

Masterscriptie

Faculteit: Governance and global affairs

## Walk the talk

*Een exploratieve studie naar de invloed van leiderschap op de mate waarin beleidsmedewerkers in staat worden gesteld om de burger bij de beleidsontwikkeling te betrekken*

Tessa Suzanne Claassen  
S2040417

Aantal woorden: 10454

Begeleider: Prof. dr. S. M. Groeneveld

Stagebegeleiders: F. C. de Haan en J. J. van Soolingen

Master Management van de publieke sector: politiek, beleid en management, Universiteit Leiden

Datum: 1 juni 2022



**Universiteit  
Leiden**



**Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid**

## Dankwoord

Beste lezer,

Deze scriptie had ik niet kunnen schrijven zonder hulp van anderen. De volgende personen wil ik in het bijzonder noemen. Allereerst wil ik mijn stagebegeleiders Fiona de Haan en Jantine van Soolingen bedanken. Dankzij jullie heb ik een enorme vrijheid binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gekregen om mijn onderzoek uit te kunnen voeren. Fiona, jij hebt mij niet alleen veel vakkennis meegegeven, maar dankzij jou heb ik ook veel geleerd over mezelf. Jantine, bij jou voelde ik mij heel veilig en vertrouwd. Bedankt dat ik jou altijd kon bereiken. Mijn scriptiebegeleider Sandra Groenveld ben ik ook zeer dankbaar voor alle begeleidingsmomenten en wijze adviezen die me hebben geholpen om deze scriptie te schrijven. Elke keer was ik onder de indruk van uw kennis en manier waarop u deze kennis overbracht. Ik ben zeer dankbaar dat u mijn scriptiebegeleider bent geweest.

Daarnaast alle mensen die ik heb mogen interviewen: bedankt voor jullie openheid. Naast dat ik enorm heb genoten van deze gesprekken, hebben jullie mij veel kennis en inzicht gegeven in de organisatie. Zonder jullie had ik mijn onderzoek nooit kunnen uitvoeren. Ook Max Herold en Lidwien Daniels wil ik nog in het bijzonder bedanken voor jullie input.

Tot slot mijn lieve ouders en broer. Niet alleen bedankt voor alle gesprekken en jullie kritische blik op mijn scriptie, maar ook voor alle emotionele steun. Zonder jullie was ik hier niet gekomen. Dank jullie wel.

Tessa Claassen

Utrecht, 1 juni 2022

## Samenvatting

Het vertrouwen van burgers in de overheid is aangetast, doordat de overheid de afgelopen jaren onvoldoende rekening heeft gehouden met het perspectief van de burger. Hoewel voor het herstel van het vertrouwen de focus momenteel voornamelijk wordt gelegd op aanpassingen bij uitvoeringsorganisaties, lijken de meeste problemen te ontstaan door een gebrek aan kennis over en aandacht voor uitvoering van het beleid bij beleidsmakers en wetgever. Beleidsmedewerkers blijken bij de beleidsontwikkeling de burger nog onvoldoende te betrekken. Het doel van deze studie is om te exploreren welk gedrag beleidsmedewerkers vertonen op het moment dat zij de burger bij de beleidsontwikkeling betrekken en of en hoe dit gedrag beïnvloedt kan worden door het gedrag van de leidinggevenden. Hierbij is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: welk leiderschapsgedrag stelt beleidsmedewerkers in staat om het perspectief van de burger te betrekken bij de beleidsontwikkeling?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag zijn twaalf beleidsmedewerkers en twee leidinggevenden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geïnterviewd. De resultaten tonen aan dat het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling vraagt om een nieuw paradigma met een nieuwe set aan waarden. Beleidsmedewerkers zullen hiervoor proactief werkgedrag moeten vertonen in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling. Leiderschap speelt een belangrijke rol in het stimuleren van dit gedrag. Allereerst is leiderschap waarbij autonomie en een veilige omgeving worden gecreëerd van belang. Ten tweede is leiderschap nodig waarbij de missie wordt gedeeld, beleidsmedewerkers worden gemotiveerd, ondersteund en gefaciliteerd in het nastreven van deze missie. Een combinatie van deze leiderschapsgedragingen stelt beleidsmedewerkers in staat om proactief het perspectief van de burger te betrekken bij de beleidsontwikkeling. Beperkingen, aanbevelingen voor vervolgonderzoek en aanbevelingen voor de praktijk worden gegeven.

# Inhoudsopgave

<b>Dankwoord .....</b>	<b>2</b>
<b>Samenvatting .....</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding.....</b>	<b>5</b>
1.1 <i>Probleemstelling en onderzoeksvraag .....</i>	7
1.2 <i>Wetenschappelijke relevantie .....</i>	8
1.3 <i>Maatschappelijke relevantie .....</i>	9
1.4 <i>Leeswijzer .....</i>	9
<b>Hoofdstuk 2: Theoretisch kader .....</b>	<b>11</b>
2.1 <i>Een nieuwe sturingsfilosofie .....</i>	11
2.2 <i>Verandering in gedrag: proactief werkgedrag van beleidsmedewerkers.....</i>	13
2.3 <i>De invloed van leiderschapsgedrag.....</i>	14
2.4 <i>Samenvatting en verwachting .....</i>	17
<b>Hoofdstuk 3: Onderzoekscontext en methodologie .....</b>	<b>19</b>
3.1 <i>Onderzoekscontext .....</i>	19
3.2 <i>Methodologie .....</i>	20
3.2.1 <i>Onderzoeksoepzet.....</i>	20
3.2.2 <i>Dataverzameling en -analyse .....</i>	21
3.2.3 <i>De kwaliteit van het onderzoek.....</i>	24
<b>4. Resultaten.....</b>	<b>27</b>
4.1 <i>De strategische driehoek van Moore .....</i>	27
4.2 <i>Verandering in gedrag van beleidsmedewerkers.....</i>	30
4.2.1 <i>Doelrealiserend werken.....</i>	30
4.2.2 <i>Doelzoekend werken.....</i>	31
4.3 <i>Het belang van leiderschap voor proactief werkgedrag van beleidsmedewerkers .....</i>	34
4.3.1 <i>Leiderschap bij doelrealiserend gedrag van beleidsmedewerkers .....</i>	34
4.3.2 <i>Leiderschap bij doelzoekend gedrag van beleidsmedewerkers .....</i>	35
4.3.3 <i>De rol van leidinggevendenden .....</i>	37
<b>Hoofdstuk 5: Conclusie en Discussie.....</b>	<b>39</b>
5.1 <i>Interpretatie van de resultaten en conclusie.....</i>	39
5.2 <i>Implicaties.....</i>	42
5.3 <i>Beperkingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek .....</i>	44
5.4 <i>Aanbevelingen voor de praktijk.....</i>	45
5.4.1 <i>Aanbevelingen voor beleidsmedewerkers .....</i>	45
5.4.2 <i>Aanbevelingen voor leidinggevendenden.....</i>	45
5.4.3 <i>Aanbevelingen voor de top van de organisatie .....</i>	46
<b>Hoofdstuk 6. Literatuurlijst .....</b>	<b>47</b>

## Hoofdstuk 1: Inleiding

In het nieuwe regeerakkoord van 2021 - 2025 ‘Omkijken naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ staat het herstellen van het vertrouwen tussen burgers en overheid<sup>1</sup> hoog op de agenda (Ministerie van Algemene Zaken [AZ], 2022). De afgelopen jaren is het vertrouwen van burgers in de overheid aangetast doordat de overheid onvoldoende rekening heeft gehouden met het perspectief van de burger (Raad van State [RvS], Algemene Rekenkamer [AR] & Nationale Ombudsman [NO], 2021). Verschillende rapporten (o.a. Ongekend Onrecht, Klem tussen Balie en Beleid) laten zien dat de burger steeds verder buiten beeld is geraakt bij de totstandkoming en uitvoering van beleid (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag [PoK], 2020; POK, 2021).

Om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen, wil de regering werken aan een transparante en toegankelijke overheid die oog heeft voor de menselijke maat (AZ, 2022). Met menselijke maat wordt geduid op het recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Het begrip ‘doenvermogen’ hangt hiermee samen: burgers moeten de wetten en het beleid niet alleen kennen, maar er ook naar kunnen handelen. Een overheid die rekening houdt met de menselijke maat beseft dat niet iedereen alles onder alle omstandigheden kan. Tijdelijke omstandigheden zoals het verlies van een naaste, maar ook structurele omstandigheden als langdurige armoede kunnen het handelingsvermogen van burgers belemmeren (Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties [TCU], 2021, p. 9). Het begrip menselijke maat benadrukt het belang van de relatie tussen beleid en burger.

---

<sup>1</sup> In deze scriptie wordt onder overheid de ministeries, uitvoeringsorganisaties en Tweede Kamer bedoeld.

Op het moment dat wetten en beleidsregels in de praktijk leiden tot onwenselijke of kwalijke gevolgen, wordt er vaak gepleit voor meer maatwerk bij uitvoeringsorganisaties (zie bijvoorbeeld het huidige regeerakkoord: AZ, 2022). Echter, het bieden van maatwerk bij uitvoeringsorganisaties is geen oplossing als de dieperliggende oorzaak van het probleem in het fundament van de wetten en beleidsregels ligt (RvS et al., 2021).<sup>2</sup> De groeiende kloof tussen beleid en praktijk komt tot uitdrukking in de uitvoering, maar de meeste problemen bij uitvoeringsorganisaties lijken te ontstaan door een gebrek aan kennis over en aandacht voor uitvoering van het beleid bij beleidsmakers en wetgever (Bressers et al., 2017; Van Thiel, 2020). Maatschappelijke problemen worden hierdoor (en soms zelfs alleen) op papier opgelost (Bressers et al., 2017). Om het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen, moet dus niet enkel de focus op uitvoeringsorganisaties liggen, maar ook op de beleidsmakers en wetgever.

In dit onderzoek wordt stilgestaan bij de rol van de departementen en specifiek de beleidsmedewerkers en hun leidinggevenden in het realiseren van meer verbinding met de praktijk. De verbinding met de praktijk wordt in dit onderzoek geconceptualiseerd als het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is hiervoor nader bekeken. Deze casus leent zich goed voor verder onderzoek, aangezien het beleid van SZW vele burgers raakt op de meest kwetsbare momenten in hun leven. Zo is SZW onder meer verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van de arbeidsmarkt (inclusief migratie en vrij verkeer van werknemers), uitkeringen en re-integratie, inkomensbeleid, het combineren van arbeid en zorg, arbeidsomstandigheden en de inspectie daarop (SZW, 2018). De recente toeslagenaffaire toont aan hoe de huidige beleidsontwikkeling

---

<sup>2</sup> Daarnaast levert het bieden van maatwerk ook dilemma's op. Een afweging kan per beoordelaar anders uitpakken, waardoor het bieden van maatwerk haaks staat op het gelijkheidsbeginsel (Schuurmans, Leijten & Esser, 2020).

verkeerd kan uitpakken in de praktijk en daarmee het leven van duizenden gezinnen kan verwoesten (AZ, 2021).

### 1.1 Probleemstelling en onderzoeksvraag

Al in 2003 constateert de Algemene Rekenkamer dat de effectiviteit van de huidige beleidsontwikkeling onvoldoende is (p. 9). De effectiviteit van beleid betreft de mate waarin het beleid bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen (Houppermans, 2011). De Tweede Kamer<sup>3</sup> en de secretarissen-generaal van de rijksdienst bevestigen de constatering van de Algemene Rekenkamer in 2009/2010. Allen onderstrepen het belang van interactieve beleidsontwikkeling voor betere kwaliteit en daarmee effectiever beleid (Herold, 2017; Houppermans, 2011). Interactieve beleidsontwikkeling wordt omschreven als: “een beleidsproces waarbij burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, de bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen” (Pröpper & Steenbeek, 1998, p. 293) en onderstreept onder meer het belang van het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling.

Hoewel opeenvolgende kabinetten al sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw streven naar een overheid die bereid is om met burgers naar oplossingen te zoeken voor complexe beleidsvraagstukken<sup>4</sup>, toont onderzoek aan dat beleidsmedewerkers dit nog nauwelijks doen (RvS, AR & NO, 2021). De burger betrekken bij de beleidsontwikkeling vraagt om een andere manier van beleid maken (Herold, 2017; Houppermans, 2011) en daarmee om een verandering in het gedrag van beleidsmedewerkers (vgl. Higgs, Kuipers & Steijn, 2022).

