



Universiteit Utrecht



Verbindend leiderschap

USBO
advies

Een onderzoek naar waardevol leiderschap in het lokaal bestuur, in tijden van maatschappelijke verwachtingen, prestatiedruk en schaarste

Eindrapport

Maart 2018

Verbindend leiderschap

Een onderzoek naar waardevol leiderschap in het lokaal bestuur, in tijden van maatschappelijke verwachtingen, prestatiedruk en schaarste

Erik-Jan van Dorp MSc
Tom Overmans MA
Dr Karin Geuijen
&
Prof.dr Mirko Noordegraaf
Prof.dr Paul 't Hart



Inleiding	9
De interventiefuik	9
Onderzoeksvragen	11
Voor wie is dit rapport bedoeld	11
Leeswijzer	11
Deel I	
Analysekader	13
Perspectieven op goed bestuur	13
Public value management	14
Lokaal leiderschap	17
Lokaal leiderschap in turbulente tijden	19
Deel II	
Lokaal leiderschap in de praktijk	23
Filosofisch leiderschap	23
Operationeel leiderschap	27
Politiek leiderschap	31
Verbindend leiderschap	34
Deel III	
Conclusie	41
Lokaal leiderschap in turbulente tijden	41
Perspectief: de toekomst van lokaal leiderschap	43
Aanbevelingen	45
Bijlage I	
Methodologische verantwoording	47
Bijlage II	
Referenties	49
Bijlage III	
Over de auteurs	53

Samenvatting

Verbindend leiderschap

Dit onderzoeksrapport bestaat uit drie delen. In de inleiding introduceren wij de ‘interventiefuik’ uiteen – het ervaren gevoel dat lokale leiders steeds meer verwachtingen moeten waarmaken met steeds minder middelen tot hun beschikking. In Deel 1 zetten wij vervolgens vier ideaaltypische perspectieven op lokaal leiderschap uiteen (filosofisch, operationeel, politiek en verbindend leiderschap). In Deel 2 leggen we deze ideaaltypen naast enkele praktijkvoorbeelden en laten we zien hoe lokaal leiderschap er in de gemeentelijke praktijk uit ziet. In Deel 3 concluderen we dat ‘verbindend leiderschap’ het meest vruchtbare perspectief op leiderschap voor de toekomst is en doen we aanbevelingen.

Inleiding

De situatie waarin lokale leiders enerzijds meer complexe problemen moeten oplossen en meer prestatieverwachtingen moeten waarmaken in een context die veranderlijk en ambigu is en anderzijds minder middelen tot hun beschikking hebben is eerder de ‘*interventiefuik*’ genoemd. In deze fuik wordt er van twee kanten aan lokale leiders getrokken door ingrijpende trends. De fuik is enerzijds financieel-economisch omdat er minder middelen beschikbaar zijn. Anderzijds is zij politiek-cultureel, omdat voorkeuren en verwachtingen van politici en burgers luider en doortastender zijn. Door de effecten van de financiële crisis is de ‘interventiefuik’ de afgelopen jaren meer dan ooit aanwezig.

De onderzoeksvragen zijn:

1. Op welke wijze hebben het gewijzigde takenpakket en het ombuigingsbeleid nieuwe uitdagingen en prikkels voor lokaal publiek leiderschap gecreëerd?
2. Waren de formele lokale bestuurlijke en ambtelijke leiders (burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen) in staat om aan de nieuwe randvoorwaarden te voldoen met behulp

van hun bestaande palet aan stijlen en repertoires, of bleek er behoefte aan een nieuwe typen en vormen van lokaal leiderschap? Zo ja, wat zijn de kenmerken van dit type leider?

3. Wat voor leiderschapsrollen en –repertoires bevorderen succesvolle publieke waarde creatie op lokaal niveau? Welke gezagsdragers en andere partijen blijken in de praktijk deze rollen te kunnen vervullen, al dan niet in onderlinge samenwerking?
4. Welke aanbevelingen voor de vorming, ontwikkeling en ondersteuning van lokaal politiek-bestuurlijk en ambtelijk leiderschap kunnen uit voorgaande analyses worden afgeleid?

Deel 1: analysekader

Public Value Management

In dit rapport verkennen wij de waarde van *Public Value Management*: door veel mensen omschreven als meest bruikbare heuristiek om publiek management en leiderschap in deze tijd te duiden. Hoogleraar Mark Moore geeft aan dat (lokale) leiders drie zaken moeten organiseren om maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Zij moeten (1) een publieke waardepropositie formuleren, (2) daar legitimiteit en steun voor organiseren en dan vervolgens (3) operationele capaciteit generen om aan de belofte te voldoen. Moore vat dit samen in een visuele ‘strategische driehoek’.

Lokaal leiderschap

In dit rapport hanteren we een functioneel perspectief op lokaal leiderschap. Dat betekent dat we kijken naar leiderschap als *functie*. In dit perspectief is leiderschap een repertoire van relationele vaardigheden die worden ontplooid in samenhang met anderen om een bepaald doel te verwezenlijken binnen de institutionele omgeving waarbinnen zij opereren. Vijf belangrijke dimensies zijn: aandacht, toewijding, conflictmanagement, retoriek & performance en timing & geduld.

Vier typen lokaal leiderschap

De strategische driehoek suggereert dat er verschillende aandachtsgebieden zijn waarop leiders kunnen focussen. Geïnspireerd door de strategische driehoek onderscheiden we vier aandachtsgebieden van lokaal leiderschap:

- 1) *Filosofisch leiderschap*, dat primair gericht is op de publieke waarde propositie,
- 2) *Politiek leiderschap*, dat primair gericht is op legitimiteit en steun,
- 3) *Operationeel leiderschap*, dat primair gericht is op operationele capaciteit, en

- 4) *Verbindend leiderschap*, dat gericht is op de 'lijnen' die de domeinen van de strategische driehoek verbinden.

Deel 2: Lokaal leiderschap in de praktijk

In deel 2 hebben we op basis van 13 interviews met lokale leiders (burgemeester, wethouders, gemeentesecretarissen, directeuren, griffier) praktijkvoorbeelden van lokaal leiderschap opgehaald en deze naast de ideaaltypen van Deel 1 gelegd. We hebben deze voorbeelden opgehaald in Zwolle (nadruk op operationeel leiderschap); Zeist (nadruk op politiek leiderschap); Haarlemmermeer (nadruk op filosofisch leiderschap) en Utrecht (nadruk op verbindend leiderschap). Deel 2 mondt uit in de overzichtelijk Tabel 2 met een kernachtige karakterisering van lokaal leiderschap.

Deel 3: Conclusie

Wij denken dat het *Public Value Management* (PVM) paradigma – dat overigens in academische kringen in toenemende mate wordt beschouwd als opvolger van NPM – een bruikbaar heuristisch instrument is om lokaal leiderschap op een betekenisvolle manier te duiden en verder te ontwikkelen. In dit rapport (zie tabel 2) doen we een eerste poging om de kerndimensies van leiderschap (aandacht, toewijding, conflictmanagement, retoriek en *performance*, en geduld en timing) te concretiseren voor de praktijk van lokale leiders. Soms kennen de respondenten de 'strategische driehoek' expliciet, in andere gevallen herkennen ze de filosofische, politieke en operationele kanten van hun werk.

Concluderend formuleren we vijf lessen voor het lokale leiderschap van de nabije toekomst:

1. Lokaal leiderschap is gericht op netwerken
2. Lokaal leiderschap is gedistribueerd
3. Lokaal leiderschap is georiënteerd op netwerken
4. Lokaal leiderschap is niet lokaal
5. Lokaal leiderschap is niet zonder risico

Aanbevelingen

Wij geven het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de volgende aanbevelingen mee:

- De gesprekken met lokale leiders geven aan dat het paradigma van *New Public Management* aan relevantie inboet. Men zoekt naar nieuwe kaders waarbinnen men kan

denken en doen. In een strategische verkenning kan BZK 'Public Value Management' en de strategische driehoek van Mark Moore als nieuwe leidraad aanhouden.

- De ervaren complexiteit en snelheid van het politieke systeem en de maatschappelijke opgaven vragen om een wendbaar en vindingrijk bestuur en ambtelijke organisatie. Communiceer en verdedig 'verbindend leiderschap' en de vijf onderliggende dimensies als handvat voor lokale leiders in de 21^e eeuw.
- Leg bij het opleiden, onderzoeken en toerusten van lokale leiders en in gesprek met hen de nadruk op het multi-level karakter van 'lokaal leiderschap'. Door op verschillende schaalniveaus te kunnen makelen en schakelen kunnen leiders iets voor elkaar krijgen op het lokale niveau.
- En marge van de gesprekken geven de gesprekspartners aan dat ze de interesse en betrokkenheid van BZK zeer op prijs stellen. Investeer in goede banden tussen het Rijk en de mede-overheden, specifiek door kennisuitwisseling. ■

Inleiding

DE INTERVENTIEFUIK

De Studiegroep Openbaar Bestuur (SOB, 2016) observeert in het rapport *Maak Verschil* dat het openbaar bestuur 'mensenwerk' is. Deze mensen – bestuurders, politici, ambtenaren – geven vorm en richting aan het openbaar bestuur. De manier waarop zij dat doen, doet ertoe. Zo hebben wethouders en de gemeenteraad invloed op de besluiten die er worden genomen in een bepaalde gemeente. Weer andere mensen spelen een rol in de uitvoering van beleid, zoals het verlenen van jeugdzorg, het verschaffen van paspoorten of het onderhouden van het stadspark.

Lokale leiders – denk aan burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en griffiers, maar ook aan meer informele leiders in een gemeente zoals project- en programmamanagers – hebben echter geen gemakkelijke opgave. Het krachtenveld waarin zij opereren is niet eendimensionaal, maar complex, vertakt en beweeglijk. Lokale leiders hebben te maken met meerdere ingrijpende ontwikkelingen tegelijkertijd (zie 't Hart et al., 2016; Karsten, Schaap & Verheul, 2010). Het Nederlandse model van publiek leiderschap stond tot aan 1970 voor het organiseren van gesmeerde processen in bestuurlijke achterkamers en Weberiaanse verhoudingen op het stadhuis. De politiek was aan zet, het ambtelijk apparaat volgzzaam. Later, in de periode tot aan 2000, werd de focus verlegd naar meer transparantie, verantwoording en de introductie van marktwerking. Naarmate meer partijen betrokken raakten bij het verlenen van publieke diensten, ontstonden andere verwachtingen aangaande en veranderende behoeften aan leiderschap. Sinds de eeuwwisseling wordt aanhoudende turbulentie in de samenleving breed herkend ('t Hart, 2014a). Met de dualisering van de gemeentelijke politiek werd er voorgesorteerd op scherpere verhoudingen en betere controle op het college van burgemeester en wethouders. Leiders moeten nu hun weg vinden in een stroomversnelling van agendavraagstukken, afnemend gezag, electorale volatiliteit en zowel zeer korte als lange tijdshorizonten ('t Hart et al., 2016).

Lokale leiders hebben in de turbulente netwerksamenleving te maken met veranderende financiële omstandigheden, gewijzigde taken en publieke en politieke verwachtingen. De trans-Atlantische financiële crisis had haar weerslag op gemeenten waardoor er grote begrotingstekorten ontstonden (Allers, 2009). Gemeentelijke begrotingstekorten ontstonden vooral door kortingen op het Gemeentefonds, afschrijvingen op grondposities, toenemende kosten voor dienstverlening en lagere opbrengsten uit deelnemingen (Overmans, 2017). Naast de financiële spanningen hadden de drie decentralisaties in het sociaal domein veel impact op de taken en verwachtingen van deze lokale leiders, en brachten tegelijkertijd ook nieuwe financiële randvoorwaarden met zich mee. Dat de omvang van het Gemeentefonds sinds 2010 is

toegenomen, ondanks de forse bezuinigingen door de Rijksoverheid, onderstreept de impact van de decentralisatie op gemeenten.

Naast de financieel-economische en organisatorische uitdagingen staan lokale leiders ten tweede ook voor sociaal-culturele uitdagingen. Het maatschappelijk onbehagen onder delen van de Nederlandse bevolking is een teken van grote verschuivingen en vertolkt het gevoel dat de achteruitgang van de samenleving onbeheersbaar en oncontroleerbaar is (Steur et al., 2017). Van der Wal (2017) stelt dat de publieke leiders van de 21^e eeuw opereren in een 'VUCA' wereld — gekenmerkt door *volatility*, *uncertainty*, *complexity* en *ambiguity*. Veel van de opgaven waarvoor het openbaar bestuur staat, zijn grenzeloos. Denk bijvoorbeeld aan ondermijnende criminaliteit, migratie, klimaat of terrorisme. De opgaven moeten lokaal van een antwoord worden voorzien, maar zijn tegelijkertijd van nationaal belang en worden gevoed of beïnvloed door internationale partijen (publiek en privaat) en ontwikkelingen.

Ten derde is er een politieke uitdaging die effect heeft op lokale leiders. Steur et al. (2017) herkennen de uitholling van de politiek en (publieke) organisaties in de samenleving (zie ook Rhodes, 1994). 't Hart et al. (2016) noemen de verschuiving van 'input legitimiteit' naar 'output legitimiteit'. Waar politieke legitimiteit eerder rustte op periodieke verkiezingen, een deugdelijk proces en ambtsdragers met een mate van vanzelfsprekende autoriteit, telt nu enkel het resultaat. In een samenleving waar men de hoed in de hand nam voor bestuurders is het credo nu "*what have you done for us lately?*" en het gezag is *performatief* geworden ('t Hart, 2005; 2014a, p. 22). Het bereiken van resultaten is in deze tijd echter geen vanzelfsprekende, eenvoudige opgave. Het vergaren en behouden van legitimiteit is geen sinecure. Met electorale volatiliteit en de snelheid waarmee politiek gezag kan verdampen zijn lokale leiders, en met name de politieke ambtsdragers, gevoelig voor positieve en negatieve mediaberichtgeving.

Het is aan lokale leiders om hierin te sturen en het verschil te maken. Dit maakt hen van betekenis, maar ook kwetsbaar (Grotens, 2015). Van leiders wordt verwacht dat zij publieke waarde creëren door de juiste dingen op de juiste manier en het juiste moment te doen. Tegelijkertijd is de behoefte aan resultaten onverminderd hoog. Ook is er niet meer ruimte voor fouten, eerder minder. De nijpende situatie waarin lokale leiders enerzijds meer complexe problemen moeten oplossen en meer prestatieverwachtingen moeten waarmaken in een context die veranderlijk en ambigu is en anderzijds minder middelen tot hun beschikking hebben is eerder de 'interventiefuik' genoemd (Noordegraaf, 2004, 2015). In deze fuik wordt er van twee kanten aan lokale leiders getrokken door ingrijpende trends. De fuik is enerzijds financieel-economisch omdat er minder middelen beschikbaar zijn. Anderzijds is zij politiek-cultureel, omdat voorkeuren en verwachtingen van politici en burgers luider en doortastender zijn. Door de effecten van de financiële crisis is de 'interventiefuik' de afgelopen jaren meer dan ooit aanwezig (Overmans & Noordegraaf, 2014).

ONDERZOEKSVRAGEN

Dit onderzoeksrapport gaat over lokaal leiderschap. Aan de hand van vier praktijkverhalen bekijken we hoe lokaal leiderschap zich heeft ontwikkeld tegen de achtergrond van het veranderende lokale klimaat. Deze studie bestudeert lokaal leiderschap vanuit het perspectief van *Public Value Management* (Moore 1995, 2013). De volgende deelvragen geven richting aan het onderzoek:

1. Op welke wijze hebben het gewijzigde takenpakket en het ombuigingsbeleid nieuwe uitdagingen en prikkels voor lokaal publiek leiderschap gecreëerd?
2. Waren de formele lokale bestuurlijke en ambtelijke leiders (burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen) in staat om aan de nieuwe randvoorwaarden te voldoen met behulp van hun bestaande palet aan stijlen en repertoires, of bleek er behoefte aan een nieuwe typen en vormen van lokaal leiderschap? Zo ja, wat zijn de kenmerken van dit type leider?
3. Wat voor leiderschapsrollen en -repertoires bevorderen succesvolle publieke waarde creatie op lokaal niveau? Welke gezagsdragers en andere partijen blijken in de praktijk deze rollen te kunnen vervullen, al dan niet in onderlinge samenwerking?
4. Welke aanbevelingen voor de vorming, ontwikkeling en ondersteuning van lokaal politiek-bestuurlijk en ambtelijk leiderschap kunnen uit voorgaande analyses worden afgeleid?

