

Realiserend bestuur: daadkrachtig en responsief

Essaybundel bij de Staat van het Bestuur 2022



Albert Jan Kruiter
Lisanne de Blok
Suzanne Potjer
Martijn Groenleer
Theo Schuyt
Kutsal Yeşilkağıt
Jorren Scherpenisse
Wieke Pot

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud <i>Albert Jan Kruiter</i>	7
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid <i>Lisanne de Blok</i>	15
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving <i>Suzanne Potjer</i>	24
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk <i>Martijn Groenleer</i>	33
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving <i>Theo Schuyt</i>	41
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur <i>Kutsal Yeşilkağıt</i>	48
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken <i>Jorren Scherpenisse & Wieke Pot</i>	56
8. Over de auteurs	63

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Inleiding

Het realiserende bestuur: daadkrachtig én responsief

Naast de constanten die het openbaar bestuur in Nederland kenmerken, toont de Staat van het Bestuur 2022 een beeld van een openbaar bestuur dat vanuit verschillende kanten onder druk staat. Internationale, economische, ecologische en maatschappelijke ontwikkelingen en crisissituaties stellen het bestuur voor uitdagingen in een omgeving waarin het vertrouwen in de politiek onder druk staat en er beperkte middelen beschikbaar zijn. In het decentraal bestuur zelf neemt de versnippering toe en is ook het verloop onder bestuurders en volksvertegenwoordigers groot. In deze context werpen het themahoofdstuk in de Staat, van de hand van Albert Jan Kruijer, en deze essaybundel hun licht op een bestuur dat een bijdrage levert aan de oplossing van maatschappelijke problemen: het realiserende bestuur.

De perceptie en waardering van een bestuur dat realiseert en ‘presteert’, is dynamisch. Het is tijd- en plaatsgebonden en ook in hoge mate politiek bepaald. In deze essaybundel wordt hier vanuit verschillende invalshoeken naar gekeken. Wat valt er te zeggen over de manier waarop het openbaar bestuur in Nederland nu zijn doelen realiseert en de veranderende context waarbinnen dat gebeurt? Acht auteurs zijn gevraagd om hierop te reflecteren vanuit hun eigen expertise en interessegebied. Elk van hen levert een deel van wat een behoorlijk samenhangend beeld blijkt te zijn geworden. Oplossingsgerichtheid, responsiviteit, bereidheid om te vereenvoudigen en te innoveren, waarborging van rechtstatelijke waarden en een oriëntatie op de lange termijn vormen daarvan de belangrijkste elementen.

De auteurs en hun bijdragen

Het eerste essay in de bundel is geschreven door *Albert Jan Kruijer*. In zijn bijdrage *Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud* gaat Kruijer in op de spanning tussen stelselverantwoordelijkheid en de praktijk van wat hij benoemt als ‘institutionele versnippering’. Door decentralisaties, privatisering en verzelfstandiging zijn verantwoordelijkheden in stukjes gehakt en is er tussen overheden en instituties

onduidelijkheid ontstaan over wie welke rol heeft. Dit beperkt de slagkracht per actor en vanuit de burger gezien van het geheel. Kruijer illustreert wat dit in de praktijk betekent aan de hand van een concrete casus in het sociaal domein (Nina). Hij pleit ervoor om regels en wetten weer te waarderen zoals ze bedoeld zijn, namelijk als sturingsinstrument om problemen op te lossen. In zijn optiek is hiervoor juridische innovatie nodig. Ditzelfde is aan de orde voor geld. Ook geld is een sturingsinstrument om problemen op te lossen. Daarom is het volgens Kruijer nodig om uit de fuik te komen van een discussie in termen van meer of minder geld. Om te bepalen welke vorm van financiering het beste bij een probleem past, is ook innovatie op financieel terrein nodig. In het betoog van Kruijer is, tenslotte, vereenvoudiging het sleutelwoord.

Ook in het essay van *Lisanne de Blok* speelt de versnippering binnen de overheid een rol, zij het op een andere manier. Haar bijdrage gaat over politiek vertrouwen als resultaat van de evaluatie van het bestuur door burgers. Vertrouwen in instituties is deels gebaseerd op het beeld van burgers hoe instituties functioneren. Dit is althans het ideaalbeeld van het functioneren van de democratie. In de praktijk is dit echter niet eenvoudig, omdat voor burgers niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en ook omdat ze verschillende prioriteiten hebben. Daarnaast hoeft perceptie natuurlijk niet hetzelfde te zijn als de feitelijke prestatie. Uit de bijdrage van *De Blok* blijkt dat hoe burgers de uitvoering ervaren, veel bijdraagt aan politiek vertrouwen. Juist de tevredenheid met de behandeling in de instituties van de verzorgingsstaat blijft achter. Procedurele rechtvaardigheid is dan ook vooral voor kwetsbare groepen, die vaak een laag vertrouwen hebben, van belang.

