

Opinieartikel / herfst 2015

Drs. Kees Louwerens, adviseur van de overheid

# ethisch leiderschap binnen het rijk

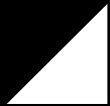
## Bestuurlijke dilemma's, bestuurlijke moed

Naar aanleiding van het artikel 'Verwachtingen van krimp als katalysator van vernieuwing zijn onrealistisch en risicovol' heeft in 2014 een aantal ronde-tafel-gesprekken plaatsgehad met topbestuurders uit het Rijk (ABD-Topmanagement Groep). De gesprekken hebben inzicht gegeven in bestuurlijke dilemma's en de mate waarin de politiek-bestuurlijke context houvast biedt om tot verstandige keuzes te komen. Aanleiding voor een vervolgartikel over bestuurlijke dilemma's en ethisch leiderschap.

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

**LEADERS**  
INFORMED

Vanuit zijn kantoor kijken we samen uit over Den Haag. De daken van de ministeries glanzen in de middagzon. Scheveningen is gehuld in een wolk van licht en zeedamp. De kamer is steriel en onpersoonlijk. Een pc staat doelloos op een klein tafeltje in een hoek. 'Het Nieuwe Werken', zegt hij glimlachend en met een licht-cynische ondertoon wanneer hij ziet dat ik het vertrek op me laat inwerken. Op het bureau liggen een I-Pad en kleine stapeltjes paperassen. 'Hoe gaat het met je?', vraag ik. 'Het gaat eigenlijk wel goed. Afgezien van een aantal hoofdpijn-dossiers', verzucht hij. 'Gedoe met de bonden, een gevoelige zaak die dankzij een klokkenluider aan het licht is gekomen en een moeilijk van de grond te krijgen samenwerking binnen de keten, waarover mijn eigen bewindspersoon zich in de Tweede Kamer moet verantwoorden. Genoeg om over te praten denk ik zo... Ga zitten, wil je koffie...?'



# Bestuurlijke complexiteit en professionele ruimte

# 1

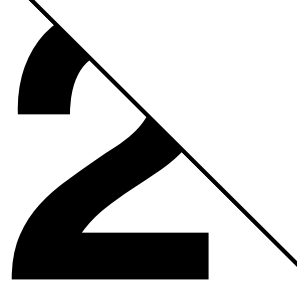
In het midden van de vorige eeuw leek de opdracht van ambtelijke bestuurders binnen het Rijk klip en klaar: 'Het regeerakkoord wordt vertaald in wetten, regels en beleid. De ambtenarij voert dat beleid uit en handhaaft wet- en regelgeving zoals afgesproken. Het primaat ligt bij de politiek, de politieke verantwoordelijkheid bij de democratisch gekozen bewindspersonen. De ambtenarij staat ten dienste van de politiek.'

New Public Management (NPM) in de jaren '80 en de Reinventing Government (RG) beweging in de jaren '90 boden een alternatief op het Weberiaanse denken over overheid en bureaucratie. Ingegeven door een sterke behoefte aan fundamentele hervorming van de overheid. De omvangrijke, centralistische, weinig klantgerichte en inefficiënte overheid moest plaatsmaken voor een kleinere, bedrijfsmatige, efficiënte en klantgerichte overheid. Met het bedrijfsleven als voorbeeld werden klant-denken, doelmatigheid, marktwerking, resultaatgerichtheid, regie en maatschappelijk initiatief de nieuwe kernbegrippen. NPM en RG hebben als hervormingsbewegingen in zekere mate bijgedragen aan modernisering van de overheid. Bijvoorbeeld in de vorm van verbeterde klantgerichtheid en dienstverlening (de 'kanteloperaties'), administratieve lastenverlichting, het redeneren vanuit de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven (systeemgerichte contractbeheersing – Rijkswaterstaat, het 'verantwoord vertrouwen' paradigma – Belastingdienst en Rijksinspecties), publiek-private samenwerking, vormen van publiek ondernemerschap en structurele verkleining van de rijksoverheid (Compacte Rijksdienst).

