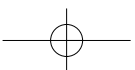
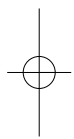
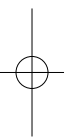


Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij



Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij

Arno Korsten en Gerd Leers



Uitgeverij LEMMA BV – Utrecht – 2005

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Ondanks de nodige nasporingen bleek het niet mogelijk van alle opgenomen illustraties de bezitter van het copyright te achterhalen. Eventuele rechthebbenden die niet voor deze uitgave zijn benaderd, wordt verzocht zich met de uitgever in verbinding te stellen.

ISBN 90 5931 434 4

NUR 805

<http://www.lemma.nl>

infodesk@lemma.nl

© 2005 Uitgeverij LEMMA bv, Postbus 3320, 3502 GH UTRECHT

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 j° het Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp. Voor het overnemen van een of meer gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Omslagontwerp en typografie: Twin Design bv, Culemborg

Voorwoord

Bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten Voorop lopen en dus de Voortekenen van Verandering zoeken en Vinden. Die vier V's vormen een moeilijke opgave. Voortekenen zien, doe je niet op een achternamiddag met de krant of het weekblad in de hand. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het grote echec.

Op 1 juni 2005 vond in Nederland het raadplegend referendum plaats over de Europese Grondwet. Dat leidde voor het eerst sinds decennia tot een stevig debat met de bevolking over de positie van Nederland in het Europees Bestuur. De opkomst van de kiezers was betrekkelijk hoog, veel hoger dan bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, maar de uitslag was verbazingwekkend voor de politieke elite. De regering had ingezet op een 'ja' (pro Grondwet) en dat deden ook de meeste politieke partijen, maar het werd een 'nee'. Regering en de meeste partijen konden ook niet anders, omdat voorgaande regeringen en parlementen de afgelopen vijftig jaar steeds mee waren gegaan in besluiten die hebben geleid tot de Europese Unie (EU) zoals we die nu kennen. Een Europese Unie die steeds groter is geworden en waarbinnen op steeds meer terreinen besluiten zijn genomen met grote doorwerking in de natio-

nale lidstaten en dus ook in Nederland. We hebben aan de EU onder meer de marktwerking op tal van gebieden te danken en het vrij verkeer van mensen, goederen en kapitaal.

De EU heeft tal van voordelen gebracht, maar ook maatregelen die bij grote delen van de bevolking minder opvallen, zoals de milieueffectrapportage naar Europese snit, het stroomgebiedenbeleid, de habitatrichtlijn, de fijnstofregeling. Soms hebben de maatregelen geen doorwerking naar alleen of voornamelijk overheidsbesturen, maar gaat het om concrete maatregelen die burgers raken, zoals hoogwerkers voor de veiligheid van schilders, de tempering van het geluidsniveau van grasmaaiers of de kwaliteit van kinderzitjes. Veel kiezers dachten in juni heel anders over de EU dan de meeste politieke partijen en namen geen genoegen met de hoogwerkers en andere maatregelen. Het ging in de ogen van veel kiezers 'te hard' met de ontwikkeling van de EU, zowel qua beleid als qua participanten. Bovendien is de meerderheid van de bevolking momenteel tegenstander van toetreding van Turkije tot de EU. Het werd een 'nee' waaruit bleek dat het pro-kamp van politieke partijen en de regering bij dit belangrijke thema het contact met de meerderheid in de samenleving verloren hadden. Ook de regering had steken laten vallen. Zo was er niet steeds met één mond gesproken in de verdediging van het 'ja'. Een overtuigende verdediging van de EU bleef achterwege.

Maanden later zijn politieke partijen nog steeds in verwarring. Nadat de Tweede Kamer besloot tot een debat met de bevolking over Europa, werd dit debat door dezelfde Kamer weer afgeblazen. Partijen hebben zelf nog niet allemaal duidelijk gemaakt welke lessen ze trekken over hun contact met de samenleving en wat ze aan standpunt over Europa

in de toekomst gaan etaleren. Eerst maar eens het stof laten neerdalen? Afwachten en doorschuiven? En de kiezersopvatting lekker relativeren?

Deze casus is bijzonder, maar toch ook een pars pro toto. De casus staat symbool voor iets meer algemeen: een contactbreuk met delen van de samenleving die eerder door Pim Fortuyn in 2001 en 2002 al aan de orde was gesteld. Hij wees op onder meer de onwenselijkheid in de ogen van burgers van te veel veranderingen in het onderwijs, op lange wachtlijsten in de zorg, op verloedering in bepaalde oude stadswijken, op ongewenste kanten aan het gedoogbeleid ('bolletjesslikkers op Schiphol') en lankmoedig integratiebeleid en zwakke inburgering. Deze en andere kritiek, die grotendeels gewoon te ontlenen was aan overheidsstukken, is deels beantwoord door opeenvolgende regeringen, maar het contact met grote delen van de bevolking is nog niet voldoende hersteld. Het electoraat is nog sterk in beweging en de meerderheidsopvatting van de bevolking vindt niet steeds verwoording in beleid. Dat er sprake is geweest van aantoonbaar – en steeds weer bevestigd – afgenomen vertrouwen in regering, ministers en volksvertegenwoordigers is daarom niet verrassend. Veel burgers en onderwijskrachten hadden bijvoorbeeld al langer twijfels over het bereiken van de beoogde zegeningen van het studiehuis en wel ver voor kabinet en Tweede Kamer aan een evaluatie toekwamen. De les is dat besturen, bestuurders en politieke vertegenwoordigers zo laat in de gaten hebben wat speelt, wat in de onderstroom aan de orde is, en ook zo laat reageren. Dat gold voor de Europese Grondwet en dat gold voor thema's die door Fortuyn zijn opgevoerd. En het gold voor het studiehuis. Tot de onderstroom behoren niet alleen opvattingen, houdingen en

gedrag van burgers in allerlei rollen, maar ook die van professionals, zoals leerkrachten in het onderwijs.

Maar wat nu te doen? Moet het een nieuwe politicus zijn, zoals Fortuyn, die de kat de bel aanbindt? Moeten besturen zich laten verrassen door politieke nieuwkomers? In dit boek wordt daarvoor niet gepleit, maar wordt juist een pleidooi gehouden voor het *vroeger onderkennen* van *voortekenen* van verandering, dat wil zeggen voor het slaan van boorputten naar de maatschappelijke onderstroom door *zittende* bestuurders en hun steun en toeverlaten. Dat is een taak voor besturen en bestuurders, maar niet de enige opgave. We hopen op iets breders, op meer bevlogen leiderschap, op meer inspirerende verhalen, op meer duidelijkheid over de koers en zichtbaarheid van prioriteiten. Dat lucht op en biedt burgers weer overzicht. Besturen is op een inspirende wijze richting geven, zo dat de burgers zich herkennen. We missen de speeches over de toekomst van Nederland, over wat komen gaat en over de dilemma's, zoals een Blair die ten beste kan geven. Gezag moet weer meer gezicht krijgen en niet slechts blijven steken in commentaren en crisismanagement *achteraf*. Eenvoudig is dat niet. Wat bestuurders in de risicomaatschappij bedreigt, is dat ze (te veel) afwachten en na een crisis de zwartepiet krijgen. Dan krijgen ze te maken met gevaren en risico's zoals een dijkdoorbraak, een vuurwerkramp, een cafébrand als in Volendam, de varkenspest, de vogelgriep, stroomstoringen, haperend vervoer op het spoor, maar ook nieuwe zaken in de risicomaatschappij als klonen, een stamcellenbank of een brand op Schiphol. Dan wordt besturen te veel 'sorry zeggen', branden blussen, repareren, je indekken, parlementaire enquêtes voorkomen, ad hoc discussies voeren in plaats van de lange en korte termijn in het vizier krijgen.

Dat betekent niet dat we in bestuurscentrisme of een roep om een naargeestige, sterke leider willen vervallen. Politiek wordt niet alleen gemaakt in bestuurscentra, maar ook door veel maatschappelijke 'partijen' en overheden, soms samen, soms ieder voor zich. De opdracht voor politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers is zich ook af te vragen wat een taak van de overheid is en wat niet. En we moeten veel oog hebben voor professionaliteit in de overheidsdienst, voor wat uitvoerders in de frontlinie in confrontatie met de leefwereld van burgers doen. De leefwereld van mensen is een belangrijk referentiepunt voor overheidsdienstverlening.

Wat we niet willen doen, is alle aspecten van de overheid belichten. Dan moeten we enkele boeken schrijven. We willen hier één onderdeel accentueren omdat de aandacht daarvoor in Nederland te lang verwaarloosd is. Onze centrale stelling hier is dat besturen en bestuurders meer leiderschap moeten tonen en minder afwachtend moeten worden of schuilgedrag gaan vertonen. Het gewenste leiderschap impliceert meer en vaker boorputten slaan naar de maatschappelijke, culturele, technologische en andere onderstromen en door daaruit op te zuigen wat van belang is. Door de sensor in de boorputten te laten dalen, moeten de leiders de voortekenen van verandering naar boven halen, ze in kaart brengen, het belangrijke vasthouden en onbelangrijke afvoeren. Ze moeten voortekenen duiden en van handelingsmogelijkheden voorzien. Het voorzorgbeginsel moet daarmee belangrijker worden. Alleen zo kunnen ze voorop lopen. Dan krijgen ze ook weer meer respect en kan misschien op den duur zelfs een zekere trots op bestuurlijke en politieke ambten hersteld worden. Ook al is een vulkaanuitbarsting thans nog niet te voorkomen, het

helpt als je met meer zekerheid weet dat die zal plaatsvinden, want dan kun je een evacuatie op gang brengen.

Er is dus ook werk aan de winkel voor ambtenaren, want besturen, bestuurders en volksvertegenwoordigers kunnen de opgave niet alleen aan. Dat is zeker, althans in een samenleving die veel wegheeft van een dramademocratie, van een risicomaatschappij en een meerkeuzemaatschappij. Zowel de premier als ministers en burgemeesters van grote steden zouden zichzelf tot taak moeten stellen om niet eerst met hun ambtenaren maatregelen te overwegen als bijvoorbeeld sprake is van desastreuze gevolgen van de klimaatverandering, of van het klonen van mensen, of als er een politieke moord is opgetreden en terreurdreiging manifest is, of als het dragen van burka's al op grote schaal een feit is. Dat is te laat. Politici moeten minder wachten tot dingen manifest zijn, want als ze manifest zijn en burgers ontdekken dit, is het te laat. Dan roept men: 'Hadden jullie het niet in de gaten?' Dan is het vertrouwensverlies al een feit. Dan zal een referendum een 'nee' oproepen, zoals over de Europese Grondwet.

In dit boek werken we de gewenste grotere toekomstgerichtheid van bestuur en durf om tijdig zaken aan te pakken uit. We noemen methoden om voortekenen te signaleren en geven ook de problemen hierbij aan. Niets in dit leven is probleemloos, dus ook het omgaan met risico's in de risicosamenleving niet. Zal er altijd politieke strijd zijn over voortekenen? Vermoedelijk wel, maar daar is niets op tegen. Het is ongewenst dat een leider straks met een maatregel, als reactie op een voortekenen, aan de haal gaat zonder dat er wezenlijk debat over inhoud en consequenties plaatsvond.

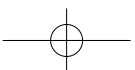
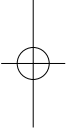
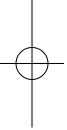
Wij willen echter ook niet toe naar een *paranoïde samenleving* die elk risico wil uitbannen of beleid wil maken over elk mogelijk gevaar. De politieke filter- en reflectiefunctie blijft dus van groot belang.

We verwachten van de lezers dat ze meedenken en ons niet in een monomane hoek duwen van het soort sterk leiderschap waarvan ook wij gruwen. Aan volksmenners is geen behoefte, evenmin aan een totalitair regiem. In dit land is leiderschap altijd een zaak van gewicht en tegenwichten in de politieke democratie, en dus ook van jezelf en anderen tot hun recht laten komen, van balans zoeken, van discussie en verbinden en de boel bij elkaar houden. Maar mag het ook eens een keer gaan over het gewicht en eens wat minder alleen over het tegenwicht? Gezag behoeft een gezicht, meer gezicht.

Structuren, procedures en resultaten en dan de mens vergeten? We delen niet de mening van hen die menen dat leiderschap gewoon geen aandacht moet hebben en we alle kaarten moeten zetten op de structuur, de verbouwing van het Huis van Thorbecke. We verwerpen eveneens de stelling dat alleen vooruitgang is te boeken met resultaatafspraken. Structuren zijn nodig, resultaatgerichtheid ook maar het zijn de mensen die het moeten doen.

Maastricht, 19 november 2005

Arno Korsten en Gerd Leers



Inhoud

1	Naar meer vertrouwen door bestuurlijk leiderschap	15
1.1	Inleiding	15
1.2	De dramademocratie	16
1.3	De risicomaatschappij	34
1.4	Meerkeuzemaatschappij en vertrouwen	42
1.5	Interpretatie en vermeende remedies tegen vertrouwensverlies	65
1.6	Nieuw leiderschap	74
1.7	De Haagse grijswasmachine, of: wat 'Den Haag' met leiderschap doet	106
1.8	Het gebrek aan ruimte	109
1.9	Het is eenvoudigweg te druk	111
1.10	Wat Thorbecke nog voor ons kan betekenen	117
2	Tijdig boren in de maatschappelijke onderstroom	121
2.1	Inleiding	121
2.2	Signalen opvangen in een sterk veranderende risicomaatschappij	122

2.3	<i>Omen accipio</i> : ik neem het voortekenen aan!	125
2.4	Een sterk en een zwak signaal voor bestuurders	127
2.5	Het opsporen van voortekenen in drievoud	131
2.6	Methoden voor het opsporen van voortekenen van verandering	140
2.7	Vergelijking van methoden voor het opsporen van voortekenen	160
2.8	Mogelijke nadelen van het zoeken naar voortekenen	165
2.9	Late lessen versterken noodzaak van opsporen van vroege signalen	167
2.II	Discussie	170
3	Van crisismanagement naar preventie	179
	Literatuur	191
	Over de auteurs	205

1 Naar meer vertrouwen door bestuurlijk leiderschap

1.1 Inleiding

Nog nooit waren we zo rijk, zo veilig, zo hoog opgeleid, zo gezond, en zo lang verschoond van oorlog. En nog nooit hadden we zo weinig vertrouwen in de overheid, in de politieke partijen en in onze leiders. Er is dus alle reden voor reflectie, temeer omdat de periode na de moord op Pim Fortuyn in 2002 – die gepaard ging met electorale bewegingen van jewelste – en de moord op cineast Theo van Gogh in 2004, nog niet een nieuwe vertrouwenwekkende koers van onze politieke en bestuurlijke voorlieden laat zien. Leiderschap is in deze tijd echter juist nodig en niet slechts op nationaal niveau.

We willen daarom ingaan op juist dit thema: reflectie op bestuurlijk leiderschap. Aangegeven wordt wat onder leiderschap te verstaan en hoe dat kan worden ingevuld. We richten ons niet op alle gemeenten maar vooral op het bestuur van grote steden.

Wie een remedie denkt te kunnen aanwijzen, moet eerst terug naar de diagnose. Wat maakt Nederland door sinds de eeuwwisseling? Is sprake van:

Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij

- een *dramademocratie* – met veel passie en nadruk op veiligheid en beveiliging;
- en/of van een *risicomaatschappij* – met nadruk op gevaren en risico's op tal van fronten en dus niet alleen op het vlak van terreur;
- en/of een *meerkeuzemaatschappij*?

Hebben deze drie manieren van kijken naar bestuur en samenleving te maken met tanend vertrouwen van burgers in het openbaar? Daarop gaan we achtereenvolgens in, om uiteindelijk uit te komen bij de leiderschapsdiscussie.

1.2 De dramademocratie

Nederland kreeg rond de millenniumwisseling te maken met diverse grote maatschappelijke en politieke problemen. We noemen er enkele:

- een te lage arbeidsparticipatie en dus iets te grote werkloosheid in een periode van stagnerende economie;
- moeilijkheden op het vlak van de financiering van de verzorgingsstaat en dus van de zorg en het sociale vangnet van uitkeringen;
- zichtbaarheid van de begrenzing van de grondstoffenvoorraad, zoals de olievoorraad;
- zorgen over behoud van de nationale identiteit door enerzijds 'amerikanisering' en 'europeanisering' van de publieke besluitvorming en anderzijds de aanwezigheid van grote groepen etnische minderheden met taalachterstanden en andere 'deficiënties'.

Een deel van deze problemen werd rond 2001, in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 en de

daarna volgende kamerverkiezingen, manifest. Sommige waren dat trouwens al wat langer. Deze problemen zouden als donkere wolken boven het land blijven hangen en nadien aandacht blijven trekken. Maar er kwamen ook nieuwe problemen bij. Die zijn onder meer verbonden met het wereldwijd om zich heen grijpend terrorisme en de namen van de opkomende politicus Pim Fortuyn en de filmregisseur en columnist Theo van Gogh. Laten we eens zien waar het om gaat en wat de kern is.

De opmars van een mediagenie

Pim Fortuyn meldde zich in 2001 in de politieke arena, eerst als voorman van Leefbaar Nederland en later van de Lijst Pim Fortuyn. Fortuyn bleek een lefgozer, een begenadigd debater met veel oog voor mediageniek optreden en voor populaire thema's, die veel burgers aanspraken. Hij richtte zijn pijlen vooral op het zittende Paarse kabinet-Kok. Dat kabinet had thema's als de lange wachtlijsten in onder meer de ziekenhuizen, de verloedering hier en daar in bepaalde oudere stadswijken en enkele zwakheden in het onderwijs verwaarloosd of er onvoldoende aandacht aan besteed. Het onderwijs moest weer teruggegeven worden aan de leerkrachten, vond Fortuyn. En de wachtlijsten moesten korter worden. In het buitenland waren ze immers ook korter. Te veel burgers verdwaalden volgens hem ook in de bureaucratie. De toetreding van vreemdelingen, waarvan de meesten geen politiek vluchteling waren maar slechts economisch vluchteling – aldus Fortuyn die zich daarbij baseerde op overheidsstukken –, had zich in zijn ogen te onbelemmerd voltrokken en de inburgering was onvoldoende geweest. Velen in het land, waaronder tal

van vreemdelingen, profiteerden maar van de sociale uitkeringen zonder werkelijk aanstalten te maken om aan werk te komen en/of onderwijs te volgen, aldus Fortuyn. Slecht uit een oogpunt van zingeving aan het leven. En deze vreemdelingen vertoonden niet zelden een te afwijkende levensstijl, die botste met wetgeving en met andere normen en waarden in Nederland, zeker in bepaalde oude stadswijken. Daar moest verandering in komen.

Pim Fortuyn had in zijn bijdragen in het weekblad *Elsevier* veel bezwaren al een keer opgeschreven, maar bundelde die nog eens in een boek, dat nu de politieke lading kreeg van een manifest. Hij betichtte Haagse politici ervan onder de ‘kaasstolp’ te leven en bepaalde maatschappelijke problemen niet of niet voldoende onder ogen te zien en te benoemen. Er werd te veel om bepaalde problemen heen gelopen en onder ‘het tapijt geveegd’ wat benoemd moest worden, en waar wat aan gedaan moest worden. Veel politieke partijen kregen daarvan de schuld.

In interviews en debatten ontwikkelde zich daarop een felle woordenstrijd met andere kemphanen als Ad Melkert, Hans Dijkstal, Paul Rosenmöller, Tom de Graaf en Jan Peter Balkenende. De spanning liep op. Fortuyn werd door de zittende politici gezien als een spelbreker. Doordat Fortuyn in de hoek werd gedreven, werd het in belangrijke mate een strijd van hem tegen de rest, waarbij oppositiepartij CDA wat in de luwte bleef en geen grote afstand nam van Fortuyns aanpak en denkbeelden. Die spanning had ook een andere reden. Betrekkelijk kort voor de verkiezingen in 2002 trad het kabinet-Kok af als reactie op de presentatie van het *Srebrenica-rapport*, een verslag van onderzoek naar de vraag of van Nederlandse betrokkenheid bij de

massamoord bij Srebrenica sprake was. Srebrenica gold opnieuw als een politiek kruitvat. Hoewel Wim Kok eerder internationaal faam verwierf vanwege het poldermodel, was hij er intern in de PvdA niet in geslaagd voldoende elan en bindende krachten los te maken, aldus commentator Kees Lunshof in een recent boek (2004: 255). De laatste maanden van het kabinet werden voor premier Kok zo een nachtmerrie. Maar in de ogen van velen was en bleef hij een respectabele (oud-)premier.

Nadat Fortuyn als deelnemer aan de raadsverkiezingen in Rotterdam al een grote overwinning had behaald, zou hij later met zijn Lijst Pim Fortuyn als deelnemer aan de Tweede-Kamerverkiezingen opnieuw winnen. Het enthousiasme voor Fortuyn had vleugels gekregen, maar zijn dood bracht met zich dat de Icarus 'met vleugels van was' neergestort was. Ook het CDA onder leiding van Jan Peter Balkenende won.

De electorale overwinning van Fortuyn was een door hem postuum behaalde overwinning, want tien dagen voor de verkiezingen, op 6 mei 2002, werd Pim Fortuyn in het Mediapark in Hilversum door een milieuactivist vermoord. Nederland raakte daarop van slag. Er ontstond een sfeer van opwinding die zich samenbalde in een begrafenisstoet, waarbij langs de kant van de weg veel blijken van waardering en hulde werden geuit. De dood van Fortuyn zou nog lang nagalmen.

Maar overdrijven moeten we niet. Het gewone leven vond in Nederland nog steeds doorgang. Toen een jaar na Pims overlijden zijn dood in mei 2003 werd herdacht, waren woede en rouw nagenoeg weggeëbd. Zo leek het althans,

op het eerste gezicht. Van Pims erfenis was weinig meer over. Maar het bleek een stilte voor de volgende storm. De dood van Van Gogh deed de emoties opnieuw oplaaien. Nu ging het niet om een dierenactivist die toesloeg, maar om een man in lang gewaad. Van Goghs dood liet nog niet een tegenstelling zien met de bestuurders, hoewel direct al discussie ontstond over de vraag of minister Verdonk van Vreemdelingenzaken naar aanleiding van Van Goghs dood wel of niet in Amsterdam mocht spreken.

Dramademocratie: met veel emotie

Op weg naar een emotiesamenleving? De 'politieke traan' was al langer gevloeid: het vertrek uit het kabinet van Else ter Veld in 1993; Jan Pronk die huilde over de ernst van de situatie in Somalië; Hanja Maij-Weggen die in 1999 volshoot over de enquête over de Bijlmerramp; en Karin Adelmund die in een Kamerdebat een traan wegpinkte over de positieve kwaliteiten van allochtonen, die te weinig gezien worden. Politici kunnen 'geroerd' zijn over de materie waarmee ze van doen hebben, over mensen. Bij het overlijden in 2005 van Karin Adelmund werden die tranen volop op televisie getoond. Tranen laten is echter niet de enige uitingsvorm van emotie. Politici kunnen ook 'blij' zijn of aangedaan.

De tijd na de dood van Fortuyn zit nog meer vol drama, tranen en andere emoties. Er wordt zelfs gesproken van een ontwikkeling naar een 'emotiesamenleving'. Wie boos is of anderszins geëmotioneerd is, beperkt zich niet meer tot een vloek in de huiskamer of tot een ingezonden brief. De drempel om gevoelens onder controle te houden is ver-

laagd. Op televisie uitgezonden begrafenissen van Fortuyn en Hazes trokken miljoenen kijkers. Stille tochten zijn niet meer weg te denken.

Aanvankelijk zag het daar nog niet naar uit. De televisiecolumnist en wetenschapper Paul Cliteur zag zich na de dood van Fortuyn gedwongen zijn werkzaamheden voor het zondagse televisieprogramma Buitenhof te stoppen. Het leven was hem te lief. Daar was emotie bij, maar hij maakte over het vertrek niet veel misbaar. Blijkbaar kon niet alles gezegd worden en bestaan er (bijna) verborgen drama's. Opvallender al zijn de – in de publiciteit breed uitgemeten – bedreigingen van politici, steeds van die personen die zich in het openbaar uitlieten over de islam en over extremisme. Hun reactie was echter ook nog terughoudend. Wilders en Hirsi Ali toonden hun emotie, onderkoeld maar de 'publieke tranen' vloeiden ook.

21

Onderzoek toont dat er intussen op alle overheidsniveaus sprake is van een uiteenlopend spectrum aan bedreigingen van bestuurders en volksvertegenwoordigers, waarvan een groot deel losstaat van terreurdreiging en reacties daarop (Bovenkerk et al., 2005). Nederlanders krijgen blijkbaar ook een korter lontje over zaken die niets met extremisme en terreur te maken hebben. Agressief gedrag van burgers uit zich door kogelbrieven, het ingooien van ruiten, het in brand steken van een auto, sjoeren, meppen, schelden, taarten gooien. Veel bedreigingen zijn echter afwijkend. Ze komen als haat- en dreigmails via internet binnen.

Ook lokale en provinciale bestuurders werden en worden geregeld bedreigd. Een onderzoek in Noord-Holland, exclusief Amsterdam, toont aan dat in 2004 tweemaal een colle-

ge van v&w agressief benaderd is, een keer een burgemeester, veertien keer een wethouder en negen maal een raadslid. De bedreigingen liepen uiteen van kogelbrieven en vernielingen aan auto's en woningen tot mondelinge bedreigingen. Bedreigde bestuurders bleken vaak geen aangifte te doen bij de politie, omdat dit toch geen zin zou hebben volgens de bestuurders. De bedreigingen hebben vaak betrekking op beslissingen *in den Einzelfall*, zoals het beëindigen van een uitkering.

Overspannen natie zonder emotieremmers

Nederland lijkt soms wel 'overspannen', meent de *NRC*-commentator (18 november 2005). Dat blijkt. Neem begin november 2005. Bij de organisatie van Domino Day kwamen in november 2005 doodsbedreigingen binnen tegen de schutter die in opdracht een mus doodschoot. De huismus had al een paar duizend dominostenen omgefladderd. En er werd een condoleanceregister geopend: *dodemus.nl*. Veehandelaren dreigden de begrafenis van een vroegere ITO-voorman te verstoren omdat ze nog boos waren over de sluiting van een aantal veemarkten ten tijde van de mond-en klauwzeercrisis in 2001. En het spandoek werd herontdekt. Nadat een aantal gedetineerde illegalen op Schiphol de dood vonden, verschenen spandoeken met leuzen als 'Elf levend verbrand, Rita bedankt'. De emoties blijven niet meer beperkt tot de huiskamers. Morele filters en andere emotieremmers ontbreken blijkbaar. Providers bemoeien zich niet met haatmails. En er bestaat 'vrijheid van spandoek'. Maar de gekozen woorden zijn een kwestie van analyse en smaak. Moet minister Verdonk zowel terechte als onterechte kritiek aanvaarden? De *NRC*-commentator was

van mening dat ook onfatsoenlijke uitingen in de democratie toelaatbaar zijn (NRC, 17 november 2005).

Gezindheid of resultaat

Emotie van bestuurders en volksvertegenwoordigers staat voor 'gezindheid', voor goede bedoelingen, nog niet voor resultaat. Hoewel *sturen op resultaat* een opmars doormaakte in de vorm van contracten, bijvoorbeeld tussen de minister van binnenlandse zaken en de regionale politiekorpsbeheerders, is er tegelijk ook een beweging ontstaan naar de *politiek van goede bedoelingen*, die uitloopt op een *sorry-democratie* ('ik kon er als minister niks aan doen'). Ondanks dat we in de jaren negentig een sterke beweging naar 'verantwoording afleggen' hebben gehad, is betere verantwoording echt niet de enige leidraad geworden. Soms staan goede bedoelingen boven effectief resultaat. Je zou zelfs kunnen zeggen: *het primaat van de emotie* maakte (ook) een opmars door. De dood van Fortuyn geeft in dat opzicht een breuklijn te zien. Fortuyn had steeds gezegd: 'Ik zeg wat ik denk, en doe wat ik zeg!' Hij benoemde onderwerpen die burgers raakten en vertelde over eigen, persoonlijke ervaringen, over zijn ouders en over andere emoties. Hij toonde zijn gevoel in interviews, maar beheerste zich niet altijd ('mens, ga koken!'). Dat luidde een periode in waarin meer gezegd werd, emoties sterker de politiek inslopen en soms ook niet de goede toon werd gekozen (Lunshof, 2004:259; Schoo, 2005).

Emoties slopen echter niet alleen de politiek binnen. Ze werden ook *en masse* getoond na het overlijden van Van Gogh en na het overlijden van André Hazes. De massale

rouwcultuur impliceert dat emoties worden getoond door personen die slechts in een losse of zelfs geen relatie staan tot de dode. Er blijkt een collectieve behoefte om te rouwen én te herdenken. En o wee als je dat moment als politicus laat passeren, dan spreekt men schande. Een jaar na de dood van Van Gogh speechte premier Balkenende in de vroege ochtend, op de plek des onheils in Amsterdam.

Emotie is deel geworden van de massacultuur, die zich niet beperkt tot een bepaalde maatschappelijke klasse, maar zeker onder nakomelingen van de (vroegere) arbeidersgezinnen sterk is. Waar emotie sterk opleeft, zijn juist andere uitingen minder aanwezig zoals ambachtelijkheid, ingetogenheid, rust, stoïcijns gedrag, zelfrelativering, nuchterheid, zakelijkheid, afstandelijkheid, ironie.

Ontwerp-grondwet

Staat emotie los van de verhouding burgers-politici? Geenszins, lees de weblogs er maar op na. Waar emotie zichtbaar meer geuit wordt, laten politici ook meer van zichzelf zien door ontboezemingen. Ze zien in een weblog een manier van contact met kiezers. Diverse ministers en kamerleden traden in de voetsporten van de ‘vader van de politieke bloggers’, minister Gerrit Zalm. Kun je tegenwoordig in een zaaltje soms rekenen op niet meer dan vijftig tot honderd bezoekers, het bereik van een weblog is veel groter. En een weblog is persoonlijk. Ben je eraan begonnen, dan moet je het volhouden.

Weblogs en het land intrekken, het hielp niet steeds. De grote *clash* tussen volk en bestuur kwam er en had betrekking op de Europese Unie. Het referendum over het ontwerp van de

Europese Grondwet leidde niet alleen tot een ‘nee’ in Frankrijk, maar ook tot een bijna massaal ‘nee’ in Nederland. Deze volksuitspraak ging volledig in tegen het denken van de zittende Haagse politieke elite, die immers in meerderheid juist vóórstander van deze Grondwet was. De bevolking wil(de) in meerderheid, zo bleek uit enquêtes, ook geen uitbreiding van de EU met Turkije, maar kabinet en parlement hebben zich niet verzet tegen voortzetting van de onderhandelingen over toetreding. Het *point of no return* lijkt al gepasseerd.

Buitenlandse drama's

Leken 2001 en 2002 een uitbarsting van nationaal verkiezingspektakel en onvrede, onder meer over wat de ‘kaastolppolitici’ zich zouden gaan aantrekken van hun verlies, hierbij bleef het niet. Er braken ook in ander opzicht onzekere tijden aan en wel door het internationale terrorisme. De aanslag op de in New York gebouwde Twin Towers in 2001 (9/11) had met bijna drieduizend doden gigantisch effect, ook wel in Nederland. De zelfmoordaanvallen op het Pentagon en het World Trade Center luidden een periode in van onrust en verbolgenheid over hen die de aanslagen pleegden. De regering van de Verenigde Staten beloofde de strijd met de terroristen aan te gaan. Later zouden er desondanks aanslagen volgen in onder meer Madrid en in Londen, die vele slachtoffers eisten. Op 11 maart 2004 voltrok zich de dood van bijna tweehonderd treinpassagiers in Madrid, terwijl er in Spanje niet eens zoveel moslims wonen, laat staan dat er sprake was van veel ophef over de islam.

Van Gogh en het multiculturele drama

Hoezeer de bedreigingen in de periode 2000–2005 ook divers waren, er is sprake van een focus op extremisme. In Nederland, waar rond een miljoen moslims woonachtig zijn, waren terreuraanslagen vanuit een kleine extremistische kring te verwachten, maar ze bleven lang uit ondanks provocaties. Theo van Gogh had moslimactivisten met rabiate taal en de film *Submission* geprovoceerd. Dat ging moslimactivisten en tal van anderen te ver en hij werd in november 2004 daarom door een moslim vermoord. Opnieuw gaf dit een schok te zien, een schok die ook betrekking had op bedreigingen aan de zijde van Kamerleden, zoals Ayaan Hirsi Ali en Geert Wilders. Een maatschappelijk probleem kwam centraal te staan. De moord werd symbool voor bepaalde buitenlandse immigranten die zich vanuit hun geloof niet steeds en in alle opzichten aan de Nederlandse wet willen houden. Zo werd ‘het multiculturele drama’ waarover Paul Scheffer in 2000 had geschreven inderdaad een drama.

Discussie niet scheef getrokken

Weliswaar kan de moord op Van Gogh Fortuyn niet worden aangewreven, maar Fortuyn gaf de discussie over extremisme indirect wel een versnelling. Hij doorbrak met zijn snelle electorale opkomst het taboe op discussie hierover. Is deze discussie in de pers scheefgetrokken? Aanvankelijk kwam er nog wel enige zelfcensuur voor in de pers. Journalisten waren wat angstig om het zich beroepen op bepaalde religieuze teksten, die – als je ze letterlijk neemt – aanzetten tot overtreding van de Nederlandse wet, te benoe-

men. En er kwamen wel artikelen voor die impliceren dat leden van etnische groepen in een slachtofferrol kwamen ('Wat zielig voor die Marokkanen?' 'Je mag het ze niet aanrekenen'). Zoals er ook wel – omgekeerd – een enkel opruiend artikel verscheen.

Na 2002 zagen we dat het opinieklimaat omsloeg en er vrijmoediger gesproken werd, ook over terreur en terreurdreiging. Uiteindelijk kan niet geconcludeerd worden dat de pers een eenzijdige focus koos, bijvoorbeeld door partij te kiezen voor zielige moslims, aldus enkele Amsterdamse onderzoekers (NRC, 31 oktober 2005). Van opruiende verhalen of slachtofferverhalen was over het algemeen geen sprake.

