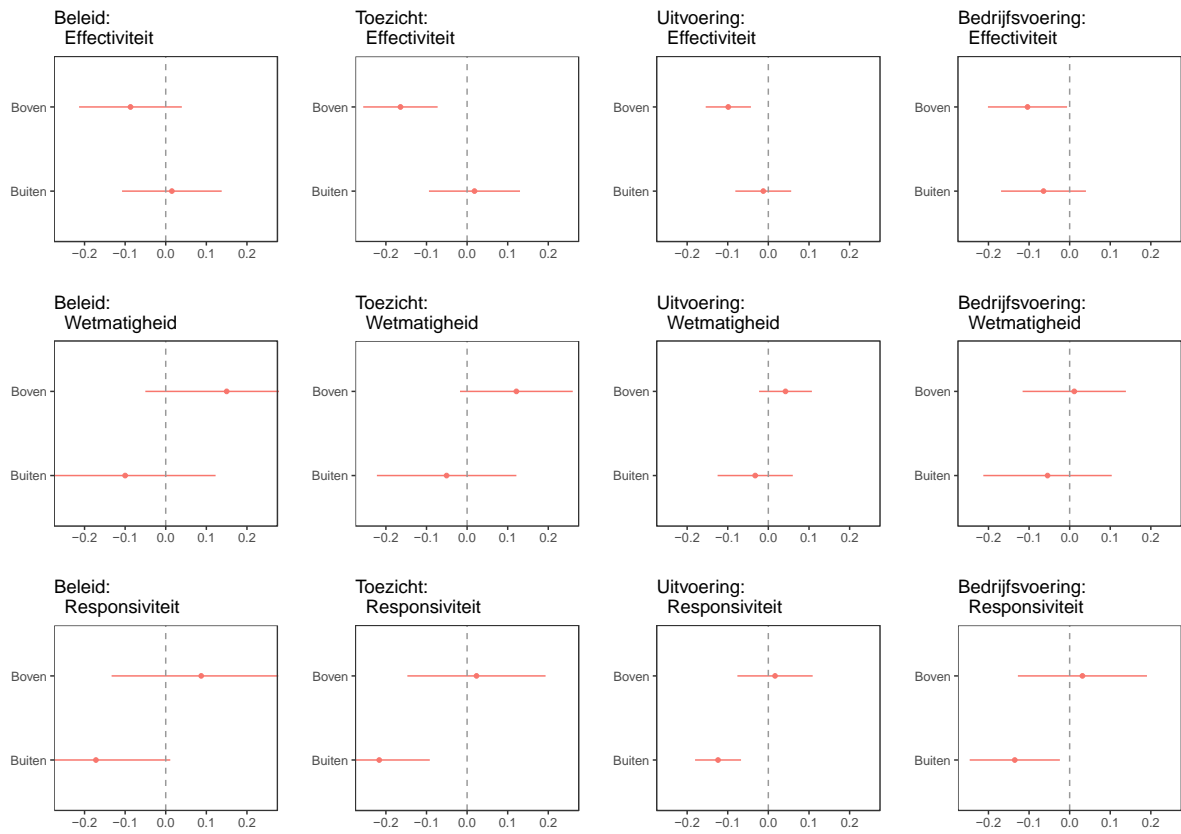
De respondenten worden willekeurig toegewezen aan een van de drie blokken waarin drie keuzesets in willekeurige volgorde worden gepresenteerd.

	Blok A		Blok B		Blok C	
	<i>Keuze set 1</i>		<i>Keuze set 4</i>		<i>Keuze set 7</i>	
Effectiviteit	Boven	Buiten	Boven	Binnen	Boven	Binnen
Wetmatigheid	Boven	Boven	Buiten	Buiten	Binnen	Binnen
Responsiviteit	Boven	Binnen	Binnen	Boven	Buiten	Binnen
	<i>Keuze set 2</i>		<i>Keuze set 5</i>		<i>Keuze set 8</i>	
Effectiviteit	Binnen	Boven	Binnen	Buiten	Buiten	Boven
Wetmatigheid	Boven	Buiten	Binnen	Binnen	Buiten	Boven
Responsiviteit	Buiten	Binnen	Binnen	Boven	Buiten	Boven
	<i>Keuze set 3</i>		<i>Keuze set 6</i>		<i>Keuze set 9</i>	
Effectiviteit	Binnen	Binnen	Buiten	Buiten	Buiten	Boven
Wetmatigheid	Buiten	Boven	Binnen	Buiten	Boven	Binnen
Responsiviteit	Boven	Buiten	Boven	Buiten	Binnen	Buiten