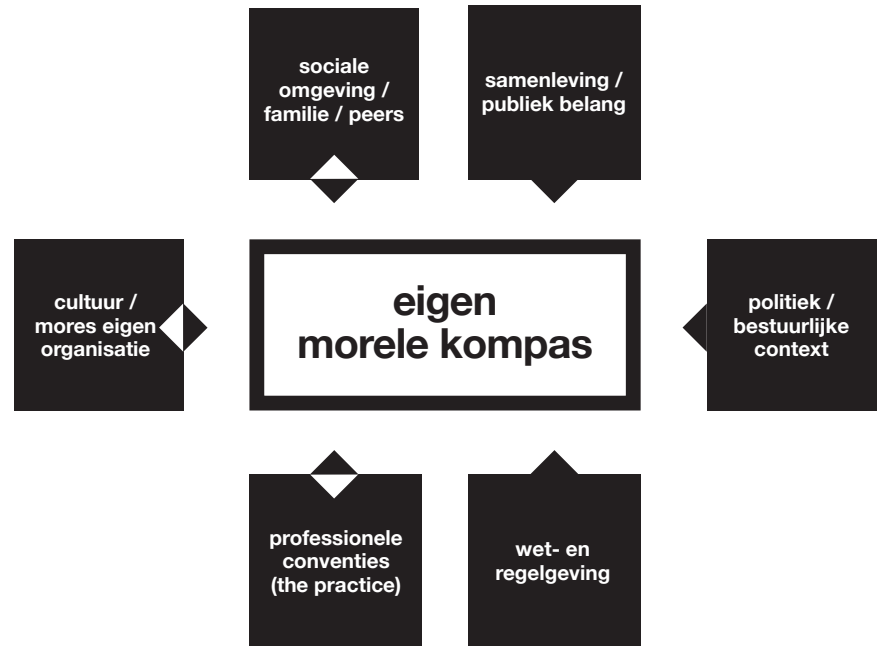
Vanaf het begin van de 21e eeuw zijn de negatieve bijeffecten van dit 'nieuwe overheidsdenken' steeds meer zichtbaar geworden. NPM en RG hebben op onderdelen onbedoeld juist een tegenovergesteld effect gehad. Er gebeurde juist wat beoogd werd te voorkomen. De sterke focus op bedrijfsvoering en doelmatigheid (mede ingegeven door fusies) hebben dermate veel aandacht gekregen dat het, bestuurlijk gezien, doelen op zichzelf zijn geworden. Met een sterke mate van intern gerichtheid en het daardoor uit het oog verliezen van het hogere maatschappelijke belang als gevolg. Deze bijeffecten geven voor enkelen aanleiding om met melancholie terug te verlangen naar overzichtelijke Weberiaanse tijden. Daarvoor zijn de huidige maatschappelijke vraagstukken echter te complex. Het idee van een maakbare samenleving heeft plaatsgemaakt voor het idee van een samenleving die vooral 'zichzelf maakt'. Steeds vaker is beleid een reactie op een specifieke maatschappelijke ontwikkeling in plaats van beleid dat voorkomt uit een samenhangende visie op de samenleving. Het politieke

discours biedt weinig ruimte voor intellectueel gedegen analyse en overweging. Vraagstukken worden omwille van het debat tot hanteerbare proporties teruggebracht en te weinig tot in hun essentie doorgrond. De oplossingen voor de 'wicked issues' van deze tijd worden vooral buiten de politieke arena gevonden. In een context waarin de overheid slechts één van de partijen is. Complexe maatschappelijke vraagstukken die nieuwe coördinatievraagstukken opwerpen. Vraagstukken die niet op traditionele wijzen op te lossen zijn en samenwerking verlangen voorbij de grenzen van afzonderlijke organisaties en de traditionele bestuurlijke 'silo's'. Er ontstaan nieuwe vormen van bestuur, waarin de verticale governance steeds meer op spanning staat met horizontale vormen van samenwerking.

# Conflicterende ethische sferen



Ambtelijk bestuurders opereren tussen zes ethische 'sferen' (zie afbeelding). Elke afzonderlijke sfeer vormt een ethisch kader of ethische referentie.