VOOR WIE IS DIT RAPPORT BEDOELD

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het ministerie wil de uitkomsten van dit onderzoek – evenals de uitkomsten van eerdere onderzoeken – gebruiken bij het formuleren van een visie op lokaal leiderschap in de 21^e eeuw.

Vanzelfsprekend is dit rapport ook waardevol voor (toekomstige) lokale leiders. Wij denken hierbij vooral aan burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen. Tegelijkertijd erkennen we dat lokaal leiderschap niet alleen belegd is binnen de gemeentelijke organisatie of de bestuursorganen, maar dat leiderschap veel breder en collectiever kan zijn. Zo wordt dit in toenemende mate vormgegeven in samenwerking met medeoverheden, publieke organisaties, maatschappelijk middenveld, ondernemers en inwoners.

LEESWIJZER

In deel 1 van dit rapport ontwikkelen we op basis van de recente literatuur over publiek leiderschap, publiek (financieel) management en lokaal bestuur, een analysekader dat richting geeft aan het bestuderen van lokale leiderschapspraktijken. In lijn met de *Public Value Management* theorie onderscheiden we vier aandachtsgebieden van lokaal leiderschap: *filosofisch*, *politiek*, *operationeel* en *verbindend leiderschap*. Gevoed door de verschijningsvormen in een aantal gemeenten, werken we deze aandachtsgebieden uit in vier praktijkverhalen. In deel 3 reflecteren we op de ontwikkelingen en uitingen van lokaal leiderschap en destilleren we handelingsopties

voor lokale leiders. In de bijlagen is meer informatie opgenomen over de opzet en uitvoering van het onderzoek.

Deel I

Analysekader

In dit deel van dit onderzoeksrapport zetten we allereerst het gedachtegoed over *Public Value Management* (PVM) uiteen. Vervolgens duiden we het concept lokaal leiderschap. Dit resulteert in een aanzet voor ‘verbindend lokaal leiderschap’. Ten slotte plaatsen we dit in de tijd en context van lokaal bestuur in Nederland anno 2007-2017.

PERSPECTIEVEN OP GOED BESTUUR

Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn er verschillende paradigma’s herkenbaar die het denken over goed openbaar bestuur vatten. Wij zetten drie paradigma’s uiteen: het traditionele Weberiaanse model, *New Public Management*, en het meer diffuse huidige denken over ‘goed bestuur’.

Old Public Administration (tot 1980)

Lange tijd was het paradigma dat overheden vooral georganiseerd waren rondom principes zoals rechtmatigheid, het gelijkheidsbeginsel en traditioneel legaal-rationeel gezag. De overheid functioneerde goed als er sprake was van rechtmatige uitgaven en gelijke behandeling van gelijke gevallen. Vernieuwing richtte zich binnen dit paradigma vooral op het vinden van wegen om de onderdelen van rechtmatigheid en legitimiteit te vergroten. Legitimiteit van het overheidsgezag ontstond door periodieke verkiezingen en de representatieve democratie. Het systeem werd gekenmerkt door verdeelde macht. De benoemde uitvoerende macht besloot en het ambtelijke apparaat voerde vervolgens uit. De burger stond in dit paradigma vooral aan het ontvangende eind en legitimeert op haar beurt de overheid weer door zuilgetrouw op een grote volkspartij te stemmen. Die partijen werkten geolied samen met ‘de polder’ in bestuurlijke achterkamers waardoor besluitvorming op basis van consensus plaatsvond en niemand voor verrassingen stond.

New Public Management (1980-2000)

Dit paradigma werd in de jaren tachtig opgevolgd door het idee van *New Public Management*. Dit idee van ‘run government like a business’ is vooral in Angelsaksische landen opgekomen onder Reagan en Thatcher, en werd in Nederland omarmd door de kabinetten Lubbers en de achtereenvolgende Paarse kabinetten. Het credo was dat de overheid moest ‘sturen, niet roeien’ en overheidsinstellingen zouden als een onderneming geleid moet worden (Osborne & Gaebler, 1992). Doelmatigheid en doeltreffendheid werden het richtinggevende kompas (Hood, 1991). Hoewel er wetenschappelijk veel kritiek werd geleverd op deze beweging (zie o.a. Denhardt & Denhardt, 2000) gingen steeds meer overheden hun burgers beschouwen als ‘klanten’ van publieke diensten. De dienstverlening van overheden werd meer competitief met het idee dat

'klanten van de overheid' meer waar voor hun geld kregen doordat financiële competitie de overheid zou transformeren tot *lean and mean business machines*. Dit paradigma leidde tot allerlei maatregelen zoals privatisering en publiek-private samenwerkingen.

Op zoek naar een nieuw paradigma (Sinds 2000)

Steeds meer bestuurskundigen en *practitioners* zijn ervan overtuigd dat het NPM-paradigma haar beste tijd heeft gehad. Er is meer en meer oog voor de verscheidenheid aan waarden in de publieke sector en men is minder overtuigd dat principes en praktijken uit de private sector één-op-één gekopieerd kunnen worden naar de publieke sector. De meningen verschillen echter over welk paradigma moet volgen op NPM. Onze huidige tijd wordt vooral gekenmerkt door aanhoudende turbulentie. Er wordt veel gevraagd van overheden, maar de manier waarop zij dit kan adresseren terwijl gezag en mogelijkheden niet vanzelfsprekend zijn blijft ongewis. Er is veel discussie over wat het nieuwe denkkader zou moeten zijn en bestuurders, ambtenaren en academici proberen de tijd te lezen. Niet alleen efficiëntie en rechtmatigheid staan centraal, maar ook het vakmanschap van bestuurders en ambtenaren (zie 't Hart, 2014a). Verschillende vormen van professionaliteit bieden mogelijk een richting (Noordegraaf, 2015).

Bij deze paradigmaverschuivingen geldt dat de verschuiving vooral een *stapeling* van paradigma's is. Toen NPM dominant werd was OPA nog steeds relevant. Waarden zoals rechtmatigheid (OPA) en efficiency (NPM) zijn ook nu nog steeds van kritiek belang. Dit verklaart dat de verwachtingen van lokale leiders eveneens opstapelen.

PUBLIC VALUE MANAGEMENT

In dit rapport verkennen wij de waarde van *Public Value Management* als paradigma van deze tijd. Door veel mensen omschreven als meest bruikbare heuristiek om publiek management en leiderschap te duiden (Moore, 2013). Een van de achterliggende vragen van dit onderzoek is om te verkennen of PVM inderdaad wordt gebruikt in de praktijk. Maar eerst de vraag: wat is het eigenlijk?

Sinds de jaren negentig wordt een nieuwe visie op sturing in het publieke domein ontwikkeld: *Public Value Management*, ofwel de focus leggen op het creëren van maatschappelijke (meer)waarde. Naamgever is Harvard hoogleraar Mark Moore, die in 1995 het boek '*Creating Public Value*' schreef. De kernboodschap is dat de focus van publieke organisaties moet liggen bij het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Wat die meerwaarde is, moet worden vastgesteld door uiteenlopende betrokken partijen. Ten eerste door politici. Zij worden gekozen door mensen die juist van politici verwachten dat zij lastige afwegingen maken en via politieke debatten tot besluiten komen. Waaraan moet het belastinggeld bijvoorbeeld besteed worden: aan jeugdzorg, aan ziekenhuizen, aan spoorwegen, aan criminaliteitsbestrijding? En hoeveel aan wat?

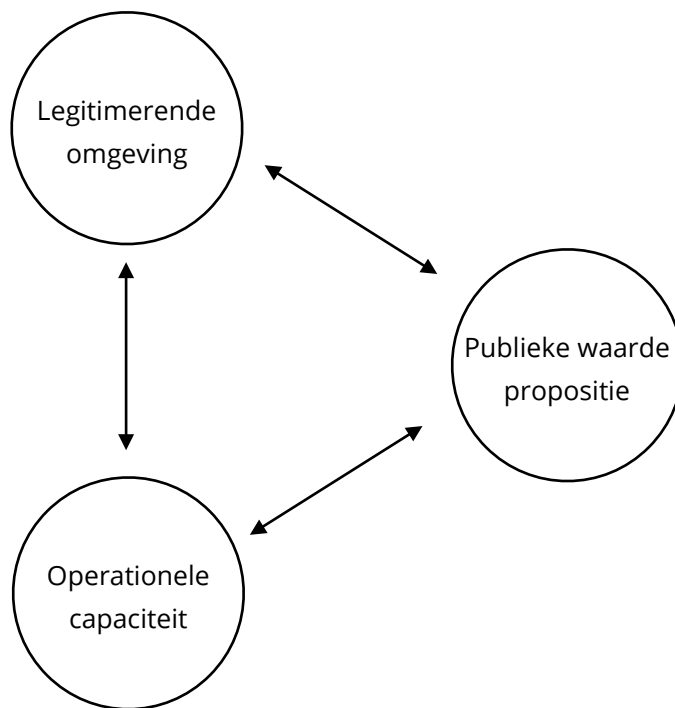
Het is duidelijk dat politici dit soort beslissingen niet alleen nemen. Zeker in een tijd waarin kiezers dan weer deze en dan weer die partij hun stem toevertrouwen. Er zijn allerlei belangrijke projecten

die bewoners direct aangaan en waar ze ook direct iets over te zeggen willen hebben: verbreden van snelwegen ten koste van een natuurgebied, invulling van openbare ruimte, of wel of niet een asielzoekerscentrum in de stad bijvoorbeeld. Ook voor publieke organisaties geldt dat zij moeten beslissen wat ze willen bereiken en waaraan ze prioriteit geven. Willen scholen bijvoorbeeld burgerzin bevorderen via maatschappelijke stages, cultuur stimuleren via het structureel aanbieden van theatercursussen, of excellentie in bètavakken mogelijk maken via samenwerking met een universiteit? Maar het is niet voldoende om als organisatie te bepalen welke impact je wil hebben. Gemeenten moet ook kunnen leveren. Men moet voldoende kennis in huis hebben, gekwalificeerde mensen, en genoeg middelen. Moore noemt dat 'operationele capaciteit'. En je hebt steun uit de omgeving nodig. Relevante partners, maar ook politici en burgers zijn onontbeerlijk. In Moore's woorden is dit de 'authorizing environment' of de legitimerende omgeving: de stakeholders en politieke besluitvormers waarvan de steun een noodzakelijke voorwaarde is om een project of programma doorgang te laten vinden.

En deze drie onderdelen zijn tegelijkertijd nodig, zegt Moore (1995). Als je een goed idee hebt en je relevante omgeving vindt het geweldig, maar je kunt het niet uitvoeren omdat je de kennis of de menskracht er niet voor hebt, dan ben je nergens. Als je een goed idee hebt en je hebt het ook zo georganiseerd dat er voldoende mensen, kennis en geld beschikbaar is, maar het lukt de wethouder niet om de Gemeenteraad of partners te overtuigen, is de kans op succes klein. Of, meer ironisch, als je de zaak intern prima op orde hebt en je hebt een groot draagvlak in de Gemeenteraad en gemeenschap, maar je hebt eigenlijk geen echt doel meer, dan is er al helemaal geen sprake van het creëren van maatschappelijke (meer)waarde.

Voortbouwend op decennia van onderzoek naar duurzame, effectieve en succesvolle publieke organisaties heeft Moore dit idee in een eenvoudig figuur samengebracht. Hiermee is in een oogopslag duidelijk aan welke onderdelen aandacht moet worden geschonken om maatschappelijke meerwaarde te kunnen creëren. En het is cruciaal dat alle bollen gelijktijdig op een hoger niveau moeten worden gebracht. *Public Value* Management gaat dus expliciet niet alleen over de 'waarde-propositie-bol' maar over alle drie de bollen tegelijkertijd. Het gaat om het managen van de gehele driehoek van drie bollen en de onmiskenbare spanningen daartussen. Het zal tevens helder zijn hoe moeilijk het is om dit te bewerkstelligen in de praktijk. In Moore's (1995) boek staan individuele publieke organisaties centraal. Het mag duidelijk zijn dat het nog creëren van publieke waarde nog complexer wordt op het moment dat organisaties in netwerken gaan samenwerken met andere stakeholders.

FIGUUR 1. Strategische driehoek (Moore, 1995)



Public Value Management verschilt op een aantal cruciale punten van *New Public Management* (Stoker 2006). Het belangrijkste verschil is de blijvende focus op de vraag: waartoe. Waartoe zetten we deze menskracht in voor deze taak? Hoe draagt dat bij aan onze missie? Dus op welke wijze creëert dit de maatschappelijke waarde die we willen creëren? Dit lijkt vanzelfsprekend. Toch blijkt volgens Stoker dat in de praktijk publieke organisaties voortdurend focussen op het *hoe*: hoe kunnen we deze organisatie zo goed mogelijk laten functioneren, welke instrumenten zijn daarvoor geschikt, hoe organiseren we de werkprocessen?

De waartoe-vraag is vrijwel nergens afwezig, maar verdwijnt wel vaker naar de achtergrond. Jaren van bedrijfsmatig en marktgericht werken, hebben gestimuleerd dat de focus op de hoe-vraag is komen te liggen (Stoker, 2006). Het gaat eerder om de organisatie-targets en om resultaten voor cliënten dan om de maatschappelijke doelen. Publieke organisaties, waaronder gemeenten, zijn te veel gericht geraakt op meetbare *output*, prestatiecontracten, klanttevredenheid en afrekenen. 'Operationele capaciteit', legitimiteit via 'klanten' en 'opdrachtgevers' staan centraal, in plaats van waarde (zie ook Moore, 2000; Benington & Moore, 2011). Het eenvoudige model van de 'strategische driehoek' kan helpen om ook aandacht te schenken aan de waarde propositie. Daarbij zijn twee aspecten belangrijk: ten eerste de stap van focus op het organiseren van rollen en taken naar focus op de maatschappelijke opgaven en vormen netwerken van betrokkenen ('systems thinking'). Ten tweede het verlaten van een enkelvoudige financiële, meetbare

benadering presteren naar een meer holistische benadering van kwaliteit, prestatie en verantwoording.

LOKAAL LEIDERSCHAP

Leiderschap is een even fascinerend als complex onderwerp. Het is lange tijd een 'besmet' onderwerp geweest en lokale leiders ervaren aarzeling om zichzelf zo te zien of te noemen (Karsten & Hendriks, 2017). Ideeën over leiderschap gaan al snel over succesvolle 'leiders' die veel dingen goed kunnen. De zogenaamde *Great Man Theory*. Er worden allerlei kwaliteiten en eigenschappen toegeschreven aan deze leiders. Zij zijn daadkrachtig en visionair, maar kunnen ook luisteren en samenwerken. De kwaliteiten van dergelijke leiders zijn vooral intimiderend, want ze lijken slechts voor een enkeling weggelegd. Wie is immers het schaap met vijf poten?

In dit rapport hanteren we een functioneel perspectief op lokaal leiderschap ('t Hart, 2014b, zie ook Heifetz & Laurie, 1997). Dat betekent dat we niet kijken wie 'leiders' zijn en wat voor eigenschappen er aan hen toe te schrijven zijn, maar dat we kijken naar leiderschap als organisatorische *functie*, met specifieke taken, werkzaamheden en activiteiten. Leiderschap als alledaags werk dus. Wat doen mensen die leiderschap uitvoeren? Hoe doen ze dat? In dit perspectief is leiderschap een repertoire van relationele vaardigheden die worden ontplooid in samenhang met anderen om een bepaald doel te verwezenlijken binnen de institutionele omgeving waarbinnen zij opereren. Om leiderschap te tonen moeten mensen dus dit repertoire van handelingsopties onder de knie krijgen. Zo kunnen zij in de institutionele context navigeren en daar energie aan geven. Dit betekent dat lokaal leiderschap niet uitsluitend bij de formele leiding van de gemeente gevonden hoeft te worden. Niet alleen de burgemeester, wethouder of gemeentesecretaris kan leiderschap tonen, maar ook een doortastende midden manager, een ondernemende leider van een maatschappelijke organisatie of zelfs een enthousiaste burger die steun voor bepaalde plannen in haar wijk weet te organiseren.

