

Van vertrouwen vragen naar vertrouwen winnen

Leiderschap gevraagd

Arno Korsten¹

1 Inleiding

We gaan de daling van het vertrouwen in het landelijk overheidsbestuur niet tegen door vertrouwen te *vragen*. We dichten de kloof door vertrouwen te *winnen*. Alleen mensen zijn in staat het vertrouwen van mensen te winnen, geen structuren of stemmachines. Maar de mens die voortkomt uit de stemmachines, de politicus van vlees en bloed die aan de Haagse knopjes draait, is onzichtbaar geworden. Tijd voor bezinning dus. We voelen ons daarbij gesteund door een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 'De sociale staat van Nederland 2005', waarin aangetoond wordt dat de huidige bestuursstijl een verklaring vormt voor het afgenomen vertrouwen in de regering (2005: 357).

We merken vooraf op dat het dichten van de kloof overigens ook nog andere aanpakken kan vergen. Het is niet zo dat wij denken dat alleen leiderschap het panacee is.

2 Huis van Thorbecke

Het Huis van Thorbecke staat niet op instorten. Onderzoek naar wat burgers vinden van bijvoorbeeld provinciebesturen toont aan, dat veel burgers geen weet hebben van de dagelijkse gang van zaken in het provinciebestuur, maar wel voorstander zijn van het bestaan van provinciebesturen. De provincie krijgt diffuse steun, zeggen politicologen en bestuurskundigen dan. En waarom? Burgers geven aan dat provinciebesturen er 'zijn' als ze dreigen natte voeten te krijgen, als grindwinning nodig is of er opgetrokken moet worden naar 'Den Haag'. Dat wil niet zeggen dat provincies in de huidige vorm altijd moeten blijven bestaan. Maar of je kleinschalige provincies hebt, de huidige provinciebesturen of landsdelige provincies, verbouwing van het Huis van Thorbecke brengt het vertrouwen in het landsbestuur niet terug.

Het Huis van Thorbecke staat niet op instorten, maar de politici en bestuurders die erin wonen staan op instorten, denk je wel eens. Zij zijn soms schrikachtig geworden, net als menig burger. Een verkeerde handtekening van minister Veerman leidde

¹ Deze tekst is opgenomen in Korsten,A. en P. de Goede (red.), Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur, Elsevier, Den Haag, 2006.

De tekst is mede gebaseerd op: Korsten,A. en G. Leers, Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij, Lemma, Utrecht, 2005.

direct tot het mogelijke aftreden van de minister van Binnenlandse Zaken. Als beschermheer van het Jenevergenootschap. Maar hij bleef uiteindelijk commandeur. Ons 'nee' tegen de Europese grondwet leidde onmiddellijk tot haastige onderhandelingen met Brussel over onze financiële bijdrage. En de beslissing om in het land debatten te gaan houden over 'Europa' werd in september 2005 in de Tweede Kamer al weer betreurd; de debatten mochten doorgaan, maar zonder een actieve rol van de volksvertegenwoordigers. Merkwaardig. Wie heeft immers een probleem? Niet de burgers. De politici zijn gestraft voor de 'soevereiniteitsoverdracht' aan de Europese Unie, maar leggen het probleem bij de burgers. De burgers zijn niet bang, de leiders zijn bang geworden, lijkt het wel.

3 Nieuw leiderschap

'Wat we nodig hebben, zijn minder wetten en instellingen, maar meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben', zegt twee derde van de Nederlanders in het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2005: 348). Tien jaar geleden vond nog maar één derde van de samenleving dat. 'Sterke man wordt salonfähig', kopt *de Volkskrant* (25 juni 2005). Moedig en onvermoeibaar gaan in één zin samen met vertrouwen. Voor ons is dat hét bewijs dat leiderschap niet slechts stoelt op macht en zelfs niet op louter democratisch verkregen mandaat, maar ook op draagvlak en 'drive'. En dan moeten we ons de vraag stellen: hoe ontstaat dat draagvlak? Of ruimer: wat maakt het verschil tussen een besturend politicus – die zijn *macht* ontleent aan een incidentele verkiezingsuitslag – en een leider, die zijn *gezag* ontleent aan draagvlak en vertrouwen? We zullen proberen aan de hand van een aantal herkenbare tijdsverschijnselen de wezenskenmerken van (her)nieuw(d) leiderschap te schetsen.

Leiderschap moet passen

Daarbij willen we voorop stellen dat niet slechts één type vertrouwenwekkend leiderschap bestaat. We weten uit de voetbalsport dat een goede speler soms toch niet past in een team of niet goed uit de verf komt. In de wetenschappelijke literatuur heet het dat er contingenties moeten zijn. Het moet passen. De excellente speler moet 'aansluiten' bij de trainer, de medespelers, het concept en hij moet zijn eigen rol kunnen spelen. Zo is het ook met leiderschap. Dus, een burgemeester kan hier of daar goed uit de voeten, maar of hij het overal en onder alle denkbare omstandigheden op dezelfde manier goed doet, is de vraag. Te veronderstellen dat dit wel zo is, is strijdig met wetenschappelijke inzichten over leiderschap.

Hierbij maken we nog twee andere kanttekeningen. In een 'beheergemeente' die bijna 'af' is, bestaat wel ruimte voor sturing, maar is er niet veel te sturen; de problemen zijn er geringer in tal en last dan in een grote stad. Visitaties van gemeentebesturen in Limburg tonen dit aan. Vlist en Schoonhoven zijn niet gelijk aan Amsterdam; de problemen zijn er kleiner en de uitdagingen minder talrijk en

kleiner. Het gevolg is dat een burgemeester daarom een aangepaste invulling moet geven aan het ambt. Ten tweede, de ene democratie is ook de andere niet. In een 'gefragmenteerde' democratie met veel betrekkelijk kleine fracties en conflictpotentieel, waarin sprake is van veel onderling getrek en geduw op de apenrots, moet een burgemeester vooral verbinden. En in een sterk college met krachtige wethouders, zal een leidsman of -vrouw ook een aangepaste rol moeten zoeken. Kortom, een burgemeester moet ook de ruimte vinden en krijgen voor een eigen rolvervulling.

Het is de moeite waard om een beeld te schetsen van de opkomende en reeds zichtbare leiderschapseisen in een tijd waarin veelvuldig sprake is van een 'dramademocratie', een 'risicomaatschappij' en een ontwikkeling naar een 'meerkeuzemaatschappij'. Daarbij gaat het dan om leiderschap in gemeenten waar dat leiderschap ook getoond kan worden en waar college en raad dit mogelijk maken. Iets vergelijkbaars geldt voor een kabinet. Het is in Nederland geen vanzelfsprekendheid dat ministers hun premier meer gunnen dan een 'primus inter pares'-rol. En het departement van Algemene Zaken is wel heel klein om een premier die een grotere rol wil, te ondersteunen. Maar bij de op het oog vanzelfsprekende en bescheiden rol van 'eerste onder zijn gelijken' leggen we ons niet neer. De premier trekt immers Europa in en kan in een situatie van onoverzichtelijkheid juist overzicht brengen door het verhaal van 'de staat van het land', en door prioriteiten te stellen, ook in binnenlandse aangelegenheden (Raad voor het openbaar bestuur, 2004).

4 Twaalf geboden

Op naar de geboden voor inspirerend leiderschap dus. We noemen twaalf geboden voor 'nieuw' leiderschap. Het gaat overigens niet om het precieze aantal geboden. Het gaat om de richting van denken en handelen.

- 1) Geef weer overzicht en prioriteer
- 2) Leg uit en communiceer
- 3) Respecteer het collegiale maar zet accenten
- 4) Verbind door te dromen
- 5) Verval niet in prietpraat
- 6) Negeer het maatschappelijk debat niet maar organiseer het
- 7) Wees consequent
- 8) Schenk genade
- 9) Herken de voortekenen van maatschappelijke verandering
- 10) Luister soms niet (teveel)
- 11) Bied een uitweg
- 12) En organiseer de oplossing.

1) Geef weer overzicht en prioriteer

Beleid, daar kregen we mede door onze participatie in de Europese Unie steeds meer van. De 'ijzeren wet van de beleidsaccumulatie' heet dat in bestuurskundekring. Beleid dat niet deugt, vraagt om correctie of aanvulling en dus om nieuw beleid. En beleid dat succesvol is, daar kunnen we niet genoeg van krijgen. Iedereen wil dan meer. En dus neemt beleid toe, want we schaffen niet of nauwelijks af. Beleidsbeëindiging durven bestuurders nog te weinig aan, zelfs als het beleid uitgewerkt is of qua doelbereiking zwak scoort. Bestuurders ruimen niet voldoende de rommelzolder van het openbaar bestuur op. Vooral crises leiden uiteindelijk wel tot (gedwongen) opruimen, maar dat is vaak te laat; beleid dat officieel blijft bestaan, kost immers geld. Crises leiden uiteraard zo wel tot nieuw beleid.

