

*Gemeentelijke managers weten dat zij complexe vraagstukken niet alleen kunnen oplossen.*



**Claudia van Mourik Msc** is buitenpromovendus aan de Vrije Universiteit, HR(D)-consultant en organisatieadviseur bij de Rijksoverheid. Ze is gespecialiseerd in de thema's leiderschap, leren en complexe vraagstukken. Op 7 oktober aanstaande verdedigt zij haar proefschrift aan de Vrije Universiteit in Amsterdam.



**Prof. dr. ir. Gerda van Dijk** is hoogleraar Publiek Leiderschap en Directeur van Het Zijlstra Center for Public Control, Governance & Leadership, Vrije Universiteit, Amsterdam. Tevens is zij zelfstandig adviseur, spreker en commissaris. Ze is gespecialiseerd in leiderschap in de publieke sector waarbij zij organisaties vanuit een ecologisch perspectief benaderd.



**Prof. dr. Rens van Loon** is filosoof, persoonlijkheidspsycholoog en emeritus-hoogleraar Dialogisch Leiderschap aan de universiteit van Tilburg. Zijn werk als wetenschapper, opleider en docent bestaat primair uit het ontwikkelen en toepassen van de Dialogical Self Theory in de praktijk van leiderschap en organisatieontwikkeling.

# Zoeken naar orde: leren van chaos.

## Waarom het omgaan met complexe vraagstukken een complex vraagstuk is van zichzelf.

25

*Claudia van Mourik, Gerda van Dijk en Rens van Loon*

Van publieke leiders wordt verwacht dat zij complexe vraagstukken of *wicked problems* effectief weten te hanteren en dat zij met hun samenwerkingspartners publieke waarde creëren. De theorie beschrijft hierbij het belang van 'relationeel leiderschap' en de inzet van een dialoog als vorm van gesprek. Maar hoe ziet dit eruit in de praktijk?

Dit artikel beschrijft de inzichten uit een promotieonderzoek naar leiderschap en leren van gemeentelijke managers die werken in of voor het sociaal domein binnen drie grote gemeenten, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag en die te maken hebben met complexe vraagstukken. Uit dit onderzoek blijkt dat zij bekend zijn met het concept complexe vraagstukken en dat zij weten dat om deze vraagstukken op te kunnen lossen een

relationele (collectieve) benadering van leiderschap en leren is vereist. Ook blijkt dat zij gedreven en gemotiveerd zijn om hieraan in de praktijk invulling te geven. In hoeverre zij dit ook daadwerkelijk doen is echter afhankelijk van een aantal met elkaar samenhangende contextuele en individuele aspecten namelijk: positiemacht, de politieke organisatie, leiderschapskwaliteiten, tijd om samen te leren en de leercultuur.

## Maatschappelijke uitdagingen

De overheid en haar maatschappelijke partners staan voor grote en onvoorziene maatschappelijke uitdagingen zoals gezondheid, sociale cohesie, veiligheid en klimaatverandering. Uitdagingen die zich niet eerder in de huidige vorm hebben voorgedaan en zo omvangrijk en complex zijn dat ze niet met het leiderschap van één individu of partij kunnen worden opgelost. Bovendien zijn ze chaotisch oftewel onvoorspelbaar en onbeheersbaar van aard en continu aan veranderingen onderhevig. Deze uitdagingen vragen om samenwerking en verbondenheid tussen partijen (Gergen, 1999; Ospina e.a., 2020; Van Dijk, 2018; Van Loon, 2017), om relationeel leiderschap (Uhl-Bien, 2006), en om de inzet van de dialoog (Gergen, 1999; Van Loon, 2017).