Van aarzeling naar maatregelen

27

Na aanvankelijke aarzeling en zwak urgentiebesef durfden ook de Tweede Kamer en minister Donner zich in 2003 en later geleidelijk duidelijker met dit onderwerp bezig te houden.

De bedreigingen van Kamerleden zorgden voor enige druk. Ze kwamen dichtbij. 'Wat vermag wijziging van het nationale strafrecht te betekenen in de strijd tegen terrorisme?' was een typische vraag in dit debat.

Intussen zijn er diverse maatregelen getroffen in de vorm van wetgeving en daadwerkelijke persoonsbescherming. Sinds enige tijd is de rijksoverheid naast overheidsfunctionarissen en politici ook andere bedreigde burgers gaan beschermen. Mensen die vanwege hun uitspraken worden bedreigd, verdienen bescherming. Daartoe behoort onder

anderen de columnist Ellian. Een schrijver dus. Een constante factor sinds de opmars van Fortuyn is steeds de bescherming van de vrijheid van meningsuiting geweest.

Impasse?

Maar zijn we nu uit de impasse over wat wel of niet te doen tegen de bedreigingen? En is er lijn gekomen in de betrekkingen tussen autochtone Nederlanders en islamitische allochtonen? Nederland is er eind 2005 in politiek en maatschappelijk opzicht nog niet helemaal uit. Vragen die resteren, zijn onder meer:

- Blijft de scheiding tussen kerk en staat, die de basis is voor de godsdienstvrijheid, bestaan? Deze scheiding zal aanvaard en verdedigd moeten worden door leden van alle godsdiensten die in Nederland woonachtig zijn, dus ook door islamieten.
- Gunnen moslims de godsdienstvrijheid die ze zelf wensen ook als een recht op vrijheid aan andersgelovigen of ongelovigen?
- Geven islamieten de vrijheid die ze als groep willen, ook aan individuen in de eigen gelederen? (Scheffer, 2005)

Of de islam inpasbaar is in een liberale democratie, is voor de één een vraag en voor de ander een weet. Ayaan Hirsi Ali gelooft er nog niet in. Voor haar is de zeer orthodoxe islam onverenigbaar met de liberale democratie. Dat er een aanpassing in de islam komt, een soort Europese islam waarbij islamieten zich schikken in een minderheidsrol, meer 'seculier' worden of hun geloof opgeven, ziet zij (nog) niet zitten. Anderen sluiten juist niet uit dat een accommodatie

van de islam in de liberale democratie mogelijk is. De publicist Paul Scheffer meent dat als Nederland zich opnieuw kan uitvinden verzoening van beide een optie is. De hoop moet nog niet worden opgegeven. Dat is echter afwachten. 'Het land is nog in therapie' (Vermeulen, 2005). We moeten samen nog wat tijd in het praathuis doorbrengen.

Burgers en politici onzeker

Vooralsnog zitten veel burgers en politici met de onopgeloste verzoening tussen islam en liberale democratie in hun maag. De bedreiging van de veiligheid gaf vanaf 2002 menige burger ook een beklemmend gevoel en dat leidde weer tot frustratie en onzekerheid. Dat lees je veel. Oud-politicus Hans Dijkstal spreekt eind oktober 2005 van een kloof tussen bestuur en burgerij, over weinig vertrouwen in elkaar en in de overheid, en over een land in verwarring. Die onzekerheid is nadien versterkt. Wat komt er toch op ons af? En: houdt het niet op? Een paar keer is door de regering recent zelfs 'verhoogde waakzaamheid' afgekondigd, onder meer voor 11 september 2005, een symbolische datum in het licht van 9/11. Burgers zijn opgeroepen goed op te letten op dreigingen en ze zo nodig bij de politie te melden. Dat roept angst op. En angst zoekt een uitweg. Waar terreur bestaat en moorden plaatsvonden, liggen de oplossingen niet voor het grijpen. Dat gold niet alleen voor Nederland.

Die onzekerheid is ook doorgedrongen tot de 'bovenbouw'. Er bestaat namelijk geen brede overeenstemming in de culturele en politieke elite over hoe de islamieten, die zich beroepen op de Koran, de weg naar de moderniteit kunnen

vinden (Scheffer, 2005; De Jong, 2005a). En, hoe kon de Hofstadgroep ontstaan? Was de moskee of was internet de kweekvijver van radicaliteit?

Soms wordt onzekerheid gekanaliseerd, zoals in de hang naar canons voor inburgering of geschiedenis. Zo'n streven naar een canon illustreert een verlangen naar een identiteit, naar een houvast. Volgens hoogleraar James Kennedy weten Nederlanders door hun hang naar canons niet makkelijk houvast te vinden én te houden. Als ze eens een houvast hebben, ruilen ze dat makkelijk in tegen een nieuw houvast. Immers, er moet ingespeeld worden op 'ontwikkelingen'. Altijd maar die vage bewoordingen als 'ontwikkelingen'. Alsof ontwikkelingen geen halt toe te roepen zijn en alsof ze altijd van betekenis zijn. Ontwikkelingen zijn zelden voor iedereen van betekenis en urgent. Die onzekerheid tref je in landen als de Verenigde Staten minder aan, meent hij. Wat er in Nederland aan ervaring is opgedaan in het bieden van zekerheid, binding en sociale cohesie – zeg maar het polderen, het schikken en plooiën – wordt makkelijk van tafel geschoven als zich wat nieuws aandient. 'Inspraak' wordt zo weer vervangen door 'interactief bestuur', maar dan wordt inspraak ook als achterhaald in reepjes gescheurd. 'Behoud het goede' is hier zelden een argument. En 'trots zijn op bestuur' of 'op het land' of 'op het parlement' kan al helemaal niet. Trots durven we slechts te zijn op Oranje. Meestal gaat het dan om een voetbalteam.

Het beeld: stabiliteit en/of crisis

Nederland is niet meer een lief, naïef landje, waar vooral de tolerantie hoogtij viert en waar buitenlandse waarnemers

lang met bewondering naar keken. Het is een land dat zijn zekerheden niet koestert maar zich beetje bij beetje aanpast. Voorzover Nederland zich aanpast, is het niet direct volgens de Amerikaanse traditie. Een harde prestatie maatschappij kan hier niet. Nederland blijft een land met een verzorgingsstaat(je), met maatregelen die vaak verdedigd worden vanuit 'solidariteit'. Van een land waarin de staat slechts een waarborgstaat is, is geen sprake. Te hard en te mager.

Maar hoe Nederland dan wel te kenschetsen na de beschouwing over de spelbreker Fortuyn, de dondersteen Van Gogh, de bedreigingen? De situatie waarin het land zich bevindt, is zowel te typeren vanuit 'stabiliteit' als vanuit 'crisisdreiging'.

Nederland is op het eerste oog stabiel gebleven omdat de burgers loyaal waren en bleven aan het parlementair-democratisch systeem. Ondanks dat de schrijver Henk Hofland wel de term 'revolutie' in de mond nam, dreigde er geen coup. Dit beeld is naar de zijlijn gedrongen.

De periode 2000–2005 heeft echter toch ook wat weg van een crisis. Immers, niet eerder in de geschiedenis kwamen twee diep betreurde moorden op publieke personen voor en leidde de nederlaag van PvdA en vvd in 2002 en het vervolg tot het vertrek van maar liefst drie bekende politici (Melkert, Dijkstal, Rosenmöller). Moskeeën en islamitische scholen kregen beveiliging na brandstichtingen en aanslagen, die soms – naar later bleek – dan toch weer meer het werk van baldadige jongeren waren geweest dan van ideologisch gefundeerde extreme krachten. Maar er voltrok zich daarnaast ook meer serieuze terreurdreiging. Had de eenmansactie contra Pim Fortuyn nog afgedaan kunnen wor-

den als een daad van een doorgeslagen dierenactivist, het geschrift dat aangetroffen werd op het ontzielde lichaam van Theo van Gogh liet aan duidelijkheid niets te wensen over. Hier was sprake van een brede aanval op de rechtsstaat en samenleving. Daarmee verkreeg deze moord nog geenszins de status van de aanval op de Twin Towers in New York. Desalniettemin was ook buiten de Amsterdamse grachtengordel van kunstenaars, filmers, schrijvers en andere intellectuelen sprake van een als ‘ernstig’ beleefd feit. Zo kreeg Nederland zijn 9/11 op ‘eigen’ schaal.

Al volgde er na de moord op Van Gogh in november 2004 een lawaaidemonstratie van afkeer, de onveiligheidsdreiging verdween nog niet naar de achtergrond. Leden van de Hofstadgroep werden immers opgepakt. Namen van politici stonden op hun lijstje. Daarom verrast het niet dat in de periode november 2004–november 2005 het meest besproken thema in het presidium van de Tweede Kamer dan ook de beveiliging van politici was, aldus Kamerlid en lid van dit presidium Jeroen Dijsselbloem in het televisieprogramma Barend & Van Dorp (1 november 2005). Als veiligheid en beveiliging zo aan de orde waren en zijn, dan verrast het natuurlijk ook niet dat er op het gebied van veiligheid nieuwe structuren kwamen. Joustra werd coördinator terreurbestrijding. De Algemene Inlichtingen- en VeiligheidsDienst (AIVD) kreeg meer armslag en meer personeel. En er volgde wetgeving. Minister van Justitie Donner verscheen dan ook om de haverklap in de Tweede Kamer. En – curieus genoeg – heel veel debatten over het ‘Nederland na van Gogh’ of over ‘de zuivere islam’ vinden plaats in aanwezigheid van bewakers. Dat duidt nog steeds op bedreiging, die overigens uit allerlei hoek kan komen.

Bij elkaar houden of scherpe lijnen trekken?

Moet de terreurdreiging en moeten de tegenstellingen worden verdoezeld om de boel bij elkaar te houden of moeten scherpe lijnen getrokken worden? Moeten ordehandhavers en andere gezagsdragers de aandacht slechts richten op wie de wet overtreedt, los van de inhoud van preken? Of moet ook gekeken worden naar de inhoud van een godsdienst, de belangrijkste documenten daarin en wat extremisten hier op basis daarvan en zich daarop beroepend willen 'vestigen'? Verdient het aandacht als een imam een minister Verdonk geen hand wenst te geven? En moeten we ons boos maken als Geert Mak de film *Submission* in verband brengt met een nazi-propagandafilm? Hoe bescherm je de rechtsstaat zonder deze met nieuwe wetgeving uit te hollen? Daarover is in 2004–2005 hevig gediscussieerd. Sommigen menen dat er minder druk bestaat om tot overhaaste maatregelen te komen dan direct na de moord op Van Gogh, anderen daarentegen wijzen op de zwakten van voorgelegde wetgeving en symboolwetgeving (Van Kalmt-hout, 2005).

Nederland heeft in het jaar na de dood van Van Gogh geen aanslag op een politicus gekend. Wel zijn mensen opgepakt die Kamerlid Wilders hebben bedreigd. Dat wordt wel gezien als bewijs voor 'het vermogen om schokkende gebeurtenissen te absorberen'. Feitelijk is de bescherming en bewaking van de publieke ruimten in Nederland in vergelijking met Engeland en Frankrijk nog heel beperkt. En op het gebied van 'preventie valt nog een wereld te winnen', aldus het commentaar in *de Volkskrant* (2 november 2005). Van een op hol geslagen natie lijkt geen sprake.

1.3 De risicomaatschappij

Eerder gaven we aan dat we op drie manieren kunnen kijken naar samenleving en bestuur:

- vanuit het beeld van de *dramademocratie* (veiligheid en beveiliging);
- vanuit de *risicomaatschappij*;
- vanuit het beeld van de *meerkeuzemaatschappij*.

Op de eerste manier gingen we al in. Maar niet alles in de samenleving staat in het teken van persoonlijke veiligheid en persoonsbeveiliging. Wat is naast de typering van Nederland als dramademocratie vol emotie een omvattende term om de situatie te typeren waarin Nederland net als *andere* landen zich geleidelijk aan bevindt? Het is niet zo dat Nederlanders alleen met terreur te maken hebben. We leven, de aanduiding van de Duitse hoogleraar sociologie Ulrich Beck volgend, meer in het algemeen in een risicomaatschappij. Dat lijkt een minstens aanvullende typering van de huidige tijd dan slechts te spreken over een bedreigde rechtsstaat.

Tal van risico's

In het recente verleden hebben allerlei theorieën bestaan om de politieke reacties op maatschappelijke vraagstukken en scheidingslijnen in de politiek te begrijpen. De theorie van de risicomaatschappij gooit momenteel hoge ogen. De genoemde Ulrich Beck stelt dat wij in de laatkapitalistische maatschappij steeds meer te maken krijgen met risico's op technologisch, klimatologisch en ander vlak. Lag in het verre verleden de nadruk op productie, later kwamen de verdelingsvraagstukken aan bod, zoals die tussen rijk(er) en arm(er). Maar tegenwoordig zijn risico's aan de orde en

vrijwel iedereen loopt de kans daarmee te maken te krijgen, zowel rijken als armen.

Burgers accepteren minder dan vroeger het noodlot. Mensen pogen risico's te verkleinen. Dat komt ten dele door de ontwikkeling van technologie. Er kan meer en dus denken we dat er ook meer risico's voorkomen of beheerst kunnen worden. Neem het volgende voorbeeld. In 2005 lieten tussen 25.000 en 30.000 vrouwen onderzoek doen naar de mogelijke afwijking van het kind waarvan ze in verwachting waren. Dat is vele malen meer dan twintig of dertig jaar terug.

Risico's leiden in toenemende mate tot discussie en politiek handelen, zoals op het vlak van strafrecht in geval van terreurdreiging en computercriminaliteit (minister Donner), het instellen van een ophokplicht in verband met de vogelgriep (minister Veerman) of het opnieuw bekijken van de hoogte en kwaliteit van de dijken als gevolg van stijging van de zeespiegel door klimatologische veranderingen en de dijkdoorbraak in Wilnis door aanhoudende droogte (minister Peijs). En vergeet daarbij niet wat – met een wellicht wat te zwaar woord – wel is aangeduid als 'ecoterrorisme': het verzet van bepaalde groepen tegen dierproeven en andere dierenwelzijn-bedreigende verschijnselen (groep RaRa en verder).

De risicomaatschappij kent nog andere verschijnselen en risico's dan terreur die onrust en onzekerheid tot gevolg hebben. Denk maar eens aan de watersnoodramp van 1953, aan recent hoog water in diverse provincies, aan de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, aan de Bijlmerramp en de Herculesramp bij Eindhoven. Of aan

de plotseling optredende stroomstoringen, aan de varkens- en vogelpest, of de gekkekoeienziekte BSE, dichtbij huis. Of aan het gebruik van kankerverwekkende asbestplaten. Of aan de plaatsing van UMTS-masten voor nieuwe telefonietechniek die computer en mobiele telefoon dicht bij elkaar brengt, en die op verzet stuiten omdat omwonenden gezondheidsrisico's vrezen. In een onderzoek uit 2003 werd UMTS-straling verantwoordelijk gesteld voor duizelingen en tintelingen van mensen. Later bleek het rapport ondeugdelijk, maar toch blijkt dat monteurs moeten oppassen. Of denk aan genetische manipulatie van sojabonen, en salmonella in de kip. Of aan de asbestaffaire van Goor.

Men hoeft overigens niet altijd te verwijzen naar bovengrondse risico's, zoals van rangeerterreinen, en aan calamiteiten. Reeds de grote hoeveel gasbuizen, elektriciteits-, telefoon- en glasvezelkabels, rioleringen, waterleidingen, transportbuizen voor chemische stoffen, geeft aanleiding te spreken over 'ondergrondse risicovraagstukken'. Het gaat daarbij om netwerken van vitaal belang.

De risicomaatschappij is een omvattende aanduiding voor grote risico's *op meerdere fronten*, zoals het fysieke explosiegevaar van de moderne technologie en het sociale explosiegevaar als gevolg van verlies aan vertrouwen in gevestigde maatschappelijke en politieke instituties, die de stabiliteit van een land kunnen ontwrichten en die nopen tot crisismanagement.

De risicomaatschappij leidt ook tot tal van pogingen op het vlak van *therapeutische politiek*. Niet alleen vanuit het beeld van de dramademocratie, maar ook vanuit dat van de risicomaatschappij zien we dat menselijke emotie een rol

speelt. Hier en daar is sprake van 'stille tochten' (of witte marsen) als gevolg van gruwelijke rampen of sociale conflicten. Verdriet zoekt een uitweg. Immers, slachtoffers van een vuurwerkramp of andere ramp vragen om begeleiding. Vroeger bestond dat woord niet, maar tegenwoordig heet dit 'slachtofferhulp'.

Internationaal

De ontwikkeling naar een risicomaatschappij is internationaal aan de orde. Denk aan de klimaatverandering, de recente tsunami en aan de verwoestende orkaan Katrina die zoveel onheil aanrichtte in New Orleans. Of aan de dioxinecrisis in de jaren negentig in België. Of aan de ramp met de energiecentrale van Tsjernobil. Maar we kunnen ook sociale conflicten in dit verband noemen. De grootscheepse rellen in november 2005 in tal van *banlieues* van Parijs, die snel oversloegen naar andere steden. Jongeren vernielden auto's, staken bussen en flats in brand. Jongeren, waarvan velen zelf of hun vaders afkomstig waren uit Afrikaanse landen, protesteerden tegen een weinig opwekkend bestaan zonder werk in de saaie voorsteden. Burgers in deze buitenwijken liepen dus het risico dat andere burgers hun have en goed vernietigden. Kortom, de risicomaatschappij 'produceert' ook sociale splijtstof en problemen van sociale cohesie.

Politiek antwoord?

Nederlandse burgers hebben na de Bijlmerramp en de Herculesramp, na de terreurdreiging, de twee rampen in Volendam en Enschede, de varkenspest en de voedselrisicodis-

cussie als gevolg van onder andere bse niet direct het idee dat overheden de weg naar de toekomst in de risicomaatschappij steeds goed in het vizier hebben. Tal van overheden in ons land worden bij tijd en wijle immers verrast. En dan blijkt de kwaliteit van de ramppreventie en -bestrijding niet optimaal te zijn geweest, zoals blijkt uit de vele rapporten van het Crisis- en Onderzoeksteam (cot). En dan is ook de instelling van een Voedsel- en Warenautoriteit niet genoeg. En dan is een oproep tot modern ketenmanagement in de varkensketen ('van zaadje tot karbonaadje') en in de justitiële keten (van preventie tot handhaving, veroordeling en reclassering) niet genoeg, hoe interessant zo'n concept ook is. Hoe dan ook, na een crisis gaat de blik van medebestuurders en burgers onmiddellijk als in een reflex naar de overheidsbestuurders. Als er ergens iemand schuldig is, zal die daar wel gezocht moeten worden. Dat draagt niet bij aan het vertrouwen in bestuurders.

Dilemma's in de risicomaatschappij

Het antwoord op de dilemma's in de risicomaatschappij is dat we de omgang met gevaar en risico's beter moeten begrijpen. Een goed begin is om onderscheid te maken tussen gevaren en risico's. Een gevaar is iets dat je 'loopt'. Je kunt je er niet aan onttrekken. Met risico's ligt dit juist anders. Bij risico's kan een burger *een eigen beslissing* nemen om een risico te nemen of niet, bijvoorbeeld om zich ergens aan bloot te stellen wat gevaarlijk is, kan zijn of kan worden (water, bodem, stof, geluid, straling). Het beklimmen van de Mount Everest is gevaarlijk voor iemand met niet al te veel klimmerservaring, maar men kan het risico op een 'behouden' klimpartij nemen.

Een tweede waarneming houdt in dat er nieuwe technologieën ontstaan die iets tot risico maken. Deze nieuwe risico's zijn voor een kabinet van groot belang. Er zijn tal van burgers die over die nieuwe technologieën willen beschikken of die willen (laten) benutten. Denk maar eens aan technologie op medisch gebied in verband met vruchtbaarheidsbevordering en klonen. Wat als een natie klonen van dieren op grote schaal, zonder veel ethisch besef, gaat toestaan? Nieuwe technologieën, zoals biotechnologie, maken risico's zelfs zonder overheidsbemoediging tot een politiek thema. Moeten besturen en bestuurders en politieke vertegenwoordigers toelaten dat de wereld steeds meer een laboratorium wordt, aldus Hajer en Schwarz (1999)?

We komen bij een derde waarneming. In de risicomaatschappij nemen we niet alleen grote verschijnselen waar op collectief sociaal niveau, maar ook op individueel niveau. Burgers nemen tegenwoordig zeker niet minder risico's dan vroeger. Menig burger doet aan bungeejumpen en onderneemt een tocht door het zeker in de avonduren gevaarlijke Jemen, door een jungle of een woestijn. De gevolgen wensen we niet zomaar te accepteren. Bij het overdenken van de verantwoordelijkheid voor harder rijden en grote ongelukken wordt al snel naar de overheid gekeken.

Op de vierde plaats, in de risicomaatschappij staan veel burgers negatief tegenover gevaren waaraan ze zich door het handelen van anderen niet kunnen onttrekken. Een voorbeeld. Burgers wonen na de vuurwerkramp in Enschede niet graag meer vlakbij een vuurwerkopslagplaats. De risicomaatschappij krijgt door crises, als in Enschede, blijkbaar te maken met risicobewustzijn. Worden gevaren geaccepteerd? Het veroorzaken van gevaren wordt steeds minder

geaccepteerd. Het is dus nauwelijks zo dat het risicobewustzijn kan worden opgerekt door publiciteitscampagnes, bijvoorbeeld van de vuurwerkverkopende industrie.

Deze vier genoemde waarnemingen maken duidelijk dat technologie niet alleen fysieke en sociale splijtstof, maar ook nieuwe politieke splijtstof met zich brengt. Staan we toe dat slecht onderhouden passagiersvliegtuigen met lekken tanks, van buitenlandse vliegmaatschappijen, aan de grond worden gehouden? Staan we genetische manipulatie van voedsel toe? Hier is aan de orde of technologie nieuwe gevaren met zich brengt en of sprake moet zijn van durf of grote terughoudendheid ten aanzien van bepaalde gevaren. Maar welke dan? Wat wordt een aangelegenheid van een overheidsorganisatie, wat laten politici over aan experts of aan de kwaliteitszorg van vliegmaatschappijen, om bij het voorbeeld te blijven? Ook de overheid zelf krijgt in een risicomaatschappij dus te maken met onzekerheid. Gaat zij andere maatschappelijke 'partners' medeverantwoordelijk maken of zelfs alle verantwoordelijkheid elders leggen, bijvoorbeeld door alleen een algemene kwaliteitszorg van vliegtuigmaatschappijen te eisen? Mede in verband met aansprakelijkheid?

40

We concluderen dat de risicomaatschappij een andere rol van de overheid is gaan vragen en nog zal vragen. De risicomaatschappij impliceert dat de overheid geen bestuurscentrische opstelling kan kiezen door alles naar zich toe te trekken. De overheid kan geen ultieme beheerspolitiek voeren in de risicomaatschappij. De sterke neiging kan bestaan om de overheidsverantwoordelijkheid elders te leggen. Dat moet u zich als volgt voorstellen. Een gemeentebestuur ga je niet meer verantwoordelijk houden voor de veiligheid in een café, maar

je stelt een gecertificeerde kwaliteitszorginstelling in om jaarlijks de normnaleving te controleren. Dan neemt de overbelasting van de handhavende overheid af. Of de overheid legt de financiële beheersing van zorguitgaven bij burgers en verzekeraars. *De oplossing? Een oplossing naast andere?*

Veiligheidsutopie

Voor ons is duidelijk dat overheden zich niet kunnen wapenen tegen alle risico's die de *risk society* met zich brengt. Als risico's worden beperkt, reageren burgers menigmaal hierop door juist nieuwe risico's te nemen. De verplicht te dragen autogordel verkleint de risico's bij een ongeluk, maar tegelijk worden auto's veiliger en beter, en gaan automobilisten harder en wilder rijden wat weer *andere risico's* met zich brengt. De veiligheidssystemen ter voorkoming van treinongelukken zijn verbeterd, maar menselijke fouten blijven vóórkomen, getuige twee recente treinongelukken in Amsterdam. Er bestaat dus een veiligheidsutopie. Het verlangen dat veiligheid absoluut kan zijn, is illusoir. Niet elk risico is tot nul te reduceren, niet elk gevaar uit te bannen.

41

Preventie

Wij zullen als burgers moeten leren leven met onzekerheid, risico's zelf moeten aanvaarden en tegelijk zal het overheidsbestuur meer alert moeten zijn op dreigende crises. Meer crisispreventie is nodig. 'Management van strategische verrassingen' noemen wij dat preventief handelen. We komen daar nog uitvoerig op terug in het pleidooi voor het 'slaan van boorputten in de maatschappelijke onder-

stroom' als manier om voortekenen van maatschappelijke verandering vroegtijdig in beeld te krijgen.

Gebrek aan vertrouwen in politiek en bestuur, waarover we zoveel horen en lezen, is tegen de achtergrond van de risicomaatschappij te plaatsen. Maar is het alleen onzekerheid over wat je als burger kan overkomen of zelfs angst, die bijdraagt aan gebrek aan vertrouwen? Zoals nog zal blijken, is het verband tussen angst en afnemend vertrouwen betrekkelijk zwak, hoezeer er ook mensen zijn die ons anders willen doen geloven.

1.4 Meerkeuzemaatschappij en vertrouwen

42

Nederlanders kijken bij het optreden van de varkenspest, vogelpest, stroomstoringen of Bijlmerramp al gauw naar de overheid. Die overheid blijkt dan meestal overvallen te zijn door de feiten. Er volgt een rapportenstapel om de verantwoordelijkheid duidelijk te krijgen en/of de stoep schoon te vegen en/of lessen te trekken. Rond de Herculesramp ging het al om meer dan tien rapporten. Dat werkt niet zonder meer vertrouwenwekkend.

Nederland kent – conform de theorie van de risicomaatschappij – zelfs een teruglopend vertrouwen in politiek en bestuur, met in de herfst van 2004 en midden 2005 een score van rond eenderde van de bevolking dat vertrouwen heeft in de regering. Dat blijkt uit meerdere analyses, zoals scr-rapporten uit 2004 en 2005, de McKinsey-rapportage 21.minuten.nl uit 2005 onder 150.000 Nederlanders en uit de belevingsmonitor van de Rijksvoorlichtingsdienst (zie www.regering.nl).

Met aandacht voor vertrouwen hebben we dus een gewichtig verschijnsel te pakken, waar we niet omheen kunnen. Zo gewichtig dat de Groningse hoogleraar Frank Ankersmit en zijn in Leiden benoemde collega Henk te Velde spreken over *vertrouwen* als *het cement tussen de stenen van het huis van de democratie*.

De vraag die opdoemt, luidt: als er toenemend gebrek aan vertrouwen in bestuur en politiek is, waar komt gebrek aan vertrouwen dan nog meer vandaan dan van de risicomaatschappij waarin we leven? Mogen we het onze leiders aanrekenen? Of zijn de tijden van zichzelf vreesaanjagend en is de boosheid op en het ongemak met regering en politieke representanten niet meer dan een uitlaatklep van frustratie en cynisme, gevoed door terreur of terreurdreiging? In beginsel zijn er diverse mogelijke verklaringen voor gebrek aan vertrouwen in bestuur en politiek op landelijk niveau:

- de jukeboxdemocratie: ‘u vraagt, politici draaien’;
- onbehagen als tijdsbeeld;
- angst bij burgers over hun eigen toekomst of andere zaken;
- onvrede over de beleidsinhoud (over keuzen in de zorg) en de stijl van leiders.

We lopen die eens langs.

Het beeld van de jukebox-democratie

Er zijn auteurs die de oorzaak voor gedaald vertrouwen in bestuur en politiek zoeken in de stijgende verwachtingen van burgers ten opzichte van de overheid. Oud-minister Hans Dijkstal wijst deze factor aan als kernoorzaak van

afnemend vertrouwen. Het vertrouwen zou zijn afgenomen omdat het beeld is ontstaan van de overheid als jukeboxdemocratie: ‘u vraagt, wij draaien’. Alsof alles te realiseren viel. Tal van burgers uiten wensen in uiteenlopende contexten en organisaties en politici nemen die over en proberen ze te honoreren. Dat is doorgesloten, meent de voormalige fractieleider van de vvd Hans Dijkstal.

Dat er van stijgende verwachtingen richting de overheid sprake is geweest, is verdedigbaar. De socioloog J.A.A. van Doorn schreef enige decennia terug al hierover. Dat politieke partijen zich meester hebben gemaakt van tal van opgevoerde wensen, is aannemelijk, maar burgers zijn vervolgens daarover niet gaan juichen. Politieke partijen en vooral hun voorlieden in kabinet en parlement hebben immers tal van thema’s miskend. Om enkele thema’s liepen ze heen, zoals Fortuyn markeerde: de wachtlijsten, het gedoogbeleid, het gebureaucratiseerd onderwijs, de inburgering. Rond 2000–2002 werd ingespeeld op zaken die burgers lauw laten en werd juist niet ingespeeld op bepaalde breed gedragen verwachtingen van burgers. Dat was juist het probleem. Dijkstal heeft dus niet helemaal gelijk. Politici deden recent lang niet altijd wat een meerderheid van de bevolking wenst.

Het fenomeen van de ‘stijgende verwachtingen’ betreft een intrigerend verschijnsel, maar het heeft volgens ons niet direct van doen met afgenomen vertrouwen. Als zodanig is het speculatieve theorie, die zeker niet door onderzoek wordt gestaafd (zie Dekker, 2005a; 2005b). Juist de nieuwe ‘crises’ in de risicomaatschappij (rampen, rellen, storingen, voedselonveiligheid) en niet-responsiviteit van politici heeft van doen met afgenomen vertrouwen. Waaruit die bestaat, komt verderop nog aan bod.

We gaan eerst in op nog enkele andere mogelijke verklaringen.

Onbehagen als verklaring voor dalend vertrouwen

De filosoof Ad Verbrugge meent: ‘We leven in een tijd van onbehagen, ik hoef alleen te verwijzen naar de toename van misdaad en geweld en de problematiek op scholen’ (CDA Verkenningen, zomer 2004:192). De oorzaak daarvan zoekt hij in *Tijd van onbehagen* in de cultuur, die op drift raakt. Cultuur vat hij op als de zeden en de gewoonten van een gemeenschap, waarin bepaalde waarden en morele overtuigingen schuilgaan waardoor mensen zich op een bepaalde manier op elkaar afgestemd weten en zich thuisvoelen in de wereld waarin zij leven. Verbrugge meent dat vooral de verabsolutering van de individuele behoeften en verlangens van mensen in de huidige cultuur problematisch is. De idee van individuele vrijheid is omarmd, maar de verheffing van onszelf tot gemeenschapswezen is uit het oog verloren. De marktwerking, die geaccentueerd wordt door het kabinet-Balkenende, accentueert meer het individuele dan het gemeenschapsdenken, zo meent hij.

Deze verklaring is niet oninteressant, maar geeft – zo gesteld – geen direct aantoonbaar verband te zien met een daling van vertrouwen. We komen er echter op terug als we verderop ingaan op het beleid dat meer keuzevrijheid voor burgers in de zorg predikt. Op naar het volgende beeld.

Het beeld van angst in somberland

We komen bij een volgend beeld. Angst voor globalisering als verklaring voor afgenomen vertrouwen?

Existentiële angst

De angstmetafoor komt de laatste tijd veel voor. De Poolse socioloog Zygmunt Bauman voeren we hier als eerste op. Hij beschrijft een soort existentiële angst die losstaat van recente gebeurtenissen in Nederland, maar te maken heeft met de situatie waarin veel burgers in een globaliserende wereld leven. Angst door de opmars van aids, angst door wereldwijd om zich heen grijpende virusinfecties als gevolg van dierziekten, angst om de baan kwijt te raken aan migranten, angst voor een wereldoorlog. Bauman (*de Volkskrant*, 29 oktober 2005):

Mensen leiden onder onzekerheid, onder risico, onder angst. De wereld om ons heen is broos, steeds in verandering'. (...) 'Niets lijkt meer duurzaam. Het is onmogelijk vooraf te weten of een weloverwogen keuze uiteindelijk toch verkeerd zal uitpakken, want de regels van het spel veranderen voortdurend. Dit leidt tot gevoelens van diepe onzekerheid die zelfs de mooiste geluismomenten aantasten. En onzekere mensen zijn bang. Waarvoor? Om buiten de boot te vallen, om achterop te raken bij de immers voortsnellende vooruitgang. Om sociaal overbodig te worden verklaard.

Terreur maakt bevreesd voor meer

Ook dat is een angstmetafoor. Angst zien we tegenwoordig vaak in speeches terug en dan wél gerelateerd aan het Nederland van na 2002. Job Cohen, de burgemeester van Amsterdam, sprak op de herdenkingsdienst gehouden een jaar na de moord op Theo van Gogh de volgende woorden: ‘Weg met de angst. Kies voor hoop. Voor een leven in vrijheid’. Nederland is in de greep geweest van de angst, beweert ook *NRC*-columnist Sjoerd de Jong (2005a). Angst voor terreur. Wat zouden de mensen dan willen? De Jong meent ‘beschutting’. En het is waar, Nederlanders zijn vanaf 1980 letterlijk massaal schuttingen en hekken gaan plaatsen om ongewenst volk van hun erf te houden. Er kwamen *gated communities*, zoals in Den Bosch, met een heuse gracht om het kasteel. Maar in de publieke ruimte bestaan schuttingen niet. En die kun je niet mijden, op weg naar parkeergarage, winkel, arts, trein, tram of metro.

