

Publiek leiderschap en werken volgens de bedoeling

Leiden Leadership Centre



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

Publiek leiderschap en werken volgens de bedoeling

Den Haag, 2021

Auteurs

Moniek Akerboom MSc (promovendus onderzoekslijn 2 ‘Verbindend leiderschap’)

Drs. ing. Johan Jan Beukman (promovendus onderzoekslijn 3, ‘Veranderleiderschap’)

Lara van Osch MA (promovendus onderzoekslijn 1, ‘Gedeeld leiderschap’)

Projectleiders

Prof. dr. Sandra Groeneveld (hoogleraar Publiek Management)

Dr. Ben Kuipers (director Leiden Leadership Centre)

Leiden Leadership Centre, Universiteit Leiden

Instituut Bestuurskunde, Faculteit Governance & Global Affairs

INHOUD

1. Inleiding	7
1.1 Onderzoeksvragen	10
1.2 Leiderschap in publieke organisaties	12
2. Onderzoeksaanpak	15
2.1 Casusselectie	15
2.2 Onderzoeksmethoden	18
3. Publiek leiderschap en afwegingen in uitvoerende teams	21
3.1 Kennismaking met de teams	21
3.2 Werken volgens de bedoeling	23
3.3 Leiderschapsgedrag in teams	28
4. Publiek leiderschap en samenwerking in netwerken	35
4.1 Leiderschapsgedragingen in netwerken	35
4.2 De richting van leiderschap in netwerken: naar binnen, naar elkaar en naar buiten	40
4.3 De verdeling van leiderschap in netwerken: geconcentreerd en verspreid	43
4.4 Leiderschap en karakteristieken van een netwerk	45
5. Publiek Leiderschap en organisatieverandering	49
5.1 Veranderaanpakken	50
5.2 Inbedding van de bedoeling	53
5.3 Leiderschapsgedrag bij de transitie naar werken volgens de bedoeling	60

6. Conclusie en aanbevelingen	67
6.1 Synthese: leiderschap en werken volgens de bedoeling	67
6.2 Implicaties voor de praktijk	73
Dankwoord	79
Literatuurlijst	80
Bijlage I Leiderschapsgedragingen	84
Bijlage II Leiderschapsgedragingen in netwerken	85
Bijlage III Over het Leiden Leadership Centre	86



1. INLEIDING

Het functioneren van de overheid staat volop in de schijnwerpers. De onderzoeken van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) en de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) tonen bijvoorbeeld aan waar de overheid te kort schiet in het oplossen van problemen van individuele burgers (Tweede Kamer, 2020; Tweede Kamer, 2021). In toenemende mate klinken ook de zorgen door over de mate waarin de overheid in staat is de grote maatschappelijke uitdagingen van deze tijd het hoofd te bieden. Terwijl deze discussie voornamelijk een Haagse kwestie lijkt, worden er op verschillende plaatsen binnen de overheid al langere tijd initiatieven genomen om de burger en maatschappelijke problemen nadrukkelijker centraal te stellen in de vorming en de uitvoering van beleid. Werken volgens de bedoeling en opgavegericht werken zijn doorgaans de noemers waaronder deze initiatieven geschaard worden (Groeneveld, 2019; Schmidt et al., 2019; SVB, 2020; Auditdienst Rijk, 2019; VNG, 2020).

Bij het werken volgens de bedoeling, opgavegericht of betekenisvol handelen, geven medewerkers zich rekenschap van het hogere doel dat met het werk gerealiseerd moet worden (Schmidt et al., 2019). Daarmee wordt beoogd om meer aansluiting te vinden bij de leefwereld van burgers, door waar nodig maatwerk te leveren, en (meer) maatschappelijke meerwaarde te creëren. Een belangrijke vraag is hoe werken volgens de bedoeling gerealiseerd kan worden in de dagelijkse organisatiepraktijk. We onderscheiden daarin drie onderzoeklijnen.

1. De eerste onderzoeklijn gaat in op hoe medewerkers op uitvoerend niveau **professionele ruimte** zien, nemen en invullen die nodig kan zijn om problemen van burgers op te lossen. Die ruimte wordt bepaald door regels en organisatiepraktijken die verschillende publieke waarden vertegenwoordigen, zoals rechtmatigheid en doelmatigheid, terwijl de bedoeling vaak om een grotere mate van responsiviteit vraagt. Dit betekent dat werken volgens de bedoeling een kwestie wordt van voortdurend **afwegingen maken** tussen waarden en daarover met collega's overeenstemming bereiken.

2. De tweede onderzoeklijn stelt het multidimensionale karakter van maatschappelijke uitdagingen centraal. De complexiteit van problemen van burgers en in de samenleving staat op gespannen voet met de doorgaans functionalistische inrichting van overheidsorganisaties. De consequentie is dat werken volgens bedoeling vereist dat over institutionele grenzen heen gewerkt moet worden. **Grensoverschrijdend werken** – interprofessionele samenwerking binnen, maar ook tussen organisaties – is noodzakelijk om de burger dan wel het maatschappelijk probleem werkelijk tot uitgangspunt van overheids-handelen te maken. De vraag is hoe daaraan vorm kan worden gegeven, ook binnen de bestaande organisatiekaders.
3. De derde onderzoeklijn betreft de duurzame inbedding van werken volgens de bedoeling in de organisatie. Werken volgens de bedoeling vraagt om een **kanteling** van het dominante perspectief in de organisatie en zo dat het ook het dagelijks functioneren op alle hiërarchische niveaus mede bepaalt. Welke veranderingen in de organisatie zijn nodig om dit te ondersteunen en te stimuleren en hoe kom je van A naar B?

Leiderschap is cruciaal om de capaciteit te ontwikkelen om de bedoeling centraal te stellen (Kuipers et al., 2018, Schmidt et al., 2019). Werken volgens de bedoeling betekent dat leiderschap gedeeld en verspreid wordt. Het vraagt leiderschapsgedrag van medewerkers van wie dat voorheen niet werd gevraagd. Ook van het leiderschap van formele leiders wordt dan iets anders gevraagd. Wanneer leiderschap beschouwd wordt als een proces ontstaan er nieuwe inzichten en oplossingen die beter recht doen aan de complexiteit van de opgaven. Wij volgen daarmee Yukl (2012) in de conceptualisering van leiderschap als proces en gedrag gericht op een gedeelde uitkomst (zie paragraaf 1.2). Vanuit die definitie van leiderschap ligt de focus niet meer op de formele leider alleen, maar daarnaast op andere actoren in dit proces.

Dit eerste deelonderzoek van het programma ‘Verder met publiek leiderschap’ heeft een verkennend karakter en inventariseert welk leiderschapsgedrag vereist en getoond wordt bij het werken volgens de bedoeling. Empirische observaties van leiderschapsgedrag bij

het werken volgens de bedoeling worden geconfronteerd met leiderschapsconcepten in de wetenschappelijke literatuur. Er zijn verschillende casussen onderzocht die aansluiten bij de drie onderzoekslijnen die hierboven zijn beschreven. De onderzoeken zijn uitgevoerd bij: *Gemeente Leiden, Dienst Justitiële Inrichtingen, Sociale Verzekeringsbank* en *Nationale Politie*.

Verder met publiek leiderschap

In het programma ‘Verder met publiek leiderschap’ werken het Leiden Leadership Centre van de Universiteit Leiden (zie bijlage III) en verschillende publieke organisaties samen om publiek leiderschap te onderzoeken en verder te ontwikkelen. Door deze unieke samenwerking is het mogelijk om wetenschappelijk onderzoek te doen én waardevolle praktijkinzichten te leveren voor de partnerorganisaties. Binnen het programma voeren promovendi van het Leiden Leadership Centre verschillende onderzoeksprojecten uit. Het programma kent drie inhoudelijke lijnen:

- Publiek leiderschap: **Gedeeld leiderschap** binnen teams en organisaties en werken volgens de bedoeling
- Publiek leiderschap en de maatschappelijke meerwaarde: **Verbindend leiderschap** in ketens en netwerken
- Publiek leiderschap in de wendbare organisatie: **Veranderleiderschap** door de organisatie heen

Het partnerschap bestaat uit de volgende organisaties: Algemene Bestuursdienst, Sociale Verzekeringsbank, Nationale Politie, Ministerie van Justitie en Veiligheid (i.h.b. Immigratie- en Naturalisatiedienst, Dienst Justitiële Inrichtingen), Belastingdienst, Gemeente Leiden, Gemeente Den Haag.

In dit rapport wordt verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen van dit eerste deelonderzoek. Ook wordt stilgestaan bij de implicaties van deze bevindingen voor de praktijk. Naast dit rapport verschijnt voor elk van de drie onderzoekslijnen een wetenschappelijke paper dat dieper ingaat op de wetenschappelijke analyse en opbrengsten van dit onderzoek. De bevindingen van dit eerste deelonderzoek geven bovendien het conceptuele fundament voor verdiepend en interventiegericht onderzoek in de volgende fasen van het programma.

1.1 Onderzoeksvragen

Om meer inzicht te verkrijgen in de rol van publiek leiderschap bij het werken volgens de bedoeling zijn drie onderzoekslijnen geformuleerd.

1.1.1 Publiek leiderschap en afwegingen in uitvoerende teams

In de afwegingen en beslissingen van uitvoerend medewerkers krijgt werken volgens de bedoeling vorm. Dagelijks wordt overwogen hoe publieke meerwaarde gecreëerd kan worden (Hartley et al., 2017). Bovendien nemen uitvoerend medewerkers beslissingen over hoe regels en protocollen toegepast worden, of hoe anders maatwerk geleverd wordt en hoe dat maatwerk er dan uitziet. Bij werken volgens de bedoeling is het immers de uitdaging voor publieke organisaties om een balans te vinden tussen het werken aan de hand van regels en protocollen en het aansluiten bij de leefwereld van burgers (Schmidt et al., 2019). Deze beslissingen worden vaak genomen in interactie met collega's uit het team (Raaphorst, 2021).

Leiderschap is van belang bij het nemen van beslissingen. Begrijpen en overeenstemmen welke afwegingen gemaakt worden en hoe deze afwegingen gemaakt moeten worden, alsook het bereiken van individuele en collectieve inzet om het gemeenschappelijke doel te behalen, is in het bijzonder relevant wanneer verschillende waarden een rol spelen en conflicterende 'bedoelingen' afgewogen moeten worden. Daarmee luidt de eerste onderzoeksvraag als volgt:

Welk leiderschapsgedrag in uitvoerende teams is gericht op het creëren van publieke (meer)waarde?

1.1.2 Publiek leiderschap en samenwerking in netwerken

Publieke organisaties werken steeds vaker samen met andere publieke of private partners om complexe maatschappelijke problemen aan te pakken. Denk bijvoorbeeld aan ondermijning of de stikstofproblematiek. Door samenwerking in netwerken kunnen publieke organisaties expertise uitwisselen, waardoor ze meer publieke waarde kunnen creëren (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012).

Netwerken staan bekend om hun horizontale structuur, waarin organisaties op basis van gelijkwaardigheid opereren. Het is daarom moeilijk om vast te stellen wie effectief 'de leiding heeft' in netwerken (Bloomberg, Bryson & Crosby, 2015). In dit onderzoek wordt bestudeerd welke rol leiderschap heeft in deze netwerken. Er zal worden bekeken *wie leiderschapsgedrag laat zien* en *hoe leiderschap wordt ingezet* om de 'gemeenschappelijke bedoeling' vorm te geven in netwerken. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe krijgt publiek leiderschap vorm in netwerken waar in gezamenlijkheid met andere organisaties aan 'de bedoeling' gewerkt wordt?

1.1.3 Publiek leiderschap en organisatieverandering

Verschillende publieke organisaties maken een verandering door naar het werken volgens de bedoeling. Ze zoeken naar manieren om hun maatschappelijke meerwaarde te vergroten. Maar hoe zorg je dat een organisatie ook daadwerkelijk volgens de bedoeling gaat werken? Het rapport van Schmidt et al. (2019) maakt duidelijk dat publiek leiderschap een belangrijke factor is bij het werken volgens de bedoeling. Volgens Yukl (2012) speelt leiderschap een grote rol bij het stimuleren van verandering in organisaties. Het onderzoek in lijn 3 focust

zich specifiek op leiderschapsgedrag van formele leiders op verschillende organisatielagen. In drie verschillende organisaties wordt onderzocht welke leiderschapsgedragingen zichtbaar zijn in verschillende fasen van verandering. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke leiderschapsgedragingen gebruiken formele leiders op verschillende organisatielagen in de verandering naar het werken volgens de bedoeling?

1.2 Leiderschap in publieke organisaties

In dit onderzoek wordt **leiderschap** aangeduid als:

Het proces van invloed uitoefenen op anderen om te begrijpen en overeen te stemmen wat gedaan moet worden en hoe iets gedaan moet worden, alsmede het faciliteren van individuele en collectieve inzet om gemeenschappelijke doelen te behalen.

(Yukl, 2006: 8)

Dit perspectief op leiderschap bouwt voort op eerdere onderzoekprojecten van het Leiden Leadership Centre (zie bijvoorbeeld Schmidt et al. (2019)). Wij starten dit onderzoek naar leiderschap verder vanuit de volgende uitgangspunten:

- Leiderschap bestaat uit **gedrag**.

In dit onderzoek gaan we uit van een gedragsbenadering van leiderschap. Dat betekent dat leiderschap geuit wordt door middel van gedragingen, die geobserveerd en bevraagd kunnen worden. Om die gedragingen te duiden, maken wij gebruik van de taxonomie van

Yukl (2012). Deze taxonomie maakt verschillende typen leiderschapsgedragingen inzichtelijk. Zie bijlage I.

Taakgerichte gedragingen zijn gericht op de efficiënte en betrouwbare uitvoering van werkzaamheden.

Relatiegerichte gedragingen hebben als doel de kwaliteit van relaties en het welzijn van de medewerkers te vergroten.

Verandergerichte gedragingen richten zich op het vergroten van het aanpassingsvermogen van de organisatie en het faciliteren van innovatie.

Extern gerichte gedragingen hebben als doel om vanuit de externe omgeving meer middelen te vergaren ten bate van de organisatie.

- Leiderschap is **niet per definitie gekoppeld aan een formele functie**.

Leiderschap kan worden uitgedragen door verschillende personen op verschillende plekken binnen een organisatie én tussen organisaties in (netwerken). Er kan sprake zijn van *gespreid* leiderschap waarbij leiderschap door verschillende personen op verschillende plaatsen in de organisatie-hiërarchie getoond wordt (Spillane, 2012). Ook kan leiderschap *gedeeld* worden tussen individuele leden van teams of netwerken, in plaats van zich te concentreren bij één leider (Carson et al., 2002). Binnen dit onderzoek zal daarom niet alleen worden gekeken naar leiderschapsgedragingen binnen formele managementfuncties.

- Leiderschap vindt plaats in een **publieke** context.

Publieke organisaties worden gekenmerkt door politieke sturing en publieke controle en verantwoording. Ook hebben publieke organisaties te maken met hoge en soms conflicte-

rende verwachtingen (Hood, 1991). Zo worden organisaties in deze context geacht voor- spelbaar, eerlijk en transparant te werk te gaan. Ook worden ze geacht slagvaardig, effectief en efficiënt te werk te gaan. Daarnaast wordt van publieke organisaties flexibiliteit en veerkracht verwacht in veranderende omstandigheden, zoals crisissituaties. Om complexe situaties het hoofd te bieden, wordt tevens verwacht dat organisaties effectief samen kunnen werken met andere organisaties. Dit onderzoek houdt rekening met de unieke context waarin publieke organisaties opereren en de cumulatie van waarden die hun functioneren bepalen (Groeneveld, 2019).

- Leiderschap wordt ingezet om **publieke meerwaarde** te creëren.

Publiek leiderschap wordt gekenmerkt door inspanningen die als doel hebben om publieke waarde te creëren (Crosby & Bryson, 2018). Het ‘werken volgens de bedoeling’ is erop gericht om het publieke belang beter te dienen. Leiderschap in deze context richt zich op het creëren van meerwaarde, zowel door de organisatie zelf als in samenwerking met partners (Hartley et al., 2018).

2. ONDERZOEKSAANPAK

2.1 Casuselectie

Het onderzoek heeft de vorm van een vergelijkende gevalstudie. De partnerorganisaties van het programma ‘Verder met publiek leiderschap’ droegen cases aan voor dit onderzoek. Alle cases bevatten initiatieven waarin binnen de organisatie uitvoering gegeven wordt aan ‘werken volgens de bedoeling’ of een synoniem daarvan (‘opgavegericht werken’, ‘betekenisvol werken’). Hieruit zijn zes cases geselecteerd, waarna in overleg met de partnerorganisaties besloten is welke van de drie onderzoekslijnen bij welke casus wordt onderzocht.

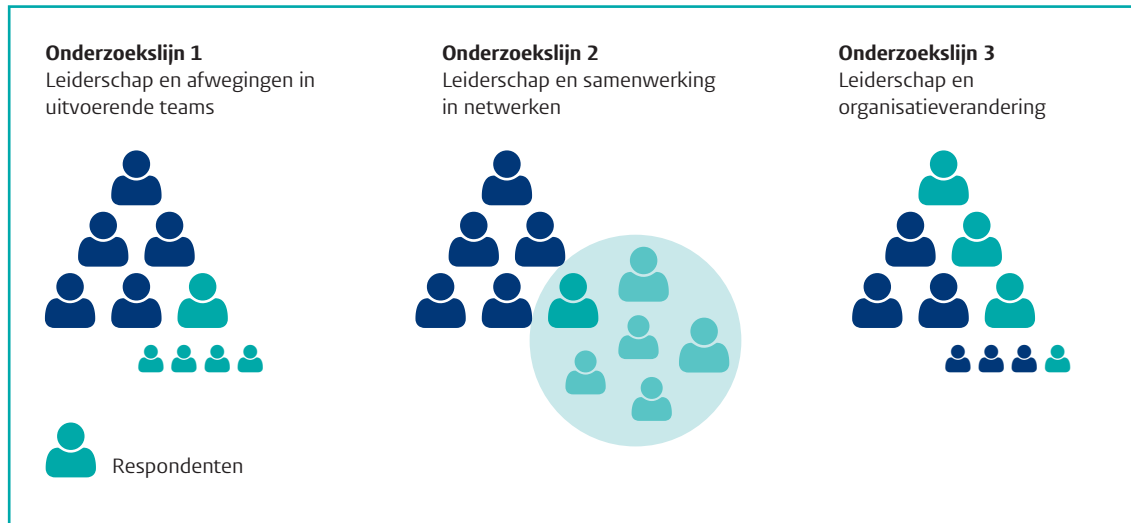
Bij de volgende organisaties heeft het veldonderzoek plaatsgevonden: Gemeente Leiden, Dienst Justitiële Inrichtingen, Sociale Verzekeringsbank en Nationale Politie. Voor iedere onderzoekslijn is een andere respondentengroep benaderd. In sommige gevallen is één respondent bevestigd over meerdere onderzoekslijnen.

Figuur 1 op de volgende pagina laat zien welke respondentengroepen zijn benaderd. Onderzoekslijn 1 richt zich op medewerkers van uitvoerende teams en hun leidinggevendenden. Onderzoekslijn 2 richt zich op personen die deelnemen aan netwerken. Daarbij zijn niet alleen medewerkers van partnerorganisaties van het programma ‘Verder met publiek leiderschap’ bevestigd, maar ook medewerkers van andere organisaties die aan hetzelfde netwerk deelnemen. De respondentengroep van onderzoekslijn 3 bevat medewerkers op alle organisatieniveaus.