## Relationeel leiderschap

Onder relationeel leiderschap wordt leiderschap verstaan dat onderdeel is van een zogenoemd 'complex adaptief systeem' waarin processen van zelforganisatie en leren ervoor zorgen dat het systeem zich voortdurend ontwikkeld en aanpast aan zijn omgeving (Holland, 2006). Leiderschap wordt hierin niet gezien als een individueel kenmerk van een persoon maar als een relationeel dynamisch proces waarbij de betekenis van leiderschap tot stand komt in de relaties en interacties tussen de betrokken partijen. Daarbij is niet alleen het proces van leiderschap maar ook de uitkomst ervan *collectief* van aard. In dit relationele proces staat het complexe vraagstuk centraal en vormen horizontale verhoudingen en gelijkwaardigheid tussen de betrokken partijen het uitgangspunt.

## Dialoog

In een relationele benadering van leiderschap is een belangrijke rol weggelegd voor de dialoog. Onder een dialoog wordt een vorm van gesprek verstaan waarin mensen zichzelf en anderen onderzoeken op standpunten, visies en meningen (Gergen, 1999; Van Loon, 2017). In het zelfonderzoek gaat het dan om het doorgronden van de eigen patronen van denken, voelen en handelen. In het gesprek met anderen gaat het om het open staan voor de ideeën van anderen

en om gezamenlijk tot nieuwe patronen van denken en handelen te komen. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat partijen niet alleen aandacht hebben voor de inhoud van de dialoog maar ook voor het proces. Een andere belangrijke voorwaarde is dat zij tijdens de dialoog in staat zijn om naar elkaar te luisteren, hun oordeel op te schorten, respect te tonen en zichzelf uitspreken (Van Loon, 2017). Door het karakter van een dialoog is deze vorm van gesprek te beschrijven als een relationeel leerproces, waarin partijen door middel van het uitwisselen van betekenissen tot nieuwe gemeenschappelijke betekenissen kunnen komen en hiermee tot een nieuw en collectief handelingsrepertoire. Relationeel leiderschap en relationeel leren zijn hierdoor nauw met elkaar verbonden en derhalve niet los van elkaar worden gezien. Tot zover de theorie. Maar hoe ziet deze vorm van leiderschap en leren eruit in de praktijk? Deze vraag stond centraal in een recent promotieonderzoek (Van Mourik, 2022) naar leiderschap en leren van gemeentelijke managers die werken in of voor het sociaal domein binnen drie grote gemeenten, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag en die te maken hebben met complexe vraagstukken.

## Verzameling van de data

In het promotieonderzoek is gebruik gemaakt van een meervoudige casestudie (Yin, 2009) waarbij de separate resultaten uit de gemeenten: Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, zijn geïntegreerd tot één totaalbeeld. De data zijn gedurende een periode van bijna drie jaar verzameld aan de hand van documentenstudies, semigestructureerde interviews en focusgroepen. Door triangulatie (data-analyse interviews, literatuurstudie en focusgroepen) konden uitspraken worden gedaan over de wijze waarop gemeentelijke managers invulling geven aan leiderschap en leren wanneer zij te maken hebben met complexe vraagstukken.

## Resultaten

De resultaten uit het onderzoek laten zien dat er verschillende met elkaar samenhangende aspecten een

rol spelen in de wijze waarop gemeentelijke managers invulling geven aan leiderschap en leren wanneer zij te maken hebben met complexe vraagstukken:

