

Opinieartikel / zomer 2017

Drs. Kees Louwerens, adviseur van de overheid

a public purpose

Leaders retreat 2017-2018

Topambtelijk leiderschap in een kwetsbare samenleving

Zowel nationaal als internationaal speelt een aantal zorgwekkende ontwikkelingen die de Nederlandse samenleving direct raken. De erosie van rechtsstatelijkheid in diverse landen, de maatschappelijke onrust als gevolg van migratie, terrorisme in Europa, een meerderheid van het Britse en Amerikaanse electoraat dat kiest voor een protectionistische, op de eigen natie staat georiënteerde, politiek en de mogelijke instabiliteit die daarvan het gevolg is zijn daar voorbeelden van. Ontwikkelingen die bij velen een sterk toegenomen gevoel van onzekerheid en kwetsbaarheid als gevolg hebben. Steeds meer mensen, ook in Nederland, voelen zich onvoldoende gehoord door traditionele politiek en zijn ontvankelijk voor een alternatieve en op een specifiek electoraat gerichte boodschap. De verdeeldheid is in Nederland sterk toegenomen, hetgeen ook de vorming van een meerderheidskabinet bemoeilijkt. Veel bestuurders in de publieke en private sector ervaren deze ontwikkelingen als zeer verontrustend en voelen een urgentie om vanuit de eigen rol en positie bij te dragen aan het versterken van de Nederlandse samenleving. In de zoektocht naar het juiste handelingsrepertoire is 'purpose' inmiddels een veelgebruikte term.

improving **government** improving **society**

LEADERS
INFORMED

Juist topambtelijk leiders kunnen - opererend tussen politiek en samenleving - een belangrijke bijdrage leveren. De Leaders Retreat 2015-2016 stond in het teken van 'professionele ruimte' en de vraag vanuit welke ethiek topambtelijk leiders - opererend tussen politiek en samenleving - deze ruimte invulling kunnen geven. Tijdens de Leaders Retreat 2017-2018 staat de vraag centraal hoe topambtelijk leiderschap kan bijdragen aan het versterken van de schokbestendigheid van de samenleving en de democratische rechtsstaat. 'A public purpose.'



Ontwikkelingen die de fundamenteën van onze democratische rechtsstaat raken

De gevolgen van het toenemend gevoel van onzekerheid en kwetsbaarheid

In de afgelopen decennia versterkten toenemende welvaart, mede als gevolg van een steeds intensievere internationale samenwerking die gericht was op stabiliteit en handelsbevordering, bij velen Europeanen het vertrouwen in de toekomst (weliswaar niet in een rechte lijn omhoog en ook niet in alle Europese landen in dezelfde mate of snelheid). Het toenemende vertrouwen vertaalde zich in een politiek die in de meeste West-Europese landen telkens balanceerde tussen sociaal-democratische en liberaal-democratische ideeën. In Nederland in de vorm van het vooruitgangsideaal, de maakbare samenleving en verzorgingsstaat versus individuele vrijheid, de terugtrekkende overheid en het marktdenken. Een midden-politiek die voortkwam uit een sterke naoorlogse behoefte aan stabiliteit en welvaart leunde lange tijd op een - min of meer - eenduidige maatschappelijke orde, cultuur en volksaard waarmee men zich verbonden voelde. Een politiek waarbij de fundamenteën van de democratische rechtsstaat en de constitutionele ordening over het algemeen buiten discussie stonden, maar juist als fundamenteën werden beschouwd. Voor de naoorlogse generaties die in Nederland en andere West-Europese landen in welvaart en vrede opgroeiden zijn begrippen als vrede, veiligheid en stabiliteit lange tijd vanzelfsprekendheden geweest. Vanzelfsprekendheden die tot voor kort weinig aanleiding gaven om oog te hebben voor de onderliggende fundamenteën en om alert te zijn op ontwikkelingen die deze fundamenteën bedreigen.

