

Wie kent niet het adagium ‘*De manager doet het goed en de leider doet het goede*’? Het is zo bekend dat het bijna een vanzelfsprekendheid is geworden. Toch gaat er een wereld aan opvattingen achter schuil over wat management, leiderschap en bestuur inhouden, belicht **Pieter Wijnsma**. En die opvattingen zijn helemaal niet vanzelfsprekend en hebben grote consequenties voor het denken over de ethiek van het besturen. Dat kan ook niet los worden gezien van opvattingen over de rol van de organisatie (instelling of bedrijf) in de samenleving. De noodzaak van een discussie daarover was al urgent, maar door de coronapandemie is die des te pregnanter geworden.



Pieter Wijnsma is als netwerkpartner verbonden aan Governance Support. In 2019 promoveerde hij op de ethiek van het besturen. Recent verscheen van hem bij Uitgeverij Mediawerf het boek *De goede bestuurder – dienstbaar en zorgzaam*.

DE ETHIEK VAN HET BESTUREN

De tegenstelling tussen management en leiderschap komt voort uit het onderscheid dat Max Weber zo'n honderd jaar geleden maakte tussen bureaucratie en charisma als twee van de drie bronnen van gezag die hij onderscheidde (de derde was traditie)¹. De term 'bureaucratie' heeft tegenwoordig voornamelijk een negatieve connotatie, maar Weber wees erop dat de moderne samenleving zonder bureaucratie niet zou kunnen bestaan. Ook benadrukte hij de ethische aspecten van bureaucratie, met name het handelen conform algemene regels (dus zonder aanzien des persoons of gerichtheid op eigen voordeel) en dienstbaarheid aan het doel van de organisatie. Weber gebruikte niet de term 'manager', maar 'functionaris' (*office holder*). De persoon achter de functionaris was in zijn ideaaltypische beschrijving van de bureaucratie onzichtbaar. Alleen op het hoogste niveau van organisaties mocht, nee moest, de persoon zichtbaar worden naast de functionaris. De bepaling van het doel van een organisatie, of het nu een ministerie is of een grote onderneming, vereist immers altijd gedeeltelijk een persoonlijke keuze c.q. interpretatie van de topfunctionarissen. Voor zover dat het geval is, wordt in Webers opvatting een beroep gedaan op hun charisma. Charisma beschouwde hij als het geheel van bijzondere persoonlijke eigenschappen die anderen

iemand toedichten, waardoor zij bereid zijn zich door die persoon te laten leiden. Tegenwoordig heet dat leiderschap of ondernemerschap. En de termen zijn gedemocratiseerd: zo ongeveer iedereen wordt geacht een leider of ondernemer te zijn of te willen worden. Al die leiderschapstheorieën doen daarmee dus een appèl op de persoon achter de functionaris. Wat betekent dat voor de ethiek van het besturen?

Machine of institutie

Voor een antwoord op die vraag moeten we onderscheid maken tussen twee opvattingen van organisaties. De eerste opvatting komt voort uit het werk van een tijdgenoot van Weber, Frederick Taylor². Taylor was geïnteresseerd in het op wetenschappelijke wijze optimaliseren van bedrijfsprocessen. In zijn *scientific management* zijn werknemers marionetten die gemanipuleerd moeten worden door managers om hen tot optimale resultaten te bewegen. De organisatie wordt gezien als een machine, die optimaal moet worden afgesteld om een maximaal resultaat te boeken. Dat resultaat ligt buiten de theorie en staat niet ter discussie. Organisaties worden instrumenten, bijvoorbeeld voor winstmaximalisatie van de aandeelhouders, en mensen worden *human resources*:

