

Radicaal leiderschap in publieke dienst *

- Erik Pool -

‘Versterking van de democratische rechtsstaat vereist niet alleen democratische en rechtsstatelijke instituties maar nadrukkelijk ook een democratische cultuur van de voornaamste actoren daarbinnen.’

**Kabinetsreactie op het rapport
Staatscommissie Parlementair Stelsel**
(Kamerbrief 26 juni 2019)

‘Bij ambtelijk leiderschap gaat het niet om eenvoudige slogans of dappere motto’s, maar om dilemma’s die niet één antwoord kennen, paradoxen die onbegrijpelijk schijnen en complexe vraagstukken die lijken op mysteries.’

Kompas voor publiek leiderschap
(ABD december 2021)

* Gepubliceerd in: Bestuurswetenschappen, no. 4. december 2023

I Inleiding

Leiders van publieke organisaties hebben de krant of de zoveelste X-storm niet nodig om te weten dat zij zelf én hun teams volop in de wind staan. De kritiek is hard en vaak onterecht - en net zo vaak terecht. Alle commentaren vormen een permanente aanslag op motivatie en uithoudingsvermogen, ongeacht of de kritiek nu oppervlakkig is en de kern mist of juist diep kerft in een onrustig gemoed. Publieke leiders kunnen harde doeners lijken maar zijn evengoed weifelaars die er het beste van hopen. De goeden onder hen vermoeden waar het aan schort en zijn zelfkritisch. Zelfkritiek knelt des te meer omdat de kwaliteit van het eigen leiderschap zwaar doortikt in de prestaties van de publieke dienst. Burgers hebben hinder van verkeerde beslissingen en varen wel bij goede. Er staat veel op het spel.

Het is dus verdraaid ingewikkeld om stabiel en goed leiding te geven aan een publieke organisatie. Wat betekent dit voor de aard en kwaliteit van publiek leiderschap? Over welke vermogens moeten publiek leiders beschikken? Wat kan van leidinggevende ambtenaren worden verwacht binnen een democratie die in grote mate wordt gevormd en gestuurd door politici?

Dit essay wil dat type leiderschapsvragen onderzoeken vanuit het perspectief van de *praktische wijsheid*, een klassiek begrip uit de filosofische traditie. Mijn betoog stoelt op een combinatie van subjectieve ervaring en geobjectiveerde kennis uit veertig jaar persoonlijke en professionele ontwikkeling. Omdat dit de bodem legt onder dit verhaal, zal ik eerst kort toelichten (par. 2) langs welke professionele paden ik begon te begrijpen waar Abraham de publieke mosterd haalt. Vooral in mijn overheidswerk

kwam ik (par. 3) publiek leiderschap in drie gedaanten op het spoor. Deze dragen de sporen van (par. 4) het zware weer waar het Schip van Staat doorheen moet worden geloodst, wat ik met enkele penseelstreken zal schetsen maar ondanks die lichte toets nog loodzwaar toont. De urgentie en het gewicht tekenen het publiek leiderschap (par. 5) dat ik met vijf cruciale ‘vermogens’ nader zal duiden. Dit essay eindigt (par. 6) met een pleidooi voor rechtvaardigheid als bouwsteen voor ‘praktische wijsheid’, waarmee publieke leiders hun handelingsbekwaamheid moreel en materiaal op niveau kunnen brengen.

2 Bronnen van inzicht

Ik startte mijn loopbaan in 1983 als journalist bij radio en krant, werkte daarna bij een groeigemeente aan woordvoering, beleidsvoorlichting en stadspromotie en bouwde in de jaren '90 aan een communicatiebedrijf dat vooral werkte voor publieke klanten. Dieper kijken onder de officiële adviesaanvraag en opdracht was, net als in mijn journalistieke en voorlichtende werk, nodig om de vraag te doorgronden. Achter de vraag ligt de echte behoefte, de stille pijn, de stevige ambitie. Passend bij de tijdgeest bestudeerde ik de populaire, Angelsaksische management-literatuur. Boeiende materie maar het was te gemakkelijk opgeschreven. Ik zag anderen en mijzelf worstelen met kwesties die vaak veel persoonlijker waren dan in de managementtechnieken werd gesuggereerd.

Na tien jaar verkocht ik mijn middelgrote zaak aan de Nederlandse tak van een Amerikaans beursgenoteerd bedrijf. Wie ik was geworden en wat ik had ontdekt, kon vanaf nu samenvallen met mijn zakelijke dienstverlening. Maar op enig moment zag ik mezelf meevergaderen op de Zuid-As met het eerste ‘global team’ van een grote systeembank, waarvoor ik ook in de Londense City presentaties verzorgde. Was dit wat ik wilde? Achteraf bleek ik met een bescheiden rol middenin de schimmige wereld van giftige financiële arrangementen te hebben gezeten, de bom onder de latere bankencrisis. Ik kan me niet herinneren dat ons team die ontploffing zag aankomen, terwijl we toch echt de taak hadden de financiële stabiliteit van de bank te bevorderen.

Toen de bankenwereld in elkaar zakte werkte ik al bij de overheid, die met belastinggeld de klappen opving. Jeroens Smits *De prooi* had ik nodig om te doorzien waaraan ik had meegewerkt. Sommige hoofdrolspelers had ik ontmoet of waren mijn directe opdrachtgevers. Het leken me integere mensen. Wie van hen had toen werkelijk door hoe verdorven de perverse mechanismen waren waar zij - en ik - toen in werkten?