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2009/10, 31731, nr. 6, p. 1

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26024, nr. 10, p. 75; Kamerstukken II 2006/07, 30891, nr. 4, p. 29

Beleidsmedewerkers blijken op het moment dat zij hun gedrag willen veranderen, geconfronteerd te worden met spanningen, dilemma's en weerstand in het departement (Herold, 2017). De probleemstelling in dit onderzoek is dat we nog weinig weten over welk specifiek gedrag beleidsmedewerkers vertonen op het moment dat zij de burger bij de beleidsontwikkeling betrekken en welke belemmeringen en stimulansen een rol spelen hierin. Hierbij wordt er ook gekeken naar leiderschapsgedrag, aangezien leiderschapsgedrag een belangrijke rol speelt in het wegnemen van barrières en bieden van stimulansen (Leiden Leadership Centre, 2021). Het doel van deze studie is om te exploreren welk gedrag beleidsmedewerkers vertonen op het moment dat zij de burger bij de beleidsontwikkeling betrekken en of en hoe dit gedrag beïnvloedt kan worden door het gedrag van de leidinggevendenden. Deze bevindingen kunnen inzicht geven in en een bijdrage leveren aan het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling. Hierdoor kan mogelijk effectiever beleid worden gerealiseerd en stappen worden gezet in het terugwinnen van het vertrouwen van de burger in de overheid. Hieruit volgt de volgende onderzoeksvraag:

*Welk leiderschapsgedrag stelt beleidsmedewerkers in staat om het perspectief van de burger te betrekken bij de beleidsontwikkeling?*

## 1.2 Wetenschappelijke relevantie

Bestuurskundige literatuur kijkt veelal naar publieke vraagstukken op macro- en mesoniveau (Kuipers et al., 2014). De bestuurskundige literatuur biedt daarmee weinig handvatten om naar het gedrag van zowel beleidsmedewerkers als leidinggevendenden op microniveau te kijken, terwijl inzichten uit de organisatiepsychologie over leiderschap en proactief werkgedrag juist kunnen bijdragen aan het beter begrijpen van hoe de beweging naar *Public Value Management* (PVM)<sup>5</sup> op de werkvloer van beleidsdepartementen kan worden gemaakt. Door het maken van de

---

<sup>5</sup> Dit begrip wordt verder toegelicht in het theoretisch kader.



koppeling tussen bestuurskundige literatuur op mesoniveau enerzijds en organisatiepsychologie op microniveau anderzijds draagt dit onderzoek bij aan theorievorming en verrijking van zowel het veld van de bestuurskunde als dat van de organisatiepsychologie.

### 1.3 Maatschappelijke relevantie

Om meerdere redenen is dit onderzoek maatschappelijk relevant. Ten eerste is deze scriptie relevant voor de gehele overheid en met name voor leidinggevend en beleidsmedewerkers. Geïdentificeerde bevindingen kunnen hen aanmoedigen om kritisch naar hun eigen gedrag te kijken, met daaropvolgend mogelijk aanpassingen in hun gedrag. Daarnaast zijn de bevindingen ook relevant voor de maatschappij. Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan hoe het perspectief van de burger meer gewicht kan krijgen in de beleidsontwikkeling. Aan de hand hiervan kan gepoogd worden om een betere verbinding te maken tussen beleid en praktijk om zo tot kwalitatief beter en effectiever beleid te komen. Dit is van belang voor zowel de overheid, die op deze wijze het vertrouwen van burgers kan terugwinnen, als voor burgers, die recht hebben op een rechtmatige behandeling van de overheid (PoK, 2020, p. 7).

### 1.4 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd: hoofdstuk twee gaat in op hoe dit onderzoek is ingebed in literaire inzichten. Eerst wordt stilgestaan bij verschillende sturingswijzen van de overheid en de invloed daarvan op de beleidsontwikkeling (2.1). In paragraaf twee wordt besproken welk gedrag de nieuwe sturingsfilosofie vraagt van beleidsmedewerkers (2.2). In paragraaf drie wordt de nieuwe sturingsfilosofie aan leiderschapsgedrag en de invloed daarvan op het gedrag van beleidsmedewerkers gekoppeld (2.3). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting en verwachting voor dit onderzoek (2.4). In hoofdstuk drie wordt de onderzoekscontext (3.1) en methodologie van dit onderzoek besproken (3.2). In de methodologie wordt stilgestaan bij de onderzoeksopzet (3.2.1), dataverzameling en -analyse (3.2.2) en de kwaliteit van dit onderzoek

(3.2.3). In hoofdstuk 4 worden de verzamelde gegevens geanalyseerd en de resultaten gepresenteerd. Tot slot bevat hoofdstuk 5 de discussie met de interpretatie van de resultaten en conclusie (5.1), implicaties (5.2), de praktische beperkingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek (5.3) en tot slot de aanbevelingen voor de praktijk (5.4).

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek in context van relevante literatuur geplaatst. Allereerst wordt de nieuwe sturingsfilosofie van de overheid, die de drijfveer is achter de noodzaak voor een andere manier van beleidsontwikkeling, besproken en wordt aangegeven wat nodig is om de paradigmaswitch van New Public Management naar Public Value Management daadwerkelijk te kunnen realiseren (2.1). In paragraaf twee wordt de koppeling van het mesoniveau gemaakt naar het microniveau en wordt besproken wat de nieuwe sturingsfilosofie vraagt van het gedrag van beleidsmedewerkers (2.2). Paragraaf drie legt de verbinding tussen de nieuwe sturingsfilosofie, leiderschapsgedrag en het gedrag van beleidsmedewerkers (2.3). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting en verwachting voor dit onderzoek (2.4).

### 2.1 Een nieuwe sturingsfilosofie

In de afgelopen decennia zijn er verschillende paradigma's - bij elkaar horende normen en ideeën over hoe de overheid moeten worden bestuurd, georganiseerd en geleid – van invloed geweest op de visie over hoe de beleidsontwikkeling moet worden vormgegeven (Torfing et al., 2020). Met de opkomst van de bureaucratie is beleidsontwikkeling vormgegeven aan de hand van formele en geïnstitutionaliseerde procedures en werkwijzen (Houppermans, 2011). Onder *New Public Management* (NPM), waarbinnen de focus ligt op waarden als efficiëntie, doelmatigheid en doeltreffendheid, zijn de regels voor de beleidsontwikkeling belangrijker geworden dan de doelen waarvoor de regels zijn gemaakt (Schmidt et al., 2019). De problemen die hieruit zijn voortgekomen hebben geleid tot de opkomst van *Public Value Management* (PVM). Het PVM-paradigma staat diametraal op het NPM-paradigma en stelt het creëren van maatschappelijke meerwaarde centraal (Torfing et al., 2020). Om maatschappelijke meerwaarde te creëren is het noodzakelijk dat beleidsmedewerkers tijdens hun werk de burger meer centraal stellen (vgl. Groeneveld, 2019).

De omslag van NPM naar PVM is echter lastig te realiseren. Hoewel het creëren van maatschappelijke meerwaarde niet betekent dat er niet meer voldaan hoeft te worden aan NPM-waarden, is het wel een wezenlijk andere manier van beleid maken (vgl. Schmidt et al., 2019). De verticale regels van NPM die neigen naar geslotenheid zoals efficiëntie, hiërarchische loyaliteit en tijdsdruk, kunnen de horizontale co-creërende manier van beleidsontwikkeling bemoeilijken en vormen zo een belemmering voor het realiseren van maatschappelijke meerwaarde (Feeney & DeHart-Davis, 2009; Herold, 2017; Schmidt et al., 2019). In de praktijk blijkt dat er een spanningsveld aanwezig is tussen de toenemende vraag naar PVM en het vermogen van beleidsmedewerkers om daarnaar te handelen.

Moore (1995) heeft een perspectief ontworpen genaamd ‘de strategische driehoek’ om de paradigmaswitch van NPM naar PVM daadwerkelijk te realiseren. In deze driehoek zijn er drie elementen nodig die onderling verbonden moeten zijn: de publieke waardepropositie<sup>6</sup>, legitimiteit en operationele capaciteit. Om maatschappelijke meerwaarde te kunnen creëren is het noodzakelijk dat de burger meer centraal komt te staan: dit betreft de publieke waardepropositie of missie. De legitimerende omgeving binnen en buiten het departement moet deze missie steunen. Tot slot moet er voldoende operationele capaciteit beschikbaar zijn om de missie te realiseren. De operationele capaciteit betreft het middel of de strategie hoe de missie kan worden gerealiseerd. De burger meer centraal stellen kan worden gerealiseerd door de burger vaker en eerder bij de beleidsontwikkeling te betrekken. De structuren in het departement, middelen, kennis, technologie en financiën moeten de beleidsmedewerkers in staat stellen om dit te kunnen doen.

---

<sup>6</sup> Publiek heeft betrekking op de waarde.

## 2.2 Verandering in gedrag: proactief werkgedrag van beleidsmedewerkers

De publieke waardepropositie waarbij de burger meer centraal staat in de beleidsontwikkeling vraagt om nieuwe eisen en wensen ten aanzien van de operationele capaciteit (Moore, 1995). Beleidsmedewerkers zullen voor het betrekken van de burger de beleidsontwikkeling op een andere wijze moeten vormgeven dan enkel volgens de formele en geïnstitutionaliseerde procedures en werkwijzen (vgl. Geuijen, 2014). Om met burgers een gezamenlijk doel te vinden, moeten de wensen, waarden en verwachtingen van burgers bekend zijn in het departement. Hierbij moeten beleidsmedewerkers tijdens de samenwerking met burgers hun wensen, waarden en verwachtingen afwegen in samenhang met de doelen van het departement om zo tot een overstijgend doel en meer resultaat te komen (vgl. Geuijen, 2014). Dit vraagt om ‘doelzoekend’ in plaats van ‘doelrealiserend’ samenwerken, waarbij een explorerende en lerende houding nodig is vanuit de beleidsmedewerkers (vgl. Teisman, 1992).

De nieuwe houding die gevraagd wordt van beleidsmedewerkers, wordt in de organisatiepsychologie ook wel omschreven als proactief werkgedrag. Proactief werkgedrag wordt gedefinieerd als: een zelfgestuurde en toekomstgerichte actie in de organisatie, waarbij een beleidsmedewerker gericht is op het teweegbrengen van een verandering bij zichzelf en/of in de omgeving (vgl. Bindl & Parker, 2011). Een paar elementen staan in deze definitie van proactief werkgedrag centraal. Proactief werkgedrag is allereerst zelfgestuurd. Dit betekent dat een beleidsmedewerker zelf initiatief neemt in het werk, zonder dat dit expliciet van hem of haar gevraagd wordt (vgl. Bindl & Parker, 2011). Daarnaast is proactief werkgedrag gericht op de toekomst. Proactieve beleidsmedewerkers anticiperen op problemen die zich in de toekomst kunnen voordoen (vgl. Parker, Williams & Turner, 2006). Tot slot is proactief werkgedrag gericht op het teweegbrengen van een verandering in een situatie (bijvoorbeeld door het aanpassen van werkwijzen van de beleidsontwikkeling) en/of verandering bij zichzelf

(bijvoorbeeld door het aanleren van nieuwe vaardigheden om de burger bij de beleidsontwikkeling te kunnen betrekken) (vgl. Bindl & Parker, 2011).

Er zijn drie categorieën van proactief werkgedrag te onderscheiden met elk een ander soort impact als doel (Griffin, Neal & Parker, 2007). De eerste categorie is individuele proactiviteit: gericht op het veranderen van iemands individuele werksituatie of zichzelf. Een voorbeeld hiervan is een beleidsmedewerker die zijn/haar eigen werkwijze aanpast om de burger meer centraal te stellen. De tweede categorie is proactiviteit van teamleden en weerspiegelt de mate waarin een beleidsmedewerker is gericht op het verbeteren van het team of manier waarop het team werkt. Een beleidsmedewerker kan bijvoorbeeld aan het team een nieuwe werkwijze voorstellen waardoor de burger wordt betrokken bij de beleidsontwikkeling. De derde categorie is proactiviteit van leden van de organisatie en deze weerspiegelt de mate waarin een beleidsmedewerker zich bezighoudt met het verbeteren van de organisatie en/of de manier waarop de organisatie werkt. Een voorbeeld is ideeën voorstellen aan de top van de organisatie om de beleidsontwikkeling te verbeteren.

### 2.3 De invloed van leiderschapsgedrag

Leiderschap wordt door Yukl (2006; 2012) omschreven als ‘een sociaal proces van invloed uitoefenen op anderen om te komen tot overeenstemming over wat er gedaan moet worden en hoe dat gerealiseerd kan worden, alsmede het faciliteren van individuele en collectieve inzet om deze gemeenschappelijke doelen te behalen’. Publiek leiderschap kan een belangrijke rol spelen in het verbinden van de onderdelen van de strategische driehoek van Moore - de publieke waardepropositie of missie, legitimerende omgeving en operationele capaciteit - en daarmee in het creëren van maatschappelijke meerwaarde (Schmidt et al., 2019). Allereerst heeft leiderschap invloed op de operationele capaciteit doordat leiderschap kan zorgen voor het

dusdanig inrichten van de organisatie en zodanig faciliteren van beleidsmedewerkers dat het creëren van maatschappelijke meerwaarde mogelijk wordt gemaakt. Ten tweede kan leiderschap zorgen voor het centraal stellen van de publieke waardepropositie door het formuleren en delen van de missie. Ten derde kan leiderschap zorgen voor een legitimerende omgeving door het zoeken van steun en legitimiteit in zowel de publieke waardepropositie als steun en legitimiteit in de operationele capaciteit (Schmidt et al., 2019).