Het overzicht van bestaand beleid en het overzicht over 'waar we heengaan' ontbreekt bij insiders, journalisten en burgers. Dat gebrek aan overzicht kwam 'voor het eerst in volle hevigheid naar boven in het stormachtige succes van de wreker Pim Fortuyn', aldus De Jong (2005a). Half Nederland raakte in de ban van de begeestering door Pim en raakte in een depressie nadat hij de dood vond in het Mediapark. Het is onze ervaring dat niet alleen op rijksniveau het overzicht zoek raakt, ook lokaal gebeurt dat al langer. Toen de visitatiecommissie-Rutten Maastricht aandeed en sprak met de gemeenteraad over een opgavenprofiel voor het gemeentebestuur, dus over de ambities, riep een raadslid uit: 'doen we dit allemaal?'. Hij uitte een hartenkreet, namens velen.

Met ontbrekend overzicht is er ook geen sprake meer van zicht op beleidsprioriteiten. Wat zijn de vijf, zes, zeven zaken waar het vooral om gaat? Niemand die het weet of zegt. Coalitieakkoorden zijn niet het antwoord, want dat zijn slechts puntenlijstjes. 'Nieuw leiderschap' moet dus prioriteiten formuleren en die breed uitdragen. In Maastricht zijn hoofdzaken van bestuurlijke aandacht benoemd, deze zijn breed uitgelegd en er werd steun voor gekregen. Dat vroeg in enkele gevallen om moed, doorduwen en communicatie.

'Communiceren' betekent niet een kreet slaken, maar een verhaal vertellen over hoe het zo gekomen is, wat de betekenis ervan is, wat een uitweg is, of het bestuur hierover de wijsheid al in pacht heeft of niet, en de klus alleen kan klaren of andere partners nodig heeft. Vertellen aan de bevolking, ermee naar buiten treden. Een verhaal alleen in een gemeentehuis vertellen, is niet genoeg. We leven niet meer in 1950 of 1970. De leider brengt de boodschap bij de mensen, bij heel veel mensen. Er is immers (soms meer, soms minder) draagvlak nodig voor besluiten die ingrijpen in het leven van burgers. Bovendien is er een groot probleem op het vlak van de lokale openbaarheid. Veel van wat een gemeentebestuur doet, zou burgers niet bereiken als er geen commerciële dagbladen of lokale tv-zenders waren. Dus de leider moet het zo brengen dat het de aandacht trekt en interesse wekt. Uiteraard is een bestuurder gehouden om 'evenwichtig' op te treden en genuanceerd of terughoudend te zijn, waar dat moet.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau schreef dat bestuurders en politici responsief moeten zijn (SCP, 2005: 357). Daar zijn we het mee eens. Dat betekent dat als een bestuur(der) zaken prioriteit geeft die iets met het welzijn, leed of ongemak van burgers te maken hebben. Althans dat moet de bestuurder en politicus zichtbaar maken. Het prioriteren van een nieuwe ecologische hoofdstructuur zal in die termen niet goed lukken, omdat de burger niet direct ziet wat dit met zijn leven te maken heeft. De taal moet directer zijn en overtuigingskracht bezitten. Gaan we aan de Stichting Natuur en Welzijn nu subsidie geven of doen we dat niet meer en waarom?

Daarbij mogen onzekerheden blijken. Een bestuurder die zich niet kwetsbaar durft op te stellen, zal moeite hebben om authentiek en geloofwaardig te zijn. In de mediocratie moeten bestuurders 'echt' zijn, gevoel voor humor hebben en sociale warmte uitstralen.

2) Leg uit, communiceer

Een bestuurlijk leidinggevende die overzicht biedt en (binnen en met een bestuurscollege als B&W of een ministerraad) prioriteert waar hij 'achteraan gaat', is nog geen leider. De leider wekt energie op door begeesting met een wervend verhaal. Hij of zij moet om een leider te worden niet alleen ideeën hebben, maar moet ook met de media kunnen omgaan. De ware leider bloeit op als er een groep mensen voor hem staat en de media tekst en uitleg vragen. Denk bijvoorbeeld aan Bill Clinton. Niet alles kan en moet aan woordvoerders worden overgelaten.

Uitleggen betekent de media opzoeken en uitleggen wat je wilt en waarom je het wilt. Als je de politieke correctheid doorbreekt en de snaar bij de burgers weet te raken, is dat goed maar uitleggen moet niet uitlopen op een '*public relations democracy*' (Davis, 2002). Communiceren is natuurlijk meer dan uitleggen. Het is ook luisteren en met goede gedachten van anderen iets constructiefs doen.

Communiceren betekent dat de leider lerend vermogen ontwikkelt. Wie alleen proclameert, krijgt het imago van een pontificaal iemand die niet goed luistert. Voortschrijdend inzicht mag getoond worden mits men niet twee of drie keer per dag van mening verandert.

Communiceren moet hier en daar nadrukkelijk beter gebeuren. Een voorbeeld. In het kader van een onderzoek naar lokaal jeugdbeleid blijkt dat jongeren over het algemeen kritisch oordelen over dit beleid. 'Een zeer ruime meerderheid vindt dat de gemeente geen rekening houdt met hun wensen en oordeelt dat de gemeente te weinig doet op thema's die zij belangrijk vinden, zoals vrijetijdsvoorzieningen en veiligheid. Over het algemeen vinden de meeste jongeren hun gemeentebesturen onvoldoende responsief ten opzichte van hun wensen en behoeften'. Dit bleek uit een dissertatie, waarin zowel verslag wordt gedaan van een kwantitatief onderzoek onder 72 gemeenten, als van een kwalitatief onderzoek onder 9 gemeenten, waarbij

gesproken is met ambtenaren, wethouders, jongeren en anderen (Gilsing, 2005: 17). Jeugdbeleid over maar tegelijk zonder de jeugd, lijkt het wel. Grote delen van het jeugdbeleid blijken beperkt zichtbaar voor heel veel jongeren (2005: 21). De toegang tot beleid en beleidsvormers is daarentegen veel makkelijker voor instellingen in de jeugdzorg. Ook meer communicatie over landelijk beleid? Hier en daar is de communicatie nadrukkelijk voorzien, zoals bij besluitvorming over ruimtelijke projecten. Maar soms stagneert ook hier de communicatie (zie onder meer de Raad voor het openbaar bestuur, 2002).

Tegenwoordig wordt uitleggen en communiceren erg beklemtoond. Je hoort van ministers als L.J. Brinkhorst dat het kabinet Balkenende II het beleid niet genoeg uitlegt. Als er uitleg volgt, zal de bevolking het ook begrijpen en willen accepteren. Dat is een discutabele inschatting, want strijdig met het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Als de beleidsinhoud of uitvoerbaarheid van beleid voor kritiek vatbaar is, denk bijvoorbeeld aan de diagnose-behandelcombinaties (dbc's) in de gezondheidszorg, helpt uitleggen namelijk niet of niet voldoende. Wie het verkeerde komt uitleggen, zal falen en moet corrigeren. En in de ogen van vrij veel kiezers is er thans sprake van kritiek op onderdelen van de beleidsinhoud van het zittende kabinet. Daarom gaan bewindslieden repareren (hoewel ze dat nooit zo zeggen). Het SCP schrijft het in 'De sociale staat van Nederland': dalend vertrouwen is terug te voeren op zwak beleid (2005: 328).

Als het kabinet deze kwalificatie niet deelt, moet ze communiceren, maar dan toont het kabinet daarmee onmiddellijk ook geen vertrouwen te hebben in het oordeelsvermogen van de kiezers. Terwijl de kiezer, zoals na verkiezingen breed wordt gesteld, toch altijd gelijk had en heeft! Burgers hebben in afnemende mate vertrouwen in het openbaar bestuur, maar sommige bestuurders, waaronder leden van het kabinet Balkenende II, hebben ook weinig vertrouwen in burgers. Zo komen we in een spiraal, terwijl juist een les van de opkomst van Pim Fortuyn was om als bestuurders en politici meer te proberen de brug naar burgers te slaan.

We komen er niet omheen vast te stellen dat bijvoorbeeld een burgemeester vertrouwen behoort te hebben in het oordeelsvermogen van de eigen inwoners. Uiteraard word de burgemeester van Maastricht ook wel bevangen door twijfel als hij weer eens een actiegroep ontvangt die iets uitvergroot dat eigenlijk betrekkelijk klein is. Dan dringt het besef door dat de gemeenteraadsverkiezingen in aantocht zijn. Ook een burgemeester heeft zijn aanvechtingen en momenten van innerlijke strijd over de rationaliteit van (sommige) burgers. Het is een onvermijdelijkheid die de burgemeester moet proberen te lijf te gaan door mensen te stimuleren hem niet naar de mond te praten en door soms nader onderzoek te starten naar het (on)gelijk van een actiegroep. Groepsdenken, zoals aan ons uitgelegd door de Amerikaanse psycholoog Janis en de bestuurskundige 't Hart, moet worden voorkomen. Naar de mond praten leidt onder druk tot slechte besluitvorming.