Suzanne Potjer kijkt in haar bijdrage vanuit een veranderkundig perspectief naar het functioneren van het hedendaags bestuur. Zij pleit voor het benutten van veranderkracht binnen de overheid en in de samenleving, onder andere voor transitieopgaven en voor het ondervangen van onvermijdelijke onvolmaaktheden in het

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

bestuur. Leren van ervaringen is nodig volgens haar. Niet alleen, maar samen. Als een octopus (tussen overheden) wiens intelligentie niet alleen in zijn hoofd, maar ook in zijn tentakels aanwezig is. En als een zwerm (van en met de samenleving), inspelend en meebewegend met signalen. Er moet volgens Potjer een omslag komen van een taakverdeling tussen overheden naar een meer complementaire samenwerking. Daarvoor is het nodig dat er voorzieningen zijn waardoor signalen van medeoverheden serieus kunnen landen. Ook pleit Potjer ervoor om de collectieve intelligentie uit de samenleving beter te benutten. Beweging en veranderinitiatief kunnen immers overal vandaan komen. In het poldermodel zochten vaste en vertrouwde overlegpartners naar consensus, maar dat model staat al geruime tijd onder druk. Het alternatief is een samenspel van bewegen en meebewegen tussen overheden en maatschappelijke actoren.

Ook *Martijn Groenleer* belicht andere manieren van werken door de overheid. Hij gaat in zijn bijdrage in op vormen van experimentalistisch bestuur en de stappen die daarbij horen. Hij past de bestaande kennis daarover toe op het instrument van de regio-deals. Daarin maken Rijk en regio afspraken over de te realiseren brede welvaartseffecten in een bepaald gebied. Aan die afspraken is een proces gekoppeld van monitoren en leren. De regiodeals laten zien dat er binnen de huidige kaders al ruime mogelijkheden zijn tot differentiatie, maar dat het instrument tegelijkertijd op juridische en financiële grenzen stuit. Volgens Groenleer laat zowel het commitment aan leren-door-monitoring, als de capaciteit die daarvoor bij de overheid beschikbaar is, te wensen over. In de praktijk van de regiodeals is er daarom nog maar weinig sprake van onderlinge vergelijking en gezamenlijk leren. Groenleer identificeert in zijn essay enkele belangrijke voorwaarden voor een experimentalistisch bestuur dat daadwerkelijk bijdraagt aan het aanpakken van maatschappelijke opgaven.

De bijdrage van *Theo Schuyt* richt zich op maatschappelijk initiatief en de kracht van de samenleving. Hij stelt dat de Nederlandse overheid opereert in een maatschappelijk betrokken samenleving, maar dat de grote betrokkenheid van burgers nog te weinig wordt gezien en benut. In zijn essay schetst Schuyt echter ook de

ontwikkeling van de ‘verstatelijking’ van dit maatschappelijk initiatief sinds de jaren zeventig. Hierdoor werd het gevoel voor ontwikkelingen in het bestuur, zoals de introductie van New Public Management met de bijbehorende verantwoordingssystematiek. Dit tastte ook het eigen karakter van het maatschappelijk initiatief aan. Inmiddels is er een revival en herwaardering gaande van initiatieven uit de samenleving. Schuyt pleit voor meer zichtbaarheid, waardering en benutting van maatschappelijk initiatief als volwaardige kracht naast de overheid en de markt.

Het essay van *Kutsal Yeşilkağit* legt een ander accent. Hij richt de schijnwerper op de rechtstatelijke kant van het bestuur. Yeşilkağit gaat in op het fenomeen van maatschappelijke en politieke polarisatie en de effecten daarvan op het politiek-bestuurlijke proces. In antidemocratische tendensen ziet hij een risico voor de toekomst. Een tijdsgeslacht van polarisatie levert verschillende uitdagingen voor het bestuur: polarisatie rondom identiteitsvraagstukken; een onvoorspelbaar proces en tijdsverloop door crises; onverwachte allianties van antidemocratische actoren; antistatelijke en antidemocratische houdingen; het grensoverschrijdend karakter van het fenomeen. Deze hebben effect op de politieke pijler van politiek-bestuurlijke verhoudingen. Yeşilkağit ziet daar groeiende vertegenwoordiging van de extremen in het bestel en mede daardoor fragmentatie en daardoor in het bestuur een toenemende kans op patstellingen en doorschuifgedrag. In zijn optiek verliest het bestuur als het ware zijn politieke ‘hoofd’, met een stuurloos bestuur als risico. Een ander risico is dat antirechtstatelijke tendensen ook vaste voet krijgen in het bestuur. Yeşilkağit pleit daarom voor borging van rechtstatelijke en democratische normen in de bestuurlijke organisatie. Het is van belang om bestuur niet louter instrumenteel te beschouwen, maar ook als hoeder van het algemeen belang. Dit definieert hij als de situatie waarin alle burgers in dezelfde mate toegang hebben tot macht en mogen rekenen op dezelfde mate van bescherming tegen de overheden. Yeşilkağit ziet een zelfstandige rol voor ambtenaren bij het borgen van de rechtstatelijke waarden. Dit vraagt om bewustzijn en om enige autonomie en distantie tot zittende politiek.