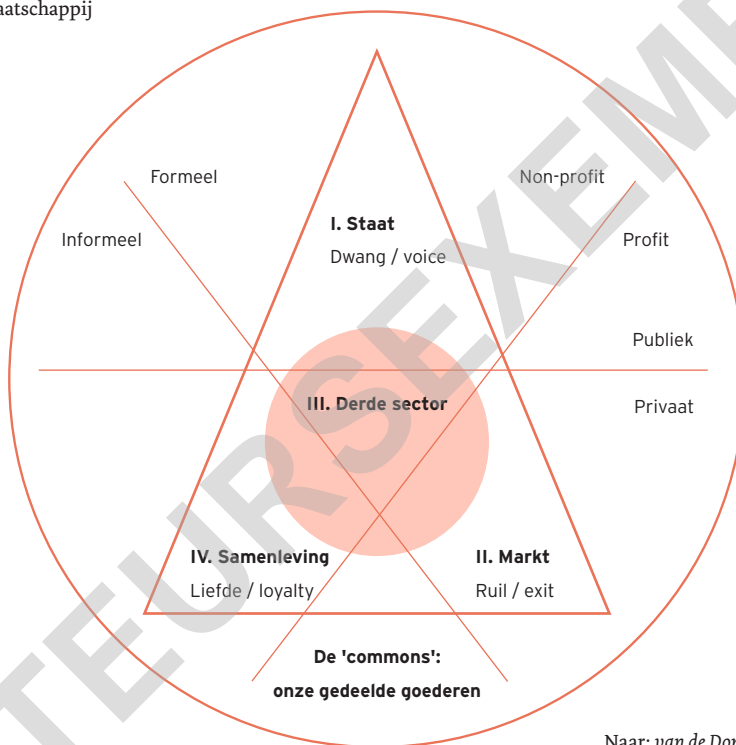
hulpbronnen. Mede dankzij Taylor is dit ingenieursdenken in het management zeer wijdverbreid. Weber is een exponent van een andere opvatting waarbij organisaties worden opgevat als instituties. De doelen van de organisatie zijn dan niet extern aan die organisatie, maar zijn op allerlei mogelijke manieren als waarden of goederen verankerd in de praktijken die samen die institutie vormen. Rechtspraak kan alleen maar tot rechtvaardigheid als uitkomst leiden als rechtvaardigheid als goed ook inherent is aan de processen die tot die uitkomst moeten leiden. Functionarissen zijn in deze optiek geen radertjes in een machine, maar dragers van de waarden van de institutie. Zij worden geacht de waarden die centraal staan in de institutie uit te dragen. Zoals een priester geacht wordt de waarden van een religieuze institutie te belichamen en voor te leven. In sommige sectoren van de samenleving noemen we dat 'ambtsdragers',

maar het principe geldt voor alle instituties, ook die van het bedrijfsleven.

Staat, markt en samenleving

De eerste opvatting over organisaties is het sterkst ontwikkeld in het denken in en over het bedrijfsleven. Zoals Milton Friedman vijftig jaar geleden schreef in een beroemd/berucht essay: *De enige sociale verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven is winstmaximalisatie*³. De tweede opvatting over organisaties is sterk verankerd binnen en in het denken over overheidsorganisaties. Naast staat en markt wordt doorgaans een derde factor binnen de maatschappij onderscheiden: de samenleving, ook wel de civil society genoemd. Zij omvat onder meer familieverbanden, vriendschappen, de buurt, de club en dergelijke. Ergens vloeit deze factor over in wat vaak de Derde Sector wordt genoemd (zie figuur 1,

Figuur 1: De maatschappij



Naar: van de Donk (2001) en Pestoff

waarover verderop meer)⁴⁵. Deze wordt bevolkt door organisaties die zich vooral kenmerken door wat zij niet zijn: niet op winst gericht, geen overheid en niet bestaand uit louter vrijwilligers. De Derde Sector is zeer omvangrijk, zeker in ons land en omvat onder meer de hele semipublieke dienstverlening, vakbonden, politieke partijen, ngo's, verenigingen, beroepsorganisaties, koepels, kerken en charitas. Veel organisaties in deze sector hebben een hybride karakter. Ze proberen de morele logica's van de markt, de staat en de samenleving met elkaar te combineren. De WRR noemde dit in 2014 'een schemergebied'⁶. De Commissie Behoorlijk Bestuur sprak in 2013 van 'een kakafonie van waarden'⁷. Het morele kompas van bestuurders (en toezichhouders) zou ervan in de war raken. Hoe deze knoop te ontwarren?

