

Stijlenspagaat van hedendaags bestuur^{*}

Stavros Zouridis & Pieter Tops

Bestuurders ontwikkelen in de uitoefening van hun ambt een 'stijlpatroon' of bestuursstijl. De bestuursstijl verwijst naar de – vaak impliciete – keuzes van bestuurders. Waar de ene bestuurder zich primair richt op het debat in de gemeenteraad of de Tweede Kamer, zal een ander het accent leggen op het samen met ambtenaren 'uitdokeren' van beleid of het ontmoeten van burgers. Twee decennia terug zijn op basis van inductief observerend onderzoek vijf bestuursstijlen geconstrueerd. Intussen is het politieke bedrijf veranderd. De zuilen van weleer zijn vervangen door zwermen, de volatilititeit van kiezers is toegenomen en zakelijkheid en ideologie zijn vervangen door incidentenpolitiek. In deze bijdrage wordt verkend hoe de metamorfose van het politiek bedrijf doorwerkt in de stijlen van bestuurders. Empirisch onderzoek naar de verdeling van stijlen over de populatie bestuurders ontbreekt; het artikel beoogt hypothesen te formuleren over de gevolgen van de nieuwe publieke en politieke context voor de stijlen van bestuurders.

Inleiding

Bestuurders, ze zwoegen bij nacht en ontij om hun gemeente, provincie of land te dienen. Van de ondergang te redden, denken ze zelf vaak. Wie bestuurt, verricht een ratjetoe aan uiteenlopende activiteiten: lange-termijn-visies schetsen, korte-termijn-prioriteiten stellen, keuzes maken, vinden van uitwegen uit moeilijk te temmen problemen, en crises bezweren, of nog beter: die zien te voorkomen. Ondertussen moet er ook nog worden 'gescoord' en 'geleverd', en moet en passant worden geboetseerd aan een publiek beeld van daadkracht en *likeability*. Het gecompliceerde bestaan van de bestuurder speelt zich af in een labyrint van politieke wedijver, uiteenlopende belangen en rituelen, in een publieke omgeving die altijd iets onveilig heeft en zeer hectisch is.

En er is nog iets dat het bestuurdersbestaan compliceert: een bestuurlijke omgeving is in beginsel vijandig. Dat is inherent aan het openbaar bestuur en de politieke wind die er nu eenmaal waait. Hoe dat komt? Er zijn vele tegengestelde belangen. De een wil links- en de ander rechtsaf en dat laat zich niet geruisloos verenigen. De huidige versplintering van de politiek jaagt het strijdelement alleen maar verder aan.

Hoe vindt de bestuurder zijn weg in dit labyrint? Hoe blijft hij een onveilige en vijandige omgeving de baas? Van belang is in elk geval dat hij de patronen in het labyrint herkent en onderkent welke handelwijze of liever bestuursstijl verlangd

^{*} Prof. dr. mr. S. Zouridis en prof. dr. P.W. Tops zijn verbonden aan het Tilburg Institute of Governance van Tilburg University. Tops is tevens lector aan de Politieacademie. Deze tekst is gebaseerd op G. Schouw, P. Tops & S. Zouridis, *Stijlenboek voor bestuurders*, Den Haag: Sdu 2018.

wordt in welke situatie. Het begrip bestuursstijl hebben wij in 1998 geïntroduceerd en onlangs op verzoek van de Wethoudersvereniging geactualiseerd (Schouw & Tops, 1998; Schouw, Tops, & Zouridis, 2018).

Bestuursstijlen zijn patronen in het gedrag van bestuurders waardoor dat gedrag enigszins voorspelbaar en beïnvloedbaar wordt. Het zijn de expliciete, maar vaak vooral impliciete keuzes die bestuurders maken bij de uitoefening van hun functie. Het ambt van bestuurder, of dat nu wethouder, minister of burgemeester is, laat veel ruimte voor een eigen invulling die nogal kan verschillen. Bestuursstijlen ordenen de patronen van keuzes die bestuurders maken ten aanzien van de invulling van hun ambt. Volgen ze vooral de ‘wetten van de bureaucratie’ en laten ze zich leiden door de ambtelijke voorbereiding, of zoeken ze eerder houvast in hun politieke overtuiging of partij? Staan ze op zaterdagochtend langs het sportveld om *de* mening van *de* burger te horen, of hebben ze daar geen tijd voor omdat ze hun ‘weekendtas’ dan doornemen? Het zijn keuzes voor een stijl die losstaan van de inhoudelijke keuzes die ze in hun portefeuille maken, zo goed als ze losstaan van hun politieke achtergrond en voorkeuren. Ook maakt het daarbij niet zoveel uit op welk niveau de bestuurder werkt, lokaal, provinciaal of nationaal. In al die bestuurslagen komen de werksoort en politiek-maatschappelijke dynamiek sterk overeen. In deze bijdrage richten wij ons vooral op het lokaal niveau.

Het gaat ons in deze bijdrage om de ‘alignment’ tussen de stijlen van bestuurders en de politiek-bestuurlijke context waarin ze moeten opereren. Het begrijpen of interpreteren van de motiefstructuur en de bestuursstijlen als zodanig is in eerdere studies gebeurd (Schouw, 1996; Schouw & Tops, 1998). In dit artikel verkennen we of er een verband te leggen is tussen de bestuursstijlen en de publieke en politieke context in Nederland anno 2018. Selecteert de manier waarop het politiek bedrijf tegenwoordig functioneert bepaalde stijlen in en uit, en zo ja, waarom? Welke ‘stijlmatches’ of ‘alignment’ zijn er tussen bestuursstijlen en de huidige publieke en politieke context? We beantwoorden deze vragen in verkennende zin; in het artikel reiken we slechts voorlopige antwoorden aan als eerste stap op weg naar verdiepend onderzoek.

