

HERVORMEND LEIDERSCHAP IN HET OPENBAAR BESTUUR

Paul 't Hart

"The prudent political leader needs the philosopher's knowledge of what is good without the philosopher's ties to personal purity, and the opportunist's ability to adapt to circumstances without the opportunist's eagerness to do so."¹

Voor Marieke

Mijnheer de rector magnificus,

Dames en heren,

Proloog: Canberra, maart 1983

We zijn in Canberra, het Lakeside Hotel, op 5 maart 1983. De leiders van de Australische Labourpartij (ALP) vieren een bevrijdende verkiezingsoverwinning. Kandidaat-premier Bob Hawke en zijn kernteam bespreken de mooie dingen die komen gaan. Om hen heen woedt het feest. Temidden van dit alles gaat de telefoon. De man aan de andere kant van lijn is John Stone, die met 20 jaar ervaring als secretaris-generaal van de Treasury de Sir Humphrey van de Australische ambtenarij is. Hij wil Hawke en zijn beoogde minister van Financien, Paul Keating, zo snel mogelijk spreken. Er wordt een afspraak geregeld voor de volgende ochtend. In de bar van het hotel brengt Stone schokkend nieuws: het begrotingstekort van de federale overheid zal niet door de ex-premier Fraser in de campagne gemelde 6 miljard A\$ bedragen, maar ruim 35% meer: 9.6 miljard.

Hawke en Keating zijn verbijsterd. Stone's memo betekent dat de budgettaire basis onder het Keynesiaanse sociaal-economisch beleid dat Labour voorstaat plotseling is weggefallen. De geplande actieve werkloosheidsbestrijding en uitbouw van de sociale voorzieningen zullen het begrotingstekort immers op korte termijn nog verder omhoog stuw en de economische stabiliteit van het land bedreigen. Zij beseffen dat de nieuwe regering de kern van haar beleid al zal moeten herzien voordat ze goed en wel is begonnen. Economische herstructurering en sanering van de overheidsfinanciën zullen prioriteit moeten krijgen boven de leuke dingen voor linkse mensen uit het verkiezingsprogramma. Beseffen dat er een draai van 180 graden moet worden gemaakt is al een hele stap. Maar hoe nu deze koerswijziging politiek aanvaard te krijgen door een "hongerige" achterban, die vorige regeringen via stakingen en andere blokkades juist van herstructurering heeft weten af te houden?

De boodschap van Stone biedt echter ook kansen. Zoals Hawke zich in zijn memoires herinnert: "I knew we had struck political gold."² In een dramatisch gebaar om de budgetcrisis het hoofd te bieden, devalueren Hawke en Keating de Australische dollar met 10%. Zij beleggen een persconferentie en zwaaien met het memo van Stone. Ze gebruiken het om hun Liberale voorgangers aan het kruis te nagelen vanwege hun economisch wanbeleid. Het gegoochel met cijfers komt de Liberalen duur te staan. Stone's memo zal in de jaren die volgen een reputatie vergaren als "one of the most lethal documents in Australian political history."³ Reeds tijdens de persconferentie beginnen Hawke en Keating de Australische bevolking rijp te maken voor het idee dat de gouden tijden van vanzelfsprekende economische voorspoed ten einde zijn.

Maart 1983 is een keerpunt in de politieke en economische geschiedenis van Australië gebleken. Na een bestaan van vele decennia als oppositiepartij behoudt Labour dertien jaar lang de regeringsmacht in Canberra. In die tijd worden de economische structuur en het economisch beleid van de overheid ingrijpend veranderd. De vaste koers van de Australische dollar wordt losgelaten. Het bankwezen wordt gedereguleerd, importtarieven gekort en overheidsmonopolies in tal van sectoren geprivatiseerd. Bovendien komt er van meet af aan een goed functionerende raamovereenkomst tussen overheid en vakbeweging over loonmatiging, werkgelegenheidspolitiek en tal van andere

sociaal-economische kwesties - een soort "Akkoord van Wassenaar" dus. De rol van de overheid in de economie is drastisch gewijzigd. De Australische economie is blootgesteld aan de invloeden van de wereldmarkt - een ingrijpende en soms traumatiserende zaak in een natie van onbekommerde surfers en schapenboeren.

Hoe zijn deze ingrijpende hervormingen juist onder een Labourkabinet mogelijk geworden, daar waar ze voordien ondenkbaar dan wel onbespreekbaar waren?⁴ Hoe kan het dat Australië van "Keynesiaanse achterblijver" tot lid van de "neoliberale kopgroep" van de Westerse naties uitgroeide? De vraagstelling wordt nog aangescherpt wanneer we bedenken dat niet alle hervormingsinitiatieven die door het kabinet-Hawke in zijn cruciale eerste twee zittingsperioden zijn ingezet ook daadwerkelijk zijn doorgezet. Hawke c.s. ondernamen vier pogingen: de vorming van het eerdergenoemde equivalent van het "Akkoord van Wassenaar" gericht op loonmatiging, werkgelegenheidsbevordering en conflictbeheersing in de arbeidsverhoudingen; het loslaten van de vaste wisselkoers van de Australische dollar; de liberalisering van de financiële sector; en de integrale hervorming van het belastingstelsel. Drie van deze initiatieven werden gerealiseerd, een leed schipbreuk. De vraag is: hoe kunnen wij dit patroon van succesvolle en mislukte hervormingspogingen verklaren?

Een vraag en een stelling over politiek-bestuurlijk leiderschap

De Australische case is evenwel niet meer dan een illustratie van de meer algemene vraag die in mijn betoog centraal staat: in welke mate en op welke wijze beïnvloedt politiek-bestuurlijk leiderschap de totstandkoming (of het achterwege blijven) van majeure beleidswijzigingen en institutionele vernieuwingen in het publieke domein? Mijn stelling is even direct als onmodieus. Zij luidt dat zelfs in een tijd die wordt gedomineerd door structurele en schijnbaar uniformerende ontwikkelingen - zoals internationalisering en informatisering - politiek-bestuurlijk leiderschap een cruciale rol kan spelen bij het bepalen van de aard, inhoud en timing van ingrijpende veranderingen in beleid en bestuur. Leiderschap doet er echter niet altijd en overal toe, en het is zaak voor bestuurskundigen om te begrijpen onder welke condities hervormend leiderschap succesvol kan zijn.

Ik zal de centrale verschijnselen leiderschap en hervorming eerst afzonderlijk en daarna in hun onderlinge samenhang bespreken. Ik zal mijn betoog toespitsen op een aantal proposities die het succes of falen van hervormend leiderschap kunnen helpen verklaren. Ik zal de proposities adstrueren met voorbeelden van hervormingsepisoden in Australië en andere Westerse democratieën. [In de geschreven versie van deze oratie vindt u een meer systematische toetsing van de proposities op basis van een vergelijkende gevalstudie van de 4 hervormingsepisoden in Australië; vanmiddag zult u het met anekdotische bewijsvoering moeten doen]. Ik sluit af met enkele reflecties op de mogelijkheden en beperkingen van hervormend leiderschap in het Nederlandse openbaar bestuur.

U hoort het goed. De term groupthink is niet gevallen. Voor crises van het type rampen, rellen en gijzelingen is geen plaats ingeruimd. De beleidsfiasco's blijven eveneens buiten beeld. Vijftien jaar ploeteren op die terreinen is genoeg. De toekomst moet maar eens wat anders brengen. Ik ga met u ook geen tour d'horizon door de (Nederlandse) bestuurskunde of deelgebieden daarbinnen maken. Onlangs heeft Hoppe in zijn Twentse oratie dat nog gedaan voor de

beleidsanalyse en heeft Snellen het vakgebied als geheel een spiegel voorgehouden.⁵ Dat lijkt me voorlopig afdoende. Ik volg vanmiddag simpelweg mijn fascinatie. Ik heb mij altijd geïnteresseerd voor de menselijke factor in beleid en bestuur, voor de psychologie van mensen met macht. In de loop der jaren heb ik tegen wil en dank geleerd hoe zeer het doen en laten van deze zogeheten "machthebbers" wordt beperkt door onpersoonlijke, institutionele factoren zoals wetten, regels, culturen, beleidsroutines en politieke machtsverhoudingen. Hier wil ik onderzoeken hoe zij op hun beurt juist die cruciale kenmerken van hun omgeving doelgericht kunnen veranderen.

Leiderschap in het openbaar bestuur

Beginnen wij met leiderschap. Veel van de dagelijkse berichtgeving over politiek en bestuur gaat in ieder geval impliciet over de mensen met macht: wie ze zijn, wat ze willen, wat ze doen en nalaten, hoe ze met elkaar omgaan, wie op de weg omhoog is, en wie zijn ster ziet dalen. In sommige landen strekt de media-interesse voor leiders zich zelfs uit tot hun geld, hun liefdes, hun seksuele capriolen en andere vermeende privé-zonden: wel of niet de dienst ontweken, wel of niet geïnhaleerd, en wel of niet gerommeld met sigaren. Zo niet in de politieke en bestuurswetenschappen, waar de serieuze onderzoekers er niet moe van worden te herhalen dat politiek-bestuurlijk leiderschap een even alomtegenwoordig als onvoldoende bestudeerd fenomeen is.⁶ De politiek-bestuurlijke leiderschapsanalyse kampt welbeschouwd met enkele lastige problemen. Zo is er het *superman-syndroom*: de hardnekkige tendens om de analyse toe te spitsen op het profiel van "de ideale leider". Dit heeft geleid tot een in mijn ogen potsierlijke situatie waarin tot op de dag van vandaag onderzoekers met droge ogen tientallen, vaak onderling moeilijk te verenigen, persoonlijkheids- en stijlkenmerken en vaardigheidseisen opsommen, die tezamen effectief leiderschap zouden produceren. De studie van leiderschap wordt zo verengd tot die van leiders, en daarbinnen nog eens tot een Don Quichotte-achtige zoektocht naar mythische perfectie. Lynn meent terecht dat publieke managers op deze manier worden gereduceerd tot "mock heroic figures."⁷ Een andere belangrijke horde is van methodologische aard: het *actor-structuur probleem*. Zijn het wel de personen die de omstandigheden vormen, of is leiderschap in feite niet meer dan een artefact? Worden de belangrijke lijnen niet veeleer bepaald door internationale, technologische en economische ontwikkelingen, door institutionele spelregels, en door ongrijpbare zaken als "ideeën", "cultuur" en "geschiedenis"?⁸ In het leiderschapsonderzoek manifesteert het actor-structuur probleem zich op zijn scherpst.⁹ Ook ik zal er in de reacties op dit betoog mijn portie nog wel van krijgen, schat ik zo.

Gelet op dergelijke problemen is het van belang nauwkeurig aan te geven hoe ik het verschijnsel leiderschap hier benader, en welke mogelijkheden en beperkingen dat biedt. Ik hanteer 5 uitgangspunten:

- *Uitgangspunt 1: "People in politics matter"*. In navolging van neo-institutionalistten zoals Peter Hall en Fritz Scharpf relativeer ik deterministische visies op beleid en bestuur.¹⁰ Ook in een wereld vol economische globalisering, verdieping van de EU, technologische ontwikkeling en culturele uniformering blijft er op veel terreinen ruimte voor politieke keuzes in het overheidsbeleid. Wall Street, het IMF, de OECD en de Europese Bank runnen deze wereld niet, althans nog niet volledig. Onderzoekers zoals

Gourevitch en Katzenstein hebben laten zien dat zelfs op sterk geïnternationaliseerde terreinen zoals het monetair, fiscaal en handelsbeleid er tal van nationale "Sonderwege" te vinden zijn - verschillen in nationaal beleid onder sterk gelijksoortige economische omstandigheden.¹¹ Olsen en Peters en Hesse en Benz deden hetzelfde voor bestuurlijke reorganisaties.¹² Deze nationale verschillen kunnen alleen maar worden verklaard uit nationale politieke en bureaucratische verhoudingen, en de daaruit voortvloeiende bestuurstradities. De vraag is dus niet zozeer of de (nationale) politiek er nog toe doet, maar op welke gebieden en onder welke condities.