Het was me duidelijk dat de publieke dienst me meer trok dan de commerciële beursvloer. De hoogconjunctuur in de jaren negentig had vertroebelend gewerkt op mijn eigen manier van zijn. En denken. Gewetensvragen waren verdrongen door succesverhalen en economische voorspoed. Het ging me materieel voor de wind maar moreel raakte ik uitgeput. De inspiratie was me ontglipt. Daarom ruilde ik kort na de

millenniumwisseling het eenpittersbestaan weer in voor een politieke carrière op provinciaal niveau in combinatie met beleidswerk bij het Rijk. Na beleidswerk en interim-opdrachten, werd ik in 2015 eindverantwoordelijk voor participatieprocessen bij Infrastructuur en Waterstaat.

In 2021 kon ik bij BZK het Rijksbrede programma Dialoog & Ethiek starten, in reactie op de toeslagenaffaire. Dat dank ik vooral aan mijn scholing bij de Internationale School voor Wijsbegeerte en de praktisch-filosofische kilometers die ik had gemaakt in de zelfstandige praktijken van *WerkmetLef* en de *Academie voor levenskunst* die ik met mijn levenspartner had opgezet. Daardoor had ik zowel in mijn overheidswerk als in de persoonlijke begeleiding van tientallen professionals, leiders en begeleiders ‘het goede gesprek’ in al haar variaties en dieptes leren kennen. Mensen begeleiden in hun persoonlijke zoektocht naar goed leven en werken wordt getekend door existentiële ervaringen. Het is ongekend rijk om deelgenoot te zijn van de diepste worstelingen die mensen doormaken. Dit begeleidingswerk was ook voor mijzelf levensveranderend. In de spiegel van de ander ging in mijzelf beter begrijpen en de ander meer zien zoals die is. Zonder die ervaring was mijn leiderschap ongetwijfeld meer ‘managerial’ gebleven, zoals ik in de jaren ’90 had ‘geleerd’ van die Angelsaksische managementboeken.

De waardering voor de vragende, socratische houding en de gevarieerde praktisch-filosofische methoden, groeide in deze praktijken. Dit type denken en doen bracht ik steeds vaker mee naar mijn publieke werkzaamheden. Mijn visie op werk en leiderschap veranderde ingrijpend. Het werd me steeds duidelijker dat dialogische kwaliteiten de overheid in het algemeen en ambtenaren in het bijzonder, kunnen helpen om moreel sterker werk te leveren. Het is ook precies wat deze tijd van de overheid vraagt. Filosofie is de discipline bij uitstek die de taal en het denkgereedschap levert waar ethisch bewustzijn en moreel handelen op stoelen. Deze geesteswetenschap staat in één van de meest krachtige tradities waaraan de overheid haar eigen functioneren kan slijpen. Filosofie neemt geen genoegen met opportunisme en oppervlakkigheid. Ze eist diepgang, degelijkheid en zelfkritisch vermogen. Deze traditie stutte daarom ook mijn kritische blik op de overheid anno nu, waarmee de journalist in mij werd wakker gekust. Ik moest weer gaan schrijven en onderzoeken hoe de dingen zijn.

Naast mijn reguliere werk publiceerde ik vanaf 2014 boeken en artikelen over praktisch-filosofische onderwerpen, over ambtenarenwerk, de betekenis van waarheid, het belang van tegenspraak. En over de noodzaak om jezelf aansprakelijk te houden voor al je handelen. Daarover valt te twisten, maar het is een grondregel die ik maar moeilijk kan loslaten. Ik kan een mensenleven zonder verantwoordelijkheid niet goed begrijpen. In een groep, een werkorganisatie, een buurt, een democratie die zichzelf in stand wil houden, moeten we voor elkaar aanspreekbaar blijven. Zo groeide een reflectieve schrijfp praktijk. Die ben ik als voorwaardelijk gaan zien voor de ontwikkeling van mijn eigen leiderschap. Al schrijvend raakte ik getraind in het bijstellen van formuleringen en het bedachtzaam

kiezen van woorden over hoe de dingen gaan, privé en zakelijk, en welke volgende stappen goed lijken. Mijn schrijven houdt mij overeind.

Mijn laatste boeken - *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken* (Leusden, 2023a) en *Macht en moed. Praktijkboek* (Leusden, 2023b) - zijn in zekere zin de synthese van deze opgedane ervaringen, verworven inzichten en toegepaste dialoogmethoden. De boeken laten een breed pallet zien van ethische perspectieven en bieden ook praktisch-filosofische instrumenten waarmee professionals, ambtenaren in het bijzonder, ‘goed werk’ kunnen leveren en het eigen leiderschap onder handen kunnen nemen. Uit lezersreacties valt op te maken dat de combinatie van filosofische perspectieven en ambtelijke ervaringen, naast herkenning, inspiratie biedt. De diepere verklaring achter de reacties kan zitten in de ambitie van de filosofie zelf. Filosofie helpt om goed na te denken en de zaken anders, fundamenteler te bekijken. Niet alleen leiders, eigenlijk moeten alle ambtenaren, zeker in beleidsfuncties, over dit filosofisch vermogen beschikken. Dan ontstaat er ruimte voor morele vragen, en we weten hoe belangrijk dat is: een gezonde moraliteit is voor het goede leven onmisbaar. De *Macht en moed*-boeken zijn een ‘mix van filosofie, moraal en politiek’, zoals filosoof en senator Daan Roovers dat typeert, en dat verklaart misschien waarom ze veel weerklank krijgen.

Als ambtenaren beginnen we te begrijpen wat er aan de hand is, waarom ons werk moeilijker lijkt dan twintig jaar geleden en wat er nodig is om ‘het tij te keren’ (Herman Tjeenk Willink). Als het goed is zijn de *Macht en moed*-boeken van dat inzicht de uitdrukking. Ze staan vol met de ‘praktische wijsheid’ die ik de afgelopen decennia heb opgedaan, en zijn dus ook de weerslag van wat ik hoorde in vele honderden gesprekken met collega’s, politici, burgers en wetenschappers.