Het concept bestuursstijl

Naar stijlen is en wordt vanuit sterk uiteenlopende academische invalshoeken onderzoek gedaan. In de context van leiderschapstheorie wordt bijvoorbeeld soms gebruikgemaakt van het stijlenbegrip (in Nederland bijvoorbeeld Te Velde 2002; Wisse, 2014; Boin, Van der Torre, & 't Hart, 2003). Ook in de organisatie-theorie is op tal van manieren onderzoek gedaan naar stijlen; dit is ook het domein waarin nogal wat ‘goeroes’ zich bewegen (De Bono, 1985; Belbin, 1993). Veel onderzoek naar stijlen kiest een psychologische of sociaalpsychologische invalshoek zoals dat van de ‘organisatiegoeroes’. Soms worden stijlen beschouwd als personeuseigenschappen in een sociale context die ertoe leiden dat in een groep telkens een rol wordt aangenomen (bij zowel De Bono als Belbin is dat het geval). Het concept van stijl kan bijvoorbeeld laten zien waarom bepaalde leiderschapspatronen (bijvoorbeeld masculiene) vaker als effectief worden beschouwd (bij-

voorbeeld Van Engen, 2001) of waarom bepaalde stijlen succesvoller zijn dan andere (bijvoorbeeld Van Aken, 1996). Waar de empirische literatuur naar bestuurders gebruikmaakt van stijlen en stijlverschillen, gaat de normatief georiënteerde literatuur over bestuurders meer uit van een uniform begrip van de bestuurder (bijvoorbeeld Horrevorts & Pans, 2010).

In eerdere publicaties is het stijlbegrip gebruikt als verklarend concept of motiefstructuur, het 'beroepsbeeld' (zie Schouw, 1996; Schouw & Tops, 1998; Schouw, Tops, & Zouridis, 2018). In Nederland deden bijvoorbeeld Hoppe en Jeliaskova (1996) inductief onderzoek naar 'beroepsbeelden' van beleidsambtenaren, evenals Hartman en Tops (1987). Hun onderzoek bouwt voort op Amerikaans onderzoek naar ambtenaren en managers (zie voor een wat verouderd overzicht van de literatuur over zowel uitvoerende ambtenaren als managers Wilson, 1989). In deze traditie analyseerden Durose et al. (2015) onlangs nog professionals in stadswijken. Kenmerkend voor dit onderzoek is doorgaans een inductieve benadering; de geïnstitutionaliseerde rol wordt niet 'gemodelleerd' om vervolgens vanuit een rationele actor na te gaan wat nutsmaximaliserend gedrag is (vergelijk bijvoorbeeld Niskanen, 1971), maar door inductief naar beroepsbeoefenaren te kijken komt onderzoek uiteenlopende invullingen van deze rol op het spoor.

Ook het onderzoek naar stijlen van bestuurders is in deze traditie te lokaliseren. Vertrekpunt is de geïnstitutionaliseerde rol van een wethouder, burgemeester of minister. Vanzelfsprekend zijn er veel verschillen tussen deze posities: een wethouder functioneert in een college, een minister niet, kleine gemeenten verschillen van grote gemeenten, defensie is een heel ander beleidsterrein dan justitie. Toch vertonen verschillende bestuurlijke posities in Nederland ook gelijkenissen, althans vanuit het perspectief van de bestuurder. Zo hebben alle bestuurders van gemeenten, provincies en rijksoverheid te maken met een 'parlement' waarin ze steun moeten organiseren voor hun beleid, met ambtelijke diensten en ministeries die ze moeten 'besturen' en met een half-concurrerend, half-collegiaal 'bestuurlijk team' waarvan ze deel uitmaken (een college van burgemeester en wethouders, de regering). Ook zijn bestuurders (actief) lid van een politieke partij of vertegenwoordigen ze een partij in het bestuur (bestuurders van lokale lijsten die zelf geen – actief – lid zijn van een politieke partij), hebben ze te maken met een 'beleidsveld' en bouwen ze reputatie op in de publieke arena van (oude en nieuwe) media en burgers. Stijlen, zo toonde Schouw (1996) aan, geven aan welke (positie)keuzes bestuurders maken in hun dagelijks functioneren in deze arena's of domeinen. Het zijn clusters van keuzes die logisch en/of empirisch samenhangen.

Bestuursstijlen ordenen in ons onderzoek geen persoonlijkheidstypen en ook geen groepsgedrag; het gaat bij bestuursstijlen niet om psychometrie maar om de invulling van de institutionele ruimte die het bestuurlijke ambt laat. Deze is niet per se in de tijd constant (zoals Van Thijn, 2003, laat zien, is de beleving van een tweede periode als burgemeester heel anders dan een eerste periode), en kan wellicht zelfs per portefeuille of per majeur project accentverschillen laten zien. Anciënniteit, zwaarte van de portefeuille, de grootte van de politieke familie waarmee de bestuurder is verbonden, het speelt allemaal een rol. Omdat bestuursstijlen onder meer de visie van een bestuurder op het ambt uitdrukken,

zal de bestuursstijl in de loop van de tijd echter geen dramatische verschillen laten zien. Uit een analyse op basis van een beperkt aantal ‘cases’ van bestuurders bleek wel dat het eigen beeld van de bestuursstijl kan verschillen van het beeld dat anderen daarvan hebben (een collega-bestuurder, een directeur van een ambtelijke dienst of een fractievoorzitter) (Schouw & Tops, 1998).

Stijlen als ideaaltypische constructies

In eerder uitgevoerd inductief en observerend onderzoek (Schouw, 1996; Schouw & Tops, 1998) zijn vijf bestuursstijlen onderscheiden: *leiders*, *managers*, *verbinders*, *ambassadeurs* en *beheerders*. Bestuursstijlen zijn inductief geconstrueerde patronen van gedrag van bestuurders en daarmee ideaaltypische constructies. Het feitelijk functioneren van individuele bestuurders wordt vrijwel altijd gekenmerkt door een combinatie van stijlen. Een bestuurder is normaal gesproken nooit alléén leider, verbinder of manager.