Ik ga echter een stap verder dan de neo-institutionalisten en beweer dat individuen en kleine groepen binnen staten onder bepaalde omstandigheden een beslissende invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het beleid. Ik trek in feite de neo-institutionalistische lijn gewoon logisch door: ook in politieke systemen waar institutionele spelregels, historisch gegroeide politieke machtsverhoudingen en bureaucratische tradities een belangrijke rol spelen in het beleidsproces, blijft ruimte bestaan voor leiderschap - voor de unieke, moeilijk te voorspellen voorkeuren, stemmingen en stijlen van politiek-bestuurlijke hoofdrolspelers. De grote man-theorie van leiderschap mag dan een dwaalspoor zijn gebleken, dat is nog geen reden om daarmee de menselijke factor maar helemaal weg te organiseren uit de analyse van bestuur en beleid. Juist op momenten dat beproefde beleidsrecepten en institutionele routines geen antwoord lijken te bieden op veranderingen in de internationale, economische en maatschappelijke omgeving (zogenaamde "critical junctures"), ontstaat behoefte aan politieke sturing. Dat biedt kansen voor hervormend politiek-bestuurlijke leiderschap.¹³

- *Uitgangspunt 2: Leiderschap in plaats van leiders.* Tegenover de fixatie op de psychologische make-up van leiders in veel van de literatuur plaats ik het meer sociologisch-antropologisch geïnspireerde idee van leiderschap als kenmerk van relaties tussen leiders en hun sociale omgeving.¹⁴ Zonder mensen die bereid zijn hen te volgen, bestaan er geen leiders. Leiderschap krijgt gestalte in de wisselwerking tussen de drijfveren en ambities van machthebbers en de behoeften en attitudes van de leden van de collectiviteit waaraan zij leiding trachten te geven. Leiderschap is in deze visie een functie, een geheel van cruciale, richtingbepalende taken die binnen een gemeenschap moeten worden vervuld, willen haar leden optimaal en duurzaam met elkaar samenwerken.¹⁵

Het vizier richten op leiderschap in plaats van leiders betekent concreet dat de onderzoeker zich niet blindstaart op een enkele gezagsdrager of op de hiërarchisch hoogstgeplaatste persoon binnen een organisatie of bestuursstelsel. Hij gaat in plaats daarvan op zoek naar de manier waarop cruciale aspecten van het beleid of de organisatie (zoals waarden, gedragsregels, activiteitenprogramma's, publieke imago) tot stand komen en veranderen. Hij beziet in hoeverre gerichte interventies van individuen hierbij van invloed zijn. Hij laat daarbij de mogelijkheid open dat anderen dan de formele leiders daarbij een centrale rol vervullen, en dat de aard van het getoonde leiderschap van situatie tot situatie verschilt. Hij volgt in beginsel Greenstein's klassieke formulering dat de invloed van een individu in het beleidsproces er meer toe doet naarmate: a. de beleidsomgeving kansen biedt voor persoonlijke interventies; b. het individu een prominenter plaats inneemt binnen de beleidsomgeving; c. het individu in kwestie over relevante leiderschapskwaliteiten beschikt.¹⁶

- *Uitgangspunt 3: Macht en invloed centraal.* Een uit Plato's werk stammende en eeuwigdurende discussie gaat over de normatieve dimensie van leiderschap.¹⁷ Simpel gezegd staan hier de fundi's tegenover de realo's. De fundi's menen met Plato dat de essentie van leiderschap ligt in het zijn van een voorbeeld van voortreffelijkheid in alle opzichten. Leaders dragen de wijsheid, de verdraagzaamheid en de goede zeden uit en voeden hun volgelingen aldus op. De realo's vinden hun inspiratie meer bij Machiavelli, die deugdzaamheid in leiderschap gelijk stelt met prudentie in machtsverwerving en machtsbehoud door bestuurders - politieke overlevingskunst als doel op zichzelf.

Mijn invalshoek zit dichterbij de laatste dan de eerste benadering. Het gaat mij om het vermogen van leiderschap om ingrijpende veranderingen van de status quo in een organisatie, beleidssector of bestuursstelsel politiek geaccepteerd te krijgen. Zuiver Machiavellistisch is mijn belangstelling niet: niet zozeer machtsconsolidatie als wel invloedsuitoefening staat centraal in de analyse. Succesvol leiderschap slaagt erin bindende politieke beslissingen over hervormingen te bewerkstelligen. Wanneer leiders zich inzetten voor hervormingen, maar dit niet leidt tot concrete besluiten door regering of parlement, wordt gesproken van falen. Het gaat mij hier dus om de "ambachtelijke" aspecten van politiek-bestuurlijk leiderschap: de vraag hoe hervormingsgerichte elites te werk gaan en welke factoren bepalen of zij slagen of falen in hun streven. Analyse en beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van de nagestreefde hervormingen en de aanvaardbaarheid van de door leiders gebruikte methoden vindt hier niet plaats. Dat is een serieuze, maar in dit verband onontkoombare beperking.¹⁸

- *Uitgangspunt 4: Leiderschap door communicatie.* Er bestaat brede overeenstemming over de relatieve onmacht van leiders in liberale democratieën. Daarmee wordt bedoeld dat zij geen gebruik kunnen maken van zware invloedsmiddelen zoals dwang, intimidatie en geweld, die vaak in beginsel formeel wel tot hun beschikking staan en waarvan niet-democratische leiders zich met regelmaat bedienen. In een Westers-democratische context krijgt publiek leiderschap langs twee wegen gestalte: communicatie en coalitievorming. Wie politiek-bestuurlijk leiderschap bestudeert, moet zich dus allereerst bezighouden met de manieren waarop leiders verschillende partijen in hun omgeving proberen te informeren, inspireren, emotioneren, opvoeden en overtuigen. Leaders halen via communicatief handelen volgelingen over om voorheen ondenkbare of onacceptabele dingen te doen of te ondergaan. Neustadt typeerde het al in 1960 treffend. Zelfs de machtigste man ter wereld, de Amerikaanse president, moet het hebben van "the power to persuade": niet dwingen maar overtuigen, daarbij gebruikmakend van de vlotte toegang tot communicatiemediën en de natuurlijke aandacht die publieke gezagsdragers nu eenmaal genieten.¹⁹ Men hoeft geen postmodernist te zijn om beïnvloeding van beeldvorming als centraal facet van leiderschap aan te merken. De speltheoreticus Riker beschrijft leiderschap bijvoorbeeld als de manipulatie van beelden, agenda's, waarden en stemgedrag, gericht op de maximalisering van steun. De leider "neither creates preferences nor hypnotizes. What he can do is probe until he finds some new alternative, some new dimension, that strikes a spark in the preferences of others."²⁰

- *Uitgangspunt 5: Leiderschap door coalities.* Daarnaast is er wat in navolging van Burns de transactionele kant van leiderschap kan worden genoemd.²¹ Leiderschap als "zaken doen": het aangaan van onderhandelings- en ruilrelaties met volgelingen en andere partijen, met als doel uiteindelijk een winnende coalitie te smeden voor beleid dat leiders nastreven.²² Natuurlijk spelen retoriek en communicatie ook een belangrijke rol bij dergelijke coalitievorming, maar zij heeft ook structurele en tactische kanten: het taxeren van de drijfveren en onderhandelingsposities van tegenspelers, het creatief gebruik maken van geschreven en ongeschreven spelregels, de bereidheid het streven naar het betere tijdig los te laten voor de zekerheid van het goede. In een wereld waar macht verdeeld is, is onderhandelingsvaardigheid een essentieel facet van leiderschap.²³ In de politicologische en bestuurskundige literatuur over onder meer beleidsvorming, interbestuurlijke verhoudingen en Europese besluitvorming zijn juist naar deze kant van het ambacht vele verwijzingen te vinden.²⁴

Samengevat bevat mijn visie op politiek-bestuurlijk leiderschap een aantal componenten:

- Een *veronderstelling* dat er nog steeds speelruimte bestaat voor doelgerichte politiek-bestuurlijke interventie binnen het moderne bestuur;
- Een *conceptualisering* van leiderschap als functie in het bestuursproces;
- Een *bijzondere interesse* voor de ambachtelijke kanten van politiek-bestuurlijk leiderschap.

Hervormingen in het openbaar bestuur

Terreinafbakening

Ik ben op dit moment primair geïnteresseerd in hervormend leiderschap. Onder hervormingen versta ik doelgerichte, relatief ingrijpende veranderingen in de institutionele structuur of het "beleidsparadigma" van een beleidssector of bestuursstelsel. Structurele hervormingen hebben betrekking op de institutionele ordening van het beleidsproces: de formele en informele regels die de taken, verantwoordelijkheden en middelenverdeling tussen de verschillende partijen vastleggen. Hervormingen van het beleidsparadigma hebben betrekking op de aan het beleid ten grondslag liggende ideeënwereld.²⁵

Met "relatief ingrijpende veranderingen" doel ik op de reikwijdte van de verandering die wordt nagestreefd. Hervorming houdt het midden tussen routinematig bestuur en revolutionaire omwentelingen.²⁶ In het eerste geval is sprake van zeer geleidelijke, vaak min of meer organisch verloopende aanpassing aan veranderende omstandigheden. Bij revoluties wordt de gevestigde orde daarentegen in zijn geheel op de schop genomen. Het object van hervormingen (een beleidssector of een bestuursstelsel) is veel kleiner dan het alomvattende karakter van revoluties; daartegenover staat dat de bij hervormingen beoogde mate van verandering groter is dan bij routinematig bestuur. Er moet met andere woorden sprake zijn van een duidelijke heroriëntatie van bestuurders op de inhoud van het gevoerde beleid of de organisatie van de beleidsvorming. Deze leidt tot heroverweging van de cruciale veronderstellingen en de strategische keuzes die aan de bestaande situatie ten grondslag liggen.

Waarom hervormingen?

Het thema hervormingen is actueler dan ooit in de wereld van beleid en bestuur. Het openbaar bestuur ziet zich geconfronteerd met relatief snelle en ingrijpende omgevingsveranderingen. Het tempo en het bereik van de globalisering van de economie, de Europeanisering van de beleidsvorming, de ontwikkeling van biotechnologie en de informatisering van de samenleving zijn de laatste jaren sterk toegenomen. Deze ontwikkelingen tasten op veel terreinen de effectiviteit en de legitimiteit van bestaande besturingsarrangementen aan, bijvoorbeeld inzake de regulering van telecommunicatie, de criminaliteitsbestrijding en het immigratiebeleid. In West-Europa is bovendien sprake van relatief snelle demografische en sociaal-culturele veranderingen, die zich onder meer manifesteren op de arbeidsmarkt (verder stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen), in het onderwijs (autochtoon-allochtoon), de volkshuisvesting (differentiatie van de omvang en "life style" van huishoudens) en in de zorgsector (vergrijzing). Deze uiteenlopende, soms op elkaar inwerkende trends komen op onvoorspelbare manieren en momenten samen. Het bestuur van de 21^e eeuw zal een adaptief, responsief bestuur moeten zijn om adequaat te kunnen inspelen op deze dynamiek.