47

Angst kun je bij de ander leggen

Niet zozeer burgemeester Cohen, maar wel menig politicus meent zelf doorgaans precies te weten waar het afnemend vertrouwen en zelfs wantrouwen vandaan komen. Onderzoek hebben ze daar niet voor nodig. Ze zoeken het zelden bij zichzelf, maar schrijven het graag toe aan iets bij de burgers, ver weg van henzelf, namelijk aan angst. Burgers zouden bang zijn. Bang voor straatrovers, bang voor zinloos geweld, bang voor terroristen, bang voor de gevolgen van klimaatverandering, bang voor de vergroting van de Europese Unie met landen waarvan de werknemers tegen beduidend lagere salarissen hun werk doen dan hier, bang voor de opmarcherende marktwerking in vele secto-

ren die bijwerkingen kent. En het gevoel van onbehagen vindt vaak bij burgers eenzelfde uitweg: 'die van daarboven zijn schuldig'. Dat beeld van politici – dat afnemend vertrouwen terug te voeren is op angst bij burgers – is volgens ons te makkelijk. Zeker, emoties zijn altijd aanwezig in de samenleving, er wordt recent zelfs gesproken over een *emotiemarkt* (Piët, 2003). Maar politici overschatten het angstgevoel bij tal van burgers, ook al riep het kabinet-Balkenende in 2005 burgers op in trein, tram en metro goed om zich heen te kijken en te letten op verdachte pakketten of verdacht optredende medeburgers. Daarmee bevorderde men eerder het angstgevoel dan dat het getemperd werd. Politici moeten meer kijken naar hun eigen beleid en gedrag, meent het Sociaal en Cultureel Planbureau (2005:356).

48

Zeker, een deel van de maatschappelijke onzekerheid is het gevolg van de sterk toegenomen dreiging van het terrorisme. Maar dat verklaart het onbehagen slechts zeer gedeeltelijk: de Nederlandse burgers hebben zich lang niet zo veilig gevoeld als in 2005. Het aantal voorstanders van de doodstraf is gedaald van 39% in 1994 tot 33% in 2004 (SCP, 2005:242). En het is ook veiliger geworden in Nederland: het aantal opgehelderde misdrijven loopt op en de criminaliteit daalt. Bovendien: de Nederlanders zijn gemiddeld genomen redelijk tevreden met de persoonlijke situatie (SCP, 2005:317).

Nee, die verklaring voldoet niet. Wie meent dat burgers angstig zijn, neemt ze onvoldoende serieus en kijkt ook te weinig naar zichzelf, naar de eigen bestuursstijl en de inhoud van beleid. De afwijzing van de voorgelegde Grondwet voor de Europese Unie is niet verworpen als gevolg van angst. Laten we op zoek gaan naar een preciezer beeld.

Het beeld van kritiek op beleidsinhoud en stijl

Laten we kijken of er cijfers zijn. Wat zeggen de cijfers over vertrouwen van burgers in het bestuur of gebrek daaraan? Het Sociaal en Cultureel Planbureau becijferde dat in 1998 80% van de bevolking tevreden was over de regering en 67% vond dat de overheid goed functioneerde (SCP, 2004:69). Binnen de Europese Unie was Nederland lang een *high-trust country*, waar het grote vertrouwen vanzelfsprekend was en het draagvlak voor een regering groot. In 2002 daalde de tevredenheid met de regering licht, om in 2002 te zakken tot 59%. In 2002 was de tevredenheid met de overheid teruggelopen naar 35%, en daarmee ongeveer gehalveerd (SCP, 2004:70). Ziedaar een markant gegeven.

Als het Paarse kabinet in de jaren negentig al puinhopen maakte, zoals Pim Fortuyn in zijn boek over de puinhopen van paars beweerde, dan is het daarna niet zonder meer beter geworden en is kritisch besef over de ‘performance’, de resultaten, van de overheden in stijgende mate bij de burgers neergedaald. Het vertrouwensdeficit bestaat ook eind 2005 nog.

49

Terugtrek verzorgingsstaat niet breed geaccepteerd

Het planbureau laat geen misverstand over de ernst van de cijfers bestaan. Het werk van politici en het politiek bestuur wordt door grote aantallen burgers gezien als de plaats waar ‘tot de verslechtering van de positie van burgers’ besloten wordt. Het planbureau zegt het letterlijk zo. Het is geen retorisch accent van ons. Burgers zijn, aldus het SCP, in gro-

ten getale negatief over wat we neutraal 'de terugtred van de verzorgingsstaat' kunnen noemen, zoals die zich uit in wijzigingen op het gebied van zorg en sociale zekerheid (SCP, 2004:73). Denk aan de wao en de herkeuringen. Om zich heen zien ze een afname van de beschikbaarheid van voorzieningen. Vanuit de beleidskeuzen staan landelijke politici voor de taak om 'minder' voorzieningen en meer eigen keuze in plaats van 'meer' voorzieningen te verkopen.

Het vertrouwen bij burgers is ook niet zo groot dat het de overheid lukt om (meer) greep te krijgen op veiligheid, criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving (SCP, 2004:75). Aan ophelderingspercentages hebben burgers weinig boodschap als ze ver achter blijven bij wat wenselijk wordt geoordeeld. En – hoezeer ons dat ook raakt –, de integriteit van de recherche en het Openbaar Ministerie komen net iets te vaak ter discussie. Dat blijkt uit onder meer de zaak-Nienke, waarbij niet goed genoeg gekeken was naar ontlastend bewijs. De roep om bepaalde forse maatregelen waar politici lang omheen gelopen zijn als niet-wenselijk, steeg: vier op elke vijf burgers wenst(e) meer cameratoezicht. En op het vlak van onderwijs was en is behoefte aan meer continuïteit.

Meer keuzevrijheid, meer maatwerk

Veel Nederlanders zijn nog niet overtuigd van de voordelen van veel systeemwijzigingen in het onderwijs, bij de spoorwegen, in de zorg, in de energiesector. De nadelen van marktwerking en toegenomen eigen verantwoordelijkheid van burgers voor keuzen worden tegelijkertijd niet goed politiek-inhoudelijk en niet breed genoeg verwoord. Laten we de keuzevrijheid eens bezien.

Nederland kent van oudsher een traditie in keuzevrijheid. Een recente uitingsvorm hiervan is het *persoonsgebonden budget*. Cliënten of patiënten mogen zelf, met een budget, de gewenste zorg kiezen. Dit heet ook wel *vraagsturing*. De veronderstelling achter deze regeling is dat burgers zelf hun eigen belang het beste kennen en ernaar kunnen handelen. Maar deze vraagsturing vraagt wel controle van verzekeringsmaatschappijen op de besteding van het persoonsgebonden budget. Sommige burgers wenden dit budget toch, ondanks een indicatie, niet voor de zorg aan maar bijvoorbeeld voor aanschaf van een auto. Ondanks de positieve evaluatie van de regeling van het persoonsgebonden budget door onderzoekers van het Nijmeegse IRS geldt deze regeling in met controle belaste verzekeringskringen als een regeling van 'drie keer niks'. De voordelen zijn te veel opgeblazen. Maar de regeling is blijkbaar ook niet zo slecht dat die is afgeschaft. Laten we stappen naar het zorgstelsel.

51

Na 1 januari 2006 krijgen burgers meer te kiezen door het nieuwe zorgstelsel. Het kabinet-Balkenende II zet daarmee in op een betere gezondheidszorg. En iedereen moet zelf kiezen of en op welke manier hij of zij gaat meedoen met de levensloopregeling. Pensioenfondsen deden aanbiedingen. Burgers moeten actiever en zelfredzamer worden. Zelfbeschikking biedt in beginsel meesterschap over het eigen leven.

Wie staan nu te springen om al die keuzemogelijkheden in onder andere de energiesfeer en de zorg? Het zijn volgens sommigen vooral de politici en de zeer mondige, hoogopgeleide werkende burgers, minder grote delen van de massa van burgers. De stemming over marktwerking is

onder journalisten, commentatoren en adviesraden al omgeslagen, terwijl het kabinet de marktwerking nog aan het invoeren is, meent Tonkens (2005). Werd marktwerking vroeger verbonden met bureaucratiereductie, kostenbeheersing en doelmatigheidsvoordeel, nu ziet menigeen in marktwerking geldverspilling, winst op de markt voor een bepaalde partij, toename van bureaucratie en kostenstijging. Marktwerking in de zorg zoals die in de Verenigde Staten gold, is niet meer het grote voorbeeld.

Waarom stapt minister Hoogervorst van Volksgezondheid dan toch over op marktwerking? De socioloog Kees Schuyt stelt: 'Meer articulatie van de vraag en meer duidelijkheid over de prijs die men voor zorg moet en wil betalen. Dat was immers een blijvende zwakte van de vroegere omslagstelsels van solidariteit'. 'De echte reden voor marktwerking in de zorg is dat 'het kabinet af wil van de verantwoordelijkheid voor de sturing in de zorg', meent Evelien Tonkens (2005). Dat staat zo in de beleidsnota's. Sturing van de zorg is voor een overheid van oudsher ingewikkeld, er zijn heel veel belangen van tal van spelers in het spel en als er iets misgaat, krijgt de minister de schuld. Dat wordt niet langer wenselijk of acceptabel gevonden.

Volgens Tonkens maakt het kabinet vanuit een nieuwe overweging de volgende beweging. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gaat naar de gemeenten. Verder gaat veel verantwoordelijkheid voor de zorg naar verzekeraars en patiënten. Verzekeraars hebben geen zin in *regie* want ze willen contracten sluiten en winst maken. Daarom komt de verantwoordelijkheid voor sturing in het zorgstelsel te liggen bij de burgers, door de keuze te maken van een zorgverzekeraar. Staat wat de verzekeraar doet de burger

niet aan, dan kan die burger overstappen naar een andere verzekeraar. Keuzevrijheid gepaard met formulieren, offertes en toeslagen, die de meest mondige burger nog in een moeilijk parket kan brengen of deze een ongemakkelijk gevoel kan geven. De primaire keuze die burgers interesseert, namelijk de keuze van de eigen huisarts of het eigen ziekenhuis, wordt afgeschaft. Die keuze krijg je alleen door een extra premie, aldus Tonkens.

Wat is op zich goed?

Er is dus nogal kritiek op de overdracht van verantwoordelijkheid naar burgers in onder andere de zorgsector. In het debat treffen we ook verdedigers aan van marktwerking. Ook de consument die niet kiest, heeft baat bij keuzevrijheid, meent directeur Marktwerking van het ministerie van Economische Zaken Eric Wiebes (2005). Het nieuwe zorgstelsel lokt namelijk concurrentie uit tussen marktpartijen, waardoor de tarieven zullen dalen, de kwaliteit verbetert en de klantvriendelijkheid toeneemt, zo betoogt hij.

Politici proberen natuurlijk in de energiesfeer, zorgregelingen en pensioenvoorzieningen rekening te houden met een differentiatie in gedrag van burgers. Dat is zeker een argument. De individualisering in maatschappelijke keuzen van individuen en partners (wel of geen kinderen, wie heeft wanneer de zorg, enz.) behoeft een vertaling in keuzemogelijkheden en verantwoordelijkheidsoverdracht. De keuzevrijheid voor burgers lost bovendien het informatieprobleem voor de overheid op: welk energiecontract wil een burger gezien de eigen leefstijl? Hoeveel zorg wil een burger van wie en hoeveel heeft hij of zij daarvoor over? Verze-

keraars gaan dit met de consumerende en kostenbewuste burgers regelen. We begrijpen dat.

Burgers wel of niet gereed

Toch zijn er volgens ons wel stevige kanttekeningen te maken. Het gevaar bestaat dat de inhoud van het basispakket in de zorg telkens naar beneden zal worden bijgesteld. Dat kan burgers zonder aanvullende verzekering, met een smalle beurs of bereid tot het nemen van grote risico's, in een moeilijker parket brengen. Als geldelijk gewin en verlies een grotere rol in de keuzemaatschappij gaan spelen, krijg je niet alleen nieuwe winnaars maar ook verliezers.

Kunnen minder mondige burgers die keuzemogelijkheden steeds aan? De volgende relativeringen ten aanzien van marktwerking bij dienstverlening en keuzegedrag zijn mogelijk:

- Als een burger moet kiezen, moet er ook sprake zijn van een echte markt. In de sfeer van de publieke dienstverlening is dat echter lang niet altijd het geval. De consument kan bijvoorbeeld niet kiezen uit twee spoorrails of twee vervoermaatschappijen op het spoor. Doorgaans evenmin uit meerdere busondernemingen voor openbaar busvervoer. Vervoer op het spoor of per bus wordt geregeld door concessieverlening. Daardoor is geen sprake van echte marktwerking.
- Concurrentie op de energie-, openbaar vervoer- en verzekeringsmarkt maakt de diensten niet systematisch goedkoper. Omdat er geen sprake is van echte concurrentie maar monopolies gaan leveranciers reserves vormen, als buffer voor slechter tijden, of budget aanwenden voor marketing of deelname op buitenlandse

markten. Dat gold bijvoorbeeld al voor busondernemingen die een concessie verkregen. Daarom ontstaat vervolgens een betaalbaarheidsvraagstuk, waar in een situatie van overheidsvoorzieningen de solidariteit tussen groepen tot een oplossing van dit probleem voor de lagere inkomensgroepen leidde. Dit vraagstuk van betaalbaarheid moet worden gerepareerd met een compensatie, wat weer resulteert in hogere bureaucratiekosten.

- Uit een onderzoek is gebleken dat een groot aantal Nederlanders in het derde kwartaal van 2005 het kabinet op het vlak van de bevordering van keuzevrijheid nog niet kan en wil volgen (Velthuis, 2005). Van de ondervraagde Nederland zegt 46% geen tijd te hebben of maken voor het uitzoeken van al die keuzemogelijkheden. Deze groep vond het de taak van de overheid om goede voorzieningen te regelen. Een kwart van de bevolking deelt die mening overigens niet. De rest bleek neutraal.
- Van de mogelijkheden tot de keuze van een eigen elektriciteitsleverancier maakte een kleine minderheid van de betrokken burgers tot eind oktober 2005 gebruik. Blijkbaar grijpen nog niet veel burgers de keuzevrijheid met beide handen aan.
- De overheid vraagt consumentengedrag op terreinen waar nog niet alle burgers dat willen. Burgers blijken bijvoorbeeld bij keuzen op het vlak van kinderopvang nog niet erg geneigd om te kiezen tussen een goede of slechte crèche. Van crèche wisselen, geeft blijkbaar te veel emotionele spanning bij kind en/of ouder(s). Van de drie mogelijkheden, namelijk *exit* (wisselen van dagverblijf), *voice* (je stem verheffen en proberen de prijs van kinderopvang te doen dalen) of *loyalty* (je schikken in prijs en kwaliteit) gaat de keuze van veel burger blijkbaar uit naar 'schikken'.

De mens geen homo economicus

Zijn de burgers dan niet die rationele consumenten die heel goed zelf kunnen kiezen? Blijkbaar niet, of althans lang niet allemaal. Mensen willen niet steeds en onder alle omstandigheden het onderste uit de kan halen en maken er de tijd niet voor. Er bestaat bovendien nog zoiets als ‘merkentrouw’. De economische psychologie heeft op dit vlak veel kennis opgeleverd, die de moeite van het bekijken waard is (Velthuis, 2005). Daaruit komen argumenten naar voren komen die de *multiple choice society* relativeren. We noemen enkele punten.

- *Standaardregelingen volgen.* Volgens de economische psychologie blijken mensen gevoelig te zijn voor het aanbod van standaardregelingen die hun worden voorgesteld. Praktijken waarbij burgers zich kunnen voegen naar een standaardregeling, waarbij afwijken mogelijk is als men zich hiervoor meldt, worden vaak nagevolgd. Zelfs voor pensioenregelingen geldt blijkbaar dat burgers een zekere gemakzucht niet vreemd is. Heel veel burgers zijn niet die calculerende lieden waarvoor ze wel eens gehouden worden.
- *Merkentrouw.* Wie eenmaal voor een verzekering gekozen heeft, loopt niet zomaar naar een concurrent. Wie een auto koopt, blijft dat merk vaak trouw. Wie redelijk tevreden is over de prijs en de kwaliteit blijft dus zitten waar die zit. Mensen zijn blijkbaar ook tevreden met wat eenmaal bekend en vertrouwd is.
- *Mensen zijn geen maximalisierders.* Veel keuzen maken of overwegen, geeft onrust. Veel burgers hebben meer te doen dan steeds op elk vlak het onderste uit de kan te halen en zoeken het niet om steeds te vergelijken. Ze surfen niet steeds naar benchmarksites. Ze moeten

zich al ontplooiën op het werk vanuit de filosofie van hun werkgevers over *human resources management* (hrm) of competentie-management. Ze nemen werk mee naar huis, werken op locatie over en hangen te lang met de auto in de file. En als ze thuis zijn, wachten er zorgetaken, gaan ze naar een ouderavond op school of naar een sportclub en kijken televisie. En dan ook nog de keuze maken uit energieleveranciers en zorgaanbieders?

- *Vergelijkingscapaciteit beperkt*. Mensen kunnen wel vergelijken, maar zijn gemiddeld genomen niet bedreven in het maken van complexe keuzen. Drie soorten wijn vergelijken gaat nog wel, maar niet dertig soorten. Wie veel mogelijkheden heeft om te vergelijken, bijvoorbeeld bij het maken van een keuze voor een auto, moet er bovendien veel tijd in stoppen door de verschillende dealers te bezoeken, informatiemateriaal mee te nemen en te bestuderen, proefritten te maken, enzovoorts. Mensen zijn al tevreden als ze een in hun ogen redelijk afgewogen keus kunnen maken en niet een extreem afgewogen keuze. *Satisfying* is voldoende, maximalisering hoeft niet (steeds).
- *Overvloed verlamt*. Wie heel veel keuzemogelijkheden heeft, raakt verlamd. Onderzoek laat zien dat als mensen een eenvoudiger set van keuzen voorgelegd krijgen, naast een set van heel veel keuzen, ze – zonder dat intermediairs bij de keuze helpen – toch uit een eenvoudiger set kiezen.

Dit onderzoek suggereert veel zekerheid maar die is ook te relativiseren. Waar burgers te maken krijgen met grote lasten of substantiële potentiële voordelen op het vlak van energie of pensioenvoorzieningen kan het zijn dan ze

anders te werk gaan dan bij de keuze van wijn of een auto. Dat is het krediet waarop minister Hoogervorst en het kabinet rekenen.

Keuze en aanpassingen?

De beweging in diverse westerse staten om meer verantwoordelijkheid bij burgers te leggen voor het maken van eigen afwegingen en maatwerk in keuzen op het vlak van onder meer energie en zorg is – gezien de differentiatie in de samenleving – begrijpelijk, maar moet ons niet de ogen doen sluiten voor de inzichten uit de economische psychologie. De genoemde argumenten laten zien dat er nog geen algehele instemming is met de beweging van het kabinet naar meer verantwoordelijkheid voor burgers tot het maken van eigen keuzen (vergelijk Hurenkamp & Kremer, 2005a; 2005b). De reserves tegen marktwerking kunnen leiden tot meerdere aanpassingen. We noemen er enkele.

Ten eerste kan een overheid proberen zich te bezinnen op de vraag of en waar keuzevrijheid nodig en mogelijk is, mede in het licht van een cumulatie van effecten voor verschillende inkomensgroepen. Nederland bestaat niet uitsluitend uit assertieve tweeverdieners van middelbare leeftijd met elk een hoge opleiding en goed inkomen. Ten tweede kunnen overheid en marktpartijen proberen de informatie aan burgers te verbeteren. Ten derde moet het gedrag van intermediairs, zoals zorgverzekeraars, kritisch gevolgd worden opdat zij de samenleving niet leegzuigen als een boer een melkkoe. Zoals elk onderwijssysteem zijn slachtoffers kent, kent bijna elke vorm van marktwerking in geval van oorspronkelijk publieke dienstverlening zijn

slachtoffers. Onbekommerde pleidooien voor keuzevrijheid hebben bepaalde ongewenste uitingen tot gevolg en bevorderen het consumentisme in te vergaande mate, waardoor later weer een tegenactie nodig is.

Of het bij aanpassing blijft is, het debat volgend, de vraag. Tonkens (2005) houdt ons voor:

In 2015 zullen beleidsnota's beginnen met een opsomming van de grote blunders van marktwerking en in 2015 zal het parlement een nieuwe zorgwet aannemen die marktwerking van tafel schuift. De macht maar ook de verantwoordelijkheid wordt dan neergelegd bij professionals in de zorg, tegenwoordig steeds vaker de bejubelde partij. En hoewel zij beslist meer vertrouwen, ruimte en zeggenschap verdienen, hoop ik dat ze niet vallen voor de schijnbare eer de regie te krijgen. Het is een rotklus, die de overheid, met behulp van ziekenfondsen, gewoon zelf moet opknappen.

Hebben we hier van doen met een voorteken van maatschappelijke verandering?

Daarmee hebben we dus op basis van gegevens uit de rapportages van het Sociaal en Cultureel Planbureau een beleidsinhoudelijke verklaring voor afnemend vertrouwen van burgers in overheden en in bestuurders en politieke representanten (ook scp, 2005:256-357). Het zorgkeuzebeleid blijkt een factor van belang in de beoordeling van de regering door burgers, evenals dat politici responsief zijn, aldus Dekker (2005b), verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Algemeen beeld in 2005

Tot welke duidelijke conclusie kan ons dit in 2005 leiden. Het Sociaal en Cultureel Planbureau zegt: 'De overheid doet minder, neemt meer en laat de burger meer keuzen' (2004:75). En, er is sprake van aanzienlijke scepsis over politici (2004:13). Het staat letterlijk zo in het scp-rapport *In het zicht van de toekomst*, een rapport dat niet zomaar wordt vastgesteld, maar voor publicatie de ministerraad passeert.

Het verrast niet dat dit plaatje culmineert in een beeld van afnemend vertrouwen in overheden, besturen en politici. Hoe je de vragen in onderzoek ook stelt. Het Sociaal en Cultureel Planbureau komt in *De sociale staat van Nederland* ook tot een bevestiging van dit beeld. Slechts eenderde van de Nederlandse kiezers blijkt vertrouwen te hebben in dit kabinet-Balkenende II (2005:344). Vijf jaar geleden hadden we ook deze cijfers, maar dan precies omgekeerd.

Gebrek aan vertrouwen is wantrouwen. Wantrouwen is acceptabel vanuit de argumentatie 'gezond wantrouwen', maar deze cijfers zijn bijna dramatisch. Is er relativering mogelijk?

West-Europa: ook elders afname in vertrouwen

Teruglopend vertrouwen in instituties is een verschijnsel dat niet tot Nederland beperkt is, zoals de risicomaatschappij ook niet typisch voor Nederland is. Ook elders in West-Europa loopt de steun voor overheden en voor regeringshandelen terug. Ook daar wordt onder meer het doorschieten van marktwerking, die in Europees verband wordt aangejaagd

door de regeringsleiders gezamenlijk en door de Europese Commissie, niet steeds goed benoemd, opgevangen en teruggedrongen. Maar de terugloop in vertrouwen is in Nederland sterker dan in het buitenland (SCP, 2005:352).

Daar komt bij dat ook maatschappelijke organisaties, zoals vakbonden, kranten en kerken, in diverse landen niet meer automatisch kunnen rekenen op vertrouwen van burgers. Intermediaire organisaties kunnen niet makkelijker optreden als zaakwaarnemers in het maatschappelijk middenveld. Hun ledenaantal loopt wat terug en hun gezagspositie naar leden verzwakt. Dat komt deels door de maatschappelijke differentiatie, waardoor het representeren van een veelkleurige achterban een lastige zaak wordt (iets wat ook voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ten opzichte van gemeenten geldt). En deels doordat mondige burgers minder makkelijk en vanzelfsprekend hun vertrouwen willen schenken aan leidinggevendenden die vervolgens niet steeds doen wat verwacht wordt. Burgers schenken niet meer vanuit herkomst en apathie vertrouwen. Het woord 'voormannen', zoals dat nog wel opklonk in de periode 1920-1970, is verdwenen. Burgers laten zich minder zeggen. Maar dit aspect van vertrouwen in middenveldorganisaties laten we hier verder terzijde.

Bij wie het kompas zoek is

We hebben het tot nu toe vooral gehad over vertrouwen van burgers in besturen, bestuurders en volksvertegenwoordigers. Daarbij hebben we de burgers en hun meningen serieus genomen. Voor we ingaan op de remedie tegen dalend vertrouwen in bestuurders en besturen, kunnen we niet

ontkomen aan de vraag: moeten burgers eigenlijk zelf serieus genomen worden, of zijn zij misschien zelf de kluts kwijt? En: zijn politici misschien ook de kluts kwijt, of zouden ze het bestel eens wat meer moeten verdedigen?

Bas Heijne verdedigde de stelling dat burgers het vertrouwen in zichzelf behoorlijk kwijt zijn. Burgers zouden van politici eisen wat zijzelf als burgers allang niet meer hebben: een moreel kompas. Politici zouden echter niet kunnen bieden waarover burgers zelf ook niet meer beschikken, namelijk een kompas. Vandaar de groeiende onvrede, meent Heijne. Die onvrede wordt nog aangewakkerd door talloze figuren van binnen en buiten de politiek die roepen dat ze wél een kompas hebben. Denk aan Geert Wilders, Hilbrand Nawijn, Peter R. de Vries, Marco Pastors. Zij maken wel aanspraken op een opmars, maar hun programmapunten zijn hoofdzakelijk een grabbelton. Het is Hollands populisme wat de klok slaat, zegt Heijne en dat veroorzaakt een malaise. Daarbij komt dat ze stijgen en vrij snel ook weer zakken in de opiniepeilingen.

62

Neem Wilders. Hij maakte zijn beweging bekend, steeg in de peilingen en zakte weer terug naar een paar Kamerzetels. Hij loofde in november 2005 als stuiptrekking nog een beloning uit voor het vinden van de moordenaars van een hondje van een gehandicapte, maar dat mocht niet baten. De media legden de rode loper niet meer voor hem uit. Er is blijkbaar sprake van opeenvolging van hoop en een snel daarna volgende desillusie. Zo zijn er meer populistische debacles, meent Heijne (*NRC*, 19 november 2005). Nederland is niet gebaat met een volk dat zo van de kook raakt, richtingloos in de rondte draait (waarbij sommigen boos worden over een doodgeschoten mus in een hal vol dominostenen) en dat

geen waardehiërarchie meer bezit over relaties tussen burgers onderling en tussen burgers en gezagsdragers. Het volk praat zichzelf de onvrede in. ‘De aanhoudende onvrede in Nederland komt juist voort uit het schrijnende gemis aan welke visie dan ook...’, aldus Bas Heijne.

Wij delen deze mening over de irrationaliteit van veel burgers, zo geformuleerd, niet maar herkennen wel iets in de klacht over gebrek aan visie. Spreken van een doorgeschoten volk (‘Hollandse horden’), zoals Heijne doet, gaat ons echter te ver. Dan kun je burgers ook wel het kiesrecht ontnemen en opiniepeilingen afschaffen. Daar nemen we afstand van. We houden vast aan de stelling dat verkiezingen zin hebben en dat het horen van burgers van belang is. Dus nemen we het – ondubbelzinnig vastgestelde – verschijnsel van afnemend vertrouwen van burgers in overheidsbestuur en bestuurders zeer serieus. We erkennen overigens wel dat veel burgers niet door politieke leiders meegenomen worden op een spannende reis naar het Nederland van 2010 of 2020. Dat thema komt verderop terug.

Maar als burgers niet de weg kwijtraken, worden ze dan door politici onzeker gemaakt? Ondergraven volksvertegenwoordigers en ministers zelf het vertrouwen in het bestel, in de instituties van de *trias politica*?

De opstelling van politici

Dragen politici niet vooral zelf bij aan een vertrouwensverlies? Veroorzaken ze zelf geen spiraalwerking door een extra zet te geven aan het dalend vertrouwen, door er een schepje bovenop te doen? Sommigen zijn die mening

inderdaad togedaan. Je hoort wel beweren ‘dat Den Haag het helemaal gehad heeft met zichzelf’ (*de Volkskrant*, 19 november 2005). En soms klinkt er een litanie van bezwaren – soms verwoord door minister Pechtold – alsof alles wat onder de Haagse kaasstolp gebeurt, verkeerd is en er volop vernieuwing nodig is. Dat geeft maar onrust, menen anderen. De Haagse politici zouden teveel aan zelfkastijding doen, aldus de kop van *de Volkskrant*. Ze zouden meer de instituties moeten verdedigen en er met respect over moeten spreken.

De stelling dat Haagse politici zelf sterk bijdragen aan vertrouwensverlies, is volgens ons onjuist. Die stelling getuigt ook van wel heel groot zelfvertrouwen en van steun voor de idee dat de bestuurlijke en politieke elite het gedachtegoed in een samenleving sterk stuurt, alsof burgers zelf niet kunnen nadenken. Een dergelijk burgerbeeld hebben wij niet.

Zeggen dat de Raad van State het wetgevingsproces vertraagt, is een geluid dat je wel eens hoort maar dat ook snel verstomt. En dat het Centraal Planbureau een erg sterke positie heeft, is juist maar de Tweede Kamer beschikt intussen over een adviesraad van vijf wijze economen. Dat sommige Haagse politici van landelijke partijen het Openbaar Ministerie wel eens op de korrel nemen en kanttekeningen plaatsen bij gedrag van rechters, moet niet direct geïnterpreteerd worden als een ondergraving van de instituties of zelfs van het bestel van de rechtsstaat. De kritiek op de Raad van State, het Centraal Planbureau of de rechterlijke macht is beperkt in omvang en alleen al daardoor marginaal. Bovendien toetsen rechters altijd aan de wet. Wie iets anders wil, moet andere wetten maken of wetten aanpas-

sen. De kritiek op instituties is er wel maar wordt slechts door enkelen geuit en slaat direct terug op de Kamer zelf. Spreken van zelfkastijding is dan ook zwaar overdreven.

De stelling dat de opstelling van de Haagse politici in de publiciteit *vooral* de oorzaak zou zijn van het dalende vertrouwen spoort ook niet met onderzoeksresultaten naar de oorzaken van afnemend vertrouwen die we gaven. We willen ons daarom niet laten afleiden van het fundamentele resultaat van het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau: vertrouwensverlies is vooral terug te voeren op bepaalde beleidskeuzen ('doen we de goede dingen') en op de bestuursstijl, zoals burgers die zien.

1.5 Interpretatie en vermeende remedies tegen vertrouwensverlies

65

Het teruglopend vertrouwen in regering en overheidshandelen is dus – samenvattend gesteld – voor een groot deel gebaseerd op:

- het functioneren van overheden die het in de risicomaatschappij, en zeker in geval van dreiging en echte crises niet steeds goed kunnen doen (kort gesteld: de veiligheidsutopie);
- gebrek aan overtuigende en breed gedragen politieke beleidskeuzen rond thema's als de EU en concurrentie in de zorg en energie in de ogen van burgers (die een prijsverlagend effect zou moeten hebben), zo leert ons het Sociaal en Cultureel Planbureau;
- de gepercipieerde bestuursstijl van Haagse politici en bestuurders.

Het planbureau zegt het letterlijk zo (SCP, 2005:356):

De oorzaken van het ontbrekend vertrouwen liggen (...) voor een substantieel deel zowel in het beleid als in de manier van politiek bedrijven en het imago van politici.

Er is dus een vertrouwenskloof tussen kiezers enerzijds en hun representanten en de bestuurders anderzijds. Deze kloof heeft onder meer te maken met de ‘verplichte keuzevrijheid’ in de zorg, de pensioen-, vervoer- en energiesector.

Hoe te komen tot vertrouwensherstel? We gaven al aan dat we *niet* denken dat het vooral de burgers zijn die massaal in verwarring zijn. Zou dat wel zo zijn, dan zou het uit de verwarring halen van burgers, de boodschap moeten zijn. Dat is echter niet onze boodschap.

Het is ook niet zo dat we denken dat als bestuurders en politici nu onvoorwaardelijk en collectief trots uiten op onze instituties en kritiek op rechters en anderen achterwege laten, dat we er dan zijn met het halt toeroepen aan vertrouwensverlies of vertrouwensherstel zelfs in gang zetten.

De kloof dichten misschien? Sommigen zoeken het vertrouwensherstel in aanpassing van een *algemene* kloof, die gedicht zou kunnen worden door *nog meer* keuzemogelijkheden, zoals referenda. Op weg naar een grotere meerkeuzedemocratie? Op weg naar het dichten van een kloof? Een kloof? Hé, dat hebben we vaker gehoord. In het verleden gaf kloofdenken aanleiding tot twee reacties: a) de vaststelling dat er in een vertegenwoordigende democratie altijd een zekere kloof bestaat; b) de start van het remedieren-

ken, want een kloof is niet acceptabel. De kloof dichten door structuurwijziging in het bestel van het binnenlands bestuur?

Bestel wijzigen?

Is het wijzigen van het Huis van Thorbecke, het bestuurlijk stelsel, een middel tot vertrouwensherstel? Menigeen denkt: laten we het Huis van Thorbecke eens gaan opknappen. Het is immers dringend aan groot onderhoud toe. De wind giert er door de kapotte ruiten naar binnen, de kalk bladdert van het plafond, de lift werkt niet meer, en uit de kelder klinkt het klaaglijk gejammer van een hongerige kat. En dan beginnen we natuurlijk met het fundament: de lokale overheid. Misschien opschaling van de provincies tot landsdelige provincies? Meer gemeentelijke herindeling, zodat gemeentebesturen verder af komen te staan van burgers?

Nee, dat is niet zonder meer de goede weg om vertrouwen te herstellen, omdat de oplossing geen pil is tegen de genoemde ziekte. Het binnenlands bestuurlijk bestel veranderen is misschien een klein middeltje als men vindt dat er sprake is van veel bestuurlijke drukte, maar intergemeentelijke samenwerking blijft altijd nodig omdat de schaal voor taakuitvoering wisselt per taak. Nee, het bestel wijzigen helpt niet om het vertrouwen te herstellen, zelfs niet als placebo. Om vertrouwen te herstellen, is wat anders nodig. Dualisering misschien? Waarschijnlijk niet, want op landelijk niveau wordt dualisering begrensd door dikke regeerakkoorden. Bij veel kwesties tonen de regeringspartijen zich ook gebonden aan een aangepast regeerakkoord.

Met dualisering naar vertrouwenwekkend bestuur?

Waar was het om te doen bij dualisering? We nemen hier het gemeentelijk bestel eens bij de kop. Dualisering impliceert een in de Gemeentewet gegroundveste eigenstandigheid van bestuurlijke organen. Die versterkte eigenstandigheid moest leiden tot ander gedrag van raadsleden en van colleges van B&W. Het oogmerk voor gemeenteraden was dat deze gesteund door een griffie op hoofdlijnen gingen sturen en dat colleges meer ruimte van de raden zouden krijgen om slagvaardig te opereren. Gemeenteraden dienden bovendien meer het college van B&W te gaan controleren, omdat ze daar in het verleden nogal eens in waren tekortgeschoten. Het lokaal bestuur moest bovendien doorzichtiger worden en de lokale debatten levendiger. Minder van papier voorlezen, meer voor de vuist weg spreken aan de hand van aantekeningen.