Leiders zijn de generaals van het bestuur die opvallen met hun zelfverzekerd en overtuigend optreden. Het zijn personen die iets willen achterlaten, hun eigen footprint. Het zijn ook krachtige bestuurders, creatief, en altijd zien ze wel een perspectief voor problemen waar anderen niet aan dachten. Leiders lijken niets liever te doen dan actief en gepassioneerd meerderheden te overtuigen van hun eigen opvattingen. Het zijn naast generaals ook de predikers van het bestuur. En naast de preek en de zweep beschikken zij over een onuitputtelijke schatkist vol instrumenten, die ze inzetten om anderen van hun gelijk te overtuigen. Het toe passen daarvan gaat gepaard met een subliem ontwikkeld talent om te overtuigen: argumenten op het juiste moment, met de juiste dictie en schwing voor het voetlicht te brengen. Maar het is niet enkel verleidingskunst, zij schuwen dwang en drang of politieke oorlogvoering niet om hun vlag op het speelveld te planten. De druk opvoeren totdat de opponent bezwijkt, is een beproefde methode. De leider voelt zich het meest thuis in de politieke arena, de gemeenteraad. Daar kan hij zijn ambities neerzetten en er meerderheden achter scharen. Een kleine meerderheid is wat de leider betreft al genoeg. Liefst heeft de leider majeure projecten of ingewikkelde programma's in zijn portefeuille, die politiek en publiek veel aandacht genereren. En de leider heeft een eenvoudig handelingsrepertoire: overtuigen. Of hij nu met zijn fractie, zijn ambtenaren, zijn raadcommissie, burgers of het college aan tafel zit, hij legt zijn visie graag nog eens uit.

Bestuurders met de stijl van een *manager* zijn vooral op zoek naar de meest verstandige voorstellen. Zij opereren min of meer op afstand van de politiek, dicht op de ambtelijke organisatie. Ze zijn dol op het lezen van hun stukken en willen dossiers van begin tot eind beheersen. Zij zijn herkenbaar aan de koffers met uitpuilende dossiers die elke avond en in het weekend mee naar huis gaan. ‘On top’ bij elk onderwerp. Managers hebben een haat-liefdeverhouding met de politiek. Politiek is grillig en onvoorspelbaar. De waan van de dag regeert en emoties overvleugelen inhoudelijke argumenten. Dat is voor hen een gruwel. Ze begrijpen niet goed waarom politici zich over kleine dingen opwinden en een instant-aanpak eisen. Eerst maar eens zorgvuldig bestuderen hoe de vork in de steel steekt dan

een nieuw bestek beloven. In tegenstelling tot de stijl van de leider is er bij de managers geen fixatie of sterke wil tot het realiseren van een eigen idee of ideologie. Hun ego neemt niet veel ruimte in en in vrijwel alles gaat het om de zaak. Deugdelijke, rationele besluitvorming is voor hen belangrijker dan het realiseren van de eigen politieke 'stokpaardjes'. Ze voelen zich dan ook niet voor niets meer thuis bij ambtenaren dan in de raad of in contacten met burgers. In hun agenda domineren de afspraken in het gemeentehuis, waarbij ze ook aanschuiven bij ambtelijke projectgroepen niet schuwen.

Verbinders zijn bestuurders die niet a priori streven naar het best mogelijke beleid, of met voorstellen komen die het meest aansluiten bij hun eigen politieke agenda. Nee, zij presenteren over het algemeen 'ideeën' waarmee iedereen kan leven en zijn bereid om wat van hun eigen standpunt in te leveren om steun voor hun beleid te krijgen. Overeenstemming bereiken is essentieel in hun werk en voor hun idee van succesvol besturen. En dat wordt gerealiseerd door op diplomatieke wijze (mede)spelers in de politieke arena te raadplegen. Zij kiezen een strategie die leidt tot aanvaardbare oplossingen en gebruiken daarvoor herkenbare routines, zijn uit op het compromis en vermijden risico's. Hun profiel lijkt te zijn uitgevonden voor onze poldercultuur. Kenmerken van de verbinder treffen we bij veel bestuurders aan. Het bestuurlijk oliemantje dat anders dan de leider niet altijd voorop wil lopen, of als de manager niet steeds de meest uitgedachte voorstellen zal presenteren. In hun omgeving is vaak veel waardering voor deze bestuursstijl. Hoe dat kan? Deels omdat zij niet per se zelf willen schitteren en gemakkelijk een stap opzijzetten zodat een ander in het zonnetje staat. De stijl van de verbinder past goed bij tendensen tot interactieve besluitvorming en coproducties van beleid: de dialoog-democratie. Er is ook kritiek op de verbinder. Vanuit het perspectief van de leider is het gedrag van de verbinder niet altijd begrijpelijk. Zo kan een verbinder een stuk terugnemen, fracties tegemoetkomen of in het college een nieuw compromis zoeken ook als dat voor het verkrijgen van een (minimale) meerderheid niet nodig is. Een zo breed mogelijk draagvlak voor een voorstel is voor een verbinder belangrijker dan het eigen gelijk.