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Jorren Scherpenisse en Wieke Pot, tenslotte, behandelen de betekenis van tijd in het beleid. Er zijn verschillende soorten tijd met verschillende functies in het beleid. Het kan gaan om tijdigheid, om timing, om tempo, om planning en tijdsverloop, om gelijktijdigheid of tijdshorizon. Scherpenisse en Pot stellen in hun analyse dat het bestuur van crisis naar crisis gaat, waardoor aandacht voor de lange termijn lastig te realiseren is. Het werken aan de lange termijn gaat niet vanzelf, het is hard werken. Het vergt niet alleen ‘voorspellen’ met cijfers en trendanalyses, die vooral geschikt zijn voor relatief simpele, voorspelbare onderwerpen. Het vraagt ook om ‘verrast te worden’, wat meer past bij complexe lange termijnopgaven die eerder gekenmerkt worden door discontinuïteit dan continuïteit. Volgens de auteurs vraagt dat van het bestuur om een aantal houdingen. Ten eerste verrassingen niet uit de weg gaan maar juist opzoeken. Ten tweede het steeds oprekken van mentale modellen van de toekomst als meervoudig en discontinu. En, ten derde reflexiviteit: ‘oplossingen’ niet zien als eindpunt maar als tijdspunt in een voortdurend veranderend pad, dus evengoed als startpunt van leren en van het aanpassen van sturing.

Het gemeenschappelijk beeld

De essays gaan elk op hun eigen manier in op het functioneren van het bestuur, soms gericht op problemen, soms op oplossingen of onderdelen van beide. Uit alle essays door de oogharen bezien, komt wel een gemeenschappelijk ideaaltype naar voren: een bestuur dat erop is gericht om, in nauwe samenwerking met de samenleving, maatschappelijke problemen op te lossen, waarbij het tegelijkertijd responsief is ten opzichte van de samenleving en rechtstatelijke waarden borgt.

Wat echter ook naar voren komt is dat de realisatie van de overheid wordt beperkt door versnipperde en gedeelde verantwoordelijkheden en uitvoering. De institutionele versnippering komen in diverse verschijningsvormen in een aantal bijdragen aan de orde. De verkokering die ‘van nature’ inherent is aan de organisatie van de (rijks)overheid lijkt te zijn versterkt door decentralisaties, verzelfstandiging en privatisering. Waar is iets belegd? Wie is waarvoor verantwoordelijk? Wie heeft invloed op wat? Wie kan er daadwerkelijk iets veranderen? Er zijn verantwoordelijkheden ontstaan zonder de bijbehorende invloed.

De relatie tussen overheden verwordt te vaak tot een discussie over meer of minder geld.

De bijdragen in deze bundel laten zien dat dit op allerlei zaken ongewenste effecten heeft. Het gaat dan om de concrete problemen van mensen, zoals de beschrijving van de situatie van Nina in het essay van Kruijer illustreert, maar ook op de relaties binnen en tussen overheden. De relatie tussen burgers en de overheid heeft er ook van te lijden, want onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is en een ondermaatse kwaliteit van de uitvoering tast ook het politiek vertrouwen aan.

Meerdere auteurs signaleren dat innovatie nodig is, in meerdere domeinen: juridisch, financieel, uitvoering. Daarbij is extra geld zeker niet altijd de oplossing. Belangrijker is dat overheden samenwerken, op basis van ieders rollen en verantwoordelijkheden, elkaar aanvullen en serieus omgaan met elkaars signalen en dat ze mee kunnen bewegen met veranderinitiatief uit de samenleving. De Nederlandse traditie van maatschappelijk initiatief biedt daarbij volop kansen om de veranderkracht uit te samenleving te benutten en te mobiliseren.

De bereidheid om te willen leren, loopt ook als rode draad door de essays. Vernieuwingen slagen niet in één keer, en soms helemaal niet. Overheden moeten niet alleen bereid zijn om te experimenteren, maar ook om daarvan te leren en op basis daarvan weer aanpassingen te doen. Een voorwaarde is dan wel om niet alleen successen te delen, maar ook mislukkingen en reparaties. Een andere voorwaarde daarvoor is een langere en meer diverse tijdshorizon dan nu vaak het geval is.

De bijdrage van Yeşilkağit wijst op de risico's van het te makkelijk inspelen op de woeligheden in de politieke en maatschappelijke omgeving. In een samenleving met polarisatie en antirechtstatelijke tendensen kan dit leiden tot een verlamd bestuur en een rechtsstaat onder druk. Er zijn waarborgen in het bestuur nodig om hier tegendruk aan te geven.

Discussie

In een expertmeeting met de auteurs zijn de rode draden uit de bijdragen besproken en dat leidt tot een aantal interessante observaties.

De essays laten zien dat de opdracht aan het bestuur driedelig is.