3) Respecteer het collegiale, maar zet accenten

Er zijn meer valkuilen bij een pleidooi voor meer leiderschap. Een valkuil behelst dat het belang van het individu overschat wordt. Duidelijk is dat solisme niet zonder meer gedijt in een 'polderend' land. En de bestuurder moet zich niet opstellen als een pedante bovenmeester. Het bestuur is in ons land vooral collegiaal bestuur en daarom is een 'Alleingang' niet altijd goed. Nederland kent geen presidentieel stelsel. Het kan eens een keer gebeuren dat men soleert, maar pas op: in Nederland is leiderschap vaak verbindend leiderschap.

Deze imperatief om het collegiale te respecteren, maar zich ook te manifesteren, schept opnieuw een dilemma. De leider moet een koorddanser zijn tussen het ene uiterste, verbinden, en het andere uiterste, zijn gezicht laten zien. Wie louter verbindt, loopt het risico van onzichtbaarheid en krijgt al gauw het verwijt van passiviteit. Dat kan in deze tijden over het algemeen niet meer, want er is geen overzicht en de prioriteiten zijn onduidelijk. Iemand moet het boegbeeld zijn, dat zegt waar het heengaat met stad of land. Daar kun je dan later aan herinnerd worden, ja zeker. Maar besturen is in een 'risicomaatschappij' dan ook niets voor angsthazen.

4) Verbind door te dromen

Prioriteren, communiceren, responsief zijn, verbinden en de koers aangeven. Wat nog meer? Van een ons bekend Kamerlid is wel eens gezegd: 'hij had geen eigen ideeën maar op het goede moment integreerde hij wat anderen vonden'. Dat kon enkele decennia geleden nog, maar voor een bestuurder is dit tegenwoordig niet genoeg meer om uit te groeien tot leider. Een bestuurlijk leider zoals een burgemeester of premier moet natuurlijk de durf hebben om te dromen, moet ideeën hebben en zorgen dat nieuwe concepten tot hem komen. Let wel, hij hoeft ze niet allemaal zelf te bedenken, maar moet organiseren dat hij inspirerende ideeën krijgt aangevoerd.

Een droom is een inspirerend verhaal over een aspect van de toekomst of zijn beleid, dat in een conceptueel kader is gegoten. Een spraakmakend en aansprekend concept dat verschil maakt met de bestaande situatie en tevens (ver)bindend is in zijn werking, daar gaat het om (Jaspers & Outshoorn, 2002; Schön & Rein, 1994). Een leider zal dus een visie moeten hebben en een richting moeten aangeven. Dat is de essentie van besturen.

Wie een droom heeft, moet die communiceren. Ook in Nederland dienen leidinggevend anderen – burgers en medebestuurders - te begeistere door de juiste woorden en toon te kiezen. Bij nieuw leiderschap horen dus redevoeringen en debatten daarover. Een bestuurder behoort - als het even kan – zelfs 'tintelende' redes te houden. Een Castro-rede van drie uur is teveel gevraagd, maar iemand als

Tony Blair blijkt bij tijd en wijle in staat om een betrekkelijk korte, magistrale rede te houden, soms geheel of gedeeltelijk spontaan. Ook in het Britse parlement of in het Europees parlement. Uiteraard beschikt hij over capabele tekstschrijvers.

Vanzelfsprekend is ook hier weer sprake van een dilemma. Een koers uitzetten in een risicomaatschappij, waarbij je niet weet welke verrassing morgen op je afkomt, is niet gemakkelijk. Dan maar stilzitten en je niet verroeren? Wie geen droom formuleert, krijgt al snel het verwijt slechts op incidenten te reageren. En in incidenten is meestal geen lijn te herkennen. Of men krijgt het verwijt ten onder te gaan in de dagelijkse pragmatiek. De politicologisch en bestuurskundig georiënteerde econoom en Nobelprijswinnaar Herbert Simon waarschuwde al: 'Het strategische wordt makkelijk verdrongen door het operationele'. Zo is het. Het bedreigt ons allemaal. De echte dingen die ertoe doen, daar lopen we soms een hele tijd omheen, terwijl we ons wel bezig houden met wat bekend is, wat we al weten, wat makkelijk is, wat operationeel is. Een bestuurder moet op maandag niet beginnen met brieven openen - het operationele -, maar zich af vragen welke strategische zaken aandacht nodig hebben.

Zijn er nog mensen die uitzicht geven op een mogelijke toekomst? Ja, ook anderen dan Blair kunnen het. Bijvoorbeeld Daniël Cohn-Bendit, de vroegere leider van de mei-revolutie in Parijs, 1968. Hij is trouw gebleven aan het credo 'De verbeelding aan de macht'. Hij hield onlangs een bevlogen betoog over de Europese Grondwet, voor hem geen ingewikkeld keuzemenu waar je ja of nee tegen kon zeggen, maar een droom die je kon omarmen of afwijzen. Nederland is extreem onverschillig geworden, betoogde Cohn-Bendit. Hij staat niet alleen. 'I have a dream', scandeerde Martin Luther King eerder al. En mogen wij die droom ook hebben?, vroegen zijn miljoenen volgelingen. Dat vragen Nederlanders ook, van hun premier, van hun burgemeester.

Makkelijk is de grote 'visionaire greep' in de tegenwoordige tijd niet. Premier Ruud Lubbers en Wim Kok konden hun leiding geven zonder grote redevoeringen, zonder dromen over de toekomst, zonder visionaire blik. Het waren pragmatici. Ruud Lubbers beweerde ooit wel dat Nederland ongezond was en Wim Kok had het over ideologische veren die afgeschud moesten worden, maar daar bleef het nagenoeg bij. Pragmatiek overheerste. Beiden moesten branden blussen. En er was blijkbaar geen electorale noodzaak tot visieontwikkeling.

Maar, zoals zij hun premierschap konden invullen in hun tijd, zo kan het nu niet meer. Een Nederlandse premier staat voor het dilemma om te midden van de onzekerheden van de risicomaatschappij, vol met verrassingen, de durf te hebben scenario's te schetsen van een Nederland in een globaliserende wereld met het risico de onzekerheden nog te vergroten. Na de dood van Fortuyn en Van Gogh snakt het volk naar een richting. Een pregnant verhaal zou opluchten. Waar gaat de premier

met zijn kabinet heen? Het kabinet wordt nu gedomineerd door gesteggel over de begroting, een typisch Haags spel. Maar van begrotingsperikelen krijgen burgers geen goed gevoel, geen warm gevoel.

Of moet de premier een meeslepende beschouwing overlaten aan de koningin in haar jaarlijkse Kerstboodschap? Nee, een premier - wie het ook is - moet in deze tijd ook zelf zijn perspectief schetsen. Niet eens per jaar, maar meerdere keren. Hij moet richting geven, concepten ontwikkelen, en fascinerende redes houden, zeker ook buiten het parlement. Dat houden wij ons zelf ook voor. Een burgemeester van Maastricht moet laten zien wat voor hem telt, naar wat voor gemeente hij met de burgers, organisaties en medebestuurders heen wil.

5) Verval niet in prietpraat

Een droom, een verhaal en een visie gaan over werkelijke keuzes. Niet paljassenprietpraat ten beste geven. Maar kan dat nog, dromen? Is het niet de *Sachzwang* van de juristen, van de techniek, van het beleid uit het verleden, van het economisch haalbare dat de toekomst determineert? Hebben we nog wel keuzemogelijkheden?

Wie beweert dat er geen werkelijke keuzes meer mogelijk zijn en dat de wereld zijn vaste draai heeft gevonden waarbij het er nu alleen maar om gaat die wereld draaiende te houden met pragmatische oplossingen of crisismanagement in een risicomaatschappij, is een aartspessimist. 'New Orleans' laat zien dat er werkelijke keuzes te maken zijn. Wat kon gebeuren, is gebeurd terwijl het niet had hoeven. Willen we een échte samenleving, waar initiatief, trots en solidariteit heerst? Waar we trots zijn op het feit dat we werk hebben en dus in staat zijn om van ieder euro die we verdienen, 42 cent af te staan voor collectieve zaken, en dus voor de hulp aan minderbedeelden, de zwakkeren? Waar dijken worden gebouwd en rampenplannen geschreven? Waar, als Katrina of Wilma komt, iedereen een kans heeft om te vluchten? En waar de achterblijvers snel en efficiënt geholpen worden? Of kiezen we voor een samenleving waar boven de ingang een bordje hangt met het opschrift 'Ieder voor zich, God voor ons allen'. Waar een overheid slechts 12 procent belasting heft, omdat ze nog maar één taak heeft: Al Quaida van het lijf houden. Waar ieder individu zich verder alleen moet zien te redden; de bijbel in de linker hand, en het geweer in de rechter om zich de plundersaars en verkrachters van het lijf te schieten.