- Ten eerste blijkt dat gemeentelijke managers gedreven en gemotiveerd zijn om met hun samenwerkingspartners tot publieke waarde te komen. Het doen van zingevend werk is voor hen de belangrijkste drijfveer in het werk. Tegelijkertijd blijkt dat de wijze waarop zij hieraan invulling geven, gepaard kan gaan met de inzet van *positiemacht*. Meer specifiek is dit aan de orde wanneer het hen in de samenwerking met partijen uiteindelijk niet lukt om tot resultaten te komen.
- Ten tweede blijkt dat gemeentelijke managers bekend zijn met het concept complexe vraagstukken. Tegelijkertijd hebben zij de neiging om tot 'snelle' oplossingen te komen wanneer zij 'druk' vanuit de *politieke organisatie* ervaren. Dan reduceren ze een complex vraagstuk tot een vraagstuk dat zij kunnen managen en hanteren ze een aanpak waarmee zij bekend zijn.
- Ten derde geven gemeentelijke managers aan dat ze weten dat complexe vraagstukken om een relationele benadering van *leiderschap* vragen. Tegelijkertijd zien zij zelfmanagement, visie, lef en durf als de meest noodzakelijke leiderschapskwaliteiten om met complexe vraagstukken om te kunnen gaan. Deze kenmerken schrijven zij vooral toe aan de individuele manager. Dit hoeft niet te betekenen dat zij, in het omgaan met complexe vraagstukken, geen aandacht hebben voor relationele leiderschapskwaliteiten. Het betekent wel dat de primaire focus in leiderschap ligt op de eigen inzet en kwaliteiten en niet op die van het collectief.
- Ten vierde komt naar voren dat gemeentelijke managers weten dat om te leren omgaan met complexe vraagstukken een relationele benadering van leren is vereist. Ook komt naar voren dat zij in de praktijk hieraan graag invulling geven maar dat zij door de vele opgaven en veranderingen waarmee zij vanuit de politieke organisatie worden geconfronteerd hier niet of nauwelijks *tijd* voor hebben.
- Ten vijfde en tot slot wordt uit het onderzoek

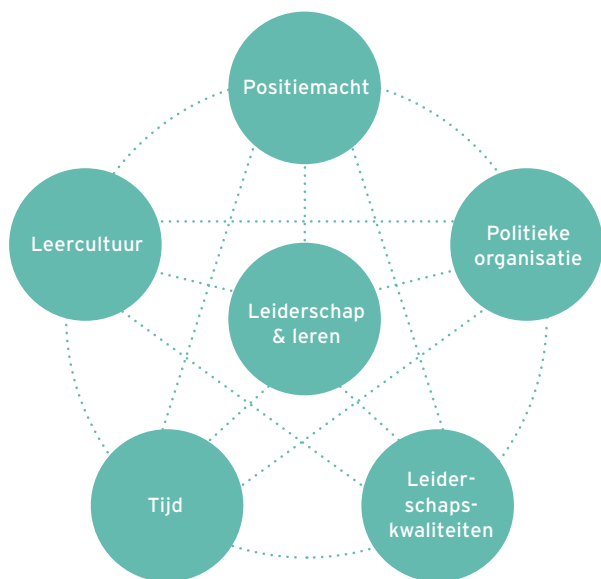
duidelijk dat gemeentelijke managers de *leercultuur* in hun organisaties als onvoldoende toereikend beschouwen om te leren omgaan met complexe vraagstukken. Specifiek wordt duidelijk dat om te leren omgaan met complexe vraagstukken, zij het als noodzakelijk zien dat in hun organisatie een cultuur van continu leren ontstaat waarin zij meer dan nu een voorbeeld in het leren kunnen zijn voor anderen, waarin voldoende veiligheid en vertrouwen is om samen te leren van fouten en waarin leren meer dan nu is ingebed in de dagelijkse context van het werk. Tegelijkertijd geven ze aan dat hun organisatie het ontwikkelen van een dergelijk leercultuur niet of nauwelijks ondersteunt en zij door de 'waan van de dag', niet of nauwelijks tijd hebben om een voorbeeld te zijn in het leren voor anderen.

### Conclusie: contextuele en individuele aspecten

De conclusie van het onderzoek is dat gemeentelijke managers bekend zijn met het concept complexe vraagstukken en dat zij weten dat om deze vraagstukken op te kunnen lossen een relationele benadering van leiderschap en leren is vereist. De conclusie is ook dat zij gedreven en gemotiveerd zijn om hieraan in de praktijk invulling te geven maar dat in hoeverre zij dit ook daadwerkelijk doen afhankelijk is van een aantal met elkaar samenhangende contextuele en individuele aspecten namelijk: positiemacht, de politieke organisatie, leiderschapskwaliteiten, tijd om samen te leren en de leercultuur.