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Het moet oplossingen voor maatschappelijke problemen kunnen leveren en, in die zin daadkrachtig en resultaatgericht zijn. Het moet ook in lijn met een democratische kernwaarde als legitimiteit, responsief zijn ten opzichte van de samenleving. En het moet rechtstatelijke waarden in acht nemen. In die opdracht zitten inherente spanningen besloten die van alle tijden zijn.

Democratisch bestuur is immers niet ontwikkeld met als eerste doel om slagkrachtig resultaten te realiseren. Het doel is veeleer om het bestuur te laten wortelen in en legitimeren door de samenleving. En de rechtstatelijke waarborgen beogen om machtsconcentraties te voorkomen en burgers zo veel mogelijk te vrijwaren van ongebreidelde overheidsmacht. De onderlinge relaties en checks and balances tussen de verschillende onderdelen van het democratisch bestuur vormen een bouwwerk in een kwetsbaar evenwicht. Met het oog op het hedendaags bestuur levert dat een aantal discussiepunten en dilemma's op.

1. Er is in het huidige denken en spreken veel aandacht voor de overheid en wat die moet doen en veranderen. Dit suggereert ook dat die bij machte is om inderdaad alles te doen en te realiseren en alle collectieve problemen te kunnen oplossen. Een relativisering daarvan is op zijn plaats en kan hoge verwachtingen van het bestuur en de overheid temperen. Ook bedrijven, instellingen, organisaties, verenigingen en individuele burgers spelen hun rol en hebben hun verantwoordelijkheid. In een open, democratische samenleving is dat ook juist de bedoeling.
2. Gesignaleerde problemen én oplossingsrichtingen in het bestuur zijn niet altijd en niet allemaal nieuw. Het bestuur is geconfronteerd met grote uitdagingen, van ecologische, economische, internationale of maatschappelijke aard. Maar dat is niet uniek, was in andere verschijningsvormen ook in het verleden zo en zal ook in de toekomst zo zijn. Dit betekent dat bestuurlijke aanpakken en hedendaagse vernieuwingen hun voorlopers kennen waarvan geleerd kan worden. Een langere termijnblik op het bestuur, zijn uitdagingen en zijn instrumenten, een bestuur dat het hoofd koel houdt én geduld zijn hierbij behulpzaam.
3. Er is een neiging om veel te problematiseren, maar een positievere blik op het instrumentarium van het bestuur kan helpen om kansen te zien. Het bestuur kan een heel palet aan instrumenten inzetten en bronnen aanboren om problemen op

te lossen (regels, geld, het maatschappelijk middenveld, kracht uit de samenleving, rechtsstaat). Het helpt om al die zaken niet alleen als bron van problemen te zien, maar als onderdeel van een oplossing. Daarbij gaat het er niet om alles altijd bij het oude te houden, maar om ook de nieuwe kansen en mogelijkheden te zien van de bestaande instrumenten en bronnen.

4. De rol van de politiek in het politiek-bestuurlijke domein is niet eenvoudig. Transitieopgaven zijn niet waardenneutraal en dus bij uitstek politiek. Dat levert de vraag op hoe de politiek ook met het oog op de lange termijn én in contact met de samenleving, richting kan geven aan het bestuur. Polariserende versplintering in politiek en samenleving compliceren dit. Wat is het alternatief als de traditie van polderen en consensus zoeken wegvalt? Moet het openbaar bestuur dan tegendruk geven? Wat kan, mag en moet het bestuur dan doen?
5. Rond het bestuurlijk handelen is altijd een aantal spanningen te identificeren. Bijvoorbeeld tussen experimenteren en ruimte geven enerzijds en bestendigheid en vastleggen anderzijds. Of tussen bepaalde rechtstatelijke waarborgen. Het is zaak voor het politiek leiderschap om die spanningen expliciet te maken, waar mogelijk te overbruggen en om, waar nodig, te kiezen. Dit vergt wel rolvastheid en rolzuiverheid van verschillende spelers in politiek, bestuur en uitvoering.
6. Democratisch bestuur is nooit af. Er is geen eindpunt, alleen beweging. Het vergt een mentaliteitsverandering en uithoudingsvermogen om dit te erkennen. En democratisch bestuur staat niet boven, maar midden in de samenleving. Het maakt er deel van uit. Dat betekent ook dat niet elk initiatief en elke oplossing uit het bestuur komt of hoeft te komen. Het is alleen wel zaak dat het bestuur de initiatieven en signalen van anderen herkent en serieus neemt. Als een octopus die niet alleen denkt en communiceert met het hoofd, maar ook met de armen uitgestrekt. En als een vogel in een zwerm, die signalen opvangt, reageert en meebeweegt.

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

1.

Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud

Albert Jan Kruiter

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

In dit essay verken ik de slagkracht van de overheid. Dat doe ik vanuit burgerperspectief, overheidsperspectief, om uiteindelijk in te zoomen op de relatie tussen Rijk en gemeente als twee belangrijke partners. Hoe werken zij samen? En draagt dat bij aan de slagvaardigheid van het openbaar bestuur? Of juist niet?