3 Drie gedaanten

Als ik probeer te begrijpen in welke gedaanten goed publiek leiderschap zich naar mijn idee manifesteert, zie ik drie karakteristieken. Het zicht hierop is toegenomen door wat we sinds 2021 met het netwerk van *Dialoog & Ethiek* gewaarworden in de dialogen, tegenspraaksessies en moreel beraden die onze professionals begeleiden op uiteenlopende plekken in de rijksdienst. We spraken inmiddels duizenden ambtenaren, doorgaans in besloten en vertrouwelijke gesprekken. We hoorden uitvoerende medewerkers en beleidsmakers elkaar bevragen, we luisterden naar middenmanagers en topadviseurs, werkten met bestuurders en directievoeders, reflecteerden met kenniswerkers en toezichthouders, voerden onderzoeksgesprekken met buitendienders en interne ondersteuners. In deze professionele verhalen en persoonlijke reflecties heeft publiek leiderschap zich in mijn ogen in drie gedaanten laten zien. Elke gedaante bevat zowel elementen uit de leiderschapspraktijken die ik waarnam, als de meer persoonlijke inzichten en ideeën over wat goed publiek leiderschap behoort te zijn.

Paradoxaliteit

Om zelf overeind te blijven is voor publiek leiderschap de omgang met een paradoxale gemoedstoestand een eerste vereiste geworden. Politici 'leven' van de conjunctuurbewegingen in de cultuur, ambtenaren moeten 'werken' met de structuur van het staatsrecht. Ze functioneren dus in verschillende rationaliteiten. Publieke leiders moeten dit weten te verzoenen dankzij hun vermogen in paradoxen te functioneren.

Zo moeten leiders in publieke dienst bijvoorbeeld pijnlijke *feedback* laten binnenkomen om in de eigen reactie het menselijke niet te verliezen én tegelijk hebben ze eelt op de ziel nodig om aan kleinzieligheid niet ten onder te gaan. Ze mogen ook niet van slag raken bij elke tegenwind én de noodzakelijke koersvastheid mag niet leiden tot vastgeroeste patronen en verstikkend tunneldenken. Ze hebben daarnaast geloof in eigen kunnen nodig én mogen niet monomaan vasthouden aan een betweterig eigengelijk. Ze zijn bovendien ondergeschikt aan democratische besluitvorming én blijven aanspreekbaar, formeel en ethisch, voor het eigen gedrag en de eigen besluiten.

De dominante ambtelijke cultuur ontwijkt deze paradoxen. Instrumentele trainingen in feedback-verwerking en efficiënte zienswijzen-procedures halen de angel uit externe tegenwind. Fundamentele beleidskritiek wordt beantwoord met 'nog eens uitleggen' en andere draagvlakpogingen. En de eigen ambtelijke verantwoordelijkheid stopt bij 'drie keer 'nee' zeggen': méér autonomie zou conflicteren met het primaat van de politiek. Maar het primaat ligt niet dáár, maar bij de rechtsstaat. Dat zet ambtelijk leiderschap in een fundamenteel ander perspectief. Funderende inzichten zijn nodig om niet mee te gaan in wat de dominante cultuur voorschrijft.

Dit maakt van publiek leiderschap meer een kunst dan een kunde, meer een persoonlijkheidskwestie dan een managementmethode, meer een beproeving van integriteit dan van vaardigheden. De paradoxaliteit doet een beroep op hele specifieke vermogens, een soort mix van ethische, vakkundige, intellectuele en spirituele kwaliteiten. En daar voegt het idee van 'het goede leven' een geheel eigen dimensie aan toe.

Het goede leven

Het ijkpunt in de dagelijkse toetsing van goed leiderschap is een ongedefinieerd begrip, of idee: het goede leven. Ongedefinieerd maar niet leeg: al het waardevolle kan erin worden teruggevonden. De bevordering van het goede leven is te begrijpen als de kardinale opdracht van publiek leiderschap. Dat stelt hoge eisen aan wie de leidende posities innemen.

Die hoge eisen liggen evenwel niet wetenschappelijk vast, zijn slecht meetbaar en situationeel bepaald. Het is een normatief uitgangspunt, een ethisch concept, dat weliswaar stoelt op de grondwaarden van onze rechtsstaat en dat begrenst en bestuurd wordt door de grondrechten uit onze Grondwet, maar waarvan de feitelijke inhoud

telkens opnieuw vastgesteld moet worden. Het bewaken van de grondwettelijkheid van het overheidshandelen ligt in eerste instantie bij de uitvoerende macht zelf - dus bij bestuur en ambtenarij. Hun zelfbestuur moet als het ware net zo grondwettelijk zijn als het bestuur van het land. Dit is de kern van hun integriteit. Daarom moeten ambtenaren in hun adviserende en uitvoerende taken actief bevorderen dat besluiten, wetten, regelingen en overheidshandelingen constitutioneel deugen en zijn geënt op dezelfde normen en waarden. Dit is de rechtsstatelijke vertaling van het leidende 'goede leven-beginsel' van publiek leiderschap, de *formele* kern van hun *morele* plicht.

Bovenop de paradoxaliteit en het goede leven als ijkpunt, komt er in het huidige tijdgewricht een buitengewoon complicerende factor bij: de bedreigingen van onze kwetsbare liberale democratie. Als de instituties en de institutionele kaders minder stabiel zijn dan we zouden willen, komt het des te meer aan op het professionele, rechtstatelijke en juiste gedrag van ambtenaren in functie. Waar ingebouwde mechanismen of daartoe aangewezen organen onvoldoende in staat zijn de grondwaarden van onze liberale democratie te waarborgen, zullen ambtsdragers en ambtenaren het constitutionele en rechtvaardige geweten moeten zijn.