2.1.1 Gemeente Leiden

Bij de Gemeente Leiden vindt het onderzoek naar leiderschap plaats binnen de context van het ruimtelijke domein. In dit domein doen zich belangrijke vraagstukken voor die om afwegingen vragen, zoals over hoe de openbare ruimte verdeeld wordt. Onderzoekslijn 1 richt zich hierbij op het Team Onttrekkingsvergunningen. Het team behandelt vergunningaanvragen voor kamerverhuur aan bijvoorbeeld studenten en expats. Met een vergunning wordt het pand ‘onttrokken’ aan de woningvoorraad om te worden verhuurd als kamers, en

Figuur 1. Respondenten per onderzoekslijn



is daarmee niet meer beschikbaar voor andere woningzoekenden. Onderzoekslijn 2 richt zich op samenwerking in het ruimtelijk domein. Hier komen grote grensoverschrijdende opgaven als woningnood, mobiliteit en klimaatverandering samen. Onderzoekslijn 2 richt zich daarom op een regionaal samenwerkingsverband dat op deze uitdagingen ingaat. Onderzoekslijn 3 richt zich op een veranderopgave in het kader van de Omgevingswet. Nieuwe kaders moeten worden opgesteld en initiatiefnemers krijgen meer ruimte, waardoor gemeenten een meer faciliterende rol krijgen om initiatiefnemers te ondersteunen in hun ontwikkelprojecten. Onderzoekslijn 3 richt zich daarom op de organisatietransitie bij de invoering van deze wet.

2.1.2 Dienst Justitiële Inrichtingen

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is gestart met het opzetten van kleinschalige voorzieningen (KV's) waar jonge gedetineerden of preventief gehechte jongeren in een laag beveiligde voorziening kunnen worden geplaatst. Deze KV's zijn anders dan de reguliere Justitiële

Jeugdinstellingen (JJI's), omdat jongeren zoveel mogelijk in hun eigen omgeving worden geplaatst. Dagbesteding, zorg en scholing kunnen hierdoor zoveel mogelijk doorgang krijgen, wat beter zou zijn voor de ontwikkeling van de jongere. Dit vraagt om samenwerking tussen publieke partners in het zorg- en justitiële domein. Van de medewerkers vraagt de KV een andere manier van werken. Als medewerker moet je proberen om een relationele band op te bouwen met de jongere, om zijn/haar achtergrond te begrijpen. Ook vraagt dit om het maken van afwegingen. Waar het in een JJI vaak zo is dat ongewenst gedrag wordt afgestraft, probeert men in een KV het gesprek met de jongere aan te gaan. Onderzoekslijn 2 onderzoekt één KV en haar partners, onderzoekslijn 3 de organisatietransitie en één KV.

2.1.3 Sociale Verzekeringsbank

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is in 2016 gestart met 'Garage de Bedoeling'. Dit initiatief is opgezet om met elkaar dilemma's te bespreken die men in de dagelijkse werkp praktijk tegenkomt. Dit zijn bijvoorbeeld situaties waarbij de burger onbedoeld wordt benadeeld door wet- en regelgeving. Medewerkers van verschillende afdelingen met verschillende expertises buigen zich over een specifieke casus. Door het probleem vanuit verschillende invalshoeken te benaderen en het gesprek hierover te voeren, proberen de deelnemers de casus *volgens de bedoeling* op te lossen. De SVB heeft nu de wens om het werken volgens de bedoeling in de gehele organisatie in te bedden en te integreren. Deze transitie is inmiddels in gang gezet en hiervoor worden meerdere activiteiten ondernomen. Onderzoekslijn 3 onderzoekt deze transitie bij de PGB-tak van de organisatie, verantwoordelijk voor het Persoonsgebonden Budget. Onderzoekslijn 1 richt zich op een pilotteam van de DSV-tak van de organisatie, de tak verantwoordelijk voor verschillende sociale voorzieningen. Het team brengt advies uit aan collega's bij ingewikkelde cases door mee te denken over de te nemen stappen in de casus en daarin afwegingen maakt. Casuïstiek wordt ingebracht door collega's die bij hen aanschuiven als ze 'professionele buikpijn' hebben bij een casus die zij tegenkomen in hun werk als serviceteammedewerker.

2.1.4 Nationale Politie

De Nationale Politie is een organisatie met verschillende specialisaties, van blauw op straat tot opsporing en van wijkagenten die de regie hebben over hun eigen wijk tot operationeel

specialisten die in een organisatie-overschrijdend samenwerkingsverband complexe vraagstukken aanpakken. In dit onderzoek worden twee specialisaties uitgelicht: een team dat in een opsporingsonderzoek samenwerkte en een netwerk waarin de problematiek rondom personen met onbegrepen gedrag integraal wordt opgepakt. De opsporing is een interessante casus voor het onderzoek naar afwegingen in de uitvoering, omdat hier ingewikkelde en gevoelige besluiten worden genomen die een grote maatschappelijke impact hebben. Onderzoekslijn 1 onderzoekt een projectteam dat was samengesteld om een moordzaak te onderzoeken, dat wordt aangeduid als een Team Grootschalige Opsporing (TGO). Personen met onbegrepen gedrag is een interessant vraagstuk voor het onderzoek naar leiderschap in netwerken, omdat het grensoverschrijdende samenwerking vergt tussen het zorg- en veiligheidsdomein. Onderzoekslijn 2 onderzoekt deze samenwerking in een werkgroep 'Personen Onbegrepen Gedrag' die deze complexe problematiek het hoofd biedt.

2.2 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek heeft een verkennende insteek en biedt het conceptuele fundament voor verdiepend onderzoek in de betrokken organisaties. Ter voorbereiding op het veldonderzoek is wetenschappelijke literatuur geraadpleegd over het werken volgens de bedoeling en over (publiek) leiderschap, om zo een overzicht te krijgen van de meest voorkomende leiderschapsuitdagingen bij het werken volgens de bedoeling en van leiderschapsconcepten die behulpzaam kunnen zijn bij de bestudering ervan.

Ter vergroting van de validiteit en betrouwbaarheid van het empirisch onderzoek is gebruikgemaakt van een triangulatie van onderzoeksmethoden: interviews, observaties en een documentenanalyse. Zie Figuur 2.

In 88 semigestructureerde **interviews** is verdiept welke rol publiek leiderschap heeft bij het werken volgens de bedoeling. In het onderzoek zijn interviews afgenomen met directieleden, managers, uitvoerende medewerkers die onder de voorgenoemde managers werken en medewerkers die betrokken zijn geweest bij een samenwerkingsverband. De interviews zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van codeersoftware. De interviews zijn eerst

open en thematisch gecodeerd, daarna is met behulp van axiaal coderen een verbinding gelegd met relevante theoretische (leiderschaps-)concepten.

In 21 **participerende observaties** (32 uur) zijn de processen van werken volgens de bedoeling en de rol van publiek leiderschap onderzocht in alledaagse situaties. Door het onderzoeken van gebeurtenissen en interacties, wordt duidelijk hoe werken volgens de bedoeling in de praktijk tot stand komt. Participerende observaties zijn uitgevoerd bij teamvergaderingen en netwerkvergaderingen.

Ter ondersteuning en verificatie van de interviews en observaties is een **documentenanalyse** uitgevoerd van beleidsdocumenten van de casusorganisaties.

Figuur 2. Opbrengst dataverzameling



Voorafgaand aan het empirisch onderzoek hebben 26 **verkennende gesprekken** plaatsgevonden met contactpersonen binnen de organisaties waar casusonderzoek is verricht. Om onderzoeksresultaten tussentijds terug te koppelen, te duiden en te valideren hebben tijdens het onderzoek vier bijeenkomsten plaatsgevonden met een begeleidingscommissie. Bij deze commissie zijn naast de betrokken casusorganisaties ook overige leden van het programma ‘Verder met publiek leiderschap’ aangesloten. Daarnaast zijn de onderzoeksresultaten op een wetenschappelijke conferentie (*International Research Society for Public Management* (IRSPM)) gepresenteerd en bediscussieerd.

Onderzoek tijdens COVID-19

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden ten tijde van de COVID-19 pandemie. Dit heeft effect gehad op de uitvoering van het onderzoek. Zo hebben zowel de werkzaamheden van de respondenten als de interviews en observaties grotendeels online plaatsgevonden. In het onderzoek heeft geen vergelijking kunnen plaatsvinden tussen ervaringen van respondenten tijdens en voor corona.

3. PUBLIEK LEIDERSCHAP EN AFWEGINGEN IN UITVOERENDE TEAMS

In dit hoofdstuk wordt besproken welk leiderschap in uitvoerende teams gericht is op het creëren van publieke (meer)waarde, door te bespreken welke afwegingen de teams maken, welke waarden daarin meewegen, hoe deze waarden gecreëerd worden en welke rol leiderschap van zowel leidinggevend als uitvoerend medewerkers hierin heeft. Het hoofdstuk reflecteert de ervaringen van de uitvoerend medewerkers en hun direct leidinggevenden die hebben deelgenomen aan de interviews.

3.1 Kennismaking met de teams

Ter kennismaking met de teams bespreekt deze paragraaf de verschillende vraagstukken waarover zij afwegingen moeten maken en beslissingen moeten nemen. De belangrijkste kenmerken van de drie onderzochte teams zijn opgenomen in tabel 1.

Tabel 1. Kenmerken cases onderzoeksvraag 1

	Team Onttrekkingsvergunningen	Team Sociale Zekerheid	Team Opsporing
Organisatie	Gemeente Leiden	Sociale Verzekeringsbank	Nationale Politie
Team	Multidisciplinair projectteam	Multidisciplinair expertteam, pilot	Projectteam
Organisatieniveau	Uitvoering	Uitvoering	Uitvoering
Kerntaak	Uitvoeren	Adviseren	Onderzoeken
Aantal respondenten	14	9	6

Het **Team Onttrekkingsvergunningen** is een multidisciplinair projectteam dat bestaat uit één leidinggevende en dertien uitvoerend medewerkers uit verschillende teams. De uitvoerend medewerkers zijn beleidsmedewerker, plantoetsers, handhaver of juridisch medewerker op één van deze terreinen. Het team beoordeelt of een vergunningaanvraag compleet is en of een vergunning verleend kan worden door het dossier te toetsen aan de indieningsvereisten, zoals het afstandscriterium (voldoende afstand tussen twee verkamerde panden)

en het quotum (maximum percentage verkamerde panden per straat) en een plaats voor fietsenstalling. Als aan alle vereisten is voldaan, wordt de vergunning verleend.

Het **Team Sociale Zekerheid** is een multidisciplinair pilotteam dat bestaat uit drie, inmiddels vier, serviceteamedewerkers uit verschillende vaste teams, een jurist, een leidinggevende en een procesbegeleider. Op de achtergrond is een intern onderzoeker aanwezig. Het team bespreekt casuïstiek van verschillende wetten. Ter illustratie wordt één casus toegelicht.

Casus Team Sociale Zekerheid

Meneer belt om te vragen of zijn aanvraag voor kinderbijslag en daarmee het recht op kinderopvangtoeslag beoordeeld kan worden: zijn leidinggevende staat op het punt om hem te ontslaan, omdat hij wegens COVID-19 thuis werkt, maar niet voldoende kan produceren omdat zijn kinderen bij hem zijn geplaatst vanuit jeugdzorg nu mevrouw in een psychiatrische kliniek is opgenomen. De vraag is of de kinderbijslag al eerder aan meneer toegekend kan worden dan na de wettelijke termijn die ervoor staat om hoor- en wederhoor te faciliteren.

Het **Team Opsporing** is wisselend in grootte: in de hectische beginfase werkten veel onderzoekers aan het onderzoek, als een zaak is afgeschaald werken er nog drie tot vier. Het team bestaat uit twee groepen: de Vaste Kern Leidinggevenden (VKL) en de Vaste Kern Uitvoerenden (VKU). Voor dit onderzoek zijn de onderzoekers geïnterviewd die langere tijd met deze zaak aan de slag zijn geweest en gedurende die tijd het VKU vormden, alsook hun direct leidinggevenden. De onderzoekers onderzoeken een moordzaak. Daarbij is het hun taak om waarnemingen te doen, en daarmee zo objectief mogelijk bewijs te vergaren dat belastend dan wel ontlastend is voor de verdachte. Operationele beslissingen gaan over vragen als: Gaan we de verdachte afluisteren? Hoe organiseren we het werk? En hoe voeren we de verhoren uit?

3.2 Werken volgens de bedoeling

In de vraagstukken waar de teams mee worden geconfronteerd spelen verschillende waarden een rol en geven daarmee invulling aan de bedoeling. De bedoeling wordt over het algemeen gezien als de maatschappelijke meerwaarde die wordt gecreëerd (e.g. Benington, 2009). Door de uitvoerende teams wordt de bedoeling daarnaast echter ook uitgedrukt in termen van publieke waarden. Dat betekent dat zowel de maatschappelijke bijdrage als criteria voor goed openbaar bestuur een invulling kunnen zijn van de bedoeling. Deze observatie toont aan hoe complex werken volgens de bedoeling in een publieke context is. De complexiteit manifesteert zich al op individueel niveau: in elk interview werden verschillende publieke (meer)waarden benoemd. Deze paragraaf beschrijft hoe medewerkers in uitvoerende teams de bedoeling begrijpen en hoe zij werken aan deze bedoeling. Zie voor een overzicht tabel 2.

3.2.1 De bedoeling: maatschappelijke meerwaarde

De invulling van de bedoeling als maatschappelijke meerwaarde krijgt betekenis in de specifieke context waarin het team opereert. Door **Team Onttrekkingsvergunningen** wordt de maatschappelijke meerwaarde omschreven als 'leefbaarheid'. In de afgelopen jaren klaagden omwonenden van studentenpanden over nachtelijke feestjes, dichtslaande deuren en een grote hoeveelheid fietsen en vuilniszakken op straat. Daarnaast vinden medewerkers het belangrijk om een veilige leefomgeving te creëren, studentenhuizen te faciliteren, verhuursituaties mogelijk te maken en een gelijke toegang tot de woningmarkt te bewerkstelligen.

De centraal geformuleerde bedoeling 'Bestaanszekerheid en eigen regie' van de Sociale Verzekeringsbank krijgt bij **Team Sociale Zekerheid** vorm in termen als 'de klant helpen', 'iets voor de klant betekenen', 'problemen voorkomen', 'oplossingen vinden' of 'nuttige dingen doen.' Verschillende wetten representeren bovendien een andere maatschappelijke meerwaarde. Zo wordt 'verzorging van het kind' genoemd in het kader van de kinderbijslag en 'zelfstandigheid' genoemd in het kader van de bijstand.

Door **Team Opsporing** wordt de maatschappelijke meerwaarde omschreven als 'waarheid' die voor iedereen van belang wordt geacht. Zo kan waarheid antwoorden bieden voor de

nabestaanden, bijdragen aan een veroordeling of een gepaste straf voor de dader alsook een foutieve veroordeling voorkomen. Daarnaast worden hulp voor de dader, gerechtigheid en veiligheid van belang geacht.

Respondenten uit alle teams geven aan dat de burger ‘natuurlijk altijd centraal staat’.

3.2.2 De bedoeling: publieke waarden

Naast de invulling van de bedoeling als maatschappelijke meerwaarde, kan de bedoeling ook invulling krijgen door middel van publieke waarden, opgevat als criteria voor goed overheidshandelen. Publieke waarden spelen een rol bij **Team Onttrekkingsvergunningen** alsook bij **Team Sociale Zekerheid** en kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën: *sigma-waarden* betreffen het toewijzen van middelen aan taken voor bepaalde doelen en relateert aan het kwadrant ‘Presterende overheid’ in het NSOB-model, *theta-waarden* betreffen het bereiken van eerlijkheid en gelijkheid als ‘Rechtmatige overheid’ en *lambda-waarden* betreffen het bereiken van veerkracht door middel van betrouwbaarheid, responsiviteit en robuustheid als ‘Responsieve overheid’ (Hood 1991; Van der Steen et al., 2014).

In de categorie **sigma-waarden** wordt met name de waarde *efficiëntie* van belang geacht: medewerkers willen voorkomen dat burgers lang moeten wachten op een besluit op hun vergunningaanvraag of recht op bijstand. In het bijzonder als de burger in een lastige positie zit, zoals in de casus van **Team Sociale Zekerheid** waarin meneer niet kon werken, omdat hij de zorg voor zijn kinderen moest dragen en daarmee ontslag riskeerde.

In de categorie **theta-waarden** worden de waarden *gelijkheid*, *redelijkheid*, *rechtmatigheid*, *rechtvaardigheid* en *zorgvuldigheid* genoemd als belangrijke waarden om volgens te werken. Gelijkheid is zeer belangrijk voor de teams. Ze willen burgers gelijk behandelen en willekeur voorkomen. Dit doen zij door regels en protocollen toe te passen. Eén respondent, echter, geeft aan dat er juist **buiten of langs** of **door** of **tussen de regels** moet worden gekeken. Dat een regel bestaat, betekent immers nog niet dat deze goed is en tot een goed resultaat leidt. Dit krijgt uitdrukking bij de andere respondenten door naar een andere oplossing te zoeken wanneer regels en protocollen onredelijke of onrechtvaardige uitkomsten hebben.

Rechtmatigheid krijgt vorm in het belang dat gehecht wordt aan beslissingen die volgens de wet worden genomen en kwalitatief juist zijn. Door een weloverwogen en goed gemotiveerde beslissing te willen nemen, geven medewerkers uiting aan de waarde zorgvuldigheid.

In de categorie **lamda-waarden** zijn *responsiviteit*, *transparantie*, *betrouwbaarheid* en *duidelijkheid* waarden die een rol spelen in de afweging. Zo krijgt responsiviteit uitdrukking in de benadrukking dat de mens achter het dossier moet worden gezien en dat er naar de burger geluisterd moet worden.

Tabel 2. Afwegingen in de uitvoering bij werken volgens de bedoeling

	Team Onttrekkingsvergunningen	Team Sociale Zekerheid	Team Opsporing
Primaire maatschappelijke meerwaarde	Leefbaarheid	Afhankelijk per wet, algemeen geformuleerd als 'de klant helpen'	Waarheid
Overige maatschappelijke meerwaarde	Veiligheid Voldoende huisvesting Verhuursituaties faciliteren Beschermen huurders Levendige binnenstad		Antwoorden Gepaste straf Veroordeling Foutieve veroordeling voorkomen Hulp voor dader Gerechtigheid Veiligheid
Publieke waarden	Efficiëntie Gelijkheid Redelijkheid Transparantie Responsiviteit	Efficiëntie Effectiviteit Rechtmatigheid Gelijkheid Rechtvaardigheid Responsiviteit Zorgvuldigheid Betrouwbaarheid Duidelijkheid	

3.2.3 Waardenspanningen: het maken van afwegingen

De verschillende waarden die een rol spelen, kunnen met elkaar conflicteren. In alle teams wordt aangegeven dat er waardenspanningen zijn. Een waardenspanning kan bestaan tussen verschillende maatschappelijke opgaven, tussen maatschappelijke meerwaarde en publieke waarden, en tussen verschillende publieke waarden. Deze waardenspanningen benadrukken het belang van het maken van afwegingen. Dit sluit aan bij de observatie dat balanceren en experimenteren de dagelijkse realiteit is vanwege de hoge en vaak tegenstrijdige verwachtingen die burgers en politiek hebben van publieke organisaties (Groeneveld, 2019). Door middel van de afweging wordt invulling gegeven aan de vraag wat van waarde is, en wat waarde is (Hartley et al., 2017).