68

Raadsleden moesten verder meer naar buiten treden, dus de straat op. Ze moesten, volgens de bedenkers van dit systeem van werken, knelpunten in de samenleving signaleren die een gemeentebestuur nog niet kende, en zo de leefwereld van de mensen meer de raad inhalen. Betere signalering van noden en tekorten zou een vermaatschappelijking van 'de' politiek betekenen.

Die doelen zijn misschien hier en daar wel gehaald, maar in veel gemeenten niet. Dualisering bleek nog geen middel tot vermaatschappelijking van de politiek en amper of geen nieuw, probaat middel tot articulatie en agendering van wat leeft bij burgers en nog niet bij het lokaal dagelijks bestuur bekend is. Veel gemeenteraadsleden blijken het soms bijna

vervelend te vinden dat er een samenleving bestaat, hoorden wij onlangs. Het effect van dualisering is tot nu toe vooral systeemintern gebleven, zoals ook het rapport van de commissie-Leemhuis toont. Burgers zien niet meer van het gemeentebestuur dan vóór maart 2002, het moment van invoering van de dualisering.

Laten we duidelijk zijn, de dualisering is ook niet beargumenteerd als middel voor vertrouwensherstel. De dualisering van gemeenten en provincies bracht wel beweging op gang, maar heeft er nog niet toe geleid dat er meer uitkwam dan: 'deze meneer bestuurt u, en die mevrouw kunt u kiezen opdat zij de bestuderende meneer controleert'.

Het dualisme had hier en daar zelfs negatieve kanten. Deze leidde tot een explosie van raadsvragen, tot middernachtelijke vergaderingen, en verder tot niets of weinig, al zal er in enkele tientallen gemeenten van de honderden die we nog hebben misschien wel wat ten goede zijn veranderd. Raadsleden zijn gemiddeld genomen niet dichterbij de burgers gekomen, integendeel, de verbijstering over waarop de dualisering is uitgelopen, is slechts toegenomen. We moeten dan ook de verleiding weerstaan om telkens een nieuw pak te kopen als het oude te strak zit. We kunnen beter onze eetgewoonten veranderen en meer gaan sporten.

Bovendien, het vertrouwen in de lokale overheid is niet het grootste probleem, zeker niet in kleinere gemeenten waarvan bestuurders dichterbij de burgers staan. Het landelijk niveau van de rijksoverheid, daar gaat het primair om. In alle onderzoeken komt niet het vertrouwen in het lokaal bestuur als eerste en grootste probleem naar voren, hoewel

er wel wat te verbeteren is, zoals we stelden. Eerder de rijksoverheid is een probleem en de Europese Unie, die ver af staat en net iets teveel bedenkt waaraan veel burgers geen behoefte hebben, zoals de habitatrictlijn (in de huidige vorm). Lokale overheden hebben wel last van het vertrouwensverlies van het rijk omdat ze veel rijkstaken uitvoeren en zo aan autonomie inboeten. Dus wat niet deugt van rijksbeleid, dat kan soms blijken als men zich vervoegt bij de gemeentelijke loketten.

Nee, een kloof kun je dus niet goed verminderen door het binnenlandse bestuurlijk stelsel te verbouwen en het monisme te vervangen door dualisering.

De gekozen burgemeester

Zouden we misschien na het verwerpen van twee remedies iets hebben aan de pillendoos van minister Tom de Graaf en zijn opvolger Alexander Pechtold? Straks mag u bijvoorbeeld uw burgemeester kiezen, heb echter nog even geduld tot Van Thijn écht met pensioen gaat.

Ook het voorstel van de door de bevolking gekozen burgemeester is echter geen antwoord op vertrouwensverlies, hoezeer in kabinetskringen daarop wel gehoopt is. Als de rijkspatiënt een probleem heeft, hoef je de lokale patiënt geen injectie te geven. De gememoreerde kritiek van burgers, zoals die uit de planbureauonderzoeken naar voren komt, richt zich op het aanbrengen van wijzigingen in de verzorgingsstaat – op de zorg en het onderwijs – en op het functioneren van de rijksoverheid in de risicomaatschappij.

We zijn voorstander van de gekozen burgemeester, maar het zal van de personen afhangen of het doel – bestuur dichterbij de burger brengen – ook wordt gerealiseerd. Als je het huis verbouwt, of zelfs sloopt en herbouwt, maar de bewoners blijven dezelfde, dan verandert er wezenlijk niets. André Hazes betrok een villa in Vinkeveen, maar door de lust voor knakworsten en het dragen van joggingpakken bleef hij – in dit geval gelukkig maar – de man van drie hoog achter in De Pijp.

Referenda

Op zoek naar een volgend bestrijdingsmiddel uit de pillendoos. Onder de titel *Het Huis van Thorbecke staat op instorten* stelt Maurice de Hond in *de Volkskrant* een radicale verbouwing voor. Als burgers het niet eens zijn met regeringsbeleid, of zelf iets op de agenda willen zetten, moeten er sneller en makkelijker referenda en verkiezingen worden georganiseerd.

We zijn het met de probleemdefinitie van De Hond eens. Veel burgers wantrouwen de politiek en veel politici de burgers. In de aldus ontstane kloof is er geen sprake meer van betrokkenheid. Eens in de vier jaar komen tal van burgers zuchtend uit hun leunstoel om te stemmen (in veel steden komt overigens de helft niet op!), de politicus aanvaardt het mandaat gretig en laat vier jaar hoofdzakelijk niks meer van zich horen. De kiezers zakken mopperend terug in hun fauteuil. Maar het vervangen van de ‘leunstoeldemocratie’ door een ‘knoppendemocratie’ zal hoogstens leiden tot meer beweging en rumoer. De macht verschuift van Den Haag naar Hilversum, want niet de politici bepalen in dit

stelsel of wij in beweging komen, maar de persmedia. Burgers zitten niet te wachten op ingewikkelde keuzen, maar verwachten klare taal en een bevlogen verhaal. Als die niet van de overheidsbestuurders komt, maar van *De Telegraaf*, dan is de keuze snel gemaakt. Wij krijgen instrumenten om in te grijpen, en ingrijpen zullen we!

Het gevolg daarvan is dat nog meer dan nu de politieke agenda bepaald zal worden door incidenten.

De fout die vaak wordt gemaakt is dat we vanuit een verkeerd perspectief naar de kloof kijken. Maurice de Hond, en andere voorstanders van referenda en directe democratie, denken dat de politiek de burger niet vertrouwt. We zijn zo hoog opgeleid, en mogen we nu in vredesnaam ook eens meebeslissen?

72

De burger vertrouwen is evenwel iets anders dan vertrouwen hebben in zijn vermogen om complexe politieke afwegingen te maken, zegt Van der Stoep in een reactie op De Hond's voorstel. 'Ik vertrouw mijn buurman volledig, maar dat betekent niet dat ik hem in mijn kiezen laat boren.'

Want politieke afwegingen zijn per definitie complex en zelden eendimensionaal. Wat zou u doen als de ober u vraagt alleen maar 'ja' of 'nee' te zeggen tegen een menu met als voorgerecht komkommersoep, als hoofdgerecht reerug, daarbij drie glazen wijn, geen glas meer of minder! En een kopje koffie toe met suiker, maar zonder melk? U probeert te onderhandelen, toch op zijn minst over de suiker en de melk, maar de ober blijft resoluut: 'het is ja of nee!' Uit boosheid kiest de meerderheid waarschijnlijk nee, net als bij het referendum over de Europese Grondwet. En verlaat gedesilluseerd het restaurant.

Vertrouwen geven is iets anders dan macht weggeven. Californië, ooit de best georganiseerde samenleving ter wereld, kent inmiddels een lamentabele publieke sector met derde-wereldachtige elektriciteitstekorten, instortende snelwegen en een begroting die voor 85% buiten de invloed van de gouverneur en de wetgevende macht ligt. Referenda daarentegen zijn er in overvloed, en dus botst de roep om meer scholen, wegen en kinderopvang voortdurend met de roep om minder belastingen.

Nee, al die structuurmaatregelen (verbouwing van het bestel, dualisering, nieuwe keuzemogelijkheden) brengen ons niet verder op het vlak van vertrouwensherstel. Dat blijkt ook uit studies naar buitenland. In landen waar sprake is van referenda of de gekozen burgemeester is niet sprake van meer vertrouwen in de overheden, bestuurders en politici. Denk maar aan Frankrijk. We moeten dus van perspectief wisselen.

Van vertrouwen geven naar vertrouwen winnen

We dichten de kloof niet door vertrouwen te *geven*. 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.

Het Huis van Thorbecke staat niet op instorten. Onderzoek naar wat burgers vinden van provinciebesturen toont aan dat veel burgers geen weet hebben van het dagdagelijks 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 niet terug.

Niet het Huis van Thorbecke staat op instorten, maar de mensen die erin wonen. Zij zijn soms schrikachtig geworden, net als menig burger. Een verkeerde handtekening van minister Veerman leidde 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 alweer 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 hun soevereiniteitsoverdracht aan de EU, maar leggen het probleem bij de burgers. De burgers zijn niet bang, de leiders zijn bang geworden.

1.6 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 tweederde van de Nederlanders in het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2005:348). Tien jaar geleden vond nog maar eenderde van de samenleving dat. 'Sterke man wordt salonfähig', kopt *de Volkskrant* op 25 juni 2005. Moedig en onvermoebaar 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 vooropstellen dat niet slechts één type vertrouwenwekkend leiderschap bestaat. We weten uit de transfers uit de voetbalsport dat een goede speler soms toch niet past in een team of niet goed uit de verf komt. Denk aan David Owen bij Real Madrid, die niet goed in het team paste. 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 en de opgaven geringer. 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.

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.

Na deze relativering en een verwijzing naar leiderschap dat onder omstandigheden mogelijk moet zijn, is het toch de moeite waard om een beeld te schetsen van de opkomende en reeds zichtbare leiderschapseisen in een tijd waarin sprake is van zowel een dramademocratie, een risicomaatschappij als 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. Leiderschap moet passen. 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 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 de prioriteiten te brengen, ook in binnenlandspolitieke zaken.

Geboden

Op naar de geboden voor inspirerend leiderschap dus.

Twaalf geboden voor nieuw leiderschap

- 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 (te veel).
- 11 Bied een uitweg.
- 12 Organiseer de oplossing.

1 Geef weer overzicht en prioriteer

Beleid, daar kregen we mede door de eigen participatie van de regering in de Europese Unie steeds meer van. We schreven het al. De ijzeren ‘wet van de beleidsaccumulatie’ heet dat in bestuurskundekringen. Beleid dat niet deugt, vraagt om correctie of aanvulling en dus om nieuw beleid. En beleid dat succesvol is, daar kunnen we ook 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.

78

Geen overzicht meer, prioriteiten sneeuwen onder

Het overzicht van bestaand beleid ontbreekt en het overzicht over ‘waar we heengaan’. Dat gebrek aan overzicht kwam ‘voor het eerst in volle hevigheid naar boven in de 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 zoekraakt, 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. Pogingen om vanuit de dualiseringsbehoefte tot lokale programmabegrotingen te komen, dienen ook dit overzichtsdoel, maar dat streven is volstrekt niet genoeg. Er moet dus iets anders gebeuren. Dat is van belang omdat wat we hier opmerken niet alleen voor Maastricht geldt, maar voor heel veel plaatsen en voor het nationale niveau.

‘Nieuw leiderschap’ moet dus prioriteiten formuleren en die breed uitdragen. In Maastricht zijn een paar hoofdzaken van bestuurlijke aandacht benoemd, deze zijn breed uitgelegd en er werd steun voor gekregen. Dat vroeg in een paar gevallen om moed, doorduwen en communicatie.

79

Verhaal vertellen, geen kreten slaken

‘Communiceren’ betekent niet een kreet slaken, maar een verhaal vertellen over hoe het zo gekomen is, wat de betekenis ervan is, waar 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 televisiezenders

waren. Dus de leider moet wel en 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.

Responsief

Het SCP 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 moeten hebben. Althans dat moet de bestuurder en politicus zichtbaar maken. Het prioriteren van een nieuwe lokale, 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 een ander soort overtuigingskracht kennen. Gaan we aan de plaatselijk betaald-voetbalclub nu subsidie geven of doen we dat niet meer en waarom?

80

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 minister-raad) prioriteert waar hij 'achteraan gaat', is nog geen leider. De leider organiseert in de communicatie door begeestering met een wervend verhaal en reacties energie. Hij of zij moet om een leider te worden niet alleen ideeën hebben en origi-

naliteit in bewoordingen tonen (*appeal*), maar moet ook met de media kunnen omgaan. De ware leider van deze tijden bloeit op als er een groep mensen voor hem staat met vragen en de persmedia tekst en uitleg vragen. Niet alles kan en moet aan woordvoerders worden overgelaten.

Communiceren is heel nuttig

Uitleggen betekent de media opzoeken en verklaren 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). We zien geen verkeerde kanten of negatieve bijwerkingen aan communiceren. Immers, het bestuur is er voor de burgers. Communiceren is natuurlijk meer dan uitleggen, maar 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, 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. In het algemeen vinden de meeste jongeren hun gemeentebesturen onvoldoende responsief ten opzichte van hun wensen en behoeften.

Dit bleek uit de dissertatie, waarin zowel verslag wordt gedaan van een kwantitatief onderzoek onder 72 gemeenten als een kwalitatief onderzoek onder 9 gemeenten, en gesproken is met ambtenaren, wethouders, jongeren en anderen (Gilsing, samenvatting, 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 toegankelijkheid tot beleid en beleidsvormers is daarentegen veel groter voor instellingen op het gebied van omgang met jeugd. Ook meer communicatie over landelijk beleid? Hier en daar is de communicatie nadrukkelijk voorzien, zoals bij het komen tot besluiten in de ruimtelijke ordening. Maar soms stagneert ook hier de communicatie wel, zoals onder meer de Raad voor het Openbaar Bestuur laat zien in haar advies *Het primaat in de polder*.

Vertrouwen in burgers?

Tegenwoordig wordt uitleggen en communiceren erg beklemtoond. Je hoort van ministers als L.J. Brinkhorst dat het huidige kabinet het beleid niet genoeg uitlegt. Als er uitleg volgt, zal de bevolking het ook begrijpen en willen accepteren. Dat is een discutabele inschatting, want deze is strijdig met scp-onderzoek. Als de beleidsinhoud of uitvoerbaarheid van beleid voor kritiek vatbaar is, zoals geldt voor de diagnose-behandelcombinaties (dbc's) in de ziekenhuiszorg, 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 bepaalde onderdelen van de beleidsinhoud van het kabinet. Daarom is de minister ook gaan repareren (hoewel een minister dat nooit zo zegt).

Het planbureau schrijft het in *De sociale staat van Nederland*: een dalend vertrouwen is terug te voeren op zwak beleid (2005:328). Als het kabinet die kwalificatie niet deelt, moet ze communiceren, maar dan toont het kabinet daarmee onmiddellijk ook geen vertrouwen te hebben in het inzicht en oordeel van de kiezers. Terwijl de kiezer, zoals na verkiezingen breed wordt gesteld, toch altijd gelijk had en heeft! Hier raken we een deel van het huidige probleem in het openbaar bestuur: burgers hebben in afnemende mate vertrouwen in het openbaar bestuur, maar sommige besturen – waaronder delen van het kabinet-Balkenende II – hebben wat weinig vertrouwen in burgers. Zo komen we in een spiraal, terwijl nou juist een les van de opkomst van Pim Fortuyn was, en trouwens ook van de invoering van de dualisering, om als bestuurders en politici meer te proberen de brug naar burgers te slaan.

Worsteling

We kunnen er – voor wat stadsbestuur betreft – niet omheen vast te stellen dat een burgemeester vertrouwen behoort te hebben in het inzicht en oordeelsvermogen van de eigen stadsbewoners. Uiteraard word de burgemeester van Maastricht ook wel bevangen door twijfel als hij weer eens een actiegroep ontvangt die iets uitvergroot wat 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 gelijk of ongelijk van een actiegroep. Groepsdenken, zoals aan ons uitgelegd door de

Amerikaanse psycholoog Janis en de bestuurskundigen 't Hart en anderen, 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 lokaal bestuur is in ons land collegiaal bestuur en daarom is een *Alleingang* niet altijd goed. Nederland kent geen presidentieel stelsel en het lokaal bestuur al helemaal niet. Het kan eens een keer gebeuren dat men soleert, tenslotte heeft een burgemeester de beleidsintegratie in portefeuille en ook een eigen verantwoordelijkheid voor openbare orde, maar ook wethouders moeten met hun portefeuille uit de voeten kunnen en zich presenteren. Een burgemeester moet zijn of haar wethouders niet van het toneel spelen. In Nederland is leiderschap vaak verbindend leiderschap.

Dat neemt niet weg dat als de burgemeester zijn legitimiteit versterkt door enkele keren succes te bereiken, dat hem ruimte verschaft voor het uitbouwen van zijn leiderschap (in de context van dat verbinden).

Uiteraard zal de ene gemeente en de ene politieke context zich daar meer voor lenen dan de andere. Ook Johan Cruyff kon als speler vooral daar gedijen waar hij andere spelers had die bij hem pasten, zoals de buitenspeler Charly Rexach in zijn tijd als speler van FC Barcelona. En waar geen ambities bestaan, zoals in – wat men wel noemt – een

beheergemeente, is er voor een burgemeester met ambities op het vlak van leiderschap weinig eer te behalen. Er moet dus een goede link zijn tussen de persoon, de medebestuurders, de organisatie en de politieke representanten.

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 van verbinden en het andere uiterste van het koord, zijn gezicht laten zien. Wie louter verbindt, loopt een risico van onzichtbaarheid en het verwijt van passiviteit. Dat kan in deze tijden over het algemeen niet meer, want er is geen overzicht meer 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, jazeker. 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 terug nog, maar tegenwoordig is dit voor een bestuurder 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 aanvoer krijgt die hem inspireert.

Een droom is meer dan een oneliner of statement

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 zowel verschil maakt met de bestaande situatie of processen en tevens (ver)bindend is in zijn werking, daar gaat het om (Jaspers & Outshoorn, 2002; Schön & Rein). Een leider zal dus een visie moeten hebben en een richting moeten geven. Dat is de essentie van besturen.

Redes, tekstschrijvers

Wie een droom heeft, moet die communiceren. Ook in Nederland dienen leidinggevenden anderen – burgers en medebestuurders – te begeisteren door de goede woorden en toon te kiezen bij het geven van richting aan de toekomst. 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 te veel 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, in het Europees Parlement. Uiteraard beschikt hij over capabele tekstschrijvers.

Dilemma

Vanzelfsprekend is ook hier weer sprake van een dilemma. Een koers uitzetten in een risicomaatschappij, waarvan je morgen niet weet welke verrassing op je afkomt, is niet makkelijk. Beter maar stilzitten en zich niet verroeren? Wie geen droom formuleert, krijgt al snel het verwijt slechts op incidenten te regeren en juist niet te verbinden. En in incidenten is meestal geen lijn te herkennen. Of men krijgt het verwijt ten onder te gaan in de dagelijkse pragmatiek. De politicolo-

gisch en bestuurskundig georiënteerde econoom en Nobelprijswinnaar Herbert Simon waarschuwde al: 'Het strategisch 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 bezighouden 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 te vragen wat aan strategische zaken aan de orde is of kan komen.

Voorbeelden

Komen nog mensen voor 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 zijn belofte 'de verbeelding aan de macht'. Dit jaar nog hield hij een bevlogen betoog over de Europese Grondwet, die voor hem geen ingewikkeld keuzemenu was 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. De multiculturele samenleving is niet meer dan een plek waar mensen volstrekt langs elkaar heen leven, en Europa een warm land om op vakantie te gaan.

Hij staat niet alleen. 'I have a dream', scandeerde Marten Luther King eerder al. 'En mogen wij die droom ook hebben?', vroegen zijn miljoenen volgelingen. Dat vragen de Nederlanders ook weer, van de premier, van de burgemeester van een stad.

Tegenkrachten

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 schetste in zijn Nijmeegse rede wel dat Nederland ongezond was en Wim Kok dat hij zijn veren moest afschudden, maar daar bleef het nagenoeg bij. Pragmatiek overheerste in hun premierschap. 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 verassing, 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 opluchting geven. Waar gaat de premier met zijn kabinet heen?

Het kabinet wordt gedomineerd door budget toedelen en weghalen – een typisch Haags spel? Maar van begroten krijgen burgers geen goed gevoel, geen warm gevoel. Bovendien vindt 52 procent van de burgers dat het kabinet de economie verslechtert (*Netwerk*, 19 september 2005).

Alleen aan de koningin?

Moet de premier een meeslepende beschouwing overlaten aan de koningin die een kersttoespraak houdt? Een premier – wie dan ook – moet in deze tijd van de dramademo-

cratie en risicomaatschappij ook zelf zijn perspectief schetsen. Niet een keer per jaar, maar een aantal keren. Hij moet richting geven, concepten ontwikkelen, en meeslepende en fascinerende redes houden, zeker ook buiten het parlement.

Dat houden wij onszelf 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. Met anderen dus, want we leven ook in een 'netwerkmatschappij'. Een individueel bestuurder kan niet veel alleen voor elkaar krijgen. Daarmee wordt direct een dilemma in het functioneren van een bestuurder geschetst.

5 Verval niet in prietpraat

89

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 dat niet is om te buigen, 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 initia-

tief, trots en solidariteit heersen? 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 de 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 Qaida van het lijf houden. Waar ieder individu zich verder alleen moet zien te redden; de Bijbel in de linkerhand, en het geweer in de rechter om zich de plundersaars en verkrachters van het lijf te schieten.

90

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 heenkijken, 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 zomaar oplossingen te ontlenuen. Daarom moeten perspectieven ontwikkeld worden en moeten confrontaties tussen perspectieven (*frames*) plaatsvinden om al debatterend tot een coalitie ('discourscoalitie') te komen. Dus tot een aanpak

die perspectiefrijk is, die veelbelovend is. *Frame reflection* heet dat in de Verenigde Staten (Schön & Rein, 1994). 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, et cetera.

Zonder debat kan het niet. En het is zeker een mogelijkheid dat een ware leider zulk debat laat organiseren, en het zowel opent als afsluit. Dat is nog wat anders dan zomaar wat laten praten over 'Europa'. Het gaat in onze ogen over een serieuzere insteek.

Soorten beleidsproblemen

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 wezenlijke zaken uit omdat hij prioriteert. Straatnamenplannen en andere plannen zijn het werk van wethouders. Dat moet 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.
- De ene overheid die over zowel macht als middelen beschikt, bestaat in zo'n geval niet. Partijen zijn van elkaar afhankelijk.
- De echte, enig werkende oplossingsrichting bestaat hierbij ook niet.

Afhankelijk van de politieke cultuur verschillen de oplossingen. De Engelsen pakken het anders aan dan de Russen en 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. Soms is stoere taal dan van geen betekenis. Dan moet een burgemeester partijen bij elkaar brengen of een procesmanager aanwijzen (De Bruijn et al., 2004; Van der Knaap et al., 2004).

De burgemeester van Maastricht heeft hier nadrukkelijk zelf mee te maken gehad toen hij op zoek ging naar een oplossing voor de drugverstrekking. 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 nonprofit- of profitorganisaties. Zachtaardige bestuurders willen dit nog wel eens accepteren, maar ongeduldiger types plegen makkelijk in 'onrust' te vervallen. Duidelijk is hoe dan ook dat burgers niet zitten te wachten op een *sur place* van een dansende ijsbeer die niet vooruitkomt. 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 van agendavorming ons hier aanraadt, maar dat is wel frustrerend als je rekening wilt houden met de maatschappelijke druk van gevoelde problemen. We moeten daarom leren hoe de bestuurlijke drukte rond interbestuurlijk complexe dossiers productief om te vormen. Een opgave waarbij de rijksoverheid gemeentebesturen hopelijk nog meer helpt. De bestuurskunde ook? Ze heeft procesmanagement, dus productieve krachtenbundeling met procesmanagers die een thema kunnen laten draaien, 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 bronnen van kwaad of 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 tekstdschrijvers 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 vallen de oude maskerades van politieke zwakten niet goed meer omdat media snel met feiten komen. De ware leider ontkent de feiten niet, maar bespreekt ze openlijk. Zo gaf gouverneur Schwarzenegger persoonlijk falen door een intimiderende omgang met bepaalde vrouwen, op enkele momenten, direct toe en excuseerde zich hiervoor. Daardoor kon er niet eens een hype ontstaan en demonteerde hij een kwestie reeds voor die goed en wel in de publiciteit bestond.

Een ander voorbeeld, dat omvattender is. Zou het niet eerlijker geweest zijn als Bush, toen Katrina haar woedende verwoesting had gepleegd en het land in rep en roer was vanwege het wegblijven van hulp en president, 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, vloog niet rechtdoor maar liet zijn *Airforce One* weifelend boven het gebied zakken, 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 inspannt 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).

Het is ons niet ontgaan dat in het postmoderne 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 politiek *management of values*. Neutraal leiderschap bestaat niet. Giuliani maakt het duidelijk. Al het persoonlijke is politiek en gaat over waarden.

Wie geen moreel leiderschap wenst te aanvaarden en waardeneutraal wil optreden, begrijpt bestuurlijk leiderschap niet, en moet wegblijven uit het openbaar bestuur. U begrijpt uiteraard dat we niet van alle bestuurders christendemocraten of christenen wensen te maken. Zo moet deze opmerking niet verstaan worden. Wie bestuurt, moet zich wel volledig houden aan de wetten van de wetgever van dit land en de geest daarachter.

9 Herken de voortekenen van maatschappelijke verandering

96

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 van een stad moet proberen zicht te krijgen op het latente, op de maatschappelijke, technologisch 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 zijn de herrie en gevolgen oorverdovend. Hetzelfde geldt voor de cokesnuivende jongeren uit Urk en Volendam van twee jaar geleden. Nu zitten – als we de kranten mogen geloven – veel meer burgers voorovergebogen boven een spiegeltje. En het geldt voor Antilliaanse jongeren die bendededrag vertonen 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.

Te veel afwachten

Menig bestuurder in de risicomaatschappij wacht teveel af. Dan is slechts crisismanagement mogelijk. Denk aan het crisismanagement toen de vuurwerkramp uitbrak, de varkenspest, de gekkekoelienziekte, 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 mogelijk waarnemen dat je de feiten als het ware voor 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 'politiek management van strategische veranderingen'.

Want dat kenmerkt het ware leiderschap: met oplossingen komen vóór problemen die *gaan* ontstaan, en niet wachten tot ze *zijn* ontstaan. Want dan holt de leider hijgend achter de werkelijkheid aan, die altijd sneller verandert dan politiek en ambtenaren kunnen zien en willen.

98

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

Makkelijk geredeneerd vanuit de cockpit van het heden?

Nee, dat is niet te makkelijk geredeneerd. 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 te veel gevraagd. Maar hij kan er wel alert op zijn. We vinden in het boek over leiderschap van de voormalige burge-

meester 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, een naam en gezicht te geven, en een handelingsperspectief. Die laat het niet smoren in ambtelijke ontkenningdrift ('alternatieve gedachten zijn er altijd') of politieke gemakzucht ('het waait wel over:'). Die durft niet alleen buiten zijn eigen denkkaders, maar ook buiten die van anderen – de politieke correctheid – te treden.

99

10 Luister niet (te veel)

Het herkennen van een signaal, het verwoorden daarvan in een eigen verhaal en visie en ernaar handelen, gaan verder dan het luisteren naar burgers en het hen vervolgens naar hun 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. Maar laten we eens belichten of met een standpunt komen nog kan, eigenlijk.

Paus Johannes Paulus II was een groot leider. Hij hield geen referenda. Deed niet aan interactieve beleidsvorming. Had geen inspraakavonden. De herder luisterde niet naar zijn promiscue kudde. Hij gaf geen gehoor aan haar 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 vergaarde met dat verhaal, zijn eigen verhaal, zijn eigen authentieke boodschap, een enorm draagvlak en vertrouwen. Hij heeft een beweging veroorzaakt, met name onder jongeren, die onlangs zijn ongekende climax vond in Keulen.

100

11 Bied een uitweg

En die condooms, ach die kwamen of komen er wel. En als ze niet komen, in aidslijdend 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 tekortschiet. En dat gaat dwars door politieke overtuigingen heen.

De vrede in het Midden-Oosten is onafwendbaar, die zal er zijn, ooit. Maar zoals de 'Israëli'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 Israëli'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 geven.

Verbeelding aan de macht

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 vrijemarkteconomie 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 vs, 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 kunnen regelen. Zo'n samenleving zal de verhouding tussen burger en staat alleen maar verder doen verkillen.

Het kunnen 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.

En dan hoeven we onze verzorgingsstaat niet op te offeren, sterker nog, deze 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 en slaan we aan het dolen, niet alleen in Nederland maar ook in Duitsland en wellicht in de rest van het continent. Dolenden zien geen hand meer voor ogen en 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 zetten de dolenden hun angst om in verkramping. Maar het kan ook andersom.

Winston Churchill bewees tijdens de Blitz van 1940 dat gillende angst ook in een ongebreidelde energie omgezet kon worden. Terwijl per dag twee- tot vijfduizend Londenaren 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 dan niet aan het plan tot aanschaf van een *Blairforce One* (conform de *Airforce One* van Bush) maar aan een weergaloze speech die hij hield voor de leden van het Europees Parlement. Een bestuurder dient de verbale kracht wel te laten volgen door ambtelijk handelen dat hiermee in overeenstemming is. Dat is Blair voor de voeten geworpen. Hij zou zijn Europese voorzitterschapsrol in de tweede helft van 2005 te weinig door daden hebben laten volgen.

De verbeeldingskrachtige bestuurder moet dus heel goed op zijn tellen passen. Hij kan weinig alleen uitrichten. Hij moet de beleidsuitvoering mee organiseren en nog vaker aansluiten bij wat professionals al doen (Van der Lans, 2005; Hartman & Tops, 2005). Hulp is dus gewenst.

Het bieden van creativiteit in het zoeken van uitwegen is nadrukkelijk onderwerp van bezinning binnen de bestuurskunde. Denk aan inzet van procesarchitecten in het kader van lokaal of nationaal procesmanagement, zoals in geval van het zoeken naar mogelijkheden voor de ontwikkeling van Schiphol (zie Van Eeten, 1999; Teisman, 2001; De Bruijn, Teisman et al., 2004; Van der Knaap et al., 2004).

12 Organiseer de oplossing

Een leider wordt geacht op een herkenbare wijze te besturen door signalen te herkennen, een verhaal te houden, niet in prietpraat te vervallen en een uitweg te bieden. Tot zover gaat sommigen dat aardig af. Maar *the proof of the pudding is in the eating*. Wil een leider echt tot veranderingen komen, dan zal hij niet alleen voldoende mensen om zich heen moeten verzamelen die zijn beleidslijnen delen

en mee uitvoeren (verbindend leiderschap dus) maar ook mensen die een antenne hebben voor de voortekenen van verandering, voor wat komen gaat.

Het signaleren kan hij niet alleen, en ook voor de uitweg die hij biedt, moet hij een aanpak organiseren. Doet hij dat niet, dan komt het niet af. 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 solide verankering in een organisatie. Top down-sturing is voor veel zaken niet zonder meer effectief. Veel van wat een overheid doet ligt in de handen van de mensen die het werk doen, zoals ambtenaren, 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* overtuigend aangeeft.

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*. Daarbij moet een bestuurder niet doorslaan. Een bestuurder die zich manifesteert met een verhaal, een richting en daarvoor applaus krijgt, moet niet vanuit gegroeid zelfvertrouwen in euforie vervallen en zich gaan overschreeuwen. Er is ook geen enkele behoefte aan zonnekoningengedrag van bestuurders met een heel groot ego. Dat is echter wel een bedreiging voor een bestuurder die enkele keren succes had. Dosering is gevraagd, en evenwicht houden.

Alles is politiek gevoelig

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, terwijl zij eerder toch wethouder was in Amsterdam. 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 analyse over condities voor en hindernissen bij succesvol publiek leiderschap, stellen wij ons de vraag: hoe heeft het in vredesnaam zo slecht kunnen aflopen met onze leiders dat ze zo verwijderd zijn geraakt van die geboden?

**1.7 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 is zingevend. 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 de vraag of 'de closetrol met gehaakt mutsje'

nog wel los in de auto op de hoedenplank mag staan. Niet dat de bestuurder – minister Peijs – dat debat over losliggende materialen op de autoachterbank wilde, ze wist er zelfs niets van! Het item kwam gewoon, haast willekeurig bovendien uit het ambtelijk moeras, als een kwijtgeraakte vulpen die jaren later plotseling opduikt in een vergeten bureaula. En omdat er niemand is die richting geeft, pruttelt en sputtert Sjakies chocoladefabriek schijnbaar willekeurig door en poept het ene na het andere verrassende product uit. Schijnbaar willekeurig, want onder de Haagse kaasstolp spelen zich manifeste mechanismen af, die echter alleen door insiders begrepen worden. Bram Peper noemt dit het proces van ‘organisatorische involutie’. Naar binnen toe vindt een steeds vergaander proces van verfijning plaats, maar het zicht op de structuur van verantwoordelijkheden en 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 research plegen en hoe de minister van Economische Zaken al na vier weken met een antwoord komt (*NSE Talpa tv*, 29 november 2005¹):

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, hoe nieuw en briljant zou deze gaan schitteren? 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 teruggpakt van de wasmachine, is grijs de enige kleur.

108

De wastobbe van de Haagse politiek werd sinds de laatste bevlogen leiders – Van Agt, Wiegel en Den Uyl – , langzaam opgestookt richting negentig graden. Met als resultaat dat de politiek is verklonterd. 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.

Geen verhaal meer, geen voldoende 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 keuzes. Het gebrek aan leiderschap uit zich dan pijnlijk in een gebrek aan richting, ruimte, rekenschap en resultaat. En de genoemde twaalf geboden worden te weinig gevolgd.