Dit betekent dat publieke leiders - gezien als zelfstandige professionals en als georganiseerde beroepsgroep - binnen het stelsel van de rechtsstaat op eigen kracht een corrigerende en stabiliserende positie moeten (willen) innemen. Ze zijn in positie om bij te dragen aan een rechtsstaat die stabiel én actueel is. Zij behoren die mogelijkheid dan ook te benutten. Dit is te begrijpen als een permanente opdracht die altijd op tafel ligt, dus naast de dagdagelijkse klussen en de politiek-bestuurlijke opdrachten van dat moment. Publieke leiders behoren in gesprekken de spreekbuis te zijn van óók de rechtsstatelijke opdracht. Letterlijk: brengen zij voldoende vaak en krachtig dit argument in stelling, zowel in de aansturing van de eigen organisatie als in de tweespraak met politiek-bestuurders? En zoeken publieke leiders ook steun bij elkaar om uit te zoeken hoe dat effectief kan en welke vorm van onderlinge solidariteit dat kan bekrachtigen? Rechtsstatelijkheid kan gemakkelijk als een gemeenschappelijke taak worden opgevat en de goede krachten verenigen op een gezamenlijke agenda.

De toekomst van de rechtsstaat hangt inmiddels in toenemende mate af van hun *bereidheid* die 'beroepsplicht' te erkennen, van hun *vermogen* dit op niveau in te vullen en van hun *visie* op hun aandeel in het democratische streven naar 'het goede leven'.

Radicaal

Vanwege de ernst van de problemen waarin de rechtstaat is komen te verkeren, gebruik ik taal om te alarmeren. Zoals het werkwoord: radicaliseren (*de Volkskrant*, 21 januari 2023). Dat begrip kies ik bewust en met een specifieke betekenis.

Radicaal komt van het Latijnse 'radix': wortel. Radicaal leiderschap staat voor leiding geven aan fundamentele veranderingen. Daar komt zodanig veel door in beweging dat we houvast moeten zoeken in richtinggevende grondprincipes. De

Staatscommissie Parlementair Stelsel prioriteerde in 2018 de rechtsstatelijke grondbeginselen, omdat we ze dreigen te vergeten. Deze 'Commissie Remkes' noemde de voorgestelde verbeteringen 'urgent', maar ze vonden nauwelijks weerklank. 'Radicaal leiderschap' is nu nodig om de overheid bij de tijd te krijgen en 'het goede' voor ogen te houden. Ik zie het besef van de noodzaak daartoe bij velen groeien. Want:

(a) de veranderingen bij de overheid hebben niet het juiste tempo

De overheid functioneert niet synchroon met wat deze tijd en onze samenleving nu, straks en in de toekomst nodig heeft. Vaak is urgentie onvoldoende merkbaar. Woningtekorten zitten al jaren in de prognoses. Kansongelijkheid is allang uitgebreid (en letterlijk) in kaart gebracht. Natuurherstel en waterkwaliteit zitten al meer dan een decennium in Europese richtlijnen. Veel moet sneller. Maar soms is het tempo juist te hoog en is een pas op de plaats beter. Toeslagenstelsel en studiefinancieringsstelsel zijn voorbeelden, zoals ook snelle aanpassingen in het belastingstelsel ons jaren later juist op achterstand zetten in de belastingwetgeving. En in de ICT-systemen. In onze dagelijkse werkpraktijken is de haast hoe dan ook te groot. Reflecteren is nodig op z'n tijd, niet alleen 'op de hei' maar juist ook middenin de hectiek van het werk. Temporiseren en tempo maken zijn beide nodig, op het juiste moment bij het juiste onderwerp.

(b) de prioritering en weging van waarden deugt niet

Publiek vertrouwen in de rechtsstaat is geen afgeleide met bijkomstige betekenis, maar de hoofdzaak waar alles op is gebouwd. Dit kan in 'hete' dossiers tot andere keuzes nopen. Geitenpaadjes voor deelbelangen zijn als holle muskusratgangen in de dijk. Ze ondermijnen de rechtsstaat en vreten aan het vertrouwen in de instituten. De vertrouwensvraag overstijgt alles en verdient het bijbehorend soortelijk gewicht te krijgen. Politieke prioritering is het primaat van politici, maar bouwen aan vertrouwen laat zich niet relativiseren. En dát heeft gevolgen voor in elk geval openheid, trouw aan de waarheid, transparantie over werkprocessen en procedurele rechtvaardigheid in het handelen van overheidsorganisaties.

(c) de grondigheid van analyses en oplossingen schiet tekort

Oppervlakkigheid in duiding en daden is één van de grootste bedreigingen geworden. Het fundament van onze samenleving wankelt omdat de sociaal-economische ongelijkheid te groot wordt en de wereld sneller verandert dan ons institutioneel handelingsrepertoire. We hebben fundamentele gesprekken nodig - in parlement en professionele settings - waarin ruimte is voor morele keuzes waarop we een verantwoorde aanpak kunnen baseren die diep geworteld is, 'radicale' koerswijzingen mogelijk maakt en onze manier van denken en werken grondvest in de eisen van een nieuwe tijd.

Overheidsprojecten behoren funderend te zijn voor duurzame arrangementen die stabiel en rechtvaardig zijn en de toetsing aan het recht doorstaan. Onderschatting van de ernst van de situatie, lijkt op weggijken en ontkenning van de eigen

verantwoordelijkheid. Publieke leiders staan niet voor niets op de brug. Laten zij tot zich doordringen dat de tijd dringt, gewichten verhangen (moeten) worden en alle fundamentele vragen juist aan hén gericht zijn? Lukt het om in die zin te ‘radicaliseren’ - niet tégen staat en democratie maar om hun vijanden te weerstaan en leiding te geven aan herontwerp en bescherming van onze liberale rechtsstaat?