Het post-NPM tijdperk laat zich in Nederland ten eerste kenmerken door een revival van het publieke belang en de waarden op basis waarvan dat belang wordt gediend. Ten tweede door bewegingen van decentralisatie en centralisatie.

Publieke dienstverlening wordt zoveel mogelijk dicht bij de burger georganiseerd (3D's). Tegelijkertijd wordt de 'control' op de uitvoering door centralisatie van politieke sturing en beheersing weer heroverd op de agentschappen en ZBO's die in het NPM tijdperk juist op afstand waren geplaatst. Ten slotte wordt het post-NPM tijdperk gekenmerkt door de onverminderde aandacht voor te realiseren bezuinigingen (Compacte Rijksdienst), digitalisering, optimale bedrijfsvoering en financiële beheersing. 'Het hoe' vraagt, in verhouding tot 'het wat', nog altijd buitengewoon veel bestuurlijke aandacht.

De context waarbinnen ambtelijke bestuurders in het post-NPM tijdperk functioneren is hybride. Tussen politiek en samenleving waarbij de politieke opdracht vaak abstract, niet eenduidig en fragmentarisch is. Met weinig oog voor de complexiteit van de uitvoering en de nieuwe vormen van samenwerking die een flexibele en creatieve overheid noodzakelijk maken. Waarbij tegelijkertijd de lijn van sturing en beheersing vanuit de politiek stevig wordt aangehaald en de samenleving het handelen van de overheid steeds kritischer volgt. In deze complexe context is in toenemende mate sprake van conflicterende belangen en doelen en wordt het bestuurlijk vacuüm, waarbinnen ambtelijke bestuurders verantwoordelijkheid dragen, groter. Een professionele ruimte waarbinnen zij voor dilemma's worden gesteld. Het zelfstandig maken van deze keuzes is steeds meer inherent aan de verantwoordelijkheid van de ambtelijk bestuurder. Keuzes die bepalend zijn voor de mate waarin en wijze waarop maatschappelijk effect wordt gerealiseerd. Kernvragen hierbij zijn: Hoe? Hoe geven bestuurders aan deze professionele ruimte invulling? Hoe hebben zij zich te verantwoorden over de door hen gemaakte keuzes? Hoe gaan zij om met dilemma's? Op basis van welke intenties, principes en waarden? Professionele ruimte is een ethische ruimte en verlangt van ambtelijke bestuurders een morele grondhouding die hun handelen richt.

**De samenleving / het publieke belang** betreft de maatschappelijke toets die bepaalt of besluiten te rechtvaardigen zijn. Het gaat hierbij om de vraag of het overheidshandelen het publieke belang dient dan wel schaadt.

Hoe de samenleving het handelen zou beoordelen in geval het de voorpagina van de krant zou halen vormt hierbij een belangrijke lakmoesproef. Veel integriteitscodes zijn er op gericht om onethisch gedrag te voorkomen (dikwijls opgesteld naar aanleiding van onethisch handelen). Even zo fundamenteel is echter de toets of met het handelen het publieke belang daadwerkelijk gediend wordt. Deze toets draagt bij aan het voor ogen houden van doelen. Zo schaadt een inefficiënte uitvoering het publieke belang vanwege verkwisting van publiek geld. Het publieke belang is niet per definitie gediend met een efficiënte uitvoering. Efficiëntie is slechts een kenmerk van 'het hoe' waarover men zich heeft te verantwoorden. Het publieke belang wordt uiteindelijk gediend met 'het wat'.