Er is geen sprake van voldoende resultaat op een aantal terreinen, althans geen resultaat waar de samenleving om vraagt. De bundel *Beroepszeer* getuigt daarvan (vergelijk Van den Brink et al., 2005; Verbrugge, 2004). Er wordt geen rekenschap afgelegd, maar *af*rekenschap. De resultaten die worden geboekt moeten meetbaar zijn, logisch, want er is geen voldoende vertrouwen meer.

En wie niet vertrouwt, eist bewijzen. Dat leidt tot een overvloed aan adviseurs die dekking moeten bieden, en een immense bureaucratie waarin alle werkelijk goede bedelingen, bevlogenheid, enthousiasme en lef, imploderen.

Paul Schabel zei eens: 'Ik ben me de hele dag aan het verantwoorden voor zaken waar ik inmiddels niet meer aan toe kom'. Terwijl hij nog bij een bureau met speelruimte, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de scepter zwaait.

Wij hebben onszelf krakend en piepend nagenoeg tot stilstand georganiseerd.

1.8 Het gebrek aan ruimte

We hebben het al eerder gezegd: niet de machine, maar alleen de mens is in staat de kloof met de mens te dichten.

Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij

Een leider is een mens die overzicht biedt, die prioriteiten stelt, die vat in een verhaal, een concept dat richting geeft, een ideologie, niet volstaat met prietpraat of een oneliner, maar een wezenlijke droom durft te ontvouwen. Een signa-
lenherkenner, een agendeerder, een organisator, een communicator. Een leider dus, die vertrouwen heeft in mensen.

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 grijsgewassen.

110

Het wordt onze premier kwalijk genomen dat hij nog niet het bevlogen leiderschap toont dat hij ons beloofde. Voor een deel ligt het 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 traditioneel kader van slechts eerste onder zijn gelijken zijn.

En dat is een opdracht die 'de' politiek alleen maar zichzelf kan geven, wil ze voorkomen dat haar Huis van Thorbecke wordt opgeblazen door geweldenaars als Pim Fortuyn of systeemdenkers als Maurice de Hond. Er is niet te volstaan met: 'straks zult u ons dankbaar zijn' of andere slogans.

1.9 Het is eenvoudigweg te druk

Bestuurlijke 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 mannetjes en vrouwtjes 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 zijn voor verandering en de 'boel bij elkaar houden'. Maar welke boel? Een janboel is het van samenkittende druktemakers. Kunt u ons aangeven waar het schilderij van Keith Haring² nog ruimte biedt voor een leider? Het is er te druk. 'Koude drukte', schampert de voorbijgaande 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.

111

Politieke drukte en de positie van politieke partijen

Aan de andere kant zien we de *politieke* drukte. Twaalf politieke partijen proberen in de Tweede Kamer hopeloos hun bijna irrelevant geworden onderscheidjes manifest te maken (Steur et al., 2005). We noemen ze dan ook niet meer partijen, maar fracties, en dat zijn het ook: fracties,

splintertjes 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 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.

Hoe ontwikkelen politieke partijen zich dan?

Ooit is geformuleerd dat politieke partijfuncties eroderen doordat persmedia een partijfunctie, de agendering van maatschappelijke en bestuurlijke thema's, grotendeels overnamen en het bestuur (ministers et cetera) zelf een andere functie overnam, de communicatie met burgers en – zoals dat heet – doelgroepen over beleidsthema's. Daarop was de reactie mogelijk om een politieke partij weer functies terug te geven. 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 voor politici, naast het werk van de wetenschappelijke instituten. Maar men zou ook kunnen vervallen in een concept als campagnepartij, een idee van oud-PvdA-voorzitter Felix Rottenberg. Dan ziet men een politieke partij en samenleving als een toeschouwersdemocratie en geeft toe aan het idee dat de erosie van partijfuncties nagenoeg definitief is.

Terugvechten?

Waar politieke partijen zo beperkt worden, blijft van de democratie op den duur niet veel meer over. Hoe ver is het inmiddels met het terugvechten door de partijbesturen en 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 enkele parlementariërs. Toppolitici lijken niet erg meer te geloven in de kansen om verschil te maken op inhoud door het inrichten van werkgroepen en slimme organisatie van debatten, tenzij die voorstellen door henzelf – in hun bewoordingen – zijn bedacht. Van het ideeëngenererend vermogen vanuit 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 moeizaam sprake. Partijen doen ook niet veel aan de organisatie van internetdebatten. En van serieuze *ex ante*-evaluaties van grote systeemwijzigingen in zorg of onderwijs wordt weinig werk gemaakt en van adviesorganen moeten ministers van dit kabinet, getuige bezuinigingen op deze organen en doorwerking van adviezen, niet veel hebben, uitzonderingen daargelaten. Politici zijn zelf angstig. 'Politici zijn angstiger en onna-

tuurlijker geworden', aldus burgemeester Guusje ter Horst van Nijmegen (*de Volkskrant*, 22 oktober 2005). Veel hebben ze nog niet geleerd van de Fortuyn-revolte. Wie dan te maken krijgt met kritiek op bijvoorbeeld de verplichte keuzevrijheid op terreinen als energie en zorg, moet niet verrast zijn.

Voorbeeld

Echte discussies worden ontlopen. Een voorbeeld uit het CDA. In plaats van trots bij het verschijnen van het in 2005 verschenen boek van oud-fractie leider Bert de Vries, vervalt het CDA in tobberige bespiegelingen over nestbevuiling. Blijdschap was hier op zijn plaats geweest, want een vitale partij, die het CDA wil zijn, geeft ruimte aan persoonlijke meningen. Maar nee, 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.

En 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 gaat daarbij niet om het creëren van een kans om maatschappelijke vraagstukken op te pakken, maar enkel en alleen om het beschrijven en beschermen van de grenzen van de eigen 'boekhoudkundige' belangenclub.

Gevolg: verstikking

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-gedragsregel 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 *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.

115

De verstikkende werking van de eigen partijdiscipline wordt versterkt door 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 – we hebben het al eerder gezien – waarvan volstrekt onvoorspelbaar is wat eruitkomt. 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', zegt Mac van Dinther (*de Volkskrant*, 18 januari 2005):

We hebben een aperte voorkeur voor brede colleges waarin GroenLinks en VVD probleemloos naast elkaar kunnen zitten. De een slikt een parkeergarage, de ander committeert zich aan een groenplan. Hoezo kiezen? Voor wie? Voor wat?

De kiezers

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 (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 concurrerende elektriciteitsboeren. De zeventig- en tachtigjarigen, maar ook de dertigjarigen, grijpen nu al naar hun haren omdat energiebedrijven hen willen verleiden met lastig te beoordelen jaarcontracten. Want stel je eens voor dat burgers echt gingen hoppen van bedrijf naar bedrijf; dat is natuurlijk niet de bedoeling. Marktwerking wordt zo tot gecontroleerde marktwerking waarin keuzeverruiming weer aan banden gelegd wordt, bijvoorbeeld door energieleveranciers die meerjarige contracten voorleggen zodat een switch niet makkelijk is.

Strijd tussen personen

Kiezen tussen politieke partijen is thans moeilijk. In de woorden van een minister van staat: 'Als je de partijnaam van een programma haalt, wordt het zelfs voor insiders niet makkelijk om te zien van welke partij een verkiezingsprogramma is'. Dus verschuift de strijd tot een strijd tussen personen in een democratie die steeds meer weg heeft 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, is er alleen een kans voor mensen die van buiten het bestel komen (Fortuyn) of die zichzelf erbuiten 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 *niet* dat we de politieke strijd over inhoud willen uitbannen. Politieke profilering moet niet verworden tot vorm, tot schmink, tot de juiste lach. De ware aard van politiek is strijd over de ontwikkeling van samenleving en bestuur en conflict.

1.10 Wat Thorbecke nog voor ons kan betekenen

Waartoe kan Thorbecke ons nog inspireren? Frits Bolkestein merkt in zijn Thorbeckelezing van 1998 terecht op dat Thorbecke zelf wantrouwend stond tegenover politieke par-

tijen. Zijn vrees – partijen leggen discipline op, waardoor Kamerleden niet meer vrijuit kunnen spreken – is volledig bewaarheid geworden. Het is dan verleidelijk om te kiezen voor een stelselwijziging, bijvoorbeeld voor herinvoering van het districtenstelsel. Dat leidt in ieder geval tot een veel persoonlijker leiderschap op lokaal niveau, dat onverwijld geëxporteerd kan worden naar het nationale parlement. En het leidt tot minder partijen, en dus tot meer ruimte.

Maar laten we in vredesnaam de verleiding weerstaan om uitgebreid met de meccanodoos van de bestuurlijke vernieuwing te gaan knutselen: het dualisme op lokaal niveau heeft nog betrekkelijk weinig opgeleverd, simpelweg omdat de politici niet veranderden. Velen behielden de *mentale programmering* uit het monistisch tijdperk. Veel wethouders overleggen nog vlijtig in hun fracties en kaderstelling verloopt op veel plekken moeizaam. De politieke cultuur bleek hardnekkig (Korsten, 2004; 2005; commissie-Leemhuis, 2004). Als we constateren dat de verstikkende politieke cultuur te weinig ruimte biedt aan mensen – mensen die de kloof kunnen dichten, die het vertrouwen kunnen herwinnen – dan moet die ruimte weer herwonnen worden.

Als Jan Marijnissen voorstelt om samen met de PvdA en GroenLinks een alternatieve begroting op te stellen voor Prinsjesdag, dan geeft hij daarmee een nu nog zwak signaal, een voorteken, over een ontwikkeling die ooit, maar onherroepelijk, zal leiden tot een samensmelting van fracties, van politieke splinters, tot één linkse beweging. De leider van de PvdA zou dat signaal moeten oppikken, daar een verhaal over gaan vertellen, daar een richting aan geven. Maar dat doet-ie niet. Hij wijst het af. Want stel je voor: dan

krijgen we een debat in onze samenleving over de richting van links: wordt dit het socialistisch links van Jan, of het liberaal-derde-weg-verhaal van Wouter?

Stel je voor dat we ruimte zouden creëren! Dan moeten we om de macht gaan strijden. Dan moeten we leiderschap tonen. Dan:

- komen de verhalen;
- komen de dromen;
- komt er een debat;
- komt de heerlijke ergernis terug, zoals we die bij Wiegel, Den Uyl en van Agt voelden;
- is er strijd;
- is er ruimte.

Dan gáát het weer eens ergens over:

- niet alleen over werk,
- of over werk,
- of over werk,
- maar over de samenleving die we willen.

Dan is er ruimte voor Bert de Vries om een eerlijk debat met Aart-Jan de Geus te voeren. Dan moeten we uit onze leunstoel opstaan en onze favoriet gaan steunen in rokerige cafézaaltjes, op internet en partijcongressen. Dan zitten we op het puntje van de stoel voor de tv. Of blijven er zelfs voor thuis. Dan moeten we ons cynisme laten varen, dan kunnen we de politiek niet meer aan de politieke elite overlaten. Dan moeten we ons waarlijk en *actief staatsburgerschap* tonen om richting te geven aan de maatschappij die we wensen (de term 'actief staatsburgerschap' is ontleend aan Jan Drentje³).

Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij

Natuurlijk moeten de lokale en nationale leiders uiteindelijk democratisch gekozen worden. In die zin zal het Huis van Thorbecke een lichte restauratie moeten ondergaan. Maar dat vinden wij zo vanzelfsprekend dat wij er niet te veel woorden aan willen wijden.

Veel noodzakelijker zijn de veranderingen van binnenuit. De in zichzelf gekeerde, wereldvreemde, autistische politieke cultuur zal ruimte moeten bieden aan mensen, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur het ook zegt in een advies. Politieke partijen moeten transformeren naar politieke bewegingen, die geen intellectuele gevangenissen worden, maar die debat en campagne faciliteren, die steunen en bijstaan, die adviseren en richting geven, maar uiteindelijk met een breed gebaar de bühne voor personen laten. Geen toneel voor de Mussolini's of Franco's. Natuurlijk niet. Ware of vermeende leiders hebben met hun gewicht altijd tegenwichten nodig.

Dan blijkt vanzelf wel wie de signalen oppikt, het verhaal vertelt, de oplossing organiseert en die ook afmaakt. Op de bühne staat een mens, daar staat geen machine, en we zullen deze mens aanraken, vragen stellen, ermee in discussie gaan, misschien toejuichen, uitjoelen, tegenspreken, verafschuwen of verstoten. Het is zoals Thorbecke zei: 'Onze democratie kent geen definitieve en vastgestelde richting als ware het een colonne marcherende soldaten. Het is aan ons haar vorm te geven'.

Laten we die opdracht serieus nemen.

2 Tijdig boren in de maatschappelijke onderstroom

Speuren naar voortekenen van maatschappelijke verandering als kans voor beleid

2.1 Inleiding

Pim Fortuyn boekte in 2002 in Rotterdam een enorme electorale winst en werd postuum verkozen in de Tweede Kamer, maar dat jaar gaf ook het vertrek van PvdA-voorman Ad Melkert uit de politiek te zien. In 2002 kwam Fortuyn om het leven en in 2004 werd Theo van Gogh vermoord. Daar bleef het niet bij. Er volgden terreurdreigingen, Nederland werd alerter. Het kabinet nam maatregelen. Kijken we breder om ons heen, dan zien we dat sprake is van een risicomaatschappij met gevaren en risico's op meer fronten dan terreur, zoals op dat van energie, water, droogte, voedselveiligheid, (gen)technologie. Er deden zich crises voor zoals de varkenspest, de gekkekoeienziekte, de dijkdoorbraak in Wilnis, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, de ingestorte balkons in Maastricht. Wat betekent dat voor bestuurders? We gingen daar al op in door erop te wijzen dat bestuurders niet moeten afwachten tot de crisis al een feit is maar ze zullen – als het even kan – een crisis voor moeten zijn. Die kunnen ze dan misschien afwenden, beperken en ze kunnen noodmaatregelen nemen. We pleitten voor detectie en interpretatie van voortekenen van verandering, voor het tijdig signaleren van wat veel later manifest wordt. Dat werken we hier uit.

2.2 Signalen opvangen in een sterk veranderende risicomaatschappij

Hoe spoor je voortekenen van verandering op? Zou trendanalyse wat zijn? Het CBS brengt op tal van gebieden lineaire trends in kaart. Trendwatchers wijzen ook op trends. Zij gaan vaak meer intuïtief te werk en werken minder met statistisch materiaal.

Trends vaststellen, is van belang. Maar welke trend voor wie? En wat gaat eigenlijk vooraf aan een trend? Overheden bedienen zich van trendanalyses, toekomstverkenningen en *early warning systems (EWA)* om bepaalde trends op te sporen ter beperking van risico's. EWA heeft traditioneel een functie in het kader van de kust- en rivierbeveiliging en de binnenlandse veiligheid.

122

We noemen een paar trends die we aantreffen in boeken van trendwatchers als *Megatrends*, en voegen enkele andere toe.

- *China* is een wereldmacht die meer en meer belangrijk wordt, ook als afzetmarkt en productiegebied.
- *De wereld glocaliseert*: we halen de wereld via televisie in huis, reizen over langere afstanden maar trekken ons ook terug in de eigen leefgemeenschap: stad en dorp. Bij de ontwikkeling van de eigen wijk of het eigen dorp is sprake van betrokkenheid. Nederlanders gaan meer 'cocoonen'.
- Nederland wordt *pluriformer* qua etniciteit, religie, leefstijl. Maar ook homogener: zwarte scholen, witte scholen.

2 Tijdig boren in de maatschappelijke onderstroom

- Nederland *latiniseert*. Er wordt meer buitenshuis gegeten. De temperatuur stijgt, het aantal airco's neemt toe, geluidhinder van airco's stijgt. Latinisering uit zich ook in integriteitsvraagstukken. Meer corruptie? De rol van geld in de samenleving wordt niet minder. Integriteitsdiscussies verhinderen dit niet.
- *Wellness* groeit verder als fenomeen. Gezond eten, meer kwaliteitseisen, sportief bezig zijn. Tegelijk wordt vetzucht dan een probleem.
- *Personalisering van de politiek* zet door. Leiderschap gevraagd.
- Nederland *islamiseert*: in de randstad zal de islam spoedig de grootste godsdienst zijn. De vraag is of Nederarabië en Eurabië ontstaat. De rol van Turkije in de EU wordt belangrijker volgens sommigen.
- Nederland *vergrijs*t en vergroent te weinig. Er worden meer kinderen geboren van allochtone ouders dan van autochtone.
- De *verzorgingsstaat* wordt gestript, de *rechtsstaat* verandert. Burgers krijgen meer eigen verantwoordelijkheid. Die beweging komt mede voort uit individualisering en meer arbeidsparticipatie. Partners maken meer eigen keuzen en de sociale zekerheid en zorg moeten daar rekening mee houden.
- *Veiligheid* wordt nog belangrijker. *Gated communities* komen al in Nederland voor: Ommuurde kastelen met gracht en al. De privacy wordt minder, camerabewaking neemt toe. Identificatie op *DNA-basis*. 'Big brother' komt verder naderbij.

- *Onderwijs* is belangrijk, maar ervaring ook. Competentiegericht leren marcheert verder op. Academische titels zullen verdwijnen na de verrommeling van masterdiploma's.
- 'Ondergronds bankieren' (het zogenoemde *hawallabankieren*) bestaat en er gaat veel geld in om: geldhandelingen geschieden niet via een bank, maar op basis van vertrouwen via een juwelierszaak, eethuisje in migrantenbuurten. Volgens een IMF-schatting gaat er jaarlijks wereldwijd honderd miljard dollar in om. Het systeem is gebaseerd op vertrouwen. En kent geen identificatieplicht. Betalingen zijn 'aan toonder'. Dit bankieren staat veelal ten dienste of gebeurt in functie van criminaliteit.
- *Monumentenzorg* verandert. Patatkramen verdwijnen. Een frietkot komt op de monumentenlijst evenals enkele gemengde agrarische bedrijven. Koeien grazen te zijner tijd in gesubsidieerde tuinparken.

Recent is *monitoring* een uitingsvorm geworden, die echter meer weg heeft van interbestuurlijke verantwoording over wat bereikt is dan van echte *early warning systems*. Er komen echter ook nieuwe methoden voor. We doelen hier op manieren van *early detection* van *windows of opportunity* via de *weak signal approach*. Daarvoor breken we hier een lans. Wie een boek bekijkt als *Publiek management, 65 modellen* zoekt vergeefs naar de weak signal approach. We missen die aanpak ook in een boek als *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie* (Geul, 1998). Maar Geul gaat dan ook in op *beproefde* methoden van beleidsconstructie. Dat maakt het niet minder interessant.

2.3 *Omen accipio*: ik neem het voortekenen aan!

Wie de vinger aan de maatschappelijke pols wil houden en voortekenen van verandering wil signaleren, heeft absoluut niet genoeg aan trendanalyses of trendwatching. Hij of zij moet oog ontwikkelen voor signalen die aanvankelijk nog zwak zijn. Zwakke signalen zijn voortekenen van verandering. *Kruidvat*, een drogisterijketen, had tijdig in het oog dat klanten niet alleen vroegen naar hoestdrankjes, after shave lotion of parfum, maar ook te bedienen waren met betaalbare cd's met klassieke muziek, een tot dan toe voor de drogisterijketen volkomen vreemd product.

We geven enkele voorbeelden van voortekenen van de afgelopen jaren. Je kunt ze halen uit de ingezonden brieven in kranten of door gewoon goed rond te kijken en te spreken met bepaalde groepen.

- Internet bevat volop informatie voor het maken van bommen. Dat verontrust ons eerst recent. Internetsociologen zien nog meer opvallende zaken.
- Het grootscheeps gebruik van FPU bij oudere leraren in het middelbaar onderwijs wordt wel geïnterpreteerd als een succes, maar bij nader inzien is sprake van een zwak ander signaal: menigeen vertrok uit onvrede met de onderwijsorganisatie, waarin meer en meer bureaucratie optreedt en onderwijsgeevenden worden weggedrukt door managers, die vroeger soms een matige of slechte docent waren maar meer verdienen. De publicatie *Beroepszeer* gaat hierop in.

- Een ander voorbeeld zijn *MTV* en *the Box*. De clips daarin geven een indruk van de dominantie van beeldtaal. Er wordt niet rustig gesproken. Beelden worden heel snel opgevolgd. Het beeld dat in die clips oprijst van mensen is machochtig; het beeld van ‘de vrouw’ spoort weinig met emancipatiedoelstellingen; vrouwen worden slechts afgebeeld als blote of halfblote figuranten rondom voornamelijk zwarte mannen. Denk aan Snoop Dogg met twee vrouwen aan een halsband bij de MTV Video Music Awards, 2003. En aan de protesten hiertegen.
- De overdaad van zogenaamd nieuws op televisie, internet en radio. Die leidt tot informatie-overload bij jongeren waarop met apathie gereageerd wordt.

Zwakke signalen kunnen wel waargenomen zijn, maar komen ze op de goede plek? Dat is lang niet zeker. Het is helemaal niet voor de hand liggend dat inspecteurs van het onderwijs, Kamerleden met onderwijs in hun portefeuille of ambtenaren van het ministerie van onderwijs weet hebben van opvattingen van oudere en jongere leraren die met *FPV* gaan, over waarom ze opstappen. Want niet alles is of wordt onderzocht en niet alles is eenvoudig met een enquête waar te nemen. Was dat wel het geval, dan behoefden we aan zwakke signalen geen aandacht te besteden.

2.4 Een sterk en een zwak signaal voor bestuurders

Een zwak signaal is het tegengestelde van een sterk signaal. Een sterk signaal is een *bestaande manifeste trend*. Bij zwakke signalen hebben we het over wat nog niet manifest is. Zwakke signalen zijn *onzekere trends*.

Bij de term ‘zwak signaal’ moeten we denken aan radio, tv of mobiele telefoon. Een zwak signaal is niet waarneembaar voor een van deze apparaten als deze op een andere frequentie wordt uitgezonden die zij niet kunnen ontvangen. Bij mensen en in organisaties kan hetzelfde het geval zijn. We pikken iets niet op dat er wel al is. We zeggen in de volksmond: ‘hij heeft er geen antenne voor!’ Signalen die in een andere taal of buiten ons waarnemingsgebied worden uitgezonden, pikken we niet op, kunnen we niet goed waarnemen.

De kunst is dus om een radar zo in te stellen dat deze radar bepaalde relevante signalen kan oppikken die anders onhoorbaar of onzichtbaar blijven. Dat gebeurt in een samenleving waarin voortdurend beweging is en ook sprake is van veel onduidelijke en onzekere signalen waarvan het de vraag is of iemand er iets mee moet. Als alle Nederlanders in oranje kleding gaan lopen, is dat niet zonder betekenis voor de kledingindustrie. Het kan ook een voor-teken zijn dat Nederlanders massaal warmlopen voor een of ander voetbaltoernooi waar Nederland aan meedoet.

Veel komt voort uit een oorspronkelijk nog zwak signaal

Veel van wat we later als normaal zijn gaan beschouwen, is ooit aan de oppervlakte gekomen als een gesignaleerd en gedecodeerd zwak signaal, waaraan gevolgen zijn verbonden. Neem ICT. De ICT-revolutie bracht computers, laptops, et cetera. Daarmee viel te communiceren. Dat een onderwijsinstelling als de Open Universiteit via internet met al zijn studenten zou kunnen communiceren, waar ze zich ook bevinden, was in 1985 revolutionair. De ou heeft op dit vlak toen geen zwakke signalen opgespoord, maar afgewacht tot de ontwikkeling door anderen manifest gemaakt was. Het heeft nog vrij lang geduurd voordat de instelling op de ICT-toer durfde gaan. Dat geldt in veel sterkere mate voor politieke partijen. Eerst recent communiceren zij met hun leden door middel van e-mail.

Analyse van voortekenen als omgevingsanalyse

Hoe kunnen we nu het zoeken naar *weak signals*, onzekere trends, plaatsen in de literatuur over toekomstverkenningen?

Het zoeken naar weak signals betekent oog hebben voor *niet-lineaire trends* en trends die op gangbare manieren niet te voorspellen zijn. Vaak wordt de analyse van zwakke signalen beschouwd als een vorm van *omgevingsanalyse*. Wie echter handboeken op dit vlak bekijkt, komt daarin weinig tegen over zodanige turbulentie dat een weak signal-aanpak zich aandient.

Bij het opsporen van onzekere trends is het voor een overheid van belang de voor haar relevante niet-lineaire trends op te sporen. De veiligheidsdienst ARVD heeft interesse in andere trends dan een Dienst landinrichting. Iets moet over het algemeen meer dan eens voorkomen om relevant te zijn. Een imam met een enkel revolutionair idee maakt nog geen revolutionaire lente. Als één Syriër vliegles gaat nemen in Florida is dat niet goed herkenbaar als signaal, evenmin als dat geldt voor een islamiet die scheikunde of biochemie gaat studeren. Anders wordt het als opeens veel personen met een bepaalde achtergrond vliegles nemen, duikboten opkopen of opduiken in belwinkels. Wat relevant is, vraagt dus veel reflectie.

Wil je zwakke signalen in beeld krijgen, dan is vermoedelijk één signaal op zich niet voldoende. Je moet bovendien signalen in verband brengen met andere en kunnen decoderen. Neem het dragen van hoofddoekjes. Het dragen van hoofddoekjes door allochtone meisjes én het laten groeien van baarden door allochtone jongens kan samen duiden op zoeken naar identiteit van moslimaanhangers.

Functies van opsporen voortekenen

Wat is de functie van het opsporen van een zwak signaal? 'Zwak om sterk te worden'. Dat is de kern bij het denken over zwakke signalen. De functie van het zoeken naar zwakke signalen is minstens tweeledig.

- 1 Voortekenen van een nieuwe ontwikkeling snel in de gaten hebben en niet op je af laten komen. Wil je die voortekenen zien, dan zijn nog een paar stappen nodig. Je moet een zwak signaal niet alleen signaleren, maar ook nog eens niet negeren. Maar hoe signaleer je nu?

Door een bril, maar dan een andere bril dan de bestaande. We komen daar nog op terug. Wat je ziet, moet je dan vervolgens duiden.

2. Wie een signaal duidt, kan er op inspelen: kan het proberen te versterken, tegen te gaan of zich er anders op proberen in te stellen. Of niet zozeer het signaal veranderen, maar de gevolgen voorkomen, beperken of ombuigen. Inspelen vereist kijken en reflecteren.

Het signaleren van zwakke signalen heeft dus een doel. *Governing by weak signals* is volgens Salmon nodig, omdat in de toegenomen complexe wereld de traditionele verkenning- en planningsmethoden niet genoeg meer zijn (zie ministerie van BZK, 2005). *Yesterday's logic* volstaat niet meer om de toekomst te voorzien of te verbeelden. Wil je als organisatie meekunnen of verschil willen maken, dan moet je vroege signalen opsporen om tijdig te vernieuwen, om te innoveren, om verschil te maken ten opzichte van de bestaande situatie.

Vraag:

- A De rapper Ali B is door het ministerie van Sociale Zaken gebruikt als bron van informatie over de leefwereld van Marokkaanse jongeren. Past die aanpak in het denken in termen van zwakke signalen? Antwoord: Ja (zie *Radar op scherp*, 2005:43).
- B Welk risico bestaat als een type als Ali B frequent deze rol zou vervullen? Dat hij als knuffelmarokkaan een institutie voor signalering van zwakke signalen wordt en zo het contact met de (sub)cultuur van rappende Marokkaanse jongeren verliest.

2.5 Het opsporen van voortekenen in drievoud

Zwakke signalen zijn voortekenen van verandering die contrasteren. Een samenleving zendt signalen uit die *kiemen van verandering* zijn. Ze kunnen ontdekt worden door ontvangers. Neem het vroegtijdig overgaan van boeren van een traditionele bedrijfsvoering gericht op akkerbouw en/of veeveelt naar een recreatieve boerderij, of neem de bedrijfsbeëindigingen bij boeren en varkenshouders en hun ontredderd gedrag in de vorm van suïcidepogingen in de jaren zeventig. Dat was een voortekenen dat overleven van agrariërs een moeizame zaak werd.

Neem ook de preken van imams, die televisierubriek *Nova* aan de kaak stelde. Die werden betrekkelijk laat gesignaleerd. Waren het signalen van radicalisering, goed verstopt in een moskee of in een ruimte als een oud schoolgebouw dat dienst deed als gebedsruimte? Als *Nova* aan zoiets aandacht besteed dan is er al lang tevoren discussie over bij insiders en islam-watchers.

Het opsporen van zwakke signalen kent grofweg drie hoofdprocessen: de signalering zelf, de duiding en beoordeling van het waargenomene, en het hiermee – zo nodig – verbinden van handelingsperspectieven.

1 *Proces één: signalering vanuit ander perspectief*

Zwakke signalen moet je dus allereerst kunnen opsporen of waarnemen. Daarvoor is een bril nodig. Om tot een nieuwe bril te komen, is nogal wat durf nodig. Heb je met een

nieuwe bril een signaal gevonden, dan moet je dat duiden, decoderen. En dan is verdere reflectie nodig.

Hoe kun je zwakke signalen waarnemen? De centrale overheid kent wel enige detectie-apparatuur voor zwakke signalen. In geval van negatieve zwakke en andere signalen op het vlak van veiligheid beschikt de AVD daarover. Gaat het om andere verschijnselen, dan is in het algemeen een ander denkkader nodig dan het gangbare. De geïnteresseerde waarnemer moet dus over een *mental framework* beschikken, een frame, een raamwerk, een denkkader dat ontvankelijk maakt voor waarneming van zwakke signalen. Wie wil weten of het samenlevingsbeeld van een kabinet kan gaan kantelen, hoeft niet het kabinetkader tot op het bot te ontleden, maar kan zich ook begeven naar de rand van de samenleving. Aan de randen gebeuren de nieuwe dingen vaak het eerst.

Signalen ontkennen? Het is mogelijk dat een signaal wel doorkomt, maar genegeerd wordt. Dat weten we uit de psychologische theorie over groepsdenken of *groupthink* ('t Hart et al., 1991). Bij besluitvorming onder druk kan een groep besluitvormers gevangen zitten in een aanpak, een besluit, een theorie, waardoor signalen die daarmee contrasteren niet worden opgemerkt of wel worden ontvangen maar genegeerd worden. Denk aan Pearl Harbour in de Tweede Wereldoorlog. De Japanse 'vijandige' duikboot lag al voor de haven van Pearl Harbour, was gesignaleerd maar volgens de Amerikaanse admiraal Kimmel, leidinggevende in Pearl Harbour, was dat onmogelijk. Dit gegeven werd door hem niet als gegeven aanvaard. Dat zou hem opbreken. Hij maakte een gruwelijke vergissing. Les: ga bij

besluitvorming onder druk altijd ruimte geven aan de uiting van kritiek en ga niet over tot *mind guarding*, dus het monddood maken van criticasters. Krachtige kritiek is juist waardevol.

Barrière voor waarnemen doorbreken: bestaande bril af

Zwakke signalen kunnen alleen worden waargenomen als voortekenen van verandering door het bestaande frame, het heersend discours, ter discussie te stellen. Wie politiek correct denkt en handelt, zoals Melkert en Dijkstal, in de periode november 2001–april 2002 deden, heeft geen oog en geen woorden voor zwakten op het vlak van de kwaliteit van het onderwijs, de grootte van de wachtlijsten in de zorg, de tolerantie op Schiphol voor criminaliteit (bolletjes-slikkers), en de toestroom van tal van gelukzoekende asielzoekers die niet op basis van vluchteling-zijn, maar alleen op economische gronden hiernaartoe komen. Fortuyn probeerde wel te breken met de politieke correctheid ('de puinhopen van paars').

Het is moeilijk een bestaand denkkader ter discussie te stellen. Waarom? Bestaande systemen zijn erop gericht om bepaalde afwijkingen te negeren en uit te bannen. Overheidssystemen zijn vaak zelfreferentieel. Ze nemen waar wat past, niet wat afwijkt. Als het bestaande integratiedenken gericht is op opname van moslims in Nederland en wederzijds respect, kom je eenvoudig niet op de gedachte om preken van imams in vermoedelijk radicale moskeeën te analyseren.

2 *Proces twee: signalen duiden*

Hoe wat aan signalen doorgekomen is, te duiden? Signalen moeten relevant zijn voor een organisatie die signalen tot zich krijgt. Dat de herfstbladeren eerder vallen is een relevant teken voor een weerman, maar doorgaans niet voor een fietsenmaker. Signalen betekenen op zich meestal ook weinig. Men moet ze interpreteren in een samenhangend geheel. Meestal zijn daarvoor meerdere signalen nodig. En men moet zien of signalen groeien of wegwijnen. Zwakke signalen zijn kiemen voor verandering in de samenleving in dubbele zin. De kiemen kunnen groeien en door de reactie op de voortekenen voor verandering kan ook weer een verandering optreden, bijvoorbeeld om iets in de kiem te smoren. Denk aan de preken van extreme imams. Die preken zouden kunnen leiden tot wasdom van radicalisme (eerste verandering) maar ook in een reactie tot het uitwijzen van imams en daarmee een poging om de wasdom van radicalisme vroeg de kop in te drukken (tweede verandering).

Weak signals die we denken gevonden te hebben zijn te duiden, maar hoe bijvoorbeeld? Het is mogelijk in interactief verband een toekomst uit te tekenen, dus samen met anderen. Van daaruit is *backward mapping* mogelijk: het terugdenken wat er te doen staat als bijvoorbeeld heel veel radicale preken die oproepen tot de jihad in moskeeën gehouden worden. Wat zijn dan kritische momenten om bij te sturen, en in welke richting met welke obstakels?

3 *Proces drie: wat te doen met signalen?*

Het signaleren van zwakke signalen is in potentie een aanjager van veranderingsprocessen. Signaleringsprocessen gevolgd door duiding van de betekenis ervan kan vervolgens creativiteit vrijmaken en tot innovatiepogingen leiden.