Bij **Team Onttrekkingsvergunningen** bestaat er bijvoorbeeld een spanning tussen *leefbaarheid* en *gelijkheid* enerzijds en *redelijkheid* en het *faciliteren van studentenwoningen* anderzijds: veel studentenpanden hebben niet de mogelijkheid om in pandig fietsenstalling te realiseren, waardoor aanvragen afgewezen zouden moeten worden op basis van de waarde gelijkheid en ten behoeve van de leefbaarheid. Dit werd echter niet redelijk geacht, waardoor een alternatief is gevonden in de mogelijkheid van toepassing van een hardheidsclausule.

In de casus van **Team Sociale Zekerheid** stonden de waarden *efficiëntie* en *responsiviteit*, om meneer vlug te helpen nu hij in een lastige situatie zit op gespannen voet met het recht op hoor- en wederhoor waarmee mevrouw haar kant van het verhaal kan delen. Omdat beide van wezenlijk belang werden geacht, is voor dit dossier geadviseerd om meneer een voorshot te verlenen totdat het besluit genomen kan worden op basis van hoor- en wederhoor.

Bij **Team Opsporing** lijkt er op het oog geen conflict te bestaan, omdat waarheid duidelijk de belangrijkste waarde is. Toch zijn ook hier waardenspanningen waar te nemen, bijvoorbeeld tussen de verschillende toepassingen van waarheid. Zo verklaarde de verdachte dat hij bereid was om meer openheid te geven over de zaak in ruil voor *vermindering van de strafmaat*. De nabestaanden wilden graag *antwoorden*, en hadden graag de strafmaat daarvoor aangepast. Het OM echter wilde er niet aan meewerken, omdat een *succesvolle veroordeling* had plaatsgevonden.

3.2.4 Werken volgens de bedoeling

De teams begrijpen hun werk, en daarmee het creëren van publieke (meer)waarde in termen van een werkproces waarmee werken volgens de bedoeling als het ware invulling wordt gegeven. Zo begrijpt **Team Onttrekkingsvergunningen** zich overwegend als een team dat wet- en regelgeving toepast en uitvoert, ziet **Team Sociale Zekerheid** zich als een team dat maatwerk levert en omschrijft **Team Opsporing** zich als een team dat onderzoek doet. Dit is interessant, omdat de teams verschillende werkprocessen hanteren, maar ook omdat verschillende werkprocessen kunnen leiden tot publieke (meer)waarde. Sterker: verschillende werkprocessen leiden tot andere publieke (meer)waarden. Zo leidt het toepassen van wet- en regelgeving tot het creëren van *gelijkheid*, en leidt het leveren van maatwerk tot het creëren van waarden als *redelijkheid* en *responsiviteit*. In andere woorden: het werkproces reflecteert een prioritering van publieke (meer)waarde.

Omdat er altijd verschillende waarden een rol spelen in de te nemen beslissing schuilt er een risico in het begrijpen van het werk in termen van het werkproces: er vindt in feite geen afweging meer plaats, omdat de afweging al is vastgelegd in het werkproces. Dit *kan* ertoe leiden dat situaties waar een andere prioritering gewenst is niet als zodanig worden aangepakt.

In **Team Onttrekkingsvergunningen** schuilt het gevaar dat het **toepassen van de regels** het maken van een afweging vervangt. Zo geeft de ene collega aan te zoeken naar een oplossing in een ‘heel zuur’ geval door contact op te nemen met de senior van het team, maar geeft een andere medewerker aan in zulke gevallen het kader te hanteren.

Het begrijpen van het werkproces als **het leveren van maatwerk** door **Team Sociale Zekerheid** biedt de meeste ruimte voor het maken van een afweging, omdat per casus bekeken wordt wat de beste aanpak is. Toch prioriteert dit werkproces de waarde *responsiviteit* over *efficiëntie* en draagt het een risico in zich door in elk dossier maatwerk te willen leveren. In ieder geval levert het verwarring op. Zo kreeg het team als reactie van collega's dat zij bang waren dat het team niet rechtmatig handelt, en waren andere collega's verbaasd dat er in een bepaalde casus niets voor de klant betekend kon worden. Uit participerende observa-

ties blijkt dat het team beslist volgens de wet wanneer de situatie van het dossier conform de letter en de geest van de wet is, en *niet* beslist volgens de wet wanneer de situatie conform de letter, maar niet conform de geest van de wet is. In het eerste geval wordt vervolgens meegedacht met de klant om in de service een andere aanpak te hanteren, zoals coulant terugvorderen, een finale kwijting voorstellen of, zoals in de eerder besproken casus, een voorschot verlenen.

Zoals reeds genoemd, is het bij **Team Opsporing** de vraag waartoe waarheid wordt ingezet. Waar in deze zaak voor enkele medewerkers duidelijk was wat de voorkeur van de nabestaanden was, is dat niet altijd en bij iedereen bekend en wordt daarom ook niet altijd meegenomen in de afweging.



Ik weet niet wat je precies wilt als nabestaande. Dan wil je denk ik waarheid. Maar sommige nabestaanden zullen niet zozeer waarheid willen, maar gewoon een veroordeling. Gewoon, dat er iemand is die straf krijgt. Dat zie je wel veel in onderzoeken. Dat komt toe aan hun rechtvaardigheidsgevoel.
(Respondent Team Opsporing, leidinggevende)

3.3 Leiderschapsgedrag in teams

Waar het werken aan de bedoeling op basis van het werkproces onbewust een prioritering van waarden representeert, kan leiderschap bijdragen aan het sturen op een andere prioritering van waarden. Dit sluit aan bij de observaties van Crosby & Bryson (2018) en Hartley et al. (2018) dat leiderschap van invloed is op het creëren van waarde en de observatie van Yukl (2012) dat leiderschap de prestaties van een team kan verbeteren. Uit het onderzoek komt namelijk naar voren dat verschillende (invullingen van) leiderschapsgedragingen bijdragen aan de verschillende werkprocessen waarmee de teams publieke (meer)waarde creëren. In tabel 3 staan de bevindingen samengevat. Bovendien blijkt dat zowel leidinggevend als uitvoerend medewerkers leiderschapsgedrag tonen.

3.3.1 Leiderschapsgedrag bij het toepassen van regels

Om regels toe te passen, worden negen leiderschapsgedragingen getoond. Om te beginnen worden de vier **taakgerichte leiderschapsgedragingen** uitgevoerd. Door middel van de leiderschapsgedraging *plannen* wordt bepaald welke regels toegepast worden en hoe het proces daarvan eruitziet. *Verduidelijken* helpt uitvoerend medewerkers om te begrijpen wat de verschillende regels zijn en hoe zij deze moeten toepassen. Collega's helpen elkaar door de details van de regels aan elkaar uit te leggen. Door middel van *monitoren* wordt in de gaten gehouden of er een consistente lijn wordt aangehouden; of medewerkers de regels hetzelfde toepassen en interpreteren. *Problemen oplossen* wordt ingezet wanneer het toepassen van regels complex is, bijvoorbeeld wanneer verschillende wetten tegelijkertijd een rol spelen. Collega's brengen dit in in de vergadering, zoeken elkaar op op kantoor, of nemen contact op via telefoon of e-mail om te bespreken wat ze zullen doen.



Ik toets de ingediende aanvragen aan de kaders en we hebben gewoon een lijstje indieningsvereisten en aan de hand daarvan bepaal ik wat er nog bij moet. Bij twijfel overleg ik met mijn collega: Hoe zie jij dit? Hoe ziet dit eruit? Is dit voldoende? Wat zou jij doen? Maar altijd met het kader ernaast. Past dit, wat heb ik nog nodig?

(Respondent Team Onttrekkingsvergunningen, plantoetser)

De **relatiegerichte leiderschapsgedraging** *ontwikkelen* helpt nieuwe teamleden om de details van wet- en regelgeving, protocollen en andere aspecten van een dossier goed te kunnen toepassen en beoordelen. *Empoweren* stelt het team in staat om zelf de regels toe te passen.

Waar de taak- en relatiegerichte leiderschapsgedragingen bijdragen aan het nemen van beslissingen op basis van regels en protocollen, zorgen de drie **extern gerichte leiderschaps-gedragingen** dat de regels in orde zijn en toegepast kunnen worden. Zo ontdekte uitvoerend medewerkers van **Team Onttrekkingsvergunningen** door middel van *omgeving monitoren*

dat andere gemeenten voor grote uitdagingen stonden met betrekking tot de juridische basis van hun beleid. Om te voorkomen dat bij hen hetzelfde zou gebeuren, zochten zij contact met verschillende juridisch medewerkers van andere gemeenten, waaruit het leiderschapsgedrag *netwerken* blijkt. De derde en laatste extern gerichte leiderschapsgedraging, *vertegenwoordigen*, wordt getoond om te zorgen dat het team voldoende capaciteit, zoals geld of tijd, heeft om het beleid uit te voeren, of in andere woorden om de regels en protocollen toe te passen.

3.3.2 Leiderschapsgedrag bij het leveren van maatwerk

Om maatwerk te leveren, worden acht leiderschapsgedragingen getoond. Om te beginnen wordt met de **taakgerichte leiderschapsgedraging** *monitoren* in de gaten gehouden wat het *effect* is van de regels die normaal gesproken worden toegepast alsook of er een patroon tussen verschillende cases ontstaat, en of dit aanleiding geeft om te kijken naar een maatwerkoplossing, zoals **Team Onttrekkingen** heeft gedaan in geval van de vaak niet te realiseren fietsenstalling. *Problemen oplossen* wordt toegepast om problemen van burgers op te lossen door meer tijd te nemen, zich in te leven in de burger, de casus te bespreken met collega's, een andere afdeling of leidinggevende en elkaar daarbij kritisch te bevragen, of de klant te bellen, alsook om problemen op te lossen die ontstaan bij het leveren van maatwerk.



Ik ben heel erg tegen de zin die toch veel in ons soort organisaties gebruikt wordt: “Ja, maar dit doen we al jaren zo. Punt.” (...) Ik zou het mooi vinden als we daar, misschien een beetje geholpen door de toeslagenaffaire, daarvan af kunnen. (...) Ik vind dat je waaromvragen moet blijven stellen. (...) [Dat levert een] goede afweging [op]. Of een echte afweging. Of überhaupt een afweging. Zonder die vragen maak je geen afweging meer.
(Respondent Team Sociale Zekerheid, serviceteammedewerker)

De **relatiegerichte leiderschapsgedraging** *empoweren* helpt uitvoerend medewerkers om zelfstandig besluiten te nemen over maatwerkcasuïstiek. Bij **Team Sociale Zekerheid** is het

ondersteunen van elkaar van groot belang bij moeilijke cases, door een luisterend oor te bieden, aan te geven de gevoelens te begrijpen en achteraf te checken hoe het voor de casusinbrenger voelt. *Erkennen* krijgt uiting door in de vergadering positief te waarderen wat de teamleden doen of zeggen, of welke oplossing zij hebben bedacht.

In het bijzonder speelt **verandergericht leiderschap** een rol bij het leveren van maatwerk. *Verandering bepleiten* wordt toegepast om met elkaar het gesprek aan te gaan of de eigenlijke gang van zaken, het toepassen van regels, wel de bedoeling is, en of er niet op een andere manier met de burger achter dit dossier moet worden omgegaan. Bij **Team Sociale Zekerheid** bepleiten alle casusinbrengers verandering, maar ook door de vaste teamleden wordt aangegeven en meegedacht of het wel een goed idee is om de regels toe te passen. Bij **Team Opsporing** werd verandering bepleit richting het OM voor strafvermindering in ruil voor meer openheid over wat er gebeurd was. De leiderschapsgedraging *visie hebben* draagt eraan bij dat uitvoerend medewerkers steun krijgen van collega's voor het plan om maatwerk te leveren. In **Team Onttrekkingsvergunningen** werd dit gedaan door humor in te brengen: door de metafoor van de parse krokodil aan te halen, werden collega's overtuigd om de regels niet onnodig vast te houden. Door *innovatie* aan te moedigen, is een maatwerkplaats als **Team Sociale Zekerheid** opgericht en worden medewerkers aangemoedigd om maatwerkcasuïstiek in een dag- of weekstart in te brengen.



Omdat ik toen ook zei: “Dit kan de bedoeling toch niet zijn?”
(Respondent Team Sociale Zekerheid, serviceteammedewerker)

3.3.3 Leiderschapsgedrag bij het doen van onderzoek

Bij het doen van onderzoek worden zeven leiderschapsgedragingen getoond. Door middel van de **taakgerichte leiderschapsgedraging plannen** wordt bepaald wanneer welke onderzoekshandeling plaatsvindt en hoe een onderzoekshandeling uitgevoerd wordt. In **Team Opsporing** worden recherscheurs bijvoorbeeld vrijgelaten om zelf beslissingen te nemen over hoe ze verhoren uitvoeren. In datzelfde team draagt *monitoren* bij aan de kwaliteit van het

rapport, door in de gaten te houden wat er nog mist, of het duidelijk is wat er geschreven staat en of het een coherent geheel vormt.

Op het gebied van **relatiegericht leiderschap** blijkt dat ervaren medewerkers en leidinggevendenden het leiderschapsgedrag *ontwikkelen* tonen wanneer zij feedback geven op collega's, om hen te helpen om een dossier goed aan te pakken, zodat zij beter worden in hun vak. Waar individuele medewerkers in **Team Onttrekkingsvergunningen** en **Team Sociale Zekerheid** de volledige beslissingsruimte hebben over de onderzoeksaanpak in het dossier dat zij behandelen, kent **Team Opsporing** een gelaagde structuur met een Vaste Kern Leidinggevendenden (VKL), een Vaste Kern Uitvoerenden (VKU) en een teamleider. De teamleider neemt strategische beslissingen. Het VKL bestaat uit specialisten die gezamenlijk tactische beslissingen nemen. Het VKU bestaat uit rechercheurs met ieder een eigen taak die operationele beslissingen nemen. Over bepaalde vraagstukken kan het VKU dus beslissen, over andere vraagstukken wordt het VKU door de leidinggevendenden *empowered* om met input en creatieve ideeën te komen voor de voortgang en aanpak van het onderzoek, maar is er formalisering nodig van het VKL of justitie. De operationeel specialist kreeg van de teamchef na gezamenlijk overleg juist veel ruimte en verantwoordelijkheid om de coördinatie van het onderzoek op zich te nemen en complexe beslissingen te nemen. Daarbij sprak hij ook *steun* uit dat hij altijd bereikbaar zou zijn als de operationeel specialist zou willen sparren over iets. Teamleden die onderzoek doen voelen zich *erkend* door hun leidinggevende, door complimenten in jaargesprekken alsook ook door het uitblijven van bijsturing in het dagelijkse werk.

Verandergericht leiderschap wordt bij **Team Opsporing** getoond door leidinggevendenden, die *collectief leren aanmoedigen* door bijeenkomsten te plannen om ideeën te bespreken en in briefings dit kort bespreekbaar te maken. Bij **Team Sociale Zekerheid** zit het *collectief leren* ingebakken in de structuur van hun team: het team is opgericht om samen casuïstiek te onderzoeken en bespreken om daarvan te leren.

Tabel 3. Leiderschapsgedrag bij verschillende vormen van werken volgens de bedoeling

	Toepassen van regels	Maatwerk leveren	Onderzoek doen
Taakgericht leiderschap	Plannen Verduidelijken Monitoren Problemen oplossen	Monitoren Problemen oplossen	Plannen Monitoren
Relatiegericht leiderschap	Ontwikkelen Empoweren	Ondersteunen Empoweren Erkennen	Ondersteunen Ontwikkelen Erkennen Empoweren
Verandergericht leiderschap		Verandering bepleiten Visie hebben Innovatie aanmoedigen	Collectief leren aanmoedigen
Extern gericht leiderschap	Netwerken Omgeving monitoren Vertegenwoordigen		

3.3.4 Leiderschapsgedrag door leidinggevend en uitvoerend medewerkers

Zowel leidinggevend als uitvoerend medewerkers laten leiderschapsgedrag zien. Hierin komt niet duidelijk naar voren dat bepaalde leiderschapsgedragingen met name door leidinggevend worden getoond, en andere gedragingen door uitvoerend medewerkers, met uitzondering van de leiderschapsgedragingen ‘ontwikkelen’ en ‘empoweren’. Van beide leiderschapsgedragingen wordt door respondenten in dit onderzoek aangegeven dat leidinggevend deze tonen ten opzichte van uitvoerend medewerkers, ontwikkelen eveneens door ervaren uitvoerend medewerkers.

Daarnaast komt naar voren dat in **Team Opsporing** meer leiderschapsgedrag wordt gerapporteerd door leidinggevend en minder door uitvoerend medewerkers. Deze bevinding kan door middel van participerende observaties genuanceerd worden, want in observaties bij **Team Onttrekkingsvergunningen** en **Team Sociale Zekerheid** blijkt dat uitvoerend medewerkers meer leiderschap tonen dan dat zichzelf of hun leidinggevende in interviews aangeven.

Het is belangrijk om dit leiderschap te herkennen en erkennen, ook in termen van leiderschapsgedrag, omdat leiderschap in de uitvoering steeds belangrijker wordt met oog op de complexiteit van de afweging die wordt gemaakt: niet alleen zijn er verschillende waarden, deze kunnen ook nog eens met elkaar conflicteren. Er zal dus een prioritering plaats moeten vinden, waarmee een groot beroep wordt gedaan op medewerkers. Leiderschap speelt hierbij een belangrijke rol, van henzelf en hun leidinggevende, omdat verschillende (invullingen van) leiderschapsgedrag bijdragen aan het realiseren van verschillende waarden.

4. PUBLIEK LEIDERSCHAP EN SAMENWERKING IN NETWERKEN

In deze analyse wordt ingegaan op leiderschap in netwerken: *wie* toont leiderschap, en *hoe*? Daarbij wordt ingegaan op de volgende aspecten: de *gedragingen*, de *richting* en de *verdeling* van leiderschap in netwerken. Specifieke aandacht wordt besteed aan leiderschapsgedragingen die gericht zijn op het gezamenlijk werken aan ‘de bedoeling’. Tenslotte komen ook de overeenkomsten en verschillen die in de drie casussen zijn gevonden aan bod. Een overzicht van alle gedragingen in alle netwerken is te vinden in bijlage II.

4.1 Leiderschapsgedragingen in netwerken

In dit onderzoek is gekeken of en hoe taak-, relatie-, verander- en extern gerichte gedragingen in netwerken worden geuit om in gezamenlijkheid met andere organisaties werken aan ‘de bedoeling’.

Taakgericht leiderschap wordt ingezet in netwerken om gemeenschappelijke (maatschappelijke) doelen te verhelderen en om taken en verantwoordelijkheden van leden te verdelen. Die taakverdeling leidt tot meer duidelijkheid over wat leden van elkaar kunnen verwachten. Ook dient het praktische doeleinden: het plannen en voorbereiden van overleggen.

In de netwerken waar een externe projectleider is ingehuurd, neemt de externe partij een proactieve rol in – de projectleider heeft een mandaat om doelen, rollen en actiepunten directief in te plannen. Dit komt overeen met de ‘*bewuste*’ aanpak van sturing (Mintzberg et al., 1998).