De dimensies van lokaal leiderschap

't Hart (2014b) onderscheidt in zijn boek *Understanding Public Leadership* vijf elementaire dimensies die functioneel leiderschap vorm en inhoud geven, in de context van de publieke sector. Op basis van ruime literatuurstudie, empirische bestuderingen van publieke managers en leiders destilleert hij een repertoire van handelingsopties die leiders kunnen inzetten. Deze zijn respectievelijk: aandacht, toewijding, conflictmanagement, retoriek en performance en geduld en timing ('t Hart, 2014b, pp. 39-45). Deze zijn samengevat in tabel 1.

TABEL 1. De dimensies van publiek leiderschap

Dimensie	Beschrijving
Aandacht	Het verdelen van mentale aandacht en fysieke aanwezigheid
Toewijding	Trouw blijven aan een uitgezette koers en daar alles voor geven
Conflictmanagement	Omgang met verandering en het (laten) inzien van de realiteit buiten de eigen organisatie
Retoriek en Performance	Anderen overtuigen en meenemen door fysieke aanwezigheid en taal
Geduld en Timing	'Denken in de tijd' - afhankelijk van de seizoenen versnellen of juist afremmen en gebruik maken van kansen wanneer zij zich aandoen

Aandacht is een schaars goed voor lokale leiders. Zij moeten hun mentale aandacht en fysieke aanwezigheid verdelen over uiteenlopende onderwerpen. Waar plaatsen zij hun lichaam en waar leggen zij de nadruk op? De agendadruk ligt hoog en wie een dag meeloopt met een gemeentesecretaris of wethouder ziet al snel dat zij een verbrokkeld bestaan leiden (vergelijk: Noordegraaf, 2000; 't Hart et al., 2016). In de woorden Henry Mintzberg (1990) is het 'beknoptheid, afwisseling en fragmentatie' dat de klok slaat.

Ook *toewijding* is een kerndimensie van leiderschap. Leiders committeren zich aan waarden of doelen zoals het oplossen van een venijnig probleem, uitbreiding van inspraak van burgers of juist een taakstelling voor de gemeentelijke organisatie. Dit uit zich in gedrag dat die toewijding laat zien en overtuigend maakt. Jezelf verbinden aan een uitgezette koers en daar vervolgens voor gaan en de consequenties (lof en kritiek) van dragen.

Leiders nemen, vervolgens, anderen mee in verander- en verbeterprocessen. Veranderingen geven spanningen, onzekerheid en conflicten. Het *managen van deze conflicten* en spanningen is een fundamenteel onderdeel van leiderschap. Zo kan een gemeentesecretaris het managementteam van haar gemeente uitdagen om hun houding tegenover te veranderen om verkokering tegen te gaan en 'samen voor de stad' te gaan werken. Dit is niet persé een populaire leiderschapstaak en dus riskant voor de reputatie voor de leider (Heifetz & Linsky, 2002).

Leiderschap is ook het creëren, vertolken en vertalen van een '*verhaal*' waarbinnen organisatiegedrag, overtuigingen en actoren een plek krijgen. Tijdens een Nieuwjaarsspeech, in een coalitieakkoord, tijdens een raadsvergadering of dagdagelijks – leiders vertellen een verhaal dat anderen overtuigt, inspireert en mobiliseert. Het ontwikkelen en uitdragen van een overtuigend verhaal is een constante performance die continu geïnterpreteerd wordt door andere actoren.

Ten slotte tonen lokale leiders zich bewust van de *temporele eigenschappen* van het gemeentebestuur. Zij 'denken in de tijd' ('t Hart, 2001). Deze dimensie van leiderschap betreft het tijdig herkennen en gebruik maken van '*windows of opportunity*' – tijdelijke mogelijkheden die zich onaangekondigd voordoen. Leiders remmen af of maken juist haast, afhankelijk van de (politieke) conjunctuur, grootse veranderingen en crises, electorale cycli of het ritme in de week.

LOKAAL LEIDERSCHAP IN TURBULENTE TIJDEN

De financiële en economische crises hebben grote consequenties gehad voor de financiële uitgangspositie van gemeenten (Overmans & Timm-Arnold 2016). Tegelijkertijd wordt er ook meer gevraagd van gemeenten. De optelsom van afnemende rijksuitkeringen, aanzienlijke afschrijvingen op grondposities en toenemende behoefte aan uitkeringen en dienstverlening, heeft grote invloed op het blijvend leveren van gemeentelijke prestaties (Overmans, 2017; Overmans & Noordegraaf 2014).¹ Deze situatie is van belang voor lokaal leiderschap.

Ook de drie decentralisaties in het sociaal domein hebben consequenties gehad voor de uitgangspositie van gemeenten. Er werden belangrijke taken gedecentraliseerd, waardoor het takenpakket van de gemeente flink vergroot werd. Hoewel ook de budgetten werden gedecentraliseerd, was er sprake van een interventiefuik. De spagaat waarin lokale leiders terecht kwamen werd aan de ene kant gevoed door de komst van nieuwe, sensitieve en moeilijke taken, en aan de andere kant door een nieuw, maar verre van toereikend budget. Gemeenten moesten samenwerken met een groot aantal nieuwe (zorg) organisaties en maatschappelijke partners, in een hoog tempo, zonder veel ruimte om fouten te maken.

De veranderende context en de consequenties hiervan op lokaal leiderschap zijn niet eenduidig. Globaal zijn de veranderingen voor gemeenten natuurlijk vergelijkbaar: er is minder geld, er zijn nieuwe taken en de roep om betere prestaties blijft onverminderd bestaan. Toch vertalen deze omstandigheden niet in een duidelijk recept voor lokale leiders; er zijn duidelijke verschillen waarneembaar in hoe gemeenten, via lokale leiders, reageren en vooruit bewegen. In lijn met de strategische driehoek zijn er verschillen te vinden in hoe lokale leiders de crisis duiden, in de richtingen waarin zij oplossingen voor de ontstane problemen en spanningen zoeken, en ook in hun eigen rolopvatting en focus.

¹ Zie rapport Deloitte 'Gemeentelijke grondpositie gehalveerd', oktober 2017.

De strategische driehoek suggereert dat er verschillende aandachtsgebieden zijn waarop leiders kunnen focussen. Geïnspireerd door Moore (2013) onderscheiden we vier aandachtsgebieden van lokaal leiderschap:

- 1 *Filosofisch leiderschap*, dat primair gericht is op de 'bol' van de publieke waarde propositie,
- 2 *Politiek leiderschap*, dat primair gericht is op de 'bol' van legitimiteit en steun,
- 3 *Operationeel leiderschap*, dat primair gericht is op de 'bol' van operationele capaciteit, en
- 4 *Verbindend leiderschap*, dat gericht is op de 'lijnen' die de bollen van de strategische driehoek verbinden.

We benadrukken dat een dergelijke indeling vooral dient als heuristisch instrument om het concept leiderschap beter te begrijpen. We erkennen dat lokale leiders nooit volledig focussen op één gebied en de andere gebieden uit het oog verliezen. Tegelijkertijd hebben leiders wel degelijk een voorkeur, leggen ze op basis van persoonlijke voorkeuren en kwaliteiten meer nadruk op een gebied en werken ze in een contingente omgeving waar beslissingen uit het verleden soms gecompenseerd of gerepareerd moeten worden.

1. **Filosofisch leiderschap**

Leiders met een focus op de *publieke waarde propositie* benadrukken het belang van (meer) duurzame waarde creatie door de gemeente. Al dan niet gedwongen door een financiële noodzaak, zetten zij in op kerntaken- en kernwaardendiscussies en entameren zij projecten en werkwijzen die helpen om 'de bedoeling' centraal te stellen. Vaak trekken zij op met (externe) organisatieadviseurs om te bezinnen op het bestaansrecht van de gemeente en de gemeentelijke organisatie en uit te vinden hoe ze de meeste meerwaarde kunnen bieden voor haar burgers, klanten en partners. Filosofische leiders geven de voorkeur aan het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe visies en ideeën en het op een inspirerende manier overbrengen ervan om de omgeving en de organisatie mee te nemen de gewenste veranderingen. Hierbij speelt de functie van het managen van spanningen en dilemma's tussen (soms ogenschijnlijk) conflicterende waarden een cruciale rol. Dit type leiderschap focust op de publieke waarde propositie van de strategische driehoek.

2. **Politiek leiderschap**

Het is aannemelijk dat leiders met een bovengemiddelde aandacht voor *de legitimerende omgeving* sterk inzetten op het vergroten van de legitimiteit van gemaakte keuzes en het betrekken van doelgroepen die tot dan toe nog niet betrokken werden. In zulke gemeenten zal er veel aandacht zijn voor consulterende gesprekken, denk aan dialogen, trialogen en multilogen met raadsleden, burgers en belangengroepen. Oplossingen voor maatschappelijke opgaven worden hier bedacht in samenspraak en partnerschap met burgers, die op hun beurt dan ook betrokken zijn bij de oplossingen en hier steun aan geven. Deze context vraagt om lokale leiders die dergelijke processen kunnen faciliteren, eerlijk en kwetsbaar kunnen zijn en op een overtuigende en transparante wijze tot een breed geaccepteerde belangenafweging kunnen komen. Zij moeten de conflicten die verbonden zijn aan verandering kunnen managen. Deze aanpak heeft consequenties voor politieke rollen en verantwoordelijkheden. Immers, als het proces van

coproductie al legitimiteit verschaft aan nieuw beleid, wat is dan de rol van de gemeenteraad? Dit vraagt van formele (politieke) leiders dat zij kunnen accepteren dat hun staatsrechtelijke positie niet meer de enige bron van legitimiteit is.

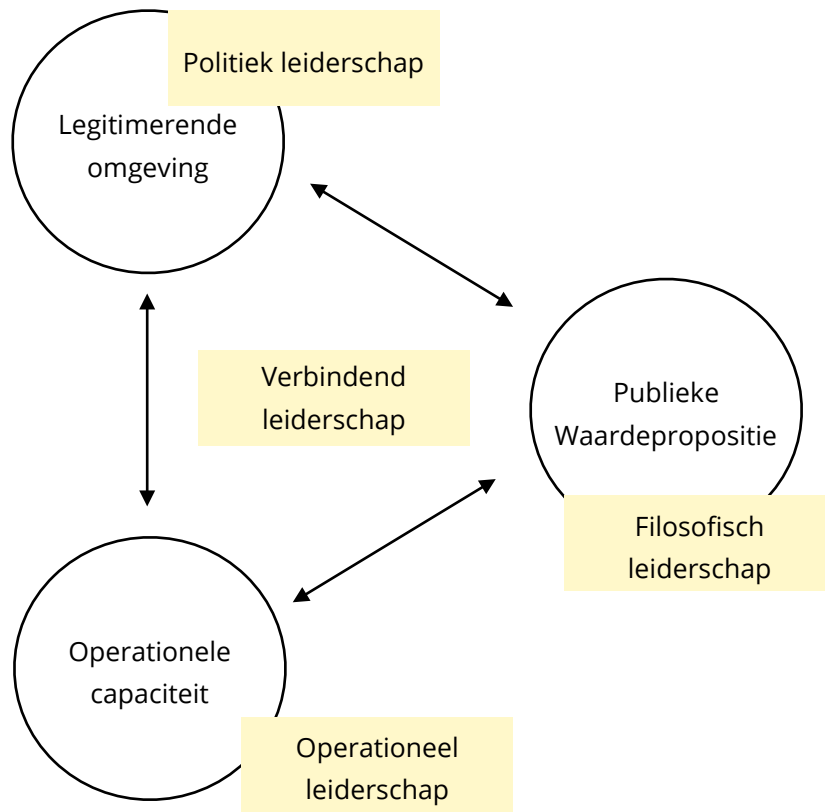
3. Operationeel leiderschap

Leiders die met organisatorische slagkracht (*operationele capaciteit*) crises willen bedwingen maken vermoedelijk hele andere keuzes. Het ligt voor de hand dat gemeenten in dit geval investeren in verschillende vormen van structurele organisatievernieuwing, zoals (*lean/agile*) procesoptimalisatie, of het samenvoegen van afdelingen, directies of zelfs hele gemeenten in een (ambtelijke) fusie. In deze context richt het leiderschap zich nadrukkelijk op bedrijfsmatig denken, inclusief versterking van haar mogelijkheden tot effectieve sturing en beheersing van de organisatie, onder andere met *management dashboards* en *benchmark* instrumenten. In dit soort gemeenten heeft de leiderschapsrol sterke overeenkomsten met de uitingen van de *Chief Executive Officer* (CEO) of *Chief Operations Officer* (COO) rollen zoals we die kennen van het bedrijfsleven.

4. Verbindend leiderschap

Tenslotte zijn er ook leiders die meer of minder bewust kiezen voor een meervoudige patroon. In deze gemeenten start er een adaptief leerproces waarin er legitimiteit vergaard wordt om operationele capaciteit te genereren om buiten in de samenleving een maatschappelijk effect te bewerkstelligen. Dit vraagt om meervoudig leiderschap, gericht op het verbinden van de elementen uit de strategische driehoek van Moore, het realiseren van publieke waarde en het doen wat werkt. In figuur 2 zetten we de strategische driehoek nogmaals uiteen met de corresponderende ideaaltypische benaderingen van lokaal leiderschap die wij hierboven onderscheiden.

FIGUUR 2. Lokaal Leiderschap in de strategische driehoek



Deel II

Lokaal leiderschap in de praktijk

In Deel 1 van dit onderzoeksrapport zijn de verschillende perspectieven op lokaal leiderschap ideaaltypisch – dat wil zeggen: vanuit de theorie – geïntroduceerd. In dit tweede deel leggen wij empirische verschijningsvormen van lokaal leiderschap naast de ideaaltypische beschrijving. In Deel 2 gaan we in op de verschijningsvormen van lokaal leiderschap in de praktijk van Nederlandse gemeenten.

We construeren vier verhalen die laten zien hoe de vier aandachtsgebieden van leiderschap (filosofisch, operationeel, politiek en verbindend) in de lokale praktijk voorkomen. De verhalen zijn geconstrueerd aan de hand van een klein aantal gesprekken (drie in elke gemeente, zie bijlage) met lokale leiders en aanvullende achtergrondinformatie. We hebben niet de illusie dat de geschetste verhalen een volledige beschrijving zijn van alle activiteiten van de gekozen gemeenten sinds 2007. De verhalen zijn bedoeld om een ‘typisch beeld’ te schetsen van de kernuitingen van lokaal leiderschap. Het ene verhaal (van de gemeente x) is dan ook niet beter dan het andere verhaal (van de gemeente y). Het is nadrukkelijk *geen* evaluatie van leiderschap. De verhalen maken echter wel duidelijk dat er verschillende strategieën gekozen zijn om te dealen met de maatschappelijke uitdagingen. Hieronder beschrijven we achtereenvolgens in op filosofisch, operationeel, politiek en verbindend leiderschap (zie figuur 1). De verhalen zijn steeds opgebouwd langs de vijf dimensies van leiderschap: aandacht, toewijding, conflictmanagement, retoriek en performance, en geduld en timing (zie tabel 1).

FILOSOFISCH LEIDERSCHAP

Deze paragraaf gaat over de filosofische aspecten van lokaal leiderschap. Aan de hand van de gemeente Haarlemmermeer laten we zien hoe ‘filosofisch leiderschap’ vorm krijgt in de praktijk. We maken duidelijk waaraan filosofische leiders aandacht geven en waaraan zij zich committeren. We beschrijven hoe zij omgaan met conflicten en welke retorische en narratieve aspecten zij normaliter gebruiken. Tot slot laten we zien hoe filosofische leiders bepalen welke interventies op welk moment nodig zijn.

Op zoek naar de bedoeling

Filosofische leiders zijn gericht op het formuleren en herformuleren van de publieke waarde propositie. Door het faciliteren van een brede afweging van belangen, voorkeuren en mogelijkheden stuurt de filosofische leider op de articulatie van publieke waarde in een specifieke context. Zodra onduidelijk is waartoe de organisatie op aarde is, of zodra prioriteiten geherformuleerd moeten worden, zullen zij er alles aan doen om de juiste partijen samen te brengen om de *waartoe-vraag* te concretiseren. Door de grote diversiteit aan gemeentelijke taken en lokale stakeholders is dit geen eenvoudige opgave. Toch zijn er veel gemeenten die hierop de afgelopen jaren hebben ingezet. In Haarlemmermeer bijvoorbeeld is een specifiek traject gestart met de Gemeenteraad, het bestuur, inwoners, klanten en de samenleving om uit te vinden wat *“wat goed is voor Haarlemmermeer?”* (Haarlemmermeer, 2017a). Maar de aandacht voor het bestaansrecht van de organisaties is in veel andere gemeenten ook aan de orde (geweest), zoals de gemeenten Hollands Kroon, Súdwest-Fryslân, en Leusden.