Het leiderschap moet radicaal zijn ómdat ons bestel in zwaar weer verkeert.

4 Zwaar weer

We zitten in zwaar weer met ons bestel, maar hoe hard de wind waait is moeilijk te bepalen. Objectief meten en vaststellen waar we met de rechtsstaat precies staan, is onmogelijk. Publiekspeilingen zeggen iets, maar maken de pijn en de problemen vaak niet precies genoeg. Hoe onze rechtsstaat door criminelen en hun aanslagen wordt ondermijnd, is zichtbaarder en ernstiger dan ooit . Maar er is ook sprake van een stille, sluipende slijtage. Die is wellicht net zo ernstig.

We weten uit parlementair onderzoek dat de wetgevende macht in moeilijke dossiers soms zelf de bron van de ellende is. En dat uitvoerende diensten soms een verkeerd pad worden ingestuurd waardoor problemen affaires worden. Hardvochtige wetgeving, onvoldoende middelen en tijd voor goede uitvoeringsprogramma’s, symboolwetgeving ten gunste van beeldvorming, ‘fraudebeleving van de samenleving’ boven feitelijke statistieken, met nationale geitenpaadjes Europese regels omzeilen: het hoort allemaal bij het repertoire van onze hoogste bestuursorganen. ‘Groningen’ en ‘toeslagen’ zijn helaas niet de enige voorbeelden: inmiddels is duidelijk dat door gedetailleerde regels in de wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid meer dan 6.000 gezinnen onder de armoedegrens zijn gezakt. Het sociaal vangnet was hier een valstrik - door overheidshandelen. Het probleem was bij SZW al bekend maar de overheid corrigeerde zichzelf niet, ten koste van nietsvermoedende burgers.

Drie Hoge Colleges van Staat (Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman) ervaren in hun adviserende en controlerende taken al jaren dat hun zwaarwegende werk onvoldoende gewicht in de schaal legt. Hun waarschuwingen werden in de wind geslagen: oncontroleerbare miljardeninvesteringen in het onderwijs, schendingen van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, onuitvoerbaarheid van nieuwe beleidsvoornemens en burgers in de knel door overheidshandelen. Ook vertegenwoordigers uit Eerste en Tweede Kamer (de twee andere Hoge Colleges van Staat) zijn kritisch, met Pieter Omtzigt als prominente vertolker. Hij gebruikte zijn Thorbeckelezing (april 2023) om duidelijk te maken waar het stelsel volgens hem kraakt en verkruint. Met anekdotische bewijslast ‘staaft’ hij zijn opsomming: oncontroleerbare informele overleggen tussen belangenorganisaties en bewindspersonen; slordige omgang met het budgetrecht van de Kamer; aangenomen wetten (nog even) niet in werking zetten; gebrekkige informatievoorziening versus informatievergaring over de bevolking.

De Raad van State formuleert in het jaarverslag 2022 haar kritiek vilein in de vorm van evidenties die blijkbaar niet zo evident zijn.

‘De overheid is zelf ook – en wel als eerste – gebonden aan de rechtsstatelijke kaders en verplichtingen. (...) Soms is het de vraag of hoger beroep door de overheid slechts wordt ingezet om tijd te winnen. Dat zou rechtsstatelijk kwetsief zijn. Omgekeerd is het niet (willen) onderkennen van juridische gevolgen en beleid al dan niet via ‘geitenpaadjes’ laten voortbestaan totdat de Europese Commissie of de rechter daaraan een halt toeroept, eveneens uit rechtsstatelijk oogpunt bezwaarlijk en kwetsbaar voor het vertrouwen in zowel de overheid als de rechter.’

Dat de overheid manieren zoekt om slagvaardig te opereren, is logisch. Want de ‘slagkracht stukt’, signaleert de Raad van State, in de domeinen leefomgeving, jeugdzorg, asiel, toeslagen en rechtspraak.

In de *Staat van de Uitvoering*, die sinds 2022 jaarlijks wordt gepubliceerd door BZK in reactie op het werk van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, worden de pijnlijke feiten droogjes opgesomd. Er staat dat UWV-medewerkers niet altijd meer in staat zijn om te doorgronden hoe de hoogte van een uitkering tot stand komt. Dat volgens de Sociale Verzekeringsbank, screeningsorganisatie Justis en Centrum Indicatiestelling Zorg wet- en regelgeving niet meer aansluiten op de hedendaagse praktijken. Dat volgens de Inspectie Justitie en Veiligheid passende jeugdhulp niet snel genoeg tot stand komt door de gemeentelijke inkoop- en aanmeldprocedures. Dat volgens de NVWA handhaving van het mestbeleid niet lukt vanwege complexiteit.

Deze greep uit de *Staat van de Uitvoering* toont hoezeer de uitvoering ‘hapert’ en de overheid tekortschiet. Het lijkt op het improviserende, handige ontwijkende gedrag van een straatjongen die nog veel moet leren. Aan de *modus operandi* van onze instituten stellen we hogere eisen. Een rechtsstaat is precies dat: eisen stellen aan organisaties en functionarissen én hen aan die eisen houden. Als we dat principe loslaten verliezen we meer dan een paar spelregels: de stelselstabiliteit raakt zoek.

Ambtenaren zien het onder hun handen gebeuren. Een groep van vijftig liet eind 2022 het kabinet per brief weten, dat de politieke dynamiek hun vakkundigheid frustrant en zij soms onuitvoerbaar opdrachten krijgen. Een kernpunt van kritiek is de ‘verruwing’ in de politiek-ambtelijke verhoudingen, wat ook de hoogste departementale ambtenaren ervaren blijktens hun brief aan de formateur in april 2021. In dit klimaat is het niet zo vreemd dat de helft van de ambtenaren ‘wel eens’ of ‘vaak’ morele conflicten ervaart, ziet I&O in opeenvolgende onderzoeken (2022, 2023).