In het netwerk zonder externe inbreng neemt de organisatie met de meeste middelen deze taken op zich. Taakgericht leiderschap in dit type netwerk is meer faciliterend; het leiderschap bestaat meer uit het informeren van de netwerkleden over actuele ontwikkelingen. Doelen en taakverdelingen worden in gesprek met alle netwerkleden langzaam duidelijk. Dit komt overeen met wat in de literatuur de ‘*emergente*’ aanpak genoemd wordt (*Ibid.*)

Relatiegericht leiderschap bestaat in netwerken uit het *opbouwen* van relaties. Daarvoor is het belangrijk geschikte partners te vinden en hen actief te bevragen naar hun behoefte(n) ten aanzien van de samenwerking. Om samen aan maatschappelijke opgaven te werken, is het van belang oog te houden voor de (eigen) belangen van iedere organisatie. Zo vindt men een balans tussen het werken aan de maatschappelijke opgave en het bereiken van de doelen van individuele organisaties.

Voor de opbouw van relaties is de vorming van een *gemeenschappelijke identiteit* of *gemeenschappelijke waarden* belangrijk (Öberg, 2016; Hardy et al., 2005). Wat verbindt de organisaties in het netwerk? Voor welk doel wordt samengewerkt? Binnen het Netwerk Ruimtelijke Ordening werd veel aandacht besteed aan het komen tot een gedeeld verhaal door middel van gezamenlijke (informele) activiteiten, het gebruik van visuele middelen (een logo) en taal ('Wij zijn een coalition of the willing'). Met het ontstaan van een gemeenschappelijke identiteit is het mogelijk om samen oplossingen voor grote opgaven te beoordelen. Zo kan bijvoorbeeld woningbouw of het gebruik van windenergie een impact hebben op de open en natuurlijke identiteit van de regio. Zo vormt de identiteit van het samenwerkingsverband ook meteen het afwegingskader waarmee de leden naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven kijken.

De opbouw van relaties in netwerken is een continu proces (Huxham & Vangen, 2005). Zo wordt in de cases veel aandacht besteed aan het *begeleiden en adviseren* van leden en het organiseren van inspraak door alle leden. Wetenschappelijke literatuur benadrukt het belang van het verkleinen van machtsverschillen tussen leden van netwerken, omdat die kunnen leiden tot onderling wantrouwen tussen leden (*Ibid.*). Relatiegericht leiderschap wordt ingezet als 'empowerment' van leden met minder middelen.

Elk netwerklid denkt vanuit een 'eigen' organisatorische leefwereld. Leden zijn verschillende organisatorische culturen gewend en spreken ieder een 'eigen taal' (Friedland & Alford, 1991; Adler, 1997). *Cross-boundary experiences* – activiteiten die bijdragen aan een gemeenschapsgevoel tussen deelnemers met verschillende achtergronden – zijn van belang

voor het overbruggen van onderlinge verschillen tussen deelnemers (Feldman et al., 2006). Hierbij komt relatiegericht leiderschap kijken.

Zo stellen leden *vragen aan elkaar* om elkaars perspectief te begrijpen. Door vragen te stellen, wordt duidelijk waarom andere leden bepaalde besluiten hebben genomen. Ook worden verschillen in de interpretatie van de gezamenlijke opgave(n) expliciet gemaakt. Ook buiten incidenten om proberen leden elkaars wereld beter te begrijpen, door bijvoorbeeld met elkaar af te spreken op de werkplek, of door presentaties te geven over hun werk. Respondenten geven aan dat dit contact leidt tot meer wederzijds begrip wanneer belangen met elkaar botsen.

Leden *gebruiken en tonen emotie* om over te brengen wat een besluit van de ander met hen doet. Wanneer leden open tegen elkaar zijn, zijn ze eerder geneigd met elkaar mee te denken. Door uit te spreken ‘ik krijg hier buikpijn van’ maken leden hun kwetsbaarheid duidelijk en zetten ze andere leden aan hen te helpen. Ook leidt het tot meer wederzijds begrip voor ieders positie in het samenwerkingsverband.

Daarnaast is het *aangeven van grenzen* belangrijk in de samenwerking. Hoewel relatiegericht leiderschap zich richt op het verbinden van partijen en het overbruggen van onderlinge verschillen, blijken sommige organisatiedoelen en handelsewijzen niet te harmoniseren. Door dit soort verschillen duidelijk te maken en uit te leggen met welke belangen de organisaties te maken hebben, krijgen leden meer begrip voor elkaars besluiten. Om goed samen te werken bleek het daarom belangrijk om grenzen te bewaken.

Uitgelicht: Dienst Justitiële Inrichtingen – Kleinschalige Voorziening Jeugd

Een belangrijk discussiepunt binnen het netwerk vormt de plaatsing van een jongere. Welke jongere is geschikt om in een kleinschalige voorziening te plaatsen? Hierover is men het niet altijd eens. Zo besloot één van de leden een jongere niet te plaatsen, terwijl dit door een ander lid wél was geadviseerd. Door elkaar vragen te stellen over de redenen om een jongere wel of niet te plaatsen, wordt duidelijk dat de leden met een andere bril kijken naar het vraagstuk. Waar de ene deelnemer meer kijkt naar het risicoprofiel van de jongere, kijkt de andere deelnemer meer naar de kansen van de jongere om zich te ontwikkelen in een kleinschalige voorziening. Die verschillen komen vaak voort uit wettelijke kaders waar de organisaties zich aan moeten houden. Door verschillen uit te spreken en vragen te stellen, ontstaat meer begrip tussen de leden over genomen besluiten.

Verandergericht leiderschap bestaat binnen netwerken uit het creëren van bewustwording over de noodzaak van het gezamenlijk werken aan de opgave en het aanmoedigen van collectief leren.

Het *stimuleren van bewustwording* wordt aangejaagd door netwerkliden die zelf op de hoogte zijn van externe ontwikkelingen en veranderingen, en andere leden van het netwerk proberen ervan te overtuigen dat men moet samenwerken om zich aan die ontwikkelingen aan te passen.

In het stimuleren van ‘bewustwording’ krijgt het *maatschappelijke doel* van het samenwerkingsverband veel aandacht. Zo benadrukken netwerkliden tijdens overleggen waarom het netwerk is opgericht – *voor wie* zij samenwerken. Het kan gaan om concrete personen, zoals kwetsbare jongeren of personen in psychische nood. De ‘doelgroep’ of ‘bedoeling’ kan ook abstracter worden ingezet, zoals: ‘het welzijn van de burgers’ of ‘een prettige leefomgeving’. Die focus op het maatschappelijke doel kan helpen wanneer discussies verzanden in praktische beslommeringen over budgetten of procedures (Morse, 2010). In netwerken wordt

dus ook transformationeel leiderschap ingezet, waarmee bedoeld wordt dat gedragingen worden ingezet om de belangen van netwerkleden te integreren met het maatschappelijke doel van het netwerk (Burns, 1978; Bass, 1985).



De kern zijn de belangen van de patiënt. En het belang van de patiënt is dat die geen lange wachttijd heeft. Dat hij snel geholpen wordt. Het belang van de patiënt is dat er voldoende geschoold personeel aanwezig is om die patiënt op te vangen als hij in een crisis zit. De kern is ook dat er voldoende personeel is om de veiligheid van de patiënt zelf, maar ook de veiligheid van het personeel en de psychiater te garanderen. De kern is dat er een ruimte is waar zo iemand ook beoordeeld kan worden. En de kern is dat je als verschillende organisaties met elkaar heel concreet afspraken maakt over hoe je tot die voorwaarden, die kernvoorwaarden, kunt komen. Dus dat je het niet hebt over wat je allemaal belemmert, en welke ingewikkeldheden je ziet, maar dat je start vanuit die... die kern. En dat je daar het gesprek over voert, van: wat kunnen we bedenken om dit te realiseren?

(Respondent Werkgroep Personen Onbegrepen Gedrag)

Voor bewustwording wordt vaak confrontatie ingezet, waarbij door middel van inhoudelijke feiten, foto's en tekeningen in kaart wordt gebracht wat er gebeurt als de organisaties niet samenwerken. Die strategie kan bijdragen aan het scherp krijgen van de gemeenschappelijke 'bedoeling' van het netwerk.

Ook ondernamen actieve leden initiatieven om *collectief leren* en het in *gezamenlijkheid nemen van beslissingen aan te moedigen* met behulp van intervisiegroepen. Dit komt overeen met wetenschappelijke literatuur over de rol van leiderschap in het creëren van '*shared mental models*'. Een mental model is een perceptie of begrip van de werkelijkheid (Holyoak, 1984). Binnen (diverse) teams, zoals netwerken, kunnen die modellen verschillen. Door leden fysiek samen te brengen en hen instrumenten aan te bieden om samen te werken

(visuele middelen, communicatiemiddelen) ontstaat er een gedeeld beeld van de werkelijkheid – een *'shared mental model'* (Edmondson & Harvey, 2017) waarmee de prestaties van het team toenemen, omdat leden van de groep elkaar beter begrijpen (Dionne et al., 2010).



We hebben nu ook bedacht: we gaan een intervisiegroep maken met intercollegiale consultatie. Met onze mensen, met andere organisaties om niet alleen op papier uit te wisselen, want daar gaat het fout. Je moet elkaar in de ogen kijken en zeggen: “Ik vind dit, jij vindt dat, hoe kunnen we een goed besluit nemen?” (...) En dat moeten we gaan bereiken. Dat we minimaal voor 20% in het proces steeds op elkaars werkterreintje terecht komen. Dat je mee kunt denken, mee kunt beïnvloeden, maar ook beter kunt begrijpen waarom een ander zegt: dat gaan we niet doen.

(Respondent Kleinschalige Voorziening Jeugd)

Extern gericht leiderschap draagt bij aan het voeden van het netwerk met informatie en financiële middelen. Ook versterkt het de legitimiteit, of bestaansrecht, van het netwerk (Human & Provan, 2000). Netwerkliden met een groot professioneel netwerk kunnen daaraan bijdragen door externe deskundigen uit te nodigen bij het samenwerkingsverband. Zo werden bij het Netwerk Ruimtelijke Ordening bekende deskundigen uitgenodigd om het netwerk te voeden met informatie over ruimtelijke uitdagingen. Het advies van de externe partijen werd gebruikt als bewijs en ‘steun in de rug’ voor de besluiten van het netwerk.

4.2 De richting van leiderschap in netwerken: naar binnen, naar elkaar en naar buiten

Leden van netwerken dragen leiderschap uit in verschillende richtingen: richting de interne organisatie (*'naar binnen'*), naar andere leden van het netwerk (*'naar elkaar'*), en naar stakeholders buiten het netwerk (*'naar buiten'*). Iedere richting (zie Figuur 3) vraagt om andere leiderschapsgedragingen om het werken volgens de bedoeling te stimuleren.

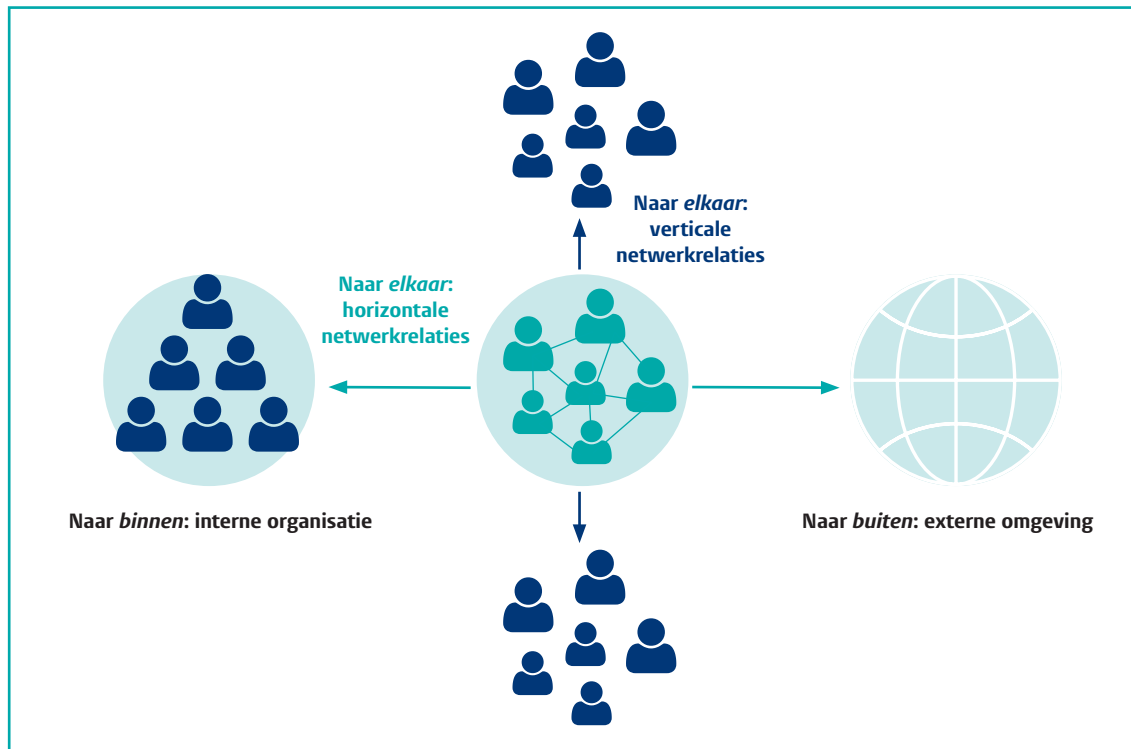
Naar 'binnen' bestaat leiderschap uit het stimuleren van bewustwording bij leidinggevend en/of medewerkers over de implicaties van opgabegericht werken voor processen in de interne organisatie. Zo kan het samenwerken in een keten of netwerk betekenen dat uitvoerend medewerkers vaker de verbinding moeten zoeken met collega's van andere organisaties. Naar 'binnen' oefenen netwerkleden dus *verandergerichte leiderschapsgedragingen* uit. Door middel van *relatiegerichte gedragingen* motiveren en enthousiasmeren netwerkleden hun medewerkers als de samenwerking met partners stroef loopt. Netwerkleden tonen *extern gericht leiderschap* om capaciteit te verkrijgen ten bate van de samenwerking. In het Netwerk Ruimtelijke ordening kwam bijvoorbeeld het initiatief voor de opstart van het netwerk van gemeenteambtenaren, die hun wethouder en burgemeester hebben overtuigd van de noodzaak van het netwerk. In de wetenschappelijke literatuur wordt de rol van deze '*champions*' en '*sponsors*' – medewerkers met aanzien en de beschikking over middelen die het netwerk kunnen helpen - benadrukt (Crosby & Bryson, 2010).

Naar elkaar hebben netwerkleden een positie als vertegenwoordiger namens de organisatie van waaruit ze bij het netwerk aansluiten. Ze hebben een klankbordfunctie, behartigen de belangen van de interne organisatie en handelen vanuit een mandaat. Ze gebruiken netwerkvergaderingen om problemen aan te kaarten en zaken te agenderen die voor hun organisatie van belang zijn. In dat opzicht tonen netwerkleden *extern gericht leiderschap*. Tegelijkertijd wordt *relatiegericht leiderschap* ingezet om de perspectieven van andere leden te begrijpen. Zo stellen leden zich kwetsbaar op, stellen vragen en zoeken zij gemeenschappelijke waarden en doelen op. Ook vergt het opbouwen en onderhouden van relaties juist ook het aangeven van grenzen om te laten zien wat andere netwerkleden wel en niet van hen kunnen verwachten. Netwerkleden onderhouden naast *horizontale* ook *verticale* relaties met collega's die aangesloten zijn bij een andere 'laag' van het netwerk. De verticale communicatiestroom is van belang om beslissingen, knelpunten en acties terug te koppelen aan de andere lagen van het netwerk, zoals bestuurders en uitvoerend medewerkers. Dit vergt *taakgericht leiderschap* (plannen, verduidelijken).

Deelname aan netwerken vergt ook leiderschap **naar buiten**: de externe omgeving van het netwerk. Dit gedrag is met name te zien bij leden die formeel gezien een leiderschapspos-

sitie in het netwerk innemen, zoals projectleiders. Zij vertegenwoordigen het netwerk en proberen middelen vrij te spelen ten bate van de samenwerking. Zo vragen zij subsidies aan, proberen externe erkenning en waardering te vragen voor het netwerk en kunnen zij in contact staan met de doelgroep die het netwerk bedient. Bij deze relaties zijn de *extern gerichte gedragingen* van Yukl (2012) terug te zien. Wetenschappelijke literatuur vat het 'naar buiten toe' netwerken ook wel samen als *activeren* en *mobiliseren* - het identificeren van relevante stakeholders en hen betrokken houden bij de doelen van het netwerk (Agraffo & McGuire, 2001). Netwerkliden zijn ambassadeurs van de netwerken die ze vertegenwoordigen (Ancona & Caldwell, 1992).

Figuur 3. De richtingen van leiderschap in netwerken



4.3 De verdeling van leiderschap in netwerken: geconcentreerd en verspreid

Binnen netwerken bestaat geen voorgeschreven ‘leider’. Samenwerkingsverbanden bieden ruimte voor formeel en informeel leiderschap (Agranoff & McGuire, 2003). In de netwerken die in dit onderzoek zijn betrokken, is bekeken *wie* leiderschap uitoefende en in welke mate die verdeling geconcentreerd of verspreid is.

Leiderschapsconcentratie vindt plaats als het leiderschap door één of een beperkt aantal personen wordt uitgedragen. Die concentratie is gebaseerd op *capaciteit, formele regie en formele positie*.

Bij het Netwerk Ruimtelijke Ordening vond concentratie plaats op basis van *capaciteit*. In het netwerk is leiderschap geconcentreerd bij leden van de Gemeente Leiden. Dat leiderschap is mogelijk gemaakt door de middelen die de organisatie heeft vrijgemaakt ten bate van het netwerk. Met die middelen kon de gemeente een projectteam oprichten dat het netwerk initieerde en stuurde. Financiële capaciteit versterkt ook de mogelijkheid om inhoudelijke expertise in te brengen.

Een tweede basis voor leiderschapsconcentratie is de *regierol of formele verantwoordelijkheid* die een deelnemende organisatie heeft ten aanzien van het dossier. In de Werkgroep Personen Onbegrepen Gedrag ligt de regie op dit dossier formeel bij de gemeenten. Om die reden is gekozen voor een voorzittersrol voor leden van de twee grootste gemeenten in het samenwerkingsverband.

Leiderschapsconcentratie kan ook plaatsvinden op basis van *formele positie*. Zo is in de Kleinschalige Voorziening Jeugd en de Werkgroep Personen Onbegrepen Gedrag bewust gekozen voor de aanstelling van een externe partij als ‘projectleider’ van het netwerk. De ‘neutraliteit’ van de externe partij stelt de hem of haar in staat om praktische taken die nodig zijn om het netwerk op te zetten uit te voeren. Deze externe partijen zorgen voor procesmatige ondersteuning.

Verspreid leiderschap vindt plaats als leiderschap door meerdere personen binnen het netwerk wordt getoond. Verspreid leiderschap kan optreden op basis van inhoudelijke betrokkenheid bij een netwerkactiviteit of op basis van specifieke competenties en netwerk-ervaring.

Verspreid leiderschap op basis van *inhoudelijke expertise en betrokkenheid* vindt plaats bij netwerken met een grote diversiteit. Zo bestaat de Werkgroep Personen Onbegrepen Gedrag uit zorg- en veiligheidspartners. Zij kunnen ieder als leider optreden wanneer taken passen bij de expertise van hun organisatie. Leiderschap bestaat uit het agenderen van inhoudelijke punten, het optreden als woordvoerder tijdens vergaderingen, of het naar zich toe trekken van verantwoordelijkheden.