De grote interesse om ‘op zoek te gaan naar de bedoeling’ van de organisatie blijkt alleen al uit de populariteit van managementboeken als ‘Verdraaide organisaties’ (Hart & Buiting, 2012) en ‘Anders vasthouden’ (Hart, 2017). De centrale gedachte hierin is dat er een betere afstemming moet komen tussen de ‘leefwereld’ waarin mensen elkaar ontmoeten en de ‘systeemwereld’ die gedrag en handelingen reguleert. De systeemwereld van regels en protocollen – hoe functioneel ook – zorgt ervoor dat mensen verdwaald raken in de bureaucratie en van het kastje naar de muur worden gestuurd. Werken vanuit de bedoeling is erop gericht dat ambtenaren zich niet meer laten leiden door regels en procedures (uit de systeemwereld) maar dat zich afvragen wat er in de leefwereld nodig is om van waarde te zijn voor de burger.

Aandacht voor de leefwereld

Een van de kerndimensies van leiderschap is het verdelen van mentale aandacht en fysieke aanwezigheid onder de dingen die hoog op de agenda staan. Filosofische leiders proberen op verschillende manier te achterhalen wat goed is voor de stad of wat inwoners willen. Zij hebben een bovengemiddelde aandacht voor het lokale netwerk van actoren en zijn vaak aanwezig in openbare bijeenkomsten, met een breed publiek. Om erachter te komen welke meerwaarde zij kunnen leveren voor de gemeenschap, blijven ze niet hangen in de gemeenteraad, maar gaan ze actief naar buiten. Ze gaan in gesprek met burgers en belangengroepen (en stellen hen ook de vraag welke bijdrage zij gaan leveren), maar gebruiken hiervoor ook de moderne communicatiekanalen. Zo monitoren *social mediateams* in Haarlemmermeer wat burgers zeggen over de gemeente en beantwoorden zij zo snel mogelijk vragen van burgers. Ook aan de loketten en telefoons van de gemeenten wordt er actief (mee)geluisterd naar wat inwoners willen. Tenslotte is er ook een grootschalig participatieprogramma opgezet, waarmee inwoners van Haarlemmermeer betrokken worden en zelf actief meedoen en meedenken over wat er in de gemeente moet gebeuren. Dit soort activiteiten is in Haarlemmermeer pakkend samengevat in de term ‘de bedoeling’. Met het risico dat dit begrip een holle weerklank krijgt, is de kern dat leiders zich bewust worden van waartoe zij de gemeente aansturen en leiderschap tonen.

Gecommitteerd aan het prioriteren van uitdagingen

Het verdelen van aandacht is sterk gerelateerd aan een ander kernaspect van leiderschap – toewijding. Toewijding is de vertaling van individuele (en gedeelde) kernwaarden in concreet gedrag en concrete handelingen. Filosofische leiders zijn gecommitteerd aan het prioriteren van maatschappelijke uitdagingen door het betrekken van burgers en belanghebbenden in het onderhandelen over wat publieke waarde is. De interviews en documenten geven de indruk dat het leiderschap ruimte geeft voor het zoeken naar publieke waarde. In Haarlemmermeer wordt er bijvoorbeeld ingezet op de belevingswereld van haar inwoners en hoe die beter bediend kan worden. Zo geeft de gemeente prioriteit aan de vraag: *wat waardeert onze samenleving?* Toen burgers aangaven dat contact met de gemeenten onnodig complex was en men te vaak van het kastje naar de muur werd gestuurd, is er geïnvesteerd om de dienstverlening te stroomlijnen en te pionieren met onconventionele vormen van dienstverlening, zoals het opsturen van paspoorten. Filosofische leiders zullen echter niet alleen stil staan bij de vraag wat het publiek waardeert. Zij zijn daarnaast gecommitteerd aan het inzichtelijk maken van de vraag *wat is waardevol voor onze samenleving?* In Haarlemmermeer is er bijvoorbeeld het genoemde participatieprogramma gestart waarin deze specifieke vraag is besproken met een groot aantal verschillende actoren van binnen en buiten de gemeente (Haarlemmermeer, 2017b).

Spanning tussen verlangen en vermogen

Filosofische leiders duiden verandering in termen van maatschappelijke verandering. Deze veranderingen vragen om adaptieve antwoorden van het lokaal bestuur. Het duiden en typeren van maatschappelijke veranderingen kan echter aanleiding geven tot conflicten. Het centrale conflict bij het werken vanuit de bedoeling is dat als de gemeente uitgaat van meerwaarde voor de inwoner, zij andere dimensies eenvoudig uit het oog verliest. Dit wordt duidelijk uit het voorbeeld dat gemeentesecretaris Brugman aanhaalt met betrekking tot de wijkcentra en dorpshuizen in Haarlemmermeer.

'We zijn in gesprek gegaan in de dorpshuizen. Maar die gesprekken leveren een aantal verwachtingen op. Als men uitspreekt, "we willen dat dorpshuis graag behouden, dat is belangrijk", dan wil men dat dat echt gebeurt! Terwijl we weten dat de financiële jas eigenlijk iets te klein is...'

Het conflict dat burgerparticipatie kan oproepen is dat wanneer je als lokale leider open staat voor de inbreng van burgers, je dit altijd in evenwicht moet brengen met de operationele capaciteit die voorhanden is. Ook zal er steun gezocht moeten worden in het domein van de representatieve democratie, omdat daar het primaat en uiteindelijk de machtsbronnen liggen. Dit is de spanning tussen het verlangen en het vermogen – tussen willen, kunnen en mogen. Hoewel de verwachtingen gemanaged worden, is eenzijdige aandacht voor 'de bedoeling' – of in Moore's (1995) termen: het formuleren van een publieke waarde propositie zonder nauwe betrokkenheid van de andere bollen uit de strategische driehoek – aanleiding tot teleurstelling.

Opzettelijk ambigue retoriek

Taal en fysieke aanwezigheid behoren tot de meest krachtige instrumenten van lokale leiders. De retoriek van filosofische leiders is erop gericht om stakeholders, belastingbetalers, partners uit het maatschappelijk middenveld te overtuigen, inspireren en mobiliseren met een verhaal over publieke waarde creatie. Over hoe de gemeente meerwaarde creëert. In Haarlemmermeer is dit verhaal nadrukkelijk ingevuld met taal over 'de bedoeling'. De gemeentesecretaris heeft als één van de eerste gemeenten in Nederland Wouter Hart uitgenodigd voor een spreekbeurt over zijn boek *Verdraaide Organisaties* en de betekenis daarvan voor de attitudes en werkingen van de gemeentelijke organisatie. Daardoor kreeg het creëren van publieke waarde een eigen taal: 'werken vanuit de bedoeling'. Dit begrip heeft retorisch een haast onweerstaanbare kracht. Immers, wie kan er tegen zijn? Wie wil er niet bijdragen aan 'de bedoeling'?

De taal van 'werken vanuit de bedoeling' is niet volledig ingevuld. In het boek gaat het bijvoorbeeld over termen als 'wenkend perspectief', of 'het omdraaien van de pijl'. In Haarlemmermeer zijn de gedachte en de invulling opzettelijk ambigu geformuleerd. Zo kan iedereen voor zijn/haar eigen werkomgeving invullen wat de bedoeling is. In Haarlemmermeer valt op dat de taal van 'de bedoeling' voornamelijk binnen in de organisatie gebezigd wordt. Men treedt er niet mee naar buiten richting inwoners. Ook richting het bestuur en de gemeenteraad is men spaarzaam om het te gebruiken, en herformuleert de gemeentesecretaris bewust zijn plannen in termen die in die fora waarschijnlijk meer welgevallig zijn. Dit laat zien hoe filosofisch leiderschap en het daarmee verbonden gezamenlijk formuleren van wat de bedoeling voor de stad is, gepaard gaat met het vinden van passende taal. In de gemeenteraad van Haarlemmermeer - stad van ondernemers en een sterke aanwezigheid van de VVD-fractie - wordt de taal van 'de bedoeling' al snel als leeg en vluchtig gezien, terwijl men niet persé tegen is. De gemeentesecretaris stemt zijn taal en *framing* daarmee af op zijn publiek. De taal moet ook kneedbaar blijven. *'Het maakt nogal verschil of je met een hoogopgeleide strateeg praat of met een medewerker die met pijn en zwoegen zijn BOA-diploma heeft gehaald.'*

Een nieuw coalitieakkoord: geschenk uit de hemel

Filosofische leiders plaatsen maatschappelijke opgaven en de oplossingen in de tijdsgeest. Dit vereist een fijngevoeligheid van de mensen die leiderschap beoefenen. In Haarlemmermeer toont men zich bijvoorbeeld bewust van hoe electorale cycli ruimte kunnen geven voor veranderingen en nieuw beleid. De gemeentelijke organisatie wilde werken 'vanuit de bedoeling'. Om dat goed te doen was er begrip nodig van wat de inwoners van Haarlemmermeer wilden, om een beeld te krijgen van wat nu eigen maatschappelijke meerwaarde voor Haarlemmermeer zou zijn. Toen in 2014 de verkiezingen nieuwe politieke verhoudingen en een nieuw college inluidden, bleek dat een geschenk uit de hemel. Het coalitieakkoord sprak uitvoerig over 'we willen meer doen met de samenleving' in de vorm van participatietrajecten en allerlei uitingen van 'participatie' en burgerinspraak. De ambtelijke organisatie - en de gemeentesecretaris als boegbeeld van de organisatie en het programma in het bijzonder - heeft dit momentum dan ook aangegrepen als legitimatie om de reeds ingezette organisatiekoers verder door te zetten, maar nu met actieve(re) steun van het bestuur. De gesprekspartners geven ook aan dat dit een welkome steun in de rug

was, waardoor er ook geld vrijkwam om participatieve experimenten op te zetten – ‘precies wat ik zoek’.

OPERATIONEEL LEIDERSCHAP

Deze paragraaf gaat over de operationele aspecten van lokaal leiderschap. Aan de hand van de casus Zwolle laten we zien hoe ‘operationeel leiderschap’ vorm krijgt in de praktijk. We maken duidelijk waaraan operationele leiders aandacht geven en waaraan zij zich committeren. We beschrijven hoe zij omgaan met conflicten en welke retorische en narratieve aspecten zij normaliter gebruiken. Tot slot laten we zien hoe operationele leiders bepalen welke interventies op welk moment nodig zijn.

Externe veranderingen als *burning platform* voor organisatieontwikkeling

Operationele leiders zijn sterk gericht op het maximaliseren van de effectiviteit en efficiency van de organisatie. Zodra hun organisatie te maken krijgt met veranderende omstandigheden, zullen zij er alles aan doen om de optimale werking van de organisatie te herstellen. Operationele leiders die te maken krijgen met aanzienlijke bezuinigingen of een veranderend takenpakket (gecombineerd met efficiencykortingen), zullen op zoek gaan naar methoden om dezelfde (of betere) prestaties te leveren met minder geld. Dat de veranderende omstandigheden grote consequenties hadden voor de ambtelijke organisatie was ook in Zwolle snel duidelijk. Al in 2010 formuleert burgemeester Meijer een boodschap voor de regionale omroep:

“Minder ambtenaren. Dan proberen we dus met minder ambtenaren hetzelfde werk te blijven doen. Dat betekent leidinggevend en eruit, tussenlagen eruit. Dat zal heel wat vergen. Maar de directie van de gemeente gaat zich daar sterk voor maken.”

Burgemeester Meijer in een uitzending van RTV Oost, 4-2-2010.

Hoewel het creëren van publieke waarde en het organiseren van steun en legitimiteit nooit uit het oog zijn verdwenen, erkennen de respondenten dat er in Zwolle de afgelopen jaren veel aandacht is geweest voor de operationele aspecten van lokaal leiderschap. De gemeentelijke organisatie heeft nadrukkelijk ingezet op organisatievernieuwing en heeft verschillende reorganisaties, organisatieontwikkelingen en procesoptimalisaties doorgevoerd. Een vergelijkbare aanpak was breed herkenbaar in andere gemeenten, waaronder de gemeenten Enschede en Arnhem. Deze specifieke aandacht en keuze voor operationeel leiderschap zijn volgens de respondenten te herleiden tot het ‘Zwolse DNA’. Maar wat is dan dat DNA, dat zo kenmerkend is voor de stad en de regio? Hoe komt het dat er zoveel aandacht is voor de optimale werking van de organisatie?

Aandacht van organisatie naar operatie

Lokale leiders zijn drukbezet. De manier waarop zij hun mentale en fysieke aandacht verdelen zegt veel over de manier waarop zij hun rol opvatten en wat zij belangrijk vinden. Operationele leiders zijn, zoals gezegd, primair gericht op het optimaal laten functioneren van de organisatie waaraan zij leidinggeven. Het ligt voor de hand dat een groot deel van hun aandacht uitgaat naar interne

meetings waarin zij met collega-leidinggevenden en medewerkers spreken over de impact van de verandering voor de werking en de prestaties van de organisatie. We herkennen dit beeld in Zwolle. De leiders hebben de afgelopen jaren (letterlijk) veel tijd gestoken in het 'bij de tijd brengen' van de organisatie. In Zwolle ging dit vooral over het vergroten van het zelfsturende vermogen van de organisatie. De organisatie disfunctioneerde door knellende hiërarchische verhoudingen, een *overload* aan controle en vrijblijvendheid van afspraken (Meekers, 2012). Een groot deel van de aandacht van lokale leiders – niet alleen de gemeentesecretaris/ algemeen directeur maar ook programmamanagers die verantwoordelijk waren voor organisatievernieuwing en decentralisaties – ging uit naar de implementatie van ontwikkelprogramma's. De grote (tijds)investering in het 'op orde brengen' van de organisatie heeft Zwolle veel gebracht: werkrelaties zijn geprofessionaliseerd, er wordt duidelijker gestuurd op resultaten en er is meer ruimte voor de professionaliteit van medewerkers. Er is tevens een forse bezuinigingsopgave gerealiseerd en de gedecentraliseerde taken zijn verweven in de organisatie.

Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat er een belangrijke verschuiving plaatsvindt, die maakt dat lokale leiders meer en meer buiten de eigen organisatie moeten optreden. De aard en complexiteit van sociale vraagstukken zorgen ervoor dat er in veel gevallen meerdere partijen betrokken zijn bij het oplossen van *wicked problems*. En waar politieke leiders vooral oog zullen hebben voor de onderlinge verhoudingen en machtsstructuren van het veranderende speelveld, is de operationele leider met name geïnteresseerd in het (her)formuleren van gezamenlijke prestatieafspraken om zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te werken. De wijkteams die zijn ontstaan als gevolg van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein leiden bijvoorbeeld niet alleen tot legitimiteitsissues, maar ook tot vragen over de meest effectieve organisatievormen (zie ook Van den Berg & Groeneveld, 2017). De aanwezigheid van 365 nieuwe partijen op de Zwolse dienstverleningsmarkt zorgde er bijvoorbeeld voor dat bestaande praktijken en procedures opnieuw ontworpen moesten worden, inclusief de rollen, houding en gedrag van medewerkers en leiders. De laatste sturen namelijk niet meer op de prestaties van die individuele medewerkers in hun eigen organisatie leveren, maar op de gezamenlijke prestaties die samenwerkingsverbanden van interne en externe partijen. De respondenten vertellen dat zij beduidend vaker buiten (moeten) zijn om verbindingen te leggen en doelgerichte samenwerking te bevorderen. Dat kan zijn met zorgaanbieders die lokaal en regionaal opereren, maar heeft net zo goed betrekking op de meer de toenemende relatie tussen gemeenten en landelijke organisaties als de Sociale Verzekeringsbank (SVB) of zorgverzekeringsmaatschappijen. De noodzaak om als lokale leider steeds vaker buiten te zijn wordt breed gedeeld, al wordt op andere plaatsen ook wel opgemerkt dat dit niet per definitie een taak is van de gemeentesecretaris zelf. Hoewel de beweging van ambtelijke leiders naar buiten gevolgen kan hebben voor hun relatie met de bestuurlijke leiders (van oudsher extern georiënteerd), geven de respondenten aan dat er in de praktijk duidelijk is wie waarover gaat. Bestuurders zijn het externe gezicht van de gemeente, maken beleidskeuzes en leggen daarover verantwoording af. Binnen de kaders maken de ambtelijke leiders vervolgens keuzes over de manieren waarop zij de doelen en resultaten op een doeltreffende en doelmatige manier kunnen realiseren. De beweging naar buiten onderstreept de ontwikkeling van

organisatorisch leiderschap naar operationeel (want organisatie-overstijgende uitvoering) leiderschap.