Om succes te hebben in het omgaan met zwakke signalen moeten er expliciete gevolgen worden verbonden aan de waarneming door interpretatie en beoordeling. Signalen opsporen om zichzelf wille, heeft weinig zin. De organisatie moet dus in actie komen. Er moeten handelingsperspectieven verbonden worden met signalen die gedecodeerd zijn en toegelaten worden tot de handelingsarena. Zeker ook lastig. Vaak is een handelingsperspectief overigens bekend: voortgezet onderzoek. Bijvoorbeeld naar de inhoud van preken van imams.

Kritische succesfactoren bij het zoeken naar voortekenen

Werken met een benadering om zwakke signalen in beeld te krijgen, is niet zomaar succesvol. We noemen een viertal kritische factoren. Wellicht zijn er nog andere.

- 1 De discussie over detectie, decodering en duiding van zwakke signalen en het spelen met handelingsalternatieven moet in een veilige omgeving plaatsvinden. Dat is bij nader inzien ook begrijpelijk. Immers, zwakke signalen maken onzeker. Ze sporen misschien niet goed met het bestaande denkkader achter een beleid en het beleid zelf.

- 2 Je moet overtuigd zijn van het nut van signalering. De ambtelijke en bestuurlijke top moet er voor open staan en deze aanpak stimuleren. Er moet ook methodisch gewerkt worden.
- 3 Wie in bestaande denkschema's zit, kan moeilijk signalen opvangen. Hoe dan los te komen van een denkschema? Door een ander denkschema te kiezen. De literatuur is hier behulpzaam.

Morgan geeft 'beelden van organisaties', dus *frames*. Organisaties zijn volgens hem te bekijken als organismen, als hersenen, als culturen, als politieke systemen, als flux en transformatie, als instrumenten, of in termen van gezond–ongezond. Vanuit deze alternatieve manieren van kijken en denken komen andere signalen in beeld. Wie een organisatie beziet als politiek systeem heeft ook oog voor machtsprocessen en invloed, maar wie een organisatie als een cultuur ziet, wil letten op de collectieve mentale programmering, op bijvoorbeeld de rituelen, symbolen en de roddels rond de koffieapparaten.

Hoe is een beleid alternatief te bezien? In de praktijk beschikken ambtelijke professionals en anderen vrijwel altijd over verschillende – vaak impliciet blijvende – manieren van kijken naar een verschijnsel ('tacit knowledge'). We wisten dat ook al van artsen die diagnosticeren. Een stapje abstracter. Een beleid is bijvoorbeeld te bezien in termen van dominante verhalen en praktijken (opgevat als discours) en alternatieve verhalen en praktijken (tegendiscoursen; zie verderop). Is dat allemaal te ingewikkeld, kijk dan naar de bezwaren die de maatschappelijke of politieke oppositie tegen een beleid inbracht.

Dus, hoe alternatief naar de samenleving te kijken? Verken de mogelijkheden via impliciete kennis (= tacit

knowledge) en via verhalen (= discoursen). Vraag eventueel een antropoloog, een socioloog, een psycholoog, een organisatiekundige, een jurist of een econoom naar op het oog dezelfde verschijnselen te kijken (bijvoorbeeld iemand die drugs gebruikt) en ze komen met andere interpretatiekaders, en daarmee met andere begrippen en bijgevolg vermoedelijk ook andere waarnemingen en oplossingsrichtingen.

- 4 Er moeten handelingsperspectieven losgelaten worden op wat je vindt als zwak signaal. Dat is een lastige kwestie die niet achter het bureau bekeken moet worden. Intelligent opgezette reflectie is nodig.

Wat je kunt doen als je waarneemt dat er veel meer *singles* komen – partnerloze personen – is nog wel uit te tekenen. Als de stedelijke singles een baan hebben, hebben ze budget te besteden en willen ze apart wonen in een appartement. Huizen voor hen bouwen dus. Maar dat doen veel gemeenten niet. Doen de corporaties het?

Hebben politici oog voor voortekenen?

Over het algemeen is de antenne van politici voor zwakke signalen zwak ontwikkeld. We weten dit uit allerlei onderzoek. Het bleek bijvoorbeeld zeer moeilijk om Kamerleden te interesseren voor de problematiek van verpleeghuizen. Kamerleden zijn bovendien door de aard van hun werk steeds geïnteresseerd in instrumenten. Als iets een problematiek is, wil men er een wet voor of iets dergelijks, terwijl dat niet altijd de kern raakt. Dat neemt niet weg dat Kamervragen wel soms betrekking hebben op ‘randverschijnse-

len', aldus het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur *Niet teveel gevraagd!* Bovendien toont onderzoek naar dualisering van gemeenteraden dat het raadswerk 'naar binnen trekt'.

Zijn er uitzonderingen? Het Kamerlid Eerdmans heeft zich aangewend om systematisch 'ingezonden brieven' te lezen en categoriseren om te weten wat leeft. En hij weet goed te verwoorden wat leeft. Om die reden won hij de Thorbeckeprijs 2005 voor talentvolle jonge Kamerleden. De SP gaat stelselmatig achter bepaalde zaken aan, zij het dat ze selectief is in de zaken waar het om gaat. Daarmee wil niet gezegd zijn, dat daarmee recht is gedaan aan de serieuzeheid van wat we opmerken over analyse van zwakke signalen.

Het paarse kabinet en zwakke signalen

Vraag: was er in september–december 2001 al sprake van zwakke signalen, van voortekenen dat 'paars' het electoraal moeilijk zou krijgen, zoals ook zou blijken in maart 2002 (gemeenteraadsverkiezingen, grote winst Fortuyn in Rotterdam) en mei 2002 (winst LPF)? Achteraf gezien kun je zeggen dat in de media al wel signalen te zien, te lezen en te horen waren dat er onvrede was over diverse problematieken, zoals de te lange wachtlijsten voor behandeling in zorgcentra. De bolletjesslikkers op Schiphol waren voor sommigen een onbelangrijk incident, voor anderen echter een symbool van de lankmoedigheid van de Nederlandse grensautoriteiten met criminaliteit. Fortuyn pakte dit punt van de wachtlijsten, de criminaliteit, de asielzoekersopvang en de bureaucratie in het onderwijs op en verwoordde het.

Dat er een probleem was met de opvang van asielzoekers was eigenlijk geen zwak signaal, geen voortekenen, maar een sterk signaal achteraf dat gewoon in overheidsrapporten was verwoord. Pim Fortuyn zei eenvoudig hardop wat in de rapporten stond, namelijk dat driekwart van de asielzoekers niet op basis van de – in het verdrag van Genève erkende – motieven voor vluchtelingenstatus Nederland binnenkwam (op de vlucht, gemarteld, et cetera), maar op economische gronden. En die economische gronden waren vanuit het verdrag niet voldoende voor het krijgen van een asielstatus. Dat was al volop bekend, maar werd door delen van de Tweede Kamer tot taboe verklaard door eromheen te praten. Fortuyn formuleerde dus niet zonder meer nieuwe dingen, maar pakte eerdere zwakke signalen op die uitgroeiden tot sterke signalen. Dat Dijkstal en Melkert een ontredderde indruk maakten, had deels te maken met het feit dat ze hun campagne op andere issues gericht hadden en niet wensten te vechten over zaken als asielzoekersopvang.

Bereik van zoeken naar voortekenen

Waar dient het zoeken naar zwakke signalen op te slaan, wat is het bereik? Tot nu toe spraken we over signalen die uit de samenleving komen. Het is ook mogelijk om signalen op te vangen over handelen van medebesturen of arbeidsorganisaties. Het bereik is dus in beginsel heel groot.

Een voorbeeld. Woningcorporaties werden verzelfstandigd. Het gevolg is geweest dat rendement een belangrijker criterium werd voor investeringen. Het gevolg daarvan was weer dat veel corporaties eigen woningbouw bevorderden voor wie het betalen van huurhuizen veel minder. Midden juli 2005 werd daarover een alarmsignaal afgegeven in de dagbladen. Het ministerie van vrom had eerder bedacht kunnen zijn op dit neveneffect van verzelfstandiging.

Iets dergelijks zagen we ook bij de geprivatiseerde buslijnen in Brabant. Diverse buslijnen werden opgeheven door de busonderneming waaraan de buslijnen gegund waren. Ook hier een gevolg van op afstand plaatsen van iets. Dit tweede voorbeeld raakt het provinciebestuur. Beide voorbeelden kunnen gevolgen hebben, bijvoorbeeld inwerken op stemgedrag van kiezers, of inwerken op vertrouwen in overheidsbestuur, dat de laatste jaren sterk is gedaald. Neemt een provinciebestuur dit op de koop toe?

2.6 Methoden voor het opsporen van voortekenen van verandering

Het opsporen van zwakke signalen of voortekenen is niet geheel nieuw. We kennen onderzoeksjournalisten die voren. En soms vat een cartoon iets treffend. Van de onlangs overleden schrijver Marten Toonder, bekend van strips over Heer Bommel en Tom Poes, is wel het volgende gezegd: 'Hij was een begenadigd tekenaar en verteller. Met gevoel voor actualiteit en culturele onderstromen dreef hij op milde wijze de spot met de wereld' (NRC, 28 juli 2005). De

vele figuranten in zijn strips maakten geschiedenis, zoals Dorknoper voor een ambtenaar, het schilderijen Terpen Tijn en de Rommeldamse burgemeester Dickerdack. Culturele onderstromen is hier het woord om vast te houden. Maar daarmee hebben we nog geen goed zicht op methoden. We zijn daarom op zoek gegaan in de literatuur en vonden daar de volgende methoden voor het detecteren, decoderen en geven van gevolgen aan zwakke signalen (voortekenen):

- 1 de methode van Coffman (de gasbel als inspiratiebron);
- 2 de methode van Salmon (verzamelen van verrassingen);
- 3 de methode van Harris en Zeisler (de versterker van deviantie);
- 4 issuesmanagement;
- 5 discoursanalyse;
- 6 learning stories.

Dergelijke methoden ontleen we aan verschillende bronnen. Een deel daarvan is samengebracht in een rapport dat is uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken: *Radar op scherp*. We leunen daar mede op en hebben enkele oorspronkelijke publicaties nader bekeken.

1 De methode van Coffman

Coffman was een juniorgeoloog die opdracht kreeg een lek in een van de gasopslagvelden te ontdekken. Door op zoek te gaan naar afwijkingen in druk ontdekte hij een oude afgeschreven gasbel op het terrein van zijn werkgever, een bel die opnieuw gas produceerde en afvoerde via een ondergrondse rivierbedding. Door een kleine aanpassing aan het pompsysteem werd dit probleem opgelost. De werkwijze

van Coffman is daarbij niet gebleven. NASA, de ruimtevaartorganisatie uit de Verenigde Staten, kreeg ook belangstelling voor deze benadering van zwakke signalen. Dat is begrijpelijk. Zwakke signalen tijdig opsporen kan later grote brokken bij ruimtevaartondernemingen voorkomen.

De werkwijze van Coffman (*weak signal research*) is als volgt. Bij het zoeken naar een oplossing kom je iets afwijkends tegen ('iets dat raar voelt'). Er is echter veel ruis. Na zekere tijd slaag je erin het afwijkende te lokaliseren en te duiden. Detectie van het signaal moet resulteren in verbinding met andere factoren die van invloed zijn op een probleem. Het probleem kan dan met wat exercities worden opgelost.

Via Google kun je meer lezen over wat Coffman te vertellen heeft. Hij associeert het zoeken naar weak signals met *organizational dynamics*. Een zwak signaal is volgens hem:

- een idee dat of trend die relevant is voor zaken doen en voor de omgeving waarin we werken;
- een verrassend iets;
- iets dat maar moeilijk te signaleren is door de vele ruis;
- een kans voor de organisatie om iets mee te doen en iets om een organisatie te laten leren;
- iets dat een incubatietijd doormaakt voordat het *mainstream* wordt.

Wie eenmaal een zwak signaal heeft gesignaleerd, kan op het spoor komen van een veel groter daarmee samenhangend geheel, een ecosysteem. 'No weak signal ever rises to dominance by itself, but it's accompanied by shifts in political, economic, technological, and social thought and invention'.

Coffman formuleert een aantal stellingen;

- 1 Voor veel bedrijven is de *weak signal research* geen natuurlijke functie die vervuld wordt, die normaal is.
- 2 Wie signalen wil opvangen, moet goed nadenken over een methode om dat te doen. Zwakke signalen signaleren, is niet alleen of voornamelijk een kwestie van brainstormen of even de krant lezen. Een manier om zwakke signalen op te sporen is *storytelling*, waarin de dingen in samenhang worden gebracht, in een verhaal worden gegoten. Hij noemt dit *a lost art*, een kunst die verloren is gegaan.
- 3 Op het spoor van een signaal kun je komen doordat er iets bijzonders is in, van of aan een systeem. 'There's something different happening and we can't pin it down'. Je moet eerst het probleem creëren.
- 4 Er bestaan typen signalen en daarmee verbonden reacties. Sommige signalen kunnen kleine aanpassingen in producten tot gevolg hebben, maar het is ook mogelijk dat signalen een enorme impact hebben op productie en aanleiding geven tot radicale *redesign*.

2 De methode van Salmon

We komen bij een tweede aanpak. Robert Salmon is een voormalige vice-president van cosmeticafabrikant *l'Oreal*. Hij publiceerde in 2000 zijn methode *Picking-up weak signals: from intuition to conviction*. Blijkbaar moet ook een cosmeticafabrikant vooruitkijken. Hij liet zich inspireren door

Japanse toeristen. Die schrijven van alles op tijdens hun bezoek aan Europa wat opvallend is, om naderhand dan een selectie te maken uit de aantekeningen die het waard zijn om te bewaren.

Wat stelt hij voor?

- screening van trends: alle verzamelde informatie kan met behulp van software geanalyseerd en gescreend worden op zwakke signalen;
- leren van anderen: vergelijk de eigen organisatie met die van anderen;
- goed luisteren: het interviewen van experts op een bepaald vakgebied.

Zijn aanpak leert ons dat het van belang is dat besluitvormers en managers een centrale rol spelen. Ze zijn echter vaak niet ontvankelijk voor voortekenen, want ze zijn gericht op de korte termijn. Dat heet in het bedrijfsleven het ‘Wallstreet-syndroom’. De waan van de dag regeert vaak in het bedrijfsleven en niet de investeringen op de langere termijn.

3 De versterkingsmethode van Harris en Zeisler

Dyer Harris en Steven Zeisler hebben de methode ontwikkeld van de zwakke signaalversterker (*weak signal amplifier*). Ze publiceerden die in 2002 in het tijdschrift Futures. Beide auteurs gebruiken een vliegtuigmaatschappij (*Virgin*) en een koffieverkoopfirma als succesvoorbeelden. Beide organisaties maakten namelijk goed gebruik van zwakke signalen als voortekenen van verandering.

Het identificeren van zwakke signalen gebeurt in deze optiek door te zoeken naar een afwijking van de norm. De deviante factor moet worden opgespoord. Een afwijking kan de potentie in zich hebben om van invloed te zijn. Daarbij moet je in het oog houden dat een deviant altijd gezocht moet worden op de rand van orde en chaos. Op die rand moet je zoeken. Voor een overheid is dat op de rand van de samenleving. Mensen die nog net deel uitmaken van de bovengrondse samenleving, maar ook met één been in de ondergrondse zitten, kunnen waardevolle signalen geven die ertoe doen. Een voorbeeld daarvan is de (inmiddels vermoorde) Amsterdamse makelaar Willem Endstra. Een ander voorbeeld: niet de moslim-extremist verschaft veel informatie, maar de moslim die zuiver in de leer is. Een internet-socioloog kan je informatie verschaffen over sites die in opkomst zijn, welke metaforen daar aan de orde zijn, welke beelden gebruikt worden, en hoe men zich uitdrukt.

De methode van Harris en Zeisler houdt grofweg het volgende in.

- 1 Benoem zwakke, vroege signalen op basis van een scan van de rand, van het deviante. Bepaal welke signalen met elkaar samenhangen.
- 2 Veel invalshoeken zijn nodig om een goede afweging te maken van een nog zwak signaal. Welk signaal is een voorteken dat het verdient om doorgelaten te worden als relevant, substantieel en interessant? Het risico bestaat dat er een eigenaar van een idee komt, die dit idee niet wenst te relativeren. Het is dus ook een kunst om wat niet relevant is, af te voeren.
- 3 Bepaal of een zwak signaal of voorteken potentie heeft voor de organisatie, zodat je er wel of niet rekening mee

moet houden (*game-changing potential*). Is het van belang dat een minister van onderwijs navraag doet bij scholen naar de samenstelling van de leerlingen die scheikundeonderwijs volgen?

- 4 *Will it catch fire?* Zal een zwak signaal aanstekelijk zijn, iets doen? Welke barrières kunnen een zwak signaal tegenhouden voordat het een sterk signaal wordt? Hoe kan een signaal met *game-changing potential* in werking worden beperkt, gemaximaliseerd of beschermd? Daarbij denken Harris en Zeisler bijvoorbeeld aan kostenverlagingen in het bedrijfsleven. Het gaat hier dus om handelingsperspectieven.
- 5 Kan de organisatie zelf 'het vuur aansteken' of moet iemand anders dat doen? Wie heeft de bevoegdheden, wie de kennis, wie de middelen?

146

Deze methode is veelbelovend. Er is een zwakte. De beide auteurs hebben niet veel op met de beperking van het bestaande denkkader om überhaupt te signaleren en decoderen, iets waar veel andere auteurs wel oog voor hebben (*Radar op scherp*, 2005:48).

4 *Issuesmanagement als methode:* *Ansoff en Affleck*

Ansoff en Affleck hielden zich bezig met issuesmanagement. Affleck heeft meer oog voor groepen in de omgeving die actief zijn, Ansoff is meer de man van *strategic planning*, dus van hoe ga je te werk om zwakke signalen te achterhalen. Op beiden gaan we achtereenvolgens kort in.

RadarScan

Mark Affleck ontwikkelde rond 1998 een RadarScan voor issuesmanagement die vooral gericht is op issues binnen (grote) organisaties. RadarScan geeft aanknopingspunten voor detectie van zwakke signalen. Wat voor standpunten nemen relevante 'externe partijen' in en waartoe tendeeft de publieke opinie? Dat zijn onderwerpen die in issuesmanagement aan de orde komen. Een krachtenveldanalyse kan dus een substantieel onderdeel zijn van issuesmanagement.

De benadering van issuesmanagement is in de jaren zestig in de Verenigde Staten ontwikkeld. Bedrijven wilden zich niet laten verrassen door activisten. Deze bedrijven hadden er naar verwachting baat bij om op tijd te weten wat de activisten voor standpunten hadden, zodat ze hun het gras voor de voeten weg konden maaien. Dit heeft geleid tot issuesmanagement als resultaat van zwakke signalen op het vlak van dierenrechten, duurzame bosbouw, verpakingsmiddelen en voedingsmiddelen die de gezondheid bevorderen.

Op het vlak van issuesmanagement is sprake van meerdere methoden. Wat we veel tegenkomen, is de wenselijkheid van het aanboren van bronnen op heel verschillende gebieden. Het discussiecircuit op internet moet gevolgd worden, maar dat is niet genoeg. Zwakke signalen als op zichzelf staande verschijnselen behoeven clustering om te achterhalen of sprake is van een trend, een potentiële verandering. De trend moet worden uitvergroot door er scenario's aan te wijden, met daarin ideeën over het krachtenveld en mogelijke reacties. Daarna kan met behulp van focusgroe-

pen of omgevingsonderzoek nagegaan worden welk scenario het waarschijnlijkst is. Deze opmerkingen over te zetten stappen maken duidelijk dat het ene issue het andere niet is. Vastgesteld moet worden welk issue wezenlijk van belang is, en welk niet.

Strategic issues management

Ook Igor Ansoff raakte in 1975 overtuigd van issuesmanagement. Hij noemde het *sim*: *strategic issues management*. Zijn beschouwing gaat over management van strategische verrassingen door response op zwakke signalen of voortekenen. Ansoff zegt: niet alleen legers komen vaak voor verrassingen te staan, ook bedrijven kunnen niet altijd op een route varen zonder hindernissen of andere verrassingen. De oliecrisis uit de jaren zeventig is daarvan een voorbeeld. Wie had voorzien dat Joop den Uyl een autoloze zondag zou afkondigen?

148

Veel bedrijven hebben deze crisis niet voorzien, ook buitenlandse bedrijven niet. Igor Ansoff, hoogleraar op het gebied van management, die dit voorbeeld van de oliecrisis gaf, is van mening dat veel bedrijven destijds de moderne forecastingmethoden misten. Na die crisis zagen veel leidinggevenden uit die bedrijven wel in dat ze die methoden niet konden missen. Maar waren die methoden genoeg?

Bij de oliecrisis bleef het natuurlijk niet. Naderhand bleek dat de autoindustrie zich verkeken had op het succes van kleine auto's. En men had ook niet tijdig ingespeeld op de bereidheid dat politieke vertegenwoordigers de autoveiligheidseisen zouden verhogen. Verrassingen blijven blijkbaar voorkomen, ondanks kennis van die forecastingme-

thoden. Dat laat zich verklaren uit het feit dat veel trendstudies en andere toekomstvoorspellingen gebaseerd zijn op feiten uit het verleden (trends) en te weinig rekening houden met onzekerheid en plotseling optredende discontinuïteiten.

De toekomstkunde heeft organisaties die niet steeds voor verrassingen wilden komen te staan daarom lang met betrekkelijk lege handen laten staan. Toch kan men zich wapenen tegen verrassingen. Ansoff zegt er in onze woorden het volgende over.

Wat zijn substantiële verrassingen voor organisaties?

Verrassingen zijn vaak strategisch: ze hebben doorwerking op een hele organisatie met al haar beleid of op een specifiek beleidsprogramma, er is sprake van een plotseling iets, je bent er niet mee vertrouwd, ze hebben urgentie, en ze beperken de handelingsvrijheid. Als een organisatie verrast wordt door een ontwikkeling of feit, dan zijn in principe traditioneel gezien twee reacties mogelijk:

- crisismanagement achteraf;
- een poging vooraf om de volgende keer verrassingen voor te zijn.

Het gaat erom, er vroeg bij te zijn.

Hoe verrassingen voor te zijn?

Dan komen we volgens Ansoff (1975) op het vlak van strategisch management. Vanuit strategisch management is er immers altijd veel aandacht voor de relatie tussen organisatie en omgevingsturbulentie. Een organisatie die wil over-

leven, moet sterk rekening houden met stabiliteit en vooral met sterke beweging in de omgeving. De markt is belangrijk voor private ondernemingen die producten verkopen. Kun je nu ook verrassingen voor zijn, vanuit strategisch management gezien? Hier dient zich een paradox aan die we 'de paradox van Ansoff' noemen:

Als de leidinggevenden van een organisatie wachten tot ze alle goede informatie hebben, de 'strong signals' dus, dan kom je niet tot een strategie maar rolt zo een organisatie in een crisis. Maar als je te snel reageert op vage informatie en veel onzekerheid, kun je een strategie ook niet goed uitwerken.

Het is dus wel heel lastig om verrassingen voor te zijn. Je moet ingaan op de onzekerheden en deze iets reduceren. Uitgaan van 'zwakke signalen', er zit niks anders op. Je moet de kracht van zwakke signalen kennen. Hoe? Dat is een zaak van SIM, zegt Ansoff.

150

Wat dan te doen?

SIM staat voor *strategic issues management*. De stappen uit de aanbevolen aanpak die Ansoff noemt, luiden – in onze woorden – als volgt.

- *Bepaal de staat van onwetendheid/kennis*. Is een bepaalde ontwikkeling of situatie een kans of bedreiging? Heb je in kaart wie wat een kans of bedreiging vindt?
- *De bewustwordingsstrategie*: heeft de organisatie met een bepaalde ontwikkeling van doen, ermee te maken? Raakt het ons? Is het relevant voor ons? Hoe relevant?
- *Flexibiliseringsstrategie*: kunnen we als organisatie met een verrassing in de vorm van een afwijking leven? In

welk opzicht kunnen we er wel of niet mee leven? Met andere woorden, wie of wat binnen de organisatie gaat het aan? Wat is de aard van het verrassende en afwijkende?

- *Ordenen*. Breng in kaart waarom het gaat.
- *Verdere responsstrategie*: Breng in kaart wat de responstijd is. Wat zijn de responskosten? Wat is de urgentie van reactie?
- *Herhalen*. Signaleren, decoderen en handelingsperspectieven kiezen, is geen actie die men eenmalig verricht. Je moet regelmatig stilstaan bij zwakke signalen, want wat je vandaag niet kunt plaatsen, begrijp je misschien binnenkort en bovendien kan een verschijnsel doorzetten maar ook groter of kleiner worden.
- *Inbedding*. Het omgaan met zwakke signalen moet worden ingebed in het strategisch issues management.

We formuleren enkele stellingen, geïnspireerd door Ansoff (1975).

- In geval van onzekerheid kan een organisatie toch rijke informatie krijgen van voortekenen, dus van zwakke signalen.
- Hoe eerder stappen gezet worden in het traject van signaleren en duiden van voortekenen, hoe korter de fase van reflectie op handelen later kan zijn om te komen tot beleidsactie. Kom dus tijdig in actie en stel niet uit (Ansoff, 1975:28).
- Laat beleidsreacties niet alleen bepalen door responsekosten maar ook door urgentie (Ansoff, 1975: 30). Immers, sommigen kunnen belang hebben bij het voorwenden van hoge kosten om zo een overheid van actie af te houden.

5 Discoursanalyse

We komen bij een volgende methode. Discoursanalyse is een methodiek die komt uit de sociale wetenschappen. In boeken over methoden van analyse zijn vele varianten te vinden. De meeste methoden zijn kwalitatieve data-analyses waarbij het gebruik van metaforen, symbolen en samenhangende ideeën van verschillende actoren in een samenleving in kaart worden gebracht. Er bestaan methoden voor tekst- en conversatieanalyse, maar ook methoden die niet alleen letten op denkbeelden in teksten maar ook praktijken meenemen en op zoek gaan naar dominante discourses (meer in Wetherell, 2001; Plotter & Wetherell, 1994). Laclau en Mouffe hebben een discoursanalytische lens ontwikkeld. Daarmee kun je bepaalde machtsstructuren en coalities blootleggen en verborgen of pas ontkiemde discourses (ook wel *counter discourses* genoemd) aanwijzen.

152

Een discours wordt hier opgevat als ‘een samenhangend geheel van uitspraken en praktijken die onderling afhankelijk van elkaar zijn’. Er bestaat vaak een dominant discours en een of meer tegendiscourses. Een tegendiscours kan een dominant discours uit het evenwicht (proberen te) brengen. Dat kan een begin van verandering zijn.

Een dominant discours is in kaart te brengen door ook een tegendiscours in beeld te krijgen. Dat geeft *contrastwerking*. Discoursanalyse is daarom ook geschikt voor het analyseren van een debat (Aarts & Te Molder, 1998).

Een dominant discours kan afgesloten zijn voor bepaalde informatie en praktijken. Door de geslotenheid vast te stellen, kan men op zoek gaan naar afwijkingen zoals die blijken uit teksten of andere informatiebronnen. In informele documenten en op bijeenkomsten zijn zwakke signalen

aan te treffen, die op den duur het dominant discours kunnen ondergraven.

Laclau en Mouffe hebben geen beleidsdoel met hun analyse. Sommigen die met deze aanpak werken, menen wel handreikingen voor de beleidspraktijk te kunnen doen, althans voor wie op zoek is naar voortekenen van verandering.

In Nederland hebben Aarts en Te Molder (1998) zich ingelaten met discourses over natuur, heeft Frouws (1998) zich beziggehouden met discourses op het vlak van plattelandsontwikkeling, Willemijn Dicke (2000; 2001) met discourses in watermanagement, Zwanikken (2001) op het terrein van 'ruimte als voorraad', Joost Tennekes (2005) op het gebied van ontwikkelingsbeleid terwijl Van Latesteijn (2001) de Zuidvleugel van de Randstad in termen van discourses bekeek. Ook het werk van Maarten Hajer (1989; 2000) en van Henri Goverde (2000) staat af en toe in dit teken. Plattelandsontwikkeling is een voorbeeld van een problematiek die zich leent voor discoursanalyse. Dat geldt ook over het omgaan met natuur.

**Toepassing van discoursanalyse (1):
rurale ontwikkeling**

Een discours (een ensemble van ideeën, concepten en categoriseringsen) bestaat niet op het individuele niveau, maar op sociaal niveau. Vandaar dat een discours betekenis kan hebben in het kader van 'collectieve actie' (Goverde, 2000:57). Een discoursanalyse kan de strijd om de hegemonie van ideeën, concepten en categoriseringsen rond en in beleidsvelden verduidelijken. Een discoursanalyse kan behulpzaam zijn om te begrijpen waarom een

bepaalde notie van rurale ontwikkeling dominant wordt en als gezaghebbend wordt beschouwd, terwijl andere zienswijzen in diskrediet raken of niet doorzetten.

Jaap Frouws (1998:58-63) richtte zich op de herdefiniëring van het platteland. En de Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) publiceerde verschillende discoursen met betrekking tot stad-landrelaties. Hidding et al. (1998) geven vijf discoursen van de NRLO. Dat zijn bij hen geconstrueerde verhalen die signalen leveren tegen het klassieke dominante verhaal van de scheiding van stad en platteland. Zij noemen onder meer als discours 'stad en land als tegenpolen'; 'stad en land als netwerk van activiteiten'; 'stad en land als ecosystemen'; 'stad en land als stelsel van plekken'; 'stad en land als vastgoed'.

Frouws kwam met de volgende parallel voorkomende discoursen: *agri-ruralist discourse*, *utilitarian discourse* en *hedonist discourse*. Deze discoursen zijn overwegend praktijken van beleidsvoerders. De hoofdlijnen hiervan zijn door Goverde (2000) samengevat. We geven die hier met enkele schetsen, in eigen woorden weer.

- a De *agri-ruralist* benadrukt, kort gesteld, de centrale rol van de boeren in het proces van vernieuwing van het platteland. De sociale dimensie vormt de kern uit dit discours. De waarden van het platteland, zoals open ruimte, erfgoed, natuurlijke hulpbronnen en landschap, vinden hun basis in de samenwerking tussen mens en

natuur. Boeren vervullen met name een essentiële rol bij het bewaren van de identiteit van het platteland, in de voedselproductie op niveau en in het tegemoetkomen aan verlangens om het aantrekkelijke platteland te behouden. Rurale gebieden moeten een wederopleving kennen. Die is mogelijk door een endogene ontwikkeling en zelfregulering. Zie daar dit discours, dat een lofprijzing is op rurale gemeenschappen.

- b Het *utilitarian discourse* benadrukt iets anders, namelijk de economische dimensie van plattelandsontwikkeling. Landschapsbescherming biedt mogelijkheden om voordeel te halen uit het landelijk gebied. Het platteland is een geheel van markten, zoals op het terrein van wonen, recreatie, aantrekkelijke landschappen, hightech landbouw. Plattelandsontwikkeling moet verbonden worden met deze verschillende markten. Dit sterk economisch gericht denken sluit aan bij de traditie van ruilverkavelingen, inpolderen, exploitatie en commercialisering van het landelijk gebied.
- c Het *hedonistisch discours* accentueert de culturele dimensie van het platteland, tot uiting komend in de schoonheid van gebieden en natuurwaarden. Dit discours of vertoog vertolkt als het ware de stadse kijk op plattelandsontwikkeling, maar heeft wortels in de natuurbescherming.

Wie van de plattelandsbewoners gedraagt zich hoe? Tweederde van de overigens pluriforme groep van varkenshouders werd in 2000 in de hoek van

het agri-ruralist discours geplaatst. Ondernemers met grote bedrijven bleken vooral te situeren in de hoek van het utilitaire discours. Het hedonistisch discours is sterk aanwezig bij natuurbeschermingsorganisaties, meent Henri Goverde (2000:60).

De discoursen van Frouws en anderen, die voorkomen op het terrein van rurale ontwikkeling, zijn intellectuele constructies van onderzoekers. Die hebben het voordeel dat ze goed zicht geven op 'de complexiteit van het besturingsvraagstuk'. 'Er is geen sprake van vaste hegemoniale verhoudingen' (Goverde, 2000:60).

Wat valt er nog meer over te zeggen? De discoursen maken ook duidelijk dat als het discours van stad en platteland als vastgoed de hegemonie zou verwerven dit vergaande ruimtelijke consequenties zou hebben, bijvoorbeeld voor het Groene Hart. Een tweede aspect is: wat is gemeenschappelijk in alle discoursen? Die vraag is voor beleidsvoerders van belang die nastreven om consensus te bereiken. Een derde aspect: vergt het bestaan van uiteenlopende discoursen die elk geen hegemonie hebben sterk uiteenlopende manieren van overheidsoptreden? We laten deze vraag hier voor wat die is, maar tekenen aan dat deze wel aan de orde was (Goverde, 2000:63).

Toepassing van discoursanalyse (2): de watersector
Willemijn Dicke verrichtte een zogenoemde narrative analyse van de watersector. Zij ziet twee dominante verhalen: de Ecologische Kringloop en

het Economisch Rationalisme. Deze verhalen botsen met elkaar en zijn de kiem voor conflicterende beoordelingen van het bestuurlijk vermogen van de watersector. Zij betoogt dat een metabeleidsverhaal deze tegenstelling kan wegnemen of overstijgen. Daarmee doet ze een poging een nieuw verhaal te agenderen dat de oude tegenstelling 'oplost'.

Dicke maakt in de lijn van Roe duidelijk dat een *narrative* een verhaal is. Een verhaal bestaat uit een opeenvolging van gebeurtenissen, waarbij een gebeurtenis is gedefinieerd als een overgang van de ene naar de andere toestand. Een verhaal kan vele vormen aannemen, bijvoorbeeld die van een schriftelijk betoog of een film. In een verhaal kan verslag gedaan worden van hoe iets is of is veranderd of heeft kunnen gebeuren. In de praktijk is een verhaal meestal niet beperkt tot een document of een wet. Allerlei brokstukken maken samen een verhaal (als een puzzel).

Een vertoog duidt Dicke aan als een subgenre van een verhaal. Een vertoog is een verhandeling of opstel van betogende aard. Een discours is meer dan een vertoog. Een discours is – in navolging van de Amsterdamse hoogleraar Maarten Hajer – een ensemble van ideeën, concepten, categoriseringsen die zich voordoen in concrete praktijken waaraan mensen betekenis voor zichzelf toekennen. Een discours van besturen omvat dus meer dan alleen verhalen. Praktijken worden er ook toe gerekend.