Ook vallen individuele leden op door hun *charisma en/of ervaring met samenwerken in netwerken*. Deze leden hebben vaak al meer ervaring met samenwerken in netwerken en zetten gedragingen in om de verbinding met andere leden te vergroten. Zo zijn zij vaker de eersten die reageren in vergaderingen en uiten zij vaker een visie over de doelen van het netwerk.

In overeenstemming met wetenschappelijke literatuur (e.g. Barry, 1991) bestaat binnen de drie cases een **dynamiek** tussen geconcentreerd en verspreid leiderschap. We zien een concentratie van leiderschap op formele basis (capaciteit, regierol, formele positie) en een verspreiding van leiderschap op basis van inhoudelijke expertise en betrokkenheid, en charisma of eerdere ervaring met netwerken.

Leiderschapsconcentratie kan wenselijk zijn om op korte termijn het netwerk te kunnen opzetten. In de Kleinschalige Voorziening Jeugd en de Werkgroep Personen Onbegrepen Gedrag, waar het formele leiderschap eerst bij een externe partij belegd was, was concentratie wenselijk in een fase waarin de samenwerking op korte termijn moest worden opgezet.

Wanneer leiderschapsconcentratie optreedt, is het belangrijk de behoeften en belangen van de andere netwerkleden in het oog te houden en zichzelf bescheiden op te stellen. In de praktijk betekent dit dat netwerkleiders laten zien dat zij investeren in het netwerk (kennis, middelen), en dat zij geïnteresseerd zijn in de problematiek van andere leden. Vanuit die houding kan men vertrouwen op te bouwen met andere gemeenten, met name wanneer er verschillen bestaan in capaciteit die leden kunnen investeren in het netwerk. Vertrouwen tussen netwerkleden is belangrijk om in een later stadium ook leiderschap te verspreiden binnen het netwerk (Greenfield et al., 2009).

Leiderschapsspreiding kan namelijk bevorderlijk zijn voor de allocatie van kennis en expertise tussen leden en het vergroten van draagvlak voor het netwerk. De verspreiding van leiderschap kan *gedistribueerd* plaatsvinden. Gedistribueerd leiderschap betekent dat leiderschap (door de formele leider van het netwerk) planmatig wordt verspreid om zo taken en verantwoordelijkheden te spreiden (Ulhøy & Müller, 2014). Die aanpak is terug te zien in alle drie de netwerken, waar ‘eigenaren’ aangewezen werden voor inhoudelijke projecten. Het aanwakkeren van verantwoordelijkheidsgevoel bij netwerkleden is volgens de leiderschapsliteratuur een belangrijke factor voor het ontstaan van ‘*gedeeld*’ leiderschap (Greenfield et al., 2009; Gronn, 2002) waarbij verschillende leden van het netwerk leiderschapsgedrag gaan tonen en elkaar stimuleren om de doelen van het netwerk te behalen.

4.4 Leiderschap en karakteristieken van een netwerk

De netwerken in dit onderzoek pakken allen complexe maatschappelijke vraagstukken aan: ruimtelijke ordening (Gemeente Leiden), jeugddetentie (Dienst Justitiële Inrichtingen) en zorg- en veiligheid (Nationale Politie). Tussen de netwerken bestaan verschillen in *structuur*, *mandaat*, *functie* en *mate van diversiteit*. Zie tabel 4. In deze afsluitende paragraaf worden leiderschapsgedragingen vergeleken op basis van de karakteristieken van de drie netwerken.

Tabel 4. Karakteristieken van de drie onderzochte netwerken

	Netwerk Ruimtelijke Ordening	Kleinschalige Voorziening Jeugd	Werkgroep Personen Onbegrepen Gedrag
Structuur	Leiderorganisatie; NAO	NAO; leiderorganisatie	NAO; leiderorganisatie
Mandaat	Informeel	Formeel	Formeel
Functie	Uitwisseling informatie en kennisverwerving; positionering regio	Coördinatie uitvoering	Coördinatie uitvoering
Diversiteit	Laag	Midden	Hoog
Missie	Anticiperen op regionale uitdagingen ruimtelijke ordening	Gecombineerde detentie en zorg voor jongeren dicht bij huis	Hoogwaardige zorg aan personen met (risico op) verward gedrag; bescherming omgeving

Ten eerste bestaan verschillen tussen gedragingen binnen verschillende netwerkstructuren. Netwerken kunnen zelfsturend zijn, de leiding kan in handen zijn van één van de leden – de ‘leiderorganisatie’ – of in handen van een externe partij – de ‘netwerkadministratieve organisatie’ (Provan & Kenis, 2005). Zo is de **structuur** binnen het Netwerk Ruimtelijke Ordening ingericht als ‘leiderorganisatie-netwerk’. In dit netwerk is te zien dat de ‘leidende’ gemeente de samenwerking faciliteert, zonder te veel als ‘leider’ op de voorgrond te willen treden. De formele leiding van de overige netwerken was in de opstartfase een netwerkadministratieve organisatie. Respondenten ervoeren het als prettig dat er een ‘neutrale’ projectleider was die het geheel in de opstartfase aanstuurde. De projectleider kon directief optreden omdat de leider als onpartijdig werd gezien.

Ook zijn verschillen waarneembaar tussen informeel (op vrijwillige basis) opgerichte netwerken en netwerken met een formeel **mandaat**. Zo werden in het Netwerk Ruimtelijke Ordening veel inspanningen gedaan vanuit de leiderorganisatie om relaties aan te knopen. Hier vond *extern gericht leiderschap* – het monitoren van de omgeving om geschikte leden te selecteren, het netwerken met wethouders om hen over te halen deel uit te maken van het netwerk – plaats. Ook werden *verandergerichte gedragingen*, zoals verandering bepleiten, gebruikt om de noodzaak van samenwerking kracht bij te zetten. *Relatiegericht leiderschap* werd ingezet om de gedeelde waarden en de gemeenschappelijke identiteit van de regio te

benadrukken, om het netwerk bij elkaar te houden. In netwerken met een formeel mandaat, waar samenwerking verplicht is, werden minder gedragingen geobserveerd die verband houden met het opbouwen en onderhouden van relaties.

Daarnaast verschilt de **functie** van de netwerken. Het Netwerk Ruimtelijke Ordening richt zich op informatie-uitwisseling en kennisverwerving. De leden ontwikkelden een gezamenlijke visie op de regio, waarmee ze ook subsidies probeerden te bedingen vanuit de provincie en het Rijk. In een netwerk met deze insteek zijn *extern gerichte gedragingen* (netwerken, omgeving monitoren, het netwerk vertegenwoordigen) vaker gevonden. De Kleinschalige Voorziening Jeugd en de Werkgroep Personen Onbegrepen Gedrag hadden als doel om de uitvoering van beleid, waar grensoverschrijdende samenwerking gewenst is, te coördineren. Hier zijn meer gedragingen gevonden die gebruikt worden om met conflicten in de uitvoering om te gaan, zoals het benadrukken van een gemeenschappelijk doel, het faciliteren van intervisiegroepen, alsook het aangeven van grenzen, tonen van kwetsbaarheid en emotie, en het stellen van vragen. Hier zijn meer *relatie- en verandergerichte* gedragingen gevonden.

Ten slotte is een verschil te zien in de mate van **diversiteit** van de organisaties die in het netwerk vertegenwoordigd zijn. Diversiteit is hier opgevat in termen van het beleidsdomein dat de organisatie vertegenwoordigt en de functie van de organisatie. Bij de netwerken met een gemiddelde tot hoge mate van diversiteit zijn relatie- en verandergerichte gedragingen gevonden die conflicten tegengaan. Bij een hoge mate van diversiteit tussen deelnemers is de wenselijkheid van activiteiten om onderlinge verschillen te overbruggen groter (Feldman et al., 2006).

Er zijn dus verschillen waarneembaar tussen het leiderschapsgedrag in verschillende contexten. Op basis van dit exploratieve casuonderzoek kan echter geen (causaal) verband worden gelegd tussen netwerkkenmerken en bepaalde typen leiderschap. Wél bieden deze observaties aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.



POLITIE

IE

5. PUBLIEK LEIDERSCHAP EN ORGANISATIEVERANDERING

Dit hoofdstuk gaat in op het leiderschapsgedrag dat gebruikt wordt in de organisatieverandering om het werken volgens de bedoeling te implementeren. Hierbij worden drie invalshoeken belicht. Ten eerste worden de verschillen in veranderaanpakken binnen de onderzochte organisaties besproken, en de verschillende fases van verandering waarin zij zich bevinden. Ten tweede gaat dit hoofdstuk in op hoe de (gedeelde) bedoeling binnen organisaties is ingebed. Dat wordt gedaan door onder andere te onderzoeken of de bedoeling duidelijk is voor medewerkers, of ze er zich verbonden mee voelen en of de bedoeling consistent is over de verschillende lagen van de organisatie. Tot slot worden de leiderschapsgedragingen op verschillende organisatieniveaus besproken die ingezet worden om tot de verandering richting het werken volgens de bedoeling te komen. Het onderzoek richt zich in dit hoofdstuk op de volgende drie cases.

De **Sociale Verzekeringsbank** heeft een organisatiebrede verandering ingezet naar het werken volgens de bedoeling. Na een succesvolle invoering van ‘Garage de Bedoeling’ als parallelle structuur in de organisatie, wil de SVB het werken volgens de bedoeling als werkwijze integreren in het primaire proces binnen de hele organisatie. Voor deze onderzoeksvraag is daarvoor de PGB-tak onderzocht (verantwoordelijk voor het Persoonsgebonden Budget).

Als onderdeel van het programma ‘Vrijheidsbeneming op maat’ is binnen de divisie Justitiële Jeugdinstellingen de **Dienst Justitiële Inrichtingen** begonnen met het opstarten van Kleinschalige Voorzieningen (KV's). Het idee hierachter is dat de jongere dicht bij de eigen woonplaats in detentie wordt geplaatst, waardoor bestaande zorg en dagbesteding kunnen blijven doorgaan. In één van de grote steden is de eerste kleinschalige voorziening opgezet en ook in andere regio's wordt gestart met het opzetten van kleinschalige voorzieningen. Dit zorgt voor een verandering in de manier van werken bij DJI. Er worden kaders ontwikkeld om nieuwe KV's op te zetten.

De **Gemeente Leiden** krijgt net als andere gemeenten te maken met de invoering van de Omgevingswet. Dit is een flinke transitie voor de gemeente. Als onderdeel van de nieuwe Omgevingswet ontwikkelt de gemeente een omgevingsvisie en een omgevingsplan, waarin nieuwe kaders opgesteld worden voor het ruimtelijk domein. De invoering van de Omgevingswet is aanleiding om werken volgens de bedoeling in te voeren.

5.1 Veranderaanpakken

In de drie onderzochte organisaties wordt de organisatieverandering voor het implementeren van het werken volgens de bedoeling verschillend aangepakt. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen de veelgebruikte planmatige aanpak enerzijds en de emergente aanpak anderzijds (Kuipers et al., 2014). Een planmatige aanpak kenmerkt zich door meer top-down sturing, waarbij van bovenaf het plan en de uitgangspunten zo volledig mogelijk worden uitgedacht, waarna de organisatie geacht wordt projectmatig de verandering door te voeren. Daarbij is er relatief weinig ruimte voor inbreng door medewerkers lager in de organisatie. Een emergente aanpak kenmerkt zich door meer inbreng van onderaf. Het proces wordt veelal zo ingericht dat laag in de organisatie geëxperimenteerd en geleerd kan worden. De richting en uitgangspunten krijgen juist in dat proces steeds meer vorm.

Uiteraard worden vaak mengvormen van deze aanpakken gehanteerd en deze zijn dan ook herkend in de onderzochte cases. Zo zijn de veranderingen in alle drie de onderzochte organisaties begonnen vanuit een top-down besluit of aanleiding en zijn later interventies en aanpakken gebruikt die passen bij meer emergente verandering. De manier waarop en ook de timing verschilt tussen de cases. Zie tabel 5.

Tabel 5. Overzicht van fases in de verandering bij de verschillende organisaties

	Gemeente Leiden: Omgevingswet	Dienst Justitiële Inrichtingen: KV	Sociale Verzekeringsbank: PGB
Fase: Start/aanleiding	Invoering landelijke Omgevingswet, top gebruikt dit als aanleiding voor invoering van werken volgens de bedoeling	Politiek besluit 'Vrijheidsbeneming op maat' (top-down) vormt aanleiding voor opstart KV's	Centrale visieontwikkeling vanuit de top
Fase: Vervolg	Organisatie van veel verschillende activiteiten (scrum sessies, teamsessies, leiderschapsontwikkelingstraject etc.)	Opzetten van KV die met partners intensief van onderop wordt ontwikkeld	Keuze voor brede implementatie na de geslaagde parallelle werkwijze 'Garage de Bedoeling'
	Afstemming met veel verschillende stakeholders	Voortdurende aandacht voor wat de bedoeling is, steeds nieuwe stakeholders betrekken bij de verandering	Top creëert ruimte en organiseert inbreng van onderop. Er worden trainingen, workshops, roadshows en casusbesprekingen georganiseerd
Fase: Vordering	Aandacht voor visievorming, ontwikkeling plannen	Ontwikkeling van kaders voor landelijk gebruik	Nieuwe structuur om te werken volgens bedoeling, focus op bewustzijn

Waar bij de Gemeente Leiden en DJI de aanleiding een nieuwe wet was, die van buitenaf werd opgelegd, gaat het bij de SVB duidelijk om een meer zelfgekozen verandering die vanuit de top van de organisatie is geïnitieerd. De SVB is daarnaast al enige tijd onderweg en heeft dus ook ervaring opgedaan in de verandering die begon met een centrale visie ontwikkeld vanuit de top door de toenmalige bestuursvoorzitter over het werken volgens de bedoeling. Na het opdoen van ervaring met werkvormen naast de reguliere organisatie, zoals 'Garage de Bedoeling', wordt nu gezocht naar een bredere manier van werken volgens de bedoeling in alle primaire processen. Het veranderproces bij de PGB-tak van de SVB kenmerkt zich vervolgens door een combinatie van top-down en bottom-up. De PGB-top van de SVB creëert daarbij ruimte en tijd voor workshops, trainingen en minder sturing op cijfers. De

uitvoerende teams geven hier invulling aan door middel van casusbesprekingen op teamniveau.



Natuurlijk moet het gefaciliteerd worden uit hogere hand. Dat is ook hoe ik erin zit, vanuit mijn teamleidersrol. Maar de medewerkers moeten een gevoel krijgen wat de bedoeling inhoudt, hoe het voor hen zou kunnen werken in hun manier van werken. Dus het is echt wel iets wat bottom-up moet groeien en gevoed moet blijven.

(Respondent SVB, teamleider)

Het opzetten van de onderzochte KV door DJI is als reactie op de nieuwe wet gelijk ingezet als een emergent proces. Samen met de partners uit de regio is men in een intensief proces op zoek gegaan naar wat nodig is om de KV op te zetten.



In het begin is het krankzinnig intensief. Maar op het moment dat het loopt, en dan heb je echt veel onderhoud nodig, want het is niet klaar, hè, dan levert het heel veel tijdswinst op.

(Respondent DJI, middenmanagement)

Het veranderproces bij DJI wordt ervaren als een stapje vooruit en een stapje terug. In deze verandering dient de bedoeling telkens opnieuw te worden uitgelegd, om iedereen ervan bewust te maken waarom de transitie wordt doorgevoerd. Dit komt ook doordat er iedere keer nieuwe mensen aan tafel zitten. Er moet veel worden afgestemd met andere partijen in de keten. Daarnaast vraagt het ontwikkelen van landelijke kaders voor de nieuwe kleinschalige voorzieningen om veel afstemming.

Bij de Gemeente Leiden is de verandering top-down ingezet met de ingevoerde landelijke wet. De verandering is een ingewikkeld proces, ook omdat er samen met stakeholders moet worden afgestemd. De ervaring is ook dat het nog een beetje een onduidelijk proces is, daarbij speelt dat breder in de organisatie een beweging is ingezet richting het werken volgens de bedoeling. Er worden wel al verschillende activiteiten georganiseerd, zoals scrumsessies en presentaties, om medewerkers kennis te laten maken met de nieuwe wet en voor de invulling van een omgevingsplan. Medewerkers van verschillende afdelingen worden nadrukkelijk bij de invulling van het omgevingsplan betrokken, om gaandeweg te leren. Bij de scrumsessies is te zien dat sommige medewerkers moeite hebben met het veranderproces en dat er nog onduidelijkheid heerst. Er wordt nu vooral aan visievorming gedaan en het ontwikkelen van documenten en plannen, zoals de verdere invulling van het omgevingsplan.

Conclusie

Het blijkt dat de veranderaanpak gekoppeld is aan de veranderfase waarin de verschillende organisaties zich bevinden, waarbij verschillende accenten worden gelegd. De aanleiding is in alle gevallen top-down. Bij twee van de cases kwam deze van buiten naar aanleiding van nieuwe wetgeving. De Gemeente Leiden zit nog aan het begin van het proces en kiest voor een meer emergente aanpak, maar lijkt daarin nog meer zoekende. De wet lijkt aanleiding om in de organisatie meer volgens de bedoeling te werken. In het geval van DJI werd heel bewust en kleinschalig een emergent leerproces ingericht na de nieuwe wetgeving. De vertaling naar de rest van de organisatie moet nog beginnen. De SVB, die als enige zonder directe externe aanleiding, zoals een wet, met de verandering is begonnen, lijkt inmiddels een brede verandering met een mix van meer geplande en emergente interventies toe te passen, nadat begonnen is met een aanpak van bovenaf met interventies parallel aan het primaire proces.

5.2 Inbedding van de bedoeling

Idealiter draagt de organisatieverandering bij aan de inbedding van de beoogde verandering; in dit geval het werken volgens de bedoeling. Om te bepalen hoever de organisatie is met het inbedden van de bedoeling is naast de *inhoud* van de bedoeling onderzocht of deze

duidelijk is voor medewerkers, of ze zich hiermee *verbonden* voelen en of deze *consistent* is over de verschillende lagen van de organisatie (Kuipers & Higgs, 2021). Zie tabel 6.

Tabel 6. Inbedding van de bedoeling bij de verschillende organisaties

	Gemeente Leiden: Omgevingswet	Dienst Justitiële Inrichtingen: KV	Sociale Verzekeringsbank: PGB
De bedoeling (inhoud)	Het bereiken van een balans tussen een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden	Een aanpak die beter aansluit bij wat jongeren in detentie echt nodig hebben aan behandeling, beveiliging en nazorg. Voor een inzet van het jeugdstrafrecht die werkt. Minder herhaling van strafbare feiten, zodat jongeren hun leven weer goed kunnen voortzetten.	Bestaanszekerheid en eigen regie voor de burger (centrale bedoeling), met meerdere sub-bedoelingen
Duidelijkheid	De bedoeling van de wet is landelijk opgesteld, in algemenere zin 'werken volgens de bedoeling' is minder duidelijk	Veel duidelijkheid voor de organisatiebedoeling, de bedoeling van de onderzochte KV is opgesteld in een aparte business case	Veel duidelijkheid over de organisatiebedoeling, minder over verschillende onderdelen of aspecten
Verbinding	De verbinding met de bedoeling is op alle lagen nog matig	Veel geloof in de bedoeling op alle lagen (KV-locatie en divisie Justitiële Jeugdinstellingen)	Veel geloof in de bedoeling op alle lagen
Consistentie	Veel verschillende bedoelingen benoemd op de verschillende lagen	Op alle lagen wordt de bedoeling of delen van de bedoeling benoemd	Lastiger naar mate lager in de organisatie om eenduidig invulling aan de bedoeling te geven

5.2.1 Duidelijkheid

De factor duidelijkheid, oftewel de concreetheid van de (geformuleerde) bedoeling, is onderzocht. Bij de SVB is er sprake van een centraal geformuleerde bedoeling. De centrale bedoeling van de SVB luidt: 'Bestaanszekerheid en eigen regie voor de burger.'