## Het bestuurlijke vacuum waarbinnen ambtelijke bestuurders opereren wordt groter

**De politiek-bestuurlijke** context verlangt bestuurlijke loyaliteit aan de grondbeginselen van de Nederlandse rechtsstaat en de politiek. Het politieke primaat definieert in beginsel de formele verhouding tussen de politieke eindverantwoordelijkheid van bewindspersonen en de ambtenarij. Juist omdat de politieke opdracht vaak abstract is of de uitvoering ervan zeer complex, balanceren ambtelijke bestuurders tussen commitment aan politieke doelen en loyaliteit aan bewindspersonen (het 'wat') en het behouden van professionele (bestuurlijke) ruimte voor de uitvoering (het materiële 'wat' in zijn consequenties en 'het 'hoe'). In de relatie tussen bewindspersoon en ambtelijke top moet hierbij geen sprake zijn van een impliciete onderhandeling zijn, maar een expliciete en voortdurende afstemming van deze bestuurlijke ruimte en de intenties en waarden die aan het invullen van deze ruimte ten grondslag liggen. Wet- en regelgeving definiëren de grenzen van wat goed' is middels de grenzen van de wet. De legitimiteit van overheidshandelen is onlosmakelijk verbonden met de rechtmatigheid daarvan. Doordat bepaalde maatschappelijke vraagstukken zeer complex zijn, heeft wetgeving vaak een open karakter (doelwetgeving). Het volgens de letter van de wet handelen is daarom vaak niet mogelijk en of zelfs onwenselijk. Om bestuurlijke willekeur te voorkomen is een eenduidige benadering van hetgeen wetgeving beoogt echter noodzakelijk. Cooper (een Amerikaanse professor in public administration) benadrukt dat 'wanneer men uitgaat van het idee dat in wetgeving de algemene wil van de samenleving weerklinkt, men van ambtelijk bestuur mag verwachten dat het de constitutionele geest van de wet respecteert. Hetgeen impliceert dat ambtelijk bestuur moet wegblijven van een cynische benadering van de wet, maar juist heeft te handelen vanuit een oprechte intentie om de bedoelingen van wet- en regelgeving te doorgronden en recht te doen, ook wanneer die vaag of tegenstrijdig zijn'.

**De professionele conventies** (the practice) omvatten de binnen het ambtelijk bestuur heersende opvattingen over goed bestuur. De Britse filosoof MacIntyre hanteert het begrip practice. De practice is het geheel van geschreven en ongeschreven opvattingen en deugden die van toepassing zijn op de uitoefening van 'het vak' (goed ambtelijk bestuur). De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur definieert goed bestuur aan de hand van zeven beginselen rondom Openheid en integriteit, Participatie, Behoorlijke contacten met burgers, Doelgerichtheid en doelmatigheid, Legitimiteit, Lerend en zelfreinigend vermogen. De code suggereert (meer impliciet dan expliciet) een professionele ruimte waarin ambtelijke bestuurders opereren. Het biedt hen echter geen handvatten voor het opereren tussen hedendaagse conflicterende sferen, verticale sturing, horizontale samenwerking en het daarbinnen omgaan met bestuurlijke ethische dilemma's.

## Etische dilemma's verlangen analyse, morele afweging en een keuze op waardenniveau

**De cultuur / mores** van de eigen organisatie omvat collectieve waarden die normerend (corrigerend) zijn voor individueel gedrag ('zo doen wij dat hier'). Hoe sterker deze normerende werking, hoe sterker de cultuur. Wat door medewerkers in organisaties als 'het goede' wordt beschouwd, wordt bepaald door de waarden die medewerkers gezamenlijk dragen. Van leiderschap gaat een bepaalde waardensturing uit en heeft dus invloed op organisatiecultuur. Organisationscultuur is in die zin een resultante (een product') van leiderschap. Dit geldt ook vice versa. Leiderschap is ook een resultante van de organisatie en de organisatiecultuur.

**Een relevante ontwikkeling** hierbij is de steeds verdergaande autonomie en socialisering van medewerkers. Instrumenteel leiderschap, waarbij begrippen als betrokkenheid en draagvlak als hygiënische randvoorwaarden aan risicolijstjes worden toegevoegd omwille van top-down sturing, sluit daar niet meer op aan. Socialisering van mensen (onder andere via social media) beperkt zich niet tot het privéleven van medewerkers, maar vindt ook binnen organisaties plaats. In de vorm van een open en niet-gestuurd debat over onderwerpen die medewerkers belangrijk vinden. Zo ontstaan interne podia waarmee organisaties verder democratiseren en horizontaliseren. Deze ontwikkeling stelt nieuwe

eisen aan leiders. Omwille van strategie en samenhang is het belangrijk dat het interne podium niet (alleen) als 'tegengeluid' richting het topmanagement fungeert. Juist hebben leiders een voorzittersrol te nemen in het voortdurende interne gesprek over organisatiedoelen en organisatie-ethos. De nieuwe leider is vooral ook een gespreksleider. Klokkenluiders zijn niet alleen een gevolg van onethisch handelend of ontoegankelijk management, maar ook van organisaties waarin medewerkers onvoldoende ervaren dat zij in het interne gesprek als serieuze gesprekspartner worden beschouwd.