Ambassadeurs zijn bestuurders die gedreven zijn om bekendheid te verwerven en zichtbaar te zijn voor een groot publiek. Bij uitstek laten zij zich gelden als vertegenwoordigers van het beleid en dan vooral hun eigen beleid. Zij vertegenwoordigen zichzelf en hun eigen imago. Externe, ceremoniële zaken, een rijk decorum – ambassadeurs hechten eraan als bevestiging van de legitimiteit van het bestuur. In hun opvatting van het bestuurlijk ambt is publieke representatie een kerntaak van de bestuurder. Ze zijn, met andere woorden, van de afdeling 'verkoop', waar de manager van de afdeling 'productie' is. En in verkoop zijn ze ook goed; ze zijn bij uitstek in staat om aandacht te genereren voor zichzelf, maar ze weten ook de publiekelijk goed zichtbare krenten uit hun 'beleidspap' te vissen. Het is een manier van werken die deze bestuurders ontwikkelen om in het vak vooruit te komen. Behendig gebruikmaken van media neemt daarbij een belangrijke plaats in. Met je gezicht in de krant, op televisie en actief op sociale media. Want wie voor het grote publiek zichtbaar is, krijgt al snel het aureool van een goed

bestuurder. Wat verder opvalt bij deze stijl, is de aandacht voor de ceremoniële kanten van het bestuurdersambt en dat gaat zo af en toe ten koste van het voeren van beleid. Dus liever zichtbaar aanwezig zijn op een feest dan 's avonds aan de stille keukentafel een loodgieterstas met ambtelijke stukken doornemen; liever op werkbezoek dan een ingewikkelde vergadering met collega-bestuurders bijwonen. Het is een manier van werken die de *inner circle* tot op zekere hoogte wel voor lief neemt. Deze bestuurder is immers populair bij het publiek en op die golf surft iedereen graag mee. Helemaal serieus worden ze – vooral in de 'binnenwereld' – niet altijd genomen.

Beheerders zijn op zoek naar zekerheden. Zij kiezen voor een veilige stijl en slalommen behendig om al te grote risico's heen. Het liefst volgen zij de bestaande, formele en informele, routines en regels. Dat geeft houvast en is vertrouwd. En wie zich aan de geldende regels vastklampt, kan zich geen buil vallen. Kortom, een precies en bureaucratisch bestuurder. Beheerders zijn ook als geen ander in staat om 'rust, reinheid en regelmaat' te brengen in hun hectische en jachtige politieke omgeving. Het zijn bakens van controle en degelijkheid. Stap voor stap komen beleidsvoorstellen tot stand, wordt er gewerkt aan het oplossen van problemen. Beetje voor beetje ontstaan hierdoor commitment en draagvlak voor een aanpak. Beheerders weten dat zij niet kunnen bogen op heldhaftig gedrag of aansprekende retoriek. Voor het veroveren van politieke meerderheden volgen ze een nuchtere en incrementele aanpak en nemen ze hun tijd. Zij menen dat distantie deel uitmaakt van de professionaliteit van het ambt en hebben niet veel op met het inbrengen van persoonlijke zaken en ervaringen in hun werkomgeving. Dat geeft maar gedoe en is voor het functioneren niet noodzakelijk, is hun opvatting. Dus houden zij functioneel afstand en nemen ze geen al te grote risico's. Ze bewaren het persoonlijke voor het privéleven en verbinden de inhoud met procedures.

Nederlandse bestuursstijl?

Bestaat er zoiets als een Nederlandse voorkeursstijl voor bestuurders? We beschikken niet over rechtstreeks onderzoek, al hebben we wel indicaties. Zo legt bijvoorbeeld het Sociaal en Cultureel Planbureau aan burgers periodiek de stelling voor 'of het goed zou zijn als het bestuur van het land werd overgelaten aan enkele krachtige leiders'. Bijna een derde van de Nederlanders is het doorgaans met deze stelling (zeer) eens. Een andere indicatie vormt de periodieke verkiezing van de beste lokale bestuurder van Nederland door de lezers van het blad *Binnenlands Bestuur*. Zo won de Brabantse commissaris van de Koning Wim van de Donk de beste bestuurdersverkiezing omdat hij vernieuwend en deskundig werd bevonden en hij moeilijke dossiers als georganiseerde criminaliteit en opvang van asielzoekers niet schuwde. Vóór Van de Donk won burgemeester Aboutaleb van Rotterdam de verkiezing twee keer: 'verbindend', 'daadkrachtig' en 'deskundig' waren bij hem de kernkwalificaties. Ook zou hij een bestuurder zijn die er 'op crisismomenten in slaagt de boel bij elkaar te houden'. Kijken we naar minister-presidenten sinds de jaren zeventig, dan domineren vergelijkbare kenmerken: het technologisch verbinden van Lubbers, maar ook dat van Kok, die zich daarvoor zelfs van

zijn ideologische veren ontdeed, het verbinden van Balkenende na de moord op Fortuyn en het verbindend technocratische van Rutte.

Het lijkt er dus op dat in de Nederlandse context de combinatie van verbinder, manager en beheerder de meeste kans op succes maakt. Al heeft dat ongetwijfeld ook te maken met ons kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging. Een majoritair kiesstelsel als het Britse of het Amerikaanse, met kiesdistricten en een *winner takes all*-systeem, 'selecteert' eerder grote leiders dan de kiesstelsels in Nederland, België of Duitsland. Maar ook de stijl van de beheerder lijkt, zeker op landelijk niveau, een 'revival' door te maken. Juist op beleidsterreinen die nogal wat publieke verontwaardiging losmaken, zoals het vreemdelingendossier en justitie, doet de stijl van de beheerder het doorgaans goed. Denk bijvoorbeeld eens aan een aantal staatssecretarissen voor vreemdelingenzaken, zoals Cohen, Albayrak en Dijkhoff. Bestuurders die op dit dossier kiezen voor de stijl van de leider, zoals voormalig minister Verdonk, worden als minder succesvol beoordeeld. Ook valt op dat, zeker op lokaal niveau, leiders de afgelopen decennia de wind niet in de rug hebben. De 'grote' wethouders in een aantal grote steden (van Jan Schaefer in Amsterdam tot Adri Duijvestein in Den Haag) zijn vervangen door managers, verbinders en beheerders.