Het programma ‘Vrijheidsbenaming op maat’ heeft ook een centraal geformuleerde bedoeling, namelijk: ‘Een aanpak die beter aansluit bij wat jongeren in detentie echt nodig hebben aan behandeling, beveiliging en nazorg. (...) Voor een inzet van het jeugdstrafrecht die werkt en minder herhaling van strafbare feiten. Zodat jongeren hun leven weer goed kunnen voortzetten.’ (DJI, 2021).

De Omgevingswet is met een duidelijk doel in het achterhoofd geformuleerd: ‘Het bereiken van een balans tussen een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden.’

Conclusie

Bij alle drie de organisaties is de bedoeling duidelijk geformuleerd. Toch is te zien dat de bedoeling op verschillende lagen anders geïnterpreteerd kan worden. Zo is bij de SVB te zien dat de bedoeling in de uitvoering wordt vertaald als klanttevredenheid. Ook worden er naast de centrale bedoeling andere bedoelingen genoemd, die niet formeel zijn vastgelegd, maar zeker een rol spelen binnen organisaties, zoals tijdigheid. Bij de SVB en DJI is te zien dat de verbinding met de bedoeling groot is, en dat er geloof is dat het bijdraagt aan maatschappelijke meerwaarde. Bij de Gemeente Leiden is hier nog wat voorzichtigheid over. Dit kan verklaard worden door het feit dat de Gemeente Leiden nog in een beginfase zit en de Omgevingswet wordt aangegrepen om werken volgens de bedoeling in de organisatie te verankeren.

5.2.2 Verbinding met bedoeling

Bij de SVB is de intrinsieke motivatie om volgens de bedoeling te werken hoog onder de medewerkers, omdat zij zelf tegen zaken aanlopen waarbij de bedoeling in het geding is. Op alle lagen is het geloof in het werken volgens de bedoeling groot en is men overtuigd dat het maatschappelijke meerwaarde oplevert. Het topmanagement maakt wel de kanttekening dat er meerdere bedoelingen zijn.

Bij de SVB is het begrip ‘de bedoeling’ omarmd door de organisatie. De noodzaak voor deze verandering is binnen de organisatie duidelijk.



Mijn eerste ervaring daarmee is dat het heel veel gehoor vindt. Mensen willen ook heel graag. Dus de behoefte van medewerkers die aan de telefoon zitten of daadwerkelijk zorgovereenkomsten verwerken is er ook heel erg, omdat het blijkbaar gehoor geeft aan een gevoel van die professionele buikpijn voor dingen of de haast om alle dingen af te krijgen, dus dat is mij heel erg opgevallen. Dus er zijn echt veel, er zijn echt veel believers weet je wel, om het zo maar te zeggen.
(Respondent SVB, middenmanagement)

Volgens het topmanagement zijn er meerdere bedoelingen.



Het is de bedoeling dat we het binnen het budget doen en dat we het tijdig doen. Dus er zijn meerdere bedoelingen. De kunst is dat we medewerkers kunnen ondersteunen om te kunnen handelen met die verschillende bedoelingen.
(Respondent SVB, topmanagement)

Bij DJI heeft het topmanagement van de divisie Justitiële Jeugdinrichtingen de overtuiging dat het werken volgens de bedoeling beter is voor de maatschappij en voor de jongeren zelf. Wel wordt gesteld dat het moeilijk meetbaar is om het maatschappelijke effect te meten. Daar is meer tijd voor nodig. Het topmanagement van de divisie heeft een duidelijk beeld waar het naartoe wil en dat het doel is om met een maatwerk aanpak de jongeren beter te begeleiden zodat de kans op recidive afneemt. Wel benoemt het topmanagement dat de bedoeling telkens herhaald moet worden om mensen mee te krijgen in de verandering en ze te overtuigen van het belang.

Door het middenmanagement wordt veelal benoemd als bedoeling het terugdringen van recidive, het creëren van een veiligere samenleving en een betere toekomst voor de jongeren. Het geloof in het werken volgens de bedoeling is groot. In onderstaand voorbeeld geeft een

respondent aan hoe de systeemwereld van regels en protocollen in zijn ogen te ver is doorgeschoten en dat verandering nodig is.

”

Er zijn vier soorten slippers – ik wist niet wat ik zag – ze hebben voor vier slippers vier protocollen. Dat is bij mij blijven hangen als ridicuul voorbeeld van hoe ver je kunt gaan in protocollen schrijven. Dat creëert naar mijn idee een schijnzekerheid. Terwijl, wanneer je het contact aangaat, en de jongere voelt ‘ik kan stappen nemen zonder dat ik afgekeurd word’, lijkt het me zinvol te beseffen dat dat makkelijker tot beweging leidt dan die vier protocollen van vier badslippers.

(Respondent D|I, middenmanagement)

Ook het middenmanagement benoemt dat het maatschappelijk effect over een langere periode gemeten moet worden om conclusies te kunnen trekken.

De uitvoering benoemt de bedoeling van het programma vanuit het perspectief van de jongere. Een jongere die zijn school kan afmaken heeft een hogere kans op een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Het geloof in het werken volgens de bedoeling is groot, maar er wordt wel aangegeven dat het hogere doel, re-integratie van de jongere, niet altijd middels een KV kan worden behaald, omdat er ook hoog-risico-jongeren zijn.

”

Ik geloof er wel in. Het is natuurlijk geen sprookje, want het zijn geen koorknaapjes natuurlijk. En er kunnen jongeren doorglippen die niet goed zijn gefilterd. Maar het merendeel van de jongeren, ja, ze halen kattenkwaad uit, maar daar kan je wel wat mee.

(Respondent D|I, uitvoering)

Bij de Gemeente Leiden is de verbinding met de bedoeling wat minder. Men is nog zoekende naar hoe de bedoeling concreet invulling moet krijgen en nog niet iedereen is overtuigd of de Omgevingswet inderdaad grote maatschappelijke voordelen gaat brengen. Daar de Omgevingswet door de organisatie wordt aangegrepen om meer volgens de bedoeling te werken, maar medewerkers eerst en vooral zien dat er een nieuwe wet komt waarmee zij moeten werken, wordt de invoering van de Omgevingswet ook niet altijd verbonden met het werken volgens de bedoeling.



Er zijn twee stromingen. Er is een stroming mensen die zegt: “Dit gaat echt wezenlijk alles veranderen.” En er is een stroming die zegt: “Het maakt niet veel uit, we hebben het alleen in een ander jasje gegoten.” Ik ben niet van de één noch de ander.

(Respondent Gemeente Leiden, middenmanagement)

5.2.3 Consistentie

Het is interessant om te zien of de bedoeling binnen de organisaties op verschillende lagen anders wordt benoemd, of dat het met elkaar overeenkomt. Dit geeft een indicatie van hoe doordrongen men van de bedoeling is binnen de organisaties en hoe consistent deze wordt gebruikt. Bij SVB wordt de bedoeling door de uitvoering anders benoemd dan door het topmanagement en middenmanagement. Bij de uitvoering wordt de bedoeling meer gezien als klanttevredenheid, terwijl het topmanagement en middenmanagement vaker de centrale bedoeling herhalen.

”

Als ik kijk naar de DPGB-wereld dan is de bedoeling daarvan eigenlijk: de regie vergroten bij de burger. Het gaat om het inregelen van zijn eigen zorg en wij hebben daar een ondersteunende taak bij. Dus ik vind dat wij de burger zo goed mogelijk in staat moeten stellen die eigen regie te kunnen voeren. Door hem te ontlasten als het gaat over de administratieve zaken.

(Respondent SVB, middenmanagement)

”

De bedoeling is er echt voor de klant, om de klant niet in de bureaucratische ellende te brengen.

(Respondent SVB, uitvoering)

Bij de KV worden op verschillende lagen delen uit de gemeenschappelijke bedoeling genoemd. Het omlaag brengen van de recidive is daarbij een veelgehoorde term.

”

De grote opgave is dat je jongeren netjes terugbrengt naar de maatschappij. Uiteindelijk meten we dat in recidive. Een belangrijke factor is: breng die recidive omlaag.

(Respondent D|I, topmanagement)

Bij de Gemeente Leiden worden verschillende bedoelingen genoemd. In het kader van de Omgevingswet wordt vaak gewezen naar de wetgever, die de Omgevingswet heeft bedacht.

”

Ik heb niet één bedoeling. Werken volgens de bedoeling is in mijn beleving dat je zo goed mogelijk focust op je achterliggende doel. Waar doen we het voor en wie wordt er blij van?

(Respondent Gemeente Leiden, topmanagement)

”

Het wordt ingevoerd omdat het landelijk moet, en dat is vooral om het wat te versimpelen.

(Respondent Gemeente Leiden, uitvoering)

5.3 Leiderschapsgedrag bij de transitie naar werken volgens de bedoeling

In tabel 7 is zichtbaar welke leiderschapsgedragingen in relatie tot het werken volgens de bedoeling zijn geobserveerd op verschillende organisatielagen van de organisaties. Opge-merkt moet worden dat de focus heeft gelegen op de verandergerichte aanpak en het bijbehorende leiderschap binnen de organisatie, vooral richting de lagere hiërarchische niveaus, waardoor eventuele extern gerichte leiderschapsgedragingen minder specifiek aan bod zijn gekomen in het onderzoek.

Tabel 7. Leiderschapsgedragingen per organisatieniveau bij de verschillende organisaties

	Gemeente Leiden: Omgevingswet	Dienst Justitiële Inrichtingen: KV	Sociale Verzekeringsbank: PGB
Topmanagement	Taakgericht: plannen Relatiegericht: erkennen, empoweren Verandergericht: visie hebben	Verandergericht: verandering bepleiten, visie hebben, innovatie aanmoedigen, collectief leren aanmoedigen	Verandergericht: verandering bepleiten, collectief leren aanmoedigen Overig: voorbeeldfunctie vervullen*
Middenmanagement	Taakgericht: plannen Relatiegericht: ondersteunen Extern gericht: netwerken	Relatiegericht: ontwikkelen Verandergericht: visie hebben, collectief leren aanmoedigen Extern gericht: netwerken Overig: geschikte personen aannemen*	Relatiegericht: ondersteunen, empoweren Verandergericht: verandering bepleiten, visie hebben, collectief leren aanmoedigen
Lager management	Relatiegericht: ondersteunen Verandergericht: visie hebben	n.v.t.	Relatiegericht: ondersteunen, empoweren Verandergericht: verandering bepleiten

* Deze leiderschapsgedragingen zijn gevonden in aanvulling op de gedragingen van Yukl (2012).

Wat betreft de leiderschapsgedragingen bij de SVB in relatie tot het werken volgens de bedoeling valt een aantal zaken op. Het topmanagement vindt het belangrijk om een zo open mogelijke setting te creëren om het gesprek te voeren over het werken volgens de bedoeling, op alle lagen van de organisatie. Ook moedigt het topmanagement collectief leren aan binnen de organisatie. Zo wordt er tijd en ruimte gecreëerd voor medewerkers om workshops en trainingen te volgen. Het topmanagement heeft hierin ook een voorbeeldfunctie, omdat er ook zelf wordt deelgenomen aan trainingen en workshops.

Deze open setting wordt bevestigd door de middenmanagers, die uitspreken dat het topmanagement altijd bereid is om het gesprek te voeren over de bedoeling en dat er ruimte is om het gesprek te voeren als er bijvoorbeeld een probleem optreedt of bepaalde zaken niet haalbaar zijn in de tijd. Er wordt door het middenmanagement ook herkend dat het

balanceren tussen waarden soms nog lastig is. De open houding hebben middenmanagers ook naar de teams toe; ze willen graag het gesprek over de bedoeling voeren en halen ervaringen op bij de teams. Het middenmanagement stimuleert de teamleiders om casusbesprekingen te houden binnen de teams. Daarnaast vindt het middenmanagement het belangrijk om inhoudelijk op de hoogte te zijn om als sparringpartner te dienen voor de teams. Het middenmanagement draagt het belang uit van het werken volgens de bedoeling.



Ik benadruk altijd heel erg: waarom vinden we het belangrijk? Wat levert het ons op? We hebben klantbeloftes richting onze klant, dus altijd eigen regie voor de klant, altijd een passende oplossing, altijd een expert aanwezig. Dus dat zijn dingen waar ik altijd aan refereer.

(Respondent SVB, middenmanagement)

Verder geeft het middenmanagement aan dat het aanhaken bij het veranderprogramma essentieel is, om ook input te leveren en de richting te bepalen. Hier hoort ook bij dat er consequenties worden gesteld als werknemers niet mee willen in de verandering. Dan wordt hier het gesprek over gevoerd.

De teamleiders maken binnen hun teams ruimte voor casusbesprekingen. Deze vormen meestal een vast onderdeel van de week. Ook ondersteunen ze teamleden die met een bedoelingscasus zitten, en zetten zich in om een heldere procedure te scheppen. Ze proberen bij teamleden angst weg te nemen door met ze in gesprek te gaan, en ze te stimuleren om vooral bedoelingscases op te pakken als medewerkers deze tegenkomen. Een teamleider geeft aan dat er behoefte is aan meer casusvoorbeelden, om nog meer te kunnen oefenen. De teamleiders ervaren dienend leiderschap van het middenmanagement en voelen zich gehoord. Het middenmanagement stelt zich behulpzaam op en haalt ervaringen op bij de teamleiders. Deze ervaringen worden ook met het topmanagement besproken.

De uitvoerende medewerkers worden door hun teamleiders vaak gewezen op de bedoeling en ervaren voldoende tijd en ruimte om volgens de bedoeling te werken. Het werken volgens de bedoeling gaat soms met enige angst gepaard, omdat het een andere manier van werken is. Cijfers bieden houvast, nu is het lastiger om te bepalen of je het werk ‘goed’ doet. Hier wordt ook aandacht aan besteed in persoonlijke gesprekken. Verder wordt er door uitvoerend medewerkers aangegeven dat er behoefte is aan meer activiteiten, zoals e-learnings, om het werken volgens de bedoeling warm te houden en er meer mee te oefenen.

Wat betreft de leiderschapsgedragingen bij de KV springt er een aantal zaken uit. Het topmanagement van de divisie probeert een actieve rol te spelen in het herhalen van de bedoeling en het overtuigen van medewerkers om volgens de bedoeling te werken.



Zeker de mensen die uiteindelijk daadwerkelijk de beslissing te nemen een jongere ergens te plaatsen, kunnen onzeker zijn. Ik stimuleer hen door te zeggen dat we in een fase zitten waar fouten gemaakt mogen worden, en dat mijn naam eronder staat en niet die van hen.
(Respondent D|I, topmanagement)

Het topmanagement draagt verder uit dat er fouten mogen worden gemaakt en stimuleert het gebruik van nieuwe technologieën om jongeren in een instelling meer ruimte te geven.

Het middenmanagement zet zich in om de bedoeling steeds op de voorgrond te houden. Daarnaast wordt er veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van medewerkers. Medewerkers moeten leren om relatiegericht om te gaan met de jongeren. In de ontwikkeling van medewerkers speelt maatwerk een belangrijke rol, aangezien niet iedereen op dezelfde manier leert. Onderdeel hiervan is het houden van casusbesprekingen met uitvoerende medewerkers. Wat verder wordt genoemd is dat het werken volgens de bedoeling ook invloed heeft op het wervingsproces van nieuwe medewerkers. Hierbij wordt niet alleen naar CV-lijstjes gekeken, maar meer naar de geschiktheid om met jongeren om te gaan. Daarnaast

speelt het middenmanagement een belangrijke sleutelrol in het ophalen van ervaringen bij zowel beleid als uitvoering. De ervaringen met het leiderschap vanuit het topmanagement zijn wisselend. Aan de ene kant wordt er veel ruimte ervaren om te experimenteren, maar aan de andere kant wordt er door voornamelijk managers van de KV gevoeld dat DJI niet altijd meebeweegt, wat de ontwikkeling van KV's afremt.

De uitvoering geeft aan dat het middenmanagement ondersteunt door het uitdragen van de visie en het plannen van overleggen waarin casuïstiek wordt besproken. Ook biedt het middenmanagement support bij lastige afwegingen in de uitvoering, door als klankbord te dienen. De uitvoering geeft aan dat het begin van het veranderproces wel lastig was, aangezien het een nieuwe manier van werken was dat onzekerheid met zich meebracht. Hierdoor is een aantal medewerkers afgehaakt.

Bij de Gemeente Leiden is te zien dat het topmanagement vooral aandacht besteedt aan het concretiseren van taken, het bepalen welke activiteiten er moeten worden ondernomen (plannen) en het geven van autonomie aan medewerkers om met taken aan de slag te gaan. Het middenmanagement heeft een coachende rol naar werknemers toe, door een luisterend oor te bieden, maar ook door het stimuleren van medewerkers om taken op te pakken. Daarnaast wordt er aandacht besteedt aan netwerken, om elkaars belangen binnen de organisatie te begrijpen. Het lager management schenkt in teamoverleggen aandacht de bedoeling, door teamleden mee te nemen in de bedoeling.



De rest van het team meenemen in wat de bedoeling is. Heel veel mensen doen gewoon hun dagelijkse werk en zijn niet zo bezig met dit soort zaken. Daar tijd voor nemen met elkaar, goed de mening van deze of gene naar boven krijgen. Waar loop je nu tegen aan? Wat kunnen we meenemen? Of als het die kant op gaat en je hebt daar een groot probleem mee, hoe zouden we dat kunnen oplossen?

(Respondent Gemeente Leiden, lager management)

Uitvoerende medewerkers herkennen de ruimte die er is in wekelijkse gesprekken op teamniveau om over de bedoeling te praten. Maar er wordt ook aangegeven dat de invoering van de Omgevingswet nog een onduidelijk proces is.



Landelijk zijn er gewoon veel ronkende woorden, terwijl, wat betekent het nou echt? Uiteindelijk is het het samenvoegen van een aantal wetten en kan je er lokaal nog iets meer vrijheid aan geven, of minder. Dus dat is onduidelijkheid die ook vanuit landelijk niveau komt.

(Respondent Gemeente Leiden, lager management)

Conclusie

Bij de SVB, die al een tijdje onderweg is met de organisatieverandering, is te zien dat het leiderschapsgedrag zich vooral richt op het aanmoedigen van collectief leren, steun bieden en autonomie geven aan uitvoerend medewerkers (empoweren). Er wordt ingezet op het meenemen van de medewerkers door middel van casusbesprekingen om te oefenen met het werken volgens de bedoeling. Ook is te zien dat het uitdragen van de bedoeling een belangrijk aspect blijft in het verandertraject, om oude ingesleten processen langzaam te veranderen.