Nina

Nina zit in zak en as. Sinds haar man haar vijf jaar geleden verliet, voedt ze hun twee dochters (7 en 9) alleen op. Dat is niet eenvoudig. Haar man mishandelde Nina en de kinderen regelmatig. Daar hebben ze nog steeds last van. Via het wijkteam krijgt Nina een opvoedondersteuner die haar helpt bij de opvoeding. Maar omdat Nina zich vooral zorgen maakte om haar kinderen, verwaarloosde ze haar eigen gezondheid. Ze werd eerst apathisch en toen depressief. De huisarts, waar ze op een gegeven moment wekelijks was, verwees haar door naar de praktijkondersteuner GGZ (POH), die na een aantal gesprekken uiteindelijk besloot dat ze beter af was bij een psycholoog. Gelukkig kon Nina vrij snel terecht voor een intakegesprek bij de GGZ-instelling, maar nu blijkt dat ze een behandeling nodig heeft om haar trauma's te verwerken, is er een wachtlijst van acht maanden voor die behandeling kan starten. Tegelijkertijd begint haar oudste dochter gedragsproblemen te vertonen op school. 'Vind je het gek!', zegt Nina. 'Dit al de derde leraar die ze dit jaar krijgen. De anderen zijn ziek, en er waren sowieso al te weinig leraren. Dat is niet goed voor kinderen.' Over haar jongste dochter heeft de meester onlangs een zogenaamd kind-sigitaal afgegeven bij Veilig Thuis. Ze viel al een paar keer in slaap in de klas en droeg nog zomerkleren terwijl het toch echt vroom buiten. Volgens Nina was het een foutje: 'Maar ik ken die nieuwe meester nog niet!' Nina maakt zich ook steeds meer zorgen om haar financiën. Sinds haar man vertrok, leeft Nina van een Participatiewet-uitkering. Ze heeft lang geprobeerd om te solliciteren, maar kon geen baan vinden die paste bij het opvoeden van haar kinderen. Vanwege haar depressie heeft ze nu van de sociale dienst een half jaar uitstel gekregen van de sollicitatieverplichting om goed aan haar herstel te kunnen werken. Dat gaf een beetje rust, maar als ze acht maanden op een wachtlijst moet staan, vraagt Nina zich af of het gaat helpen. Dan moet ze immers precies weer gaan solliciteren

op het moment dat de GGZ gaat starten met de behandeling. Ernstiger is dat haar schulden snel oplopen. De hoge energierekening en duurdere boodschappen zorgen ervoor dat ze iedere maand te weinig heeft om rond te komen. Ook de extra uitkeringen die ze krijgt (€1.300,- in 2022 en 2023) en €190,- in november en december 2022 zijn niet voldoende om de extra kosten op te vangen. Bovendien stonden er nog wat rekeningen open: Nina betaalde al geruime tijd haar zorgverzekeringspremie niet meer, waardoor ze nu in de wanbetalersregeling Zorgverzekeringswet zit. Daarom betaalt ze nu de zogenaamde bestuursrechtelijke premie €152,50 aan zorgverzekeringspremie. Dat is €35,- meer dan ze deed. Die €35,- is een boete omdat ze haar premie niet betaalde. Die moet ze betalen tot haar schuld van zeven maanden is ingelost.

Nina vreest dat ze deze maand haar energierekening ook niet meer kan betalen. Haar huis stond op de lijst van de woningbouwcorporatie om verduurzaamd te worden afgelopen zomer, maar dat is vanwege de personeelstekorten in de bouw uitgesteld tot nader order. Geen lagere lasten voor Nina dus. Haar huur maakte ze nog wel over tot nu toe.

Dankzij de opvoedondersteuner is Nina nu in contact gekomen met een schuldhulpmaatje. Dat is een vrijwilliger die een en ander voor hen uitzoekt in het kader van een 'vroegsignaleringsproject'. Die worstelt zich momenteel door een flinke lading brieven heen van de belastingdienst, het CAK, de SVB, de sociale dienst van de gemeente, de verzekeraar, en het jeugdteam van de gemeente. Gisteren vertelde hij Nina dat hij gaat uitzoeken of ze misschien in aanmerking komt voor de ALO-kop (een extra uitkering voor alleenstaande ouders) en hij dacht dat er minimaal vier verschillende lokale armoederegelingen waren waar Nina voor in aanmerking zou kunnen komen: een regeling voor een laptop voor het onderwijs van haar kinderen. Een regeling voor een abonnement op sportverenigingen voor de kinderen. Een regeling waarmee Nina en haar kinderen goedkoper met het openbaar vervoer kunnen reizen in de stad. En een regeling waarmee de kinderen van Nina gratis een tweedehands fiets kunnen krijgen. Ook meldt hij Nina aan bij de voedselbank.