In de wetenschappelijke literatuur is sprake van een toenemende belangstelling voor een relationele benadering van leiderschap en leren (Gergen, 1999; Uhl-Bien, 2006; Van Loon, 2017). Uit de weinige studies naar hoe deze relationele benaderingen in de praktijk vorm krijgen en worden toegepast (Gergen, 1999; Uhl-Bien, 2006) komt een eerste beeld naar voren dat deze benadering niet als vanzelf invulling krijgt en dat de context een veel belangrijkere rol speelt dan de theorie suggereert. Zo laat bijvoorbeeld het onderzoek van Grotens (2015) naar leiderschap

Figuur 1 Conclusie: contextuele en individuele aspecten



van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen zien dat gemeentesecretarissen weliswaar in een dynamische complexe omgeving acteren, maar dat het soort leiderschap dat hierbij nodig is, slechts in beperkte mate waarneembaar is. Volgens Grotens heeft dit te maken met de rolopvatting van de gemeentesecretaris, de context waarin de gemeentesecretaris werkt en de interpersoonlijke relaties met de politieke bestuurders (Grotens, 2015). Onderzoek van Uhl-Bien e.a. (2020) laat zien dat het van belang is dat het denken over complexiteit is verankerd in de leiderschapsstructuren en in de cultuur van een organisatie en dat leiders hun rol als faciliterend zien om adequaat te kunnen reageren op de veranderingen om hen heen. In aanvulling hierop laat het promotieonderzoek zien dat contextuele en individuele aspecten zoals positiemacht, de politieke organisatie, leiderschapskwaliteiten, tijd om samen te leren en de leercultuur een niet te onderschatten rol spelen in het leiderschap en leren van gemeentelijke managers die te maken hebben met complexe vraagstukken.

### Inzichten en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit het promotieonderzoek en in lijn met het hierboven gepresenteerd model komen we tot de volgende

overkoepelende inzichten en aanbevelingen:

#### 1. Omgaan met complexe vraagstukken: leren van chaos

Leiderschap en leren bij complexe vraagstukken is een complex vraagstuk van zichzelf dat gepaard gaat met een relationele ofwel chaotische dynamiek die onzeker en onvoorspelbaar van aard is en die continu aan veranderingen onderhevig is. Een aanbeveling voor gemeentelijke managers in dit verband is dat zij niet alleen rekening houden met deze dynamiek maar ook daadwerkelijk bereid zijn om met deze dynamiek om te gaan. Niet door onder tijdsdruk en 'druk' van de politieke organisatie, te zoeken naar 'orde' maar door in een relationeel proces en door middel van een dialoog met hun samenwerkingspartners, te leren van 'chaos'. Een bijbehorende aanbeveling is dat niet alleen zij zelf, maar ook hun samenwerkingspartners het leren van chaos als een noodzakelijke leiderschapskwaliteit gaan zien in het omgaan met complexe vraagstukken en indien nodig, zij gezamenlijk het initiatief nemen om hierin vaardig te worden.

#### 2. Van reflex naar reflectie

De bestaande verhoudingen tussen de politieke organisatie en de gemeentelijke managers die veelal gerelateerd kunnen worden aan het New Public Management-denken (onder andere scheiding tussen beleid en uitvoering) blijken niet ondersteunend te zijn om tot oplossingen te komen voor complexe vraagstukken. Ook de 'druk' die gemeentelijke managers vanuit de politieke organisatie ervaren om tot 'snelle' oplossingen te komen draagt hier niet aan bij. Een belangrijke uitdaging voor gemeentelijke managers is dat wanneer zij deze 'druk' ervaren, zij niet in een reflex schieten en complexe vraagstukken reduceren tot vraagstukken die zij gaan managen en uitvoeren maar dat zij door middel van reflectie en een dialoog met de politieke organisatie en hun andere samenwerkingspartners tot een horizontaal samenspel weten te komen. Een aanbeveling in dit verband is dat alle betrokken partijen vaardig zijn in het voeren van een dialoog en zij in deze dialoog open (blijven)

staan voor elkaars inzichten en perspectieven. Dit vraagt van betrokken partijen dat zij zich ervan bewust zijn dat om tot oplossingen te komen voor complexe vraagstukken, zij wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en zij hiervoor vanuit gelijkwaardige verhoudingen gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen.