Bij DfJ is een soortgelijke trend te zien, waarbij het aanmoedigen van collectief leren en het ontwikkelen van medewerkers belangrijke leiderschapsgedragingen zijn. Bij de onderzochte KV wordt veel tijd gestoken in het ontwikkelen van medewerkers. Het is belangrijk dat werknemers die met jongeren werken, kunnen omgaan met de relationele aanpak. Er wordt maatwerk toegepast in het begeleiden en ontwikkelen van medewerkers, omdat iedereen andere leerbehoeften heeft. Netwerken heeft in het veranderproces ook een belangrijke rol. Er wordt actief feedback opgehaald bij verschillende actoren in het veranderproces om ervaringen op te halen.

Bij de Gemeente Leiden is de verandering nog in een relatief beginstadium. Belangrijk om te noemen is dat de verandering niet specifiek is ingezet om volgens de bedoeling te werken, de bedoeling is meer een onderliggend aspect van de Omgevingswet. Wat betreft het leiderschapsgedrag is dit vooral nog taakgericht en planmatig. Leiderschap richt zich op het verdelen van taken, het stimuleren van medewerkers om bepaalde taken op te pakken en het geven van autonomie. Toch zijn ook al emergente processen ontstaan, zoals de scrum-sessies om te oefenen met het ontwikkelen van het omgevingsplan. Dit is een bottom-up initiatief geweest. Het middenmanagement geeft support aan een dergelijke activiteit. Ook biedt het middenmanagement ruimte voor medewerkers om eraan deel te nemen.

6. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

In dit onderzoek is vanuit drie onderzoekslijnen bekeken wat de rol is van leiderschap bij werken volgens de bedoeling: (1) leiderschap en het maken van afwegingen in uitvoerende teams; (2) leiderschap en samenwerking in netwerken; en (3) leiderschap en organisatieverandering. In dit hoofdstuk worden de conclusies van de drie lijnen samengevat en wordt een aantal handvatten meegegeven voor de praktijk.

6.1 Synthese: leiderschap en werken volgens de bedoeling

Uit het onderzoek komt een aantal inzichten naar voren over de aard van ‘de bedoeling’ en de manier waarop leiderschap vormgeeft aan de bedoeling.

Dé bedoeling bestaat niet

Uit alle onderzoekslijnen komt naar voren dat dé bedoeling als een vaststaand feit niet bestaat. Er is niet één bedoeling, maar er bestaan binnen én tussen organisaties verschillende begrippen van de bedoeling, zoals een bepaalde contextafhankelijke maatschappelijke meerwaarde (bijvoorbeeld leefbaarheid) of een publieke waarde (bijvoorbeeld gelijkheid, redelijkheid of transparantie). Ook tussen organisatielagen in leven verschillende ideeën over wat de bedoeling is of wat het zou moeten zijn. Zo worden er naast een ‘centrale’ bedoeling die top-down wordt geformuleerd door medewerkers op andere organisatielagen ook andere bedoelingen gekend die niet formeel zijn vastgelegd, zoals tijdigheid.

‘De bedoeling’ is ambigu en impliciet

Interpretaties van ‘de bedoeling’ worden niet altijd uitgesproken en blijven vaak onder de oppervlakte. Op verschillende organisatielagen wordt de bedoeling anders ervaren. Waar topmanagers de bedoeling begrijpen vanuit een centraal geformuleerde bedoeling, zoals ‘Bestaanszekerheid en eigen regie’, vertalen uitvoerend medewerkers deze bedoeling als ‘klanttevredenheid’ of ‘voor de klant’. Hoewel er verschillende waarden een rol spelen in de uitvoering, begrijpen teams hun werk in termen van een werkproces dat een prioritering van publieke (meer)waarde reflecteert. Hierdoor wordt de bedoeling niet geëxpliciteerd, maar

ligt de bedoeling besloten in het werkproces. Zo representeert het toepassen van regels de waarde *gelijkheid*, en prioriteert het leveren van maatwerk de waarde *responsiviteit*. In netwerken kunnen verschillende begrippen van ‘de bedoeling’ soms leiden tot conflicten. Een ander begrip van de bedoeling kan immers tot een andere afweging leiden. Een bedoeling die ‘op papier (be)staat’ heeft vaak draagvlak, maar wanneer op uitvoerend niveau over een casus moet worden beslist, kunnen er alsnog spanningen ontstaan tussen de manieren waarop de organisaties in dat netwerk uiting geven aan de bedoeling.

Leiderschapsgedrag faciliteert het ‘werken volgens de bedoeling’

Werken volgens de bedoeling vraagt om een rijk palet aan leiderschapsgedragingen. Alle leiderschapsgedragingen die Yukl (2012) onderscheidt, worden getoond bij werken volgens de bedoeling. Zie tabel 8.

Tabel 8. Leiderschapsgedrag bij werken volgens de bedoeling

Categorie	Functie	Gedragingen
Taakgericht leiderschap	Topmanagement	Plannen
	Middenmanagement	Plannen
	Lager management	Plannen, verduidelijken, monitoren, problemen oplossen
	Uitvoerend medewerkers	Plannen, verduidelijken, monitoren, problemen oplossen
	Netwerkleiden	Plannen, verduidelijken, monitoren
Relatiegericht leiderschap	Topmanagement	Erkennen, empoweren
	Middenmanagement	Empoweren
	Lager management	Ondersteunen, ontwikkelen, erkennen, empoweren
	Uitvoerend medewerkers	Ondersteunen, ontwikkelen, erkennen, empoweren
	Netwerkleiden	Ondersteunen
Verandergericht leiderschap	Topmanagement	Visie hebben, collectief leren aanmoedigen
	Middenmanagement	Visie hebben, collectief leren aanmoedigen
	Lager management	Innovatie aanmoedigen
	Uitvoerend medewerkers	Verandering bepleiten, visie hebben, innovatie aanmoedigen, collectief leren aanmoedigen
	Netwerkleiden	Verandering bepleiten, visie hebben, collectief leren aanmoedigen
Extern gericht leiderschap	Topmanagement	
	Middenmanagement	Netwerken, omgeving monitoren
	Lager management	Netwerken, omgeving monitoren, vertegenwoordigen
	Uitvoerend medewerkers	Netwerken, omgeving monitoren, vertegenwoordigen
	Netwerkleiden	Netwerken, omgeving monitoren, vertegenwoordigen

Taakgericht leiderschap wordt ingezet om het werken volgens de bedoeling te faciliteren. Top- en middenmanagement zetten taakgericht leiderschap in om de verandering, en taken die daarmee gepaard gaan, te **plannen**. In de uitvoering wordt door middel van taakgericht leiderschap verduidelijkt wat de regels zijn en afgestemd hoe deze door eenieder op dezelfde manier toegepast worden, maar wordt ook in de gaten gehouden wat het effect is van de regels die worden toegepast, of burgers niet in de knel komen en of de kwaliteit

van het werk voldoende is. Collega's zoeken elkaar op, in vergaderingen of daarbuiten, om deze zaken met elkaar te bespreken. In netwerken wordt taakgericht leiderschap ingezet om te **plannen**, te **verduidelijken** en te **monitoren**. Formele leiders van netwerken (zoals projectleiders) voorzien het netwerk (in samenspraak met leden) van doelen, en beleggen verantwoordelijkheden. Ze monitoren de voortgang door bij leden te controleren of taken zijn uitgevoerd.

Relatiegericht leiderschap wordt ingezet door top-, midden- en operationele managers om een organisatieverandering te realiseren. Het topmanagement geeft **erkenning** aan medewerkers door aandacht te besteden aan goede prestaties in het kader van de bedoeling. Het top- en middenmanagement geeft invulling aan **empoweren** door medewerkers (actief) autonomie te geven om zelf beslissingen te nemen. Leidinggevend op lager managementniveau stellen vervolgens uitvoerend medewerkers in staat (**empoweren**) om zelfstandig beslissingen te nemen dan wel om met input en creatieve ideeën te komen door naar de medewerkers uit te spreken dat zij die zelfstandigheid en ruimte hebben. Uitvoerende medewerkers en hun directe leidinggevend tonen relatiegericht leiderschap om elkaar te **ontwikkelen** op het gebied van regels en protocollen door feedback te geven, om elkaar te **steunen** wanneer men geconfronteerd wordt met moeilijke beslissingen of aangrijpende casuïstiek, door een luisterend oor te bieden en om kwalitatief hoogwaardig werk en innovatieve maatwerkoplossingen te **erkennen** door positieve waardering uit te spreken. In netwerken zetten leden relatiegericht leiderschap in om relaties op te bouwen en te onderhouden. Leden werken aan een gezamenlijke 'netwerkidentiteit'. De maatschappelijke opgave staat in de identiteitsvorming centraal. Netwerkliden bespreken met elkaar hoe zij die opgave zien en hoe zij de rol van hun organisatie(s) zien ten aanzien van die opgave. Leden gebruiken relatiegerichte gedragingen om zich te verdiepen in elkaars leefwereld. Leden stellen elkaar vragen en stellen zich kwetsbaar op. Deze gedragingen kunnen worden ingezet door alle netwerkliden en hebben een **ondersteunende** functie.

Verandergericht leiderschap wordt door top-, midden- en operationeel management op verschillende manieren uitgeoefend. Vanuit het topmanagement ligt de nadruk vooral op het uitspreken van een **visie** om volgens de bedoeling te werken en op het **aanmoedigen**

van collectief leren binnen de organisatie. Bij de Sociale Verzekeringsbank en de Dienst Justitiële Inrichtingen zijn diezelfde gedragingen bij het middenmanagement terug te zien. Het operationeel management bleek bij de Sociale Verzekeringsbank ook een belangrijke rol te spelen in het stimuleren en aanmoedigen van een nieuwe manier van werken bij hun medewerkers. Verandergericht leiderschap wordt in de uitvoering ingezet bij het leveren van maatwerk en het doen van onderzoek. **Verandering bepleiten** leidt tot het bespreken van casuïstiek wanneer de regels knellen en medewerkers op basis van andere waarden dan *gelijkheid* beargumenteren dat een andere gang van zaken gewenst is. Door **visie hebben**, bijvoorbeeld door middel van een metafoor als de paarse krokodil, kunnen collega's overtuigd worden om de regels niet onnodig vast te houden, en door **innovatie aanmoedigen** worden medewerkers gestimuleerd om maatwerkcasuïstiek in te brengen. **Aanmoedigen van collectief leren** draagt bij aan het bespreken van ideeën en het samen onderzoeken van casuïstiek en werksituaties door het in te passen binnen de dagelijkse werkzaamheden of structuur van een team. In netwerken zetten leden verandergericht leiderschap in om andere leden of externe stakeholders zich bewust te maken van de grootte en impact van de maatschappelijke opgave en **verandering te bepleiten**. Dit doen zij door middel van confrontatie – wat gebeurt er als niet (voldoende) wordt samengewerkt? Leden uiten hun **visie** over de bedoeling door te benadrukken *voor wie* zij samenwerken. Ook gebruiken leden het netwerk om **collectief leren** aan te moedigen. Netwerkleden nemen het initiatief om intervisiegroepen op te richten om gezamenlijk beslissingen te nemen. Zo ontstaat meer inspraak en begrip voor genomen beslissingen.

Extern gericht leiderschap, in de vorm van **netwerken**, wordt door middenmanagers ingezet om het werken volgens de bedoeling te stimuleren. Extern gericht leiderschap door leidinggevendens is minder aan bod gekomen in dit onderzoek, doordat de focus lag op de verandergerichte aanpak en het bijbehorende leiderschap binnen de organisatie. In de uitvoering gebruikt men deze vorm van leiderschapsgedrag bij het toepassen van regels om te zorgen dat de regels in orde zijn en er voldoende capaciteit beschikbaar is om ze uit te voeren, door problemen te voorkomen door de **omgeving te monitoren**, contact op te nemen (te **netwerken**) met andere organisaties en aan te geven dat er geld dan wel tijd nodig is om het beleid uit te voeren (**vertegenwoordigen**). In netwerken zetten leden, vaak formele leiders,

extern gericht leiderschap in om te **netwerken**: ze identificeren nieuwe leden en knopen relaties met hen aan. Ook lobbyen ze bij de interne organisatie(s) voor middelen (budget, personeel). Ook **monitoren zij de omgeving** zodat het netwerk zich kan aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen. Leden zetten ook extern leiderschap in als **vertegenwoordiger** van de organisatie die hen heeft afgevaardigd.

Leiderschap wordt ingezet door formele én informele ‘leiders’

Leiderschap wordt getoond door leidinggevend en medewerkers zonder formele leiderschapspositie. **Formeel leidinggevend** kunnen opgavegericht werken in de eigen organisatie alsook in netwerken ondersteunen door middel van capaciteit (personeel, budget) en door openlijk steun voor het netwerk dan wel ‘de bedoeling’ uit te spreken naar de eigen medewerkers. In **netwerken** kan leiderschap belegd zijn op basis van een formele (project-) leidersfunctie, formele (wettelijke) regie ten aanzien van de opgave en capaciteit. Van netwerkliden met deze leiderschapsbronnen worden vaak taak- en extern gericht leiderschapsgedrag getoond in het netwerk. Netwerkliden *zonder* formele leiderschapsbronnen kunnen met name op het gebied van relatie- en verandergericht gedrag leiderschap tonen in het netwerk. In de uitvoering zijn geen grote verschillen gerapporteerd tussen leiderschapsgedragingen die door leidinggevend worden getoond of door uitvoerend medewerkers. Wel valt op dat het leiderschap van **uitvoerend medewerkers** niet altijd wordt herkend en benoemd, door zowel leidinggevend als uitvoerend medewerkers, terwijl zij wel degelijk leiderschap tonen.

Men is zich vaak niet bewust van leiderschapsgedrag

Het onderzoek brengt naar voren dat medewerkers het moeilijk vinden om leiderschapsgedrag te benoemen, met name wanneer het gaat om hun eigen leiderschapsgedrag. Zo wordt het leiderschapsgedrag van uitvoerend medewerkers niet altijd als zodanig herkend of benoemd en wordt, ook in netwerken waar ruimte is voor andere vormen van leiderschap, vaak gewezen naar formele leiderschapsfuncties (de wethouder, de projectleider). Ook leidinggevend zijn zich niet altijd bewust van hun rol in de verandering naar het werken volgens de bedoeling. Door interviews te voeren met de respondenten en door te vragen op het gedrag dat leiderschap uitdrukt, is een reflectie op gang gebracht. Dit was een

interventie op zichzelf: door leiderschap als specifieke gedragingen te expliciteren, worden medewerkers op alle niveaus zich bewust van gedragingen die zij zelf inzetten en kunnen inzetten om leiderschap te tonen.

6.2 Implicaties voor de praktijk

Uit de conclusie komt een aantal praktische implicaties naar voren over de rol van leiderschap bij werken volgens de bedoeling. In deze paragraaf worden enkele praktische handvatten gegeven.

Besprek de bedoeling

Het is belangrijk om de bedoeling te expliciteren, waarbij medewerkers binnen en tussen organisaties met elkaar het gesprek aangaan over de maatschappelijke meerwaarde en/of publieke waarden die een rol spelen bij de uitvoering van het werk. Een proces van collectief leren, waarbij in de organisatie ruimte wordt gemaakt om de bedoeling te bespreken, is daarvoor belangrijk. Collectief leren kan aangemoedigd worden in casuïstiekbesprekingen en intervisiesessies, zodat een feedback-loop ontstaat waarin regelmatig met elkaar wordt gereflecteerd op de vraag: ‘Doen we nog het goede?’

Managers

Stimuleer het gesprek over de bedoeling op alle lagen. Ga als leidinggevende het persoonlijke gesprek aan met je medewerkers, om eventuele angsten en onzekerheden weg te nemen. Neem als leidinggevende een open en toegankelijke houding aan, en sta open voor een discussie over de bedoeling. Maak in het team ruimte om een vertaalslag te maken van de bedoeling in het dagelijks werk en hoe dit maatschappelijke meerwaarde levert.

Managers én medewerkers zonder formele leiderschapspositie

Veelal wordt het werk begrepen vanuit een bepaald werkproces, dat een prioritering van waarden representeert en daarmee de afweging al in zich draagt. Omdat er echter altijd en voor alle medewerkers verschillende waarden een rol spelen, die bovendien kunnen conflicteren, is het belangrijk om het werk te begrijpen vanuit de bedoeling en niet vanuit het

werkproces. Zo kan de afweging expliciet worden gemaakt, en waarden geprioriteerd. Erken daarvoor de complexiteit van vraagstukken: inventariseer welke verschillende invullingen van maatschappelijke meerwaarde én welke publieke waarden een rol spelen in de casus, en hoe je als team deze prioriteert in de afweging. Beslis op basis van deze prioritering welke actie ondernomen wordt en welk werkproces daar het meest passend voor is. Betrek in de afweging ook het perspectief van de burger.

Deelnemers van netwerken – en hun leidinggevend

Zie deelname aan een netwerk niet alleen als technische aangelegenheid waarin je je expertise inzet om een vaststaand doel te behalen. Voor leidinggevend geldt: geef medewerkers ruimte om te investeren in de netwerkrelaties. Verwacht geen snelle opbrengsten bij het werken aan een gezamenlijke opgave. Houd er rekening mee dat de organisatie soms grote offers (tijd, geld, personeel) moet maken ten bate van goede relaties met partners. Voor leden van netwerken geldt: sta regelmatig stil bij de vraag *waar* je gezamenlijk naartoe werkt en check hoe andere netwerkliden er tegenaan kijken. Wees je ervan van dat andere leden anders naar de opgave kijken. Stel vragen, toon interesse in de organisatie(s) van andere leden en wees open om ook te vertellen over de eigen organisatie en de wettelijke afwegingskaders die gebruikt worden. Leg bewust het eigen idee van ‘de bedoeling’ neer. Ontstaat er een conflict? Bespreek op welke verschillende manieren ernaar gekeken wordt en wat er scheelt. Doe dit zonder waardeoordeel. Probeer in het oog te houden wat de overeenkomsten zijn, namelijk de gezamenlijke opgave.

Stimuleer het expliciteren van de bedoeling middels leiderschapsgedrag

Er worden veel verschillende leiderschapsgedragingen getoond bij werken volgens de bedoeling, van het plannen van taken en werkzaamheden tot het netwerken met andere organisaties om bepaalde zaken voor elkaar te krijgen (zie paragraaf 6.1). Al deze leiderschapsgedragingen dragen op hun eigen manier bij aan verschillende manieren van werken volgens de bedoeling. Er zijn echter ook leiderschapsgedragingen die het gesprek op gang brengen over de maatschappelijke meerwaarde en/of publieke waarden die een rol spelen bij de uitvoering van het werk. Met oog op de implicatie dat het belangrijk is om de bedoeling te bespreken en te expliciteren, is de tweede implicatie die uit dit onderzoek naar voren

komt: toon, ontwikkel en stimuleer het leiderschapsgedrag dat het gesprek op gang brengt over de bedoeling.

In de categorie **taakgericht leiderschap** is de leiderschapsgedraging **monitoren** in dit kader van bijzonder belang. Het monitoren van het *effect* van regels dan wel het monitoren van de *kwaliteit van het werk* zorgt ervoor dat maatschappelijke effect van het werk geadresseerd wordt en eventuele knelpunten en waardenconflicten geëxpliciteerd worden. In netwerken is met name het **verduidelijken** van verantwoordelijkheden van netwerkleden ten aanzien van het bespreken van de maatschappelijke opgave van belang, zodat duidelijk is wie welke taken ten aanzien van de opgave op zich neemt.