Nina vindt het prima. 'Ik heb totaal geen overzicht meer', zucht ze. Haar opvoedondersteuner voegt toe: 'We maken ons steeds meer

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

zorgen over de kinderen. Die groeien gewoon op in armoede. Nina heeft te weinig geld, en snel een psycholoog nodig. Zo moeilijk zou dat toch niet moeten zijn? 'Nina is niet de enige in haar straat met problemen. Veel mensen hebben schulden, zijn arm en hebben gezondheidsproblemen. In de wijk waarin Nina woont, leven mensen vijftien jaar langer in ongezondheid en gaan ze gemiddeld zeven jaar eerder dood dan de gemiddelde Nederlander.

Maarten en Sarah

Hemelsbreed zo'n 1,5 kilometer verderop wonen Maarten en Sarah. Samen hebben ze twee zoons van 9 en 11 jaar oud. Het gaat goed met de jongens, al is de oudste af en toe wel druk in de klas. Pas zijn ze samen met hem naar de huisarts geweest omdat een bevriende psycholoog vertelde dat ADHD steeds vaker geconstateerd wordt bij jongens van zijn leeftijd. De huisarts verwees ze door. Binnenkort vindt het onderzoek plaats bij een vrijgevestigde psycholoog. De GGZ-instelling had een wachtlijst, maar dat accepteerden Maarten en Sarah niet, dus zochten ze verder. Ze vonden een zelfstandig psycholoog die ze kan helpen. De gemeente heeft dat niet ingekocht, maar Maarten en Sarah betalen desnoods wel zelf.

Maarten en Sarah werken allebei vier dagen per week. De jongens gaan drie dagen per week naar de BSO. Twee dagen per week past een van beide oma's op. Ze gaan ook meer aan energie betalen dit jaar, maar op zich valt het mee. Vorig jaar lieten ze zonnepanelen installeren en in het voorjaar volgt een warmtepomp. Ook zij kregen €190,-- per maand in november en december 2022 om hun energielasten te drukken. Ze hadden het niet nodig. Hun hypotheek betalen ze netjes iedere maand. En eenmaal per jaar maken ze hun inkomstenbelasting over aan de overheid nadat hun boekhouder de juiste aftrekposten heeft berekend. In de wijk waar Maarten en Sarah wonen, leven mensen gemiddeld zeven jaar langer en leven ze vijftien jaar langer in gezondheid dan in de wijk waar Nina en haar dochters wonen.

Slagkracht vanuit burgerperspectief

Kortom, met Maarten en Sarah gaat het goed. Met Nina gaat het slecht. Nina vertegenwoordigt ongeveer 15%-20% van de

Nederlanders die direct zouden profiteren van meer slagvaardigheid van de overheid. Daarom stellen we haar perspectief centraal om te leren waar gemeenten en Rijk samen meer slagkracht zouden kunnen ontwikkelen.

Wie door de ooghalen van Nina, vanuit het perspectief van deze specifieke burger, naar de slagkracht van de overheid kijkt, wordt niet vrolijk. Nina is dan wel geen slachtoffer van het toeslagenschandaal, zoals twee van haar vriendinnen, maar ze stuit op veel verschillende problemen, naast de problemen die ze zelf al heeft. Ten eerste is haar corporatiewoning niet geïsoleerd waardoor ze hoge lasten heeft. Ten twee is er een wachtlijst bij de GGZ waardoor ze niet de zorg kan krijgen die ze nodig heeft. Ten derde zijn er personele problemen op de school van haar dochters. Ten vierde moet ze meer zorgverzekeringspremie gaan betalen, omdat ze haar premie niet kon betalen. Ten vijfde heeft ze geen overzicht over het palet aan regels en voorzieningen en verplichtingen die bestaan. Ten zesde woon ze in een wijk waarvan het al heel lang bekend is dat mensen er eerder doodgaan en minder gezond leven. En ten zevende krijgt ze weliswaar energietoelagen, zorgtoelagen, huurtoelagen, een kindgebonden budget, een Participatie-wetuitkering, een budgetmaatje en uitstel van de sollicitatieplicht: als ze straks kan starten met haar behandeling moet ze waarschijnlijk weer beginnen met solliciteren. Kortom, Nina ervaart geen slagkrachtige overheid. En ook geen overheid die impact maakt, 'de bedoeling' vooropstelt, doorzettingsmacht heeft, 'de burger betreft', stuurt op waarden, of opgavegericht werkt, of 'regie voert' of 'stelselverantwoordelijk is'. Nina ervaart überhaupt geen overheid.

Voor Maarten en Sarah geldt eigenlijk hetzelfde. Ook zij ervaren de overheid niet. Maar ze hebben de overheid ook niet nodig. Ze betalen een keer per jaar belasting, ontvangen hypotheekrenteaftrek, en ontvangen kinderopvangtoeslag, maar dat liep allemaal vrij eenvoudig. Op de school van hun zoons verloopt het vooralsnog vlekkeloos en dat de GGZ eens een wachtlijst heeft, begrijpen ze wel. Moet je eens kijken hoeveel kinderen met problemen er op school rondlopen! Maar ook dat is op te lossen.