Bestuursstijlen in 1998

Twintig jaar geleden deden we empirisch onderzoek naar de prevalentie van de bestuursstijlen in gemeenten. We hebben toen 59 wethouders uit 17 verschillende gemeenten door in totaal 275 raadsleden laten beoordelen. Aan die raadsleden zijn vijftien stellingen over wethouders voorgelegd, waarbij zij met een cijfer van 1 tot 10 konden aangeven in welke mate de betreffende stelling op een wethouder van toepassing was. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van gemeentegrootte en spreiding over het land. Statistisch representatief was het onderzoek niet, maar het gaf wel een indruk van de wijze waarop gemeenteraadsleden toentertijd de bestuursstijlen van hun wethouders hebben ervaren.

We konden de beoordeelde bestuurders toen in drie categorieën onderverdelen, namelijk de wethouders met positief stijlenpatroon (zij scoorden positief op een of meer van de stijlen), met een gelijkmatig stijlenpatroon (zij haalden een gemiddelde score op alle stijlen) en wethouders met een negatief stijlenpatroon (zij scoorden gemiddeld of minder dan gemiddeld op een of meer van de stijlen). Verdere toelichting is aan te treffen in Schouw en Tops (1998, pp. 92-108). In cijfers.

Aantal bestuurders per stijlcategorie:

- 1 Positief stijlenpatroon: 33, waarvan:
 - a Leiders: 13
 - b Managers: 2
 - c Verbinders: 5
 - d Ambassadeurs: 7
 - e Verbinder-ambassadeurs: 3
 - f Beheerders: 3
- 2 Gelijkmatig stijlenpatroon: 7
- 3 Negatief stijlenpatroon: 19

Opvallend in deze gegevens is in de eerste plaats dat in 1998 ongeveer een derde van de wethouders een ‘negatieve’ beoordeling kreeg; dat wil zeggen dat voor hen geen van de stijlen herkenbaar was; zij werden als ‘bleke’ en ‘slecht functionerende’ bestuurders gezien. Daarnaast valt op dat onder de positieve scores de stijl van de leider verreweg de dominante is, gevolgd door de ambassadeurs en de bestuurders met een gelijkmatig stijlenpatroon.

Hoe zou dat twintig jaar later zijn? Hoe zou de verdeling van bestuursstijlen er tegenwoordig uitzien in gemeenten, provincies en Rijk? In gemeenten en provincies heeft de dualiseringsoperatie de dynamiek tussen raad en college veranderd (Nieuwenhuijsen, 2012; Van Ostaaijen, 2018). Ook zijn er ‘beroepsbestuurders’ bij gekomen, die als wethouder in hun eigen gemeente beginnen maar hun wethoudersloopbaan vervolgens voortzetten in andere gemeenten of net als toen burgemeester worden (Korsten, 2018). Empirisch onderzoek naar de actuele verdeling van stijlpatronen over de populatie bestuurders in Nederland is niet verricht. In deze bijdrage verkennen we de te verwachten implicaties van veranderingen in het politiek-bestuurlijk bedrijf voor het stijlpatroon van bestuurders. Omdat de politiek-bestuurlijke context de afgelopen twintig jaren ingrijpend is veranderd, verwachten we dat het succes en falen, maar ook de mechanismen die bestuurders in- en uitselcteren, een ander patroon laten zien. We beredeneren daarover vijf hypothesen.

1. *Bestuursstijlen en veranderingen in het politieke landschap*

De volatilititeit van de kiezers is de afgelopen decennia enorm toegenomen. Binnen Europa geldt de Nederlandse kiezer als een van de meest beweeglijke (bijvoorbeeld Van der Meer, Lubbe, Van Elsas, Elff en Van der Brug, 2012). Partijtrouw is iets van het verleden, zo lijkt het. En voor nieuwe partijen blijkt de toegangsdrempel laag. Bestuurders kennen daardoor weinig zekerheden meer. Voorts zien we hoe de brede, verbindende volkspartijen die lange tijd het land bestuurlijk droegen, sterk zijn verzwakt door leden- en kiezersverlies. Daar tegenover staat een sterke kiezersbeweging naar de flanken van het politieke spectrum c.q. naar identiteitspartijen. Plaatselijk zien we sinds de jaren negentig een sterke opkomst van lokale partijen; bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 waren lokale partijen met ruim 28 procent van de stemmen het grootst.¹ Gevolgen: politieke verbroekeling, versnippering van de macht over relatief veel partijen en een zekere tendens van partijen- naar personendemocratie. Met op lokaal niveau nog een paradoxale consequentie, namelijk die van de depolitisering, in weerwil van de doelstellingen van dualisering,² zo zien we na de raadsverkiezingen van 2018 in experimenten met raadsbrede akkoorden of breed samengestelde coalities.³

Wat zouden hiervan de gevolgen voor het stijlpatroon van bestuurders kunnen zijn? Te denken valt aan de volgende implicaties:

- De ‘uitstraling’ en bestuurlijke competenties zijn voor het functioneren van een bestuurder belangrijker dan politieke herkenbaarheid.

1 Zie www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/GR20180321.

2 Zie het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie uit 2000.

3 Zie: Iedereen is coalitie én oppositie, *NRC Handelsblad*, 22 juni 2018, p. 10.

- De antenne moet aan (of uit): een bestuurder moet weten wat er speelt en gaat spelen. Politieke kanalen zijn daar meer dan ooit slechts één van de vele mogelijkheden toe.
- Concrete voorstellen in plaats van partijprogramma's moeten achterbannen binden. Daarop zal het bestuurlijk repertoire zijn afgestemd.
- Er is behoefte aan meer stijlflexibiliteit: bestuurlijk moeten kunnen manoeuvreren en meer borden tegelijkertijd in de lucht kunnen houden.
- Het besef dat fractie- en coalitiedruk begrensd is. Dus meer verleiden in plaats van dwang.