Toewijding: *walk the talk*

Toewijding is de vertaling van individuele (en gedeelde) kernwaarden in concreet gedrag en concrete handelingen. Als we bijvoorbeeld kijken naar de manier waarop de kernwaarden van het Zwolse DNA – vakmanschap, verantwoordelijkheidsgevoel, verbindende kracht en vertrouwen in een ander – tot uiting komen, herkennen we duidelijke overeenkomsten tussen woorden en daden. De interviews en achterliggende documenten laten een beeld zien waarin leiders duidelijk ruimte geven aan de professionals in de organisatie, hen coachen op samenwerking en interactie, en groei en ontwikkeling faciliteren (zie ook Meekers, 2012). We bespeuren een oprechte overtuiging bij de leiders over de waarde en noodzaak om het talent en de kunde uit de organisatie te gebruiken voor het leveren van prestaties. De respondenten spreken letterlijk over het 'bevrijden van het potentieel in de gehele organisatie' om resultaten te behalen voor burgers en ondernemers van de stad.

Managen van conflicten tussen snelle resultaten en duurzame verandering

Operationele leiders duiden verandering in termen van organisatieverandering. Als voortrekker van dergelijke veranderingen zijn zij aan zet om medewerkers en managers te overtuigen van de noodzaak om te veranderen. Het gaat dus nadrukkelijk niet alleen over technisch leiderschap, in de zin van blauwdrukken, organisatiestructuren en geldstromen. Operationeel leiderschap is ook sterk gericht op mensen. Omdat organisatieverandering in tijden van bezuinigingen vrijwel altijd is gepaard gaat met het verkleinen van de organisatie, ligt er een grote uitdaging voor lokale leiders op het menselijke vlak. Een deel van de respondenten herkent een duidelijke strategische spanning waarmee leiders moeten omgaan. Een spanning tussen het realiseren van financiële *quick wins* en het winnen van de *hearts and minds* van achterblijvende collega's. Hoewel er geen eenduidige manier is om met deze spanning om te gaan – sommigen menen zelfs dat deze spanning niet opgelost kan worden – laat de casus Zwolle zien dat lokale leiders er wel degelijk in kunnen slagen om enerzijds tegemoet te komen aan de publieke en politieke wensen om bezuinigingen snel en doordacht te realiseren, en aan de andere kant een klimaat te creëren waarin positief gestemde mensen aan de slag gaan met vergaande organisatieontwikkeling.

In tijden van bezuiniging neemt de druk op de organisatie toe. Enerzijds doordat minder mensen hetzelfde werk doen, anderzijds omdat er nieuwe activiteiten bijkomen zoals het onderbrengen van gedecentraliseerde taken in de bestaande organisatie of het doorvoeren van procesoptimalisaties. Dit kan leiden tot groeiende conflicten tussen bestuur en organisatie. Het is de uitdaging voor lokale leiders om prioriteiten te stellen (zie ook de vorige sectie over filosofisch leiderschap) en nieuwe afspraken te maken over de op te leveren resultaten. Deze broodnodige kunst van het *speaking truth to power* wordt belangrijker naarmate er meer druk op de operationele capaciteit van de organisatie is. Soms moeten andere leiders tegengas geven bij het bestuur. Voor vruchtbare politiek-bestuurlijke-ambtelijke verhoudingen is respect en reciprociteit van groot belang ('t Hart & Wille, 2002). We herkennen dit in Zwolle in de beweging dat bestuurlijke

en ambtelijke leiders steeds 'meer naast elkaar gaan lopen'. De respondenten geven aan dat gezamenlijk optrekken vanuit gelijkwaardigheid ertoe leidt dat er vruchtbare relaties ontstaan waarin er beter naar elkaar geluisterd wordt en er beter begrip ontstaat voor benodigde veranderingen en de consequenties daarvan.

Retoriek & performance

Taal en fysieke aanwezigheid behoren tot de meest krachtige instrumenten van lokale leiders. Hoewel lokale leiders maar zelden heroïsche toespraken houden die leiden tot vergaande veranderingen, zit er een grote overtuigende, inspirerende en mobiliserende kracht in de woorden die lokale leiders kiezen en de verhalen die zij construeren. Operationele leiders proberen met hun verhaal (en *performance*) medewerkers te mobiliseren om onderdeel te worden van een grotere beweging. Een beweging die door middel van organisatieontwikkeling leidt tot betere, meer duurzame prestaties. De interviews maken duidelijk dat de retoriek van de operationele leiders aansluit bij de dominante management paradigma's. In navolging van New Public Management (o.a. Hood, 1991) werd er in de praktijk veel bedrijfsmatige retoriek gebruikt. De overheid moest worden gerund alsof het een bedrijf was (Osborne & Gaebler, 1992). Ook in gemeenten vinden we veel van deze typische retoriek terug. In Zwolle gold, net als in veel andere gemeenten, het adagium 'de klant is koning'.

De respondenten geven echter aan dat zulke retoriek niet meer past bij deze tijd omdat het voorbij gaat aan de complexiteit van de publieke sector en de kennis en kunde van de professionals. De inhoudelijke kennis, het inzicht en het maatschappijbesef van medewerkers en leidinggevendenden doet er volgens hen toe. In plaats van een 'u vraagt, wij draaien' houding, moeten medewerkers zich pro-actiever opstellen en inschatten of en op welke wijze de gemeente betekenisvol kan zijn voor inwoners of voor het oplossen van maatschappelijke problemen. Om de verandering mogelijk te maken die zo'n paradigmaverschuiving behelst, kiezen leiders nadrukkelijk voor andere retoriek. In Zwolle komt de nadruk duidelijk te liggen op vertrouwen, verbindingskracht, vakmanschap (zie ook 't Hart, 2014b) en de individuele verantwoordelijkheid van professionals om van waarde te zijn voor de samenleving. De 'Zwolse professional' is gepassioneerd, denkt van buiten naar binnen, neemt verantwoordelijkheid en gaat slim om met tijd en middelen (Meekers, 2012). Of, in Zwolse retoriek, laat zien wat je kan want "society counts on you".

Het veranderende managementparadigma betekent niet alleen iets voor individuele medewerkers. Om veerkrachtig te kunnen inspelen op de veranderende omgeving en de veranderende rol van de overheid, moest de organisatie flexibeler zijn. Er werd nadrukkelijker ingezet op complementariteit en collectieve verantwoordelijkheid van de leidinggevendenden. Collectieve verantwoordelijkheid betekent ook elkaar helpen op momenten dat dat nodig is. In Zwolle werd deze bredere beweging geduid onder de noemer "Eén organisatie, één portemonnee". Dit was tevens de opmaat naar de herstructurering van de programmabegroting en onderliggende producten en afdelingsplannen. De respondenten onderstrepen dat zo'n

overkoepelend verhaal bijdraagt aan het collectieve bewustzijn van ambtenaren en hen het gevoel geeft dat zij ergens bij horen.

Timing & geduld

Het doorvoeren van organisatieverandering kost tijd en geld. Operationele leiders die iets willen realiseren, moeten rekening houden met de politieke en financiële werkelijkheid van de organisatie. Als de praktijk iets duidelijk maakt, is dat sinds 2010 veel verandertrajecten zijn gestart in gemeenten. Dat is niet vreemd als je bedenkt dat de omgeving waarin zij opereren sterk veranderd is. Als je denkt aan de frictie- en implementatiekosten die gepaard gaan met veranderprocessen is het echter wel opvallend. Het lijkt erop dat operationele leiders er wel degelijk in zijn geslaagd om een momentum te creëren voor organisatieverandering in tijden van schaarste. De praktijk leert dat veel veranderprocessen budgetneutraal zijn doorgevoerd. Dat wil zeggen: de kosten die nodig waren om de verandering te realiseren moesten worden opgebracht door de verandering zelf. Hoewel de respondenten aangeven wel degelijk erkennen dat het belangrijk is om resultaten af te stemmen op de politieke cyclus, benadrukken ze ook dat het optimaliseren van de organisatie een eeuwigdurend proces is dat plaatsvindt op enige afstand van de bestuurders.

POLITIEK LEIDERSCHAP

Politiek leiderschap is gericht op het verwerven van legitimiteit en steun. Wij illustreren deze aspecten van lokaal leiderschap met behulp van de gemeente Zeist. Wij laten zien hoe leiders in Zeist hun aandacht en aanwezigheid alloceren, waar hun commitment ligt en hoe eigen taal een functie heeft in het verwerven van steun en legitimiteit.

De bezuinigingsdialoog als antwoord op de crisis

Net als andere gemeenten heeft Zeist de afgelopen tien jaar met ingrijpende veranderingen te maken gehad. In het zoeken naar antwoorden op deze veranderingen, met name bezuinigingen in 2010, stelde men zichzelf de vraag 'wiens probleem is dit eigenlijk?'. De leiders in Zeist realiseerden zich dat de opgave niet sec van de gemeente was — een zogenaamde 'gemeentelijke opgave' — maar een 'gemeenschappelijke' opgave. Het was een opgave voor alle inwoners van Zeist. Logischerwijs volgde er een aanpak dat de inwoners dan ook actief mee moesten kunnen praten over hoe de bezuinigingen eruit zouden komen te zien — daar zat immers het eigenaarschap, het talent en de energie van de gemeente Zeist. De TNO-evaluatie rapporteert:

"In navolging van de aanpak van de Europese Commissie, werd door de werkgroep een aanpak uitgedacht waarbij (burger) experts rond een bepaald thema werden uitgenodigd om mee te werken aan een probleemstelling en daarbij behorende oplossing." (TNO, 2013).

Door de inwoners van Zeist te betrekken in een interactief proces kwam er een brede dialoog over de bezuinigingen op gang waarbij er ongeveer 200 voorstellen werden geformuleerd om de

ombuigingen in te vullen. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders was inhoudelijk betrokken bij het besluitvormingsproces, maar de burgers ('experts') waren aan zet. Aan het einde van het traject heeft de gemeenteraad alle voorstellen beoordeeld en werd ruim 90% van alle voorstellen ongewijzigd overgenomen (Overmans & Schepers, 2016).

De bezuinigingsdialoog is een voorbeeld van een respons op de crisis en getuigt van overtuigingen die te maken hebben met de zoektocht naar legitimiteit en steun. Hoe ziet dit type lokaal leiderschap eruit?

Aandacht voor legitimiteit

Aandacht is een schaars goed voor leiders. Politieke leiders zijn erop gericht om legitimiteit en steun te verwerven. Het is daarom te verwachten dat zij veel aandacht geven aan (collega) politieke gezagsdragers en de belangrijke stemmen in de gemeente. Zo kunnen zij draagvlak organiseren voor het beleid. In Zeist geeft men inderdaad veel aandacht aan legitimiteit. Burgemeester Janssen geeft echter aan dat het hem gaat om 'legitimiteit' en niet om 'draagvlak'. Dit is voor hem geen semantische discussie, maar een inhoudelijk verschil. Het gaat om brede legitimiteit onder de verschillende actoren zoals inwoners, politieke instituties; belanghebbenden, maatschappelijke instellingen, et cetera. Dat gaat dus verder dan alleen het formeel politieke gezag. Draagvlak is voor Janssen een realiteit in de gemeenteraad die deels zal samenhangen met legitimiteit, maar die is niet hetzelfde: "De bezuinigingsdialoog is niet gestart als een handigheidje om de bezuinigingen aan te pakken, maar de dialoog is gestart vanuit de overtuiging dat 'ons' dilemma eigenlijk het dilemma van de samenleving is."

Toewijding: werken vanuit waarden

De vertaling van overtuigingen naar concreet handelen laat zien waaraan leiders geëngageerd zijn. We herkennen veel samenhang in de waarden en het concrete handelen van de leiders bij de gemeente Zeist. De drie centrale waarden - kracht, nabijheid en vertrouwen - worden veelvuldig gememoreerd en komen ook terug in het handelen. Men is overtuigd van de kracht van de gemeenschap en benut deze kracht dan ook ten volle. Het spraakmakende voorbeeld van de bezuinigingsdialoog, maar ook de 'Z-battle' — een activiteit waarin burgers ideeën voor Zeist kunnen pitchten — laten zien dat leiders deze kracht serieus nemen. De voorstellen vanuit burgers worden ook op grote schaal overgenomen en leiden tot beleid.

De waarden 'nabijheid' en 'kracht' zijn leidend voor de verschuiving van aandacht van binnen naar buiten. Directeur René Grotens gaat met regelmaat op bezoek bij een partners in de uitvoering (zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin) om een ochtend mee te luisteren met de gesprekken die zij hebben. Ook reed hij een nacht mee met politieagenten op patrouille. "Zo leer ik veel meer over criminaliteit in Zeist dan via de nota's", aldus Grotens. Men bouwt in Zeist aan vertrouwen door veel tijd in te ruimen voor reflectie en procesmeetings. Zowel het College als het GMT heeft een vaste cyclus van reflectiebijeenkomsten waarin men spreekt, zowel onder elkaar als met elkaar, over het proces van hoe het gaat in Zeist. Vertrouwen komt echter niet vanzelf. Zo vertrouwt burgemeester Janssen ons toe dat een leider in Zeist:

“Vooral moet luisteren in plaats van een verhaal vertellen. Door open vragen te stellen en je te oriënteren op de ander kun je ‘tussenruimte’ creëren waarin je samen kunt werken. Pas als leiders vragen stellen en zich open opstellen tegenover anderen kunnen zij betekenisvolle verbanden aangaan met burgers en maatschappelijke instellingen. Door niet een eigen boodschap uit te venten, maar een open houding aan te nemen, ontstaat er ruimte voor ideeën die niet uit de gemeentelijke organisatie of uit de politieke top komen. Leiders stemmen hun golfengete af op hun gesprekspartner. Dit suggereert dat men moet vertrouwen op voldoende gemeenschappelijkheid en een (deels) gedeeld belang waarop men samen kan doorbouwen en verder kan komen.”

Conflictmanagement: lef om te veranderen

Met veranderingen komen conflicten. Een belangrijk aspect van politiek leiderschap is het uitdagen van politici en belanghebbenden om hun houding en gedrag aan te passen ten aanzien van de rol van de overheid. De genoemde bezuinigingsdialoog leidde tot een groot pakket aan bezuinigingsmaatregelen die voor het overgrote deel werden overgenomen door de gemeenteraad van Zeist. De voorstellen waren door de gemeenteraad geïnitieerd noch besproken. Maar, door de dialoog waren ze toch gelegitimeerd. Dit is een voorbeeld van verschuivende houding en gedrag van politieke actoren ten aanzien van de betekenisvolle rol van de overheid. Dit is een spannende ontwikkeling voor formele politici zoals wethouders en gemeenteraadsleden, omdat het politieke ambtsdragers voor voldongen feiten in de vorm van legitieme besluiten plaatst. Wat is hun positie of rol nog als de participatiedemocratie goed werkt?

Gemeentesecretaris Lissenberg benadrukt ook dat dit lef vereist. De belangen van politici, burgers en andere stakeholders zijn legitiem, maar zeer divers. De balanceer-act van die uiteenlopende belangen is onderdeel van politiek leiderschap. In Zeist hanteert men daartoe een aantal vuistregels. Allereerst wordt er gezocht naar consent in plaats van consensus om oeverloze discussies te voorkomen. Ook is er een discussie-*tool* ontwikkeld ('de zeef') die moeilijke discussies en conflicten vlot kan trekken door verhelderende vragen zoals 'wiens probleem is dit eigenlijk?' en 'wie moet dit probleem oplossen?'. Ten slotte heeft de gemeente Zeist ook een aantal adviseurs van de afdeling strategie en management die het DNA van Zeist zeer goed aanvoelen en vrij opereren, bijvoorbeeld als moderator van buurtgesprekken.