Er zijn nog keuzen mogelijk, ook in de risicomaatschappij, maar dan moet een bestuurder soms 'das Andere' durven te denken, zoals de Duitse filosofische gigant Jürgen Habermas ons geleerd heeft. Over de landsgrenzen heen kijken, helpt al een stuk. Dan moeten we ons losmaken van bestaande denkkaders of paradigma's en durven 'reframen', zoals de bestuurskundigen Donald Schön en Martin Rein ons leren.

6) *Negeer het maatschappelijk debat niet, maar organiseer het*

Natuurlijk zijn aan een ideologisch kader niet zo maar oplossingen te ontleen. Daarom moeten perspectieven ontwikkeld worden. En moeten confrontaties tussen perspectieven ('frames') plaatsvinden, om al debatterend tot een coalitie ('discours coalitie') te komen (Hajer, 1989). Dus tot een aanpak die perspectiefrijk is, die veelbelovend is. Schön & Rein (1994) noemen dat '*frame reflection*'. Dat is mogelijk over rechtshandhaving en gedogen, over de toekomst van het innovatiebeleid, over landbouwsubsidies, over een dna-bank, over biotechnologische experimenten, over de enorme politie-inzet bij voetbalwedstrijden, etc.

Zonder serieus debat kan het niet. Een ware leider laat zo'n debat organiseren. Hij zal het openen en afsluiten. Dat is wel wat anders dan vrijblijvend laten praten over 'Europa'. Maar als er overal sprake is van interactie en debat dan kan de leider toch niet de lijn uitzetten, zult u denken? Dat is gedeeltelijk zo. We willen u dat uitleggen.

We moeten beseffen dat er verschillende soorten beleidsproblemen zijn. Eenvoudige problemen zijn problemen waarover veel kennis bestaat en waarover politici en burgers het heel snel eens zijn. Denk aan een straatnamenplan. Bij eenvoudige vraagstukken is geen debat nodig en een burgemeester moet zich daar vooral ook niet mee bemoeien. Immers, hij pakt er juist de wezenlijke zaken uit omdat hij prioriteert. Straatnamenplannen en andere plannen zijn het werk van wethouders. Dat moet overigens niet onderschat worden.

Tegenover eenvoudige kwesties staan brandende kwesties ('wicked problems'). Dat zijn complexe vraagstukken als de aidsproblematiek of de bestrijding van voetbalvandalisme. De oorzaken van deze complexe vraagstukken zijn niet allemaal bekend. Er zijn veel partijen bij betrokken die van elkaar afhankelijk zijn. En er is ook niet één oplossing. Afhankelijk van de politieke cultuur verschillen de oplossingen. De Engelsen pakken het anders aan dan de Russen en die weer anders dan de Spanjaarden. Bovendien kan onderzoek na verloop van tijd een nieuw licht op zaken werpen waarna een andere richting wordt ingeslagen.

Waar de oplossing vermoedelijk tijdgebonden is alvorens nieuwe inzichten doorbreken, daar kan slechts na debat over deze brandende kwesties een deal ontstaan. Een burgemeester of premier moet dat proces bevorderen. Dan moet een burgemeester partijen bij elkaar brengen of een procesmanager aanwijzen (De Bruijn e.a., 2004; Van der Knaap e.a., 2004).

De burgemeester van Maastricht heeft hier nadrukkelijk zelf mee te maken gehad toen hij op zoek ging naar een oplossing voor de verstrekking van drugs. Er werd een nieuwe aanpak geformuleerd die niet spoorde met de Haagse (Donner) lijn. In geval van botsing van perspectief, is de burgemeester behoorlijk onthand. We zien hier dus weer een dilemma. Bij brandende kwesties is richting nodig, dus neigt een

bestuurder tot een standpunt. Maar daar staat tegenover dat juist in dit soort zaken de bestuurder niet als enige over doorzettingsmacht beschikt. Hij is met handen en voeten gebonden aan andere overheden en veelal ook aan non-profit of profit-organisaties. Zachtaardige bestuurders willen dit nog wel eens accepteren, maar meer ongeduldige types plegen onrustig te worden. Duidelijk is hoe dan ook, dat burgers niet zitten te wachten op een 'sur place' van een dansende ijsbeer die niet vooruit komt. Ze willen daden zien.

Dit is een van de grootste problemen voor het nieuwe leiderschap. Wachten op een goed moment en steun zoeken, is het beste wat de theorie over agendavorming ons hier aanraadt, maar dat is wel frustrerend als je rekening wilt houden met maatschappelijke druk. We moeten daarom leren hoe de bestuurlijke drukte rond interbestuurlijk complexe dossiers productief om te vormen. Een opgave waarbij de rijksoverheid gemeentebesturen kan helpen. De bestuurskunde ook? Ze heeft procesmanagement als middel in de aanbieding.

7) Wees consequent

De ware leider doet zeker niet alles alleen, maar organiseert mensen om zich heen die dossiers uitpluizen en opbouwen. Deze zijn op zoek naar uitdagingen, naar oplossingen die niet werken en naar een koers die wel veelbelovend kan worden. Komt er een voorkeur uitrollen, dan wordt die bij voorkeur fris gepresenteerd. Ware leiders hebben natuurlijk tekstschrijvers om zich heen, of ruimer: meedenkers en tegensprekers.

De leiders die zich voorstaan op richtinggevende kwaliteit, handelen echter niet altijd consequent. Daarmee vallen ze onmiddellijk door de mand. In de huidige tijd werken de oude maskerades van politieke zwakte niet goed meer, omdat media snel met feiten komen. De ware leider ontkent de feiten niet, maar bespreekt ze openlijk. Gouverneur Schwarzenegger gaf persoonlijk falen - een intimiderende omgang met bepaalde vrouwen - direct toe en bood zijn excuses aan. Daardoor kon er niet eens een hype ontstaan en demonteerde hij een kwestie reeds voor die goed en wel in de publiciteit kwam.

Ander voorbeeld. Zou het niet eerlijker geweest zijn als Bush na Katrina onverwijld een televisietoespraak had gehouden, waarin hij uitlegde waarom hij niet naar New Orleans zou gaan? We citeren die denkbeeldige toespraak. 'Ik heb gekozen voor de afschaffing van solidariteit, en u heeft mij in die keuze gevolgd. Dan moet u nu niet gaan zeuren om hulp. U moet niet vragen waar de overheid is gebleven. Er is geen overheid meer'. George Bush ging echter twijfelen, wachtte nog even, ging toen toch, maar naar het verkeerde huis, en stuurde vervolgens zijn koddige, maar oude en ietwat verwarde moeder naar het rampgebied. George Bush viel van zijn troon.

8) Schenk genade

Een leider is volgens onze 'geboden' in staat om een gevoel dat kiemt, tot volle wasdom te brengen. Mensen die in eerste instantie niet tot zijn beweging behoren, sluiten zich aan. Omdat de leider een bevlogen verhaal heeft, dat inspireert en motiveert. Maar ook omdat de ware leider - wat katholieken noemen - genade kan schenken. Sceptici of zelfs vijanden worden uitgenodigd om zich te warmen onder de brede mantel der liefde die de leider uitnodigend openzwaait. Ghandi en Mandela deden dat, maar ook minder pregnante vredesduiven als Reagan of Saakasjvili.

De mantel der liefde zwaait niet vanzelfsprekend open voor alle zondaars. Een leider komt er niet omheen om moreel leiderschap te tonen. Een leider geeft aan welke waarden en normen in het leven van belang zijn om nageleefd te worden. Daarmee draagt hij bij aan zingeving in het leven zonder een religieus leider te zijn. Zeggen dat je je inspant voor werk voor allochtonen is niet slechts iets om de economie te laten groeien, dat is een bijna banaal argument. Nee, werk proberen te scheppen is bijdragen aan de zingeving van het leven van mensen op deze aarde. Mensen die betaald werk hebben, vrijwilligerswerk verrichten of sporten, en daardoor volop onderdeel zijn van sociale netwerken, zitten namelijk beter in hun vel dan zij die de dagen in ledigheid slijten. Hoe meer sociaal kapitaal mensen bezitten, hoe positiever ook hun beeld van de overheid (Putnam, 1993; 2000).

Het is ons niet ontgaan dat in het post-moderne denken vraagtekens worden gezet bij moreel leiderschap in de geest van, om het plat te zeggen: 'alles moet kunnen'. Maar daar kunnen wij ons niet bij neerleggen. Moreel leiderschap reikt, dat zult u begrijpen, overigens veel verder dan de persoonlijke integriteit van een bestuurder. Leiderschap betekent altijd '*management of values*'. Neutraal leiderschap bestaat niet. Wie geen moreel leiderschap wenst te aanvaarden en waarden-neutraal wil optreden, begrijpt bestuurlijk leiderschap niet, en moet wegblijven uit het openbaar bestuur. U begrijpt uiteraard dat we niet van alle bestuurders christen-democraten of christenen wensen te maken. Zo moet deze opmerking niet verstaan worden. Wie bestuurt, moet zich wel volledig aan de wetten van de wetgever van dit land houden en de geest daarachter.