Waarom nu beginnen aan een denkproces in termen van *policy narratives* (Roe), dus van beleidsverhalen? Dat is nuttig, omdat in veel situaties betrokkenen het niet eens zijn over een verschijnsel, de oorzaken van iets, de ernst ervan en de gevolgen, noch over de oplossingen. Neem het voetbalvandalisme. De KNVB kwam daarover in de jaren tachtig en negentig met suggesties, maar de korpschefs dachten daar heel anders over en de korpsbeheerders en de minister van Binnenlandse Zaken weer anders. Wat de een als probleem ziet, beschouwt de ander helemaal niet als probleem. Dan is het goed om te proberen de kijk op de materie te clusteren tot enkele verhalen. Om daarna te proberen deze verhalen te overstijgen in een nieuwe aanpak (*frame*). Zo ook volgens Dicke in de watersector. Biedt meer marktwerking hier een oplossing om meer vermogen te genereren in de watersector?

Zij komt dus met twee dominante verhalen en een overstijgend verhaal. Dat laatste typeert ze als Eco-pragmatisme. Ze heeft het uitgewerkt in haar dissertatie.

Discoursanalyse heeft voor- en nadelen. Discoursanalyse werkt versterkend in op de reflexiviteit van een overheids- of andere organisatie. Er komen over het algemeen geen handelingsstrategieën uit voort (Metze, 2005). Denk niet dat op ministeries niet hieraan gedacht wordt. In kringen van het ruimtelijk planbureau bestaat wel degelijk oog voor een dergelijk soort aanpak.

6 *Learning stories: Kleiner en Roth*

De methode van *learning stories* gaat terug tot het werk van Kleiner en Roth – verbonden aan het Center for Organizational Learning van het MIT, die verschillende verhalen van medewerkers van autofabrikant Ford bundelden (zie *Radar op scherp*, 2005:52). Het vertellen van verhalen zorgde uiteindelijk bij Ford voor betere relaties tussen managers en hun medewerkers. De aanpak gaf inzicht in informele bedrijfsprocessen en onvrede en tevredenheid, die van invloed waren op de doelmatigheid van het bedrijf. Universiteit Nyenrode is hierop verder gegaan, zo lezen we in de brochure van het ministerie van Binnenlandse Zaken *Radar op scherp*. Ook daar kwam een centrum als bij het Massachusetts Institute of Technology (MIT). De *learning stories*-aanpak is verder ontwikkeld. In 2000–2001 zijn lerende verhalen gebruikt als een vorm van risicobeoordeling bij een scenarioproject van Rijkswaterstaat. Dat is goed gevallen. Het projectteam kon onmiddellijk leren van de verhalen rond het koffieapparaat of de kopieermachine.

Hoe gaat men te werk bij deze aanpak? We volgen de genoemde brochure. Een werknemer en een onderzoeker van buiten houden een snelle interviewronde op cruciale momenten in een project. Ze doen dat bijvoorbeeld bij de opdrachtverlening of als er nieuwe groepen bij betrokken worden. Een klein aantal direct en indirect betrokkenen wordt geïnterviewd. Dat levert verhalen op. De bedoeling is om snel te ordenen, maar wel zo dat de leefwereld en het gezegde niet uit hun verband worden gerukt. Wat goede thema's zijn voor de selectie en ordening wordt bekeken door het interviewteam en de trekkers van het beleidsvormingstraject. Deze groep trekt ook lessen voor het vervolg.

De basisgedachte is dat mensen veel weten en aanvoelen. Hun verhalen zijn te gebruiken om te *spiegelen* naar het project en om tot aanpassingen te komen, zo nodig. Zo wordt het reflectie- en aanpassingsvermogen van de organisatie vergroot. In feite gaat men in de interviews op zoek naar zwakke signalen, die relevant zijn voor het beleidstraject. Zo is sneller in te springen op onverwachte zaken, zoals veranderde verwachtingen in de buitenwereld of bij de opdrachtgever.

Er bestaan ook bij deze methode kritische succesfactoren. Een daarvan is dat een hoog tempo gewenst is aan de kant van de groep die interviewt en analyseert. Er moet niet alleen gesproken worden met interne mensen. Ook afwegingen van politici moeten hierbij betrokken worden.

160

De evaluatie van deze methode haalt naar boven dat elkaar versterkende of tegensprekende verhalen zichtbaar worden en dat de verhalen als geheel iets kunnen zeggen over de cultuur, over de collectieve mentale programmering van mensen. Learning stories vormen een manier voor een organisatie om de ogen en oren open te houden.

2.7 Vergelijking van methoden voor het opsporen van voortekenen

De methoden waarom het gaat, zijn methoden die in de praktijk van beleidsvorming te gebruiken zijn. Bruikbaarheid staat voorop, precisie is niet het hoogste doel. Het zijn geen methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek waarvoor strenge criteria gelden als betrouwbaarheid en geldigheid (uitvoeriger argumentatie in: *Eerherstel voor Cas-*

2 Tijdig boren in de maatschappelijke onderstroom

sandra, 2001). Het gaat om methoden voor detectie van voortekenen van verandering in de samenleving, die een *window of opportunity* zijn.

Tabel 1 Vergelijking van methoden voor het signaleren van voortekenen van verandering (bron: deels gebaseerd op *Radar op scherp*)

methode	sterk in detecteren	sterk in decoderen	sterk in handelingsperspectieven
<i>weak signal research:</i> Coffman	Ja	Ja.	Ja. Vooral gericht op het testen van verandering van het mentaal raamwerk van de organisatie.
<i>governing by weak signals:</i> Salmon	Ja. Alle signalen verzamelen zodat kans groter wordt dat er ook betekenisvolle bijzitten.	Nauwelijks. In mindere mate wordt aandacht besteed aan reflectie op het denkkader ('frame'). Wel suggesties gedaan om signalen te filteren.	Nee.
<i>weak signal amplifier:</i> Harris en Zeisler	Ja. Op rand van orde en chaos moet gezocht worden naar signalen.	Nauwelijks. In mindere mate aandacht voor decoderen.	Ja. De versterker is gericht op het bepalen van noodzaak en ruimte om in te grijpen.

Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij

methode	sterk in detecteren	sterk in decoderen	sterk in handelingsperspectieven
<i>issues-management</i>	Ja. Zoeken naar issues	Nauwelijks. In mindere mate aandacht voor het mentale raamwerk voor decoding. Wel oog voor clustering van signalen om te ontdekken of ze van belang zijn.	Ja. Met behulp van clustering van signalen in scenario's, focusgroepen of omgevingsonderzoek bepalen waarop te sturen.
<i>discoursanalyse</i>	In mindere mate hoewel tegendiscoursen wel idee geven waar zwakke signalen kunnen zitten.	Ja. Reflectie door confrontatie van discoursen.	Nee. Ondanks organisatie van reflexiviteit komen er geen handelingsperspectieven naar voren.
<i>learning stories:</i> Kleiner en Roth	Ja. Zachte, informele informatie uit de organisatie geeft zicht op zwakke signalen van verandering.	Ja. Reflectiviteit door vergelijking van verhalen.	Nee. Verhalen bieden wel een reflectie op beleid maar nog geen handelingsperspectief.

162

Discoursanalyse is de meest vanuit de wetenschap geïnspireerde aanpak. Het bestaande denkkader en bestaande praktijken worden in beeld gebracht en daar staan tegendiscoursen tegenover. Het voordeel hiervan is dat macht en belangen benoemd worden en zwakke signalen in samenhang aan de orde komen. Een discours impliceert dat een discoursief betoog opgesteld wordt, een verhaal mogelijk is. Een tegendiscours geeft een ander interpretatiekader en verhaal.

Discoursanalyse is geschikt voor het begrijpen van grote maatschappelijke veranderingen en culturele stromingen die op diverse beleidsterreinen spelen of aan de orde zijn. Een relatief zwak punt is dat de beleidsrelevantie bij discoursanalyse niet vooropstaat en dat het nog maar de vraag is of de analyticus in staat is vanuit afwijkende discourses oog te hebben voor heel specifieke zwakke signalen. Over het algemeen geldt het opvangen van specifieke zwakke signalen als een zwak punt van de discoursanalyse (ministerie van BZK, 2005:59).

De issuesmanagement-aanpak is ook relevant. Dat geldt bijvoorbeeld voor bedrijven als *Shell* die zich vestigen in een Afrikaans land en daar milieuumstandigheden in het oog willen houden om te 'overleven'. Het voordeel is dat issuesmanagement gericht is op actie: moet een organisatie in actie komen om een signaal te versterken of te breken? Deze aanpak lijkt een aanpak die de machtige steunt. Vanuit deze optiek komen niet speciaal 'diepliggende' eerste voortekenen naar voren, maar vooral dat issue of belang dat al zekere verwoording vindt.

De drie andere methoden – *weak signal research*, *governing by weak signals* en de *weak signal amplifier* – afficheren zich expliciet als methoden voor signalering en decoderen van zwakke signalen. Ze zijn van betrekkelijk recente datum. Het accent ligt hierbij vooral op signalering en duiding, minder op handelingsperspectieven. Handelingsperspectieven moet de beleidsvoerder dus zelf overwegen.

Zijn de drie laatstgenoemde methoden meer dan een kunstje? We menen van wel. De bedoeling is tot serieuze, zo nodig diepgravende analyses te komen.

Wat niet in de beschouwingen naar voren komt, is welk soort signalen via deze methoden wel of niet goed kunnen worden opgevangen.

Casus: werken met zwakke signalen op een departement

Twaalf hoogopgeleide, blanke mensen kwamen begin 2005 bij elkaar in de Zeestraat, vijf van de workshoporganisatie en zeven BZK-ers. De zwakke signalen werden geïnventariseerd. Ze kwamen vooral uit de krant: allochtone mannen die de emancipatie van hun vrouwen niet kunnen bijbenen, meisjes van acht met hoofddoekjes, de flitscultuur waarin iedereen heel snel beelden opneemt. Wat een willekeurige verzameling signalen leek, kreeg al pratend steeds meer structuur en onderling verband.

De 'debilisering' van het nieuws en het bewust ver-
lengen van de kleutertijd kwamen uiteindelijk
bovendrijven. Associatieve conclusies waren dat
voorgeprogrammeerde en willoos geworden bur-
gers behoefte hebben aan filtering en duiding van
de overload aan informatie. En dat burgers de ver-
antwoordelijkheid voor zowat alles willen afschui-
ven. Daarbij worden ze ook nog eens gedemoti-
veerd door managers die alleen met zichzelf en
hun macht bezig zijn. Wat te doen?

Als alle zwakke signalen zijn verzameld, kan BZK
tegenstrategieën gaan ontwerpen. Het ministerie
kijkt dan waar de barrières liggen en welke maat-

schappelijke trends de signalen kunnen verzwakken of versterken. De tegenstrategie bestaat uit het stimuleren van eigenwijsheid, reflectie, verantwoord burgerschap en het versterken van het gemeenschaps- en veiligheidsgevoel.

De cursisten concludeerden dat de toekomst per definitie niet rationeel is. Ze zijn enthousiast over deze snelle en makkelijke analysemethode. Weet wat er leeft en zorg dat het werkt. Dat zou de bestuursraad ook moeten doen, al was het alleen maar om te voorkomen dat alle intuïtieve nota's straks retour afzender komen, aldus een van de deelnemers. Einde citaat. Bericht in *Binnenste buiten*, juli 2005.

2.8 Mogelijke nadelen van het zoeken naar voortekenen

165

Het signaleren van en reflecteren op zwakke signalen, op voortekenen dus, heeft de volgende mogelijke nadelen.

1 Elk signaal telt

De neiging bestaat om heel veel voortekenen tot relevant en betekenisvol signaal te verklaren. Het gevaar van te veel serieus nemen. Dit gevaar houdt in dat werkelijk elk opvallend verschijnsel tot een voorteken wordt gebombardeerd dat serieus genomen moet worden. Dat gaat wellicht te ver. Er zijn ook onschuldige signalen die men kan laten passeren.

De eventuele toename van Chinese migranten in het bezoek aan windhondenrennen, lijkt niet relevant voor een minister van justitie, tenzij windhondenrennen in toenemende mate met gokken van doen heeft.

Het feit dat Nederlanders zich bij schaatswedstrijden of voetbalmatches graag tooien met een rare oranje hoed of pet, wil niet zeggen dat de hoedenmode op evenementen (Ascot?) of bij andere bijzondere gebeurtenissen (Prinsjesdag) direct verandert. Is het feit dat jonge allochtone meisjes van acht jaar ook een doek om het hoofd dragen relevant?

Signalen moeten gedecodeerd en geïnterpreteerd worden. Signalering is één, interpretatie is twee.

2 Het omgekeerde van 1: gevaar van ontkenning van zwakke signalen

Dat is mogelijk door te denken: alles wat er aan serieus te nemen signalen komt, wordt toch wel opgepakt door media. Eerst dan kun je er serieus aan gaan denken. Een houding dus van: wat je serieus neemt, moet eerst gezeefd en besproken worden in de media. Dat zou niet juist zijn. Media zijn selectief en reageren vaak op incidenten.

Nova of Twee Vandaag heeft bijvoorbeeld – voorzover bekend – nog nooit een discussie gehad met cipiers van gevangenissen over hoe ze zich bejegend voelen door advocaten en over de vraag wat advocaten zoal doen. De zwakke signalen die cipiers over diverse onderwerpen kunnen afgeven, zijn niet gedetecteerd.

3 *Overproductie*

Het gevaar bestaat dat een overproductie van beleid ontstaat door het waarnemen van voortekenen. De vraag is vervolgens wie dat beleid gaat betalen.

Een voorbeeld. Het feit dat nog niet alle kinderen in het onderwijs goed de weg weten op internet leidde wel tot de suggestie van betaalde media-coaches. Niet nodig? Het feit dat ongelukken laten zien dat losliggende voorwerpen in auto's letsel kunnen veroorzaken, is aanleiding voor regelgeving om te verbieden een paraplu en autoreisgids achter in de auto te leggen. Gaat dat te ver?

2.9 Late lessen versterken noodzaak van opsporen van vroege signalen

167

Je moet als overheid zwakke signalen opvangen, interpreteren en er handelingsperspectieven op loslaten. Maar wat als je dat nalaat? Vanaf 1990 zijn er tal van vraagstukken naar voren gekomen die verrassend waren, maar waarbij vroege signalen niet zijn opgepakt. Het voorzorgprincipe heeft niet of niet goed gewerkt en dat is opgebroken.

Waar ging het dan zoal om? We noemen enige gevallen waarvan we sommige ook aantreffen in een beschouwing van de European Environmental Agency (EEA). We noemen:

- de gekkekoeienziekte, BSE, die delen van Europa verraste;

Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij

- de varkenshouderij kwam in een crisis, wat leidde tot ruiming;
- de overexploitatie van bevissing en daaropvolgende ondergang van visbedrijven in Canada, Schotland en andere landen met rampzalige gevolgen voor de lokale gemeenschappen;
- de vogelpest in 2004–2005 in Azië;
- het gebruik van groeibevorderende stoffen in vee;
- de dreigende (vogelgriep)pandemie in 2005–2006;
- het gebruik van het kankerverwekkende synthetische DES-hormoon om miskramen bij vrouwen te voorkomen;
- het onoordeelkundig gebruik van benzeen, tributyltin (om algengroei op boten tegen te gaan) en PCB's;
- dichtbij huis: de recent geconstateerde lekken bij DSM/Sabic, die al jaren aan de gang waren, waardoor de waterleidingmaatschappij al maanden daar geen drinkwater kan oppompen;
- de locatie van vuurwerk in een woonwijk (ramp Enschede);
- het gebruik van niet-goed geïmpregneerde dennentakken in een café (Volendam-ramp);
- problemen rond de ingestorte balkons in Maastricht.

168

Wat zijn er aan late lessen uit de cases te trekken? Het EEA komt met een aantal lessen die we vrijmoedig vertaald hebben naar het volgende.

- Erken onwetendheid en onzekerheid, maar leg je er niet bij neer. Doe iets. Pleeg verkenningen en ruim daarvoor tijd in. Ga hoe dan ook op zoek naar vroege waarschuwingen en ontwikkel handelingsperspectieven. Was echt niet bekend dat een locatie met vuurwerkopslag risico's opleverde voor de buurtbewoners?

- Erken lekeninformatie, heb oog voor waarden van minderheden en van meerderheden en verwerf inzicht in de dynamiek in waarden en normen. Zorg dat lekeninformatie en lokale kennis wordt opgenomen in verslagen naast specialistische kennis. We weten genoeg van varkens en kippen fokken, maar niet van wat mensen van varkens- en kippenvlees vinden na een kippencrisis en hoe ze zich dan gedragen. Een kopersstaking en wat heeft die voor gevolgen?
- Aannames in rapporten zijn vaak niet vrij van keuzen. Hoe verhouden aannames zich tot de softe kant: de beleving van een norm en vooral van een in de openbaarheid gebrachte normoverschrijding? Hou rekening met waarden van verschillende groepen.
- Laat adviseurs niet steeds toewerken naar bepaalde uitkomsten (wie betaalt, bepaalt) en zeg niet op voorhand steeds wat je graag ziet dat eruitkomt, maar laat ze juist echt onafhankelijk zijn met behoud van een veelomvattende vergaring van informatie en stellingnamen. Laat toe dat een onderzoeker op iets kan stuiten wat aanvankelijk niet in een probleemstelling was opgenomen en schoffel dat niet direct weg.
- Probeer te leren in beleid. Organiseer kritiek. Benoem en reduceer interdisciplinaire hindernissen in het leerproces. Verwijder institutionele hindernissen bij leren en handelen. Zet incidenteel twee concurrerende groepen aan het werk om zich te buigen over eenzelfde vraagstuk zonder dat die een 'deal' sluiten.
- Denk aan de langere termijn en laat in onderzoek milieu- en gezondheidseffecten meelopen. Doe specifiek onderzoek naar vroege signalen, maar parkeer dit onderwerp niet slechts.

- Mobiliseer ook belevingsinformatie van mensen. Doe iets met merkwaardige verschijnselen waar deskundigen tegenaan lopen.
- Zorg dat de werkelijke toestanden in de wereld goed weergegeven worden in de verkenningen en ga iets niet op een technische manier zitten toedekken of via jargon verstoppen.
- Onderzoek geclaimde rechtvaardigingen en voordelen nauwkeurig en systematisch en meet ze af aan de potentiële risico's.
- Evalueer een scala van alternatieve opties die tegemoetkomen aan wat nodig is in de beoogde situatie en bevorder meer betrouwbare en diverse en aangepaste technologie om de kosten van onverwachte ontwikkelingen te minimaliseren en de voordelen van innovatie te maximaliseren.
- Wees realistisch over hoe materialen in het dagelijks leven worden gebruikt en afgedankt.
- Laat niet toe dat bevoegde autoriteiten verstrikt raken in gevestigde belangen.
- Vermijd situaties waarin een of twee grondstoffen de markt monopoliseren, zoals bij asbest, CFK's en PCB's. Ontwikkel verschillende methoden om aan de vraag tegemoet te komen.
- Doe aan risico-evaluatie. Zorg dat niet alleen specialistische expertise wordt gebruikt, maar ook kennis van leken en omwonenden.

2.11 Discussie

Deze beschouwing ging over leiderschap en ook over de relatie tussen kennis en beleid. Deze relatie is in Neder-

land, als we letten op bijvoorbeeld de sectoren bevolking en migratie, ruimtelijke ordening en woningbouw, wegen- en winkelplanning, milieu en recreatie, in de loop der jaren veranderd. Aanvankelijk werd na 1945 door beleidsvoerders uitgegaan van een grote mate van kenbaarheid van de samenleving vanuit trendextrapolatie ('de gekende samenleving' of stabiele samenleving te noemen). Trends in kaart brengen en het kiezen van aannames was in de jaren zestig veelal voldoende voor het opstellen van een rapportage over de nationale en lokale woningbehoeften of een lokaal structuurplan. Toenemende dynamiek in de samenleving maakte echter een omslag nodig door ook verkenningen te plegen op het vlak van opvattingen, houdingen, gewoonten en leefstijlen van een steeds multicultureler samenleving. Dat gebeurde op rijks- en lokaal niveau (de komst van planbureaus als WRR, SCP). Hier was niet slechts trendextrapolatie aan de orde, maar alle kaarten zetten op het überhaupt in beeld krijgen van deze vraagstukken. Wijkverkenningen vonden plaats, analyses van woonvoorkeuren, et cetera. De 'verkende samenleving' werd in de jaren zeventig en later een aanvulling op wat we noemen 'de gekende samenleving'.

Kennen, verkennen: bestond 'niet weten' niet? Een recent inzicht uit de jaren negentig maakt gewag van 'de ongekende samenleving'. Kennen en verkennen blijkt vaak slechts tijdelijk van betekenis. Burgers passen hun gedrag aan, waardoor beleid uitgewerkt raakt. Wat eens een weet voor de overheid was, verdwijnt. En wat hier goed ingeschat is aan steun voor beleid, blijkt – merkwaardig genoeg – elders onder geheel of bijna gelijke omstandigheden niet op steun te kunnen rekenen. Beleidsvoerders grijpen naar het hoofd. Ze hadden het toch goed bedacht en ingeschat

op basis van hun VNG-modellenboekjes? Zijn burgers misschien wispelturig geworden? Neen. De context blijkt vaak toch unieker dan tevoren bedacht.

Veel recente analyses maken gewag van een omslag. Overheden zijn de mondiger geworden burgers onderdeel gaan maken van beleidsvorming door inspraak te organiseren. We vragen burgers wat ze van iets vinden. Maar daaraan zijn grenzen, want er zijn zoveel beleidsproblemen. Je kunt burgers niet bij alles raadplegen: burgers willen dat niet en ze zouden het niet aankunnen. Waarbij is interactie dan wel en waarbij niet nodig? Het ene probleem vraagt om een andere aanpak dan het andere.

Bij eenvoudige problemen, zoals de vaststelling van een straatnamenplan, lijkt interactie met de samenleving in elk geval niet nodig. Maar overheden hebben vaak niet alleen met eenvoudige problemen te maken. De moeilijkste beleidsproblemen zijn de ongestructureerde problemen (ook *wicked problems* genoemd of 'controversiële problemen'). Denk aan voetbalvandalisme. Ongestructureerde problemen zijn problemen waar we qua oorzaken en gevolgen weinig vanaf weten (de kennis erover is gering) en waarbij onenigheid bestaat over het probleem-oplossings-complex (grote controversialiteit). De een ziet het zo en de ander anders. Zo is het ook met voetbalvandalisme gegaan. Daar komt nog wat bij.

Ongestructureerde problemen zijn kwesties waarbij er niet slechts een overheid is die een probleem kan bezien of over bevoegdheden en middelen beschikt om het aan te pakken. Overheden zijn van elkaar afhankelijk. Interactie is daarom nodig over de probleemperceptie en definitie om te komen

tot gedeelde beeldvorming en erkenning van kennis. Daarbij gaat het niet alleen om interactie tussen overheden (bij voetbal: burgemeesters, ministerie van BZK en Justitie). Veelal is sprake van een beleidsnetwerk. Netwerkanalyse is daarmee een nuttig hulpmiddel geworden voor een ambtenaar (zie Klijn & Van Twist).

Wat betekent dit nu voor het omgaan met kennis?

Elke 'partij' in een netwerk beschikt over eigen kennisbronnen en erkent niet op voorhand de kennis van anderen. Feiten worden pas feiten als ze in interactie erkend worden. Deze botsing moet constructief worden gemaakt en dat kan door benutting van 1) het kennisfonds van interactieve beleidsvorming en procesmanagement, en 2) toekomstverkenningen. Hier, in deze beschouwing, hebben we niet veel aandacht besteed aan de inrichting van de interactie, maar ons iets meer gericht op toekomst verkenningen. Bij ongestructureerde problemen is vaak sprake van beweging, van voortekenen van maatschappelijke veranderingen (zie *Eerherstel voor Cassandra*). Voortekenen zijn zogenoemde zwakke signalen.

Zwakke signalen zijn niet goed op te vangen vanuit bestaande denkkaders. Wie iets wil begrijpen van veranderingen in de onderstroom van de samenleving en wie bovendien als ambtenaar moet omgaan met *wicked problems* (controversiële of ongestructureerde kwesties), moet zich inlaten met het opsporen van die voortekenen, dus die zwakke signalen.

Hoe doe je dat?

Zwakke signalen zijn die nog onzekere signalen uit de samenleving die je kunt opvangen door boorputten te slaan naar het ondergrondse, naar de onderstroom. Methoden om zwakke signalen op te sporen, zijn op een rij gezet, waaronder *weak signal research*, *government by weak signals*, issuesmanagement, de discoursanalyse en *learning stories*. Er zijn natuurlijk ook praktische aanpakken. Wie iets van de onderwereld wil weten, moet de personen die deel uitmaken van de boven- en onderwereld in de gaten houden.

Wie aanvankelijk nog zwakke signalen opspoot, moet beseffen dat hiermee mogelijkheden voor beleid in zicht komen. Over het algemeen kan het gaan om zaken waarover een overheidsorganisatie niet alleen gaat. Niet de vraag hoe een toekomst eruitziet en wanneer een signaal manifest wordt (dus aan de oppervlakte treedt) is uitsluitend van het grootste belang, maar ook de vraag hoe 'partijen' elkaar kunnen vinden in een richting die binding schetst en nieuwe (discours)coalities mogelijk maakt of ruimte schept voor nieuwe probleemdefinities of voor ongedachte oplossingsmogelijkheden.

Het bestaan van voortekenen van verandering erkennen, schept ruimte om onzekerheid te erkennen. Onzekerheid schept dilemma's en daarmee omgaan kan alleen in een interactief leerproces. Weten, overwegen, willen en doen zijn voortdurend verknoopt. Kennis is geen geïsoleerd iets. Kennis is niet meer een zaak van wetenschappelijke kennisfondsen benutten, maar inbrengen in processen met partijen, die partners kunnen worden, die elk hun bronnen

hebben. Procesmanagement, met name interorganisatoneel procesmanagement, is dus van het grootste gewicht.

Wat te doen als bestuurders en ambtenaren analyses van zwakke signalen, van voortekenen van verandering, achterwege laten? Die mogelijkheid is af te raden omdat men dan ingrijpende veranderingen op zich af laat komen. Die vorm van achterover leunen is hier niet bepleit. Toekomstgerichte professionele ambtenaren horen wél oog te hebben voor zwakke signalen.

Is er een tegenwerping mogelijk?

We zien geen tegenwerpingen tegen deze redenering. Maar vooruitkijken doen we toch? *Government by weak signals* is absoluut geen gemeengoed in Nederland. Het is niet zo dat als in het kader van de dualisering een politieke fractie of de staten maatschappelijke verkenningen doen, fracties of staten doen wat we voorstellen. Maatschappelijke verkenningen zijn namelijk meestal niet gericht op 'zwakke signalen'. Maar het denken gaat wel een eind in de goede richting.

Is *government by weak signals* misschien gelijk te stellen met 'stakeholderonderzoek'? We dachten van niet, waarmee we niets verkeerd van stakeholderonderzoek willen zeggen. In beide gevallen gaat het om omgevingsgerichtheid, maar stakeholderonderzoek is volgens Kaptein en Van Tulder gericht op de vraag wat acceptabele normen zijn voor bedrijfsvoering van een organisatie. Denk aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen en het duurzaamheidsbesef van de leiding.

Een misverstand mogelijk?

Besturen door middel van detectie van zwakke signalen voorkomt mogelijk geen moordaanslagen, geen *clash of civilizations*. Maar wie op zoek was gegaan naar voortekenen, zou zeker niet verrast zijn geweest door de opkomst van Fortuyn. Dat grote delen van de bevolking tabak hadden van onder meer het vreemdelingenbeleid via welk menig asielzoeker werd toegelaten die geen politiek vluchteling was (in de zin van het Verdrag van Genève), van het gedoogbeleid op Schiphol (doorlaten van bolletjesslikkers), van de wachtlijstenproblematiek in de zorg en het om andere taboes heenlopen door voormannen van grote politieke partijen, was op het laatst – tussen november 2001 en maart 2002 – natuurlijk ook wel waarneembaar door de opiniepagina's van landelijke dagbladen dag na dag goed te lezen.

176

Hier gaat het, nogmaals gesteld, om iets wat zelf Pim Fortuyn niet deed: nog vroegere detectie, als de kranten nog niet volstaan van dit en dat. Ons pleidooi impliceert dus een aanpak die de positie van zittend bestuur, bestuurders en politici in potentie kan versterken en de opmars van de 'Pimmen' kan remmen.

Of we misschien dan een voorbeeld kunnen noemen van vroege detectie?

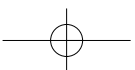
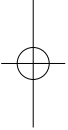
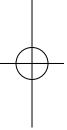
De drogisterijketen *Kruidvat* die goedkope cd's ging verkopen van klassieke muziek en filosofieboeken; deed dat als antwoord op een waargenomen – op het eerste gezicht voor drogisterijen branchevreemd – signaal. Het provinciebestuur dat naar analogie van de Ecologische Hoofdstructuur een *Wandel Hoofdstructuur* ontwikkelt (als variant op het

Pieterpad) speelt in op de toename in wandelen van burgers die het gevolg is van toenemend accent op *wellness* en fitheidstreven. Het aanleggen van een lightrailverbinding van Schiphol naar Volendam als antwoord op de naar verwachting enorm stijgende toerismestromen uit China, waarbij Nederland in een dag ‘gedaan’ wordt? Maar nu noemen we al beleidsopties. Het gaat eerst om zicht op de onderstroom en om niet-lineaire trends.

Veronderstelling

Achter het denken in termen van zwakke signalen, van voor-tekens opsporen, gaat een veronderstelling schuil die nog niet expliciet gemaakt is, namelijk dat overheden vaak te laat reageren. Daarvan bestaan tal van voorbeelden. De Bijlmermeer zou anders zijn ingericht vanuit de kennis van nu, maar had men toen niet méér kunnen weten? De enquêtecommissie-Blok heeft duidelijk gemaakt dat het denken over integratie van vreemdelingen in de loop der tijd evolueerde en tevens dat lange tijd beleidstaboes bestonden. Zoals dat gastarbeiders vanzelf terugkeren naar hun ‘thuisland’.

Er bestaan teveel taboes over beleid en er is sprake van teveel politieke correctheid op allerlei terrein, die ons later opbreekt. Het opsporen van zwakke signalen kan niet alleen aanleiding geven voor nieuw beleid, maar ook eerder dan tot nu toe vraagtekens bij bestaand beleid naar voren halen. Zwakke signalen opsporen als middel contra de ‘heilige huisjes’? Het kan zijn, maar als er geen bestuurders zijn die ergens voor gaan staan, dan heeft vroege detectie ook weinig zin. Dan maar wachten op crisismanagement achteraf.



3 Van crisismanagement naar preventie

Het magisch jaar en daarna

De periode na 2002 heeft sporen in de samenleving nagelaten. Veel burgers leven in onzekerheid over terreurdreiging, en de regering roept zelfs op tot algehele oplettendheid in de eigen omgeving. Onzekerheid is echter geen incident meer, omdat burgers leven in een emotiesamenleving (en daaraan gerelateerde dramademocratie), risicomaatschappij en meerkeuzemaatschappij met tal van andere onzekerheden. Kenmerkend voor zo'n maatschappij zijn de vele structurele risico's door bijvoorbeeld terreurdreiging; dreiging van hoogwater door regenval of tsunami's en stijging van de zeespiegel als gevolg van klimaatverandering; aantasting van de voedselveiligheid door landbouwcrises zoals de varkenspest en gekkekoeienziekte; instabiliteit in de energielevering door stroomstoringen en overbelaste energiecentrales; aardbevingen of dreigende oliecrises; onderzoek naar het klonen van dieren.

Deze risicomaatschappij kennen we uit oude woorden, zoals alarmfase, watersnood, epidemie, dijkdoorbraak, bodyguard, inlichtingendienst. Maar deze risicomaatschappij leverde recent tal van nieuwe woorden op, zoals: inlichtingen- én veiligheidsdienst, veiligheidsadviseur, terreurdreiging, dreigrap, bomgordel, zelfmoordcommando, vogelgriep, pandemie, ophokplicht, ecoterrorisme, *lonsdaler*, jihadisme, polderimam, fatwa, hoofddoekjesdiscussie, occidentalisme, knuffelmarokkaan, gekloonde menselijke embryo's, stamcellenbank, risicoburger, risicoladder, risicoanalyse, risicogroepen, risicomangement en cameratoezicht.

Wijzen naar de overheid

180

Overheidsbeleid dat meer verantwoordelijkheid bij burgers legt voor keuzen in hun energielevering en zorgverlening, versterkt de bewustwording voor risico's in het eigen leven en het omgaan daarmee. Dat burgers risico's kunnen uitsluiten, is een utopie. Burgers zoeken zelfs risico's in de vorm van spanningopwekkende activiteiten (bungee jumpen bijvoorbeeld). Maar toch wordt de centrale overheid door velen verantwoordelijk gehouden voor de vervulling van oorspronkelijke kerntaken in een veranderend Europa. Energielevering en zorg worden door menigeen tot die overheidskerntaken gerekend. En in geval van crisis wijzen vele vingers naar de overheid.

Aarzeling en onvrede over de kwaliteit van die taakvervulling in de vorm van concreet beleid (inclusief beleidsveranderingen) en de algemene bestuursstijl van bestuurders,

waarin niet duidelijk naar voren komt waarom de overheid terugtreedt, heeft het vertrouwen in regering, ministers en volksvertegenwoordigers doen teruglopen. Wat te doen?

Vertrouwen proberen te herstellen

Voor vertrouwensherstel bestaat niet slechts één oplossing. Het helpt niet echt om het bestuurlijk stelsel met de mecanoedoo's of legoblokjes te verbouwen en bijvoorbeeld een bestuurslaag te slopen. Immers, inmiddels is het dak van het Huis van Thorbecke alweer opgetild om ruimte te maken voor een nieuwe zolder waarop beleid gemaakt kan worden, die van de Europese Unie. Het blijft altijd behelpen in een dergelijk huis en de auteurs van dit boek menen dan ook dat het huis, het bestuursstelsel, nooit ideaal zal zijn. Wie pijn heeft, moet over het algemeen ook niet proberen zijn eigen lichaam te verbouwen.

