

ESSAY



BOUWEN AAN VERTROUWEN

Vertrouwen tussen medewerkers en leidinggevenden wordt in de publieke sector als belangrijkste voorwaarde genoemd om medewerkers de ruimte te kunnen geven waar, wanneer, hoe en met wie ze hun werk doen. Maar hoe dit vertrouwen te begrijpen? Hoe zou een ideale vertrouwensrelatie tussen medewerker en leidinggevende er kunnen uitzien en wat is daar voor nodig? Anne-Marie Buis en Jelle de Boer stellen dat ethisch leiderschap tonen een absolute voorwaarde is, naast het op gezette tijden houden van moreel beraad onder collega's.

De tijd dat ambtenaren vanachter hun bureau en op aanwijzing van hun leidinggevende uitsluitend hiërarchische opdrachten uitvoeren, zou ver achter ons moeten liggen. Het maatschappelijk speelveld waarin de overheid opereert, verandert namelijk voortdurend. En de vraagstukken die zich aandienen zijn complex, ambigue en vaak onvoorspelbaar, waardoor ook het werk minder planbaar is. De samenleving wordt steeds meer netwerk dan structuur en

die netwerken worden vaak gevormd door toevallige verbintenissen. In plaats van het traditionele kaders stellen en controleren, wordt het steeds belangrijker dat ambtenaren aansluiten bij deze netwerken, om vanuit daar vraagstukken uit de samenleving multidisciplinair en met die samenleving op te lossen. Deze ontwikkelingen doen niet alleen een appel op de wendbaarheid en de flexibiliteit van organisaties als geheel, maar ook op de individuele flexibiliteit en handelingsruimte van professionals. Meer dan ooit hebben ambtenaren professionele ruimte nodig om zelf de samenwerking te zoeken met partijen binnen en buiten de overheid.

DISCRETIONAIRE RUIMTE

De huidige tijd vraagt van veel ambtenaren dat ze ondernemend zijn, gedurfd, experimenteel; dat ze zaken met elkaar verbinden en zelf verbindingen aan weten te gaan. Tegelijkertijd kunnen traditionele bureaucratie waarden als onpartijdigheid, loyaliteit, voorspelbaarheid, regelgevoerdheid en spaarzaamheid niet zomaar aan de kant gezet worden. Deze horen nu eenmaal bij de rechtstatelijke rol en verplichtingen die de overheid heeft. Ambtenaren moeten in staat zijn te laveren tussen deze twee waardesystemen, die in de praktijk op gespannen voet kunnen staan. Bovendien hebben ze ruimte nodig om te kunnen laveren en moeten ze ook nog eens verantwoord om kunnen gaan met de toename aan discretionaire ruimte. Dit alles vraagt nogal wat in de samenwerking tussen medewerkers en leidinggevenden bij overheidsorganisaties. Medewerkers en leidinggevenden moeten op elkaar kunnen vertrouwen want vertrouwen is een noodzakelijk ingrediënt voor een succesvol

le werkrelatie. Onderzoek onder professionals in de publieke sector toont aan dat management vanuit vertrouwen als belangrijkste factor wordt gezien die een positieve invloed heeft op de handelingsruimte die medewerkers ervaren. Maar hoe moeten we dit vertrouwen begrijpen, welke voorwaarden zijn er en hoe ziet een ideale vertrouwensrelatie eruit in de eerder geschetste moderne context?

Op de eerste plaats is vertrouwen meer dan louter een verwachting hebben. De weersverwachting is geen kwestie van vertrouwen en ook de verwachting dat een persoon zal vallen als die zijn evenwicht verliest is dat niet. Een eerste noodzakelijk element in een vertrouwensrelatie is dat een handeling intentioneel wordt uitgevoerd. De vertrouwensrelatie tussen een leidinggevende en een medewerker in een traditionele, hiërarchische bureaucratie setting is vooral gebaseerd op het principe dat de medewerker zo goed mogelijk doet wat van hem wordt gevraagd; en over datgene wat er van hem wordt gevraagd, kan weinig misverstand bestaan. Wanneer hij dat goed uit weet te voeren, maakt hem dat betrouwbaar en de uitkomst voorspelbaar en controleerbaar. Dit vertrouwen beperkt zich tot de afgebakende taak die is toevertrouwd, en deze afgebakende taak bepaalt ook de discretionaire ruimte. De precieze motivatie van de medewerker is in die context relatief onbelangrijk. Zo lang de taak voorspelbaar wordt uitgevoerd doet het er weinig toe of de drijfveer van de medewerker hetzelfde is als die van de leidinggevende en wel of niet in het teken staat van het publieke belang. Het willen hebben van een inkomen en een baan kunnen ook tot een prima taakuitvoering leiden. In zo'n traditionele hiërarchische verhouding