Doordat leiderschap invloed heeft op de operationele capaciteit kan leiderschap proactief werkgedrag bewerkstelligen (vgl. Schmidt et al., 2019). De literatuur toont aan dat zeven leiderschapsstijlen een positieve invloed hebben op proactief werkgedrag. Respectvol leiderschap kan beleidsmedewerkers een veilige omgeving bieden en daarmee proactief werkgedrag faciliteren (vgl. Vogt et al., 2021). Een veilige omgeving is van belang voor proactief werkgedrag omdat afwijken van de formele en geïstitutionaliseerde procedures en werkwijze onzekerheid met zich meebrengt (vgl. Raaphorst, 2018; Schmidt et al., 2019). Authentiek leiderschap draagt bij aan het creëren van een positief ethisch klimaat wat resulteert in een veilige omgeving en daarmee proactief werkgedrag bevordert (vgl. Zhang, Song, Wang & Liu, 2018; Hu et al., 2018).

Naast een veilige omgeving speelt motivatie een belangrijke rol in het vertonen van proactief werkgedrag. Transformationeel leiderschap bevordert proactief werkgedrag door het ondersteunen van medewerkers (empoweren) en delen van de missie. Dit inspireert en motiveert beleidsmedewerkers om naar de missie toe te werken (Do Nascimento, Porto & Kwantes, 2018). Bij spiritueel leiderschap legt de leidinggevende de nadruk op de missie, altruïsme en hoop of geloof. Deze drie elementen zorgen samen voor een intrinsiek motiverende kracht bij beleidsmedewerkers om de missie na te streven en resulteert daarmee in

proactief werkgedrag (vgl. Chen, Jiang, Zhang & Chu, 2019). Dienend leiderschap bevordert de motivatie om proactief werkgedrag te vertonen, doordat de leidinggevende de beleidsmedewerkers inspireren en faciliteren bij het creëren van maatschappelijke meerwaarde (vgl. Xu, Loi & Chow, 2022; Mostafa & El-Motalib, 2019).

Naast een veilige omgeving en motivatie speelt ook autonomie een rol in het tonen van proactief werkgedrag. Bij empowering leiderschap deelt de leidinggevende zijn of haar macht met beleidsmedewerkers en biedt hij of zij beleidsmedewerkers ondersteuning. Dit resulteert in zowel motivatie en zelfredzaamheid als in het vermogen om autonoom te werken en bevordert daarmee proactief werkgedrag (vgl. Roberge & Boudrias, 2021; Singh & Rangnekar, 2020). Gedeeld leiderschap bevordert autonomie van beleidsmedewerkers en daarmee proactief werkgedrag, doordat de leidinggevende en beleidsmedewerkers samen de leiderschapsrol vervullen en gezamenlijke verantwoordelijkheid ervaren voor de taak (vgl. Xu, Zhang, Dai, Ma & Lye, 2021).

Alle bovengenoemde leiderschapsstijlen hebben een aantal leiderschapsgedragingen gemeen. Voor het stimuleren van proactief werkgedrag bij beleidsmedewerkers, zodat de burger bij de beleidsontwikkeling wordt betrokken en maatschappelijke meerwaarde kan worden gecreëerd, lijkt het delen van de missie van belang om beleidsmedewerkers intrinsiek te motiveren. Daarnaast wordt proactief werkgedrag onder beleidsmedewerkers bevorderd door leiderschap dat ondersteuning (zowel in proactief werkgedrag als in de inrichting van de organisatie) biedt aan beleidsmedewerkers en voor hen een veilige omgeving creëert. Tot slot speelt het delen van de macht van een leidinggevende met beleidsmedewerkers een rol in het stimuleren van proactief werkgedrag, doordat dit leidt tot meer gevoel van autonomie.



## 2.4 Samenvatting en verwachting

Het theoretisch kader in dit onderzoek is begonnen met het schetsen van de noodzaak van een nieuwe manier van beleidsontwikkeling. Het huidige dominante NPM bemoeilijkt de omslag naar PVM, doordat deze twee sturingsfilosofieën haaks op elkaar staan. Om maatschappelijke meerwaarde te kunnen creëren moeten er volgens de strategische driehoek van Moore drie elementen centraal staan: de publieke waardepropositie of missie, de legitimerende omgeving en de operationele capaciteit. Het creëren van maatschappelijke meerwaarde vraagt om het meer centraal stellen van de burger. Dit kan worden gerealiseerd door de burger meer bij de beleidsontwikkeling te betrekken.

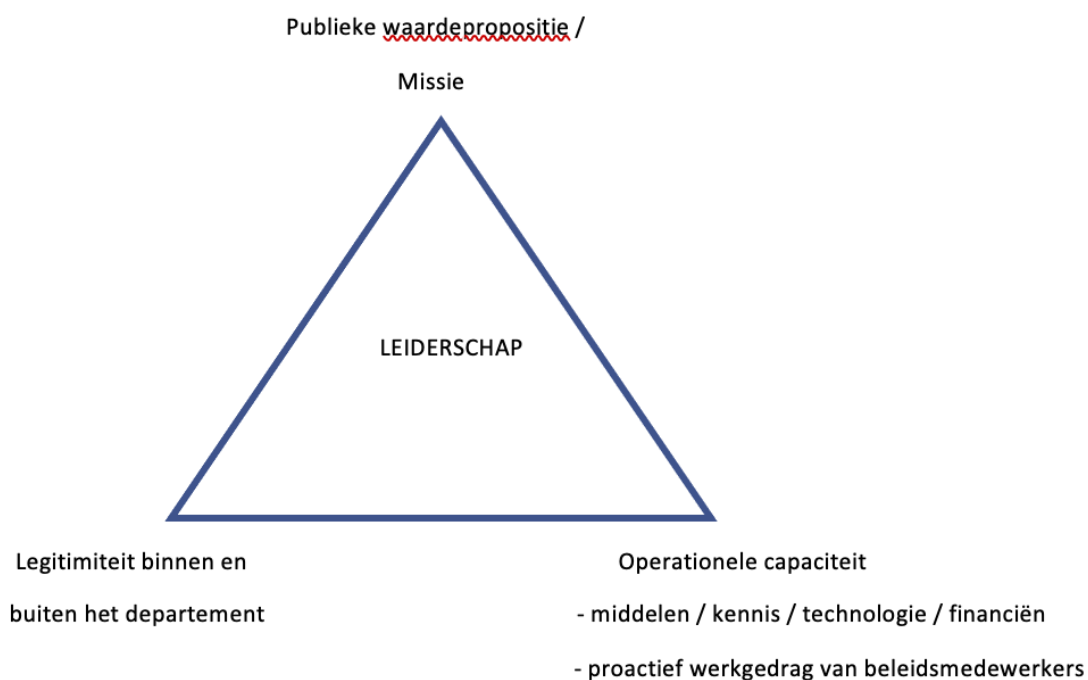
Het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling vraagt om een verandering in het gedrag van beleidsmedewerkers. Vanuit de organisatiepsychologie geredeneerd moeten beleidsmedewerkers proactief werkgedrag vertonen in het betrekken van de burger tijdens de beleidsontwikkeling. Proactief werkgedrag kan worden vertoond op individueel-, team- of organisatieniveau.

Leiderschap is van invloed op alle drie de elementen van de strategische driehoek en speelt een belangrijke rol in het optimaliseren van de operationele capaciteit, waar het gedrag van de beleidsmedewerker onderdeel van is. Leiderschap kan proactief werkgedrag van beleidsmedewerkers stimuleren door middel van verschillende leiderschapsstijlen. In deze leiderschapsstijlen staan het delen van de missie, creëren van autonomie, motiveren, bieden van ondersteuning aan beleidsmedewerkers (zowel in proactief werkgedrag als in de inrichting van de organisatie), creëren van een veilige omgeving en delen van de leiderschapsrol centraal.

In Figuur 1 staat een samenvatting weergegeven van alle elementen van het theoretisch kader. De verwachting van dit onderzoek op basis van het theoretisch kader is dat het voor beleidsmedewerkers lastig is om de omslag van NPM naar PVM te realiseren, omdat deze twee paradigma's haaks op elkaar staan. Om maatschappelijke meerwaarde te creëren zullen beleidsmedewerkers proactief werkgedrag moeten vertonen in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling. Leiderschap kan proactief werkgedrag van beleidsmedewerkers bevorderen door het creëren van autonomie, creëren van een veilige omgeving en door beleidsmedewerkers te motiveren in het nastreven van de missie.

### **Figuur 1**

*Theoretisch Kader met de Strategische Driehoek, Proactief werkgedrag en Leiderschap*



## Hoofdstuk 3: Onderzoekscontext en methodologie

Dit hoofdstuk bespreekt eerst de context waarin dit onderzoek is uitgevoerd (3.1). Hierop volgend wordt de methodologie van het onderzoek besproken (3.2). In de methodologie wordt eerst de onderzoeksopzet uiteengezet (3.2.1), aansluitend de wijze van dataverzameling en -analyse (3.2.2) en tot slot de kwaliteit van dit onderzoek (3.2.3).

### 3.1 Onderzoekscontext

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van een stage bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De ministers Karien van Gennip en Carola Schouten hebben de politieke leiding over het departement. Secretaris-generaal (SG) Loes Mulder en plaatsvervangend SG (pSG) Krista Kuipers hebben de ambtelijke leiding over het departement (AZ, 2016; SZW, 2022). SZW bestaat uit vijf werkvelden waarvan twee directoraten-generaals (DG's) die zich bezighouden met het beleid van SZW. Binnen deze twee DG's zijn verschillende directies verantwoordelijk voor diverse beleidsterreinen (SZW, 2021). Deze directies bestaan uit een directeur, een plaatsvervangend directeur, afdelingshoofden, soms ook teamleiders of clustercoördinatoren, en beleidsmedewerkers.

De specifieke invulling voor dit onderzoek komt voort uit een stage bij 'SZW Werkt praktijkgericht en open' (SZW Werkt). Dit programma is opgericht om bij de totstandkoming van beleid méér openheid en verbinding met de praktijk (waaronder de burger) te realiseren. Het programma heeft een duur van twee jaar en wordt elk jaar getoetst op effectiviteit<sup>7</sup>. Het programma dient bij te dragen tot het maken van meer verbinding met de praktijk (waaronder burgers) door te inspireren, organisatieonderdelen te verbinden, kennis te delen, dilemma's in het departement bespreekbaar te maken en praktische ondersteuning te bieden.

---

<sup>7</sup> Twee weken voordat deze scriptie is ingeleverd is besloten om het programma te stoppen. SZW Werkt gaat vanaf nu door onder het innovatieteam.

Daarnaast biedt SZW Werkt zowel aan beleidsmedewerkers als leidinggevenden verschillende instrumenten (werkwijzen, instrumenten en leer- en ontwikkelinterventies) om meer verbinding met de praktijk te realiseren. Het is voor SZW van belang dat die werkwijzen, instrumenten en leer- en ontwikkelinterventies aansluiten bij de dilemma's waar SZW'ers tegenaan lopen tijdens het maken van meer verbinding met de praktijk. Op deze wijze kunnen handvatten worden geboden aan de beleidsmedewerkers voor het omgaan met de dilemma's. Op basis van de resultaten van dit onderzoek worden aanbevelingen gedaan voor het programma en voor de inzet van instrumenten.

## 3.2 Methodologie

### 3.2.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij primair empirische gegevens zijn verzameld (Babbie, 2015). Het doel van kwalitatief onderzoek is het systematisch ontwikkelen van een sociaal inhoudelijke theorie door het toetsen van de sociale werkelijkheid. Op deze wijze kan er inzicht worden gegenereerd in het te onderzoeken onderwerp. Dit onderzoek heeft daarbij een deductief ontwerp met exploratief element (Verhoeven, 2022). Dit betekent dat het onderzoek gebaseerd is op een theoretische voorstudie en het onderzoek een explorerend deel bevat. Het onderzoek bevat een exploratief karakter doordat het niet mogelijk was om voor uitvoering van de studie alle variabelen verantwoord af te bakenen. Om deze reden is de exploratie gericht op het inzicht krijgen in de variabelen en factoren die in de praktijk van belang of zelfs bepalend zijn. Het theoretisch kader dient hierbij als raamwerk om de geobserveerde bevindingen te toetsen, specificeren en onderbouwen.

In dit onderzoek wordt specifiek ingegaan op de strategische driehoek van Moore, proactief werkgedrag en leiderschap. Onderzoeken naar proactief werkgedrag en leiderschap zijn vaak

contextonafhankelijk en in de meeste gevallen wordt er gebruik gemaakt van kwantitatieve dataverzameling en -analyse (e.g. Wu & Parker, 2017; Kuo et al., 2018). Doordat er sprake is van een kwalitatief onderzoek zal er een dieper inzicht worden gegenereerd in de achterliggende beweegredenen die maken dat beleidsmedewerkers wel of niet proactief werkgedrag vertonen. Hierbij wordt specifiek gekeken naar het effect van leiderschap op proactief werkgedrag. In dit opzicht draagt het onderzoek bij aan verdieping en toetsing van eerder ontwikkelde wetenschappelijke inzichten.

Het onderzoek betreft een *single casestudy*. Er is gekozen voor een single casestudy door enerzijds de stage van de onderzoeker en anderzijds doordat het bij een single casestudy mogelijk is om de theorie af te stemmen op diepgaande details van een bepaalde case. Bij onderzoek naar meerdere casussen worden enkel de relaties die in de meeste casussen naar voren komen inzichtelijk gebracht (Mariotti, Zanni & Moraes, 2014). De single casestudy maakt het mogelijk om veel waardevolle informatie te vergaren over een onderwerp in een natuurlijke setting (Bryman, 2012; Langley & Abdallah, 2011). Daarnaast kan een single casestudy een belangrijke bijdrage leveren aan het verder ontwikkelen van de theorie als de diepgaande informatie die naar boven wordt gehaald wordt gezien als een kans om de werkelijkheid beter te begrijpen.