Tenslotte vormt de sociale omgeving / familie / peers een belangrijke ethische referentie voor ambtelijk bestuurders. Opvoeding en sociale achtergrond zijn bepalend voor de ontwikkeling van identiteit en morele ontwikkeling. De mate waarin mensen bij het maken van keuzes de visie en het oordeel van anderen nodig hebben om tot een besluit te komen verschilt van persoon tot persoon. Deze locus of control kent twee oriëntaties. Mensen met een interne oriëntatie vertrouwen in hun ethische afwegingen vooral op hun eigen morele kompas, terwijl mensen met een externe oriëntatie zich in hun keuzes vooral laten leiden door hun omgeving. Onderzoek wijst uit dat de consultatie van peers in het algemeen een belangrijke rol speelt bij het nemen van beslissingen. Welke peers een ambtelijke bestuurder raadpleegt is dus van invloed op het handelen. Het is belangrijk dat ambtelijke be-

stuurders hun eigen kritische tegenspraak organiseren en daarop hun peers selecteren.

Ambtelijk bestuurlijke besluitvorming vindt plaats tussen deze, dikwijls conflicterende, ethische sferen. Keuzes die daaruit voortvloeien gaan niet alleen over afwegingen tussen wat evident goed' en 'niet goed is. Maar vaker over afwegingen tussen 'goed' en 'goed'. In tegenstelling tot praktische dilemma's kenmerken ethische dilemma's zich door met elkaar strijdende onderliggende intenties en waarden. Ethische dilemma's verlangen analyse, morele afweging en een keuze op waardenniveau. En dat verlangt moreel ontwikkelde ambtelijke bestuurders die beschikken over een zuiver moreel kompas.

**Een eigentijdse overheid heeft leiders nodig die de moed hebben hun rol te pakken en tegelijkertijd kunnen balanceren tussen conflicterende sferen en waarden**

# 3

## Morele ontwikkeling

De psycholoog Lawrence Kohlberg (1927-1987) ontwikkelde een model dat drie stadia van morele ontwikkeling beschrijft. In een pre-conventioneel stadium is men gericht op straf vermijden (fase 1) en wederzijds voordeel (fase 2). In dit stadium weegt het eigen belang zwaar. Van een ethische afweging is geen sprake. In een conventioneel stadium wordt 'het goede' gedefinieerd door 'wat anderen goed vinden' (fase 3) of door wet- en regelgeving (fase 4). Het morele besef ligt ook in deze fasen (voornamelijk) buiten jezelf. In een post-conventioneel stadium ontwikkelt men een eigen waardenpatroon (fase 5) en hanteert men (universele) principes en waarden (fase 6). Kohlberg's model gaat uit van een morele ontwikkeling die langs deze stadia plaatsvindt. Op welk niveau mensen handelen kan per situatie verschillen.

Wanneer we Kohlberg's model projecteren op de praktijk van ambtelijk bestuurders vormt zich de vraag op welk moreel niveau zij acteren en in welke mate hun morele handelen verschilt per situatie. Ambtelijke bestuurders balanceren tussen enerzijds externe druk en anderzijds het vasthouden aan eigen morele waarden en principes (morele grondhouding). Politieke of maatschappelijke druk of druk vanuit de eigen organisatie kan dermate sterk worden ervaren dat het leidt tot risicomijdend gedrag (fase 1, het vermijden van 'straf'). Of kan er toe leiden dat men zich verschuilt achter de letter van wet- en regelgeving zonder in de uitvoering (of de verantwoording daarover) een nadere maatschappelijke duiding van hetgeen wet- en regelgeving beogen mee te nemen. Het is evident dat de overheid niet kan functioneren wanneer ambtelijke bestuurders zich door angst laten leiden of de uitvoering amoreel en rigide naar de letter van de wet organiseren. De overheid functioneert alleen wanneer zij hun professionele ruimte vanuit een morele grondhouding invulling geven en op die manier de balans tussen de externe belangen en de eigen integriteit bewaken.