### 3. Van doelen resultaten naar publieke waarde

In de organisaties van de gemeentelijke managers ligt onder invloed van het New Public Management-denken de focus meer op het realiseren van concrete doelen en resultaten dan op het creëren van publieke waarde. Voor gemeentelijke managers betekent dit dat het van belang is dat wanneer sprake is van complexe vraagstukken zij met hun samenwerkingspartners een beweging op gang weten te brengen van een focus op doelen en resultaten naar een focus op het creëren van publieke waarde. Een aanbeveling in dit verband is dat zij (meer) bekend raken met de wijze waarop zij met hun samenwerkingspartners tot publieke waarde kunnen komen en hoe zij in dit proces het complexe vraagstuk en de beoogde (maatschappelijke) effecten centraal kunnen stellen. Daarbij is het ondersteunend als zij meer bekend raken met de principes en de werking van een complex adaptief systeem, met processen van zelforganisatie en leren en zij vaardig worden om deze processen te faciliteren en te ondersteunen. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat zij in hun organisatie een cultuur van continu leren weten te stimuleren waarin mensen 'open en vrijuit' met elkaar durven te spreken en waarin zij gezamenlijk kunnen leren van het maken van fouten.

### 4. Leiderschap en leren: theorie en praktijk

Uit praktijkonderzoek blijkt leiderschap en leren sterk beïnvloed te worden door contextuele en individuele aspecten. Dit maakt dat bestaande theoretische inzichten over leiderschap en leren bij complexe vraagstukken niet zondermeer generaliseerbaar of toepasbaar zijn naar de praktijk. Dit wil niet zeggen dat deze inzichten er niet toe doen. Het toont wel aan dat het belangrijk is om de specifieke context van de praktijk te (h)erkennen.

Een aanbeveling voor gemeentelijke managers is dat, wanneer zij met complexe vraagstukken worden geconfronteerd, zij niet een-op-een uitgaan van de bestaande (theoretische) inzichten over leiderschap en leren, maar dat zij ieder complex vraagstuk als nieuw en uniek beschouwen en in een relationeel proces en door middel van een dialoog met hun samenwerkingspartners tot passende oplossingen weten te komen. Het toont ook aan dat het van belang is om wetenschappelijk onderzoek te blijven doen naar de praktijk van leiderschap en leren bij complexe vraagstukken. Enerzijds om zowel de theorie als de praktijk met nieuwe wetenschappelijke inzichten te verrijken, anderzijds om de theorie en de praktijk met elkaar te blijven verbinden en om tot leiderschapspraktijken te komen die wezenlijk bijdragen aan de maatschappelijke uitdagingen.

#### Literatuur

- Gergen, K. J. (1999). *An Invitation to Social Construction*. Sage Publications.
- Grotens, R. H. S. (2015). Kwetsbaar in balans: Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen [Proefschrift, Tilburg University].
- Holland, J. H. (2006). Studying Complex Adaptive Systems. *Journal of Systems Science and Complexity*, 19, 1-8.
- Ospina, S. M., Foldy, E. G., Fairhurst, G. T., & Jackson, B. (2020). Collective dimensions of leadership: Connecting theory and method. *Human Relations*, 73(4), 441-463.
- Uhl-Bien, M. (2006). Relational leadership theory: Exploring the social processes of leadership and organizing. *The Leadership Quarterly*, 17(6), 654-676.
- Uhl-Bien, M., Meyer, D., & Smith, J. (2020). Complexity leadership in the nursing context. *Nursing Administration Quarterly*, 44(2), 109-116.
- Van Dijk, G. M. (2018). *Game of Thrones, regels en bedoelingen* [Rede]. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Van Loon, R. (2017). *Creating Organizational Value through Dialogical Leadership: Boiling rice in still water*. Springer Verlag.
- Van Mourik, C. (2022). *Zoeken naar orde: Leren van Chaos. Een casestudie naar leiderschap en leren van gemeentelijke managers*. Proefschrift VU. In press.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4e ed.). Sage Publications.