is de typische manier om op de bijdrage van een ander te kunnen rekenen door zo expliciet mogelijk af te spreken wat je van elkaar verwacht. Dit is vergelijkbaar met een contract waarin exact omschreven staat wat je met elkaar overeenkomt en wat de sancties zijn als de afspraken niet nagekomen worden. In zo'n situatie is de dreiging van een sanctie, zoals het mislopen van een betere functie of hogere salarisschaal, een stimulans om de afspraken na te komen. Traditionele bureaucratie organisaties zijn er vooral op gericht dat ambtenaren de afspraken zoveel mogelijk nakomen: door regels, voorschriften, heldere procedures en duidelijke functieprofielen waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden omschreven zijn. Allemaal zaken die de professionele ruimte zoveel mogelijk beperken.

INTRINSIEKE MOTIVATIE

De moderne relatie tussen leidinggevende en medewerker ziet er fundamenteel anders uit. De eerder genoemde waarden als ondernemendheid, gedurfdheid en flexibiliteit komen in het spel, waarvoor ambtenaren juist professionele ruimte nodig hebben. Hierdoor verandert de aard van het benodigde vertrouwen op een aantal fronten. We bespreken er vier. Ten eerste is bij meer professionele ruimte ook het takenpakket van veel ambtenaren ruimer omschreven. In tegenstelling tot de

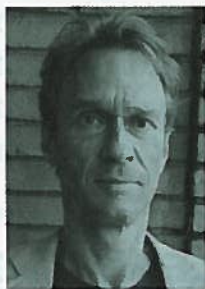
traditionele context gaat het dan veel minder om scherp afgebakende en gespecificeerde taken. De te realiseren doelen zijn abstracter geformuleerd, met meer ruimte voor interpretatie en ruimte om zelf te bepalen hoe die doelen worden gerealiseerd. Dat kan vaak op verschillende manieren zodat de ambtenaar in belangrijke mate zelf vorm geeft aan zijn werk. Hierdoor, en dit ten tweede, wordt de onderliggende motivatie een stuk belangrijker dan bij duidelijk afgebakende taken waarbij veel aanwijzingen worden meegegeven. Leidinggevenden moeten nu uitgaan van een intrinsieke motivatie die medewerkers aanzet om daar waar nodig en gewenst hun inzet te leveren. Die inzet moet uiteindelijk altijd gericht zijn op de achterliggende doelstellingen van de overheid, de politiek en het publieke belang. Dit betekent dat van ambtenaren met veel discretionaire ruimte verwacht mag worden dat ze ook moreel gemotiveerd zijn, en vooral een zinvolle bijdrage willen leveren aan dat publieke belang. Bovendien werken sterke controlemechanismen aantoonbaar averechts bij werk dat in grote mate autonoom is. Recente studies laten zien dat controlemechanismen de intrinsieke motivatie uithollen bij meer complex werk. Ten derde ziet de structuur van de wederzijdse verwachtingen er anders uit. Het is niet alleen zo dat een leidinggevende een-

voudigweg verwachtingen heeft met betrekking tot de taakuitvoering van de medewerker. Hij heeft ook een verwachting van hoe de medewerker grosso modo gemotiveerd is, namelijk, zoals we net bespraken, dat deze zich in ieder geval deels laat leiden door de politiek, door waar de overheid voor staat en door de publieke zaak. Dat geldt voor de leidinggevende evengoed. Want de medewerker heeft diezelfde gerechtvaardigde verwachting bij hem of haar. Morele motivatie en wederzijdse verwachtingen zijn in hoge mate conditioneel. Waarom zou ik het juiste doen wanneer mijn bovengeschiedte zich weinig aantrekt van wat het juiste is? Leidinggevenden moeten dus ethisch leiderschap tonen. Dat wat een leidinggevende bepleit, moet samenvallen met zijn of haar gedrag. Ethisch leiderschap tonen is een voorwaarde voor een goed functionerende

‘Ambtenaren moeten in staat zijn te laveren’



ANNE-MARIE BUIS
SENIOR ADVISEUR BIJ
HET UBR-INTERIM (BIN-
NENLANDSE ZAKEN)
EN ADVISEERT ONDER
ANDERE RIJKSDIEN-
STEN BIJ ANDERE- EN
FLEXIBELE MANIEREN
VAN WERKEN EN
ORGANISEREN



JELLE DE BOER
DOCENT FILOSOFIE AAN
DE HOGESCHOOL
VOOR TOEGEPASTE FI-
LOSOFIE (UTRECHT) EN
AAN DE TECHNISCHE
UNIVERSITEIT DELFT

moderne werkrelatie bij de overheid.