Wat betreft bestuursstijlen vraagt dit veranderde politieke landschap om met name een *combinatie van verbinder en ambassadeur, zeker op lokaal niveau*. Meer dan ooit zal een beroep moeten worden gedaan op externe representatie en publieke zichtbaarheid. Landelijk is er wellicht meer ruimte voor de klassieke leiderschapsstijl.

2. Bestuursstijlen en zwermen als nieuw maatschappelijk verband

Een tweede bevinding heeft te maken met het verkrumelen van de vaste orde van de eertijds verzuilde samenleving (een vroege analyse daarvan is te vinden in Van Gunsteren & Andeweg, 1994). De traditionele zuilen bestaan bijna niet meer. De keurige vakken waarin herkenbare bloedgroepen zich lieten vangen, zijn gaandeweg getransformeerd tot wisselende zwermen van min of meer tijdelijk gelijkgestemden met een zelfde mening over een kwestie. Van zuilen naar zwermen dus. De zwerm ontstaat, klontert samen en kan ook plotsklaps weer uit elkaar gevallen zijn. Deze losse en tijdelijke gemeenschappen mobiliseren mensen en hun opvattingen op een concreet issue. En een voornaam werktuig om zwermen vleugels te geven zijn sociale media.

Enkele gevolgen voor de stijl van bestuurders:

- goed aanvoelen wat de tijdgeest is, praten met opiniemakers en contact houden met stakeholders, buiten de bestuurskamers treden, voortdurend ook blijven kijken, want bestuurders moeten iedere keer opnieuw de tijdgeest weten te 'vangen';
- de 'zwermen' weten te beïnvloeden door effectieve communicatie. Handig zijn met sociale media;
- beschikken over een dikke huid en niet wakker liggen van 'karaktermoord' door pers of publiek;
- vroegtijdig potentieel explosieve kwesties kunnen opsporen en die weten te demonteren;
- beschikken over een doortastende crisisaanpak.

Verbinder en *ambassadeur* zijn hier de meest succesvolle stijlprofielen. Probleematisch wordt het voor *leiders* en *managers*; zij vinden moeilijk aansluiting bij zwermen.

3. *Bestuursstijlen en de afgenomen macht van bestuurders*

Met privatisering, het ‘versplinteren’ van het politieke landschap en de opkomst van interactief bestuur en coproductie is de macht van bestuurders afgenomen. Naím (2015) betoogt dat sprake is van een wereldwijde beweging van afnemende bestuurlijke macht, doordat burgers in het huidige maatschappelijke klimaat hun bestuurders niet zonder meer op hun woord geloven, en doordat drempels en barrières die de bestuurder bescherming boden, dat nu in veel mindere mate doen.

Enkele gevolgen voor de stijl van bestuurders zijn:

- Coalities weten te smeden of akkoorden weten te sluiten zonder al te zeer gehinderd te worden door ideologische vooringenomenheid.
- Weten te spelen met vele ballen in de lucht.
- Het kunnen managen van tegengestelde belangen op hoog niveau.
- Goed met burgers om weten te gaan, maar net zo goed met leiders van grote bedrijven.

De stijl van de leider is hier problematisch, want niet het ego van de bestuurder moet centraal staan, maar de oplossing. Een oplossingsgerichte ingenieursmentaliteit is hier welkom. *De verbinder, manager en beheerder* zijn hier de stijlfiguren met de betere papieren.

4. *Bestuursstijlen en het politieke bedrijf als flipperkast*

Het zwaartepunt van het bestuurlijke werk ligt nog altijd bij de routines van het schikken en plooiën en het via compromissen zoeken naar meerderheden. Maar besturen via deze pacificerende manier van werken volstaat niet meer. Voor eigen belang en politiek overleven moet de bestuurder van vandaag weten te schakelen tussen de constanten van de klassieke pacificatiecultuur en de 21ste-eeuwse dynamiek in het politiek bedrijf als gevolg van de vele incidenten die het politiek debat voeden. Het politiek bedrijf laat zich typeren als ‘flipperkast’ (zie onder meer Zouridis, 2014).

Toegenomen snelheid, medialogica, stemmingendemocratie en incidentenpolitiek zijn de belangrijkste elementen van het tijdperk van flipperkastpolitiek (zie Lloyd, 2004; Elchardus, 2002; Van Ginniken, 1999; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003). Alledaagse gebeurtenissen of kleine incidenten in de portefeuille van een bestuurder worden razendsnel hypes, verschijnselen die tijdelijk bovenmatige media-aandacht krijgen en daardoor belangrijker lijken dan ze zijn (zie Vasterman, 2004; Zouridis, 2006; Siep et al., 2018). Het gevolg van dit zichzelf versterkende mechanisme kan zijn dat iets dat zich als een ogenschijnlijk verwaarloosbare kleinigheid voordoet, uitgroeit tot een werkelijk belangwekkende politieke gebeurtenis. Komt de bestuurder daarbij ook in een voor hem ongunstig frame terecht, dan kunnen de gevolgen voor zijn positie groot zijn. Bestuurders hebben ermee te ‘dealen’, willen ze geen speelbal worden van oncontroleerbare ontwikkelingen met een ongewisse uitkomst voor hun positie.

Enkele gevolgen voor de stijl van bestuurders zijn:

- een proactieve werkhouding en een omgeving die daarop is ingesteld;
- voor de camera uitstekend kunnen communiceren door snel, gevat, adequaat en doortastend optreden;

- weten te denken en handelen in frames, snel oneliners paraat hebben en zo nodig een krachtige pitch beschikbaar hebben;
- de nuances kennen, maar zich er niet in verliezen;
- begrijpen dat integriteit de achilleshiel van het besturen is, en hier ook naar handelen en zich gedragen;
- zorgen dat de zaken altijd op orde zijn, bestand zijn tegen een rekenkameronderzoek of een WOB-verzoek;
- weten uit te stralen dat een crisis onder controle is.