De onderzoekers zien ook dat meer dan de helft van de kiezers denkt dat politici niet eerlijk zijn, en dat een derde al langer politiek is afgehaakt en naar eigen zeggen het

vertrouwen in de rechtsstaat voorgoed verloor. We begrijpen waarom verkiezingen steeds meer een uitlaatklep van onvrede worden dan een uitspraak van burgers welke samenleving zij wensen. Dat holt het kiezersmandaat uit om actief vorm te geven aan het land. Met nee-zeggen bouw je geen (goede) plannen, terwijl we daar nu zo om verlegen zitten.

Op al deze kritiekpunten valt iets af te dingen. Maar met nuancering trekken we de angel er niet uit. Onze liberale, democratische rechtsstaat blijft niet uit zichzelf en gegarandeerd overeind. Het is een veeg teken dat onze grootste schrijvers hun literaire noodklok luiden. Lees *Nirwana* van Tommy Wieringa om te doorzien hoe wij de aarde met onze honger naar vuur verbranden. We zijn vuurvreters en laten de zorg voor onszelf en elkaar in rook (en CO2) opgaan. Lees *Alkibiades* van Ilja Leonard Pfeijffer om te begrijpen dat de democratie zich moet wapenen tegen populisme en de dictatuur van de meerderheid. We hebben zelfinzicht en moed nodig om onze eigen geldingsdrang te weerstaan.

De Belgische emeritus-hoogleraar Paul Verhaeghe wijst in zijn recente boek *Onbehagen* op de risico's als steeds minder mensen zich vrijwillig onderwerpen aan het gezag van de overheid. Hij analyseert dat, wanneer zoiets gaande is, een samenleving aan de rand van een belangrijke paradigmashift staat. We staan aan zó'n rand. Ook dáárom is wat we 'doen' en wat we als overheid 'zijn' toe aan een transformatie: een verandering van binnenuit, gedragen door gemotiveerde professionals die radicaal durven denken als opmaat naar beslissingen, beleid en bestuur.

Daarom willen we publieke leiders die dankzij speciale kwaliteiten goed gesteld staan voor hun precaire stuurmanskunst in zwaar weer.

5 Leiders met vijf poten

Voor de onvermijdelijke transformatie van stad en staat moeten alle hens aan dek, maar we kijken in het bijzonder naar de mensen aan het roer: gekozen politici, benoemde bestuurders en aangestelde topambtenaren. Deze publieke stuurlieders staan op de brug van het Schip van Staat. Ze zijn sleutelfunctionarissen, staan op scharnierpunten van het stelsel. In de handen van 'het leidinggevende gilde in publieke dienst' ligt het rechtsstatelijke roer dat nu een fundamentele draai nodig heeft.

Dat is een taak van groot gewicht en inhoudelijk complex. Maar leiders hoeven niet zelf alles te kunnen noch wielen uit te vinden. Ze dienen zichzelf daarentegen uit te rusten met vermogens om effectieve samenwerkings-, keuze- en besluitvormingsprocessen te kunnen ontwerpen. En ze moeten in interactie met bedrijven en burgers een visie kunnen ontwikkelen die inspireert om toekomstgericht en duurzaam te kunnen handelen. Leiders bouwen aan een vitaal samenspel, van en in de gemeenschap, dat voldoet aan de basiswaarden van onze liberale democratie.

Zij laten het stelsel van de rechtsstaat werken zoals het bedoeld is en stellen bij wat scheef groeit.

De kwaliteit van stelsel en samenspel behoort dan ook het primaire aandachtsveld van ambtelijk leiders te zijn. Dit laat zich goed verenigen met de resultaatgerichtheid van politiek-bestuurders die beloftes aan 'kiezers' willen inlossen en belangen moeten wegen. In het eigen 'domein' of werkveld, in 'de cirkel van invloed' geeft een ambtelijk leider inhoud aan de eigen, afgebakende verantwoordelijkheid. Dat doet de leider met concrete voornemens, een bijbehorend ethos en passend gedrag. Zodat ook de eigen organisatie een vitale democratie in het klein kan zijn, waarin medewerkers floreren. Zo opgevat wordt de complexe en veelomvattende opgave hanteerbaar en bevattelijk. Op deze manier kunnen leiders gedisciplineerd hun deelverantwoordelijkheid dragen. En dáár de juiste handelingspraktijk bij ontwikkelen binnen het domein van hun bevoegdheid.

Om dit tot een goed eind te brengen moeten ze excelleren en bepaalde kwaliteiten ontwikkelen. De volgende vijf leiderschapsvermogens lijken nu cruciaal en fundamenteel. Ze dringen zich vanuit de rijke filosofische denktraditie aan ons op.

Handelen wanneer het moet ('kairos')

De urgentie in grote dossiers laat zien dat we moeten leren handelen op het juiste moment. Dit noemen we strategisch vermogen, waarmee we niet alleen kunnen overzien hoe het speelveld erbij ligt, maar ook herkennen welke handeling op welke plek en op welk moment noodzakelijk is. Het is het vermogen dat ons niet alleen in staat stelt ons goed voor te bereiden en handelingsgereed te zijn zodra het moet, maar ook de zelfbeheersing te betrachten om niet te handelen indien de tijd niet rijp is. Strategisch vermogen is *Kairos* trouw, de mythische god van het juiste moment. Ik heb dat van dichtbij zien gebeuren in de aanloop naar het Tweede Deltaplan (2007/2008). Het lange-termijn-perspectief en een duurzame denkrichting kreeg voorrang boven snelle maar tijdelijke oplossingen in kuststrook en rivierenland.