Terwijl in de huidige tijd sprake is van welvaartsgroei en economische vooruitgang, speelt een aantal ontwikkelingen die zichtbaar maken dat vrede, vrijheid en stabiliteit veel minder vanzelfsprekend zijn. Waardoor het gevoel van onzekerheid en kwetsbaarheid in de afgelopen jaren sterk is toegenomen. De migratiestroom als direct gevolg van de Syrische burgeroorlog, de grote moeite die Europese landen hebben om met deze migratie om te gaan (zowel politiek als logistiek), terrorisme in een aantal Europese landen en nieuwe fenomenen als 'nepnieuws' en de beïnvloeding van maatschappelijke opinies en sentimenten met behulp van social media zijn voorbeelden van recente ontwikkelingen die het gevoel van onzekerheid en kwetsbaarheid in sterke mate voeden. Ook de huidige tijd leert dat veel mensen, in het zoeken naar houvast en zekerheid, protectionistische en nationalistische reflexen hebben. Een groeiend aantal mensen vindt gehoor bij een politiek die in

speelt op die gevoelens van onzekerheid en kwetsbaarheid en zijn bereid om bestaande verworvenheden op te geven. Bijvoorbeeld door de internationale samenwerking en (rechts-)ordening, die tot op heden de basis vormden voor stabiliteit en welvaart, te verruilen voor een op het eigen land gericht beleid. Recente verkiezingen in Europese en andere landen leren ook nu weer dat mensen bereid zijn (onbewust of onbedoeld) de eigen vrijheid op te offeren voor een (machts-)politiek met een overtuigend verhaal dat appelleert aan de hang naar bescherming van de moral majority.

3 breuklijnen als gevolg van 'constitutionele aardschokken'

In haar jaarverslag 2016 verkent de Raad van State de ontwikkelingen in de politiek-bestuurlijke omgeving waarin de zij functioneert. De Raad van State sluit 2016 af met 'een onbestemd gevoel van onrust'. Zij beschrijft drie belangrijke breuklijnen in de fundamenten waarop het naoorlogse regeringsbeleid is gebouwd. Breuklijnen die in 2016 duidelijk zichtbaar zijn geworden. De Raad van State uit belangrijke zorgen bij het in ongerede raken van immateriële zekerheden en waarden die op die fundamenten zijn gebouwd: zoals de rechtsstaat en de internationale rechtsorde.

1 BREUKLIJN 1 Een toegenomen hang naar autonomie zet internationale samenwerking en verhoudingen onder druk. Samenwerking tussen landen die hun eigen soevereine belangen voorop stellen is weinig duurzaam. Hiermee dreigt een lang bestaande internationale ordening te veranderen die niet alleen economische gevolgen kan hebben maar ook gevolgen kan hebben voor vrede en veiligheid. De samenwerking heeft immers een doel: het ontwikkelen van een gezamenlijk handelingsvermogen waar autonoom handelen geen effect heeft.

BREUKLIJN 2 Een breuklijn tussen democratie en rechtsstaat is zichtbaar geworden in recentelijke verkiezingen in de diverse landen waarbij verkiezingsoverwinningen een legitimatie gaven voor het beperken van de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Democratie - die verandering legitimeert - en rechtsstaat - die continuïteit legitimeert - zijn in Nederland altijd onlosmakelijk met elkaar verbonden geweest en geïnstitutionaliseerd in de democratische rechtsstaat. Rechtsstaat en ordening zijn echter dermate vanzelfsprekend geworden dat men het belang ervan uit het oog verliest met het risico dat men ze gemakkelijk terzijde schuift of ridiculiseert omwille van te behalen resultaten.

BREUKLIJN 3 Er is een toenemende tweedeling zichtbaar tussen traditionele vertegenwoordigende democratie en vormen van directe volksdemocratie (bijvoorbeeld middels referenda). De Grondwet gaat uit van een vertegenwoordigende democratie waarbij vertegenwoordigers het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. In de beeldvorming wordt de vertegenwoordiging echter meer beschouwd als spreekbuis van een bepaalde (electorale) achterban dan als lid van een geheel. De vertegenwoordigende democratie is bedoeld om de verantwoordelijkheid voor complexe maatschappelijke vraagstukken te beleggen bij een duurzaam betrokken vergadering die tot een overkoepelende afweging komt. Dat concept verhoudt zich moeilijk tot het ad hoc karakter van besluitvorming door bijvoorbeeld referenda. De constitutie, het

gehele systeem van 'overheid', is ingericht op de vertegenwoordigende democratie. Een ontwikkeling richting directere vormen van democratie zou een fundamentele wijziging van de bestaande constitutionele ordening verlangen.