De vraag naar hervormingen zal kortom groot zijn. Het is minder duidelijk hoe het aanbod zich zal ontwikkelen. Internationaal is het beeld over het hervormend vermogen van bestuurlijke stelsels (natiestaten en in toenemende mate ook internationale regimes) niet florissant. Onderzoekers putten zich uit in behoedzaam, zo niet kritisch jargon: over hervorming wordt geschreven in termen van paradoxen, chaos, impasses (in plastisch Duits: "Reformstau"), onbedoelde effecten, teleurstellingen en perversiteiten.²⁷ Voor zwartkijkers is er de paradox van de hervormingen in de publieke sector: de behoefte aan hervormingen groeit, maar het vermogen ze tijdig en doordacht door te voeren neemt af.²⁸ Natuurlijk zijn er ook successen te melden: over het hervormend vermogen van landen als Engeland en Nieuw-Zeeland kan bijvoorbeeld geen twijfel meer bestaan (over de waardering van de sociale en politieke effecten van deze hervormingsdaadkracht des te meer, maar dat is hier niet het onderwerp). Het zijn juist die verschillen tussen de kennelijke meerderheid aan "probleemhervormingen" en het handjevol "succeshervormingen" die het nuttig maken onderzoek te doen naar het wel en wee van hervormend leiderschap.²⁹

Hervorming: "tricky business"

Hervormers moeten het vaak hebben van opportunisme: afwachten tot zich omstandigheden voordoen waarin zij kans hebben gehoor te vinden voor hun ideeën. Dat kan nogal duren. Zij komen vroeg of laat forse obstakels op hun weg tegen.³⁰ Ik noem er hier kort enkele:

- *Eerste obstakel: De vanzelfsprekendheid van routines.* Wellicht nog het belangrijkste obstakel is de taaiheid van bestaande zienswijzen en ingesleten gewoontes. Grote organisaties zijn net als mensen gewoontedieren. Zij ontwikkelen patronen in de manier waarop zij met problemen omgaan en vertrouwen bijna reflexmatig op probleemdiagnoses en oplossingsrichtingen die in het verleden hun waarde hebben bewezen. Steinbruner noemde dat treffend "grooved thinking", Morgan had het over organisaties als "psychic prisons".³¹ Zo is het ook in het openbaar bestuur. Analyses en beleidsvoorstellen die niet uit het traditionele denken zijn afgeleid, worden

eenvoudigweg niet overwogen of min of meer buitengesloten. Hervormers zullen daarom een vorm van "frame-breaking" moeten bewerkstelligen: knabbelen aan het beleidsparadigma, nieuwe zienswijzen introduceren, nieuwe waarden en normen introduceren.

- *Tweede obstakel: Roepende in de woestijn-effecten.* "Frame-breaking" is een delicaat proces. Een goede timing is cruciaal. Het is altijd gevaarlijk om als eerste en als enige een dominante consensus in twijfel te trekken. Galileï en andere vernieuwers in de natuurwetenschappen kunnen daarover meepraten. Hervormers kunnen te ver voor de ontwikkelingen in het denken binnen de sector uitlopen. Dan zullen zij niet serieus worden genomen, en neemt hun invloed eerder af dan toe. Bij gebrek aan directe medestanders moeten hervormers aansluiting zien te vinden bij voor hen gunstige ontwikkelingen in de omgeving. Ten eerste helpt het als de sector wordt geconfronteerd met acute, pijnlijke en met het bestaande beleidsinstrumentarium kennelijk niet op te lossen problemen. Daarmee worden de tekortkomingen van het bestaande beleidsparadigma immers moeilijker te negeren. Daarnaast zijn hervormers natuurlijk zeer geholpen als er bij andere organisaties, in andere sectoren of in andere landen succesvolle voorbeelden te vinden zijn van een alternatieve manier van werken.
- *Derde obstakel: Conflict, hindermacht en vetospelers.* Hervorming, de naam zegt het al. Zaken die op een bepaalde manier zijn geordend, worden opnieuw gerangschikt. Dat komt dicht in de buurt van herverdeling, en daarvan weten we uit de beleidsanalyse dat het garant staat voor heftige politieke taferelen.³² Herverdeling en hervorming impliceren verstoring van bestaande evenwichten, aantasting van gevestigde belangen. Zij hebben per definitie winnaars en verliezers. Partijen wier belangen in het geding zijn, zullen tegenspel bieden. Zij hebben daarbij structurele voordelen ten opzichte van de hervormers. Zij maken gebruik van gevestigde spelregels die de status quo instandhouden, zoals bijvoorbeeld het vereiste van een tweederde parlementaire meerderheid voor grondwetswijzigingen of de unanimitieitsregel bij veel communautaire besluitvorming. Zij genieten historisch gegroeide machtsposities ten opzichte van andere partijen in de sector, zoals de geprivilegieerde toegang van boerenorganisaties tot de landbouwbesluitvorming, terwijl milieu-organisaties van buitenaf de arena moesten zien binnen te dringen). En er is de pure kracht van de vanzelfsprekendheid van dat wat er al is in een gemeenschap. Hervorming in het openbaar bestuur kan daarom mijns inziens niet anders worden opgevat dan in termen van conflict: initiatoren en supporters van hervormingen strijden met tegenstanders. Hervormers moeten de hindermacht van tegenstanders zien te neutraliseren.

Mijn manier van kijken naar hervormingsprocessen laat zich in een aantal trefwoorden samenvatten. Ik ben geïnteresseerd in:

- het vermogen van *politiek-bestuurlijke elites*,
- die functioneren binnen *geïstitutionaliseerde bestuursystemen*,
- en erop zijn gericht *bindende beslissingen* tot stand te brengen,
- over voorstellen tot *ingrijpende veranderingen* in het beleidsparadigma of de institutionele structuur van de beleidsvoering.

Hervormend leiderschap

Ik heb gepoogd de bovengenoemde kernthema's en benaderingswijzen samen te brengen in een aanzet tot een theorie over hervormend politiek-bestuurlijk leiderschap. Ik vat mijn aanzet samen in twee groepen proposities, die zijn afgeleid uit de literatuur over leiderschap, beleidsverandering en bestuurlijke hervormingen. De eerste groep gaat over de communicatieve dimensie van hervormend leiderschap, de tweede over de strategische, coalitievormende dimensie. De proposities worden geadstrueerd met korte praktijkillustraties.

A. Hervormende communicatie

Propositie 1: De ontmaskering van de status quo

Hoe meer leiders de bestaande situatie in het oude beleid voorstellen als een bedreiging voor centrale maatschappelijke waarden en belangen, hoe groter de kans op hervormingssucces.

Vele waarnemers van beleidsinnovaties en hervormingen in de publieke sector benadrukken dat crises een belangrijke stimulerende factor voor verandering zijn.³³ Parallel daarmee lopen de bevindingen van onderzoek naar charismatische en zogeheten "transformationele" leiders, die buitengewone omstandigheden aangrijpen of mede in het leven roepen om bij hun achterban een voedingsbodemp te creëren voor hun bijzondere gezag en ingrijpende beleidsideeën.³⁴ Hervormers die de actuele issues zelf weten voor te stellen als kritieke en binnen de bestaande kaders onoplosbare problemen, appelleren volgens Edelman aan existentiële onzekerheidsgevoelens bij hun achterban.³⁵ Dit vergroot de volgzaamheid, verschaft hen speelruimte om zichzelf en hun beleid te profileren. Dat blijkt ook uit de zogenaamde prospecttheorie in de besliskunde: issues "framen" als bedreigingen levert een veel grotere risicobereidheid op dan wanneer ze als kansen op winst worden voorgesteld.³⁶

Hervorming begint dus bij deinstitutionalisering van dat wat is. De politieke taal van "bedreiging" en "crisis" moet aldus het falen van het bestaande beleid zichtbaar maken. Dat is politiek hoog spel: de hervormer verbrandt zijn bruggen naar de bestaande orde door deze publiekelijk in diskrediet te brengen. Dit kan alleen slagen als hervormers zelf niet geassocieerd worden met die orde, hetgeen bijvoorbeeld zittende gezagsdragers moeilijk zal vallen. Zij moeten de oorzaken van de gerezen problemen overtuigend kunnen toeschrijven aan ontwikkelingen die buiten hun beïnvloedingsvermogen ("de wereldmarkt", "Brussel") liggen of, nog beter, aan het falen van hun tegenstanders. Hervormend leiderschap heeft daarmee wel iets weg van Schumpeters visie op het kapitalisme: creatieve destructie.

De vier Australische cases illustreren het belang van definitiemacht voor hervormers. Politieke steun voor de door Hakwe en Keating gewenste hervormingen ontstond toen zij erin slaagden genoeg delen van hun politiek-bestuurlijke omgeving ervan te overtuigen dat op de oude voet doorgaan niet alleen weinig raadzaam maar zelfs gevaarlijk was. In de succescases refereerden zij doeltreffend aan latente crisisgevoelens: het "ontoelaatbare" begrotingstekort uit de proloog, de "verlammende verdeeldheid" in de Australische samenleving over de bestrijding van de recessie, de "onhoudbare" speculatiegolven tegen de dollar. Het zuiverste voorbeeld is het laten zweven van de dollar. Hier moesten de hervormers de strijd aanbinden met een oud, sterk geïstitutioniseerd

beleid waarin de vaste wisselkoers tot dogma was verheven. Dit dogma werd beschermd door het machtige bureaucratische bolwerk van het department of Treasury. De hervormers begonnen behoedzaam: via de instelling van adviescommissies hoopten zij ruimte te scheppen voor twijfel en voor alternatieve visies op macro-economisch beleid. Die druk was niet voldoende. Het wachten was op aangrijpingspunten voor een meer directe aanval. Twee grote speculatiegolven binnen acht weken vormden de gezochte hefboom voor de hervormingscoalitie. Het was een klassiek voorbeeld van een "window of opportunity": er was een beleidsimpasse, een groep partijen promoveerde een drastische oplossing voor die impasse en wachtte op gebeurtenissen die zij als een crisis kon voorstellen om het oude door het nieuwe beleid te kunnen vervangen.³⁷

De propositie moet echter worden gekwalificeerd: crisisframing is geen noodzakelijke voorwaarde voor hervormingssucces. Bij de hervorming van het Australische bankwezen was dat bijvoorbeeld niet nodig, omdat initiatiefnemer Keating na eerdere successen inmiddels voldoende politiek overwicht had om de beoogde hervorming door de Labourachterban aanvaard te krijgen. Het falen van de belastingherziening past daarentegen weer wel in het beeld van propositie 2. Bij deze case kwam de hervormingstrein tot stilstand. Keating, de grote voorvechter van een nieuw belastingstelsel, slaagde er nooit in de Australiërs duidelijk te maken dat het oude stelsel failliet was. Velen profiteerden juist van de lekken in het systeem. Voor zeer vele anderen was de materie eenvoudigweg te abstract om wat voor gevoelens dan ook los te maken. Het ontbrak bovendien aan een of ander dramatisch incident (zoals het Stonememo en de speculatiegolven) dat gebruikt kon worden om de bestaande orde te ondermijnen: de economie was aan het groeien, de crisis leek nu juist voorbij.

Propositie 2: De communicatie van wilskracht

Leiders die zich sterk maar niet tegen elke prijs publiekelijk committeren aan een hervormingsdoelstelling verhogen hun kans op succes.