Reflecterend vermogen ('eidos'-'skopea')

Om hoofd- en bijzaken te onderscheiden en te herkennen welke belangen in het geding zijn en hoe hun gewichten moeten worden ingeschat, is reflecterend vermogen nodig. Dat is de kunst anders te kijken. Bijvoorbeeld door in de schoenen van de ander te stappen om diens belang scherper te zien. Bijvoorbeeld door letterlijk te zoeken naar een kernvraag: tien woorden met een vraagteken? Bijvoorbeeld door vier ethische hoofdvragen (snel of langzaam) langs te lopen: Welke van de opties levert het beste resultaat (utilitarisme)? Hoe kunnen we met alle betrokkenen tot een gezamenlijke afspraak komen over deze zaak (contractualisme)? Gaat het besluit of de handelwijze in tegen normen die universeel (zouden moeten) zijn (plichtethiek)? Wat voor een soort persoon maak ik van mezelf, wat voor een soort organisatie maken we van onszelf, als we op deze wijze zouden handelen (deugdeethiek)?

Zo wijst het Adviescollege Openbaarheid en Informatievoorziening in haar advies over de behandeling van een WOO-verzoek van een journalist over 'groepsimmunitet' tijdens Corona-tijd, het ministerie van Algemene Zaken en de minister-president in het bijzonder op de voorbeeldfunctie als 'aanjager van een nieuwe, open bestuurscultuur.' De inhoud van het WOO-verzoek is gewichtig en de wet stelt eisen aan de afhandeling, maar de wijze van handelen 'definieert' ook wie of wat iemand is. Daarom is het relevant te wijzen op de voorbeeld- en aanjaagfunctie van departement en minister-president: willen zij zichzelf in deze hoedanigheid laten zien?

Tijdens de handeling en temidden van de actie is dit type reflectie moeilijk en niet iedereen gegeven. De tijd is vaak spelbreker. Ook een tekort aan kennis op dit terrein helpt niet. Maar leiders hebben die kennis wel paraat en signaleren wanneer het zicht vertroebelt, de bedoeling uit beeld raakt en het oordeelsvermogen tekortschiet. Ze grijpen dan in lopende processen in en helpen om te zien wat er gaande is en welke problemen en kansen zich aandienen. Ze zijn getraind in reflecteren, ook als de omstandigheden het zicht bemoeilijken. Ze zien sneller wat van waarde is, waar de onzin de zin verdrijft en de waan het wint van de werkelijkheid.

Zij hebben kortom het vermogen om in de actie (en ook daarna) grondig te reflecteren en op afstand te staan zonder nabijheid te verliezen. Ze begrijpen de diepte en vorm van het goede idee ('eidos') en weten dat voor ogen te houden ('skopea') om koersvast te zijn.

Lerend vermogen ('gnosis')

Aanpassen aan wat er gebeurt en begrijpen wat je te doen staat, nu en morgen, stoelt op lerend vermogen op existentieel niveau. Jezelf niet ontzien, doorzien wie je bent (als professional, als organisatie) en in de toekomst zou willen worden, is meer dan een overlevingsstrategie. Ze is het vermogen te groeien en goed te worden, in de breedste zin van het woord, zoals in 'goede leiders'. Dit 'goede' heeft zelfonderzoek en zelfinzicht nodig, 'gnosis', de kern van het lerend vermogen. Het is de kern van Herman Tjeenk Willinks kritiek op de overheid. Ze weet niet (goed meer) welk type organisatie de overheid is, waarvoor ze bedoeld is en wat dat betekent voor onder meer de rechten en plichten van ambtenaren. Als leren niet diep genoeg gaat en te instrumenteel blijft, raken deze substantiële vragen uit beeld. De overheid raakt dan uit koers.

Rechtvaardigheid ('dikaiosunè')

Als het menselijke verdwijnt uit ons doen en waarnemen, gaat de ziel uit het leiderschap. Regels en wetten zijn dan dode letters zonder de geest van de bedoeling en de begeestering van de toepassers. Publieke leiders zijn allereerst mens en in die zin niet anders dan anderen. De waardigheid van elk mens wordt gedragen door wat de Grieken *philia* noemen en wij als respect en liefde begrijpen. Of kunnen duiden als kameraadschap binnen de groep waarin we functioneren. De menselijke waardigheid

zit versleuteld in de deugd die in de klassieke filosofie en in ons rechtsstelsel als de hoogste wordt gezien: rechtvaardigheid. Goede publieke leiders zijn rechtvaardige mensen, wat uit hun handelen spreekt.

Voor rechters geldt dat des te sterker. Dit was dan ook de kern van de zelfreflectie van de rechterlijke macht (2021) over de eigen rol in het Toeslagenschandaal. Niet de wet maar het recht moet zegevieren. Publieke leiders doorzien het verschil en maken dat leidend in hun keuzes.

Praktische wijsheid ('phronèsis')

Praktische wijsheid tenslotte heeft een sleutelrol. Dit is de kunst en het vermogen om ethisch inzicht en een visie op goed (samen)leven ('brede welvaart' en 'diep welzijn') te vertalen naar de eigen houding en gedrag.

Het komt er voor publiek leiderschap op aan 1) de goede moraal te vinden en 2) deze te enten op grondwettelijke beginselen en 3) met praktisch handelen datgene waar te maken waar burgers recht op hebben, zowel in *wat* staat en instellingen presteren als in *hoe* dat tot stand komt.