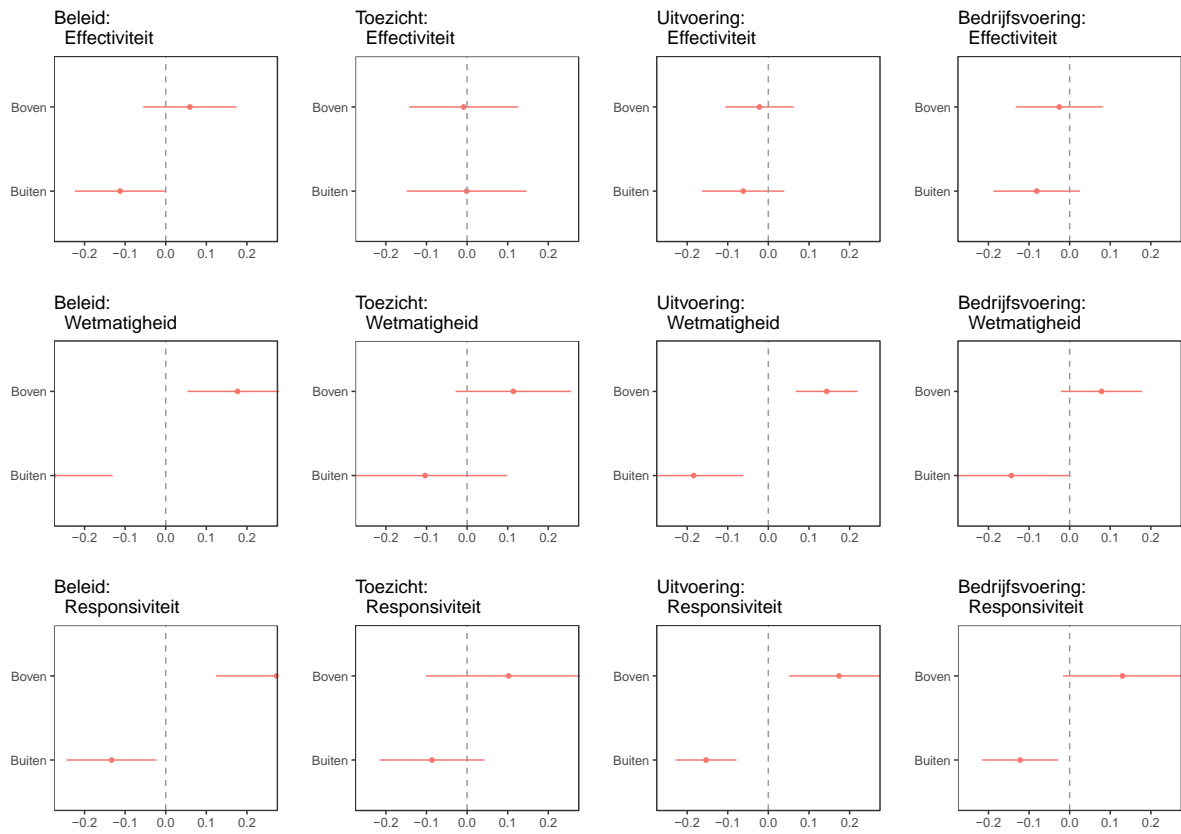
Bijlage D: Resultaten conjoint analyse naar domein



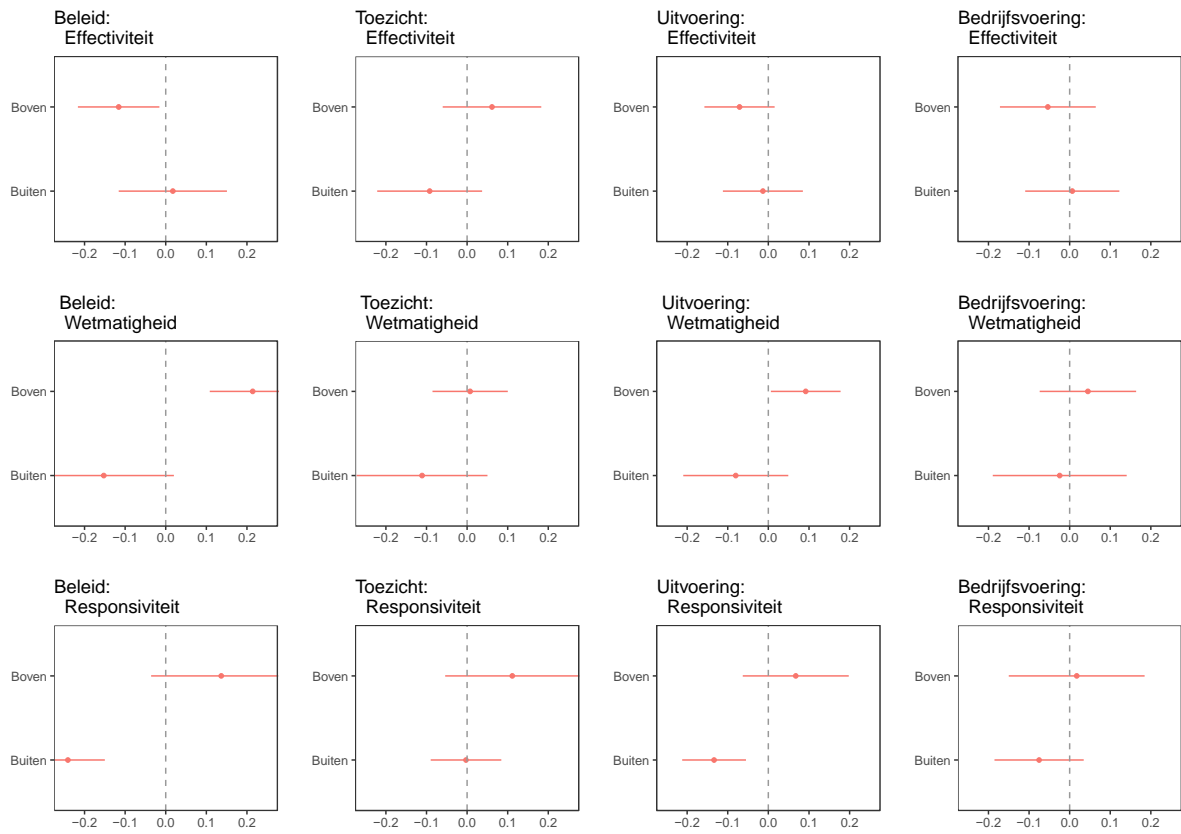
Figuur D1. Leiderschapsbehoeften ABD managers per domein



Figuur D2. Leiderschapsbehoeften niet-ABD managers per domein



Figuur D3. Leiderschapsbehoeften van medewerkers over direct leidinggevenden per domein



Figuur D4. Leiderschapsbehoeften van medewerkers over directeuren per domein