De *verbinder*, *ambassadeur* en *manager* redden het hier niet. Kansrijke stijlprofielen zijn de *leider* – treedt naar buiten toe om controle uit te stralen – en de *beheerder*, die kan zorgen voor de-escalatie.

5. Bestuursstijlen en het werken binnen de aangename constanten

Uit de voorgaande probleemcatalogus zou men abusievelijk kunnen afleiden dat besturen in de huidige tijd vooral een zaak is geworden van hectiek, hypes, overleven en van wat de flipperkast verder nog in petto heeft. En dat maatschappelijke polarisatie domineert boven de ‘high trust’ samenleving die Nederland al decennia is (bijvoorbeeld Oosterwaal & Torenvlied, 2010). Maar het leeuwendeel van het werk speelt zich nog steeds af binnen de aangename constanten van het openbaar bestuur ofwel de pacificatiecultuur, die zich weinig aantrekken van al dat nieuwe (Lijphart, 1990) en kan bogen op breed maatschappelijk vertrouwen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2017).

Werken binnen de constanten kenmerkt zich door de hang naar vaste rituelen en menselijkheid in het openbaar bestuur. Het zijn de omgangsvormen van het bestuur, al dan niet geprotocolleerd. Ze werken als smeermiddel voor het draaiende houden van de bestuurlijke raderen. Vaak gaat dat om niet meer dan elementaire sociale behoeften zoals het tonen van belangstelling in elkaars werk en privéleven en een gezamenlijke kop koffie of drankje op zijn tijd, zo goed als ook het werkbezoek en de heidag hiertoe kunnen behoren. Het bestuur moet een klimaat weten te creëren en stimuleren waarin deze (on)geschreven regels zich ontwikkelen en afwikkelen. Uiteindelijk moeten meerderheden worden gevonden.

Wat zijn de gevolgen voor de stijl van bestuurders?

- op een verbindende wijze gezag weten te verwerven in de politieke arena van het parlement of de gemeenteraad;
- herkennen en betekenis weten te geven aan informele gebruiken;
- veel aandacht geven aan de menselijke kant van besturen;
- goed kunnen luisteren, empathisch zoeken naar belangen achter de standpunten;
- als een ‘sociaal ingenieur’ oplossingen bedenken die recht doen aan de belangen van verschillende minderheden;
- het eigen gelijk waar nodig inruilen om andere partijen tegemoet te komen;
- handelend vermogen op peil houden voor een overheid die kan leveren.

De beste stijlprofielen zijn hier de *manager*, de *beheerder* en de *verbinder*.

Tot slot: van leider naar ...?

Overzien we de ontwikkelingen, dan is er iets merkwaardigs aan de hand. Twintig jaar geleden was de bestuursstijl van 'de leider' nog dominant (althans bij de 'positieve' bestuursstijlen). Als we nu de maatschappelijk-politieke ontwikkelingen overzien, dan lijkt de ruimte voor deze bestuursstijl inmiddels fors afgenomen, zeker op lokaal niveau. Alleen in tijden van een dominante 'flipperkastpolitiek' (vaak gepaard gaand met een politieke crisis) is er ruimte voor klassiek leiderschap. Zeker op lokaal niveau lijkt dat het geval.

Dat hangt ook samen met de veranderende positie van wethouders. Met de invoering van het dualisme is hun institutionele macht verminderd: in het oude (monistische) stelsel zaten wethouders op het knooppunt van ambtelijke en politieke macht. Die ijzersterke combinatie is met het verlies van het raadslidmaatschap verminderd. Ze hebben niet meer het politiek leiderschap van hun partij en fractie, ook het voorzitterschap van de commissies van bijstand is onder de nieuwe verhoudingen niet meer aan de dagelijkse bestuurders voorbehouden. Daarmee bepalen ze niet langer meer de agenda van deze raadscommissies en 'sturen' zij die vergaderingen niet mee. Dualisering selecteert vooral managers, verbinders en beheerders en maakt het wethouderschap voor leiders minder interessant.

De dualisering heeft voorts het pad geeffend voor de benoeming van zogenoemde 'wethouders van buiten', een mogelijkheid waarvan in de praktijk druk gebruik wordt gemaakt. De recruiteringsvijver voor wethouders is hiermee verruimd, wat de professionaliteit van het dagelijks bestuur ten goede kan komen. Maar er is ook een schaduwkant: het ontbreken van een kiezersmandaat betekent toch een verzwakking van de democratische legitimatie van de bestuurders. Een zekere technocratisering van het wethouderschap ligt hier op de loer, wederom ten gunste van managers, verbinders en beheerders en ten koste van leiders en ambassadeurs.

Het signaleren waard is ook een aantal politieke veranderingen in de gemeenteraden. Door het machtsverlies van de traditionele volkspartijen, die in het verleden met aanzienlijke raadsfracties het bestuur in hoge mate droegen, en de opkomst van nieuwe, al dan niet lokale partijen, voltrekt zich een versnippering van de macht (Otjes, 2018). Het ontbreekt veel gemeenteraden daardoor aan grote fracties die leiding en richting kunnen geven en over voldoende kandidaat-wethouders beschikken. Dat deze versnippering de vorming van bestuurscolleges bemoeilijkt, behoeft geen toelichting.