We kunnen dus niet doen alsof praktische wijsheid als een vaardigheid, handigheid of techniek aangeleerd kan worden. Leiderschap verschilt van management precies op dit punt: ze is niet instrumenteel maar substantieel, vereist geen handigheid maar een praktische wijsheid die niet puur persoonlijk is maar echt gemeenschappelijk. In de tijd waarin het westerse denken haar wortels heeft, gebruikten de Grieken hier het woord *phronèsis* voor, door de vertalers van het werk van Aristoteles gedefinieerd als 'inzicht':

'...een vorm (...) van praktische wijsheid en gezond verstand, rekening houdend met wisselende bijzondere omstandigheden; naar Aristoteles' opvatting een rationele eigenschap, verbonden met het praktische, op handelen gerichte deel van de ziel. Door deze eigenschap onderscheidt een mens goed en kwaad; ze is dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor menselijk welzijn en geluk (eudaimonia), de rationele werkzaamheid die berust op voortreffelijkheid van karakter; ze wordt alleen door gewenning en oefening verworven en ligt dus ook voor de jeugd nog niet binnen bereik.'

We lijken die historische denklijnen over praktische wijsheid - hoe de *phronèsis* tot stand komt en wat ervoor nodig is om haar als kwaliteitsmiddel beschikbaar te krijgen voor het openbaar bestuur - simpelweg vergeten te zijn. Hebben we de woorden gezien die we niet gewend zijn 'kennis' te noemen? Ziel. Goed. Kwaad. Welzijn. Geluk. Voortreffelijkheid. Karakter. Deze *phronèsis* opent zo een rijk veld voor leiderschapsontwikkeling. De lat ligt hoog.

In deze praktische wijsheid komen de verschillende doelen en activiteiten samen die gericht zijn op het goede leven. In een vitale gemeenschap is het werken aan het

goede leven - voor het geheel en voor elk individu - het samenbindende doel. Ze komt tot stand dankzij de voortdurende handeling van, en uitwisseling tussen mensen. Publiek leiderschap maakt dat 'vrije verkeer' mogelijk - als voorwaarde voor goed (samen)leven - dankzij 'praktisch-wijs' handelen.

Johan Remkes liet in het stikstofdossier zien wat dit kan betekenen. In zijn advies verliet hij de techniek en stapte in de ethiek van de rechtsstaat. Niet met grote woorden maar met een betekenisvol beeld: 'Ik zag de wanhoop in de ogen van redelijke mensen'. Dit zien, de emotie en de redelijkheid herkennen en daarnaar handelen, tekent goed publiek leiderschap.

Maar om dat te kunnen moet een divers pakket van vermogens worden aangesproken: afstemming op het juiste moment, reflectie en visievorming, grondig leren, rechtvaardig zijn, 'praktisch-wijs' handelen. Is dit wat publieke leiders willen ontwikkelen?

6 Recht doen

Langs welke weg kunnen publiek leiders nu recht doen, rechtvaardig handelen en rechtschapen zijn? In het ongevraagd advies van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid (15 juni 2021) vinden we een aanknopingspunt:

'Ambtenaren weten vaak niet goed meer wat hun precieze rol en positie is en wat zij van ambtelijke meerderen en van hun bewindslieden mogen verwachten. (...) Er is binnen de ambtelijke dienst behoefte aan versterking van collectieve (zelf)reflectie op de geschetste ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de overheidsorganisatie, de politiek-ambtelijke verhoudingen en de ontwikkeling en handhaving van de kernwaarden van de ambtelijke professie.'

'Collectieve (zelf)reflectie' over de zaken die er toe doen: welke 'kernwaarden' definiëren de 'ambtelijke professie' en wat is 'de precieze rol en positie van ambtenaren'? Zo'n vraag waaiert uit naar verschillende subvragen en laat zich in elk geval niet voorgoed op een zeker moment definitief beantwoorden. Ze zal moeten meelopen in de reguliere vormen van overleg om een toegepast antwoord te krijgen in het project dat besproken, het dossier dat samengesteld, de samenwerking die geëvalueerd en het afdelingsplan dat ontworpen wordt. De reflectie op 'kernwaarden' en 'professie' is ook altijd persoonlijk en raakt aan de verstrengeling van mens en functionaris. Ze roept ethische vragen op over de bedoeling en grenzen van het ambtelijke werk en over de verantwoordelijkheid voor het eigen handelen binnen de politiek-bestuurlijke kaders. Het is de taak van publieke leiders om deze vragen te blijven stellen en ook institutioneel te investeren in de morele kwaliteit van de antwoorden.

'Democratie en rechtsstaat is een vertrouwensproject', zei Tommy Wieringa in een tv-interview over *Nirwana*. De hemel op aarde zal een samenleving niet worden, maar

een vitale democratische rechtsstaat zou tenminste de ambitieuze en eervolle inzet moeten zijn van ‘radicaal leiderschap in publieke dienst’.

Literatuur

I&O Research, *Morele vragen bij rijksambtenaren*, Amsterdam: 2022.

I&O Research, *Ethiek & werkgeluk bij overheid en bedrijven*, Amsterdam: 2023.

Ministerie van BZK, *Staat van de Uitvoering 2022*, Den Haag: januari 2023.

Omtzigt, P., *Thorbeckelezing*, Zwolle: april 2023.

Pfeijffer, I.L., *Alkibiades*, roman, Amsterdam: 2023.

Pool, E., *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*, Leusden: 2023a.

Pool, E., *Macht en moed. Praktijkboek*, Leusden: 2023b.

Raad van State, *Ministeriële verantwoordelijkheid. Ee ongevraagd advies van de afdeling Advisering*, Den Haag: juni 2021.

Raad van State, *Jaarverslag*, Den Haag: 2022.

Raad voor de Rechtspraak (Werkgroep reflectie, toeslagenaffaire rechtbanken), *Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken*, Den Haag: 2021.

Smit, J., *De prooi. Blinde trots breekt ABN AMRO*, Amsterdam: 2016.

Verhaeghe, P., *Onbehagen*, Amsterdam: 2023.

Wieringa, T., *Nirwana*, roman, Amsterdam: 2023.