Om succesvol te kunnen zijn, moeten leiders meer doen dan afbreken. Het moet voor alle partijen duidelijk zijn dat zij een heldere visie hebben op de toekomst en de gewenste veranderingen in het beleid en de instituties. Zij moeten zich inzetten voor hervormingen. Moon omschrijft het als "a determination to pursue policies beyond those which arise from the force of circumstance."³⁸ Als leiders dit onvoldoende voelen of articuleren, zal de omgeving snel door hun lippendienst aan "verandering" heen prikken. Moon beschrijft Margaret Thatcher als een politica die zich na een periode van afwachten en aftasten met volle overtuiging wijdde aan het nastreven van neoliberale economische hervormingen en geen misverstand liet bestaan over haar positie. Zij was op cruciale momenten bereid politieke risico's te lopen om haar beleidsvisie te laten prevaleren. In veel analyses van falende bestuurlijke of ambtelijke hervormingsoperaties wordt daarentegen de relatieve desinteresse van politieke elites in het onderwerp als een belangrijke verklarende factor aangewezen.³⁹ Wanneer het de top aan motivatie ontbreekt, is het vrijwel onmogelijk om momentum voor hervormingen op gang te brengen of te houden.

Het is hierbij echter niet "hoe meer, hoe beter". Leiders kunnen te ver gaan in hun utopieën en in het nastreven van hun favoriete hervormingen. Hoog spel spelen kan noodzakelijk zijn om door de hindermacht van tegenstanders heen te breken, maar het aankoersen op hervorming tegen elke prijs herbergt

politieke risico's. Toewijding aan gekoosde beleidsideeën of overtuigende adviseurs mag geen substituut worden voor koele politieke oordeelsvorming over de maatschappelijke acceptatie en politieke haalbaarheid van de voorstellen. Een voorbeeld: De Amerikaanse president Wilson voerde in 1918-1919 een even verbeten als uitzichtloze strijd met het Congres over de toetreding van de Verenigde Staten tot de door hem bedachte Volkenbond. Wilson de internationalist maakte er een prestigezaak van. Hij onderschatte echter de politieke veerkracht van het isolationistische beleidsparadigma dat tot dan toe het Amerikaanse buitenlands beleid had bepaald. Wilson verenigde onbedoeld de oppositie tegen zijn plannen door zijn politieke tegenstanders respect- en compromisloos te bejegenen. De Volkenbond werd zijn obsessie. Hij luisterde niet langer naar de raad van zijn vertrouwde adviseur kolonel House, die de bui al zag aankomen. Wilson leed tenslotte een smadelijke nederlaag, die hij zowel politiek als persoonlijk nooit meer te boven kwam, en die grote gevolgen zou hebben voor de veiligheid in Europa in de jaren nadien.⁴⁰

Propositie 3: Een superieure uitweg

Hoe nadrukkelijker leiders beargumenteren dat de eigen hervormingsvoorstellen onvermijdelijker, wenselijker en haalbaarder zijn dan andere alternatieven voor de status quo, hoe groter de kans op hervormingssucces.

Hervormend leiderschap moet een stap verder gaan dan het bekritisieren van de status quo. Het moet ook een alternatief aandragen dat in brede kring niet alleen aantrekkelijker wordt bevonden dan de bestaande situatie, maar ook alle concurrerende beleidsopties in de schaduw stelt. De kernboodschap moet zijn: 'wat wij willen is goed, realistisch en hoe dan ook noodzakelijk; wat "zij" willen is slecht, irreëel en absoluut niet onvermijdelijk.' Dat is een retorische tour de force, omdat verschillende partijen in de arena uiteenlopende verwachtingen koesteren van een nieuwe koers, mede ingegeven door hun onderling strijdige waarden en belangen. De hervormers moeten daarom een evenwicht zien te vinden tot het uitdragen van een heldere, consistente koers, en het bedienen van diverse deelpublieken. Zij moeten een onwrikbaar vertrouwen in hun voorstellen uitstralen, en aldus een herkenbaar contrast scheppen tussen de impasse van 'vandaag' en de belofte van 'morgen'.

Deze propositie blijkt voor de Australische cases goed op te gaan. Bij de drie succesvolle cases wisten de hervormers helder aan te geven waarom hun voorstellen de voorkeur verdienden boven doorgaan op de oude voet, maar ook boven concurrerende opties. De dominante gronden waarop acceptatie werd gevonden, verschilden echter. Bij de economische topconferentie die tot het Akkoord van Canberra leidde, stond de *wenselijkheid* van een nationale aanpak voorop. Hawke, de grote inspirator van de topconferentie, maakte handig gebruik van zijn wittebroodsweken als nieuwe premier van Australië. In de campagne had hij al benadrukt dat een nationale aanpak van de recessie de hoeksteen van zijn beleid zou gaan vormen. Het had hem een klinkende overwinning opgeleverd. Wie zou dan, gegeven de onloochenbaar diepe economische crisis een zojuist gekozen, hyperpopulaire leider afvallen in zijn eerste grote beleidsinitiatief? Hawke presenteerde de topconferentie bovendien als de enig begaanbare weg naar, zoals hij het met gevoel voor drama noemde, "verzoening, herstel en wederopbouw." De pleidooien voor de zwevende dollar en de bankderegulering werden meer op pragmatische overwegingen gebaseerd. Zij werden voorgesteld als *onvermijdelijke* gevolgen van de economische

globalisering en tegelijkertijd als *haalbare*, beheersbare beleidsopties. Daarbij kwam dat Hawke en Keating erin slaagden hun traditionele achterban ervan te doordringen dat deze twee hervormingen helemaal niet indruisten tegen het sociaal-democratisch gedachtegoed maar juist in het verlengde ervan lagen.

De Australische belastinghervorming is juist een voorbeeld van falende beleidscommunicatie. De urgentie van de door Keating gepropageerde veranderingen werd niet aangetoond en de superioriteit van het kabinetsvoorstel werd effectief ondergraven door een zeer brede coalitie van tegenstanders. Zij wezen op het contra-intuïtieve karakter van de voorstellen: het ging eind 1984 net weer wat beter met de economie. Waarom dat in gevaar brengen door de invoering van een BTW? Zij brachten bovendien een niet te overtreffen retorisch wapen in stelling door de hervormers aan te merken als hardvochtige technocraten die een belasting op primaire levensbehoeften als melk en brood wilden heffen. Dat paste niet in de "Australian way of life". Het was wellicht demagogie van het type Tante Truus (Ruding) of Jan Splinter (Van Dam), maar het sloeg aan. Daartegenover konden Keating en de Treasury slechts abstracte modellen en lange termijnredeneringen stellen. De nadruk die zij legden op het feit dat dit voorstel in het algemeen belang was, maakte uiteraard weinig indruk op vertegenwoordigers van de "rent seekers" - de groepen die veel te verliezen hadden bij het nieuwe belastingpakket, zoals de boeren en de grote ondernemingen.⁴¹ Tenslotte verzwakte de Treasury haar eigen voorstel door het tezamen met twee andere opties te presenteren, waarvan er een neerkwam op een veel minder ingrijpende aanpassing van een aantal bestaande regelingen. Het wekt weinig verwondering dat juist die tussenoptie uiteindelijk de basis vormde voor het compromis dat maanden later uiteindelijk uit de bus kwam: een klassiek-incrementele onderhandelingsuitkomst.⁴²

De derde propositie verdient eveneens nuancering. Het is bijna onvermijdelijk dat hervormers de zegeningen van hun voorstellen eenzijdig benadrukken. Besluitvorming over hervormingen is tot op zekere hoogte een sprong in het onbekende, en dat is iets wat bestuurders en politici niet graag doen. Zij moeten "over de heuvel" heen worden geholpen. Zij moeten de veiligheid van incrementeel bestuur willen inwisselen voor het grote gebaar. Zij moeten accepteren dat de kost voor de baat uitgaat.⁴³ Net als bij grote projecten de kostenramingen veelal worden "opgepoetst" (in ambtelijk jargon: geminoreerd) om de politieke besluitvorming niet te frustreren, moeten hervormers de opbrengsten van de hervormingen groter en mooier voorstellen ("majoreren") dan zij vermoedelijk zullen uitvallen. Dat kan hen in de implementatiefase duur komen te staan.

Hier is het voorbeeld van de Duitse hereniging relevant. Toen in het najaar van 1989 onomstotelijk duidelijk werd dat het regime in Oost-Duitsland op zijn grondvesten wankelde, begon de West-Duitse bondskanselier Helmut Kohl op hereniging aan te koersen. Hij had echter twee problemen: hoe medewerking te krijgen van de vier geallieerde machten die nog altijd zeggenschap over Duitsland hadden? En hoe de sceptici in eigen land te overtuigen, die het bestaan van Oost-Duitsland als een gegeven beschouwden? De omstandigheden waren hem welgezend: het Oost-Duitse regime stortte al snel volledig ineen en de bevolking in Oost-Duitsland riep massaal om hereniging. Kohls strategie richting de geallieerden was erop gericht hun angst voor een verenigd Duitsland weg te nemen. Kohl deed alles om Gorbatsjov ervan te verzekeren dat van Duitsland geen oorlogsdreiging zou uitgaan; een snelle erkenning van de naoorlogse grenzen van Polen en andere grenslanden moest dat symboliseren. De Westerse geallieerden beloofde hij niet alleen continuering van het NATO-lidmaatschap,

maar vooral ook een koppeling tussen hun acceptatie van de hereniging en de Duitse bereidheid zich te binden aan de Europese monetaire en politieke unie. De nieuwe reus zou getemd worden: er zou een Europees Duitsland ontstaan, geen Duits Europa. Al snel openlijk gesteund door de Amerikaanse president Bush wist Kohl middels intensieve en persoonlijke diplomatie Gorbatsjov en Mitterand over de streep te trekken; Thatcher bleef in feite tegen, maar wilde zich niet als enige tot het uiterste verzetten.

De binnenlandse discussie was zo mogelijk nog beladener. Uiteraard was er de loodzware last van het eigen verleden. Maar er bestond ook diepe twijfel over de economische en sociaal-culturele haalbaarheid van een snelle eenwording. Op dit punt schuwde Kohl het grote gebaar niet. Naar zijn mening zou de eenwording pijnloos kunnen verlopen. Tijdens de verkiezingscampagne van 1990 droeg hij dit met verve uit. Hij beloofde de (Oost-)Duitsers "bluhende Landschaften": een gezonde economie na een harmonische integratie. Hij beloofde letterlijk dat geen enkele burger erop achteruit zou gaan. Op de kracht van die belofte won de CDU de eerste (en enige) vrije verkiezingen in de DDR en verzekerde Kohl zich enkele maanden later van een nieuwe regeerperiode in West-Duitsland. Het eenwordingsoptimisme van de regering was tezamen met de aanhoudende massamanifestaties in het Oosten een belangrijk instrument om het tempo in de besluitvorming te houden. Kohl en zijn minister van Buitenlandse Zaken, coalitiepartner Genscher, waren bang dat het beleidsraam zich zou sluiten als zij het proces zouden temporiseren. Zij probeerden daarom de integratie als een "win-win" situatie voor te stellen voor alle betrokkenen - zowel binnen als buiten Duitsland. Daar slaagden zij in: er kwam een monetaire unie, kort daarop gevolgd door een staatkundige eenwording. Een schoolvoorbeeld van succesvol hervormend leiderschap, zou men zeggen.