Mede als reactie daarop hebben we in de collegevorming na de raadsverkiezingen van 2018 de opkomst van raadsbrede akkoorden en breed samengestelde coalities gezien. Het is nog wat vroeg om alle consequenties hiervan te kunnen overzien, maar het is waarschijnlijk dat dit voor de positie en de bestuursstijl van wethouders gevolgen heeft. Wat is in die nieuwe, gedepolitiseerde werkelijkheid, waarin het onderscheid tussen coalitie- en oppositiepartijen niet meer bestaat en er meer dan voorheen ad hoc-coalities en meerderheden worden gevormd, de rol van wethouders? Sommigen zijn van mening dat wethouders de bricoleurs van de permanente coalitievormingsprocessen zullen worden en dan zijn de stijl van de verbin-

der en die van de ambassadeur zeer behulpzaam. Anderen veronderstellen dat die rol vooral aan fractievoorzitters in de gemeenteraden zal toevallen. Wat rest er dan voor wethouders? Op een relatief bescheiden en technocratische wijze uitvoering geven aan beslissingen van raadsmeerderheden en daar maatschappelijk draagvlak voor zien te verwerven? Beheerders, verbinders en ambassadeurs zijn daar – op verschillende manieren – zeer geschikt voor.

Maar op den duur zal ongetwijfeld ook de vraag aan de orde komen of die positie ook niet kan worden ingenomen door moderne, communicatieve en op verbinding ingestelde ambtenaren. Waar hebben we wethouders eigenlijk nog voor nodig, als zij geen 'leiders' meer kunnen (of willen) zijn?

Literatuur

- Aken, T. van. (1996). *De weg naar projectsucces: Eerder via werkstijl dan via instrumenten*. Den Haag: Lemma.
- Belbin, R.M. (1993). *Team roles at work*. London/New York: Routledge.
- Boin, R.A., Torre, E.J. van der, & Hart, P. 't. (2003). *Blauwe bazen: Het leiderschap van korp-scheefs*. Den Haag: Politie en Wetenschap.
- Bono, E. de. (1985). *Six thinking hats: An essential approach to business management*. New York: Little, Brown.
- Durose, C., M. van Hulst, S. Jeffares, O. Escobar, A. Agger, L. de Graaf (2015). Five ways to make a difference: Perceptions of practitioners working in urban neighborhoods. *Public Administration Review*, 76(4), 576-586.
- Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Engen, M. van. (2001). Gender, context and leadership styles: A field study. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 74(5), 581-598.
- Ginneken, J. van. (1999). *Brein-bevingen: snelle omslagen in opinie en communicatie*. Amsterdam: Boom.
- Gunsteren, H. van, & Andeweg, R. (1994). *Het grote ongenoegen: Over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem: Aramith.
- Hartman, G.J.C., & Tops, P.W. (1987). Van overheidsbeelden naar concreet gedrag: Typeringen op basis van een verkenning onder beleidsfunctionarissen van de rijksoverheid. *Beleidswetenschap*, 1(4), 332-355.
- Hoppe, R., & Jeliaskova, M.I. (1996). Beroepsbeelden van de beleidsambtenaar: Een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement. *Beleidswetenschap*, 10(2), 124-153.
- Horrevorts, T., & Pans, R. (2010). *Presterende bestuurders*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Korsten, A.F.A. (2018). *De wethouder van buiten: Over bestuurlijke nomaden en een vreemde-lingenlegioen*. Verkregen van www.arnokorsten.nl
- Lijphart, A. (1990). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Haarlem: Becht.
- Lloyd, J. (2004). *What the media are doing to our politics*. London: Constable.
- Meer, T. van der, Lubbe, R., Elsas, E. van, Elff, M., & Brug, W. van der. (2012). Bounded volatility in the Dutch electoral battlefield: A panel study on the structure of changing vote intentions in the Netherlands during 2006-2010. *Acta Politica*, 47, 333-355.
- Naím, M. (2015). *Het einde van macht: Hoe macht verschuift van directiekamers naar start-ups, van paleizen naar pleinen en van west naar oost*. Amsterdam: Uitgeverij Carrera.

Stavros Zouridis & Pieter Tops

- Nieuwenhuijsen, P. (2012). Dualisme baarde angstige wethouders. *Binnenlands Bestuur*, 2 maart.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. New Brunswick/London: Aldine Transaction.
- Oosterwaal, A., & Torenvlied, R. (2010). Politics divided from society? Three explanations for trends in societal and political polarisation in the Netherlands. *West European Politics*, 33(2), 258-279.
- Ostaaijen, J, van. (2018). *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie: Het functioneren van de lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Otjes, S. (2018). *Een versnipperde gemeenteraad. Het nieuwe normaal?* Verkregen van www.montesquieu.nl
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2003). *Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Schouw, G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders, functioneren in de praktijk*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Schouw, G., & Tops, P. (1998). *Stijlen van besturen: Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders*. Amsterdam: Atlas.
- Schouw, G., Tops, P., & Zouridis, S. (2018). *Stijlenboek voor bestuurders: Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders*. Den Haag: Sdu.
- Siep, P., D. de Kool, V. Bekkers, B. Steijn, A. Straathof (2018). Het managen van incidenten in het onderwijs: Praktische governance-lessen op basis van een vergelijkende case analyse. *Bestuurskunde*, 27(1), 61-71.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2017). *De sociale staat van Nederland 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Thijn, E. van. (2003). *BM*. Amsterdam: Uitgeverij Augustus.
- Vasterman, P. (2004). *Mediahype*. Amsterdam: Aksant.
- Velde, H. te. (2002). *Stijlen van leiderschap: Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Wisse, E. (2014). *Public credibility: A study of the preferred personal qualities of cabinet ministers in the Netherlands*. Delft: Eburon.
- Zouridis, S. (2006). Het incident als bestuurlijke uitdaging. *Openbaar Bestuur*, 16(9), 2-4.
- Zouridis, S. (2014). Democratische politiek in een tijdperk van flipperkastpolitiek. *Cahiers Politiestudies*, 32(3), 33-47.