9) Herken de voortekenen van maatschappelijke verandering

Wie als leider de toekomst wil dromen, kan niet volstaan met het bestaande beleid uit te leggen. Het is een misverstand om te denken dat het vertrouwen in het kabinet Balkenende groter zou zijn als slechts het beleid beter zou worden uitgelegd. Elk kabinet en elk gemeentebestuur moet proberen zicht te krijgen op het latente, op de maatschappelijke, technologische en bestuurlijke onderstroom, op wat nog niet manifest is, op wat eraan zit te komen. Bestuur is immers de problemen van morgen oplossen en niet slechts die van eergisteren.

Bestuurders zijn in de risicomaatschappij soms te laat. Waarom is er niets gebeurd met de eerste Marokkaanse jongetjes die hun Nikes inruilden voor geborduurde pantoffels? Die hun baard lieten staan en een jurk aantrokken? Toen was het nog een zwak signaal, een voorteken van een maatschappelijke verandering, namelijk het zoeken naar identiteit in bepaalde allochtone kringen, nu is de herrie oorverdovend. Hetzelfde geldt voor de cokesnuivende jongeren uit Urk en Volendam van enkele jaren geleden. Nu zitten – als we de kranten mogen geloven – veel meer burgers voorovergebogen boven een spiegeltje. En het geldt ook voor Antilliaanse jongeren die zich misdragen in oudere stadswijken.

Wij vragen ons af of de agendering van items in de politiek alleen of voornamelijk moet komen van mensen die onder de Haagse kaasstolp verkeren. Ze reageren immers niet zelden te traag op verschuivende werkelijkheden. We raden de ambtelijke en bestuurlijke top daarom aan om zelf ‘boorputten’ te slaan in de onderstroom van de samenleving. Treed buiten de bestaande beleidsparadigma’s om afwijkende zaken die als zwakke signalen met moeite kunnen worden waargenomen toch te signaleren, ook al passen ze niet goed in het bestaande denken. Zeg niet dat alles toch wel overwaait. Probeer deze zwakke signalen te signaleren en te begrijpen en ga vervolgens handelingsperspectieven formuleren. We komen daar verderop nog uitgebreid op terug.

Menig bestuurder in de risicomaatschappij wacht teveel af. Dan is slechts crisismanagement mogelijk. Denk aan het crisismanagement toen de vuurwerkcramp uitbrak, de varkenspest, de gekkekoeienziekte, de dijkdoorbraak in Wilnis. Met als gevolg hoge responsekosten. Denk ook aan de overstroming van New Orleans. Het herstel kost een veelvoud van wat het daar gekost had om betere en hogere dijken te maken. Wil je niet steeds achter de feiten aanlopen, dan moet je zo vroeg waarnemen dat je de feiten als het ware vóór bent. Doe dus aan detectie van de onderstroom in de samenleving. Ruim in het beleid ook een plek in voor wat afwijkt, en niet alleen voor wat er toch al in past. Dat noemen we ‘management van strategische verrassingen’.

Want dat kenmerkt het ware leiderschap: met oplossingen komen vóór problemen ontstaan, en niet wachten tot ze zijn ontstaan. Want dan holt de leider hijgend achter de werkelijkheid aan.

Het verschijnsel dat oorspronkelijk nog zwakke signalen systematisch worden genegeerd, is wat ons betreft het hoofdthema van Geert Mak’s boek ‘In Europa’. De logica waarmee kleine gebeurtenissen samenklonteren tot telkens nieuwe explosieve mengsels, is knap door Mak bloot gelegd. En de reactie was vaak te laat met destructieve oorlogen tot gevolg.

Neen, dat is niet te makkelijk geredeneerd vanuit de cockpit van het heden. Ook wie midden in het heden staat, kan de (zwakke) signalen als voortekenen zien en kan organiseren dat anderen er met hem of haar naar kijken. Een individueel bestuurder kan niet alles tegelijk, én de bovenstroom zien, én de onderstroom. Dat is teveel gevraagd. Maar hij kan er wel alert op zijn. We vinden in het boek over leiderschap van de voormalige burgemeester van New York, Giuliani, wel aanwijzingen dat hij daar oog voor had. Dat maakte indruk.

Sterker nog: we kunnen niet alleen het signaal proberen te herkennen, maar ook de afloop proberen te voorspellen. De hoge olieprijs is een indicatie voor een nieuw energietijdperk. Ali B. voor een vredelievende moslimbeweging. Het cannabisgebruik aan het Britse Hof voor een volledige regulering van softdrugs. Het 'nee' tegen de Europese Grondwet is een signaal voor een groeiend wantrouwen in overheden, de enorme offerbereidheid na de tsunami en de wereldwijde schaamte na Katrina voor de behoefte aan een sterke, solidaire samenleving. Nawijn, Wilders en Peter R. de Vries zijn de eerste zwakke signalen, voortekenen dus, voor een nieuwe Pim Fortuyn.

Maar we doen er niets mee. Een leider hoort het probleem te herkennen. Hij geeft het een naam en een gezicht. En hij hoort een handelingsperspectief te schetsen. Hij laat het niet smoren in ambtelijke ontkenningdrift ('alternatieve gedachten zijn er altijd') of politieke gemakzucht ('het waait wel over.'). Hij durft niet alleen buiten zijn eigen denkkaders, maar ook buiten die van anderen - de politieke correctheid - te treden.

10) Luister niet (teveel)

Het herkennen van een signaal, het verwoorden daarvan in een eigen verhaal en ernaar handelen, gaan verder dan het luisteren naar burgers en het hen vervolgens naar de zin proberen te maken. Burgemeester Geert Dales uit Leeuwarden zei eens in een lezing over de ideale bestuurder: 'Huisartsen en raadsleden moeten luisteren. Een bestuurder moet sturen'. Dat is misschien wat te sterk gesteld. Want we stelden immers dat rond brandende kwesties wel degelijk conversatie nodig is. Kan een leider nog wel met een eigen standpunt komen?

Paus Johannes Paulus II was een groot leider. Hij hield geen referenda. Deed niet aan interactieve beleidsvorming. Hield geen inspraakavonden. De herder luisterde niet naar zijn promiscue kudde. Hij gaf geen gehoor aan de roep om preservatieven. Hij signaleerde daarentegen een veel dieper liggende behoefte, namelijk aan een boodschap van vrede, liefde en verdraagzaamheid. Een verhaal over hoop in een tijdperk van verhardend individualisme en narcisme. De paus verwierf met dat verhaal, zijn eigen verhaal, zijn eigen authentieke boodschap, een enorm draagvlak en vertrouwen. Hij heeft een beweging veroorzaakt, met name onder jongeren.

11) Bied een uitweg

En die condooms, ach die kwamen of komen er wel. En als ze niet komen, in het door aids zwaar getroffen Afrika bijvoorbeeld, is het een gotspe om daar de paus de schuld van te geven. De mens is zeer wel in staat om zijn eigen private keuzen te maken. Maar hij heeft een leider nodig die de verbanden legt, die een verhaal vertelt, een droom verwoordt, die signalen herkent en die een uitweg biedt voor de (grotere) vraagstukken waar het individu tekort schiet.

De vrede in het Midden-Oosten is onafwendbaar, die zal er zijn, ooit. Maar zoals de Israeli's en Palestijnen nu bezig zijn, komt die er nooit. De Gazastrook inleveren in de hoop er respect voor terug te krijgen, is koehandel. Het levert dezelfde frustratie op als bij de automobilist die met piepende remmen voor het zebrapad tot stilstand komt, en geen vriendelijke knik van de voetganger krijgt, maar een opgestoken middelvinger. Het komt mij toe, denkt de voetganger, net als de Palestijnen die provocerend de Gazastrook intrekken, terwijl de laatste tranen van de kolonisten nog moeten opdrogen.

Hier wordt een leider gemist die deze dolende volkeren de weg naar vrede wijst. Een leider moet opstaan met een verhaál, met een droom, met een 'escape' uit de patstelling. Iemand die uitlegt dat deze generatie niet over vrede kan onderhandelen, omdat iedereen een gesneuvelde zoon, dochter, moeder of vader heeft. De haat is te groot. Alleen de volgende generaties Israeli's en Palestijnen kunnen duurzaam vrede sluiten. Maar dan hebben wij, nu, hier, vandaag, de plicht om de volgende generatie te vrijwaren van dode familieleden. En daarom moeten wij, nu, hier, vandaag de wapens neerleggen. Niet omdat *wij* liefde voelen, maar om het onze kinderen te kunnen laten voelen.

Er is niet alleen gebrek aan leiderschap; er is ook een enorme behoefte aan leiderschap. Dat is met name urgent nu het West-Europese sociale model, na een halve eeuw als succesformule te hebben gefungeerd, in de eindfase is beland. En nu dringend omgevormd moet worden tot een systeem dat beter past in een ongekend geglobaliseerde economie.