Retoriek & performance: een gedeeld vocabulaire

Politiek leiderschap vereist een sensitieve taal die aansluit bij de lokale context om legitimiteit en steun te waarborgen. In Zeist hebben de gesprekspartners herkenbaar een gemeenschappelijke taal. Zo zijn frases als 'lef tonen in nabijheid'; 'we doen dit voor het goede leven voor de Zeistenaren'; 'de roos van Koos'; of 'een bijdrage leveren aan ...' frases die de leiders zich eigen hebben gemaakt. Men noemt dat een 'Zeister draai' aan bestaande taal geven. Het gedeelde vocabulaire dringt door in beleidsnota's; raadsvergaderingen en buurtavonden. Het hebben van een eigen taal wordt als behulpzaam gezien, omdat het niet vervreemdend werkt zoals veelal Engelstalige *management speak*.

In het contact met inwoners spreken daden meer dan woorden. Zo is consistentie en integriteit van groot belang. Legitimiteit moet overal verworven worden. In Zeist heeft men bijvoorbeeld het flexibel werken ingevoerd, waardoor alle ambtenaren geen vaste werkplek meer hebben. Dat geldt dus ook voor de ambtelijke top — directie en de gemeentesecretaris. Ook het serieus nemen van klachten is een voorbeeld van hoe men legitimiteit verwerft onder inwoners. Een formele klacht is *chef sache* in Zeist. Als er een klacht wordt ingediend dan wordt deze hoogstpersoonlijk behandeld door de gemeentesecretaris. De gesprekspartner geeft aan dat het om het goed begrijpen van de klacht gaat en daar aandacht aan besteden – vanuit de waarde ‘nabijheid’ – en niet om het vergoelijken van het gedrag van de organisatie.

Niet meedoen met de turbotijd

Er is een breed besef dat de tijd steeds sneller gaat, de wereld groter is en verschillen worden uitvergroot (zie ook de recente publicatie hierover door burgemeester Janssen, 2017). Dat zorgt voor turbulentie die onvergelijkbaar is met tien jaar geleden. Dat is de tijdsgeest waarin politieke leiders zoeken naar legitimiteit en steun. Janssen toont zich bewust van de tijd, maar stelt een contra-cyclische aanpak voor: *“neem gewoon even de tijd. Vindt niet direct wat. Kijk naar wat je verbindt. Je moet als leider dus niet meedoen met die turbo-beweging.”* Dat is een dilemma voor mensen in het openbaar bestuur en in de politiek, want de ‘turbo’ belooft in politieke zin. Het opblazen van klein leed tot een ramp die direct opgelost moet worden creëert urgentie en maatschappelijk momentum. Echter, vervolgt Janssen, *‘we haasten op de verkeerde momenten, want veel van die complexe vraagstukken vragen juist tijd. Maar, dat durven weinig leiders maar te zeggen’.*

VERBINDEND LEIDERSCHAP

De laatste paragraaf gaat over de verbindende aspecten van leiderschap. Aan de hand van praktijkvoorbeelden uit Utrecht laten we zien hoe ‘verbindend leiderschap’ vorm krijgt in de praktijk. We maken duidelijk waarom en hoe verbindende leiders hun aandacht bewust proberen te verdelen over de drie voorgaande aspecten van filosofisch, operationeel en politiek leiderschap.

Paradigmaverschuiving: niet meer ‘meer met minder’

In het perspectief op verbindend leiderschap vormen externe veranderingen de opmaat naar totale paradigmaverandering. Crises zoals de financiële crisis of de grote decentralisaties in het maatschappelijk domein worden niet gezien als ‘meer met minder’ doen of zelfs niet ‘anders met minder doen’. Het is een totale verschuiving: *‘anders met anders’* doen. De prestatiedruk zoals die ervaren wordt in veel gemeenten bestaat in dit perspectief met name uit transactiekosten van de paradigmaverschuiving. Leiders die verbindend leiderschap voor ogen hebben zullen zoeken naar nieuwe aanpakken die passen bij het veronderstelde nieuwe paradigma van de gemeentelijke overheid.

De onderliggende aanname van verbindend leiderschap is dat de rol van de overheid verandert. Dat betekent nieuwe prioriteiten voor die overheid die worden bepaald in nauwe verbinding met stakeholders. Sterker, niet alleen de prioriteiten, maar ook de capaciteit om die prioriteiten te

verwezenlijken worden samen met andere stakeholders vormgegeven. Wat 'publieke waarde' is wordt niet alleen door de gemeente of haar bestuur bepaalt, maar dit is een collectief proces van betekenisgeving.

De ervaren paradigmaverandering veronderstelt nieuwe prioriteiten, nieuwe eigenaren van die prioriteiten en nieuwe prestaties. Hoewel er periodiek veel aandacht was voor het formuleren van publieke waarde, of het op orde krijgen van de gemeentefinanciën, erkennen de gesprekspartners dat met name het verbinden van deze leiderschapspraktijken kenmerkend was voor de Utrechtse aanpak.

Aandacht voor het verbinden van innovaties

Verbindend leiderschap geeft in wisselende arena's aandacht aan het verbinden van maatschappelijke opgaven, operationele prestaties en politieke prioriteiten. Het prioriteren van de verbinding, in plaats van de specifieke elementen is karakteristiek voor verbindend leiderschap. We herkennen dit beeld in Utrecht. Zo besteedt de Utrechtse gemeentesecretaris Haanen bewust veel aandacht aan het verbinden van innovaties. Een kenmerk van innovaties is dat ze zichzelf isoleren geeft zij aan – ze zijn immers anders, vooruitlopend, innovatief en dus apart van de rest. Zo is er bijvoorbeeld geïnnoveerd in het domein van de operationele capaciteit door organisatieontwikkeling door de directie en de programmamanager en zijn er *big data* toepassingen georganiseerd. Op het gebied van legitimiteit en steun vinden er nu andere verantwoordingsgesprekken plaats onder leiding van de projectleiders, bijvoorbeeld in het maatschappelijk domein. Ook zijn maatschappelijke prioriteiten beter inzichtelijk gemaakt door meerdere 'publieke waardetafels' rondom prostitutie en alcoholgebruik bij sportclubs en zijn de prioriteiten opnieuw geformuleerd door een 'de bedoeling' traject ingezet door de directie.

Vanuit haar positie overziet Haanen het geheel en ziet echter dat meerdere actoren in de gemeentelijke organisatie en daarbuiten tegelijkertijd innoveren terwijl daar te weinig interactie tussen bestaat. Deze koppeling van innovaties is weer een innovatie op zich. Vanuit haar positie heeft zij de *uitnodigingsmacht* om verschillende afdelingen en innoverende teams gezamenlijk aan tafel te krijgen.

Ook fysieke aanwezigheid is een belangrijk middel om verbindend leiderschap vorm te geven. Een gesprekspartner uit Utrecht geeft aan dat zij periodiek afspraken inplant met de relevante kopstukken van de onderwijsinstellingen om dit netwerk te onderhouden. Tegelijkertijd acht ze het een kunst om deze afspraken aan de actualiteit te koppelen waardoor het een organisch proces blijkt en lijkt. Haanen legde in haar eerste jaar als gemeentesecretaris 80 a 100 werkbezoeken en gesprekken af, waardoor ze een netwerk in de stad opbouwde.

Commitment op een ander niveau

Verbindende leiders committeren zich aan het koppelen van filosofische, operationele en politieke vernieuwingen. Dit uit zich in een klimaat dat open staat voor verandering. Verbindend leiderschap is niet eenduidig gecommitteerd aan één specifiek doel. Als er al sprake is van een

eenduidig commitment, dan heeft die betrekking op brede strategische thema's, zoals bijvoorbeeld 'inclusieve groei', 'frisse en toekomstige stad' of 'ruimte voor professionals'. In elk geval niet aan eenduidige targets en groeicijfers. Die abstracties vormen een leidraad waarop de verbindende leider stuurt en continu de verschillende elementen van de strategische driehoek in elkaars verlengde probeert te krijgen.

Ook lijkt verbindend leiderschap een ondertoon van onvolmaaktheid te veronderstellen. Een gesprekspartner vertelt over de groei van de stad Utrecht. *'Sommigen zeggen dat we ons af moeten vragen of het iets positiefs of iets negatiefs is. Alsof je de groei kan afbestellen'*. Verbindend leiderschap weet zich geconfronteerd met een onvolmaakte omgeving en maatschappelijke opgaven die zich eenvoudigweg opdringen, of men dat wil of niet. Dat gaat niet alleen over bevolkingsgroei, maar bijvoorbeeld ook over veiligheid en vluchtelingenopvang (zie ook Frissen, 2013).

Koppelvorming in Utrecht

Verbindende leiders duiden verandering in termen van paradigmaverandering. Als voortrekkers van de gemeentelijke organisatie in deze turbulente tijd overtuigen zij anderen om mee te groeien en de beoogde paradigmaverschuiving te verwezenlijken.

Het verbinden van de drie elementen van de strategische driehoek kan aanleiding geven tot conflicten. Zo kan een gemeenteraad, ingegeven door maatschappelijke opgaven, politieke prioriteiten of anderszins, veel experimenten initiëren. Dat kunnen experimenten zijn op het gebied van democratie, armoedebestrijding, onderhoud van de publieke ruimte, et cetera. Die initiatieven zijn niet persé op elkaar afgestemd en vragen veel tijd en energie van de gemeentelijke organisatie maar genieten wel veel steun. Daar zit dus een spanning tussen de publieke waarde propositie en legitimiteit en steun enerzijds en de operationele capaciteit anderzijds.

Ook hebben er in Utrecht verschillende publieke waardentafels plaatsgevonden. Deze multilogen boden ruimte aan Utrechtse politici, ambtenaren en stakeholders om samen tot oplossingen te komen voor een maatschappelijke uitdaging. Deze tafels zijn uitdagend, omdat ze de spanning tussen participatieve en representatieve democratie blootlegt. Immers, als de betrokkenen, een delegatie van de gemeenteraad en een wethouder samen aan tafel tot een gedragen consensus komen, moet de gemeenteraad vervolgens er zich nog over buigen? Wat was dan de meerwaarde van de multiloog-tafel? Andersom, kan een dergelijke bijeenkomst de legitimiteit van de gemeenteraad evenaren?

Een van de manieren waarop een verbindende leider conflicten kan oplossen is door het vormen van *koppels*. Door verschillende groepen of belangen samen te brengen in koppels kan er een synthese ontstaan van de verschillende belangen, capaciteiten en snelheden. Zo heeft de gemeente Utrecht bijvoorbeeld koppels gebruikt bij de aanleg van het Maximapark. Het project werd geleid door zowel een kwartiermaker van de gemeente ('binnen') en een kwartiermaker van de omwonenden ('buiten'). Het opnemen van een inwoner in de organisatie, niet als inspreker, maar als meewerkend voorman is een voorbeeld van verbindend leiderschap. Dit laat zien hoe de

paradigmaverschuiving plaatsvindt. Een behoefte aan nieuwe prestaties vereist nieuwe eigenaren – zowel gemeente als gemeenschap – en capaciteiten.

Er zijn ook andere koppels denkbaar. Zo is het koppel van bestuurder en topambtenaar een belangrijke. Bestuurders vormen een sterk koppel - of 'tandem' (vergelijk: Frequin, 2012; 2018) – met hun ambtenaren. Zo organiseren zij tegenspraak en sterke advisering om de spanning van verbindend leiderschap samen aan te kunnen.

Wisselende boegbeelden

In het verbindende perspectief op lokaal leiderschap combineren leiders verhalen van waarde creatie, prestaties en legitimiteit om burgers, ambtenaren en politici te overtuigen, inspireren en mobiliseren. Dat zijn dus meerdere verhalen die men afwisselt om op een bepaald moment een effect te realiseren bij een specifieke doelgroep.

Verbindend leiderschap veronderstelt gemengde retoriek en *performance*. Men zoekt niet naar één boegbeeld die herkenbaar is voor alle uitingen van de gemeente, maar voor wisselende dossiers, innovaties of momenten zoekt men de meest geschikte verteller die op dat moment kan bijdragen. Soms is dat een apolitieke gemeentesecretaris en een andere keer kan dat de burgervader zijn die een verhaal voor de stad vertelt. Gemeentesecretaris Haanen illustreerde dit aan de hand van haar periode in Tilburg. De dag na een tumultueus vertrek van de burgemeester was er een belangrijke bijeenkomst waar de burgemeester zou spreken over een toekomstvisie van de stad. In verband met het ongeplande vertrek en het bijbehorende tumult wilde de organisatie de bijeenkomst afblazen; ook de wethouder stonden niet te springen om die spreekbeurt over te nemen. In die situatie stapte Haanen uit haar onzichtbare rol en betrad het podium om een gloedvol betoog te houden. Het voorbeeld laat zien dat men doet wat nodig is en kan schakelen tussen verschillende rolopvattingen en boegbeelden.

De taal van verbindend leiderschap is ook anders dan de taal van de andere perspectieven. De Utrechtse wethouder Geldof gebruikt *'BV Nederland voorbij'* als term waarmee hij doelt op het afscheid van *New Public Management* als dominant paradigma en de benadering van burgers als 'klanten' van de gemeente. De gesprekspartners bestempelen dat nu als gedateerd met termen als 'oud denken' of zelfs '1980'. Dezelfde wethouder noemt ook een voorbeeld van een bomenkap in de wijk Leidsche Rijn. Hoewel er een aantal bomen gekapt moesten worden, was er geen inspraak geweest en waren de omwonenden niet geïnformeerd. Laat staan dat ze als volwassen partners in dit proces werden gezien. *'Dat kan nu dus niet meer'*. Bij de taal van 'burgers als partners' horen ook daden. Inwoners moeten dus serieus genomen worden. Dit sluit sterk aan bij het public value management-paradigma waarin netwerken, participatie van burgers en organisaties en gezamenlijk prestaties realiseren centraal staat.

Inspelen op *windows of opportunity*

Leiders zijn effectief omdat ze continu filosofische, operationele en politieke vernieuwingen weten te verbinden. De rationale van verbindend leiderschap is het vergaren van steun en legitimiteit

voor bijvoorbeeld geld om operationele capaciteit te generen om 'buiten' een maatschappelijk effect voor elkaar te krijgen. Een voorbeeld uit Utrecht is voormalige gemeentesecretaris Schurink die tijdens de coalitieonderhandelingen van 2014 twee miljoen euro voor 'innovatie' voorstelt in het coalitieakkoord dat zonder gedetailleerde invulling in het akkoord belandt. Hiermee is er capaciteit (geld) én steun (het staat in het coalitieakkoord) geregeld om publieke waarde te creëren in de komende periode.

Ook vertelt een gesprekspartner uit Utrecht over haar betrokkenheid bij lange termijn projecten. Deze projecten strekken soms uit over verschillende collegeperiodes, waardoor de timing en de insteek van het project van groot belang is. Een college van B&W staat aan het begin van een bestuursperiode vaak open voor nieuwe visies en plannen. Ook als deze a-politiek zijn. Echter, de kans dat een wethouder zich vlak voor de verkiezingen aan een a-politiek meerjarenplan committeert is gering en de kans dat het plan na de verkiezing wees wordt is zodoende groot. Het is hier aan het koppel van de burgemeester en gemeentesecretaris om grote plannen, zoals een stadsvisie, aan het begin van een collegeperiode in te steken. In Utrecht gebeurt dit door vooraf vanuit de organisatie actief informatie beschikbaar te stellen voor de nieuwe raad. Opgesteld vanuit opgaven voor de stad, waarin context, actualiteit, kansen en dilemma's worden benoemd voor de komende vier jaar. Daarmee wordt beoogd een gelijk speelveld te creëren voor de nieuwe raad.

Het herkennen van *windows of opportunity* en daarop in kunnen spelen is van groot belang voor verbindend leiderschap. In die momenten, vaak gekoppeld aan electorale cycli, komen de grillige – en soms min of meer toevallige – stromen van steun en legitimiteit, operationele capaciteit en een heldere publieke waarde propositie bijeen (vergelijk ook March & Olsen, 1979; Kingdon, 1984).

Vier perspectieven op lokaal leiderschap

We vatten de vier verschillende perspectieven op lokaal leiderschap samen in onderstaande tabel 2.