### 3.2.2 Dataverzameling en -analyse

De data zijn verzameld aan de hand van een semigestructureerde interviewmethode. Voor deze methode is gekozen omdat het enerzijds structuur geeft aan het gesprek en anderzijds ook ruimte biedt voor uitweiding (Galletta & Cross, 2013). Het interview is samengesteld aan de hand van een *interview guide*. Dit is een lijst met onderwerpen, thema's of gebieden die in een semigestructureerd interview moeten worden behandeld (Lewis-Beck, Bryman & Liao, 2003).

De interview guide is opgesteld aan de hand van het theoretisch kader en gecontroleerd door zowel één stagebegeleider als de scriptiebegeleider. Bij de interviews met de leidinggevenden is enkel het leiderschapsonderdeel uitgevraagd. Door gebruik te maken van een interview guide heeft elk gesprek dezelfde structuur gehad en zijn alle onderwerpen aan bod gekomen die relevant zijn voor dit onderzoek. Een kanttekening die hierbij moet worden gemaakt is dat er sprake is geweest van een iteratief proces, waarbij de data-analyse al is begonnen tijdens de dataverzameling (Wester & Peter, 2004). Voor de kwaliteit van het onderzoek is hierdoor bij latere interviews steeds vaker afgeweken van de interview guide. De interview guide is toegevoegd als Bijlage 1. In de interview guide is ook de operationalisatie van de variabelen opgenomen en wordt verdere uitleg gegeven over latere wijzigingen in het theoretisch kader. Bij alle interviews zijn de volgende onderwerpen besproken:

- (1) De elementen uit de strategische driehoek van Moore.
- (2) Vragen met betrekking tot proactief werkgedrag.
- (3) Vragen met betrekking tot leiderschapsgedrag van de leidinggevende.

De steekproef van dit onderzoek bestaat uit in totaal twaalf beleidsmedewerkers en twee leidinggevenden. De geïnterviewde participanten zijn werkzaam binnen verschillende afdelingen. De steekproef van de beleidsmedewerkers is gebaseerd op onderzoek van Guest, Bunce en Johnson (2006). Zij beweren dat na twaalf interviews er tijdens de analyse amper nieuwe thema's worden geïdentificeerd. De twaalf beleidsmedewerkers lijken hiermee voldoende om conclusies over het onderwerp te kunnen trekken. Het interview met de twee leidinggevenden is enkel gebruikt als extra informatie, ter vergelijking met en in aanvulling op het leiderschapsonderdeel. Er is gekozen voor slechts twee leidinggevenden enerzijds door tijdgebrek en anderzijds door het gebrek aan respons. De interviews hebben zowel fysiek (3) als online (11) plaatsgevonden en duurden elk tussen de 30 tot 65 minuten. De steekproef van

de beleidsmedewerkers omvat negen vrouwen en drie mannen. De twee geïnterviewde leidinggevenden zijn beiden een man. Alle interviews hebben plaatsgevonden tussen 21 april en 9 mei 2022. De respondenten inclusief hun kenmerken staan vermeld in Bijlage 2.

Participanten zijn op meerdere manieren geselecteerd. Een oproep op het interne communicatieplatform en intranet heeft niet tot aanmeldingen van participanten geleid. Hierop volgend heeft een selecte steekproef plaatsgevonden, zowel aan de hand van ‘gemak’ als ‘sneeuwbal’ (Braun & Clarke, 2013; Parker, Scott & Geddes, 2019). Hier is voor gekozen omdat deze methoden tijdsefficiënt zijn. Er is sprake geweest van een gemakssteekproef doordat de stagebegeleiders beleidsmedewerkers hebben aangedragen die veel bezig zijn met de thematiek van het onderwerp. De aangedragen beleidsmedewerkers is gevraagd naar aanvullende respondenten. Deze sneeuwbalmethode heeft geleid tot selectie van beleidsmedewerkers die zijn geselecteerd op basis van bereidheid voor het meedoen aan dit onderzoek. Daarnaast zijn twee leidinggevenden aangedragen voor een interview over dit onderwerp door iemand anders uit de organisatie. Deze leidinggevenden zijn aangedragen omdat zij veel bezig zijn met de thematiek van dit onderzoek. De gehanteerde methode van participantenselectie brengt het risico van ‘sample bias’ met zich mee: een (te) eenzijdig perspectief in de dataverzameling omdat alle respondenten reeds bezig zijn met de thematiek van het onderwerp (Parker, Scott & Geddes, 2019).

Alle interviews zijn na afname met behulp van Amberscript<sup>8</sup> getranscribeerd naar geschreven tekst. De transcripten van het interview zijn geanalyseerd in ATLAS.ti. Op basis van de belangrijkste thema’s die zijn voortgekomen uit de interviews heeft codering plaatsgevonden aan de hand van de theorie van Boeije (2008). Eerst heeft open codering plaatsgevonden waarbij

---

<sup>8</sup> Amberscript voldoet aan de ethische richtlijnen van de Universiteit Leiden.

de onderliggende inhoud van de uitspraken zijn gecodeerd in termen van processen, acties en betekenissen. Zo zijn bijvoorbeeld de wensen en eisen van de politiek onder term politiek gecodeerd. Tijdens het axiaal coderen zijn gelijke begrippen vervolgens ondergebracht in concepten. Zo is bijvoorbeeld politiek ondergebracht in legitimerende omgeving. De laatste codeerstep heeft handmatig plaatsgevonden, aangezien in ATLAS.ti slechts twee codeerstappen kunnen worden uitgevoerd. Voor het vormen van een theorie zijn inhoudelijke of gelijksoortige concepten tot slot gegroepeerd tot categorieën. Operationele capaciteit is hierbij bijvoorbeeld ondergebracht tot de strategische driehoek van Moore. Het selectief coderen heeft geleid tot vorming van de basis van het resultatenhoofdstuk. De codeboom is toegevoegd als Bijlage 3.

### 3.2.3 De kwaliteit van het onderzoek

#### 3.2.3.1 *Betrouwbaarheid*

Volgens Babbie (2015) is een onderzoek betrouwbaar als het onderzoek bij herhaling met dezelfde methodologie hetzelfde resultaat oplevert. Enerzijds is er gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek, één onderzoeksmethode en één interviewer. Dit maakt de resultaten van het onderzoek vatbaar voor interpretatie en schaadt de betrouwbaarheid van het onderzoek - de interpretatie van het onderzoek hangt ook samen met reflexiviteit (3.2.4.3). Anderzijds is gepoogd de beperkte betrouwbaarheid te verminderen door het gebruik maken van een interview guide, het opnemen, transcriberen en coderen van de interviews. De interview guide (Bijlage 2) en codeboom (Bijlage 3) zijn ter transparantie terug te vinden in de bijlagen. Dit maakt het onderzoek herhaalbaar en navolgbaar.

#### 3.2.3.2 *Validiteit*

Validiteit betreft de mate waarin de gehanteerde procedures het mogelijk maken om uitspraken te doen over de werkelijkheid (Van Burg, 2011). Drie vormen van validiteit worden in dit



onderzoek besproken: construct-, interne en externe validiteit. De constructvaliditeit betreft de mate waarin het onderzoek daadwerkelijk de begrippen meet die gemeten moeten worden (Van Burg, 2011). Dit onderzoek heeft de te onderzoeken begrippen geoperationaliseerd aan de hand van het theoretisch kader. Op deze wijze is gepoogd de constructvaliditeit te waarborgen.

De interne validiteit van een onderzoek betreft de mate waarin het effect van de afhankelijke variabele op de onafhankelijke variabele met zekerheid kan worden vastgesteld en niet te verklaren is door andere factoren (Van Burg, 2011). De kwalitatieve aard van dit onderzoek draagt bij aan de interne validiteit, doordat er tijdens de interviews is doorgevraagd en antwoorden zijn herhaald om te kijken of de resultaten goed zijn geïnterpreteerd. Tegelijkertijd is er slechts gebruik gemaakt van één methode: interviews en de transcripten zijn wegens tijdsgesprek niet gecontroleerd bij de participanten. Dit verlaagt de interne validiteit.

Een onderzoek is extern valide als de resultaten kunnen worden gegeneraliseerd naar een grotere groep of algemenere situatie (Van Burg, 2011). Onder externe validiteit valt ook ecologische validiteit. Het onderzoek is ecologisch valide doordat het onderzoek heeft gevraagd naar voorbeelden uit de dagelijkse praktijk van beleidsmedewerkers/leidinggevenden. Dit leidt tot resultaten die in overeenstemming zijn met de realiteit (Van Burg, 2011). Het onderzoek is “overdraagbaar” doordat de onderzoeksresultaten van het departement van toepassing kunnen zijn op andere departementen of overheidsorganisaties (vgl. Mariotto, Zanni & Moraes, 2014). Hoewel elke organisatie haar eigen cultuur heeft, wijst onderzoek uit dat overheidsorganisaties qua structuur veel op elkaar lijken (Torfing et al., 2020). De resultaten van dit onderzoek kunnen dan ook van waardevolle kennis zijn of als fundering gelden voor verder onderzoek van overheidsorganisaties.

### 3.2.3.3 Reflexiviteit

Een belangrijk onderdeel van onderzoek is dat de onderzoeker bewustzijn creëert over zijn/haar eigen positie als onderzoeker en eigenschappen (zowel bewust als onbewust) die hem of haar maken tot wie hij/zij is. Reflexiviteit omschrijven Symon en Cassel (2012) als “*an awareness of the researchers’ role and the way this is influenced by the object of the research, enabling the researcher to acknowledge the way in which he or she affects both the research processes and outcomes*”. Het belangrijkste kenmerk dat dit onderzoeksproces aantoonbaar heeft beïnvloed, is de rol van de onderzoeker als student binnen de organisatie van SZW. De stage bij SZW Werkt heeft voor de onderzoeker geleid tot het toegang krijgen tot vergaderingen, evenementen en (vertrouwelijke) documenten. Dit heeft geresulteerd in een grote bewegingsvrijheid in de organisatie. Daarnaast hebben de bijeenkomsten en documenten bij de onderzoeker geleid tot een *bias* over het te onderzoeken onderwerp. Hierbij zijn voornamelijk verwachtingen geschapen over een hiërarchische cultuur, waarin beleidsmedewerkers weinig tegenspraak durven te bieden aan hun leidinggevende. Doordat de onderzoeker zich bewust is geweest van haar bias, is gepoogd niet enkel te zoeken naar bevestiging van dit vooroordeel, maar is ook gekeken of dit vooroordeel kon worden weerlegd.

### 3.2.3.4 Ethische kwesties

Tijdens het afnemen van de interviews zijn de ethische regels en richtlijnen in acht genomen. Participanten zijn vooraf aan de interviews geïnformeerd en hun is om toestemming gevraagd voor het gebruik van hun onderzoeksgegevens (Fuji, 2012). Alle participanten gingen akkoord. De interviews zijn enkel met geluid opgenomen. Na het transcriberen zijn de interviews geanonimiseerd om privacy te garanderen. Belangrijke identificerende kenmerken van de participanten zijn hierbij verwijderd (Parry & Mauthner, 2004).

## 4. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt de analyse van de empirische gegevens geschetst. In de eerste paragraaf wordt gekeken of alle drie de elementen uit de strategische driehoek van Moore aanwezig zijn voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde (4.1). In paragraaf 4.2 wordt ingezoomd op welk gedrag beleidsmedewerkers vertonen op het moment dat zij de burger wel of niet bij de beleidsontwikkeling betrekken. De laatste paragraaf gaat in op welk leiderschapsgedrag op de werkvloer aanwezig is en hoe dit zich verhoudt tot het gedrag van beleidsmedewerkers (4.3).