Maatschappelijke bijdrage

Bedrijven zijn evenzeer instituties als rechtbanken, scholen, zorginstellingen of kerken. Het zijn rechtspersonen met specifieke privileges die hen door de staat zijn verleend. Een rechtspersoon is een groepsverband met een juridische status. De Engelse term hiervoor is *corporation*⁸. De oudste *corporations* waren kloosterorden, gilden, universiteiten en steden. Later ontstond ook de *business corporation*. Naast de algemene privileges die gelden voor elke rechtspersoon heeft de *business corporation*, in ons land de vennootschap, een aantal specifieke privileges⁹. Van oudsher werden deze privileges door de soeverein verleend ter facilitering van de bijdrage van deze instituties aan de samenleving. Zij hadden dus allen een zekere publieke rol. In de afgelopen twee eeuwen is die oorspronkelijke opvatting van het institutionele karakter van bedrijven goeddeels verloren gegaan. Tegelijkertijd met de opkomst van het denken over bedrijven als winstmachines voor de aandeelhouders is de vraag naar het leveren van een zo groot mogelijke bijdrage aan de samenleving vervangen door de vraag hoe er zo veel mogelijk kan worden onttrokken aan die samenleving. Dat wordt weerspiegeld in de huidige vormgeving van het geheel van instituties dat wij nu het bedrijfsleven noemen. Het farmaceutisch bedrijf dat de prijs van een zeldzaam medicijn verhoerddvoudigd celebreert

daarmee dus evenzeer de actuele waarden die centraal staan in haar institutie als de kerkdienaar die opkomt voor de armen. Maar dat farmaceutisch bedrijf is als institutie in morele zin dus gecorrumpeerd geraakt.

Institutie en praxis

Het concept van gecorrumpeerde instituties is uitgewerkt in de filosofie van Alasdair MacIntyre¹⁰. Die is gebaseerd op een eigen variant van de deugdethiek van Aristoteles. Volgens die ethiek is het hoogste goed dat een mens kan nastreven *eudaimonia*, dat zowel *geluk* als *bloei* betekent. Daarvoor moeten mensen een aantal deugden ontwikkelen, zoals moed, matigheid, rechtvaardigheid en verstandigheid. De ontwikkeling van die deugden voltrekt zich in een reeks van geneste praktijken als ouder, vriend, geliefde, beroepsbeoefenaar, sport- of kunstbeoefenaar en dergelijke. De hoogste praxis is die van het burgerschap. Deze omvat alle andere praktijken. MacIntyre legt grote nadruk op de ontwikkeling van de deugden in beroepspraktijken. Daarbij maakt hij onderscheid tussen goederen intern en extern aan de praxis. Streven naar excellentie in een praxis is het nastreven van een intern goed: een goede vriend willen zijn of een goede professional. Typische goederen extern aan de praxis zijn status, macht en geld. MacIntyre beschouwt praktijken en instituties als een twee-eenheid. Praktijken hebben volgens hem instituties nodig om te overleven. Maar instituties hebben in zijn ogen altijd de functie van het distribueren van status, macht en geld. Instituties moeten volgens hem dienend zijn aan de praktijken die zij herbergen en dus aan de goederen intern aan die praktijken. Zoals zo goed mogelijke zorg leveren in een zorginstelling. Bestuurders hebben de taak om dat te bewaken en voorop te stellen. Want als de goederen extern aan de praxis gaan domineren dan dreigt de corruptie van de institutie en de praktijken die zij herbergt. Dat dreigt bij beursgenoteerde ketens van zorginstellingen¹¹ als geld verdienen prioriteit krijgt boven het zorgen voor mensen. Volgens MacIntyre faciliteren onze economische instituties de dominantie van externe goederen ten koste van de interne goederen.