De keuze die voorligt, is: proberen we het model te redden, of leveren we ons over aan de dolgedraaide vrijmarkteconomie van de Chinezen, Amerikanen of Britten? Leiderschap is nodig om een nieuw evenwicht te vinden. Evenwicht door tegenwicht. Want om de Europese waarden van solidariteit en sociale samenhang te wapenen tegen radicaal kapitalisme, moet Europa niet de blinde concurrentie willen aangaan met de Verenigde Staten, China of India. Europa zou moeten opteren voor een eigen weg, een eigen rol in een sterk geglobaliseerde en gespecialiseerde economie. Door te kiezen voor een leidende positie op het gebied van bijvoorbeeld creatieve industrie en nieuwe energie. Maar ook zou Europa leidend moeten durven zijn op het gebied van maatschappelijke zorg, aandacht voor het milieu en de zorg voor de zwakkeren.

Die keuze zal overigens ook de verhouding tussen de overheid, markt en burgers niet onberoerd laten. Het is naar onze overtuiging een aperte misvatting dat burgers zitten te wachten op een 'multiple choice'-samenleving, waarin ze zelf hun kinderopvang, oude dag, onderwijs, ziekenzorg en energievoorziening regelen. Zo'n samenleving zal de verhouding tussen burger en staat alleen maar verder doen verkillen. Het nemen van eigen verantwoordelijkheid is voor menig burger alleen mogelijk als een krachtige overheid de basisvoorzieningen op orde heeft, zoals onderwijs, gezondheidszorg, nutsvoorzieningen en pensioen. Een sterke overheid zal niet alleen solidariteit organiseren waar dat nodig is, maar ook tijd en ruimte scheppen voor eigen verantwoordelijkheid, zelfontplooiing en vrijwillige inzet.

Dan hoeven we onze verzorgingsstaat niet op te offeren, sterker nog, die is een *conditio sine qua non* voor de ultieme beschaving die Europa moet onderscheiden van de rest. Dat verhaal moet dan wél verteld worden. Bij gebrek aan leiderschap wordt die keuze voor een nieuw Europa niet gemaakt. We gaan dolen en dolenden zien geen hand meer voor ogen. Ze trappen op de rem, uit angst een misstap te maken. Het is geen toeval dat de Duitsers niet konden kiezen tussen Angela (Merkel) en Gerhard (Schröder), omdat beide leiders in de verkiezingscampagne zélf geen duidelijke keuzen maakten.

Bij gebrek aan leiderschap leidt angst tot verkramping. Maar het kan ook anders. Winston Churchill bewees tijdens de Blitz van 1940 dat gillende angst ook in ongebreidelde energie omgezet kan worden. Terwijl per dag duizenden mensen stierven onder Duitse bommen, gingen in de schuilkelders die Churchill bezocht de duimen omhoog. 'We overleven het wel! Pak die Duitsers terug!' Na afloop van ieder bombardement werd het stof uit de tweedpakken geklopt en een kopje thee gedronken om de zaken nog eens na te bespreken.

Dus, de verbeelding aan de macht. Een voorbeeld van een bestuurder die hier recent enige sporen heeft verdiend is de Britse premier Tony Blair. We denken aan de weergaloze speech die hij hield voor de leden van het Europees parlement. Een bestuurder dient verbale kracht wel te laten volgen door handelen dat hiermee in overeenstemming is. Dat is Blair voor de voeten geworpen na zijn (passieve) voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2005.

12) En organiseer de oplossing

Een leider wordt geacht te besturen door signalen te herkennen, een verhaal te houden, niet in prietpraat te vervallen en een uitweg te bieden. Hij zal niet alleen voldoende mensen om zich heen moeten verzamelen die het eens zijn met de uitweg die hij biedt, hij moet de beleidsuitvoering mee organiseren. Doet hij dat niet, dan komt het niet af. Want 'the proof of the pudding is in the eating'. Daarmee wordt de vinger gelegd op wellicht het grootste dilemma voor de leider. Deze zal namelijk de

juiste balans moeten zien te vinden tussen bevlogen solisme en een solide verankering in de organisatie. Een bestuurder met verbeeldingskracht kan alleen weinig uitrichten. Veel van wat een overheidsorganisatie doet ligt in de handen van professionals die het werk doen, zoals contactambtenaren, politiemensen, verplegers en verpleegsters, onderwijzers, artsen. Hun gevoel, hun inzet, hun energie, hun denkkraft, hun teamwork is buitengewoon waardevol, zoals Van der Lans in het boek 'Koning burger' (2005) overtuigend aangeeft. Een leider moet daar bij aansluiten, wetende dat top down sturing voor veel zaken niet zonder meer effectief is.

De bestuurder als koorddanser

Een bestuurder die probeert te voldoen aan al deze 'geboden' moet een koorddanser op meerdere koorden zijn. Elk van die koorden is tussen uiterste punten gespannen, die zijn te beschouwen als concurrerende waarden. Een bestuurder moet op zijn eigen manier een balans zoeken tussen 'competing values' (Nelissen & De Goede, 2003). Daarbij moet een bestuurder niet doorslaan. Een bestuurder die zich manifesteert met een richtinggevend verhaal en daarvoor applaus krijgt, moet niet vanuit gegroeid zelfvertrouwen in euforie vervallen en zich gaan overschreeuwen. Er is ook geen enkele behoefte aan zonnekoninggedrag van bestuurders met een groot ego. Dat is echter wel een bedreiging voor een bestuurder die enkele keren succes had. Dosering is gevraagd, evenwicht houden.

Wie kwesties aan de orde stelt, moet er ook oog voor hebben dat op zijn of haar gedrag als bestuurder, ook in de privésfeer, extra gelet wordt. Dat is niet steeds makkelijk. 'Alles wat je doet is onderwerp van discussie of roddel', zegt Guusje ter Horst, burgemeester van Nijmegen. Het burgemeesterschap blijkt een eenzamer beroep geworden. 'Ik wist dat niet', zegt de Nijmeegse burgemeester. En verder: 'Het is echt een rare baan. Iedereen roept dat het zo leuk en bijzonder is, maar je hebt formeel weinig te zeggen'. Leiderschap moet er zijn, maar is begrensd.

Na deze schets van geboden voor succesvol publiek leiderschap, stellen wij ons de vraag: waarom zijn onze leiders zo ver verwijderd geraakt van die geboden?

5 De Haagse grijswasmachine, of: wat 'Den Haag' met leiderschap doet

Nadat Ruud Lubbers zijn 'No nonsense beleid' proclameerde en Wim Kok zijn ideologische veren afschudde, begon het leiderschap zijn kracht te verliezen. Politiek werd pragmatiek, schraalhans keukenmeester, en het verhaal waar de kabinetsleider mee kwam, bestond nog maar uit drie woorden: werk, werk, werk. Werken verschaft zin aan het bestaan. Maar als er geen ideologie meer is, is er alleen nog maar machinerie. De kengetallen regeren, niet de droom, en de ambtenaren krijgen – tegen wil en dank – de macht in handen gedrukt. En zo kan het gebeuren dat terwijl Darfur hongert, het vaderland debatteert over losliggende materialen op de achterbank van

de auto. Niet dat de bestuurder – minister Peijs – dat debat wilde, ze wist er zelfs niets van! Het item kwam gewoon, haast willekeurig, tevoorschijn uit het ambtelijk moeras, als een kwijtgeraakte vulpen die jaren later plotseling opduikt in een vergeten bureaula. Schijnbaar willekeurig, want onder de Haagse kaasstolp spelen zich manifeste mechanismen af, die echter alleen door insiders begrepen worden. Bram Peper (2002) noemt dit het proces van ‘organisatorische involutie’. Naar binnen toe vindt een steeds verdergaand proces van verfijning plaats, maar het zicht op de structuur van verantwoordelijkheden en de besluitvorming over hoofdzaken is verduisterd.

Volksvertegenwoordigers die met frisse moed en grootse idealen het Kamergebouw betreden, zien zichzelf, tot hun grote verbijstering, jaren later doodvermoeid en aangeslagen terug op Talpa, verdoofd Kamervragen stellend over het opstappen van de Raad van Commissarissen van woningcorporatie Huis en Erf te Schijndel, of het verdwijnen van het postagentschap in de Tarthorst in Wageningen. Ze zien hoe ijverige ambtenaren grondig onderzoek doen en hoe de minister van Economische Zaken al na vier weken met een antwoord komt: ‘Naar aanleiding van uw vraag heb ik informatie ingewonnen bij TPG Post. Daaruit is naar voren gekomen dat het postagentschap in de wijk Tarthorst in Wageningen niet is verdwenen, maar omgezet in een TPG Post Servicepunt.’