Maarten en Sarah ervaren de overheid überhaupt weinig. Ze zijn 'zelfredzaam', zou je kunnen zeggen. Nina, die de overheid juist nodig heeft, ervaart een gebrek aan slagkracht dat zich uit in een

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

gebrek aan overzicht aan haar kant. Ze is het tegenovergestelde van zelfredzaam. Of, zou je kunnen zeggen: Maarten en Sarah passen in een beeld van zelfredzame burgers, die zichzelf kunnen redden, die werken, die hun eigen problemen aanpakken en oplossen en verantwoordelijkheid nemen. Burgers die participeren en meedoen. En die belasting betalen. Nina heeft minder 'doenvermogen', in termen van de WRR. Ze is minder zelfredzaam, en heeft eerst nog een aantal problemen op te lossen voordat ze weer 'mee kan doen'. Juist zij heeft de overheid nodig, maar zij past niet in een wereld van zelfredzaamheid en meedoen. Ze raakt het overzicht kwijt.

Slagkracht vanuit Rijksperspectief

Net als de casus van Maarten en Sarah, staat de casus van Nina niet op zich. Wachtlijsten GGZ zijn aan de orde van de dag, net als de jeugdbescherming die vastloopt. De energiecrisis en de inflatie doen een zwaar beroep op mensen die het toch al zwaar hadden en de personeelsschaarste drukt op publieke voorzieningen als basisscholen, zorg en hulpverlening. En er zijn verschillende gebieden in Nederland waar mensen vijftien jaar langer in ongezondheid leven en zeven jaar eerder doodgaan. Als we niet door de oogcharen van Nina naar haar problematiek kijken, maar door de ogen van de rijksoverheid in de vorm van het kabinet en de verschillende departementen die de verschillende ministers en staatssecretarissen aansturen bijvoorbeeld, dan hebben we in eerste plaats verschillende kabinetsleden nodig. Om te beginnen de minister voor Primair Onderwijs. Die houdt zich bezig met het personeelstekort op basisscholen en de kwaliteit van het basisonderwijs als stelselverantwoordelijke. In de tweede plaats de minister voor Armoedebeleid. Zij is verantwoordelijk voor het aanpassen van de Participatiewet en daarmee de Participatiewet-uitkering, en dus ook voor een eventuele verhoging daarvan. Daarnaast heeft de minister in het regeerakkoord afgesproken dat 250.000 arme kinderen in Nederland geholpen moeten worden. Daar vallen de kinderen van Nina ook onder. Tot slot voert ze de uitkering van de energietoeslag uit. Dan de minister en de staatssecretaris voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De staatssecretaris van VWS gaat over jeugdbeleid en de gezondheidssituatie in achterstandswijken. Samen met een van de

ministers van VWS gaat hij over de GGZ en de wachtlijsten die daar ontstaan. Een andere minister van VWS gaat over het CAK (Centraal Administratie Kantoor), dat de wanbetalersregeling Zorgverzekeringswet uitvoert. De minister voor Volkshuisvesting gaat samen met de minister voor Klimaat over het tempo van het verduurzamen van woningen. De minister voor Rechtsbescherming van het ministerie van JenV gaat over de jeugdbescherming en dus ook over het kind-sigitaal dat is afgegeven. De staatssecretaris van Financiën gaat over de belastingdienst die de ALO-kop en de verschillende toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag) uitbetaalt.

Veel van deze kabinetsleden zullen zich vervolgens beroepen op hun stelselverantwoordelijkheid. Ze voeren immers zelf niet uit, maar zijn ervoor verantwoordelijk dat wetgeving, in combinatie met adequate financiering en organisatie, uiteindelijk tot resultaat leidt. Zo financiert de staatssecretaris van OCW de basisscholen waar de kinderen van Nina op zitten. De basisscholen zijn zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van het onderwijs. De minister voor Armoedebeleid maakt vanuit haar begroting geld over naar het gemeentefonds. Vanuit die middelen kunnen gemeenten uitkeringen toekennen en betalen in het kader van de Participatiewet. De uitvoering van die wet is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Hetzelfde geldt voor de Jeugdwet waaruit de bescherming en hulp aan Nina's kinderen betaald wordt, net als de opvoedondersteuning die Nina ontvangt. Gemeenten voeren uit en de staatssecretaris van VWS zorgt dat daar voldoende middelen voor zijn (juridisch en financieel). In de praktijk betekent dat vaak dat gemeenten met die middelen jeugdzorgaanbieders en opvoedondersteuners inkopen die dat werk vervolgens uitvoeren. Daarnaast moeten op basis van de Zorgverzekeringswet, zorgverzekeraars voldoende volwassene-GGZ inkopen bij aanbieders van GGZ-zorg. De staatssecretaris en de minister van VWS zijn weliswaar verantwoordelijk, maar verzekeraars kopen in en aanbieders voeren uit. Gemeenten doen dat dan weer vanuit hun brede doeluitkering sociaal domein voor mensen die jonger zijn dan 18 en GGZ -zorg nodig hebben, maar dat terzijde. Tot slot vraagt de andere minister van VWS zoals gezegd het CAK om de wanbetalersregeling Zorgverzekeringswet uit te voeren. De minister van Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor het veilig opgroeien en ontwikkelen van kinderen. Via het

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

gemeentefonds krijgen gemeenten het geld en via de Jeugdwet de opdracht om bij zogenaamde gecertificeerde instellingen in te kopen die de jeugdbescherming uitvoeren.