Hun retorisch optimisme zou Kohl en Genscher echter pijnlijk achtervolgen. De eenwording liep uit op een economisch fiasco en een sociaal-culturele domper. De eens zo succesvol schijnende DDR-industrie bleek hopeloos verouderd en moest ingrijpend worden gesaneerd. Als gevolg daarvan nam de werkloosheid in het Oosten snel dramatische proporties aan. De kosten van de monetaire en economische integratie bleken een veelvoud van de oorspronkelijke ramingen te bedragen, en de Duitse Bundesbank moest met afgrijzen toezien hoe decennia van verstandig monetair beleid ten onder dreigden te gaan. Op sociaal vlak werden diepe mentaliteitsverschillen tussen Ossi's en Wessi's zichtbaar, hetgeen pijnlijke sociale spanningen opleverde. De balans was helder: om haar politiek te verkopen, hadden de West-Duitse leiders de eenwording te rooskleurig voorgesteld. Het was meer aan de zwakte van de oppositie dan aan zijn eigen kracht te danken dat Kohl daarvoor bij de verkiezingen van 1994 niet werd afgestraft.⁴⁴

B. Hervormende coalitievorming

Propositie 4: Coöptatie van uitvoerders

Succesvolle hervormingsleiders verzekeren zich vroegtijdig van de steun van partijen die onmisbaar zijn de uitvoering van de beoogde hervormingen. .

Hervormers zien zich altijd geconfronteerd met potentiële hindermacht van vetospelers in het besluitvormingsproces: bureaupolitieke tegenstanders, backbenchers met slappe knieën, onwillige coalitiepartners, weerspannige senatoren, Brusselse bemoeials. Zij besteden veel aandacht aan het overwinnen

van deze politieke obstakels. Er is vaak minder aandacht voor de positie van uitvoeringsorganen, of dat nu lagere overheden, ambtelijke onderdelen, zbo's of maatschappelijke organisaties zijn. Volgens Caiden falen de meeste hervormingsinitiatieven echter in de uitvoeringsfase, en spelen voortgezette politieke strijd en gebrek aan medewerking bij uitvoerders daarbij een sleutelrol.⁴⁵ Anticipatie daarop is essentieel voor hervormers, al was het maar omdat uitvoeringsorganisaties steeds meer geneigd zijn om hun stem te laten doorklinken in de beleidsvorming.⁴⁶ Hun actieve steun voor de voorstellen is cruciaal om de uitvoering kansrijk te maken: top-down forceren van hervormingen in professionele organisaties en complexe beleidsnetwerken heeft hoge afbreukrisico's.⁴⁷ Steun van uitvoerders kan bovendien twijfelaars overtuigen van de praktische haalbaarheid van de hervormingen: als de ter zake deskundige werkvloer het ook wil, moet het wel goed zijn.

Hervormers die in een zeer vroeg stadium lijnen uitzetten naar de uitvoeringspraktijk, vergroten hun kans op succes. Idealiter nemen de cruciale uitvoeringsorganisaties van meet af aan deel aan de ideeënontwikkeling en behoren zij aldus tot de harde kern van de hervormingscoalitie. In de praktijk is het overigens niet zelden zo dat de druk tot hervorming zich zelfs van onderaf opbouwt en dat ambtelijke toppen zelf hervormend leiderschap praktiseren.

Opvallend aan de Australische hervormingscases is hoe nauw de band was tussen de politieke en de ambtelijke delen van de hervormingscoalities. De wisselkoershervorming werd weliswaar nog gekenmerkt door ambtelijke verdeeldheid en bureaupolitiek. Toen die kogel echter door de kerk was en dwarsligger Stone als SG Financien van het toneel was verdwenen, ontstond in 1984 een robuuste en duurzame politiek-ambtelijke coalitie gericht op bezuinigen op de overheidsuitgaven en dereguleren van de economie. De uitvoerende departementen stonden achter de plannen, zonet aan de basis ervan. Met name de relatie tussen Keating en zijn Treasury-ambtenaren was bijzonder hecht, maar ook de top van de semi-onafhankelijke centrale bank was kind aan huis bij Keating. Het is dan ook niet verwonderlijk dat hij van hervormingstegenstanders het verwijt kreeg te zijn "ingepakt" door een klik van neoliberale economen in zijn ambtenarenapparaat en in de centrale bank.⁴⁸

Daar waar de uitvoering van hervormingen niet alleen afhangt van bureaucratische loyaliteit maar ook van maatschappelijke medewerking was het beeld gecompliceerder. Dat bleek bij de belastinghervorming. Zo'n per definitie controversiële, herverdelingsoperatie kan alleen succesvol worden uitgevoerd als ook burgers en bedrijven zich neerleggen bij de nieuwe spelregels en deze als bindend aanvaarden. Dat vergt een minimale acceptatie van de uitgangspunten van het stelsel, met name ook bij de georganiseerde belangengroepen. Als deze ontbreekt, is dat op zijn minst voelbaar in de belastingopbrengst. Op zijn slechtst resulteert het in sociale onrust en electorale rampen voor de verantwoordelijke bestuurders. In de Australische situatie was sprake van een bijna universele afwijzing van de plannen: burgers, politieke partijen, boeren, het midden- en kleinbedrijf en zelfs de grote ondernemingen waren en bleven mordicus tegen. Hoe hecht de hervormingscoalitie tussen Keating en zijn ambtenaren ook mocht zijn, zij kon niet op tegen de onderstroom van verontwaardiging en protest.

Propositie 5: Controle over het spel

Hoe meer controle leiders kunnen uitoefenen over de cruciale fora, tijdstippen en spelregels van het beleidsvormingsproces, hoe groter de kans op hervormingssucces.

Leiders beschikken over een belangrijk middel om hervormingscoalities te bouwen. Zij kunnen ervoor zorgen dat de juiste partijen elkaar op de juiste momenten in de juiste fora treffen. Dit vereist wat men procedureel leiderschap zou kunnen noemen: gebruik maken van de institutionele mogelijkheden die leiders vaak hebben om de organisatie van de besluitvorming te beïnvloeden. Daarbij gaat het onder meer om de benoeming van personeel (politieke en ambtelijke topbenoemingen), de samenstelling van commissies, de agendering van issues en de stroomlijning van de informatievoorziening. In het vergelijkend onderzoek naar regeringsleiders en collectieve besluitvorming in kabinetten wordt om die reden onderscheid gemaakt tussen "sterke" en "zwakke" regeringsleiders: in veel Westminsterdemocratieën kunnen premiers op grond van hun mandaat grote invloed op deze zaken uitoefenen. Margaret Thatcher had bijvoorbeeld sterk de neiging de zaken zoveel mogelijk in eigen hand en in kleine kring te houden. Zij benutte haar procedurele macht ten volle. Via een gericht benoemingsbeleid probeerde zij zoveel mogelijk ideologische medestanders op politieke en ambtelijke sleutelposities te plaatsen, waarmee zij dan vervolgens rechtstreeks zaken deed.⁴⁹ In landen met een collegiale bestuurstraditie is de procedurele invloed van de premier doorgaans veel beperkter.⁵⁰ Ook andere institutionele factoren spelen een rol bij het bepalen van de reikwijdte van procedureel leiderschap: de samenstelling van regeringen (er is meer controle door de leider mogelijk in eenpartijregeringen, minder in coalities), de aard van het bestuursstelsel (in federale systemen is de besluitvorming vaak complexer, gelaagder en kunnen lagere overheden meer tegenspel bieden tegen centrale hervormingsinitiatieven) en de structuur van de beleidssector (leiders hebben potentieel meer invloed in een gesloten sector met relatief beperkt aantal vaste partijen). Uiteraard zullen tegenstanders van hervormingen eveneens proberen procedurele regels en gebruiken te benutten. Aldus ontstaat een verplaatsing van de hervormingsstrijd van het puur inhoudelijke naar het procedurele vlak, inclusief alle listen en lagen die men in studies over bureaupolitiek en politieke manipulatie kan aantreffen.⁵¹

Een belangrijke strategische vraag voor hervormers is derhalve: centraliseren of juist laten participeren? Centralisatie komt neer op voldongen feiten stellen: snelle, drastische besluitvorming in een 'minimal winning coalition'. Een belangrijk risico daarvan is uiteraard dat niet-geconsulteerden op de achterste benen gaan staan en de hervormers ondemocratische methoden verwijten. Brede participatie kan de acceptatie van hervormingen bevorderen, maar leidt meestal tot vertraging van de besluitvorming en in het ergste geval tot verlies van het 'momentum' van een hervormingsoperatie. Leiders kiezen vaak voor de centralisatie-optie. Een extreem voorbeeld is de Amerikaanse president Nixon, die belangrijke beleidswijzigingen in de buitenlandse politiek altijd in het diepste geheim en buiten de officiële kanalen om in gang zette. In nauwe samenwerking met zijn veiligheidsadviseur Kissinger creëerde Nixon in de staf van het Witte Huis defacto een tweede ministerie van Buitenlandse Zaken, en forceerde aldus doorbraken als de opening naar China, de beëindiging van de Vietnamoorlog en de SALT-akkoorden met de Sovjet Unie.

Niet alleen autoritair optredende figuren als Thatcher en Nixon kiezen echter voor "ondergrondse" hervormingstactieken als het er werkelijk op aankomt. Zelfs in het egalitaire, open, collegiale bestuursstelsel van Zweden vindt men daarvan voorbeelden. Bezien we bijvoorbeeld de Zweedse gang naar deelname aan de Europese eenwording. Zweedse regeringen hebben zich traditioneel afhoudend opgesteld ten opzichte van deelname aan Europa. Toen

de ontwikkelingen binnen de Europese Gemeenschap eind jaren tachtig snel gingen, kwam het issue in Zweden opnieuw op de politieke agenda. De sociaal-democratische premier Carlsson hield zich vooralsnog strikt aan de lijn van zijn partij, die lidmaatschap afwees. Zweden beperkte zich tot deelname aan de moeizaam verlopende onderhandelingen over een Europese Economische Ruimte, een soort raamovereenkomst tussen de EG en de overige leden van de Europese vrijhandelsorganisatie EFTA. Langzamerhand begon Carlsson echter van mening te veranderen. Dat had een aantal oorzaken. De Koude Oorlog liep op zijn einde, en de precaire neutraliteitspositie van Zweden werd wat minder gevoelig. Buitenlandse sociaal-democratische collega's zoals de Spaanse premier Gonzalez en de Oostenrijkse premier Vranitzky maakten hem warm voor het idee dat de Europese eenwording geen neoliberal, maar juist een sociaal-democratisch project kon worden. Het georganiseerde bedrijfsleven, de machtige Wallenberg-groep voorop, lobbyde intensief voor deelname. Wellicht het belangrijkste was echter het groeiende besef dat Zweden de economische dilemma's van andere Westerse landen (kortweg: inflatiebeheersing versus werkloosheidsvermindering) niet langer kon ontlopen. De Zweedse "Derde weg" leek doodlopend te zijn, en Carlsson meende dat integratie in Europa de enige optie was om de lange termijn economische stabiliteit van zijn land te waarborgen.

Carlsson wist dat het bijna ondoenlijk zou zijn om zijn partij en de natie als geheel ervan te overtuigen dat zij een decennialang succesvolle politiek van zelfstandigheid moesten laten varen. De Zweedse militaire en politieke ongebondenheid had binnen zijn partij de status van een dogma. Zijn wankel minderheidsregering kon bovendien nauwelijks politiek krediet trekken voor een controversiële stap als de indiening van een lidmaatschapsaanvraag voor de EG. De interne oppositie was groot. Hij vond evenwel een medestander in zijn nieuwe minister van Financiën Allen Larsson. Larsson was een technocraat zonder veel banden binnen de partij, wiens economische analyse hem tot het inzicht had gebracht dat EG-lidmaatschap onontkoombaar was. Larsson was de gesprekken met Vranitzky geweest en vond diens argumentatie overtuigend. Tezamen begonnen Carlsson en Larsson discreet stappen te zetten om het partijstandpunt te doen wijzigen. Zo benoemde Carlsson Larsson als secretaris van een partijcommissie die een visie op het Europese beleid moest ontwikkelen. In die positie slaagde Larsson erin door subtiele frasen in het eindrapport ruimte te scheppen voor de EG-optie.