In de categorie **relatiegericht leiderschap** zijn de leiderschapsgedragingen **ondersteunen** en **empoweren** belangrijk. Ondersteunen helpt medewerkers in het omgaan met moeilijke beslissingen en aangrijpende casuïstiek. Empoweren stelt medewerkers in staat zelfstandig beslissingen te nemen en afwegingen te maken. Voor netwerken geldt dat het opbouwen van een gemeenschappelijke netwerkidentiteit van belang is om een gezamenlijke opgave aan te pakken. De netwerkidentiteit kan gebruikt worden als afwegingskader om oplossingen te toetsen.

In de categorie **verandergericht leiderschap** dragen **verandering bepleiten** en **collectief leren aanmoedigen** bij aan het op gang brengen van het gesprek over werken volgens de bedoeling. Door verandering te bepleiten wordt expliciet gemaakt dat er aan een bepaalde belangrijke waarde of doelgroep geen recht wordt gedaan of wordt een knelpunt blootgelegd tussen verschillende bedoelingen. Dit is een aanleiding om te bespreken of de ingezette gang van zaken wel 'volgens de bedoeling' is. Managers kunnen met hun medewerkers in gesprek gaan over de verhouding tussen hun dagelijkse werkzaamheden met de bedoeling zoals deze op centraal niveau opgesteld is. Zo ontstaat er een vertaalslag tussen 'de bedoeling' op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Collectief leren aanmoedigen is in alle drie de lijnen van groot belang. Binnen teams en netwerken kunnen casus-overleggen of intervisiegroepen helpen om waarden en afwegingskaders te expliciteren.

In de categorie **extern gericht leiderschap** zijn **netwerken** en **extern monitoren** van belang om relevante expertise over de opgave te verzamelen en maatschappelijke opgaven in kaart te brengen.

Erken leiderschap van medewerkers zonder formele leiderschapspositie

Er zijn verschillende leiderschapsgedragingen op verschillende plekken in de organisatie te zien. Denk bij leiderschapsontwikkeling daarom niet alleen aan formele leiderschapsfuncties, maar aan alle lagen binnen de organisatie.

Managers

Herken en erken het leiderschap van uitvoerend medewerkers

Het is belangrijk om het leiderschap van uitvoerend medewerkers te herkennen en erkennen, ook in termen van leiderschapsgedrag, omdat leiderschap in de uitvoering steeds belangrijker wordt met oog op de complexiteit van de afweging die wordt gemaakt. Voor het topmanagement is het belangrijk om een visie uit te dragen over het werken volgens de bedoeling, en binnen de organisatie ruimte te maken om te leren en fouten te maken. Midden- en lagere managers kunnen helderheid scheppen over de bedoeling, en een vertaalslag maken: laat medewerkers zien hoe zij met iedere handeling bijdragen aan het hogere doel van de organisatie. Specifiek voor managers lager in de organisatie geldt: geef extra aandacht aan uitvoerend medewerkers, om ze te stimuleren om bedoelingscasuïstiek op te pakken, ze autonomie te geven, maar tegelijkertijd support te bieden bij lastige keuzes.

Medewerkers

Wees bewust van je eigen leiderschapsgedrag

Ook uitvoerend medewerkers tonen leiderschapsgedrag. Er zijn vier typen leiderschapsgedragingen die elk op hun eigen manier een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van één of meer waarden. Immers: verschillende (invullingen van) leiderschapsgedragingen dragen bij aan verschillende werkprocessen waarmee maatschappelijke (meer)waarde wordt gecreëerd. Zo draagt het monitoren van eenduidige toepassing van regels bij aan het realiseren van de waarde gelijkheid en draagt het monitoren van het effect van regels bij aan het bepleiten van verandering in casuïstiek waar regels niet-gewenste effecten hebben.

Wees daarom bewust van je eigen leiderschapsgedrag en hoe dat bijdraagt aan de bedoe-
ling.

Netwerkliden

Gebruik relatiegericht en extern gericht leiderschapsgedrag

Netwerkliden kunnen relatiegerichte gedragingen (ondersteunen, erkennen, empoweren), verandergerichte gedragingen (verandering bepleiten), en extern gerichte gedragingen (netwerken, omgeving monitoren, vertegenwoordigen) uiten zonder daarvoor formeel gezien leiding te hebben in het netwerk. Voor managers van medewerkers die aan netwerken deelnemen: selecteer de juiste deelnemers om leiderschap te kunnen tonen in netwerk. Kies medewerkers met inhoudelijke expertise én potentie om samen te werken. Een hogere investering (personeel, budget) vergroot de kans van jouw organisatie om leiderschap uit te oefenen in het netwerk.



DANKWOORD

Het onderzoeksteam wil graag een aantal personen en organisaties hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Ten eerste bedanken wij de partnerorganisaties van het programma ‘Verder met publiek leiderschap’: Algemene Bestuursdienst, Sociale Verzekeringsbank, Nationale Politie, Ministerie van Justitie en Veiligheid (i.h.b. Immigratie- en Naturalisatiedienst, Dienst Justitiële Inrichtingen), Belastingdienst, Gemeente Leiden en Gemeente Den Haag. De partnerorganisaties hebben naast een subsidiebijdrage een grote bijdrage geleverd aan dit project door hun onderzoeksbehoefte(n) kenbaar te maken en ons toegang te geven tot onderzoeksdata.

Ten tweede bedanken wij graag de leden van de projectcommissie voor het bewaken van de voortgang van dit onderzoek: Eeke Dijkstra (Sociale Verzekeringsbank), Jan Nap (Nationale Politie), Joyce Corver en Lotte Klumper (Dienst Justitiële Inrichtingen), Monique Verhaag (Immigratie- en Naturalisatiedienst), Wim Blok (Gemeente Leiden) en Rudmer de Vries (Gemeente Den Haag).

Onze bijzondere dank gaat uit naar alle deelnemers van het onderzoek - de respondenten van Gemeente Leiden, Dienst Justitiële Inrichtingen, Sociale Verzekeringsbank, Nationale Politie en hun externe partners. Ook alle medewerkers van de betrokken casus-organisaties die ons in contact hebben gebracht met de respondenten willen wij hartelijk bedanken.

Tenslotte bedanken wij onze collega Suzanne Kolvoort voor haar ondersteuning aan dit onderzoek.

Den Haag, juni 2021

Moniek, Johan Jan, Lara, Sandra en Ben

LITERATUURLIJST

- Auditdienst Rijk. (2018). *Onderzoeksrapport opgavegericht werken bij IenW 2018*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/04/29/onderzoeksrapport-opgavegericht-werken-bij-ienw-2018/lenw+2019-0000072093+Onderzoeksrapport+Opgavegericht+werken+bij+IenW.pdf>.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Barry, D. (1991). Managing the bossless team: Lessons in distributed leadership. *Organizational Dynamics*, 20(1), 31-47.
- Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.
- Benington, J. (2009). Creating the Public In Order To Create Public Value? *International Journal of Public Administration: Public Value*, 32(3-4), 232-249.
- Bryson, J. M., Crosby, B.C., & Bloomberg, L. (Eds.). (2015). *Public value and public administration*. Georgetown University Press.
- Burns, J.M. (1978). *Leadership*. New York, NY: Harper & Row.
- Carson, J.B., Tesluk, P.E., & Marrone, J. A. (2007). Shared leadership in teams: An investigation of antecedent conditions and performance. *Academy of management Journal*, 50(5), 1217-1234.
- Crosby, B.C., & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The leadership quarterly*, 21(2), 211-230.
- Crosby, B.C., & Bryson, J. M. (2018). Why leadership of public leadership research matters: and what to do about it. *Public Management Review*, 20(9), 1265-1286.
- Dienst Justitiële Inrichtingen. (2021). Toekomst Justitiële Jeugd. Geraadpleegd van: <https://www.dji.nl/toekomst-justitiele-jeugd>.
- Dionne, S.D., Sayama, H., Hao, C., & Bush, B.I. (2010). The role of leadership in shared mental model convergence and team performance improvement: An agent-based computational model. *The Leadership Quarterly*, 21(6), 1035-1049.
- Edmondson, A.C., & Harvey, J.F. (2017). *Extreme teaming: lessons in complex, cross-sector leadership*. Emerald Group Publishing.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.
- Feldman, M.S., Khademian, A. M., Ingram, H., & Schneider, A. S. (2006). Ways of knowing and inclusive management practices. *Public Administration Review*, 66, 89-99.
- Friedland, Roger and Alford, R. Robert. 1991. 'Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions,' in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, pp. 232–263. Chicago: University of Chicago Press.
- Greenfield, D., Braithwaite, J., Pawsey, M., Johnson, B., & Robinson, M. (2009). Distributed leadership to mobilise capacity for accreditation research. *Journal of Health Organisation and Management*, 23(2), 255-267.
- Groeneveld, S.M. (2019). Balanceren en experimenteren. Wetenschap en praktijk van publiek management. *Bestuurskunde*, 28(2), 67-74.
- Gronn, P. (2002). Distributed leadership as a unit of analysis. *The leadership quarterly*, 13(4), 423-451.
- Hardy, C., Lawrence, T.B., & Grant, D. (2005). Discourse and collaboration: The role of conversations and collective identity. *Academy of management review*, 30(1), 58-77.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19, 670-685.
- Hartley, J., Parker, S., & Beashel, J. (2018). Leading and recognizing public value. *Public Administration*, 97(2), 264-278.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Holyoak, K.J. (1984). Mental models in problem solving. Pp. 193-218 in J. R. Anderson & S. M. Kosslyn (Eds.), *Tutorials in learning and memory*. New York: W. H. Freeman and Company.
- Human, S., & Provan, K. (2000). Legitimacy building in the evolution of small-firm multilateral networks: A comparative study of success and demise. *Administrative Science Quarterly*, 45(2), 327-365.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. New York: Routledge.

- Kuipers, B.S, Higgs, M.J, Kickert, W.J.M, Tummers, L.G, Grandia, J, & van der Voet, J. (2013). The management of change in public organisations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1–20. doi:10.1111/padm.12040.
- Kuipers, B.S, Higgs, M.J, (2021). Leadership and the salience of purpose in organisations (working paper) .
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management*. New York: The Free Press.
- Morse, R.S. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 231-245.
- Öberg, C. (2016). What creates a collaboration-level identity?. *Journal of Business Research*, 69(9), 3220-3230.
- Provan, K., & Kenis, P. (2005). Modes of network governance and implications for public network management. Paper presented at the Eighth National Public Management Research Conference, Los Angeles, Sept. 29-Oct. 1.
- Raaphorst N.J. (2021), Administrative justice in street-level decision making: equal treatment and responsiveness. In: Tomlinson, J., Thomas, R., Hertogh, M., Kirkham, R. (red.) *The Oxford Handbook of Administrative Justice*: Oxford University Press, 1-30.
- Schmidt, J.E.T., Kuipers, B.S., Groeneveld, S.M., Fraussen, B., Ashikali, T., Laterveer, H. & Slooff, A. (2019). Publiek leiderschap en maatschappelijke meerwaarde (Public Administration, Faculty of Governance and Global Affairs, Leiden University). The Hague: Leiden Leadership Centre. Geraadpleegd op https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/80369/Eindrapport_Publiek_leiderschap_en_maatschappelijke_meerwaarde.pdf?sequence=1.
- Spillane, J.P. (2012). *Distributed leadership* (Vol. 4). John Wiley & Sons.
- Stoker, J. & Rink, F. (2015). De faal- en slaagfactoren voor leiderschap binnen toezichthouders. *Tijdschrift voor Toezicht*, 6(2), 37-43.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020). Ongekend Onrecht. Verslag – Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag. Geraadpleegd van: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_onderzoekingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2021). Klem Tussen Balie en Beleid. Rapport – Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. Geraadpleegd van: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf.
- Ulhøi, J.P., & Müller, S. (2014). Mapping the landscape of shared leadership: A review and synthesis. *International Journal of Leadership Studies*, 8(2), 66-87.
- Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., Van Gerven, O.I., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: nsob.
- VNG. (2020). Integraal werken. Geraadpleegd van: <https://vng.nl/artikelen/integraal-werken>.
- Yukl, G. (2006). *Leadership in organizations* (6th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Yukl, G. (2012). Effective leadership behavior: What we know and what questions need more attention. *Academy of Management Perspectives*, 26(4), 66-85.

BIJLAGE I: LEIDERSCHAPSGEDRAGINGEN

In onderstaande tabel zijn de verschillende leiderschapsgedragingen van de taxonomie door Yukl (2012) opgenomen in een vertaling van Stoker & Rink (2015).

Categorie	Gedraging	Beschrijving
Taakgericht	<i>Plannen</i>	Doelen en prioriteiten stellen, taken en verantwoordelijkheden verdelen, activiteiten inroosteren, middelen verdelen.
	<i>Verduidelijken</i>	Taken en verantwoordelijkheden verduidelijken, doelen, prioriteiten en deadlines communiceren, regels, procedures en standaarden uitleggen.
	<i>Monitoren</i>	Beoordelen of taken worden opgevolgd, er voortgang is, en of taken goed worden uitgevoerd.
	<i>Problemen oplossen</i>	Problemen identificeren; oorzaken in kaart brengen en instructies geven om problemen aan te pakken.
Relatiegericht	<i>Ondersteunen</i>	Constructieve relaties opbouwen, betrokkenheid tonen bij behoeften en gevoelens, luisteren, ondersteunen en aanmoedigen bij moeilijke taken, vertrouwen uitspreken.
	<i>Ontwikkelen</i>	Vaardigheden en zelfvertrouwen vergroten. Faciliteren van persoonlijke groei door adviseren en informeren over kansen.
	<i>Erkennen</i>	Waardering uiten, prestaties van collega's erkennen.
	<i>Empoweren</i>	Medewerkers autonomie geven om beslissingen te nemen. Anderen consulteren voor ideeën en suggesties.
Verandergericht	<i>Verandering bepleiten</i>	Uitleg geven over de noodzaak van verandering. Bewustzijn en urgentie creëren.
	<i>Visie hebben</i>	Een duidelijke, aantrekkelijke visie presenteren op de toekomst.
	<i>Innovatie aanmoedigen</i>	Met nieuwe ideeën experimenteren, ruimte geven aan meerdere perspectieven, veilig klimaat creëren voor nieuwe ideeën. Middelen vrijmaken voor innovatie.
	<i>Collectief leren aanmoedigen</i>	Aanmoedigen van leren door middel van gezamenlijke activiteiten en het aantrekken van kennis van buitenaf.
Extern gericht	<i>Netwerken</i>	Relaties onderhouden met externen. Relevante externe activiteiten bijwonen, zoals conferenties.
	<i>Omgeving monitoren</i>	Relevante ontwikkelingen en veranderingen in de externe omgeving bijhouden; mogelijke dreigingen en kansen identificeren.
	<i>Vertegenwoordigen</i>	Namens de organisatie optreden, lobbyen voor middelen, promoten van de organisatie.

BIJLAGE II: LEIDERSCHAPSGEDRAGINGEN IN NETWERKEN

In onderstaande tabel zijn de verschillende leiderschapsgedragingen in netwerken opgenomen.

	Netwerk Ruimtelijke Ordening	Kleinschalige Voorziening Jeugd	Werkgroep Personen Onbegrepen Gedrag
Taakgericht			
<i>Plannen</i>	Leiderorganisatie 1	NAO projectleider	NAO projectleider
<i>Verduidelijken</i>	Leiderorganisatie 1	NAO projectleider	NAO projectleider
<i>Monitoren</i>	Leiderorganisatie 1	NAO projectleider	NAO projectleider
<i>Problemen oplossen</i>	Leiderorganisatie 1		
Relatiegericht			
<i>Ondersteunen</i>	Leiderorganisatie 1	Allen	Netwerklid
<i>Ontwikkelen</i>	Leiderorganisatie 1	Netwerklid	
<i>Erkennen</i>	Leiderorganisatie 1		Netwerklid
<i>Empoweren</i>	Leiderorganisatie 1		
<i>Vragen stellen</i>		Netwerkliden	Netwerkliden
<i>Tonen kwetsbaarheid en emotie*</i>		Netwerkliden	Netwerkliden
<i>Aangeven van grenzen*</i>		Netwerkliden	Netwerkliden
<i>Gemeenschappelijke identiteit/waarden benadrukken*</i>	Leiderorganisatie (allen)		
Verandergericht			
<i>Verandering bepleiten</i>	Leiderorganisatie 2	Netwerklid	
<i>Visie hebben</i>	Leiderorganisatie 2	Netwerklid	
<i>Innovatie aanmoedigen</i>	Leiderorganisatie 2		
<i>Collectief leren aanmoedigen</i>	Leiderorganisatie (allen)		
<i>Benadrukken maatschappelijk doel*</i>	Netwerkliden	Netwerklid	Netwerklid
<i>Gezamenlijke besluitvorming faciliteren*</i>		Netwerkliden	
Extern gericht			
<i>Netwerken</i>	Leiderorganisatie 1, 2 en 3		
<i>Omgeving monitoren</i>	Leiderorganisatie 2,3		NAO projectleider, Leiderorganisatie
<i>Vertegenwoordigen</i>	Leiderorganisatie 1, 2	NAO projectleider; leiderorganisatie; Allen	NAO projectleider; Allen

* Deze leiderschapsgedragingen in netwerken zijn gevonden in aanvulling op de gedragingen van Yukl (2012).



BIJLAGE III: OVER HET LEIDEN LEADERSHIP CENTRE

Leiden Leadership Centre

Advancing Public Leadership, Together

Het Leiden Leadership Centre (LLC) van de Universiteit Leiden is een platform voor onderzoek en onderwijs op het gebied van publiek leiderschap, gevestigd in Den Haag. Ons doel is het bevorderen van de kennis en ontwikkeling van publiek leiderschap te bevorderen zowel in wetenschap als in praktijk.

In samenwerking met een interdisciplinaire en diverse groep wetenschappers, professionals en studenten werkt het LLC op het snijvlak tussen theorie en praktijk om samen publiek leiderschap succesvol richting te geven. Dit doen wij vanuit een gezamenlijke aanpak – omdat leiderschap een proces is waarvan wij allemaal deel uitmaken.

In deze benadering onderscheiden wij ons door het

- *Verbinden* van wetenschap en praktijk
- *Bij elkaar brengen* van mensen en perspectieven
- *Onderscheiden* in wetenschappelijk onderzoek
- *Ontwikkelen* van de publieke leiders van vandaag en morgen
- *Creëren* van maatschappelijke meerwaarde

Onderzoeksprogramma ‘Verder met publiek leiderschap’

Het Leiden Leadership Centre van de Universiteit Leiden en verschillende publieke organisaties werken in het programma ‘Verder met publiek leiderschap’ samen om leiderschap te onderzoeken en verder te ontwikkelen. Door middel van onderzoek en activiteiten (leergroepen, seminars) worden wetenschap en praktijk met elkaar verbonden. Zo wordt leiderschapsontwikkeling evidence-based en wetenschappelijk onderzoek praktisch relevant. Deze rapportage maakt deel uit van een serie onderzoeksprojecten die in het programma ‘Verder met publiek leiderschap’ worden uitgevoerd.

 www.universiteitleiden.nl/leidenleadershipcentre

 www.linkedin.com/company/leiden-leadership-centre

 @LeadershipLU

 LLC@fgga.leidenuniv.nl



**Universiteit
Leiden**

Leiden Leadership Centre

Advancing Public Leadership, *Together*