Een zeker optimisme, ten vierde, is hierbij een volgende voorwaarde. We hadden het eerder over het opgeven van beleid dat sterk gericht is op procedures en controle, maar uiteraard moet onderling vertrouwen in overheidsorganisaties niet blind zijn. De wederzijdse verwachtingen die ambtenaren van elkaar hebben moeten rationeel en geïnformeerd zijn. Waar het om gaat is dat zo'n systeem van verwachtingen over elkaars gedrag, ideeën en motivaties op gang moet komen. Daarom is het functioneel om te starten met vertrouwen aan de voorkant. In eerste aanleg is dit niet gebaseerd op uitwisseling van informatie over elkaars functioneren want die informatie is in het begin erg beperkt. Gaandeweg wordt het gestut als alles goed gaat, dat wil zeggen als er voldoende blijken zijn van adequate competentie en motivatie.

FOUTEN MAKEN

Dat initiële vertrouwen is een *default state*, die ingeschakeld blijft zolang er geen informatie is die erop wijst dat dingen verkeerd gaan. Het is een essentiële trigger om een positief patroon van verwachtingen en motivaties op gang te krijgen.

Natuurlijk is het ook nodig om een bepaalde mate van krediet te kunnen geven als er fouten worden gemaakt of wanneer zaken iets minder goed lopen. Het spreekt voor zich dat dat voor een leidinggevende makkelijker is als hij die krediet ook ontvangt van zijn eigen meerdere. We kunnen het vertrouwen tussen een leidinggevende en een medewerker dan ook niet los zien van de algehele structuur van werkrelaties.

Ons vermogen om ons te committeren aan een bepaald soort gedrag of een gewenste houding is, zoals eerder gezegd, conditioneel en afhankelijk van de wederzijdse verwachtingen en drijfveren van leidinggeven- de en medewerker. Meer in het algemeen bepalen deze verwachtingen en motivaties



multilateraal de cultuur van een organisatie. Aanpassingen of gewenste ontwikkelingen in die verwachtingen, opvattingen, motivaties en gedrag zijn dus cultuurveranderingen. Om die cultuurveranderingen op gang te brengen en te ondersteunen zijn meerdere dingen nodig en denkbaar.

Om te beginnen doet een grotere professionele ruimte in combinatie met een sterke basis van vertrouwen vooral een groter appel op de relatie tussen medewerker en leidinggevende. Beiden dragen een verantwoordelijkheid om de relatie te onderhouden en de samenwerking te verbeteren. Bij deze andere relatie passen ook andere beoordelingsmechanismen, zoals bijvoorbeeld het 5-R analysemodel of 360 graden feedback. Instrumenten die veel meer nadruk leggen op gelijkwaardigheid, wederkerigheid en doorlopende formele en informele interactie en gestructureerde reflecties.

Daarnaast is het bij meer professionele ruimte belangrijk dat individuen de eigen grenzen kennen en verkennen en tijdig signaleren wanneer de inzet, kennis en vaardigheden van anderen gewenst zijn wanneer de eigen grenzen zijn bereikt. Dit vraagt vooral om een dosis zelfreflectie. Interventies om reflectie te bevorderen en te ondersteunen zijn schaduwmanagement en buddy-systemen.

MOREEL BERAAD

In een cultuur waarin vertrouwen het uitgangspunt is moet ethiek een prominente plek op de agenda hebben. Moraal en integriteit reiken verder dan misstanden voorkomen zoals fraude en corruptie en hebben hier vooral betrekking op de manier waarop je wil samenwerken en de ma-

‘Onderling vertrouwen moet niet blind zijn’

nier waarop ambtenaren om moeten gaan met de toegenomen discretionaire ruimte. Denk hierbij bijvoorbeeld aan moreel beraad of het opbouwen van ‘moresprudentie’. Moreel beraad kan een collegiale consultatie en toetsing zijn waarbij medewerkers geregeld en systematisch integriteit bespreken en dit relateren aan hun professionele beroepsuitoefening. Investeer in normatieve professionaliteit, maak ambtenaren bewust van het krachtenveld van verschillende normen – maatschappelijk, organisatorisch, professioneel en persoonlijk – waarin ze opereren, en help ze om daarin hun eigen zorgvuldige morele afwegingen te maken.

Een hoofdrol is weggelegd voor leidinggevers. Zij zorgen er niet alleen voor dat ethiek een plek krijgt op de agenda maar vervullen ook een voorbeeldrol. Ontwikkel en investeer dus in ethisch leiderschap zodat leidinggevers niet alleen in staat zijn om die voorbeeldrol goed in te vullen, maar ook om concrete vertalingen te maken van abstracte waarden bij reële vraagstukken. Stel ze in staat dit te doen vanuit een bepaalde mate van zelfvertrouwen en op basis van een ontwikkeld ethisch besef, in gesprek met elkaar en met de medewerkers. ●