De Haagse politieke machine wast alles op negentig graden, met bleekmiddel. Wat er kleurrijk in gaat, komt er grijs uit. Wie herinnert zich niet de triomf waarmee Hans van Mierlo in een pimpelpaarse auto het Binnenhof opreed, als een bonte carnavalsprins die op de zaterdag voor Aswoensdag de stadssleutels kwam opeisen? Wat waren de verwachtingen gespannen. En hoe grijs en gebukt sloot Ad Melkert, de laatste der paarse Mohikanen, jaren later beschaamd de deur om er stiekempjes vandoor te piepen naar zijn politieke ballingsoord. Het overkwam niet alleen Kok en Melkert, maar voor hen ook Lubbers en straks ongetwijfeld Jan Peter Balkenende. Zolang niemand de macht terug pakt van de wasmachine, is grijs de enige kleur.

De wastobbe van de Haagse politiek werd sinds de laatste bevlogen leiders – Van Agt, Wiegel en Den Uyl - langzaam opgestookt richting 90 graden. Femke Halsema verzuchtte onlangs: ‘Ik bewaar de laatste tijd meer distantie tot de Haagse politiek. Dat komt mijn optimisme ten goede’. Wie twaalf jaar in de Tweede Kamer zitting had, herkent dat.

6 Geen verhaal meer, onvoldoende leiderschap

Een systeem waarin de agenda van de partijleiding meer bepalend is dan de aandacht voor werkelijke maatschappelijke problemen, en waarin het mondige individuele Kamerlid zich bijna altijd moet gedragen volgens de fractiediscipline, leidt tot autisme en vervreemding. Er is geen mens meer met een verhaal, de

machine neemt het over en die laat geen ruimte. Met als gevolg een amorf geheel van convenanten, gedoogafspraken, gedragscodes, bestuursovereenkomsten en inspanningsverplichtingen die in de plaats zijn getreden van echte keuzen. Het gebrek aan leiderschap uit zich dan pijnlijk in een gebrek aan richting, ruimte, rekenschap en resultaat. Men houdt zich niet aan de genoemde twaalf geboden.

Op diverse terreinen blijven resultaten achterwege, althans resultaten waar de samenleving om vraagt. De bundel 'Beroepszeer' getuigt daarvan (Van den Brink e.a., 2005; zie ook Verbrugge, 2004). Er wordt geen rekenschap afgelegd, maar *af*rekenschap. De resultaten die worden geboekt moeten meetbaar zijn, logisch, want wie niet vertrouwt, eist bewijzen. En dat leidt tot een overvloed aan adviseurs die dekking moeten bieden, en een immense bureaucratie waarin alle goede bedoelingen, bevlogenheid, durf en enthousiasme imploderen. De directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Paul Schabel, zei eens: 'Ik ben me de hele dag aan het verantwoorden voor zaken waar ik inmiddels niet meer aan toe kom'. Wij hebben onszelf krakend en piepend nagenoeg tot stilstand georganiseerd.

7 Ruimte voor leiderschap

Na een lange grijze tijd stonden er aan het begin van dit millennium twee beloftes op: de flamboyante Pim Fortuyn en zijn redelijk alternatief: Jan-Peter Balkenende. Beiden hadden een bevlogen verhaal, de samenleving snakte naar hen, en de verkiezingsstrijd van 2002 ging dan ook feitelijk alleen maar tussen deze twee. De rest had zichzelf gemarginaliseerd. We weten hoe het met hen afliep. Fortuyn werd vermoord en Balkenende grijs gewassen.

Het wordt onze premier anno 2006 kwalijk genomen dat hij nog niet het bevlogen leiderschap toont, dat hij ons beloofde. Voor een deel ligt dat aan presentatie. Maar niet alleen daaraan. Er zal ruimte moeten ontstaan om leiderschap een kans te geven, dus ook om het verhaal te formuleren. Een premier moet de ruimte krijgen van de ministerraad om zich los te maken van het traditionele kader van (slechts) eerste onder zijn gelijken. Dat is een uitdaging voor 'de' politiek, wil ze voorkomen dat haar Huis van Thorbecke wordt opgeblazen door geweldenaars als Pim Fortuyn.

8 Bestuurlijke en politieke drukte

Waar het te druk is, is geen ruimte. Aan de ene kant zien we de bestuurlijke drukte. Gemeenten met tientallen raadsleden, wethouders, burgemeesters, duizenden ambtenaren, provincies met nog eens honderden statenleden, gedeputeerden, gouverneurs, waterschappen, ministeries, Eerste en Tweede Kamers, allemaal mensen die iets te doen moeten hebben, die beleid op beleid stapelen, die zich moeten profileren, die herkozen moeten worden, die onderling baantjes verdelen, die van elkaar afhankelijk zijn en elkaar nakeuvelen en steunen, uit lijfsbehoud. En die

als de dood voor verandering zijn en de 'boel bij elkaar houden'. Maar welke boel? Een janboel is het van samenklittende druktemakers. Het is er te druk voor een leider. 'Koude drukte', schampert de burger, die de kluwen aanschouwt en schouderophalend zijn cynische wandeling voortzet. Drukke om niks, letterlijk, om niks. In ieder geval niks waar die burger behoefte aan heeft.

Aan de andere kant zien we de politieke drukte. Twaalf politieke partijen proberen in de Tweede Kamer hopeloos hun bijna irrelevant geworden verschillen manifest te maken (Steur e.a., 2005). We noemen ze dan ook niet meer partijen, maar fracties, en dat zijn het ook: fracties, splinters van echte politieke bewegingen, met een fractie van inzicht in wat zich buiten de kaasstolp afspeelt.

In ons politieke bestel – waar de groep-Nawijn bestaat uit de heer Nawijn, en de groep-Wilders uit louter Wilders – moeten met man en macht de grenzen tussen al die groepen en groepjes bewaakt worden. Alleen keiharde fractiediscipline kan nog voorkomen dat een volksvertegenwoordiger – ja, zo heet het echt nog – een oprecht standpunt inneemt dat wel eens plotseling hetzelfde zou kunnen zijn als van de buurfractie.

De functies van politieke partijen eroderen. De media hebben de agendering van maatschappelijke en bestuurlijke thema's grotendeels overgenomen. Het bestuur organiseert zelf de communicatie met burgers en - zoals dat heet - doelgroepen van beleid. Daarop is gereageerd met pleidooien om de politieke partijen te revitaliseren (Raad voor het openbaar bestuur, 2005). Zo zou men een partij kunnen uitbouwen tot een idee- en debatpartij waarin nieuwe suggesties en concepten opborrelen en op een slimme manier besproken en verder uitgewerkt of afgevoerd worden. Zo'n partij zou van binnenuit handreikingen kunnen doen aan politici, naast het werk van de wetenschappelijke instituten. Er is ook gepleit voor het concept van de campagnepartij, een idee van oud-PvdA-voorzitter Felix Rottenberg, maar dan legt men zich eigenlijk neer bij de erosie van partijfuncties in de 'toeschouwersdemocratie' (Manin, 1997).

9 Herstel van partijfuncties?

Waar politieke partijen zo beperkt worden, blijft van de democratie op den duur niet veel meer over. Hoe staat het met het herstel van bepaalde partijfuncties? Dat blijkt heel moeizaam te gaan.

Er is geen tot weinig ruimte voor daadwerkelijk debat binnen politieke partijen, omdat veel Haagse toppolitici denken zelf wel te kunnen formuleren wat nuttig is voor het land, zo bleek ons uit gesprekken met parlementariërs. Toppolitici lijken niet erg te geloven in de mogelijkheid om verschil te maken op inhoud door op een slimme manier debatten te organiseren. Van het ideeëngenererend vermogen van de

eigen politieke partij hebben ze doorgaans geen hoge pet op. En als er eens een idee wordt gelanceerd, wordt dit binnen enkele uren van tafel geveegd als ondoordacht, onuitgewerkt, prematuur, naïef. Over tal van thema's uit de risicomaatschappij hoor je politici echter niet, want daaraan durft men zijn vingers niet te branden.

Van wisselwerking met het volk of met delen daarvan is ook, met uitzondering van enkele partijen, maar zeer beperkt sprake. Partijen doen niet veel aan de organisatie van internetdebatten. En van serieuze ex ante evaluatie van grote systeemwijzigingen in zorg of onderwijs wordt weinig werk gemaakt. 'Politici zijn angstiger en onnatuurlijker geworden', aldus burgemeester Guusje ter Horst van Nijmegen (*de Volkskrant*, 22-10-2005). Veel hebben ze nog niet geleerd van de Fortuyn-revolte.

Echte discussies worden ontlopen. Een voorbeeld uit het CDA. Bij het verschijnen van het boek van oud-fractie leider Bert de Vries, verviel deze partij in tobberige bespiegelingen over nestbevuiling. Blijdschap was hier op zijn plaats geweest, want een vitale partij, en dat wil het CDA zijn, geeft ruimte aan persoonlijke meningen. Maar neen, de boel is volledig dichtgespijkerd en dat moet zo blijven. Het kabinet doet het goed. En aan het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau over vertrouwen hebben we nu geen boodschap.