### 4.1 De strategische driehoek van Moore

Op het departement van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zijn verschillende paradigma's van invloed geweest op de visie over hoe de beleidsontwikkeling moet worden vormgegeven. Binnen SZW streeft men naar een paradigmaswitch van *New Public Management* (NPM) naar *Public Value Management* (PVM). Verschillende beleidsmedewerkers geven tijdens hun interviews aan dat in de afgelopen jaren de burger steeds meer centraal is komen te staan in de missie van de organisatie. De missie die op dit moment geformuleerd wordt door SZW is: *werk en bestaanszekerheid voor iedereen: samen werken voor samen leven* (SZW, 2018). In deze missie staat, aansluitend bij het PVM-paradigma, de burger centraal. Alle beleidsmedewerkers die zijn geïnterviewd kunnen in hoofdlijnen de missie van SZW benoemen en bij veel beleidsmedewerkers sluit deze missie ook aan bij hun intrinsieke werkmotivatie. Hoewel de publieke waardepropositie daarmee in het departement centraal lijkt te staan, is er een discrepantie aanwezig tussen het kennen van de missie en het handelen naar deze missie. Zo vertelt een beleidsmedewerker:

*“Ik denk dat het besef er wel heel erg is. Maar er is dan nog wel een verschil met of je er ook echt wat mee doet.” (R11)*

Om maatschappelijke meerwaarde te kunnen creëren zal de omgeving de missie moeten steunen. Die legitimerende omgeving blijkt ambigu in de vraag wat de organisatie wil realiseren. De politiek, de top van het departement en burgers vragen enerzijds van beleidsmedewerkers het burgerperspectief meer centraal te stellen. Tegelijkertijd verwachten en vragen zowel de politiek als de top van het departement beleidsmedewerkers nog steeds te voldoen aan NPM-prestatie-indicatoren als efficiëntie, productiviteit en doelmatigheid. Zoals een van de beleidsmedewerkers verwoordt:

*“Ja, maar diezelfde top hamert erop dat je binnen drie dagen een nota moet schrijven ... Hoe betrekken we die burger er eigenlijk bij? Want er moet gewoon morgen een nota liggen met je eerste contouren hoe je het probleem wil gaan oplossen. Ze roepen allemaal hoe belangrijk het betrekken van de burger is, maar om dat te realiseren zou er eigenlijk ook echt iets structureel moeten veranderen”.* (R8)

Het centraal stellen van de burger lijkt te worden gezien als iets wat naast de NPM-doelstellingen moet worden gedaan. Daarbij lijkt er een gebrek aan steun te zijn van leidinggevenden om de PVM-missie na te streven. Verschillende beleidsmedewerkers die de burger meer centraal stellen tijdens de beleidsontwikkeling ervaren van hun leidinggevende het gevoel *“een vreemde eend in de bijt (R1), een buitenbeentje (R7) of een atypische ambtenaar (R8)”* te zijn. De leidinggevenden sturen beleidsmedewerkers aan op NPM-doelstellingen. Zoals een van de beleidsmedewerkers aangeeft:

*“Je krijgt een heel goede beoordeling van je leidinggevende als je heel snel een goede kamerbrief kunt sturen.”* (R5)

Voor beleidsmedewerkers kan de onduidelijkheid in enerzijds het moeten nastreven van de PVM-missie en anderzijds de NPM-doelen die in het departement worden gesteld als complex worden ervaren. De structuur en het systeem van het departement zijn gericht op het bedienen van de politiek en het volgen van de regels, procedures en richtlijnen. Zoals een van de beleidsmedewerkers omschrijft:

*“We letten vooral op de vierkante kilometer in Den Haag, zeg maar op de Tweede Kamer. Dus de cultuur is er ook niet naar bij zo’n ministerie om nou echt naar de mensen te kijken.” (R12)*

Daarmee lijkt de huidige organisatiestructuur/cultuur nog erg gericht op de NPM-doelstellingen. De sterke sturing op productie kan beleidsmedewerkers het gevoel geven niet de ruimte en tijd te kunnen pakken om de burger meer centraal te stellen in de beleidsontwikkeling en dit vormt dus een belemmering voor het realiseren van maatschappelijke meerwaarde. Een van de beleidsmedewerkers vertelt hierover:

*“De dagelijkse realiteit van individuele dossiers zit toch vooral op: wat is je volgende deadline? Wat moet je afleveren? Heb je daar genoeg tijd voor? Antwoord: Nee, daar heb je niet genoeg tijd voor. Kun je dus alles doen wat je idealiter zou willen doen voordat je met je beleidsvoorstel komt? Nee”. (R5)*

Op dit moment lijkt de verbinding tussen de drie elementen van de strategische driehoek van Moore om maatschappelijke meerwaarde te creëren niet optimaal. Enerzijds komt dit door de ambiguïteit uit de legitimerende omgeving (binnen en buiten het departement) en anderzijds door onvoldoende steun voor de operationele capaciteit.

## 4.2 Verandering in gedrag van beleidsmedewerkers

Om de operationele capaciteit te verbeteren met als missie om de burger meer centraal te stellen, zullen de beleidsmedewerkers de burger bij de beleidsontwikkeling moeten betrekken en zal er een verandering moeten plaatsvinden in het gedrag van beleidsmedewerkers.

### 4.2.1 Doelrealiserend werken

Beleidsmedewerkers die gericht zijn op de NPM-doelstellingen geven beleid vorm aan de hand van de formele en geïnstitutionaliseerde procedures en werkwijzen. Deze beleidsmedewerkers lijken voornamelijk taakgericht te werken en zorgen ervoor dat de processen goed lopen en stukken tijdig op de juiste plek zijn. Zoals een van de beleidsmedewerkers vertelt:

*“Mijn enige doel is om die deadline te kunnen halen die we hebben.” (R5)*

Daarnaast geeft de missie weinig handvatten over hoe zij moet worden gerealiseerd. Dit leidt tot onduidelijkheid en gebrek aan kennis. Zoals een van de beleidsmedewerkers verwoordt:

*Op het moment dat je zegt: in gesprek met een burger, perspectief ophalen, welk perspectief zoek je dan of welke burger? En wat is de waarde van dat, afgezet tegen de veelheid van burgers voor wie wij beleid schrijven.” (R4)*

Hoewel bij deze beleidsmedewerkers de missie van het departement bekend is, onderschrijven zij de strategie of het middel om de missie te bereiken niet. Bijna al deze beleidsmedewerkers geven aan geen meerwaarde te zien in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling. De verantwoordelijkheid voor het contact met de burger ligt volgens hen bij de uitvoering. Een van de beleidsmedewerkers zegt hierover het volgende:

*“Persoonlijk denk ik dat de sleutel niet zit in het eindeloos aanvullen of aanpassen van beleid, waarin je uitzonderingen of andere situaties onderscheidt. Ik geloof dat de sleutel zit in professionele vrijheid voor mensen in de uitvoering.” (R4)*

De onduidelijkheid over hoe de missie moet worden gerealiseerd, lijkt ertoe te leiden dat beleidsmedewerkers de missie niet onderschrijven en doelrealiserend blijven werken. Zoals een van de beleidsmedewerkers bij haar collega's ziet:

*“Dus het is dan dat mensen nog best wel makkelijk denken van nou ja, dan nu maar even niet .. Dat je het gewoon toch snel doet zoals je het altijd deed”. (R11)*

Bij het creëren van maatschappelijke meerwaarde ontbreken ook strakke kaders over hoe dit moet gebeuren. Om deze reden ligt hierin een belangrijke rol voor leidinggevend. Hierop wordt teruggekomen in 4.3.

#### 4.2.2 Doelzoekend werken

Beleidsmedewerkers die de burger wel bij de beleidsontwikkeling betrekken tonen een doelzoekende houding tijdens de beleidsontwikkeling en tonen daarmee proactief werkgedrag. Dit is terug te zien in de verschillende elementen van de definitie. Allereerst zijn de beleidsmedewerkers zelfgestuurd. Zoals een beleidsmedewerker definieert:

*“Ik vind het heel belangrijk dat je wel echt assertief bent en nadenkt over het betrekken van de burger en ook wel de mogelijkheden krijgt.” (R3)*

Daarnaast anticiperen de beleidsmedewerkers op problemen die zich mogelijk in de toekomst voor kunnen doen en brengen ze verandering in de formele en geïnstitutionaliseerde procedures en werkwijzen door de burger bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Een van de beleidsmedewerkers vertelt:

*“Ja, en de signalen van burgers zijn ook de signalen die we meenemen in brieven richting de Tweede Kamer. Dus de belangrijkste signalen hebben we ook gewoon doorgespeeld naar de Tweede Kamer om ze te informeren. Zij stemmen over nieuwe voorstellen, dus het is goed als zij die informatie ook weten”. (R6)*

Beleidsmedewerkers tonen proactief werkgedrag op twee niveaus: individueel en teamniveau. Op individueel niveau tonen beleidsmedewerkers proactief werkgedrag door zelf actief aan netwerken te bouwen. Zo besluiten zij op eigen initiatief buiten het departement om op werkbezoek te gaan, een stage te lopen of op de markt burgers aan te spreken. Zij verbreden hun eigen netwerk door alle contacten in een Excel-bestand op te slaan of nemen zelf contact op met een wetenschappelijke instantie om te kijken hoe zij kunnen helpen om het burgerperspectief op te halen. Op deze wijze proberen zij hun eigen werkwijze te veranderen en de burger meer centraal te stellen.

Daarnaast tonen beleidsmedewerkers proactief werkgedrag op teamniveau. Zo spreken verschillende beleidsmedewerkers hun suggesties uit in het team voor verbetering of verandering van de manier waarop het team werkt om zo de burger een meer centrale plek te geven in het beleid. Dit doen zij bijvoorbeeld door zich uit te spreken tegen NPM-doelstellingen en voor PVM-doelstellingen. Een van de beleidsmedewerkers vertelt hierover:



*“Ik kreeg 13 minuten voor een presentatie om uit te leggen hoe je de burger kan betrekken. Want we moesten ook nog bespreken wat er naar de minister gaat en wat er moet worden voorbereid ... Toen ben ik ben heel boos geworden.” (R7)*

Daarbij onderschrijven beleidsmedewerkers die de burger bij de beleidsontwikkeling betrekken deze strategie wel om de missie te realiseren. Zij geven aan wél meerwaarde te zien in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling. Zoals een van de beleidsmedewerkers verwoordt:

*“Wij zijn toch best snel geneigd te grijpen naar: is die burger dan wel representatief? Dus het is nog wel een gedachtestap die we moeten zetten: één ervaring met de burger ophalen hoeft niet te betekenen dat je die meteen direct vertaalt in je beleid. Het geeft je gewoon een gevoel van hoe het beleid uitpakt. Daarom is het sowieso belangrijk om te doen, vind ik”. (R2)*

Desalniettemin leidt doelzoekend werken ook tot onzekerheid bij hen. Zo geeft een aantal beleidsmedewerkers aan bang te zijn verkeerde verwachtingen te kweken bij burgers of blijft het in sommige gevallen lastig om de vertaalslag te maken van een gesprek met een burger naar het daadwerkelijke beleid.

Het vertonen van proactief werkgedrag op individueel en teamniveau lijkt van cruciaal belang om de burger te betrekken bij de beleidsontwikkeling. Hiervoor moeten beleidsmedewerkers, zoals beleidsmedewerker drie treffend opmerkt in het interviewfragment op bladzijde 32, wel de mogelijkheden krijgen en vaardigheden hebben om dit gedrag te kunnen vertonen.

### 4.3 Het belang van leiderschap voor proactief werkgedrag van beleidsmedewerkers

Leiderschap kan een belangrijke rol spelen bij het inrichten van de organisatie en faciliteren van beleidsmedewerkers zodat zij proactief werkgedrag kunnen vertonen.

#### 4.3.1 Leiderschap bij doelrealiserend gedrag van beleidsmedewerkers

De beleidsmedewerkers die doelrealiserend gedrag vertonen, maken deel uit van verschillende teams die bestaan uit 20 tot 25 beleidsmedewerkers. Aan het hoofd van ieder staat één leidinggevende. De beleidsmedewerkers geven allen aan een goede band te hebben met hun leidinggevende. Daarnaast ervaren ze het gevoel fouten te mogen maken. Zo vertelt een van de beleidsmedewerkers:

*“Ja, volgens mij wel, zo zit ik er ook zelf in, maar ik denk dat mijn leidinggevende daar ook zo in zit. Waar hard gewerkt wordt, worden fouten gemaakt”.* (R12)

De beleidsmedewerkers ervaren het gevoel zich in een positief ethisch en veilige omgeving te bevinden. Daarmee lijkt respectvol en authentiek leiderschap aanwezig. Ook ervaren de beleidsmedewerkers veel ruimte voor autonomie en wordt er zowel gedeelde verantwoordelijkheid als eigen verantwoordelijkheid voor de taken ervaren. Gedeeld leiderschap lijkt daarmee gedeeltelijk op de werkvloer aanwezig. De beleidsmedewerkers worden echter niet gemotiveerd of ondersteund door hun leidinggevende om de burger bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Verschillende beleidsmedewerkers geven aan dat hun leidinggevende nauwelijks de missie deelt en hen amper motiveert, inspireert of faciliteert in het nastreven van de missie. Een illustratie hiervan komt naar voren tijdens een gesprek met een van de beleidsmedewerkers:

*“Ik heb vanuit mijn leidinggevende in brede zin van het woord nog weinig meegekregen op: betrek jij wel de praktijk? Die vraag heb ik erg weinig gekregen. ... En ik denk dat als ze die vraag meer zouden stellen, dat dat zeker effect zou kunnen hebben”.* (R5)

De leiderschapsstijlen waarbij beleidsmedewerkers intrinsiek worden gemotiveerd om de missie na te streven lijken nauwelijks aanwezig. Er lijkt daarmee een te weinig transformationeel, spiritueel, empowering en dienend leiderschap op de werkvloer aanwezig om de missie (het meer centraal stellen van de burger) te kunnen bereiken.