‘Medewerkers zijn geëvolueerd van een radartje in de machine tot de dragers van de waarden van de institutie’

★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★

Debat en strijd

In de praxis van het leven worden we aanvankelijk door onze ouders bij de hand genomen en opgevoed tot volwassenen die mee kunnen praten over wat het betekent om een goed mens te zijn. Datzelfde proces voltrekt zich in allerlei beroepspraktijken. De leerling wordt geholpen bij het ontdekken en leren realiseren van de goederen intern aan de praxis. Eenmaal volleerd gaat de beroepsbeoefenaar meepraten over de standaarden voor excellentie: voor goed onderwijs, goed politiewerk, goed timmerwerk et cetera. Dat betreft ook de vraag welke deugden daarvoor vereist zijn. Een levende praxis vereist dus ruimte voor debat en conflict over wat het goede is. Omdat instituties vaak meerdere praktijken herbergen kan er ook strijd ontstaan tussen die praktijken, bijvoorbeeld tussen de geneeskunde en de verpleging in een ziekenhuis. Daarin zal regelmatig de strijd om de goederen intern aan de praxis vermengd raken met strijd om goederen extern aan de praxis, zoals status, macht en geld. Bestuurders hebben een belangrijke rol in het faciliteren van een goed en geordend debat, het waar nodig kiezen van positie en het zorgdragen voor de besluitvorming. Maar in levende praktijken en de tradities waar zij deel van uitmaken, is dat debat nooit afgelopen. Dat levert een ander beeld op van de bureaucratie dan het ideaaltype van Weber. Elke persoon neemt de kwaliteiten van de beroepsbeoefenaar met zich mee in het vervullen van de rol van functionaris. Gezamenlijk wordt er zo vormgegeven aan de goederen intern aan de praxis die leidend zijn voor de institutie waar men als functionaris werkzaam is. Het charisma waarmee de organisatie begiftigd is en dat haar inspireert, komt dus niet van boven maar wordt als het ware van onderaf opgebouwd. Dat kan uiteraard alleen in organisaties waar functionarissen niet als marionetten worden behandeld.

Ethos

MacIntyre heeft zijn concept van een praxis zo gedefiniëerd dat alleen van een praxis gesproken kan worden als deze bijdraagt aan de ontwikkeling van de deugden die ook nodig zijn voor het goede leven, dat wil zeggen zoals een goed mens dat zou leven. Indien bestuurders zorgdragen voor de gerichtheid van de institutie waaraan zij leidinggeven op de goederen intern aan de praxis die centraal staan in die institutie, dan en alleen dan kan dat besturen zelf ook als een praxis worden opgevat. Dat vereist niet alleen bepaalde technische competenties, waaronder degene die doorgaans met management worden geassocieerd, maar ook een bepaald ‘ethos’, dat wil zeggen levenshouding of geheel van karaktereigenschappen c.q. deugden. De deugden die van oudsher als kardinaal worden aangeduid, zijn moed, matigheid, rechtvaardigheid en verstandigheid of praktische wijsheid. De laatste deugd is de hoeksteen omdat elke bestuurlijke beslissing altijd in een concrete situatie een afweging vereist van wat het goede is om te doen. Dat vereist onder meer het goed kunnen ‘lezen’ van de situatie en het duiden en betekenis verlenen aan wat vaak niet eenduidig is.

Leiden en dienen

Naast de kardinale deugden vraagt de praxis van het besturen tenminste nog twee andere deugden. De eerst daarvan is dienstbaarheid. Elke ambtsdrager is dienstbaar aan het ambt dat wordt gedragen. Dat geldt a fortiori voor de bestuurder die meer dan alle andere ambtsdragers boegbeeld is van de waarden die in de institutie verankerd zijn. Terwijl in de gangbare opvattingen over leiderschap juist de persoon wordt aangesproken achter de functionaris geldt in deze

opvatting dat de persoon ondergeschikt is aan en als het ware wordt opgetild door het ambt. Het presidentschap van de Verenigde Staten is veel 'groter' dan de persoon van de president. Dat vereist dus een grote mate van dienstbaarheid en daaraan gekoppelde nederigheid van de persoon ten opzichte van het ambt. Hier inspireert het ambt dus de persoon. Omgekeerd kan de persoon ook het ambt inspireren mits dat voortkomt uit de waarden die centraal staan in de institutie. De gangbare opvatting van 'leiderschap' appelleert echter te veel aan de ijdelheid van het 'Dikke ik'¹² dat het ambt als het ware opblaast. Dat geldt ook voor wie een 'dienend leider' wil zijn.