De doorbraak kwam toen Zweden in oktober 1990 in een acute fiscale crisis terechtkwam. De inflatie was al tijden hoog, de importen bleven stijgen en de overheidsuitgaven rezen de pan uit - een fnuikende combinatie. De internationale beleggers begonnen hun vertrouwen in Zweden te verliezen; zij wilden een duidelijk signaal zien dat de overheid orde op zaken begon te stellen. Toen dat signaal uitbleef, begon de kapitaalvlucht en kwam de Zweedse kroon onder druk te staan. De nationale bank moest miljarden spenderen om de koers te verdedigen. De regering moest snel met tegenmaatregelen komen. Er werd een crisisgroep gevormd, die op zeer korte termijn bezuinigingen moest aankondigen. Carlsson en Larsson gingen evenwel een stap verder. Zij besloten dat een aankondiging dat Zweden EG-lid wilde worden deel moest uitmaken van het crisispakket. Zij herdefinieerden EG-lidmaatschap op die manier van een diplomatiek (in de Zweedse context met name militair-strategisch) in een financieel-economisch issue. Larsson zette de ernst van de financiële nood zwaar aan in de pers. Carlsson benutte de nieuwe definitie van het issue om minister van Buitenlandse Zaken Sten Andersson buiten de voorbereidingen van de EG-

aanvraag te houden. Ook Handelsminister en Brussel-onderhandelaarster Anita Gradin werd niet op de hoogte gebracht; zij en haar staatssecretaris verbleven een belangrijk deel van de crisisweek in het buitenland. Carlsson en Larsson verwachtten van haar geen principiële bezwaren, maar wel domeingedrag (het was haar portefeuille) en technische complicaties (ze zou tijd claimen om de EFTA-partners op dit drastische besluit voor te bereiden). De tactiek van "reducing the circle" werkte: bijna ongemerkt sloop de historische koerswijziging ten aanzien van de EG binnen in een economisch crisispakket. De sociaal-democratische fractie in het parlement liet zich overbluffen en Zweden lag op integratiekoers. In 1995 was de toetreding een feit.⁵²

Hervormend leiderschap in Nederland

Of het wat wordt met mijn theorie over hervormend leiderschap zal de tijd moeten leren. De Australische case-vergelijking die ik in de handelseditie van deze oratie uitgebreider rapporteer, levert een gemengd beeld op: steun voor sommige proposities, relativering van andere. In strikte zin is mijn theorie verworpen: er bleek succesvol hervormd te kunnen worden zonder dat aan alle leiderschapscondities werd voldaan - de liberalisering van het bankwezen laat dat bijvoorbeeld zien. Dit onderzoek heeft mij tot nu toe echter geen aanleiding gegeven om mijn fascinatie voor het gedrag en de invloed van bestuurlijke elites te temperen. Ik meen voldoende aannemelijk te hebben gemaakt dat leiderschapsvariabelen van belang zijn bij de analyse van hervormingsprocessen. Leiderschap doet ertoe in het openbaar bestuur, ook al staan moderne en postmoderne deterministen in het vakgebied klaar om het te trivialisieren. Juist in tijden van snelle omgevingsverandering doen zich in veel sectoren situaties voor waar de onzekerheid en de spanningsvelden van beleidsvoering zichtbaar worden. Dergelijke fricties bieden ruimte om afstand te nemen van de beleidsmatige en bestuurlijke status quo. Het vermogen ze als zodanig te onderkennen, publiekelijk te benoemen en ze aan te grijpen voor verandering is een cruciaal aspect van hervormend leiderschap, dat zich niet laat depersonaliseren.

Hervormende leiders verstaan de kunst de smalle marges van het publieke discours op te rekken, en ideeën in de beleidsarena te brengen die voorheen ondenkbaar of onzegbaar waren. Natuurlijk speelt "geluk" daarbij een rol: symbolische incidenten die de legitimiteit van de status quo ondergraven, ideeën wier tijd gekomen blijkt te zijn, succesvolle rolmodellen die kunnen worden geïmiteerd. Maar Rinus Michels, zelf een hervormend leider bij Ajax en Barcelona, wist het al. Niks "lucky Ajax", want: "geluk ken je dwingen".

In de tijd die komen gaat, zal ik mijn proposities moeten herzien, verfijnen, aanvullen en opnieuw loslaten op hervormingscases in verschillende politieke systemen en beleidssectoren. Met dit brave voornemen kan ik mijn beschouwing echter onmogelijk afsluiten. U vraagt zich inmiddels immers af wat dit hele verhaal ons nu oplevert voor de analyse van hervormend leiderschap in het Nederlandse openbaar bestuur. U zult hebben gemerkt dat ik Nederlandse voorbeelden tot nu toe zorgvuldig heb vermeden. Nu is het moment om die terughoudendheid los te laten en enkele gedachten over hervormend leiderschap in Nederland te formuleren. Het exploratieve karakter van mijn analyse laat strikt genomen geen stellige conclusies toe. U moet mijn opmerkingen dan ook vooral zien als aanzet voor discussie en vervolgonderzoek.

De politieke cultuur: leiders als verdachten in plaats van verlossers

Met leiders hebben wij in politiek Nederland traditioneel niet veel op, en al helemaal niet sinds we zijn binnengevallen door een land dat destijds in de ban was van een ongekende leiderschapscultus. In Nederland, waar besturen neerkomt op schikken en plooiën tussen vele groepen en organisaties, bestaat een diepgeworteld wantrouwen tegen machtsconcentraties, inclusief het mogelijk oncontroleerbare gedrag van sterke leiders.⁵³ De tijd van overzichtelijke zuilen, waar trouwe achterbannen hun voormannen ruimte boden om in achterkamers zaken te doen, zo prachtig beschreven door Lijphart en Daalder, is zo gezien eerder een uitzondering op het historische patroon.⁵⁴ In plaats van koehandel door voormannen is een complex, fijnmazig georganiseerd, op alle niveaus en in alle sectoren onderhandelend bestuur gekomen. Dat vinden wij Nederlanders eigenlijk wel best. Weliswaar betreuren wij bij tijd en wijle het vermeende "gebrek aan visie" van onze politieke leiders (zowel Lubbers als Kok kregen dit regelmatig voor de voeten geworpen). Wij wentelen ons ondertussen echter in de overdreven buitenlandse bewieroking van de georganiseerde overlegdemocratie (het "poldermodel") waarin politieke idealen en visies het per definitie afleggen tegen pragmatisme en collectieve compromissen. Dat is ironisch omdat de leiderloze Nederlandse overlegdemocratie enkele jaren geleden hier te lande nog door velen werd aangemerkt als toonbeeld van bestuurlijke stroperigheid en stuurloosheid.⁵⁵ Merkwaardig genoeg geldt dit wantrouwen tegen leiderschap overigens alleen het publieke domein. Krachtige, zelfs autoritaire, toppers in het bedrijfsleven zoals Frans Swarttouw, Jan Timmer, Anton Dreessman en Freddy Heineken gedijen probleemloos en groeien soms zelfs uit tot cultfiguren.

Ook op dit moment is er latent onbehagen over de aard en reikwijdte van politiek-bestuurlijk leiderschap in Nederland. We missen de visie, maar we vrezen tegelijkertijd de mannetjesmakerij. Dat blijkt in de discussie over de door sommigen gesignaleerde toenemende personificatie van het politieke bedrijf. Deze trend wordt nog niet geconstateerd of zij wordt alweer overwegend negatief geduid. De oorlogsgeneratie haalt de slagschaduw uit het verleden van stal; de babyboomers dissen hun inmiddels holle antiautoritaire slogans op, verpakt in nihilistische columnistironie; staatkundige zielenherders trekken de messen. We zouden aan de vooravond van de Amerikanisering van de politiek staan, waarin de partij het als electorale machine moet afleggen tegen de lijsttrekker, het partijprogramma tegen diens particuliere visie, en het inhoudelijk debat tegen gekibbel over persoonlijke integriteit. Zo wordt het kind met het badwater weggegooid: een beklemmende onheilsmetafoor komt in de plaats van een onbevooroordeelde diagnose van ontwikkelingen in het politieke bedrijf en hun implicaties voor publiek leiderschap. Dat patroon zien we ook in het huidige debat over de politiek-ambtelijke betrekkingen, waarover zo dadelijk meer.

Er zijn sinds kort evenwel ook positiever getinte pleidooien te beluisteren voor creatiever en krachtiger leiderschap in de publieke sector. Topambtenaren zoals Nordholt laten zich in die zin veelvuldig uit en ook minister Peper schaarde zich onlangs in zijn inmiddels fameuze "non essay" achter deze oproep. In de bestuurspraktijk lijkt ruimte te ontstaan voor een open en evenwichtige discussie over leiderschap in de publieke sfeer. Zo'n discussie is zeer gewenst, want juist in een tijd van turbulentie, onzekerheid en frictie in de bestaande instituties is behoefte aan inspiratie en politieke sturing. We kunnen op zijn minst eens reflecteren op de relatieve sterkte en zwakte van ons systeem in vergelijking met

bijvoorbeeld het Duitse of het Engelse model, waarin sterke regeringsleiders opereren binnen de context van relatief gedisciplineerde partijorganisaties. Of we kunnen een debat voeren over de mogelijkheden en beperkingen van publiek leiderschap door topondernemers en leiders van maatschappelijke bewegingen. We moeten nadenken over de vormgeving van politiek-bestuurlijk leiderschap in het licht van de Europeanisering van de beleidsvorming. In Nederland leiden dergelijke initiatieven echter schijnbaar onvermijdelijk tot een benauwende polemiek tussen staatsrechtelijke scherpshijpers. Laten we hopen dat het tij keert, ook al gebeurt dat onder druk van de onstuitbare onheilsprofeten die keer op keer het einde van de traditionele politiek aankondigen.

De institutionele structuur: een georganiseerd leiderschapsvacuüm

Het is geen toeval dat voor leiders in ontzuild Nederland een bijrol in het bestuursproces lijkt te zijn gereserveerd. De ruimte voor hervormend leiderschap wordt niet alleen door de maatschappelijke cultuur bepaald maar ook door de structuur van het bestuursstelsel waarin leiders moeten opereren.⁵⁶ Daar waar de bestuursstructuur machtsconcentraties schept en de publieke cultuur is ingesteld op heroïsche leidersfiguren, bestaat maximale ruimte voor openlijk ambitieus hervormend leiderschap. Om bij de voetbalmetafoor te blijven: het team is ingesteld op het genie van de spelmaker. In de Australische cases was daarvoor een aantal cruciale voorwaarden vervuld: een eenpartijregering, een sterke formele invloedspositie voor de premier, beleidsdomeinen met een relatief dominante rol van de staat. Daar waar de institutionele spelregels via checks en balances invloed spreiden en de politieke cultuur wantrouwen tegenover leidersfiguren voedt, is een andere stijl van leiderschap noodzakelijk.⁵⁷

In Nederland is dat goed zichtbaar. Wij spelen niet toevallig graag "totaalvoetbal": het systeem prevaleert boven de individuele brille; de aanvallen worden geduldig opgebouwd, waarbij de bal over vele schijven in het team rondgaat. Die speelstijl laat zich vertalen naar het publieke domein en laat zich mede begrijpen uit de institutionele structuur van het openbaar bestuur in Nederland. De premier heeft in vergelijking met veel van zijn Europese ambtgenoten een zwakkere staatsrechtelijke positie. Ministers en staatssecretarissen arriveren als eenlingen op hun departementen. De burgemeester en, zoals wij sinds kort weten, de Commissaris der Koningin, zijn geen eenduidige primus inter pares in hun respectievelijke bestuurscolleges. Het kiesstelsel produceert bovendien meerpartijencoalities. In de bestuursstructuur wedijveren de hiërarchische lijnen van de eenheidsstaat met de subsidiariteitgedachte uit de organische staatsleer en de machtsspreiding die het gevolg is van territoriale en functionele decentralisatie. Op veel beleidsterreinen bestaan bovendien corporatistische instituties waarin de staat macht deelt met de sociale partners, en deze instituties worden steeds verder "opengebrouwen" door nieuwe belangengroepen en zaakwaarnemers.