#### 4.3.2 Leiderschap bij doelzoekend gedrag van beleidsmedewerkers

De beleidsmedewerkers die doelzoekend gedrag vertonen werken in verschillende teams die bestaan uit 10 tot 25 beleidsmedewerkers. Aan het hoofd van ieder team staat één leidinggevende. Net als bij de beleidsmedewerkers die doelrealiserend werken ervaren de meeste beleidsmedewerkers het gevoel fouten te mogen maken tijdens hun werk en hebben bijna alle beleidsmedewerkers een goede band met hun leidinggevende. In grote lijnen is er een positief klimaat op de werkvloer aanwezig. Beleidsmedewerkers ervaren hiermee zowel respectvol als authentiek leiderschap. Daarnaast ervaren de beleidsmedewerkers in grote lijnen veel ruimte voor autonomie tijdens hun werk en wordt er een gevoel van zowel gedeelde als eigen verantwoordelijkheid ervaren. Respondenten ervaren hiermee mate gedeeld leiderschap.

Bij beleidsmedewerkers die doelzoekend werken is er een onderscheid te maken in beleidsmedewerkers die aangeven dat hun leidinggevende de missie (het meer centraal stellen van de burger) wel deelt of niet deelt. De leidinggevendenden die de missie wel delen en daarbij de beleidsmedewerkers ondersteunen, motiveren en faciliteren in het nastreven van de missie

geven de beleidsmedewerkers daarmee duidelijkheid over waar de prioriteiten in het werk liggen. Zoals een van de beleidsmedewerkers vertelt:

*“Mijn leidinggevende benadrukt wel echt van goed nadenken voor wie je het doet, voor welke doelgroep.” (R3)*

Deze beleidsmedewerkers lijken transformationeel, dienend, spiritueel en empowering leiderschap op de werkvloer te ervaren.

Bij de beleidsmedewerkers die aangeven dat hun leidinggevende de missie nauwelijks deelt of hun stimuleert of ondersteunt in het nastreven van de missie, geven aan zelf intrinsiek gemotiveerd te zijn om de burger bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Dit zijn ook de beleidsmedewerkers die van hun leidinggevende, zoals eerder genoemd in 4.1, het gevoel ervaren een buitenbeetje, atypische ambtenaar of vreemde eend in de bijt te zijn. Bij deze groep beleidsmedewerkers lijkt er geen transformationeel, empowering, spiritueel en dienend leiderschap op de werkvloer aanwezig te zijn. Zoals een van de beleidsmedewerkers vertelt:

*“Hij is gewoon meer dag tot dag manager en druk met zijn afdeling en de politieke druk van de andere kant die ook wat wil.” (R6)*

Bij de beleidsmedewerkers die doelzoekend gedrag vertonen is er een onderscheid te maken in beleidsmedewerkers bij wie hun leidinggevende hen intrinsiek motiveert en beleidsmedewerkers die zelf intrinsiek gemotiveerd zijn in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling.

### 4.3.3 De rol van leidinggevenden

De twee leidinggevenden die zijn geïnterviewd zijn zich bewust van hun leiderschapsrol die van belang is voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Zoals een van de leidinggevenden verwoordt:

*“Je moet het als beleidsmedewerker zelf doen. Maar als leidinggevende bepaal je natuurlijk ook de cultuur en de randvoorwaarden waar je als beleidsmedewerker binnen kunt opereren.” (R14)*

De leidinggevenden geloven in de PVM-strategie en vertellen dat ze de beleidsmedewerkers die onder hun verantwoordelijkheid vallen de ruimte geven voor het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling. Een leidinggevende vertelt hoe hij omgaat met de tijdsdruk die op het departement aanwezig is:

*“Ik kreeg de minister aan de telefoon en die begon gelijk: ja, en het is veel te laat. Je had dit veel eerder moeten doen. Toen zei ik: ja, dat kan. Maar zullen we nu eens gaan kijken naar wat we wel kunnen doen? Het flapte er bij mij ook gewoon uit en toen zei de minister: ja, daar heb je wel weer gelijk in, laten we maar kijken naar wat we wel kunnen doen. Ik kreeg inderdaad een soort carte blanche om te kijken wat er moet gebeuren.” (R13)*

De leidinggevende laat hiermee zien dat de missie (het perspectief van de burger) aangeven bij de bewindspersonen kan werken om het creëren van maatschappelijke meerwaarde mogelijk te maken. Daarnaast geven de leidinggevenden aan dat ze veel autonomie voor beleidsmedewerkers creëren en er sprake is van een positief klimaat op de werkvloer. Ook

benadrukken ze de missie, inspireren ze beleidsmedewerkers door zelf het goede voorbeeld te geven, maar ook door beleidsmedewerkers van elkaar te laten leren. Tot slot geven zij aan hun beleidsmedewerkers te motiveren, faciliteren en ondersteunen in het realiseren van de missie en gaan ze het gesprek met hun beleidsmedewerkers over het belang van de missie aan. Empowering, gedeeld, transformationeel, spiritueel, authentiek en dienend leiderschap lijken hiermee volgens de leidinggevenden aanwezig.

## Hoofdstuk 5: Conclusie en Discussie

In dit hoofdstuk worden de resultaten eerst geïnterpreteerd in een bredere literaire context en wordt de conclusie met daarin het antwoord op de onderzoeksvraag gegeven (5.1). In de tweede paragraaf worden de implicaties besproken (5.2) met daaropvolgend de beperkingen van dit onderzoek en aanbevelingen voor vervolgonderzoek (5.3). Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor de praktijk (5.4).

### 5.1 Interpretatie van de resultaten en conclusie

De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat het momenteel nog dominante NPM-paradigma op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de omslag naar PVM bemoeilijkt. Deze bevinding komt overeen met het theoretisch kader. Het betrekken van de burger wordt gezien als iets dat naast het gewone werk gedaan moet worden (Schmidt et al., 2019). Bij SZW is de missie (het meer centraal stellen van de burger) onder alle beleidsmedewerkers bekend. Desondanks handelen niet alle beleidsmedewerkers naar deze missie. Enerzijds komt dit voort uit de tegenstrijdigheid van de legitimerende omgeving. Binnen en buiten het departement wordt de missie gesteund, maar wordt ook verwacht dat de beleidsmedewerkers voldoen aan de NPM-doelstellingen, zoals efficiëntie. De verwachtingen en eisen die zowel de politiek als burgers hebben van het departement zijn daarmee hoog, zoals tevens blijkt uit ander onderzoek (Groeneveld, 2019). Anderzijds komt het gebrek aan handelen voort uit een gebrek in de operationele capaciteit, bijvoorbeeld tijdstekort. Zoals verwacht door Moore (1995) wordt er geen maatschappelijke meerwaarde gecreëerd, doordat niet alle drie de elementen van de strategische driehoek aanwezig zijn.

Er is bij de beleidsmedewerkers een onderscheid te maken tussen beleidsmedewerkers die doelrealiserend werken en beleidsmedewerkers die doelzoekend werken. Beleidsmedewerkers

die doelrealiserend werken, werken volgens de NPM-doelstellingen en zien minder of geen meerwaarde in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling om de missie te bereiken. Volgens Steijn en Van der Voet (2017) kunnen de hoeveelheid regels (*red tape*) van overheidsorganisaties soms beknellend werken en daarmee de motivatie van beleidsmedewerkers negatief beïnvloeden. Dit kan een verklaring bieden waarom deze beleidsmedewerkers niet gemotiveerd zijn om te werken volgens de PVM-strategie.

Beleidsmedewerkers die doelzoekend werken vertonen proactief werkgedrag in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling en zien wel meerwaarde in de PVM-strategie om de burger te bereiken. Deze bevinding is in lijn met het theoretisch kader. De beleidsmedewerkers vertonen hierbij proactief werkgedrag op zowel individueel als teamniveau. Het ontbreken van proactief werkgedrag op organisatieniveau kan mogelijk worden verklaard, doordat beleidsmedewerkers eerst binnen de veilige omgeving van eigen werk en teamniveau het effect en de reactie van de collega's testen op hun proactieve houding. Eerder onderzoek van Schmidt en collega's (2019) laat tevens zien dat de PVM-strategie onzekerheid met zich mee brengt, ook voor beleidsmedewerkers die al volgens deze strategie werken. Om maatschappelijke meerwaarde te creëren zullen beleidsmedewerkers proactief werkgedrag moeten vertonen in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling.

Beleidsmedewerkers die doelrealiserend werken ervaren een veilige omgeving en veel autonomie tijdens hun werk. Daarmee lijken de leiderschapsstijlen respectvol, authentiek en gedeeld leiderschap aanwezig. Deze beleidsmedewerkers worden echter niet gemotiveerd, gefaciliteerd of ondersteund in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling. De missie wordt door de leidinggevende weinig gedeeld. Er lijkt daarmee weinig transformationeel, spiritueel, empowering en dienend leiderschap op de werkvloer aanwezig te



zijn. Om proactief werkgedrag te bevorderen is het creëren van autonomie en bieden van een veilige omgeving niet genoeg.

Beleidsmedewerkers die doelzoekend werken geven eveneens aan veel autonomie te ervaren tijdens hun werk en ervaren ook het gevoel van een veilige omgeving. Ook hier lijken de leiderschapsstijlen respectvol, authentiek en gedeeld leiderschap aanwezig. Er is echter een onderscheid te maken in beleidsmedewerkers die aangeven zelf intrinsiek gemotiveerd te zijn om de burger bij de beleidsontwikkeling te betrekken (zonder dat hun leidinggevende hen hierin motiveert, faciliteert, ondersteunt of de missie deelt) en beleidsmedewerkers die extrinsiek gemotiveerd worden doordat hun leidinggevende hen faciliteert, ondersteunt en motiveert om de burger bij de beleidsontwikkeling te betrekken en de missie ook met hen deelt. Bij deze laatste groep lijkt ook sprake te zijn van transformationeel, spiritueel, empowering en dienend leiderschap op de werkvloer. Eerder onderzoek laat tevens zien dat transformationeel leiderschap kan helpen om duidelijkheid te scheppen over waar de prioriteiten liggen in het werk (Moynihan, Pandey & Wright, 2009). Zowel intrinsieke motivatie van beleidsmedewerkers als passend leiderschap gericht op de motivatie van beleidsmedewerkers lijken doorslaggevend te zijn in het bewerkstelligen van proactief werkgedrag. De bevinding dat motivatie doorslaggevend is voor het vertonen van proactief werkgedrag, ligt in lijn met bredere motivatietheorieën zoals de *goal-setting* theorie (Locke & Latham, 1990) en sociaal-cognitieve theorie (Bandura, 1986). Beleidsmedewerkers zullen het gedrag belangrijk moeten vinden voordat ze het gaan vertonen.

De leidinggeevenden in dit onderzoek geven aan dat het creëren van autonomie en een positief werkklimaat, het delen van de missie, inspireren, motiveren, ondersteunen en delen van leiderschap beleidsmedewerkers in staat stellen de burger bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Dus lijken deze leidinggeevenden te onderschrijven dat empowering, gedeeld, transformationeel, spiritueel, authentiek en dienend leiderschap nodig is om proactief werkgedrag te bevorderen.

Concluderend, in deze scriptie wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag: *welk leiderschapsgedrag stelt beleidsmedewerkers in staat om het perspectief van de burger te betrekken bij de beleidsontwikkeling?* Gebaseerd op de empirische data kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling vraagt om een nieuw paradigma (PVM) met een nieuwe set aan waarden. Beleidsmedewerkers zullen hiervoor proactief werkgedrag moeten vertonen in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling. Leiderschap speelt een belangrijke rol in het stimuleren van dit gedrag. Allereerst is leiderschap waarbij autonomie en een veilige omgeving worden gecreëerd van belang. Ten tweede is leiderschap nodig waarbij de missie wordt gedeeld, beleidsmedewerkers worden gemotiveerd, ondersteund en gefaciliteerd in het nastreven van deze missie. Een combinatie van deze leiderschapsgedragingen stelt beleidsmedewerkers in staat om proactief het perspectief van de burger te betrekken bij de beleidsontwikkeling.

## 5.2 Implicaties

Dit onderzoek heeft gepoogd een wetenschappelijke bijdrage te leveren aan zowel de bestuurskundige literatuur als de organisatiepsychologie. De kwalitatieve onderzoeksmethode is een waardevolle onderzoeksmethode gebleken om verdere verdieping te geven aan de eerder ontwikkelde wetenschappelijke inzichten. Dit onderzoek laat zien hoe het dominante NPM de omslag naar PVM bemoeilijkt. Het identificeren van gedragsaspecten van zowel

beleidsmedewerkers als leidinggevendend draagt bij aan uitbreiding van de bestuurskundige theorie over hoe de beweging naar PVM op de werkvloer van beleidsdepartementen kan worden gerealiseerd. Dit onderzoek draagt specifiek bij aan theorievorming van de strategische driehoek van Moore door een inzicht te geven in welk gedrag beleidsmedewerkers moeten vertonen om maatschappelijke meerwaarde te creëren en wat de onderliggende motieven zijn voor het wel of niet vertonen van dit gedrag. Proactief werkgedrag van beleidsmedewerkers in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling lijkt daarmee van cruciaal belang voor de operationele capaciteit. Leiderschap is daarbij van grote invloed op proactief werkgedrag en daarmee op de operationele capaciteit. Bovendien lijkt dit onderzoek te bevestigen dat inzichten uit de organisatiepsychologie kunnen worden gebruikt in de bestuurskundige literatuur.