181

Vertrouwensverlies waait niet weg

De auteurs van dit boek zoeken mogelijkheden tot vertrouwensherstel in een andere richting. We sluiten niet uit dat nieuwe crises in de risicomaatschappij, zoals een vogelgriep en overstroming, het vertrouwen bij burgers verder kunnen schaden en ook niet dat juist economisch herstel tot enig herstel kan bijdragen zonder dat besturen en bestuurders zelf veel doen.

Vertrouwensverlies zal echter waarschijnlijk niet zomaar wegwaaien. We menen dat afwachten niet genoeg is en evenmin dat te volstaan is met het laten dobberen van het bestuurlijk bootje op de golven afhankelijk van de wind-

richting (van de politieke meerderheid). We bepleiten goed doordacht beleid dat draagvlak heeft en ongewenste neven-effecten vermijdt, en meer en ander leiderschap op alle niveaus. Schepen en golven zijn lastig te beïnvloeden en tot ander 'gedrag' aan te zetten. Gedrag is iets van mensen. Dat leiderschap raakt juist wel aan gedrag.

Inspireren

Inspirerend leiderschap is niet alleen nodig omdat burgers leven in een dramademocratie en risicomaatschappij waarin bestuurders soms onzichtbaar zijn of matig communiceren, maar ook omdat beleid 'aanslibt', er weinig beleid opgeruimd wordt en het overzicht over beleid bij volksvertegenwoordigers, andere insiders en ook bij gewone burgers ontbreekt. Wie kan al dat beleid nog overzien, wie weet nog wat gebeurt? Velen hebben onvoldoende overzicht. Dan is het een opwekkende gedachte als een bestuurder, ongetwijfeld namens andere bestuurders, richting geeft ('daar moet het naartoe') en weer prioriteiten aanwijst. Geen versnipperd of solistische leiderschap dus.

De vraag naar het bieden van een koers in een situatie van onoverzichtelijkheid (in een risicomaatschappij) valt op meerdere bestuurlijke niveaus te stellen. Ze geldt dus voor veel gemeentebestuurders evenzeer als voor menig minister. In zo'n situatie van onoverzichtelijkheid, ook voor insiders, is het verademend als een bestuurder opstaat, en eventueel mede namens anderen, weer een toekomst droomt en prioriteiten formuleert, weer aangeeft waarvoor hij staat en wat gaat gebeuren. Dus een verhaal vertelt, een verhaal waarin hij laat zien wat die prioriteiten met het

dagelijks leven van burgers, de leefwereld, van doen hebben. Een bestuurder die misschien naar voren haalt wat toch al stond te gebeuren, maar die dat zichtbaar maakt, van betekenis voorziet, uitlegt, bespreekt of er commentaar op vraagt. Dat missen we nu te veel. Bestuurders moeten – zo nodig – taboes aan de orde stellen en niet altijd in politieke correctheid zwijmelen.

Kaarten tegen de borst

Bestuurders houden hun kaarten nu te vaak op de borst. Ze houden zelden nog grote redes en beantwoorden niet aan het verlangen tot koers en verbinding. Ze geven vooral commentaar of plaatsen voetnoten, terwijl de burgers verlangen naar de drie, vier of vijf zaken waarvoor de bestuurder gaat. Burgemeester Giuliani van New York deed het voor met als centrale opdracht ‘meer veiligheid’. Hij was niet de enige. Er zijn ook voorbeelden in ons systeem.

Het hier gewenste leiderschap komt overigens niet zomaar aanwaaien zoals matige sporters niet zomaar excellente sporters worden. We gaven een aantal wenselijke elementen van leiderschap, waarvan we zien dat die ook toegepast moeten en kunnen worden en hier en daar toegepast zijn in een polderland met veel collegiaal bestuur. Daarmee is niet volstaan.

Hierbij plaatsen we twee kanttekeningen.

- 1 Leiderschap brengt risico's met zich. Wie slecht of matig beleid zichtbaar maakt, loopt natuurlijk in een val. Bovendien kan een bestuurder juist in een risicomatigheid niet alle grote risico's tegenhouden of beperken. Hij kan echter wel zaken bespreekbaar maken en het debat op gang brengen.

2. Is het wel mogelijk leiderschap te verlangen in Nederland, met zo'n traditie van schikken en plooiën? Zijn we misschien te hiërarchisch ingesteld terwijl hiërarchie bijna niet meer kan in de netwerkmaatschappij? We begrijpen de neergang van traditionele hiërarchie en zien ook wel de emancipatie van burgers en de betekenis van eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de inrichting van hun leven. Maar moeten besturen dan afdruipe(n)? Neen. Als er geen koers meer te formuleren valt, geen politieke ambitie op hoofdpunten, dreigen we 'het einde van de politiek' te naderen. En daar willen we ons nog niet bij neerleggen.

Boorputten slaan naar de onderstroom

184

Er is één belangrijke opdracht voor bestuurders die speciaal belicht en uitgewerkt is: de noodzaak om boorputten te slaan in de maatschappelijke onderstroom. Bestuurders moeten minder afwachten wat de manifeste veranderingen in de maatschappij zullen zijn (waardoor de kans groot wordt dat ze crisismanagement moeten plegen) maar zullen meer dan tot nu toe de voortekenen van maatschappelijke, culturele, demografische, technologische en economische verandering moeten signaleren, duiden en voorzien van handelingsperspectieven. Het dak tijdig dichtten is beter dan bij lekken achteraf 'hozen'. De vulkaanuitbarsting verwachten, is beter dan de verwoestende, brede hete lavastroom al zien aankomen (als dat nog kan).

Preventie verdient meer aandacht dan louter volstaan met repressie. Wie afwacht tot crises ontstaan, loopt achter de feiten aan en moet zijn gedrag voortdurend verantwoorden.

Versta de voortekenen van verandering!

Probeer in het oog te krijgen of er vaker stroomstoringen optreden, of een gekkekoeienziekte een voorbode is van wat anders, of als burger in lange jurken en met baarden gaan rondlopen dit een voorteken is van het zoeken naar identiteit in een multiculturele maatschappij, of er wat broeit en groeit in stadswijken. De Franse regering heeft nagelaten om tijdig adequate maatregelen te nemen terwijl men al wist dat de satisfactie over de leefkwaliteit in de *banlieues* niet hoog was.

Wie als bestuurder *weak signals* opspoort of dit zijn mensen had laten doen, had veel eerder maatregelen kunnen nemen tegen terreurdreiging, rellen in oude stadswijken, uitvallende treinen, stroomstoringen, voedselveiligheid of klimaatverandering. Nu moest er weer eerst een dijkdoorbraak in Wilnis optreden om oog te krijgen voor werking van dijken in omstandigheden van langdurige droogte. En moest er een vuurwerkrampt optreden alvorens de ernst werd ingezien van een verkeerde ligging van vuurwerkopslagplaatsen in een bevolkte woonwijk.

We moeten ons dus niet neerleggen bij de stelling dat alleen ernstige crises verandering brengen. We accepteren ook de stelling niet dat het huidig overheidsbestuur de vinger al meer dan voldoende aan de maatschappelijke pols houdt. We willen naar een aanpak om boorputten naar de onderstromen te slaan.

In het waarnemen van voortekenen, is sprake van een schrikbarend 'tekort'. Een voorbeeld. Wie de voortekenen

had verstaan, was voorzichtiger geweest in het omarmen van de zegeningen van het studiehuisdenken in het onderwijs of de te radicale invoering van het 'nieuwe leren'.

Vroege signalering is een heel zware opgave, juist omdat die voortekenen niet allemaal vol betekenis zijn en sommige veranderingen als aanvankelijk nog dreigende buien weer 'overwaaien'. En wie te veel dreiging ziet, kan vervallen in een paranoïde samenleving waarin risicobeperking 'fobische' beleidsvormen aanneemt en onbetaalbaar wordt.

Wie gewaarschuwd is voor een vulkaanuitbarsting, kan een goed heenkomen zoeken, wie de signalen niet zag, loopt grotere risico's. Dat is voor ons een les van Pim Fortuyn. We moeten niet afwachten tot op het linker- of rechterspectrum van de politiek bepaalde radicale politici opkomen die veranderingen signaleren die al manifest geworden zijn en waarvan de kranten volstaan. Wie de nog sluimerende kleine voortekenen verstaat, kan latere manifeste radicale krachten vóór zijn en er een discussie in het eigen apparaat dan wel met de burgers over starten. Wie weet dat de zeespiegel stijgt, kan tijdig de dijken verhogen of andere maatregelen nemen. Maar het paradoxale is dat besturen heel veel moeite hebben om vanuit hun eigen beleidskaders (hun paradigma) afwijkingen te willen zien. Daarom is de hoogleraar die al waarschuwde voor te lage dijken als gevolg van de stijgende zeespiegel aanvankelijk ook genegeerd.

Bestuurders laten in hun denken geen afwijking toe, of althans niet makkelijk. Dat is fout. Heb juist oog voor afwijkingen en ga ze tijdig in verband brengen met andere verschijnselen, ga ze duiden en ga eens kijken of je wat moet

doen. En zo ja, vraag je af wat dan tot de mogelijkheden behoort. Denk dan ook maar aan het afschaffen van andere zaken, want anders ontstaat nieuwe onoverzichtelijkheid.

Ambtenaren

Het opsporen van zwakke signalen biedt uiteraard werk voor ambtenaren. De ambtenaren die we dit voorhielden repliceerden: 'Maar de bestuurders wijzen ons altijd op het regeerakkoord'. 'We moeten ons dagelijks werk doen.' 'Wij mogen ons helemaal niet hiermee bezighouden.' 'De minister of gedeputeerde heeft plannen die hij of zij verwezenlijkt wil zien en daar moeten we aan werken.' Ons antwoord: duidelijk is dat reflectieruimte voor ambtenaren nodig is. De vrijheid om over zwakke signalen na te denken, moet door ambtenaren op hun bestuurders bevochten worden. Doen ze dat niet, dan belanden ook ambtenaren veelvuldig in crisismanagement.

Achterliggend beeld

Wat gaat er aan mens- en maatschappijbeeld schuil achter ons denken? We wezen al op de waarneming van de dramademocratie, de risicomaatschappij en de meerkeuze-maatschappij. Achter ons pleidooi voor inspirerend leiderschap gaat ook nog iets anders schuil: een streven naar continuïteit van een (zo veel mogelijk) tolerante en vreedzame maatschappij, die desalniettemin een risicomaatschappij is en blijft. De Nederlandse samenleving zal geconfronteerd blijven met verschijnselen die onaangenaam en ongewenst zijn of waarbij discussie nodig is om te

zien wat we ermee moeten. In de discussie kan het politiek bestuur niet afzijdig zijn. Voortekenen verstaan moet leiden tot discussie en mogelijk preventief beleid om het onwenselijke te beperken of voorkomen.

Stelt meer leiderschap vertrouwensherstel zeker?

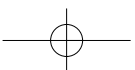
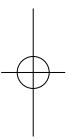
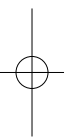
Wij zijn van mening dat het tentoonspreiden van richtinggevend leiderschap in de goede richting werkt, maar geen vertrouwensherstel garandeert. Omstandigheden en gebeurtenissen moeten ook meezitten. En men moet er rekening mee houden dat beleid een geschiedenis heeft en verankerd is. Een wet is niet zomaar te veranderen. Er is dus een aanloop nodig voor wie iets anders wil. Bovendien moet je mensen meekrijgen voor het nieuwe en moet je mensen voor je innemen die het bestaande beleid steunen. Inspirerend leiderschap is altijd in een zekere mate ook verbindend leiderschap.

Coalities smeden

In een land bestaan bovendien tal van afhankelijkheden tussen overheden. Dus een burgemeester kan wel iets bepleiten, zoals een liberaler coffeeshopbeleid, als de minister van justitie iets anders wil, kom je niet ver. De volhouder maakt echter een goede kans om te winnen. De minister wilde geen A2-tunnel in Maastricht, maar die kwam er toch. De minister wilde geen extra agenten voor de regio Zuid-Limburg, maar na goed argumenteren en vasthouden kwamen ze er toch. De minister wilde geen

3 Van crisismanagement naar preventie

regulering van wietteelt, maar de Tweede Kamer duwt er toch een experiment door. De les: een bestuurder moet niet alleen visies formuleren, maar af en toe gewoon organiseren en binnenhalen ('fixen'). Het is dus nodig coalities te smeden. Aan afhankelijkheden moet je dus ook niet te veel waarde hechten. Bestuurlijke drukte is vervelend, maar er zijn – van afstand bekeken – heel vaak meer spelers dan je lief is. Die dwingen om te argumenteren en om te vechten voor een goede zaak.



Literatuur

- Aardema, H. (2005) *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*. Heerlen.
- Aarts, M. & H. te Molder (1998) *Over natuur gesproken. Een discoursanalytische studie van een debat*, Rathenau Instituut. Den Haag: Sdu.
- Aarts, K. & H. van der Kolk (red.) (2005) *Nederlanders en Europa*. Amsterdam: Bert Bakker.
- AIVD (2004) *Jaarverslag 2003*. Den Haag.
- Ankersmit, F. & H. te Velde (eds.) (2005) *Trust: cement of democracy?* Leuven: Peeters.
- Ansoff, H.I. (1975) Managing Strategic Surprise by Response to Weak Signals. *California Management Review* 18(2), 21-33.
- Azghari, Y. (2005) *Cultuurbepaalde communicatie. Waarden en belangen van passieve en actieve culturen*.
- Bakas, A. (2005) *Megatrends Nederland*. Schiedam: Scriptum.
- Bauman, Z. (1999) *In Search of Politics*. Oxford: Polity Press.
- Beck, U. (1992) *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beck, U. (1997) *De wereld als risicomaatschappij*. Amsterdam: De Balie.
- Beunders, H. (2002) *Publieke tranen*. Amsterdam: Uitgeverij Contact.

- Blom, J. (2005) Nederland was, is en blijft een stabiele samenleving. *De Volkskrant*, 1 november 2005.
- Bogt, H. ter (2005) *Managementvernieuwing bij de overheid. Mooie woorden of echte daden?* oratie. Groningen.
- Boin, A. et al. (red.) (2000) *Institutionele crises. Breuklijnen in beleidssectoren*. Alphen: Samsom.
- Bolkestein, F. (1998) *Weg met de romantiek of wat is eigenlijk het probleem*, Thorbeckelezing.
- Bos, R. (2005) Leren leiders leiden? In: W. van Beers & M. Lindzen (red.) *Leren met dt.* Zaltbommel: Uitgeverij Thema.
- Boutellier, H. (2002) *De veiligheidsutopie*. Amsterdam: Boom.
- Bovenkerk, F. et al. (2005) *Bedreigingen in Nederland*. Amsterdam: Augustus.
- Bovens, M. & P. 't Hart (1995) Bestuurlijke pech. In: H. van Gunsteren & E. van Ruyven (red.) *Bestuur in De Ongekende Samenleving*. Den Haag: Sdu, 33-55.
- Bovens, M. (2004) *Op elkaar aangewezen. Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid van topambtenaren*, (in opdracht van B&W Amsterdam). Amsterdam.
- Brants, K. & Ph. Van Praag (red.) (2005) *Politiek en media in verwarring*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Breedveld, W. (2005) *De stamtafel. Hoe politici en journalisten het publieke debat maken en breken*. Utrecht: Het Spectrum.
- Brink, G. van den (2004) *Schets van een beschavingsoffensief*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brink, G. van den et al. (red.) (2005) *Beroepszeer, Christendemocratische verkenningen*. Amsterdam: Boom.
- Bruijn, H. de, G. Teisman et al. (red.) (2004) *Meervoudig ruimtegebruik en het managen van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma.

- Bruijn, J.A. de et al. (1998) *Procesmanagement*. Schoonhoven: Academic Press.
- Cachet, A. & E. Muller (1991) *Beslissen over voetbalvandalisme: een permanent probleem*. Gouda: Quint, Arnhem.
- Cantril, A.H. & S.D. Cantril (1999) *Reading mixed signals. Ambivalence in American Public Opinion about Government*. Baltimore: John Hopkins UP.
- Carnevale, D.G. (1995) *Trustworthy Government. Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Chorus, J. & M. de Galan (2002) *In de ban van Fortuyn*. Amsterdam: Mets en Schilt.
- Chorus, J. & A. Olgun (2005) *In godsnaam. Het jaar van Theo van Gogh*. Amsterdam: Contact.
- Commissie-Leemhuis-Stout (2004) *Dualisering: bijsturing geboden*. Den Haag.
- Coops, R. et al. (red.) (2003) *Een politieke aardverschuiving*. Alphen: Kluwer.
- COT (2002) *Besmet gebied. De MKZ-crisis getraceerd*. Alphen: Samsom.
- Dalton, R. & M. Wattenberg (eds.) (2002) *Parties without partisans*. Oxford: Oxford University Press.
- Dammers, E. (2000) *Leren van de toekomst*. Delft: Eburon.
- Davis, A. (2002) *Public relations democracy. Public relations, politics and the mass media in Britain*. Manchester: Manchester UP.
- Dekker, P. & T. van der Meer (2004) Politiek vertrouwen 1997-2004. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, december, 33-35.
- Dekker, P. (2005a) Sterke man wordt salonfähig. *De Volkskrant*, 25 juni 2005 (het Betoog).

- Dekker, P. (2005b) *Vertrouwen in de regering: een statistische verkenning van ontwikkelingen en mogelijke verklaringen*. Den Haag: SCP.
- Dicke, W. (2000) Narratieve analyse van de watersector. In: N.J.M. Nelissen et al. (red.) *Bestuurlijk vermogen*. Bussum: Coutinho, 77-103.
- Dicke, W. (2001) *Bridges & watersheds. A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands*. Amsterdam: Aksant.
- Dijkstal, H. (2005) Minder beloften, groter vertrouwen. *De Volkskrant*, 27 okt. 2005 (lezing voor Forum Wonen).
- Dinther, M. van (2005) Precies de reden waarom ik niet meer stem. *De Volkskrant*, 18 januari 2005.
- Drentje, J. (2004) *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*. Amsterdam: Boom.
- Edelenbos, J. (2000) *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Eeten, M. van (1999) *Dialogues of the deaf*. Delft: Eburon.
- Fischer, F. (2003) *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford UP.
- Fortuyn, P. (2002) *De puinhopen van acht jaar Paars*. Karakter Uitgevers.
- Frouws, J. (1998) The contested redefinition of the countryside: an analysis of rural discourses in the Netherlands. *Sociologica Ruralis*, 39, 54-68.
- Gallagher, M. et al. (2001) *Representative Government in Modern Europe*. New York: McGraw-Hill.
- Geldof, G.D. & T. van der Maarel (2005) New Orleans is geen ver-van-ons-bed show. *NRC*, 19 september 2005.
- Geul, A. (1998) *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*. Utrecht: Lemma.

- Geus, A. de (1997) *De levende onderneming*. Schiedam: Scriptum.
- Gilsing, R. (2005) *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van het nationale beleid*, samenvatting. Den Haag: scp.
- Giuliani, R.W. (2002) *Leiderschap*. Utrecht: Het Spectrum.
- Goverde, H. (2000) Waardeconflicten over rurale ontwikkeling. N.J.M. Nelissen et al. (red.) (2000) *Bestuurlijk vermogen*. Bussum: Coutinho, 43-76.
- Gunsteren, H. van & E. van Ruyven (1993) De ongekende samenleving (dos), een verkenning. *Beleid en Maatschappij*, 114-126.
- Gunsteren, H. van & E. van Ruyven (red.) (1995) *Bestuur in De Ongekende Samenleving*. Den Haag: Sdu.
- Gunsteren, H. van & E. van Ruyven (1995) De structuur van onwetendheid. In: H. van Gunsteren & E. van Ruyven (red.) *Bestuur in De Ongekende Samenleving*. Den Haag: Sdu, 181-193.
- Gunsteren, H. van & E. van Ruyven (1995) Wie ervaren dos? In: H. van Gunsteren & E. van Ruyven (red.) (1995) *Bestuur in De Ongekende Samenleving*. Den Haag: Sdu, 23-33.
- Gunsteren, H. van (2004) *Gevaarlijk veilig. Terreurbestrijding in de democratie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gunther, R. et al. (eds.) (2002) *Political parties*. Oxford: Oxford UP.
- Hajer, M. (1989) Discourscoalities in politiek en beleid. *Beleidswetenschap*, 3, 242-263.
- Hajer, M. & M. Schwartz (1999) Risicomaatschappij vereist een betrokken overheid. *NRC*, 14 april 1999.
- Hajer, M. (2000) *Politiek als vormgeving*, oratie. Amsterdam.
- Hart, P. 't et al. (2002) *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.

- Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.) (2003) *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge UP.
- Hart, P. 't, P. de Jong & A. Korsten (red.) (1991) *Groepsdenken in het openbaar bestuur. Cruciale beslissingen in kleine groepen*. Den Haag: Vuga.
- Hart, P. 't (2001) *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*. Amsterdam: De Balie.
- Hart, P. 't & M. ten Hooven (2004) *Op zoek naar leiderschap*. Amsterdam: De Balie.
- Hartman, C. & P. Tops (2005) *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Tilburg.
- Henry, J. (ed.) (1991) *Creative management*. Londen: Sage.
- Heymans, J. (2003) *Het jaar van de waanzin. Opkomst en ondergang van de nieuwe politiek*. Den Haag: Sdu.
- Heijne, B. (2005) Hollandse horden. *NRC*, 19 november 2005.
- Hibbing, J. & E. Theiss-Morse (2002) *Stealth Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoedeman, J. (2005) Het Beatrix-syndroom. *De Volkskrant*, 22 oktober 2005.
- Holsteyn, J.J.M. van & C. Mudde (red.) (2002) *Democratie in verval*. Amsterdam: Boom.
- Holsteyn, J.J.M. van & J. den Ridder (2005) *Alles blijft anders. Nederlandse kiezers en verkiezingen in het begin van de 21^e eeuw*. Amsterdam: Aksant.
- Hond, M. de (2005) Het huis van Thorbecke staat op instorten. *De Volkskrant*, 13 januari 2005.
- Hoppe, R. & A. Peterse (red.) (1991) *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier.
- Hoppe, R. (1996) Omgaan met ongestructureerde problemen in beleid en bestuur. In: *Strategie & beleid in de publieke sector*. Alphen: Samsom.

- Hurenkamp, M. & M. Kremer (2005a) Verplichte vrijheid is eerder een probleem dan een oplossing. Je moet kunnen kiezen. *NRC*, 22 oktober 2005.
- Hurenkamp, M. & M. Kremer (red.) (2005b) *Vrijheid verplicht*. Amsterdam: Van Gennep.
- Jaspers, T. & J. Outshoorn (red.) *De bindende werking van concepten*. Amsterdam: Aksant.
- Jong, Sj. de (2004) Een beter verhaal voor Balkenende. *NRC*, 5 oktober 2004.
- Jong, Sj. de (2005a) Op zoek naar een nuchter antwoord op de Nederlandse stuurloosheid. *NRC*, 29 oktober 2005.
- Jong, Sj. de (2005b) *Splijtwraak*. Amsterdam: Prometheus.
- Kalmthout, A.M. van (2005) Minister Verdonk meet met twee maten. *De Limburger*, 2 november 2005.
- Kaptein, M. & R. van Tulder (2002) Principes van een effectieve stakeholderdialoog. *M&O*, 6, 5-21.
- Kennedy, J. (2005) *De deugden van een gidsland. Burgerschap en democratie in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Kleinnijenhuis, J. et al. (2003) *De puinhopen in het nieuws. De rol van de media bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 2002*. Deventer: Kluwer.
- Klijn, E.H. & M. van Twist (2000) Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In: A. Edwards & L. Schaap (red.) (2000) *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: Coutinho, 37-65.
- Knaap, P. van der, A. Korsten et al. (red.) *Trajectmanagement*. Utrecht: Lemma.
- Knapen, B. (2005) Glamour in plaats van gezag. *NRC*, 19 oktober 2005.
- Korsten, A.F.A. (1988) *Bestuurskunde als avontuur*. Deventer: Kluwer.

- Korsten, A.F.A. (2004a) *Visiteren van gemeenten. Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten*. Maastricht.
- Korsten, A.F.A. (2004b) *De staat van de dualisering in Eindhoven*. Eindhoven.
- Korsten, A.F.A. (2004c) *Visiteren van gemeenten. Bestuurswetenschappen*, augustus 2004.
- Korsten, A.F.A. & J. Notten (2005a) *Van rambo naar mambo. De staat van de dualisering in Heerlen*. Heerlen.
- Korsten, A.F.A. (2005b) *Grote klasse! Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*. Heerlen: Beljon+Westerterp.
- Kramer, R. & T. Tyler (1996) *Trust in Organizations*. Londen: Sage.
- Lamberts, E. & J. Blom (red.) (2005) *Geschiedenis van Nederland*. Amsterdam: HB Uitgevers.
- Lans, J. van der (2005) *Koning burger*. Amsterdam: Augustus.
- Latesteijn, H.C. van (2001) Hoe inspiratie georganiseerd kan worden. De Zuidvleugel van de Randstad: instituties en discoursen. In: *Stuurgroep toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid, Handorakel voor toekomstonderzoek*. Utrecht: Lemma, 61-69.
- Leeuw, F. (1995) Onbedoelde gevolgen van bestuurlijke intenties. In: H. van Gunsteren & E. van Ruyven (red.) *Bestuur in De Ongekende Samenleving*. Den Haag: Sdu, 55-75.
- Linares, Y. & R. Salmon (1999) *Competitive intelligence: scanning the global environment*. Londen: Economica.
- Lulofs, K. et al. (2005) *Schokgolven in het openbaar bestuur na 'Enschede'*. Utrecht: Lemma.
- Mak, G. (2004) *In Europa*. Amsterdam: Atlas.
- Mak, G. (2005) *Gedoemd tot kwetsbaarheid*. Amsterdam: Atlas.

- Martens, M. et al. (2002) *Publiek management in 65 modellen*. Utrecht: Berenschot.
- McKinsey (2005) *21 minuten.nl*. Amsterdam.
- Metze, T. (2005a) De radar op scherp. In: ministerie van BZK, *Toekomstverkennen/De radar op scherp*. Den Haag.
- Meulen, R. van der, S. Ruiter & W. Ultee (2005) 'Bowling apart?' Vier vragen over Nederlandse sportclubs en omgang tussen rijk en arm. *Mens en Maatschappij*, 197-219.
- Ministerie van BZK (2004) *Terrorisme aan het begin van de 21^e eeuw; dreigingsbeeld en positionering*. Den Haag: BVD.
- Ministerie van BZK (2005a) *Toekomst verkennen. De radar op scherp*. Den Haag.
- Ministerie van BZK (2005b) *Scenario's enzo: een handreiking voor scenarioplanning*. Den Haag.
- Möhring, H. et al. (2002) *Beladen begrippen. Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*. Assen: Van Gorcum.
- Morgan, G. (1986) *Images of Organization*. Londen: Sage.
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M. (2005) Politieke managers? Politieke dimensies van professioneel publiek management. *Bestuurswetenschappen*, 3.
- Norris, P. (1999) *Critical citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford UP.
- Pels, D. (2005) *Een zwak voor Nederland*. Baarn: Ambo Anthos.
- Peper, B. (2002) *Een dolend land*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Piët, S. (2003) *De emotiemarkt. De toekomst van de belevenis-economie*. Rotterdam: Speakers Academy.
- Plotter, J. & M. Wetherell (1994) Analyzing discourse. In: A. Bryman & R. Burgess (eds.) *Analyzing qualitative data*. Londen: Routledge.

- Pré, R. du & Ph. Remarque (2005) Politieke zelfkastjiding in Den Haag. *De Volkskrant*, 19 november 2005.
- Pröhl, M. (ed.) (1998) *The Evolving Organization. Building Trust in Local Government*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (1996) The strange disappearance of civic America. *The American Prospect*, winter 1996, 34-49.
- Putnam, R. (2000) *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster.
- Raad van State (2005) *Advies gevolgen EU voor Nederlandse staatsinstellingen*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2002) *Na Paars: een nieuwe sturingslogica?* Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2002) *Primaat in de polder*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2003) *Politiek en media*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2005) *Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen*. Den Haag.
- Rietdijk-Helmer, M. (red.) (2004) *Steeds minder leren. De tragedie van de onderwijshervormingen*. IJzer.
- Rijksvoorlichtingsdienst (2005) *Belevingsmonitor 2005*. Den Haag, 27 juni 2005.
- RIVM (2003) *Nuchter omgaan met risico's*. Den Haag.
- RMNO (2003) *Omgaan met kennis in transitie. Een verkenning van het ongekende*. RMNO nr. 159, Den Haag.
- RMO (2002) *Medialogica*. Den Haag.
- Rosenboom, T. (2005) *Denkend aan Holland*. Amsterdam: Querido.

- Rotmans, J. (2003) *Transitiemanagement*. Assen: Van Gorcum.
- Rotmans, J. et al. (2005) Transitiemanagement en duurzame ontwikkeling: co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit. *Beleidswetenschap*, 19(2), 3-24.
- Scheffer, P. (2005) Gelijke monniken, gelijke kappen. Islam in een liberale democratie: vrijheid en kritiek. *NRC*, 1 november 2005.
- Schön, D. & M. Rein (1994) *Frame reflection. Towards the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Schoo, H.J. (2005) Voelplicht. *De Volkskrant*, 5 november 2005.
- Schuyt, K. (2005) Wij zijn niet onverwoestbaar maar kwetsbaar, een zorgrelatie is nog geen handelscontract. *NRC*, 5 november 2005.
- Sennett, R. (2003) *Respect in een tijd van sociale ongelijkheid*. Amsterdam: Byblos.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) *In het zicht van de toekomst*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005) *De sociale staat van Nederland*. Den Haag.
- Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (1999) *Eindrapport*. Alphen: Samsom.
- Steur, B. et al. (red.) (2004) *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*. Den Haag.
- Stoep, R. van der (2005) Peilwoede belemmert functioneren politiek. *De Volkskrant*, 18 januari 2005.
- Stuurgroep toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid (2001) *Handorakel voor toekomstonderzoek*. Utrecht: Lemma.

- Teisman, G. (1992) *Complexe besluitvorming*. Den Haag: Vuga.
- Teisman, G. (2001) *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen*, oratie. Rotterdam.
- Tennekes, J. (2005) *Wat donoren zien in good governance. Discoursanalyse van het ontwikkelingsbeleid van Nederland en Duitsland*. Enschede.
- Tonkens, E. (2005) Het zakdoekje van Hoogervorst. *De Volkskrant*, 2 november 2005.
- Vasterman, P. (2004) *Mediahype*. Amsterdam: Aksant.
- Veenswijk, M. (1999) Issuemanagement: omgaan met onzekerheid als nieuwe opgave voor departementen. In: *Management in overheidsorganisaties*, A1230.
- Veld, R. in 't (red.) (1999) *Sturingswaan & ontnuchtering*. Utrecht: Lemma.
- Veld, R. in 't (red.) (2000) *Willens en wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, RMNO. Utrecht: Lemma.
- Veld, R. in 't (red.) (2001) *Eerherstel voor Cassandra*. Utrecht: Lemma.
- Velde, H. te (2002) *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Velde, H. te (2004) Regeerstijl van leider Balkenende is uniek. *De Volkskrant*, 2 oktober 2004.
- Velthuis, O. (2005) Overheid, kies voor ons. *De Volkskrant*, 5 november 2005.
- Verbrugge, A. (2004) *Tijd van onbehagen*. Amsterdam: SUN.
- Vermeulen, F. (2005) Samen naar het praathuis. *NRC*, 4 november 2005.
- Vries, J. de (2003) *Paars en de managementstaat*. Leuven: Garant.

- Vries, J. de (2005) Troebele tijden in de Nederlandse politiek. *VN*, 26 februari 2005.
- Vries, M. de (2005) *De ontmythologisering van het openbaar bestuur*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Wagenaar, M. (2005) *Het einde van de buitenspelcultuur. Een democratisch antwoord op het populisme*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Wagenaar, M. (2005) *Het einde van de buitenspelcultuur*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Walle, S. van de (2004) *Perceptions of Administrative Reform. The Key to Trust in Government?*, dissertatie. Leuven.
- Wansink, H. (2004) *De erfenis van Fortuyn. De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Warren, M. (ed.) (1999) *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge UP.
- Westerloo, G. van (2002) *Prinsendrama. De val van Ad Melkert*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Westerloo, G. van (2003) *Niet spreken met de bestuurder*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Wetherell, M. et al. (2001) *Discourse theory and practice*. Londen: Sage.
- Wiebes, E. (2005) Ook consument die niet kiest heeft baat bij keuzevrijheid. *De Volkskrant*, 12 november 2005.
- Wijnberg, R. (2005) Waarom het de jeugd niet meer kan boeiuh. *De Groene Amsterdammer*, 15 juli 2005.
- XIN/BMC (2002) *Terug naar de start. Een experiment met en voor de politiek*. Den Haag.
- Zwan, A. van der (2003) *De uitdaging van het populisme*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Zwanikken, T. (2001) *Ruimte als voorraad. De consequenties van discoursen rondom 'ruimte als voorraad' voor het rijksruimtelijk beleid*, dissertatie. Nijmegen.

Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij

Geraadpleegde websites

- 1 www.talpa.tv/web/show/id=47920/contentid=3787/dbid=18/typeofpage=47019
- 2 www.keithharing.com/cgi-bin/art_lrg.cgi?date=1984&genre=Painting&start=0&id=00014
- 3 <http://members.lycos.nl/conservatisme/gastcommentaar1.htm>

Over de auteurs

Arno F.A. Korsten is sinds 1986 hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland (faculteit managementwetenschappen) en sinds 1990 ook bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (faculteit rechtsgeleerdheid). Hij is tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, het adviesorgaan voor regering en parlement, en lid van de denktank van de eerste vice-premier. Daarnaast is hij lid van Verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde.

Gerd B.M. Leers is burgemeester van de gemeente Maastricht. Hij was daarvoor lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor het CDA. Leers verwierf in 2004 de eretitel van 'beste burgemeester van Nederland'.