De ruimte voor hervormend leiderschap in Nederland

Deze culturele en structurele kenmerken van het Nederlandse bestuursstelsel hebben mijns inziens tot gevolg dat grootschalige bestuurs- en beleidshervormingen bijzonder moeilijk zijn te realiseren. Het Nederlandse bestuurssysteem is volgepakt met hindermacht; realisatiemacht is daarentegen een schaars goed.⁵⁸ Hervormingen kunnen niet worden doorgedrukt, zoals het

dossier varkenssector recentelijk weer eens heeft bewezen. Als er hervormd wordt in Nederland gebeurt dat sluipenderwijs of schoksgewijs.

De eerste optie volgt de weg der geleidelijkheid, en de hervormingen worden bij voorkeur met zo min mogelijk ophef en heroïek omgeven. Ambitieuze blauwdrukken leiden immers doorgaans schipbreuk - zie de reorganisatie van de Rijksdienst, het plan-Simons voor de Volksgezondheid, of het lot van de stadsprovincies. Nederland smokkelt de hervormingen zijn systeem binnen, precies zoals Lindblom het voorzag.⁵⁹ De ontwikkelingen in het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid zijn daarvan saillante voorbeelden en ook het asielbeleid evolueert op die manier.⁶⁰ Deze incrementele hervormingslogica heeft als grote voordeel dat het draagvlak vrijwel verzekerd is en dat althans in theorie een strategie van trial-and-error mogelijk is, waarin hervormers zonder al te grote drama's misstappen kunnen corrigeren. Het grote risico ervan is visieloos bestuur: beleid als een serie ad-hoc oplossingen met een hoge kans op "patchwork" en een steeds beperkter greep van de partijen op de dynamiek van het proces.

De tweede optie is die van de schoksgewijze hervorming. In dat scenario verloopt hervorming als volgt: het beleidssysteem in een bepaalde sector loopt geleidelijk aan vast; een grote affaire of ernstige calamiteit maakt die conclusie pijnlijk en onontkoombaar duidelijk; een politiek gewichtige maar onomstreden onderzoekscommissie stelt een harde diagnose en levert bijpassende receptuur; onder druk van de omstandigheden wordt deze receptuur gesanctioneerd en geïmplementeerd. Het voordeel van deze tweede methode is dat zij "big bang"-hervormingen mogelijk maakt. Het nadeel ervan is dat hervorming op deze manier in essentie een reactief proces is. Niet de visies sturen het proces maar de politieke noodzaak een groot gebaar te maken. Het kan bovendien leiden tot bestuurlijke pendules en een fixatie op de perfecte oplossing daar waar de bevredigende oplossing doeltreffender en efficiënter kan worden gerealiseerd.⁶¹

Er begint zich recent een derde optie te ontwikkelen: hervorming onder druk van Europa. In sommige andere landen is het gemeengoed: de EU als breekijzer in nationale institutionele impasses en verlammeende beleidscontroverses. Met name in aspirant-lidstaten werkt het communautaire acquis als smeerolie voor hervorming. De EMU-norm heeft ook in oude lidstaten als Italië op die manier gewerkt. In Nederland kennen we het fenomeen in de landbouwsector. De aanwezigheid van dergelijke "druk van boven" zou wel eens het verschil kunnen betekenen tussen Keatings falen en Vermeends succes bij het binnenloodsen van belastinghervormingen.

Deze Nederlandse eigenaardigheden overziend kan men zich met enig recht afvragen in hoeverre mijn theoretische exercitie wel voldoende is toegesneden op hervormend leiderschap in Nederland. Strikt genomen laat die vraag zich slechts afdoende beantwoorden door nu met behulp van bovenstaande proposities analyses te maken van hervormingsepisoden in Nederland. Er zit echter niet alleen een empirisch-analytische kant aan deze vraagstelling. Zij noopt ook tot reflectie op hervormend leiderschap in de Nederlandse bestuurspraktijk. Laten de culturele en institutionele kenmerken van het Nederlandse bestuursstelsel het wel toe dat leiders zo ver voor de muziek uitlopen als mijn analysekader suggereert? Is de leider die in Nederland de institutionele status quo op zijn beleidsterrein frontaal te lijf gaat niet gedoemd als doodloper te eindigen? Die conclusie lijkt mij voorbarig. Zij geldt wellicht voor Haagse politici die nu eenmaal gevangen zitten in het web van coalitieverhoudingen, maar waarom zou zij ook gelden voor gezichtsbepalende ondernemers en vakbondsleiders, voor directeuren van non-profitorganisaties,

voor leiders van toezichthoudende instellingen, voor leden van hoge colleges van Staat, voor partijvoorzitters, ja zelfs voor universitaire bestuurders? Al deze partijen zijn in beginsel evenzeer als bestuurders en politici in staat om de communicatieve en coalitievormende functies te vervullen die ik in mijn analyse heb onderscheiden. Juist daar waar de traditionele politiek met handen gebonden is, ontstaat ruimte voor leiderschap vanuit de tweede ring.⁶² Wij moeten niet naar het nationale politiek-bestuurlijke centrum blijven kijken en verwachten dat daar de vernieuwingsimpulsen vandaan komen, terwijl wij tegelijkertijd de spelers in dat centrum op alle mogelijke manieren tot brave behoedzaamheid dwingen.

Politieke en ambtelijke leiders in Nederland: bondgenoten of tegenpolen?

De leiderschapsvraag spitst zich in Nederland recentelijk toe op de politiek-ambtelijke betrekkingen en ik zal mijn betoog dan ook besluiten met enige gedachten over dit thema. In de Australische case studies waren het op het eerste gezicht de politieke gezagsdragers in de kern van de regering die deze functie vervulden. Maar ik hoop dat tussen de regels voldoende is gebleken van de discrete invloed van hun politieke en ambtelijke adviseurs. De problematisering van de status quo verliep voor een deel "bottom-up": van uitvoerings- of toezichtsorganisaties die ervoeren dat het zo niet langer meer ging via ambtelijke toppen naar het politieke echelon. Ook bij de formulering en "verpakking" van hervormingsvoorstellen was ruimte voor bureaucratische initiatieven. Topambtenaren kregen de ruimte om hun visies te etaleren, zowel binnenskamers als, met mate, daarbuiten - ook als zij over het te voeren beleid van mening verschilden met hun politieke superieuren.

Dat lijkt mij een gezonde gang van zaken. Hervormend leiderschap is een te belangrijke functie om aan politici alleen over te laten. Ambtelijke assertiviteit in publieke discussies over vitale kwesties van beleid en bestuur zou daarom in beginsel moeten worden gekoesterd in plaats van gebrandmerkt als onoorbaar gedrag. In Nederland lijken we op dit moment verder dan ooit te zijn verwijderd van dit streven. De maatschappij horizontaliseert, bureaucratische organisaties professionaliseren, maar politiek Den Haag heeft ingezet op het "herstel van het politieke primaat". Topambtenaren met een authentieke beleidsvisie en een publieke zichtbaarheid worden in toenemende mate als onwelkome concurrenten voor de politieke leiders ervaren. Het gevolg: toenemende krampachtigheid over en weer, publieke fricties en een groeiend aantal pijnlijke politiek-ambtelijke "affaires". De ambtenaren delven daarbij doorgaans het onderspit - zie Docters van Leeuwen en Van Wijnbergen - en onbezonnen opiniemakers staan klaar om hen als bedreigingen voor de democratie met pek en veren te overladen op weg naar het onvrijwillig vervroegde einde van hun ambtelijke carrière.

Die trend zou zo snel mogelijk moeten worden gekeerd. Zij leidt tot uitstroom van zwaargewichten uit het ambtelijk apparaat, tot het wegblijven van toptalent en tot risicomijdend gedrag bij de achterblijvers. Zij maakt effectieve politiek-ambtelijke hervormingscoalities onmogelijk. Zij berust op de misvatting dat politiek en ambtelijk leiderschap elkaar uitsluiten of neutraliseren. Bestuurskundig onderzoek naar politiek-ambtelijke verhoudingen leert dat ambtenaren juist blij zijn met een sterke politieke gezagsdrager boven zich, en dat sterke politieke gezagsdragers probleemloos samenwerken met krachtige, zelfs eigenzinnige ambtenaren.⁶³ Daarvoor is natuurlijk enige souplesse over en weer vereist, in het bijzonder de wederzijdse bereidheid een aantal eenvoudige, elders beschreven, spelregels voor de onderlinge betrekkingen in acht te

nemen.⁶⁴ Aan de basis van productieve politiek-ambtelijke betrekkingen liggen mijns inziens drie uitgangspunten:

- Respect: een wederzijdse presumptie van professionele bekwaamheid, loyaliteit en persoonlijke integriteit;
- Ruimte: een erkenning door politici dat ook ambtenaren binnen zekere grenzen legitiem een zelfstandige rol moeten kunnen spelen bij de vervulling van leiderschapsfuncties in het publieke domein;
- Reciprociteit: het pragmatisch besef onder zowel politici als ambtenaren dat zij elkaar nodig hebben om effectief bestuur mogelijk te maken.

Politici en ambtenaren in Nederland zullen de drie R's van succesvolle politiek-ambtelijke verhoudingen in een openhartige dialoog moeten heruitvinden, en ze tot leidraad nemen in wat ze over elkaar zeggen en wat ze met elkaar doen. Berusten in de huidige sfeer van distantie, wantrouwen en cynisme is slecht voor de publieke zaak.

Epiloog: Bankstown, Sydney, maart 1993

We gaan nog eenmaal terug naar Australië. Naar een sporthal in Bankstown, een voorstad van Sydney op 11 maart 1993. Paul Keating, na een bittere interne strijd met Hawke in december 1991 tussentijds door de Labourafgevaardigden en -senatoren tot partijleider en daarmee automatisch tot premier gekozen, spreekt zijn getrouwen toe. Nog geen anderhalf jaar na de machtswisseling heeft hij zojuist als premier de vijfde opeenvolgende verkiezingsoverwinning voor Labour behaald. In zijn speech draagt hij zijn zege op aan de "true believers".