Een hol publiek debat bedreigt de open en rechtvaardige samenleving

De tolerantie die de Nederlandse cultuur en handelshistorie lange tijd kenmerkte is tegelijkertijd ook in bepaalde mate onverschilligheid gebleken. Een belangrijk verschil tussen tolerantie en onverschilligheid betreffen de onderliggende motieven en waarden. Zoals tolerantie oog en respect heeft voor verschillen tussen mensen van verschillende afkomst, culturen en gebruiken, zo sluit onverschilligheid de ogen voor evidente verschillen en vindt geen normatief debat plaats over waarden, over de definitie van een goed leven en een goede samenleving. West-Europese samenlevingen zijn inmiddels in sterke mate pluralistisch geworden. Concepten als 'natiestaat' en 'nationale cultuur' of 'integratie' verhouden zich steeds minder goed tot bijvoorbeeld de culturele effecten van globalisering, de steeds zichtbaarder verschillen tussen religieuze en niet-religieuze tradities en het feit dat mensen niet per definitie de sterkste verbondenheid en loyaliteit ervaren met het land waarin zij leven, maar bijvoorbeeld met een bepaald land van herkomst. De verschillen tussen mensen lijken dermate talrijk en groot dat voor velen de verschillen inmiddels onoverbrugbaar lijken en voor hen een debat hierover zinloos en zelfs risicovol lijkt. Hierdoor heeft onverschilligheid langzaam maar zeker plaatsgemaakt voor een sfeer waarin we de verschillen zo

veel mogelijk vermijden. We vermijden de risico's van conflicten door de verschillen uit de weg te gaan. Hierdoor is steeds meer sprake van een hol publiek debat waarin het redelijke gesprek over de grote vraagstukken niet plaatsvindt. Ethische vraagstukken zoals rechtvaardigheid, democratie en goed burgerschap. Vraagstukken die een normatief debat verlangen. Juist omdat we verleerd zijn om het normatieve debat te voeren is er veel ruimte ontstaan voor meer radicale ideeën en standpunten die appelleren aan het toenemend gevoel van onzekerheid bij (groepen) burgers. In zijn boek 'Politiek en Moraal - Filosofie voor het publieke debat', verwoordt Michael J. Sandel, filosoof en professor aan de Universiteit van Harvard, zijn zorgen hieromtrent als volgt:

'We moeten de gewoonte afleren om terug te denken voor publiek debat over ethische en zelfs spirituele vraagstukken waarover burgers van democratische samenlevingen het oneens zijn. We moeten een weg vinden die leidt naar een ethisch krachtiger vorm van openbaar debat dan waaraan we gewend zijn. Dit is niet gemakkelijk, omdat politieke partijen deze debatten niet erg goed organiseren. Dus moeten we gebruik maken van de instituties binnen de maatschappij om vorm te geven aan een onderbouwd publiek debat over grote vragen.'

2

Een rol voor (overheids-) instituties en topambtelijk leiderschap

Tussen politiek en samenleving

Het jaarverslag van de Raad van State benoemt dat het goed functioneren van de democratische rechtsstaat mede wordt bepaald door het vertrouwen dat de samenleving heeft in de overheid. In de afgelopen decennia zijn veel initiatieven genomen om het vertrouwen in de overheid te vergroten. Gericht op een transparante, toegankelijke, rechtvaardige en klantgerichte overheid. Initiatieven die weliswaar gericht waren op verbetering van de relatie tussen overheid en samenleving, maar die een nadrukkelijke oriëntatie van de overheid op het eigen handelen (en derhalve een intern gerichtheid) als gevolg hebben gehad. Met veel aandacht voor administratieve kwaliteit en rechtmatigheid. Er is in deze tijd meer nodig en de vraag is of het versterken van het **vertrouwen in de overheid** het centrale doel moet zijn. De door de Raad van State geschetste 'breuklijnen' en maatschappelijke gevoelens van onzekerheid en kwetsbaarheid worden niet weggenomen door alleen een administratief betrouwbare overheid die simpelweg 'haar werk goed doet'. De geschetste ontwikkelingen duiden op **een samenleving die vooral een versterkt vertrouwen in zichzelf nodig heeft**. Michael J. Sandel nodigt instituties uit om een onderbouwd publiek debat in de samenleving over 'de grote vragen' te ondersteunen omdat de politiek dit debat niet goed organiseert. Het appel van dit artikel reikt verder en betreft een bredere uitnodiging aan topambtelijk bestuurders om een gerichte inzet te plegen ter versterking van