Politieke programma's zijn geen beginselverklaringen, maar notariële aktes geworden waar van A tot Z nauwkeurig is vastgelegd hoe de leden dienen te denken. Het schrijven van een partijprogramma is niet een kans om maatschappelijke vraagstukken op te pakken en te analyseren, maar smoort juist het debat.

De burgemeester van Maastricht heeft zelf de gevolgen mogen ondervinden van het 'Haagse' eenheidsdenken toen hij zijn drugsstandpunt herzag. Vanuit de Haagse kaasstolp – als Kamerlid - voerde hij de CDA-gedragregel uit die schande riep over alles wat naar cannabis of coke smaakte. Eenmaal burgemeester van een middelgrote grensplaats zag hij de hypocrisie van dat beleid. Cannabisgebruik is niet te stoppen – landen die het ferm bestrijden hebben hogere gebruikscijfers dan wij – en de 'the war on drugs' leidt enkel en alleen tot het spekken van de beurzen van de Al Capones van deze tijd.

Politici die écht weten wat er in de samenleving speelt, waaronder de lokale CDA-raadsleden en –wethouders, steunden de burgemeester in de oprechte ommezwaai. Maar in Den Haag brak enige paniek uit. Het landelijk CDA stuurde de ene na de andere bemiddelaar – alsof de burgemeester een trein had gekaapt – naar Maastricht om hem van standpunt te doen veranderen.

De verstikkende werking van de eigen partijdiscipline wordt versterkt door de noodzaak van coalitievorming. Regeerakkoorden slaan de laatste restjes persoonlijkheid uit onze volksvertegenwoordigers. Politici die aanvankelijk duidelijk verkondigen dat ze voor regulering van softdrugs zijn, worden onder druk van het regeerakkoord gedwongen luidruchtig het tegendeel te beweren. Ze moeten zichzelf verloochenen.

Bovendien leidt de consensuspolitiek tot een systeem waarvan volstrekt onvoorspelbaar is wat er uit komt. In 1977 werd er massaal op Den Uyl gestemd, en we kregen premier Van Agt. Maar ook lokaal maken we ons er schuldig aan. In een bekentenis met als veelzeggende kop 'Precies de reden waarom ik niet meer stem', Van Dinther (*de Volkskrant*, 18-01-05): 'We hebben een aperte voorkeur voor brede colleges waarin GroenLinks en de VVD probleemloos naast elkaar kunnen zitten. De een slikt een parkeergarage, de ander committeert zich aan een groenplan. Hoezo kiezen? Voor wie? Voor wat?'

10 Slot

De kiezer wil kiezen tussen verschillende verhalen, idealen, richtingen, prioriteiten, personen, stijlen. Die wil linksaf, die rechtsaf of rechtdoor met dit land, en niet ongevraagd opgezadeld worden met nieuwe verzekeringsstelsels in de gezondheidszorg (waar niemand om heeft gevraagd en waarbij de verantwoordelijkheid straks zoek is) of met dikke folders van zijn vertrouwde nutsbedrijf dat plotseling wordt geliberaliseerd en de naar rust snakkende burger (die hier evenmin om heeft gevraagd) dwingt om zich bezig te gaan houden met de keuze uit concurrerende elektriciteitsbedrijven (Hurenkamp & Kremer, 2005).

Kiezen tussen politieke partijen is thans moeilijk. In de woorden van een minister van staat: 'Als je de partijnaam van een programma haalt, is het zelfs voor insiders niet eenvoudig om te zien van welke partij een verkiezingsprogramma is'. De strijd gaat steeds meer tussen personen in een democratie die steeds meer wegheeft van een toeschouwersdemocratie (immers, het debat in de partijen wordt niet wezenlijk geactiveerd). De kiezer moet dan kiezen tussen mensen aan wie hij de sleutels van het land toevertrouwt, tussen leiders. En omdat het bestel nauwelijks ruimte biedt voor persoonlijke profilering, voor eigen verwoording van wat ooit idealen waren, en voor persoonlijk leiderschap, lijkt er alleen een kans voor mensen die van buiten het bestel komen (Fortuyn) of die zichzelf er buiten plaatsen (Wilders).

Toch moet er voor een misverstand gewaarschuwd worden. We pleiten hier voor meer leiderschap van bestuurders en politici (volgens de twaalf geboden), maar dat betekent beslist niet dat we inhoudelijke politieke strijd willen uitbannen. Politieke profilering moet niet verworden tot vorm, tot schmink, tot de juiste lach. De ware

aard van politiek is strijd tussen verschillende visies op de publieke zaak, over de wenselijke ontwikkeling van samenleving en bestuur.

Literatuur

- Ankersmit, F. & H. te Velde (eds), *Trust: cement of democracy?*, Peeters, Leuven, 2005.
- Ansoff, H.I., Managing strategic surprise by response to weak signals, in: *California Management Review*, 1975, nr. 2, pp. 21-33.
- Beck, U., *De wereld als risicomaatschappij*, De Balie, Amsterdam, 1997.
- Brink, G. van den e.a. (red.), *Beroepszeer*, Amsterdam, 2005.
- Breedveld, W., *De stamtafel. Hoe politici en journalisten het publieke debat maken en breken*, Het Spectrum, Utrecht, 2005.
- Bruijn, H. de, G. Teisman e.a. (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het managen van meerstemmige processen*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Bruijn, J.A. de. e.a., *Procesmanagement*, Academic Press, Schoonhoven, 1998.
- Dalton, R. & M. Wattenberg (eds), *Parties without partisans*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Davis, A., *Public relations democracy. Public relations, politics and the mass media in Britain*, Manchester University Press, Manchester, 2002.
- Dekker, P., Sterke man wordt salonfähig, in: *de Volkskrant*, 25 juni 2005.
- Dinther, M. van, Precies de reden waarom ik niet meer stem, in: *de Volkskrant*, 18 januari 2005,
- Eeten, M. van, *Dialogues of the deaf*, Eburon, Delft, 1999.
- Fischer, F., *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Gilsing, R., *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van het nationale beleid*, SCP, Den Haag, 2005.
- Giuliani, R.W., *Leiderschap*, Het Spectrum, Utrecht, 2002.
- Gunsteren, H. van & E. van Ruyven (red.), *Bestuur in de ongekende samenleving*, Sdu, Den Haag, 1995.
- Hajer, M., Discours coalities in politiek en beleid, in: *Beleidswetenschap*, 1989, nr. 3, pp. 242-263.
- Hart, P. 't, & M. ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap*, De Balie, Amsterdam, 2004.
- Hart, P. 't, P. de Jong, A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur. Cruciale beslissingen in kleine groepen*, Vuga, Den Haag, 1991.
- Hart, P. 't, *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, De Balie, Amsterdam, 2001.
- Hartman, C. & P. Tops, *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Tilburg, 2005.
- Hoppe, R., Omgaan met ongestructureerde problemen in beleid en bestuur, in: *Strategie & beleid in de publieke sector*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1996, D1300.

- Hurenkamp, M. & M. Kremer (red.), *Vrijheid verplicht*, Van Genneep, Amsterdam, 2005.
- Jaspers, T. & J. Outshoorn (red.), *De bindende werking van concepten*, Aksant, Amsterdam, 2002.
- Jong, Sj. de, Op zoek naar een nuchter antwoord op de Nederlandse stuurloosheid, in: *NRC Handelsblad*, 29 oktober 2005.
- Knaap, P. van der, A. Korsten e.a. (red.), *Trajectmanagement*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Korsten, Arno & Gerd Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Lans, J. van der, *Koning burger*, Augustus, Amsterdam, 2005.
- Mak, G., *In Europa*, Atlas, Amsterdam, 2004.
- Manin, B., *The principles of representative government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Nelissen, N.J.M. & P.J.M. de Goede, Public management: the need for ambiguity tolerance and moral engagement, in: *International Journal of Public Administration*, 2003, nr. 1, pp. 19-34.
- Peper, B., *Een dolend land*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2002.
- Putnam, R., *Bowling alone*, Simon & Schuster, New York, 2000.
- Putnam, R., *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Raad van State, *Advies gevolgen EU voor Nederlandse staatsinstellingen*, Den Haag, 15 september 2005.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, Den Haag, maart 2002.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Politiek en media. Pleidooi voor een LAT-relatie*, Den Haag, augustus 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, Den Haag, december 2004.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag, september 2005.
- Schön, D. & M. Rein, *Frame reflection. Towards the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books, New York, 1994.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag, 2005.
- Steur, B. e.a. (red.), *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, december 2004.
- Teisman, G., *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen*, Rotterdam, 2001.
- Velde, H. te, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Wereldbibliotheek, Amsterdam, 2002.
- Verbrugge, A., *Tijd van onbehagen*, SUN, Adam, 2004.
- Vries, J. de, *Paars en de managementstaat*, Garant, Leuven, 2003.

- Wagenaar, M., *Het einde van de buitenspelcultuur. Een democratisch antwoord op het populisme*, Bert Bakker, Amsterdam, 2005.
- Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2003.