Dat moeten dan wel trouwe gelovigen in Keating zelf zijn geweest, en niet in de consistentie van zijn beleid. Het plan van de Liberals voor de invoering van een BTW, die hij zelf in 1985 nog vol vuur had aangeprezen, heeft hij in deze campagne met minstens zoveel pathos gebrandmerkt als een gevaarlijke, onrechtvaardige en ontwrichtende stap. De hervormingsleider van 1983-1985 weet tien jaar later de oppositie van een overwinning af te houden door zich te ontpoppen als verdediger van de status quo. Men kan dit afdoen als het zoveelste voorbeeld van het cynisme van een machtspoliticus. Het kan met even zoveel recht worden gezien als de ultieme manifestatie van prudentie in hervormend leiderschap: weten wanneer de omstandigheden zodanig zijn veranderd dat de creatieve destructie van de publieke ondernemer plaats moet maken voor het dynamisch conservatisme van de publieke schatbewaarder.

Dankwoord

Mijnheer de rector, geachte aanwezigen,

Een plateau bereiken in je professionele bestaan doe je nooit alleen. Dat ik hier vandaag mag staan en u toespreken is in hoge mate aan anderen te danken. Het leukste aan deze hele oratie is dat ik iets tegen die "anderen" mag zeggen:

- Mijn ouders, Hens en Willem: Een kind verwekken is een ding - dat gebeurt of dat gebeurt niet, zullen we maar zeggen. De nieuwsgierigheid van een kind jarenlang stimuleren zonder het in wat voor "rat race" dan ook op te jagen

vraagt veel meer van ouders. Ik ben jullie ontzettend dankbaar dat dit jullie zo goed is gelukt.

- Mijn studenten: Onterecht komen jullie meestal achteraan bij oraties. Nu dus niet, en dat heeft een reden. Jullie zijn voor mij de belangrijkste reden dat ik nog aan een universiteit werk. Jonge mensen inwijden in die moeilijk te doorgronden wereld van het openbaar bestuur is een uitdagend voorrecht. Velen van jullie schoppen het na hun afstuderen ver. Soms zie ik oud-studenten mij in mijn Kadettje op de snelweg voorbij zoefen in zacht zoemende limousines. Zo hoort het. Dat echter in deze wereld van ambitieuze doeners sommige van mijn getalenteerdste studenten, zoals Arjen Boin, Marc Otten of Sander Dekker, in de loop der jaren ervoor hebben gekozen zich wetenschappelijk verder te bekwamen, heeft mij onzegbaar grote voldoening gegeven. Ik hoop maar dat mijn enthousiasme voor onderwijs standhoudt en dat het voelbaar is in en buiten de collegezaal.
- Mijn leermeester, Uri Rosenthal: Ik weet dat jij niet van dit soort publieke loftuitingen houdt, maar het moet toch maar even. In september 1983 wandelde ik bij je binnen als sollicitant voor een student-assistentenschap. Je pakte mijn cijferlijst erbij, "want dat praat makkelijker", beweerde je. In de 16 hectische jaren die volgden ben je voor mij onafgebroken inspirerend, onbaatzuchtig en wijs geweest. Dat je mij nu in mijn nieuwe positie de zaken laat runnen op een manier die in veel opzichten niet de jouwe zou zijn, is daarvan het laatste bewijs. Ik bewonder je er zeer om.
- Mijn sparring partner, Mark Bovens: Na Uri heb ik van niemand zoveel geleerd. Samen zijn we wetenschappelijk opgegroeid. Eindeloos hebben we over het ambacht gepraat. Je vermogen om de taal naar je hand te zetten blijft voor mij de maat der expressie.
- Mijn COT-maten, Erwin Muller, Menno van Duin en al die anderen die ons volgden: Het Crisis Onderzoek Team is voor ons lange tijd een soort "total institution" geweest, die bij ons in de genen is gaan zitten. Jaren vol wetenschap in commandowagens, voetbalstadions en kazernes. Het mooiste vind ik nog dat wij er met anderhalve man en een paardekop toch maar mooi in zijn geslaagd de buitenwereld te laten denken dat het COT een grote organisatie in een mooi kantoor was. Nu, na bijna 15 jaar, is er inmiddels daadwerkelijk een grote organisatie in een mooi kantoor. Het is spannend dat allemaal met Uri en jullie te hebben mogen meemaken.
- Mijn confraters, Hans Bekke, Jacques van Hooff, Theo Toonen en sinds kort ook Bernard Steunenbergh: Het spontane vertrouwen dat ik van jullie sinds mijn terugkomst uit verre streken heb mogen ontvangen is fantastisch. Het dwingt mij tot het opgeven van de cynische stelling dat hoogleraren binnen een vakgroep altijd nodeloos ingewikkelde relaties met elkaar onderhouden.
- Al mijn andere collega's bij het departement Bestuurskunde: Van de oude "Van Bramianen" zoals "Tuur" en "De Vries" tot mijn onverstoortbaar Leidse steun en toeverlaat op het secretariaat, Willeke van Heijningen. Jullie hebben mij vanaf 1987 zien ontwikkelen van jongste bediende tot lid van de directie, en me altijd genomen zoals ik ben. Tezamen zijn we nu bezig een team te smeden dat hecht is, maar desondanks de groupthink weet te vermijden.
- Mijn liefde, Marieke: Tien jaar na het voorwoord van mijn proefschrift mag ik eindelijk weer eens in het openbaar iets tegen je zeggen. Die tien jaar samen zijn onbeschrijflijk mooi en intens geweest. Op vijf continenten heb ik je onvoorwaardelijke liefde ontvangen. Proefschriften, verhuizingen, wereldreizen en langdurige solo-expedities: we hebben het allemaal overleefd, en meer dan dat. Hoe kan ik in vredesnaam beschrijven hoe het

voelt dat jij hier vanmiddag zit met in je buik onze tweeling? Dat probeer ik maar niet eens. Weet je wat? Ik draag gewoon deze oratie aan je op.

Ik heb gezegd.

Noot van de auteur

Dank komt toe aan Arjen Boin, Eric Stern, Bengt Sundelius en Bertjan Verbeek voor gedetailleerd commentaar op een eerdere, Engelstalige versie van dit betoog. In dat paper worden de Australische case studies uitvoeriger behandeld en gedocumenteerd (P. 't Hart, Crisis management, leadership tandems and institutional reform: The political dynamics of macroeconomic policy change in Australia, Paper presented at the International Society for Political Psychology Annual Meeting, Amsterdam July 1999). Ruben Schellingerhout voorzag mij van nuttige documentatie over hervormingen, leiders en leiderschap. Martijn van der Meulen hielp met de lay-outing en de bibliografie. Marieke Kleiboer, Mark Bovens en Arjen Boin lazen ook de Nederlandstalige versie en spaarden mij zoals gebruikelijk niet. Mijn vrienden Annika Brandström, Magnus Ekengren, Camilla Nordström, en Charles en Katarina Parker voorzagen mij in Stockholm en Uppsala gastvrij van onderdak, rust en afleiding bij het schrijven: *tack så mycket*.

Noten:

¹ Moskop (1996: 631).

² Hawke (1996: 143).

³ Kelly (1992: 57).

⁴ Zie ook Goldfinch (1999).

⁵ Hoppe (1998), Snellen (1998).

⁶ Blondel (1987); Burns (1978); Tucker (1981); Kellerman (1984); Elgie (1995).

⁷ Lynn (1996: 85), vergelijk Wildavsky (1989); Bryman (1992).

⁸ Hall (1989); Goldstein en Keohane (1993); Garrett en Lange (1995); Keohane en Milner (1996).

⁹ Hollis en Smith (1991); Carlsnaes (1992); Hay (1995).

¹⁰ Hall (1993), Scharpf (1997).

¹¹ Gourevitch (1986), Katzenstein (1985).

¹² Olsen en Peters (1996), Hesse en Benz (1990).

¹³ Keeler (1993); Cortell en Peterson (1999).

¹⁴ Zie Bailey (1969); Van Dooren (1994).

¹⁵ Vergelijk Barnard (1938); Selznick (1957); Boin (1998).

¹⁶ Greenstein (1969: 42-45).

¹⁷ Wolin (1960); Kellerman (1984: 84-85); March en Olsen (1984: 739).

¹⁸ Vergelijk Burns (1978: 389); Moskop (1996: 621-2).

¹⁹ Neustadt (1960).

²⁰ Riker (1986: 64); zie ook Searing (1995).

²¹ Burns (1978).

²² Schamis (1999); Bryson en Crosby (1992).

²³ Bryson en Crosby (1992).

-
- ²⁴ Bijvoorbeeld Andeweg (1993); Bacharach en Lowler (1981); Buchanan en Badham (1999); De Groot (1998); Halperin (1974); Kickert e.a. (1997); Klijn (1996); Mintzberg (1983); Otten (1996); Pfeffer (1992); Rosenthal (1988); Scharpf (1997); Teisman (1992).
- ²⁵ Voor de notie van beleidsparadigma, zie verder Hall (1993).
- ²⁶ Vergelijk Blondel (1987).
- ²⁷ Zie Sieber (1981); March en Olsen (1989); Hesse en Benz (1990); Hirschman (1991); Toonen (1995); Van Twist (1993); Rose en Davies (1994); Lane (1996); Peters (1997); Wright (1997).
- ²⁸ Dror (1986); Caiden (1991).
- ²⁹ Sandford (1993); Wilsford (1994); Olsen en Peters (1996); Cortell en Peterson (1999); Schamis (1999).
- ³⁰ Zie Leemans (1976a: 10-13; 1976b: 88-90); Dror (1986); Caiden (1991: 47-48).
- ³¹ Steinbruner (1974), Morgan (1986).
- ³² Lowi (1964).
- ³³ Caiden (1991: 73 ff); Keeler (1993); Kingdon (1984); Leemans (1976a: 16-17); Polsby (1984).
- ³⁴ Bostdorff (1994); Burns (1978); House (1977); Klein en House (1995); Van Dooren (1994).
- ³⁵ Edelman (1971).
- ³⁶ Farnham (1994).
- ³⁷ Keeler (1993); Kingdon (1984); March en Olsen (1989).
- ³⁸ Moon (1995: 2).
- ³⁹ Caiden (1991: 135).
- ⁴⁰ George en George (1956).
- ⁴¹ Vergelijk Schamis (1999).
- ⁴² Lindblom (1979).
- ⁴³ Schulman (1980).
- ⁴⁴ Garton Asch (1993); Korte (1994); Zelikov en Rice (1996); Maier (1997: 215-329).
- ⁴⁵ Caiden (1976, 1991).
- ⁴⁶ Vergelijk Boin en Otten (1996).
- ⁴⁷ Peters (1997).
- ⁴⁸ Pusey (1991), vergelijk Jennett en Stewart (1990).
- ⁴⁹ James (1991); Moon (1995); Young (1989).
- ⁵⁰ Andeweg (1993); James (1991); Elgie (1995); Weller (1985).
- ⁵¹ Halperin (1974); Maoz (1990); Riker (1986).
- ⁵² Gustavsson (1998: 141-187); vergelijk Halperin (1974); Maoz (1990).
- ⁵³ Zahn (1989).
- ⁵⁴ Lijphart (1968).
- ⁵⁵ Zie Hendriks en Toonen (1998).
- ⁵⁶ Zie Scharpf (1997).
- ⁵⁷ Blondel (1987); zie ook Rose en Suleiman (1980); Elgie (1995).
- ⁵⁸ Vergelijk Baakman (1990).
- ⁵⁹ Lindblom (1979).
- ⁶⁰ Visser en Hemerijk (1997); Van der Veen (1997).
- ⁶¹ Zie Van Duin (1992).
- ⁶² Bryson en Crosby (1992).
- ⁶³ Vergelijk De Vries en Van Dam (1998).
- ⁶⁴ Rosenthal (1999).