de samenleving. Niet alleen in de vorm van een publiek debat. Maar in de vorm van een op de samenleving gerichte aanpak die met de uitvoering van beleid tegelijkertijd ziet op de huidige kwetsbaarheid van de publieke ruimte waarin dat beleid gestalte moet krijgen en op de kwaliteit van de maatschappelijke processen en mechanismen die zich daarin afspelen (of juist ontbreken). Een aanpak die gerichte interventies omvat die bijdragen aan bijvoorbeeld inclusie, maatschappelijke cohesie, rechtvaardigheid, sociale bescherming, burgerschap, open debat, een beter algemeen begrip van en waardering voor maatschappelijke ordening en de waarde van de democratische rechtsstaat. Een veranderkundige aanpak die zich richt op het initiëren, stimuleren en ondersteunen van democratische processen rondom dergelijke thema's en die de waarde van die processen zichtbaar maakt als doel in zichzelf. Hetgeen raakt aan het pleidooi van Michael J. Sandel dat het voeren van een publiek debat ten doel stelt, meer nog dan de uitkomsten van dat debat. Ook in Nederland zijn de beperkingen van de politiek zichtbaar en is een belangrijke rol weggelegd voor instituties en hun leiders. Met name topambtelijk bestuurders lijken hiervoor - opererend tussen politiek en samenleving en vanwege het grote maatschappelijke bereik van overheidsinstituties - optimaal gepositioneerd. Tegelijkertijd functioneren topambtelijk bestuurders

in een politiek-bestuurlijke context die kenmerken heeft die maken dat ambtenaren een zekere terughoudend betrachting in het nemen van (veel) professionele ruimte. Twee kenmerken worden hieronder uitgewerkt.

Een eerste kenmerk betreft de sterke nadruk op **rechtmatigheid en legitimiteit**. Een suggestie voor een nadrukkelijker rol voor de overheid wordt vaak kritisch beoordeeld vanuit het politiek-filosofische beleidsdebat dat handelt over de rol van de overheid in relatie tot 'de markt en 'de samenleving'. Een debat dat gaat over de grote ideeën, zoals klassiek liberalisme, liberale democratie, sociaaldemocratie, etc. en dat in de afgelopen jaren werd gedomineerd door het onderstrepen van vooral 'minder overheid'. Met het sterk normatieve en dwingende paradigma van een 'terugtrekkende overheid' is een sfeer ontstaan waarin de legitimiteit van overheidshandelen kritisch en nauwlettend wordt beoordeeld. Door de samenleving, de politiek en (dienstengevolge) door overheid zelf met een sterke nadruk op rechtmatigheid en legitimiteit

zich te richten op politieke belangen en het eigen handelen te beperken tot de politieke prioriteiten en daarmee tot het (beperkte) omspanningsvermogen dat de politiek heeft. Hiermee blijft een groot deel van de maatschappelijke werkelijkheid buiten scope.

De hierboven genoemde kenmerken zijn aspecten van de politiek-bestuurlijke context waarbinnen topambtelijk bestuurders opereren. Een context die hen - populair gezegd - aangeeft: 'Richt je op de politieke prioriteiten, kleur niet buiten de lijntjes, houd je bedrijfsprocessen op orde en vermijd risico's.' Tegelijkertijd worden topambtelijk bestuurders door de samenleving aangesproken op een bredere verantwoordelijkheid. Een verantwoordelijkheid die besloten ligt in de verwachting van de samenleving dat topambtelijk bestuurders en hun instituties bovenal het publieke belang en de samenleving als geheel dienen. Die verantwoordelijkheid wordt expliciet in bijvoorbeeld situaties waarbij maatschappelijke verontwaardiging is ontstaan over misgelopen zaken. Een analyse van de ondervraging van topambtenaren tijdens parlementaire enquêtes leert dat een beroep op wettelijke kaders als legitimatie voor het (wel of niet) handelen voor het

oog van de samenleving niet houdbaar is. Topambtelijk bestuurders opereren daarmee feitelijk tussen twee parallelle werkelijkheden. Een politiek-bestuurlijke werkelijkheid waarin 'binnen de lijntjes kleuren' deugdelijk is. Een maatschappelijke werkelijkheid waarin 'binnen de lijntjes kleuren' zijn waarde verliest wanneer blijkt dat een groter maatschappelijk belang daaraan ondergeschikt is gemaakt, uit het oog is verloren of genegeerd is.