TABEL 2. Repertoires van verbindend leiderschap

Dimensies	Filosofisch leiderschap	Operationeel leiderschap	Politiek leiderschap	Verbindend leiderschap
<u>Aandacht</u> Leiders besteden in [meeting] met [actoren] aandacht aan [issue]	Leiders besteden in openbare bijeenkomsten met belastingbetalers, inwoners, belanghebbenden aandacht aan het verwoorden van maatschappelijke uitdagingen, veranderen van de publieke opinie	Leiders besteden in interne vergaderingen met ambtenaren aandacht aan het formuleren en naleven van prestaties in kwaliteit en kwantiteit	Leiders besteden in college- en vergaderingen met bestuurders en politici aandacht aan het realiseren van politieke afspraken	Leiders besteden in wisselende arena's aandacht aan het verbinden van maatschappelijke opgaven, operationele prestaties en politieke prioriteiten.
<u>Toewijding</u> Leiders committeren zich aan [issue]. Dit uit zich in [gedragingen]	Leiders committeren zich aan het creëren van publieke waarde. Dit uit zich in uitdagen van burgers en publieke actoren, onderhandelen met stakeholders, bouwen van netwerken	Leiders committeren zich aan het <i>runnen</i> van de organisatie. Dit uit zich in efficiënt uitvoeren van ambities, terugduwen van politici op basis van professionaliteit, implementeren van beleid, adviseren over uitvoering, verbinden van uitvoering aan overkoepelende doelen en ambities	Leiders committeren zich aan het realiseren van ideologische speerpunten. Dit uit zich in construeren van een identiteit, representeren van stemmers, onderhandelen over prioriteiten, bouwen van coalities, omarmen en verkopen van beleidsideeën	Leiders committeren zich aan het verbinden van filosofische, operationele en politieke vernieuwingen. Dit uit zich in een klimaat dat open staat voor verandering.
<u>Conflictmanagement</u> Leiders duiden verandering in termen van [issue]. Zij dagen vooral [actoren] uit om hun houding en gedrag te	Leiders duiden verandering in termen van maatschappelijke verandering. Zij dagen vooral belanghebbenden/politici uit om hun houding en gedrag te veranderen ten	Leiders duiden verandering in termen van organisatieverandering. Zij dagen vooral ambtenaren/manager s uit om hun houding en gedrag te veranderen ten aanzien van de	Leiders duiden verandering in termen van politieke verandering. Zij dagen vooral elkaar uit om hun houding en gedrag te veranderen ten aanzien van de	Leiders duiden verandering in termen van paradigmaverschuiving. Zij dagen alle betrokkenen uit hun houding en

veranderen ten aanzien van [voorbeeld]	aanzien van de betekenisvolle rol van de overheid	betekenisvolle uitvoering door de organisatie	betekenisvolle rol en verantwoordelijkheid van politici	gedrag te veranderen ten aanzien van de strategische driehoek
<u>Retoriek & Performance</u> Leiders creëren een nieuw verhaal van [performance] om [actoren] te overtuigen, inspireren en mobiliseren	Leiders creëren een nieuw verhaal van publieke waardecreatie om stakeholders, belastingbetalers, samenwerkingspartners te overtuigen, inspireren en mobiliseren	Leiders creëren een nieuw verhaal van <i>21e eeuw management</i> , ambtelijk vakmanschap om ambtenaren/manager/s/politici te overtuigen, inspireren en mobiliseren	Leiders creëren een nieuw verhaal van betrouwbaarheid en saamhorigheid om stemmers te overtuigen, inspireren en mobiliseren	Leiders combineren verhalen van waardecreatie, prestaties en legitimiteit om burgers, ambtenaren en politici te overtuigen, inspireren en mobiliseren.
<u>Geduld & Timing</u> Leiders zijn effectief omdat ze [issue] plaatsen in [tijd]	Leiders zijn effectief omdat ze maatschappelijke uitdagingen en oplossingen plaatsen in tijdsgeest	Leiders zijn effectief omdat ze vakmanschap en handwerk plaatsen in institutionele golven, electorale cycli en periodieke patronen	Leiders zijn effectief omdat ze nieuw beleid, nieuwe coalities plaatsen in urgentie en maatschappelijk momentum	Leiders zijn effectief omdat ze continu filosofische, operationele en politieke vernieuwingen weten te verbinden.

Deel III

Conclusie

LOKAAL LEIDERSCHAP IN TURBULENTE TIJDEN

De context waarin lokale leiders zoals burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en griffiers (maar ook programmamanagers, projectleiders en andersoortige leiders) opereren, is de afgelopen jaren sterk veranderd door forse bezuinigingen en vergaande decentralisaties. In dit rapport laten we zien hoe lokale leiders zijn omgegaan met de veranderende omgeving. Een groot deel van de respondenten (maar niet allemaal) herkent de interventiefuik waarin zij terecht zijn gekomen. De roep om snelle, kwalitatief hoogwaardige prestaties is onverminderd hoog, terwijl de middelen die beschikbaar zijn voor het leveren van deze prestaties zijn blijvend verlaagd. De lokale leiders die we in dit onderzoek hebben gesproken, zijn niet per se negatief over de veranderende context. Ze ervaren het vooral als een logisch gevolg van deze tijd en als kans om, vaak meer nog dan voorheen, op lokaal niveau het verschil te maken voor de inwoners van hun stad.

Toch hebben de gewijzigde financiële omstandigheden en de veranderingen in het takenpakket geleid tot nieuwe uitdagingen en prikkels voor lokaal leiderschap. In dit rapport introduceren en duiden we deze uitdagingen en prikkels door in te zoomen op de filosofische, politieke en operationele aspecten van lokaal leiderschap. In termen van *filosofisch leiderschap* heeft de veranderde context ertoe geleid dat gemeenten zich hebben bezonnen op hun bestaansrecht en hebben nagedacht over welke waarde zij daadwerkelijk moeten creëren voor hun inwoners. Anderzijds, stellen de aard van sociale vraagstukken en de grotere noodzaak om met andere partijen op te trekken, andere eisen aan *politiek leiderschap*, in termen van het zoeken naar steun en legitimiteit voor het te voeren beleid. De structureel lagere beschikbaarheid van middelen stelt de *operationele leider* voor de taak om prestatieafspraken te herformuleren en op zoek te gaan naar andere organisatievormen om de effectiviteit en efficiëntie te vergroten.

Op het eerste gezicht lijkt het alsof er grote verschillen zijn in de manier waarop gemeenten hebben gereageerd op de crisis en dat de decentralisaties op uiteenlopende manieren zijn verweven in de staande organisatie. Toch zijn de meeste praktijken in belangrijke mate te herleiden tot de archetypische focus- en werkgebieden van filosofisch, politiek en operationeel leiderschap. In het empirische deel van dit rapport beschrijven we de concrete uiting van deze gebieden. Hoewel de praktijkverhalen laten zien dat lokale leiders zich meestal niet beperken tot een van deze vormen, benadrukken we dat er in veel praktijken wel degelijk een voorkeur is voor één vorm (of soms twee vormen). Dit brengt risico's met zich mee. Leiders die zich 'blindstaren' op het optimaal laten werken van de organisatie, lopen bijvoorbeeld het risico dat ze het

bestaansrecht van de organisatie uit het oog verliezen. Of ze raken steeds meer op afstand van de stakeholders waaraan zijn hun steun en legitimiteit verlenen.

Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat lokale leiders zich bewust moeten zijn dat leiderschap drie elkaar aanvullende aandachts- en werkgebieden heeft en dat zij op al deze gebieden moeten leveren. In de praktijk merken we op dat er behoefte bestaat aan een nieuw managementsparadigma. Veel lokale leiders die we spraken, duiden *New Public Management* (NPM) als ouderwets en achterhaald. Omdat onduidelijk is welke hanteerbare doctrine ervoor in de plaats moet komen, houden veel leiders vast aan wat ze deden, of zoeken ze naar inspirerende management ideeën, zoals het in dit onderzoek gepresenteerde idee van 'de bedoeling'. We zijn ervoor beducht dat lokale leiders ineens alle OPA- en NPM-principes overboord gooien en rücksichtslos achter deze, op zichzelf staande, ideeën aanlopen. Je laten inspireren door 'de bedoeling' om het bestaansrecht van de organisatie aan te scherpen (dat aansluit bij filosofisch leiderschap) is op zichzelf waardevol, maar alleen als er tegelijkertijd aandacht blijft voor het formuleren en realiseren van heldere prestaties (operationeel leiderschap) en het organiseren van legitimiteit en steun (politiek leiderschap). Het is dus niet of-of-of, maar en-en-en.

Wij denken dat het *Public Value Management* (PVM) paradigma – dat overigens in academische kringen in toenemende mate wordt beschouwd als opvolger van NPM – een bruikbaar heuristisch instrument is om lokaal leiderschap op een betekenisvolle manier te duiden en verder te ontwikkelen. In dit rapport (zie tabel 2) doen we een eerste poging om de kerndimensies van leiderschap (aandacht, toewijding, conflictmanagement, retoriek en *performance*, en geduld en timing) te concretiseren voor de praktijk van lokale leiders. We baseren ons daarbij op eerder wetenschappelijk onderzoek in andere landen en sectoren, en op de (dertien) gesprekken die we hebben gevoerd in het kader van dit onderzoek. Deze gesprekken bevestigen overigens dat PVM op meerdere plekken in de praktijk terug te vinden is. Soms kennen de respondenten de 'strategische driehoek' expliciet, in andere gevallen herkennen ze de filosofische, politieke en operationele kanten van hun werk. Dit bevestigt ons beeld van PVM als bruikbaar instrument voor het leiden van publieke organisaties en het bestuderen van leiderschapspraktijken.

Dit rapport geeft inzicht in mogelijk succesvolle leiderschapsrepertoires voor lokale leiders in de 21^e eeuw. Voor leiderschap dat beoogt maatschappelijke meerwaarde toe te voegen aan de samenleving onderscheiden wij in tabel 2 (pp. 39-40) een schematisch overzicht van leiderschapsrepertoires. Wij stellen 'Verbindend leiderschap' voor als leiderschapsrepertoire voor de toekomst. De meest relevante actoren die van betekenis kunnen zijn bij het vormgeven van verbindend leiderschap zijn zowel ambtelijke als politiek-bestuurlijke actoren. Dit rapport heeft zich beperkt tot formele gezagsdragers, waaronder burgemeesters, wethouders, griffiers, gemeentesecretarissen en directeuren. Deze formele leiders in verschillende samenwerkingsverbanden zijn onverminderd relevant in het bestuur van de gemeente. De vraag of er nieuwe 'leiders' nodig zijn is utopisch. Er zijn niet als vanzelf nieuwe leiders beschikbaar.

PERSPECTIEF: DE TOEKOMST VAN LOKAAL LEIDERSCHAP

Aan de hand van de gesprekken met gemeentebestuurders, managers en ambtenaren beschrijven we in dit rapport de verschijningsvormen van lokaal leiderschap. In Deel 2 hebben we de vier verschillende vormen van leiderschap (filosofisch, operationeel, politiek, verbindend) geconcretiseerd. We hebben de gesprekken daarnaast gebruikt om inzichtelijk te maken hoe lokaal leiderschap het afgelopen decennium is veranderd. Hieronder werken we de vijf belangrijkste veranderingen uit, met het oog op de verdere ontwikkeling van leiders en leiderschapsprogramma's in de toekomst.

1. Lokaal leiderschap is meer verbonden

Onder de respondenten heerst er grote overeenstemming over de conclusie dat hedendaags ambtelijk leiderschap veel minder volgend is dan tien jaar geleden. Hoewel de uitingsvormen verschillen per gemeente, constateren we dat bestuurlijke en ambtelijke leiders veel meer in samenspel opereren. De respondenten schetsen een illustratief beeld van een oude situatie waarin bestuurders de dienst uitmaakten, besluiten namen en de koers uitzetten om deze vervolgens te laten uitvoeren door de gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat. Uit de interviews en onze eigen ervaring blijkt dat de hedendaagse praktijk veeleer wordt gekenmerkt door een duidelijk *partnerschap* tussen de bestuurlijke en ambtelijke leiders.

Er is vrijwel geen sprake meer van een trekkende bestuurder en de volgende gemeentesecretaris. De ambtelijke leider heeft zich ontwikkeld tot een gelijkwaardig gesprekspartner die een waardevolle inbreng heeft in de besluitvorming. Met respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden (politieke besluiten worden nog steeds genomen door het college) wisselen zij elkaars leidende positie af. Soms neemt de een het initiatief, dan weer de ander. Doordat de lokale leiders meer en meer in gezamenlijkheid optrekken worden zij steeds beter in het agenderen van belangrijke onderwerpen en het nemen van voortouw op uiteenlopende dossiers. Dit betekent echter niet dat de gemeenten deze dossiers ook altijd zelf oppakt. Leiderschap betekent ook het formuleren, benoemen en herkennen van publieke waarde en anderen daarin meenemen. De leider vertelt een verhaal waarin anderen hun handelen, kunnen plaatsen en herkennen. De leider heeft een visie op het domein waar zij voor staat en voedt dit domein met inhouds- en proceskennis.

2. Lokaal leiderschap is gedistribueerd

Als er één rode draad te trekken valt uit de interviews dan is het wel dat lokaal leiderschap zelden of nooit belegd is bij één enkele persoon. De praktijkverhalen maken duidelijk dat het succesvol leiden van een gemeente geen *one man show* is, maar dat er altijd sprake is van gedistribueerde heroïek (vergelijk Meijer, 2014). Leiderschap bestaat en ontstaat op verschillende plekken in de organisatie en zelfs daarbuiten. Het groeit wanneer mensen, die op basis van hun formele functie wellicht niet snel als leiders worden aangemerkt, aandacht besteden en geëngageerd zijn aan een specifiek idee of dossier. Maar deze *bottom-up* innovaties komen niet tot bloei als ze niet gesteund worden door de centrale leiders. De taak van de centrale leiders is om de ideeën en energie die er in de organisatie leven een plek te geven, en te verbinden aan andere initiatieven

die binnen en buiten de organisatie leven. Het werk gebeurt samen. Het gaat om het *samenspel* en de onderlinge relaties. Lokaal leiderschap is vooral relationeel en veel minder individueel.

3. Lokaal leiderschap is georiënteerd op netwerken

Maatschappelijke uitdagingen worden steeds complexer (Van der Wal, 2017). Omdat geen enkele partij problemen alleen kan oplossen, zij publieke en private organisatie steeds vaker op elkaar aangewezen om met elkaar samen te werken om problemen op te lossen waar zij individueel mee te maken hebben. Hoewel de partijen vaak wel weten dat zij elkaar nodig hebben, zijn hun belangen niet per se gelijk. Deze beweging van *government* naar *governance*, of van *gemeente* naar *gemeenschap*, heeft grote gevolgen voor lokale leiderschapspraktijken. Waar de focus van lokale leiders tien jaar geleden nog vooral lag op het bereiken van organisatiedoelen en het leveren van organisatieprestaties, ligt de focus van de hedendaagse leiders veel meer op het aanpakken van sociale vraagstukken in netwerkverband. De respondenten geven aan dat zij veel meer dan voorheen buiten de organisatie aan het werk zijn. Met aanpalende overheden en omliggende gemeenten, maar ook met andere publieke dienstverleners, maatschappelijke organisaties of bedrijven die publieke diensten verlenen.

De denkrichting is van buiten naar binnen. Leiderschap betekent de situatie buiten op waarde schatten en de implicaties voor binnen, of de eigen organisatie, kunnen voorzien. Dit vereist dus ook naar buiten tredend gedrag van lokale leiders. Echter, allerlei prikkels van het gemeentehuis maken dit een complexe opgave op zich voor lokale leiders (van Dorp, 2017).

4. Lokaal leiderschap is niet lokaal

Een vierde bevinding van dit onderzoek is dat lokaal leiderschap niet per se lokaal is. In lijn met de vorige bevinding dat lokale leiders steeds meer opereren in netwerken, zijn de contacten tussen gemeenten, en regionale en landelijke partijen de afgelopen jaren aanzienlijk geïntensiveerd. Denk bijvoorbeeld aan de komst van een groot scala aan regionale zorgverleners door de drie decentralisaties, of de intensieve samenwerking tussen gemeenten de Sociale Verzekeringsbank.

Lokale leiders die het verschil willen maken moeten meer dan voorheen in staat zijn om zich effectief te bewegen in deze multi-level en translokale netwerken. Als een leider lokaal iets wil bereiken, moet hij of zij nationaal of regionaal kunnen schakelen en in contact zijn met de relevante instituties en actoren. Uit de interviews wordt duidelijk dat veel en oprecht geïnvesteerd moet worden in het opbouwen en onderhouden van deze (vaak nieuwe) relaties.