# Ethisch leiderschap

# 4

Onder het gesternte van NPM is leiderschap sterk gericht geweest op **bedrijfsmatigheid** (managerialism). Doeltreffendheid, doelmatigheid, sturing en beheersing waren hierbij de kernbegrippen. NPM heeft (onbedoeld) geleid tot een grote mate van intern gerichtheid en leiderschap dat redeneerde vanuit middelen en instituties. Of het doelmatigheidsdenken in de afgelopen decennia daadwerkelijk heeft bijgedragen aan een veel efficiëntere overheid valt overigens te betwijfelen. Het post-NPM tijdperk vraagt een nieuw type leiderschap. Leiderschap dat redeneert vanuit maatschappelijke doelen en samenwerking. Democratisch leiderschap dat het expliciteren van collectieve waarden als basis voor (horizontale) samenwerking als primair sturingsinstrument gebruikt. Het gaat hierbij om het voortdurend en middels een open debat articuleren van een collectieve 'public service ethos'. Een ethos die concrete principes en uitgangspunten omvat en die mensen houvast biedt om hun eigen professionele ruimte in te vullen en daarbij het uiteindelijke doel voortdurend voor ogen te houden: 'waarom doen we dit, wat is belangrijk?'. Wicked issues vragen, naast aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid, een focus op flexibiliteit en creativiteit. Zodat de potentie van samenwerking voorbij de grenzen van organisaties ten volle wordt benut. En zodat

de overheid flexibel en snel kan inspelen op kansen en initiatieven die zich in de samenleving voordoen en met beschikbare middelen de meest effectieve oplossingen tot stand komen. Dat verlangt bereidheid om te participeren en te investeren in explorerende initiatieven en kansrijke netwerken. Waarbij private partijen vaak het tempo bepalen. Voor dergelijke initiatieven biedt bestaande wetgeving of staand beleid dikwijls onvoldoende basis of vormt het juist een obstakel om dingen op korte termijn mogelijk te maken. Een eigentijdse overheid heeft leiders nodig die de moed hebben om hun rol te pakken en tegelijkertijd kunnen balanceren tussen diverse conflicterende sferen en waarden. Geïnspireerd op de deugdenethiek zijn vier belangrijke kenmerken van ethisch leiderschap te benoemen.

Deugdelijk overheidshandelen is onlosmakelijk verbonden met de legitimiteit overheidshandelen en derhalve met de kerntaak van de overheid: het dienen van het publieke belang. **Rechtvaardigheid** is het fundamentele orderingsprincipe binnen onze democratische rechtstaat. Rechtvaardig ambtelijk bestuur stelt het dienen van het publieke belang centraal en weegt conflicterende waarden en belangen op die weegschaal. Het maakt het verschil tussen doelen en middelen expliciet.

Professionele ruimte heeft, weliswaar ongedefinieerde, grenzen. Ethisch leiderschap kenmerkt zich door een zekere gematigdheid. **Gematigdheid** bewaakt de grens tussen maatschappelijk verantwoord overheidshandelen en 'persoonlijke bestuurlijke avonturen'. Gematigdheid bewaakt de balans tussen politiek en ambtenarij en het respect voor democratie.

**Ethisch leiderschap verlangt prudentie.** Vraagstukken vanuit meerdere perspectieven analyseren, zonder door te schieten in het eigen oordeel. De tijd nemen voor een rationeel besluitvormingsproces in plaats van te handelen naar primaire ingevingen. Transparantie en rationaliteit zijn belangrijke kenmerken van bestuurlijke integriteit en sterk ethisch leiderschap.

**Moral judgement** is nog iets anders dan moral action. Kiezen voor 'het goede' is dikwijls niet kiezen voor de weg van de minste weerstand. Ethisch leiderschap verlangt bestuurlijke moed. De moed om zelfstandig morele keuzes te maken en om er zich over te verantwoorden. De moed om gebaande paden te verlaten en de moed om de ingeslagen weg te heroverwegen wanneer dat nodig is.