De vele instituties die de overheid in directe en indirecte zin omvat hebben een groot maatschappelijk bereik. Zij wortelen diep in de diverse onderdelen van de samenleving. Daarmee is sprake van een groot interventiepotentieel dat zich kan richten op het versterken van de samenleving. Juist in een tijd waarin die samenleving het vertrouwen in zichzelf lijkt te verliezen is de noodzaak hiertoe groot. Dit artikel is geen pleidooi voor 'meer overheid' of een ambtenarij die - losgezongen van de politiek - haar eigen maatschappelijke agenda bepaalt. Dit artikel is een pleidooi voor instituties met een **maatschappelijke sensitieve** houding en die een verantwoordelijkheid voelen voor vraagstukken in de samenleving die de eigen institutionele kerntaken overstijgen. Een verantwoordelijkheid die enerzijds besloten ligt in de kritische externe toets door de samenleving. En één die anderzijds kan voortkomen uit persoonlijk engagement, een professionele visie op de samenleving en een oprechte motivatie om 'het goede te doen'.

Het is belangrijk te onderkennen dat tussen politiek en samenleving een handelingsruimte bestaat waarin instituties en topambtelijk bestuurders opereren. Het is belangrijk om de neiging te onderdrukken om die professionele ruimte met een afwijzende en politiek-filosofische handbeweging symbolisch als non-existent te verklaren. Publieke (topambtelijk) leiders en hun instituties, met al hun vertakkingen in de samenleving, kunnen een grotere bijdrage leveren aan het versterken van de samenleving. Zij hebben hierin te balanceren tussen verschillende belangen en een moreel houvast te vinden dat hun handelen rechtvaardigt wanneer alleen rechtmatig **handelen vanuit het perspectief van de samenleving of vanuit het eigen morele besef niet te rechtvaardigen is.**

als gevolg. Deze sfeer is versterkt door de bijzondere aandacht die begrippen als 'compliance' en 'governance' in de afgelopen decennia ook binnen de overheid, mede naar voorbeeld van het bedrijfsleven, hebben gekregen. Terughoudendheid met betrekking tot overheidsbemoediging is een zeer te waarderen houding. Te veel overheidsbemoediging zou immers een te grote impact hebben op de samenleving, de markt, democratie, rechtsstaat en de vrijheid van burgers. De aandacht voor rechtmatigheid en legitimiteit heeft binnen de dagelijkse praktijk van de overheid echter dogmatische trekken gekregen in de vorm van een cultuur die de juridische juistheid van administratieve processen als belangrijk (zo niet belangrijkste) kwaliteitsaspect beschouwt. Het belang van rechtmatigheid weegt binnen de overheid dermate zwaar dat hierdoor een krampachtigheid is ontstaan met betrekking tot de eigen taakopvatting. Een neiging om de eigen handelingsruimte te minimaliseren en om al het eigen handelen te toetsen aan een smalle interpretatie van wettelijk kaders.

Een tweede kenmerk betreft **politiek gedomineerde sturing**. Instituties opereren tussen politiek en samenleving waarbij politieke belangen niet altijd gelijkgeschakeld zijn of overlap hebben met publieke belangen. Het politieke primaat is in constitutionele zin van groot belang voor de ordening en werking van de rechtsstaat. In praktische zin is het politieke primaat een bestuurlijke illusie. Het veronderstelt dat ministeriële verantwoordelijkheid alle aspecten in een bepaald domein van de samenleving kan overzien, kan vertalen naar beleidsprioriteit en navenant kan handelen. Materieel beschouwd heeft de politiek een dergelijk omspanningsvermogen niet. Instituties die opereren onder ministeriële verantwoordelijkheid hebben formeel (constitutioneel) geen zelfstandige verantwoordelijkheid (de politiek heeft het primaat). De politieke, ministeriële 'control' op instituties en hun uitvoering is in de afgelopen jaren zelfs versterkt (denk aan het verkleinen van het aantal Zelfstandige Bestuursorganen). Hoe sterker die 'control', hoe sterker de neiging van instituties (en hun leiders) om

'De ontwikkelingen duiden op een samenleving die vooral een versterkt vertrouwen in zichzelf nodig heeft.'