Zorgzaamheid

De praxis van het besturen vraagt nog een andere deugd. En dat is zorgzaamheid. In de traditionele deugdethiek (en de filosofie van de levenskunst) staat de zorg voor jezelf centraal. Zorgzaamheid als deugd heeft echter niet alleen betrekking op jezelf, maar ook op de anderen om ons heen en op de wereld waarin wij leven. Het onderhouden van onze instituties en het zorgen voor de mensen die die instituties dragen maakt daar ook deel van uit. Het omvat ook de wereld die wij met elkaar hebben opgebouwd en die het functioneren van die instituties mogelijk maakt, zoals alle infrastructuur, de wetenschap, het onderwijs, de zorg, de rechtsspraak en dergelijke. Maar ook een cultuur van bereidheid om elkaar te helpen (waar in deze coronatijden zo op gehamerd wordt). En het omvat de natuur waar we deel van uitmaken en zonder welke we niet zouden kunnen bestaan. Dit alles wordt met een verwijzing naar een discussie over de *tragedy of the commons*¹³ wel onze *commons*¹⁴ genoemd oftewel onze gedeelde goederen. Vandaar de cirkel rondom de bijgevoegde figuur. Die gedeelde goederen kunnen wij alleen gezamenlijk beheren. De zorg daarvoor zou dus een kernwaarde van onze instituties moeten zijn. En de vraag die centraal zou moeten staan in die instituties is dus niet 'hoe kunnen wij zoveel mogelijk onttrekken aan die commons?', maar 'hoe kunnen wij daar zoveel mogelijk aan bijdragen?' In de verschuiving van de aandacht van het eerste naar het tweede kunnen bestuurders en toezicht-houders een belangrijke dienende rol spelen.

Noten

1. Weber, Max. 1978. *Economy and Society, an Outline of Interpretive Sociology*, Volume 1 en 2. Berkeley, University of California Press.
2. Taylor, Frederick Winslow. 2011/1911. *The Principles of Scientific Management*. New York/Londen, Harper & Brothers. Vertaald door Gerard Kingma, 2011, Schiedam, Managementboek.
3. Friedman, Milton. 1970. 'The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits'. New York, *The New York Times Magazine*, september 13, 1970.
4. Van de Donk, Wim. 2001. *De gedragen gemeenschap. Over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij*. Den Haag, SDU.
5. Pestoff, Victor. 1992. 'Third Sector and Co-Operative Services' – An Alternative to Privatization'. *Journal of Consumer Policy*, 15 (1), 21-45.
6. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 2014. *Van tweeluik naar driehoeken – versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam, Amsterdam University.
7. Commissie Behoorlijk Bestuur. 2013. *Een lastig gesprek*. www.rijksoverheid.nl.
8. Ciepley, David. 2013. 'Beyond Public and Private: Toward a Political Theory of the Corporation'. *American Political Science Review*, 107/1, 139-158.
9. Entity shielding, limited liability, asset lock-in, delegated management en transferable shares. In: Claassen, Rutger. 2017. *De publieke rol van bedrijven. Macht en verantwoording in een democratische rechtsstaat*. Ethische annotatie 4. Universiteit Utrecht, Ethiek Instituut.
10. MacIntyre, Alasdair. 1984. *After Virtue. A Study in Moral Theory*. Notre Dame, University of Notre Dame (second edition).
11. Enkele voorbeelden van beursgenoteerde ketens van zorginstellingen: <https://ramsaygds.fr>, www.parkwaypantai.com, www.lenmed.co.za, www.acadiahealthcare.com, www.orpea-group.com.
12. Kunneman, Harry. 2005. *Voorbij het dikke-ik. Bouwstenen voor een kritisch humanisme. Deel 1*. Amsterdam, SWP.
13. Bollier, David. 2014. *Think like a Commoner. A short Introduction in Life of the Commons*. Canada, New Society Publishers.
14. Rowe, Jonathan. 2013. *Our Common Wealth. The Hidden Economy, That Makes Everything Else Work*. San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.