5. Lokaal leiderschap is niet zonder risico

Lokaal leiderschap is potentieel kwetsbaar omdat het een combinatie van pionieren en flexibel samenwerken is zonder grootse vergezichten of stabiele boegbeelden. De veiligheid en zekerheid van steun, waardering en voldoende capaciteit is er niet (meer). Dat betekent dus dat lokaal leiderschap wordt gewaardeerd zolang het goed gaat. Als er dingen fout gaan – al dan niet door menselijk falen – kan de steun snel opdrogen. Leiderschap is dus riskant, want het betekent

anderen uitdagen tot ambities die zij zelf nog niet hebben terwijl je bouwt op steun die onzeker blijft.

AANBEVELINGEN

Wij geven het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de volgende aanbevelingen mee:

- De gesprekken met lokale leiders geven aan dat het paradigma van *New Public Management* aan relevantie inboet. Men zoekt naar nieuwe kaders waarbinnen men kan denken en doen. In een strategische verkenning kan BZK 'Public Value Management' en de strategische driehoek van Mark Moore als nieuwe leidraad aanhouden.
- De ervaren complexiteit en snelheid van het politieke systeem en de maatschappelijke opgaven vragen om een wendbaar en vindingrijk bestuur en ambtelijke organisatie. Communiceer en verdedig 'verbindend leiderschap' en de vijf onderliggende dimensies als handvat voor lokale leiders in de 21^e eeuw.
- Leg bij het opleiden, onderzoeken en toerusten van lokale leiders en in gesprek met hen de nadruk op het multi-level karakter van 'lokaal leiderschap'. Door op verschillende schaalniveaus te kunnen makelen en schakelen kunnen leiders iets voor elkaar krijgen op het lokale niveau.
- En marge van de gesprekken geven de gesprekspartners aan dat ze de interesse en betrokkenheid van BZK zeer op prijs stellen. Investeer in goede banden tussen het Rijk en de mede-overheden, specifiek door kennisuitwisseling.



Bijlage I

Methodologische verantwoording

Dit onderzoeksrapport bestaat uit een theoretisch-analytisch deel en uit een empirisch deel. Het eerste deel is op basis van literatuurstudie ontwikkeld. Voor het tweede deel zijn 13 gesprekken gevoerd met lokale leiders.

Het eerste deel van dit rapport onderscheidt vier ideaaltypen van lokaal leiderschap. In het tweede deel hebben wij deze perspectieven verrijkt door empirische noties van wat lokaal leiderschap dan betekent in de praktijk van vier gemeenten.

De vier gemeenten die wij hebben geselecteerd zijn gebaseerd op de strategische driehoek van Mark Moore. Aan de hand van de drie dimensies in de driehoek (publieke waarde propositie, operationele capaciteit en legitimiteit en steun) hebben we een gemeente gezocht die in haar doelen duidelijk bij één van deze dimensies aansloot. Een vierde gemeente betreft een meervoudige keuze voor een combinatie van de drie dimensies.

De gemeenten zijn karakteristiek voor de respectievelijke dimensies, maar niet karikaturaal. Elke gemeente laat een gemengd beeld zien van verschillende en overlappende leiderschapspraktijken. De gemeenten waar we onderzoek hebben gedaan betreffen een gemeente uit de G4, twee gemeenten uit de G32 (100.000+) en een middelgrote gemeente.

We hebben het empirische onderzoek op twee manieren vormgegeven: door document-analyse en door semigestructureerde interviews met lokale leiders. Wanneer relevant hebben we mediaberichtgeving, beleidsdocumentatie en coalitieakkoorden, alsmede audiovisueel materiaal (video) bestudeerd. Tevens hebben we interviews gehouden met lokale leiders om hun ervaringen en perceptie van lokaal leiderschap in tijden van publieke waarde en schaarste op te halen. Het overzicht van alle gesprekspartners staat in onderstaande tabel 3. De interviews duurden gemiddeld 60 minuten. Hoewel we vaste thema's hebben besproken (aan de hand van het analysekader) hebben we nadrukkelijk ruimte geboden voor de gesprekspartners om hun eigen ervaringen te delen. De interviews vonden plaats op het kantoor van de gesprekspartners en zijn afgenomen door de auteurs.

Voorafgaande aan de interviews hebben we een verkennend gesprek gevoerd met dr. René Grotens, loco-gemeentesecretaris bij de gemeente Zeist en recentelijk gepromoveerd op leiderschap in het lokaal bestuur (zie Grotens, 2015). Dit gesprek hebben wij aangegrepen om ons analysekader bij te schaven.

De verslagen van de interviews zijn, net als de bestudeerde documenten, thematisch geanalyseerd om de belangrijkste rode draden uit de verslagen te halen. Dit is een collectief proces geweest waarin de auteurs intensief samen hebben gewerkt.

De empirische beschrijving zijn vooraf aan de publicatie van dit rapport voorgelegd aan de gesprekspartners om feitelijke onjuistheden te voorkomen.

TABEL 3. Overzicht gesprekspartners

#	Naam	Functie	Gemeente	Datum
1	Ingrid Geveke	Gemeentesecretaris	Zwolle	13-11-17
2	Jan Brink	Wethouder	Zwolle	13-11-17
3	Henk Procé	Directeur	Zwolle	13-11-17
4	René Grotens	Directeur	Zeist	15-11-17
5	Koos Janssen	Burgemeester	Zeist	15-11-17
6	Gerbrich Kuperus	Directeur	Utrecht	21-11-17
7	Toke Tom	Directeur	Utrecht	21-11-17
8	Gabriëlle Haanen	Gemeentesecretaris	Utrecht	22-11-17
9	Ineke Lissenberg	Gemeentesecretaris	Zeist	27-11-17
10	Jurgen Bomas	Directeur	Haarlemmermeer	30-11-17
11	Carel Brugman	Gemeentesecretaris	Haarlemmermeer	30-11-17
12	John van der Rhee	Griffier	Haarlemmermeer	30-11-17
13	Kees Geldof	Wethouder	Utrecht	6-12-17

Bijlage II

Referenties

- Allers, M. (2009). Rijksbegroting 2010: Gemeenten moeten bezuinigen, maar niet allemaal even veel. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(5), 282-292.
- Benington, J. en Moore, J. (red.) (2011). *Public Value: Theory and Practice*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Berg, C., van der, Groeneveld, S. (2017). *Een nieuw speelveld, een andere opstelling? De governance van gedecentraliseerde beleidsuitvoering*. Online via: [http://robrfv.magzmaker.com/media/documenten/rob-essay-def\(1\).pdf](http://robrfv.magzmaker.com/media/documenten/rob-essay-def(1).pdf) [geraadpleegd op 19 december 2017].
- Denhardt, R., Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving rather than Steering. *Public Administration Review*. Vol. 60 (6). Pp. 549-559.
- Dorp, G.H. van (2017). Trapped in the hierarchy. The craft of Dutch city managers. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1383783>
- Douglas, S., Overmans, J.F.A., Sicilia, M. (2016). Public Value Budgeting: From 'value-for-money' to 'money-for-value'. Ongepubliceerd working paper. pp. 1-28.
- Frequin, M. (2012). *Met ministers op de tandem*. Sdu uitgevers: Den Haag
- Frequin, M. (2018). *Tegenspraak*. Sdu Uitgevers: Den Haag
- Frissen, P. (2013). *De fatale staat*. Uitgeverij van Gennep: Amsterdam
- Grotens, R. (2015). *Kwetsbaar in Balans: Het leiderschap van gemeentesecretarissen*. Dissertatie Universiteit Tilburg: Tilburg
- Haarlemmermeer (2017a). *De Organisatiekoers. Werken vanuit de bedoeling*. Haarlemmermeer.
- Haarlemmermeer (2017b). *Haarlemmermeer weet raad! Lessen uit participatieonderzoek*: Haarlemmermeer.
- Hart, W., Buiting, M. (2012). *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*. Vakmedianet: Alphen aan de Rijn.
- Hart, W. (2017). *Anders vasthouden*. Vakmedianet: Alphen aan de Rijn
- Heifetz, R., Laurie, D. (1997). The Work of Leadership. *Harvard Business Review*. Best of HBR, 2001. Pp. 131-141.
- Heifetz, R., Linsky, M. (2002). *Leadership on the Line*. Boston MA: Harvard Business School Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. Vol. 69(1), pp. 3-19.
- Janssen, J.J.L.M. (2017). *Zoektijd. Handelingsperspectief in een onvolkomen wereld*. Gemeente Zeist: Zeist.
- Karsten, N., Hendriks, F. (2017). Don't call me a Leader, but I am one. The Dutch Mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership*. Vol. 13 (2) pp. 154-172.

- Karsten, N., Schaap, L., & Verheul, W. J. (2010). Stijlen van lokaal leiderschap: Over burgemeesters, roloppvattingen en -verwachtingen. *Justitiële verkenningen: Documentatieblad van het Ministerie van Justitie*. Vol. 36(3), 31-44.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- March, J., Olsen, J. (1979). *Ambiguity and Choice in Organizations*. 2e editie. Universitetsforlaget, Bergen, Oslo, Tromsø.
- Meekers (2012) <https://prezi.com/c3ko2wo-dac9/dna-zwolle/>
- Meijer, A. (2014). From Hero-Innovators to Distributed Heroism: An in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation. *Public Management Review*. Vol. 16 (2) pp. 199-216
- Mintzberg, H. 1990. "The Manager's Job: Folklore and Fact." *Harvard Business Review*, 68 (2): 163-177.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Moore, M. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol 29 (1), supplement, pp 183-204
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*. Eburon: Delft
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, Professionalism, and Politics*. Palgrave-MacMillan: Basingstoke
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading Mass.: Adison Wesley.
- Overmans, J. F. A., & Noordegraaf, M. (2014). Managing austerity: Rhetorical and real responses to fiscal stress in local government. *Public Money and Management*, 34(2), 99106. (8 p.).
- Overmans, J. F. A., & Timm-Arnold, K. P. (2015). Managing austerity: Comparing municipal austerity plans in the Netherlands and North Rhine-Westphalia. *Public Management Review*. doi:10.1080/14719037.2015.1051577.
- Overmans, J.F.A. & Schepers, A. (2016). *How the Municipality of Zeist harnesses the ideas of 'citizen-experts'*. OECD.
- Overmans, J. F. A. (2017). Financial Resilience: How Dutch Cities Have Buffered and Adapted to the Financial Crisis. In *Governmental Financial Resilience: International Perspectives on How Local Governments Face Austerity* (pp. 173-186). Emerald Publishing Limited.
- Rhodes, R.A.W. (1994). The Hollowing out of the State: The changing nature of the public service bargain. *Political Quarterly Publishing*. pp. 138-151. Blackwell Publishers: Oxford.
- Steur, B., Doorne, E. van, Zandstra, T. (2017). *Maatschappelijk onbehagen in het openbaar bestuur*. Strategische verkenning: Den Haag
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak Verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: 89pp.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance?. *American Review of Public Administration*. Vol. 36 (1). pp. 41-57.

- 't Hart, P. (2001). *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocractie*. De Balie: Amsterdam.
- 't Hart, P. (2005). Doing better, feeling worse. *Beleid en Maatschappij*. Vol. 32 (4). Pp. 226-238
- 't Hart, P. (2014a). *Ambtelijk vakmanschap 3.0*, VOM/VGS/IKPOB/NSOB: Den Haag.
- 't Hart, P. (2014b). *Understanding Public Leadership*. Palgrave MacMillan: Basingstoke
- 't Hart, P., Braham, N., Van Dorp, G.H. (2016). *Verbinders zonder script. Over het topambtelijk vakmanschap van gemeentesecretarissen*. VGS/NSOB/IKPOB/VOM: Den Haag.
- 't Hart, P., Wille, A. (2002). *Politiek-Ambtelijke verhoudingen in beweging*. Boom: Amsterdam.
- TNO (2013). *Gemeente Zeist, de bezuinigingsdialoog*. Online op:
<http://www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank/gemeente-zeist--de-bezuinigingsdialoog/1125> [geraadpleegd op 28 november 2017].
- Wal, Z. van der (2017). *21st Century Public Manager*. Palgrave-MacMillan: Basingstoke.



Bijlage III

Over de auteurs

Het team dat wij hebben samengesteld voor dit onderzoek bestaat uit twee sub-teams: een onderzoeksteam van drie onderzoekers, en een intern klankbord bestaande uit twee experts. Het onderzoeksteam voert het onderzoek uit en schrijft de rapportages. De interne experts leveren inhoudelijke input aan het onderzoeksteam. Zij bewaken de relevantie en toepasbaarheid van onze onderzoeksresultaten in het specifieke domein van lokaal leiderschap en publieke waarde creatie. Onze ervaring is dat het werken met een intern klankbord van experts de kwaliteit van het onderzoek ten goede komt, doordat de betrokken onderzoekers hierdoor worden gedwongen de onderzoeksinstrumenten en de data vanuit verschillende perspectieven te bekijken.

Hieronder zijn de CV's van het kernteam en de toegevoegde experts weergegeven.

Erik-Jan van Dorp MSc

Erik-Jan van Dorp is als promovendus verbonden aan het Departement Bestuurs- & Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht en trad op als projectleider van dit onderzoek. Eerder studeerde hij cum laude af op een onderzoek over het vakmanschap van gemeentesecretarissen. Hij publiceerde daarover in o.a. een essay met Paul 't Hart en in een internationaal bestuurskundig tijdschrift ('t Hart et al., 2016; Van Dorp, 2017). Verder is Erik-Jan betrokken bij het internationale project 'Comparing Cabinets' waarin hij besluitvorming van de ministerraad in vijf landen onderzoekt in vergelijkend perspectief.

Tom Overmans MA

Tom Overmans is senior academisch adviseur bij USBO advies. Tom heeft meer dan tien jaar advieservaring de publieke sector in het algemeen en gemeenten in het bijzonder. In zijn advies- en onderzoekswerk combineert hij de vakgebieden publiek management en publieke financiën. Zijn promotieonderzoek gaat bijvoorbeeld over vernieuwende bezuinigingsstrategieën in gemeenten. Recentelijk was Tom projectleider van een intensief evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van een bezuinigingsgedreven reorganisatie van een G4 gemeente. In dit onderzoek heeft Tom zich gericht op de interviews en analyse van de vier perspectieven op leiderschap.

Dr. Karin Geuijen

Karin Geuijen is als universitair docent verbonden aan het Departement Bestuurs- & Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Haar onderzoek richt zich op de netwerksamenleving en publieke waarde. In dit onderzoek heeft Karin zich gericht op de

uitwerking van het analysekader rondom public value management en de implicaties voor lokaal leiderschap en het duiden van het empirisch materiaal.

Prof. Dr. Mirko Noordegraaf

Mirko Noordegraaf is als hoogleraar Publiek Management verbonden aan USBO. Hij is tevens voorzitter van het bestuur van het departement USBO en voorzitter van de leerstoelgroep Public Governance & Management (PGM). Sinds de jaren '90 houdt hij zich als bestuurswetenschapper bezig met organisatie- en managementvraagstukken in publieke domeinen, met nadruk op publieke managers, organisatieprocessen, beleid en strategie, uitvoeringspraktijken en professionals. Hij publiceerde daarover vele internationale artikelen en boeken (waaronder het tekstboek *Management in het publieke domein*, 2004, *Handboek publiek management*, 2011, en het tekstboek *Public Management. Performance, Professionalism and Politics*, 2015). Mirko verrichtte vele opdrachtonderzoeken, op de terreinen van strategievorming, vertaling van strategie naar uitvoering, implementatie, samenwerking, en uitvoeringsprocessen. Opdrachtgevers waren/zijn o.a. de ministeries van VenJ, BZK, OC&W, V&W/VRROM (thans I&M), gemeenten en IPO. Hij was lid van de Studiegroep Openbaar Bestuur (SOB).

Prof. Dr. Paul 't Hart

Paul is hoogleraar Bestuurskunde aan de USBO, zeer deskundig als het gaat om politiek en ambtelijk (lokaal) leiderschap, en thans vooral programmaleider van het ERC-programma 'Successful Governance'. Ook Paul werkt over de grenzen van disciplines heen, tussen de werelden van openbaar bestuur en wetenschap. Zijn ERC-programma is gekoppeld aan o.a. de VNG. Paul 't Hart was agenderend in de zoektocht naar het handwerk van de publieke manager (IKPOB) en publiceert doorlopend over leiderschap in het openbaar bestuur (zie bijvoorbeeld *Understanding Leadership*, 2014).