Daarnaast biedt dit onderzoek uitbreiding voor de organisatiepsychologie door de koppeling aan de specifieke publieke context. Om proactief werkgedrag van medewerkers in de publieke sectoren te stimuleren is enkel het bieden van een veilige omgeving en creëren van autonomie onvoldoende. Leiderschapsgedrag dat invloed heeft op de motivatie van medewerkers speelt een doorslaggevende rol in het creëren van maatschappelijke meerwaarde.

Dit onderzoek toont aan dat het gedrag van zowel beleidsmedewerkers als leidinggevendend essentieel is voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Het is belangrijk te begrijpen dat niet enkel het hebben van een missie van belang is, maar dat het gedrag ook in overeenstemming moet zijn met de missie om deze bereiken: *walk the talk*. Aanbevelingen over hoe dit gedrag kan worden gerealiseerd, staan vermeld in paragraaf 5.4.

### 5.3 Beperkingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek kent beperkingen. Zoals aangegeven in de methodesectie kent dit onderzoek een aantal methodologische beperkingen. Voor de onderzoeker was de omvang van het onderzoek (masterscriptie), de daarmee samenhangende haalbaarheid voor het verzamelen van data en wijze van participantenwerving de grootste beperking. De resultaten van de respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek kunnen een eenzijdig beeld in resultaten hebben opgeleverd. Daarnaast zijn er slechts twee leidinggevenden geïnterviewd. Vervolgonderzoek wordt dan ook aangeraden om meer leidinggevenden te interviewen en een gevarieerdere groep van respondenten samen te stellen. Daarbij wordt er aangeraden om in vervolgonderzoek niet enkel gebruik te maken van een interviewmethode maar van een combinatie van methoden (triangulatie) om zo de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen.

De tweede beperking is dat de onderzoeker onervaren was in het afnemen van interviews. De onderzoeker was zich na de eerste twee interviews bij de beleidsmedewerkers bewust van haar lichte sturing om het belang van het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling in te zien. Hoewel in de andere interviews is gepoogd om de respondenten niet te sturen, moeten alle geïdentificeerde bevindingen van dit onderzoek in toekomstig onderzoek nader worden onderzocht.

De derde beperking betreft een beperking van de literatuur. In de onderzoeken naar de invloed van leiderschap op proactief werkgedrag is er enkel gekeken naar de directe invloed van leiderschap op medewerkers en niet op leiderschap richting de interne organisatie (zoals het veranderen van de organisatiestructuur om proactief werkgedrag mogelijk te maken). Een derde suggestie voor verder onderzoek is om de invloed van leiderschap op de interne organisatie(structuur) te onderzoeken. Een vierde suggestie hierbij is om ook de invloed van

andere vormen van leiderschap op proactief werkgedrag te onderzoeken, waarbij specifiek ook wordt gekeken naar het effect van proactief werkgedrag van leidinggevendenden zelf op alle niveaus van het ministerie of overheidsorganisaties.

## 5.4 Aanbevelingen voor de praktijk

Ondanks de beperkte omvang van dit onderzoek, kunnen de resultaten van waardevolle kennis zijn voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde en om zo stappen te maken in het terugwinnen van het vertrouwen van burgers in de overheid, worden op basis van dit onderzoek de volgende aanbevelingen gedaan:

### 5.4.1 Aanbevelingen voor beleidsmedewerkers

Leiderschap is niet beperkt tot leidinggevendenden. Ga in gesprek met je mede beleidsmedewerkers, neem zelf initiatief en inspireer, motiveer en ondersteun elkaar in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling. Waardeer je collega's die op een andere wijze werken dan enkel volgens de standaardregels en protocollen. Wissel ook *best practices* met elkaar uit: op welke terreinen en in welke situaties lukt het betrekken van burgers beter? Leer van elkaar. Maak de uitdagingen op de werkvloer van de paradigmaverschuiving van NPM naar PVM bespreekbaar met je collega's en binnen je team. Ga ook het gesprek met je leidinggevende aan en geef aan bij hem of haar wat jij nodig hebt om de burger bij de beleidsontwikkeling te kunnen betrekken.

### 5.4.2 Aanbevelingen voor leidinggevendenden

Deel, herhaal en leef (vanuit de voorbeeldfunctie) de missie, creëer autonomie en een veilige omgeving voor beleidsmedewerkers en motiveer, faciliteer en ondersteun beleidsmedewerkers

in het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling. Leg aan beleidsmedewerkers uit waar de prioriteiten in het werk liggen, maar wees tegelijkertijd ook realistisch. Dit vraagt om het balanceren tussen verschillende publieke waarden, zoals efficiëntie enerzijds en het creëren van maatschappelijke meerwaarde anderzijds. Toon begrip voor beleidsmedewerkers die anders werken en stimuleer creativiteit, maar toon ook begrip voor beleidsmedewerkers die het moeilijk vinden om af te wijken van de manier van werken in het oude paradigma en vraag hoe je ze hierin kan helpen. Maak de uitdagingen op de werkvloer van de paradigmaverschuiving van NPM naar PVM bespreekbaar binnen het team en de organisatie. Ga daarnaast het gesprek aan met andere leidinggevendenden om van elkaar te leren. Probeer bewustzijn te creëren over je eigen bias om NPM gedrag te belonen en haal belemmerende factoren in de organisatie weg zoals de beloningsstructuur op basis van prestaties die in het oude paradigma werden gewaardeerd. Toon leiderschap naar boven.

#### 5.4.3 Aanbevelingen voor de top van de organisatie

Benadruk de missie in de organisatie. Ga daarnaast in gesprek met de bewindspersonen en alle medewerkers in het ministerie over het belang van en uitdagingen binnen de organisatie voor het betrekken van de burger voor het realiseren van de missie. Claim tijd (geduld) en ruimte om deze cultuurverandering daadwerkelijk te realiseren. Haal belemmerende factoren in de organisatie weg die het betrekken van de burger bemoeilijken en geef aan waar de prioriteiten in het werk liggen. Verander de standaardwerkwijzen van de beleidsontwikkeling en veranker het betrekken van de burger hierin. Tot slot: zoals de beleidsmedewerkers in contact moeten staan met de burgers, wees ook zelf in contact met je beleidsmedewerkers. Stel je dienend op en ga in gesprek met je beleidsmedewerkers over wat zij nodig hebben om de burger bij de beleidsontwikkeling te kunnen betrekken.

## Hoofdstuk 6. Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. [AR]. (2003, 27 Maart). *Tussen beleid en uitvoering - lessen uit recent onderzoek* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/archief/publicaties/rapporten/2003/03/27/tussen-beleid-en-uitvoering---lessen-uit-recent-onderzoek>
- Babbie, E.R. (2015). *The practice of social research*. (Fourteenth edition).
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Bindl, U. K., & Parker, S. K. (2011). Proactive work behavior: Forward-thinking and change-oriented action in organizations. In S. Zedeck (Ed.), *APA handbook of industrial and organizational psychology, Vol. 2. Selecting and developing members for the organization* (pp. 567–598). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/12170-019>
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- Braun, V., & Clarke, V. (2013). *Successful Qualitative Research: a practical guide for beginners*. Londen: SAGE Publications Ltd
- Bressers, D., Van Twist, M., Schram, J., & Van der Steen, M. (2017). *Weten wat er speelt. Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods (4th edition)*. Oxford: Oxford University Press.
- Chen, S., Jiang, W., Zhang, G., & Chu, F. (2019). Spiritual Leadership on Proactive Workplace Behavior: The Role of Organizational Identification and Psychological Safety. *Frontiers in Psychology*, 10, 1206–1206. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.01206>

- Do Nascimento, T. T., Porto, J. B., & Kwantes, C. T. (2018). Transformational leadership and follower proactivity in a volunteer workforce. *Nonprofit Management & Leadership*, 28(4), 565–576. <https://doi.org/10.1002/nml.21308>
- Feeney, M.K., & DeHart-Davis, L. (2009). Bureaucracy and public employee behavior: A case of local government. *Review of Public Personnel Administration*, 29(4), 311-326.
- Fuji, L.A. (2012). Research Ethics 101: Dilemmas and Responsibilities. *PS: Politics and Political Science*, 45(4), 717-723.
- Galletta, A., & Cross, W. E. (2013). *Mastering the Semi-Structured Interview and Beyond*. New York: NYU Press.
- Geuijen, K. (2014). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe? *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 87–96. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942014068001008>
- Griffin, M. A., Neal, A., & Parker, S. K. (2007). A New Model of Work Role Performance: Positive Behavior in Uncertain and Interdependent Contexts. *Academy of Management Journal*, 50(2), 327–347. <https://doi.org/10.5465/amj.2007.24634438>
- Groeneveld, S. (2019). Balanceren en experimenteren. *Bestuurskunde*, 29(2), 67–74. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872019029002007>
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How Many Interviews Are Enough? *Field Methods*, 18(1), 59–82.
- Herold, M.E.J. (2017). Omgaan met ongeschreven regels : hoe beleidsambtenaren zélf ruimte kunnen creëren voor openheid in de beleidsontwikkeling. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/101804>
- Higgs, M.J., Kuipers, B.S., & Steijn, B. (2022). Change leadership and change



- embeddedness in public organisations: Connecting macro-level reform to micro-level implementation. *Public Administration*  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12833>
- Houppermans, M.K. (2011, September 15). *Twee Kanten van de Medaille: een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding*. Uitgeverij Eburon, Delft. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/26116>
- Hu, Y., Wu, X., Zong, Z., Xiao, Y., Maguire, P., Qu, F., ... Wang, D. (2018). Authentic Leadership and Proactive Behavior: The Role of Psychological Capital and Compassion at Work. *Frontiers in Psychology*, 9, 2470–2470.  
<https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.02470>
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Van der Voet, J. (2014). The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review. *Public Administration*, 92(1), 1-20.
- Kuo, C., Ye, Y., Chen, M., & Chen, L. H. (2018). Psychological Flexibility at Work and Employees' Proactive Work Behaviour: Cross-Level Moderating Role of Leader Need for Structure. *Applied Psychology*, 67(3), 454–472. <https://doi.org/10.1111/apps.12111>
- Langley, A., & Abdallah, C. (2011). Templates and Turns in Qualitative Studies of Strategy and Management. *Research Methodology in Strategy and Management*, 6(April), 105–140. [https://doi.org/10.1108/S1479-8387\(2011\)0000006007](https://doi.org/10.1108/S1479-8387(2011)0000006007)
- Leiden Leadership Centre. (2021). *Deelrapportage Wetenschappelijke Literatuurstudie Publiek Leiderschap*, in opdracht van Bureau Algemene Bestuursdienst (BZK).
- Lewis-Beck, M. S., Bryman, A., & Liao, T. F. (2003). *The SAGE encyclopedia of social science research methods*. Thousand Oaks, [Calif.] ; London: SAGE.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (1990). *A theory of goal setting and task performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

Mariotti, F. L., Zanni, P. P., & Moraes, G. H. S. M. D. (2014b). What is the use of a single-case study in management research? *Revista de Administração de Empresas*, 54(4), 358–369.  
<https://doi.org/10.1590/s0034-759020140402>

Ministerie van Algemene Zaken [AZ]. (2016, 23 december). *Secretaris-generaal*.  
 Geraadpleegd op 8 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/organogram/secretaris-generaal>

Ministerie van Algemene Zaken [AZ]. (2021, 18 november). *Herstel kinderopvangtoeslag*.  
 Geraadpleegd op 5 april 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/maatregelen-kinderopvangtoeslag>

Ministerie van Algemene Zaken [AZ]. (2022, 19 januari). *Coalitieakkoord “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst”*. Publicatie | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 10 maart 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [SZW]. (2018, 21 november). *Organisatie van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 26 maart 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [SZW]. (2021, 27 december). *Organogram ministerie van SZW*. Geraadpleegd op 8 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/organogram>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022, 2 mei). *Plaatsvervangend*

- secretaris-generaal (pSG)*. Geraadpleegd op 8 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/organogram/plaatsvervangend-secretaris-generaal>
- Moore, M. (1995) *Creating public value. Strategic management in government*, Cambridge MA.
- Mostafa, A. M. S., & El-Motalib, E. A. A. (2019). Servant Leadership, Leader–Member Exchange and Proactive Behavior in the Public Health Sector. *Public Personnel Management*, 48(3), 309–324. <https://doi.org/10.1177/0091026018816340>
- Moynihan, D.P., Pandey, S.K., & Wright, B.E. (2009). Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206-215.
- Parker, C., Scott, S., & Geddes, A. (2019). Snowball Sampling. In P. Atkinson, S. Delamont, A. Cernat, J.W. Sakshaug, & R.A. Williams (Eds.), *SAGE Research Methods Foundations*. <https://dx.doi.org/10.4135/9781526421036831710>
- Parker, S. K., Williams, H. M., & Turner, N. (2006). Modeling the antecedents of proactive behavior at work. *Journal of Applied Psychology*, 91(3), 636-652.
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag [POK]. (2020, december). *Ongekend onrecht*. Tweede Kamer der Staten-generaal. [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217\\_eindverslag\\_parlementaire\\_ondervragingscommissie\\_kinderopvangtoeslag.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf)
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag [POK]. (2021, februari). *Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties*. <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport>
- Parry, O. & N. S. Mauthner (2004). Whose Data Are They Anyway? *Sociology*, 38(4), 139-

152.

- Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. (1998) Interactieve beleidsvoering: typering, ervaring en dilemma's. In: *Bestuurskunde*, jrg.7, nr. 7. pp. 292-301.
- Raad van State [RvS], Algemene Rekenkamer [AR], & Nationale Ombudsman [NO]. (2021, maart). *Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger*. <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Gezamenlijke%20paper%20drie%20Hoge%20Colleges%20van%20Staat%20ten%20behoefte%20van%20de%20formatie.pdf>
- Raaphorst, N. (2018). How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials. *Public Management Review*, 20(4), 485-502.
- Roberge, V., & Boudrias, J.-S. (2021). The moderating role of employees' psychological strain in the empowering leadership—Proactive performance relationship. *International Journal of Stress Management*, 28(3), 186–196. <https://doi.org/10.1037/str0000221>
- Schmidt, J. E. ., Kuipers, B. ., Groeneveld, S. ., Fraussen, B., Ashikali, T., Laterveer, H., & Slooff, A. (2019). *Publiek leiderschap en maatschappelijke meerwaarde*.
- Schmitt, A., Den Hartog, D. N., & Belschak, F. D. (2016). Transformational leadership and proactive work behaviour: A moderated mediation model including work engagement and job strain. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 89(3), 588–610. <https://doi.org/10.1111/joop.12143>
- Schuermans Y.E., Leijten A.E.M. & Esser J.E. (2020), *Bestuursrecht op Maat*. Leiden: Universiteit Leiden (in opdracht van BZK).
- Singh, A., & Rangnekar, S. (2020). Empowering Leadership, Commitment to Managers and Company and Employee Proactivity: A Study of National Accreditation Board for Hospitals and Healthcare Accredited Hospitals. *Journal of Health Management*, 22(1), 41–56. <https://doi.org/10.1177/0972063420908377>

- Steijn, B., & Van der Voet, J. (2017). Relational job characteristics and job satisfaction of public sector employees: When prosocial motivation and red tape collide. *Public Administration*, Advance Online Access.
- Symon, G., & Cassel, C. (2012). *Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges*. London: SAGE Publications.  
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4135/9781526435620.n1>
- Teisman, G. (1992), *Complexe besluitvorming*, Den Haag: 1992.
- Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU). (2021, februari). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer der Staten-generaal.  
[https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225\\_eindrapport\\_tijdelijke\\_commissie\\_uitvoeringsorganisaties.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf)
- Torring, J., Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K., & Edward Elgar Publishing, publisher. (2020). *Public governance paradigms : competing and co-existing*.
- Yin, R.K. (2002) Applications of Case Study Research. Stage Publications, Thousand Oaks, 22-28.
- Yukl, G. (2006). *Leadership in Organizations* (6th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Yukl, G. (2012). Effective Leadership Behavior: What We Know and What Questions Need More Attention. *Academy of Management Perspectives*, 26(4), 66–85.
- Van Burg E. (2011). *Kwaliteitscriteria voor ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek*. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van  
[https://www.researchgate.net/publication/254765023\\_Kwaliteitscriteria\\_voor\\_ontwerpgericht\\_wetenschappelijk\\_onderzoek](https://www.researchgate.net/publication/254765023_Kwaliteitscriteria_voor_ontwerpgericht_wetenschappelijk_onderzoek)
- Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten*. Boom Lemma.
- Verhoeven, N. (2022). *Wat is onderzoek?* (1ste editie). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.

- Geraadpleegd op 30 mei 2022, van [https://www.bua.nl/media/16/9789024406937\\_-\\_nel\\_verhoeven\\_-\\_wat\\_is\\_onderzoek\\_zesde\\_druk\\_-\\_inkijkexemplaar.pdf](https://www.bua.nl/media/16/9789024406937_-_nel_verhoeven_-_wat_is_onderzoek_zesde_druk_-_inkijkexemplaar.pdf)
- Vogt, C., van Gils, S., Van Quaquebeke, N., L. Grover, S., & Eckloff, T. (2021). Proactivity at Work. *Journal of Personnel Psychology*, 20(3), 114–123. <https://doi.org/10.1027/1866-5888/a000275>
- Wester, F. P. J. F., & Peters, V. A. M. (2004, 1 januari). *Kwalitatieve analyse : uitgangspunten en procedures*. Geraadpleegd op 9 mei 2022, van [https://www.researchgate.net/publication/254889119\\_Kwalitatieve\\_analyse\\_uitgangspunten\\_en\\_procedures](https://www.researchgate.net/publication/254889119_Kwalitatieve_analyse_uitgangspunten_en_procedures)
- Wu, C.-H., & Parker, S. K. (2017). The Role of Leader Support in Facilitating Proactive Work Behavior. *Journal of Management*, 43(4), 1025–1049. <https://doi.org/10.1177/0149206314544745>
- Xu, A. J., Loi, R., & Chow, C. W. C. (2022). Why and when proactive employees take charge at work: the role of servant leadership and prosocial motivation. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 31(1), 117–127. <https://doi.org/10.1080/1359432X.2021.1934449>
- Xu, S., Zhang, H., Dai, Y., Ma, J., & Lyu, L. (2021). Distributed Leadership and New Generation Employees' Proactive Behavior: Roles of Idiosyncratic Deals and Meaningfulness of Work. *Frontiers in Psychology*, 12, 755513–755513. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.755513>
- Zhang, J., Song, L. J., Wang, Y., & Liu, G. (2018). How authentic leadership influences employee proactivity: the sequential mediating effects of psychological empowerment and core self-evaluations and the moderating role of employee political skill. *Frontiers of Business Research in China*, 12(1), 1–21. <https://doi.org/10.1186/s11782-018-0026-x>

## **Bijlage 1**

### *Interview guide*

#### **Introductie:**

- Voorstellen, Stagiaire SZW werkt praktijkgericht en open, korte uitleg over het onderzoek.
- Wie ben jij? Hoe lang werk je hier al? Op welk onderwerp/dossier maak jij beleid? Waarom ben je bij het SZW gaan werken?

#### **Strategische driehoek van Moore:**

- Welke missie streeft jullie departement na? Daarmee doel ik op: wat willen jullie als organisatie bereiken, waar doelen jullie op? Hoe proberen jullie deze missie te bereiken?  
→ afhankelijk van hoe lang de beleidsmedewerker er al werkt: is de manier waarop jullie deze missie willen bereiken veranderd in de afgelopen jaren?
- Sta jij zelf achter deze missie?
- Heb je het idee dat je steun ervaart uit je omgeving (in de brede zin, politiek, burgers, direct belanghebbenden) om de missie daadwerkelijk te realiseren?
- Heb jullie de juiste middelen (mankracht/tijd/tools/kennis) om de missie te realiseren?

*\* Tijdens het afnemen van de interviews met de beleidsmedewerkers zijn de vragen over de strategische driehoek van Moore in de loop van de tijd steeds specifiekter geworden. Zo is er meer onderscheid gemaakt in de legitimerende omgeving en is er meer ingezoomd op gebreken in de operationele capaciteit.*

#### **Proactief werkgedrag:**

- Hoe probeer je de missie van de organisatie te realiseren in het kader van beleidsontwikkeling?

- In hoeverre betrek jij de burger bij de beleidsontwikkeling?
  - Zo ja: hoe doe je dit? Kan je een voorbeeld noemen? Heb je het idee dat je iets kan met de informatie die je van de burger krijgt?
  - Zo nee: waarom niet?

*\* Tijdens het afnemen van de interviews met de beleidsmedewerkers is in de loop van de tijd steeds meer de nadruk gelegd op de strategie die hoort bij PVM en de achterliggende motieven voor het wel of niet vertonen van dit gedrag.*

### **Leiderschapsgedrag:**

- Hoe is jouw relatie met jouw leidinggevende & hoe groot is jouw team? (LMX-relatie)
- In hoeverre inspireert en motiveert jouw leidinggevende de visie van het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling met jou en jouw collega's? En hoe doet hij/zij dit? Deelt hij/zij de missie van de burger met jou? (transformationeel)
- In hoeverre geeft jouw leidinggevende jou het gevoel dat hij/zij vertrouwen en geloof in jou heeft en optimistisch over/naar jou is? En hoe doet hij/zij dit? Ervaar je een positief klimaat op de werkvloer? (authentiek)
- Heb je het gevoel dat je veel autonomie hebt in je werk? En in hoeverre biedt jouw leidinggevende ondersteuning in jouw ontwikkeling en jou gemotiveerd houden? En hoe doet hij/zij dit? (Empowering)
- Inspireert en faciliteert jouw leidinggevende jou in de missie? En hoe doet hij/zij dit? (dienend)
- Heb je het gevoel dat iedereen binnen jouw team verantwoordelijkheid heeft ongeacht voor de taken zijn of haar functie? Waarin merk je dat? (gedeeld)



- Op welke manier ondersteunt jouw leidinggevende het nemen van risico's met betrekking tot de beleidsontwikkeling/mag je afwijken van je normale werkwijze? Ervaar je het gevoel van een veilige omgeving? (respectvol leiderschap)
- In hoeverre spreekt jouw leidinggevende jouw intrinsieke motivatie aan? (spiritueel leiderschap) En hoe doet hij/zij dit?
- Heb je het gevoel dat je door je leidinggevende wordt aangemoedigd en gestimuleerd om af te wijken van vaste en veilige instrumenten, regels en protocollen?
- Heb je het gevoel dat je fouten mag maken van je leidinggevende?

*\* Tijdens het afnemen van de interviews met beleidsmedewerkers zijn de vragen over het leiderschapsgedrag in de loop van de tijd steeds minder expliciet uitgevraagd als hierboven weergegeven. Er is vooral doorggevraagd op antwoorden van de beleidsmedewerkers en verschillende elementen van de leiderschapsstijlen zijn aan bod gekomen.*

*\* Bij de interviews met de leidinggevendenden is uitgevraagd naar welk leiderschapsgedrag zij vertonen en zijn verschillende elementen van de leiderschapsstijlen (zoals hierboven aangegeven, bijvoorbeeld motiveren) uitgevraagd.*

### **Afsluiting:**

- Heb je nog een belangrijke vraag gemist in dit interview?
- Is er nog iets wat je zelf kwijt wil?

**Bijlage 2***Kenmerken van de Respondenten*

<b>Respondentnummer</b>	<b>Functie</b>	<b>Geslacht</b>	<b>Soort gedrag</b>
Respondent 1	Beleidsmedewerker	Vrouw	Doelzoekend
Respondent 2	Beleidsmedewerker	Vrouw	Doelzoekend
Respondent 3	Beleidsmedewerker	Vrouw	Doelzoekend
Respondent 4	Beleidsmedewerker	Man	Doelrealiserend
Respondent 5	Beleidsmedewerker	Man	Doelrealiserend
Respondent 6	Beleidsmedewerker	Vrouw	Doelzoekend
Respondent 7	Beleidsmedewerker	Vrouw	Doelzoekend
Respondent 8	Beleidsmedewerker	Vrouw	Doelzoekend
Respondent 9	Beleidsmedewerker	Vrouw	Doelzoekend
Respondent 10	Beleidsmedewerker	Vrouw	Doelrealiserend
Respondent 11	Beleidsmedewerker	Vrouw	Doelzoekend
Respondent 12	Beleidsmedewerker	Man	Doelrealiserend
Respondent 13	Leidinggevende	Man	-
Respondent 14	Leidinggevende	Man	-

**Bijlage 3**  
Codeboom

<b>Selectief</b>	<b>Axiaal</b>	<b>Open</b>
De strategische driehoek van Moore	Missie	Missie bekend Missie veranderd in afgelopen jaren Discrepancie in het kennen en handelen naar de missie Werkmotivatie
	Legitimerende omgeving	Politiek De top van het departement Leidinggevend Burgers
	Operationele capaciteit	Doelstellingen op NPM Gebrek aan tijd/middelen
Proactief werkgedrag	Doelrealiserend werken	Werken volgens standaard werkwijzen Onduidelijkheid over PVM-strategie Geen meerwaarde in betrekken burger Uitvoering verantwoordelijk
	Doelzoekend werken	Zelfgestuurd Gericht op de toekomst Brenge verandering in werkwijzen Individueel niveau Team niveau Zien meerwaarde in PVM-strategie Onzekerheid in doelzoekend gedrag
Leiderschap	Leiderschap bij doelrealiserend gedrag	Omvang team Veilige omgeving en positief klimaat Goede band met leidinggevende Gezamenlijk verantwoordelijkheid Eigen verantwoordelijkheid Individuele verantwoordelijkheid Veel autonomie Niet motiverend, ondersteunend, inspirerend of faciliterend Deelt missie niet
	Leiderschap bij doelrealiserend gedrag	Omvang team Positief klimaat en veilige omgeving Goede band met leidinggevende Veel autonomie Individuele verantwoordelijkheid Gezamenlijke verantwoordelijkheid

	Eigen verantwoordelijkheid
	Intrinsiek gemotiveerd
	Deelt missie wel
	Deelt missie niet
	Niet motiverend, ondersteunend, motiverend of inspirerend
	Wel motiverend, ondersteunend, inspirerend of faciliterend
Leidinggevend	Omgaan met legitimerende omgeving
	Bewust van zijn rol
	Autonomie
	Inspireren
	Motiveren
	Benadrukken van de missie
	Faciliteren
	Ondersteunen
	Gesprek aangaan