Dan de minister van Volkshuisvesting. Die doet zijn best om de grondwettelijke inspanningsverplichting op betaalbaar wonen gestand te doen. Als mensen hun huis niet meer kunnen betalen of om een andere reden uit hun huis gezet worden, is de gemeente overigens weer verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang volgens de Wmo waar de staatssecretaris van VWS weer verantwoordelijk is. Daarnaast moet in 2050 de bebouwde kom in Nederland 'van het gas af zijn'. Daar kan de minister met relevante partijen afspraken over maken, bijvoorbeeld met woningbouwcorporaties. Daarnaast maken gemeenten lokale huisvestingsverordeningen en prestatieafspraken met woningbouwcorporaties over aantallen woningen voor bepaalde groepen en de betaalbaarheid daarvan. De minister wil vanzelfsprekend graag, samen met de minister voor Klimaat en Energie, dat woningen duurzaam worden, maar ook dat ze betaalbaar blijven. Tot slot is de minister van Volkshuisvesting verantwoordelijk voor het Programma Leefbaarheid en Veiligheid dat gaat over de wijk waar Nina in woont en dat als doel heeft om wijken leefbaarder en veiliger te maken.

Kortom, de casus van Nina raakt aan nogal wat ministeries en bewindslieden als je *top-down* kijkt in plaats van *bottom-up*. Als je vanuit Rijksperspectief kijkt in plaats vanuit het perspectief van Nina: we tellen zes departementen, zeven ministers en een staatssecretaris. Zal daar iemand overzicht over hebben? Uiteraard belemmert dat per definitie de slagkracht. Vooral omdat daarnaast ook nog het CAK, de gemeente, de scholen, de woningbouwcorporaties, de verzekeraar en de zorgaanbieders betrokken zijn.

Slagkracht vanuit gemeenteperspectief

Dat merk je vooral ook als je vanuit het perspectief van de gemeente kijkt. Weliswaar voert de gemeente de Participatiewet uit, maar de gemeente mag geen 'inkomensbeleid' voeren. De gemeente gaat dus niet over de hoogte van de uitkering. Wel mag de gemeente subsidie verstrekken aan de voedselbank, die Nina

van eten kan voorzien als die uitkering niet voldoende is. Ook gaat de gemeente niet over de kwaliteit van het onderwijs. Daar gaat het ministerie van Onderwijs samen met de scholen over. Wel is de gemeente in veel gevallen eigenaar van de schoolgebouwen. Ook gaat de gemeente vanwege de Jeugdwet over de jeugdzorg aan kinderen die problemen op school hebben, thuis komen te zitten en zorg nodig hebben. Of ouders die opvoedondersteuning nodig hebben.

Daarnaast gaat de gemeente niet over huurprijzen of over het tempo van verduurzaming van woningen. Momenteel stellen veel gemeenten woonzorgvisies op met woningbouwcorporaties en sluiten ze prestatieafspraken ermee. En natuurlijk staan corporatiewoningen vaak op de grond die de gemeente aanbiedt. Maar gemeenten 'kopen' corporaties niet in. Ze hebben er staatsrechtelijk weinig over te zeggen.

Dan de GGZ-wachtlister van Nina. Daar heeft de gemeente niets over te zeggen. De verzekeraars moeten voldoende GGZ-zorg inkopen, zijn gebonden aan de Zorgverzekeringswet en vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van VWS. Als er te weinig GGZ-zorg voorradig is en mensen daardoor in problemen komen, is de gemeente wel weer verantwoordelijk. Als overlast bijvoorbeeld de veiligheid bedreigt, is de gemeente verantwoordelijk (omdat de politie onder de gemeente valt) of als er alsnog zorg nodig is via de GGD, of als ouders door psychische problemen de opvoeding van hun kinderen niet meer aankunnen, is de gemeente verantwoordelijk voor het veilig opgroeien en ontwikkelen van kinderen middels de Jeugdwet. Dus het kind-signaal dat de meester afgeeft en de opvolging daarvan, betaalt de gemeente.

Kortom: de gemeente mag de Participatiewet uitvoeren (maar geen inkomensbeleid voeren), jeugdhulp- en jeugdzorg organiseren, maar niets zeggen over de kwaliteit van het onderwijs. Een huisvestingsverordening opstellen en prestatieafspraken maken met woningbouwcorporaties, maar niets zeggen over de huurprijzen. De gemeente heeft verder weinig te zeggen over de kwaliteit of het volume van de GGZ, maar mag mensen die lijden als het gevolg van een GGZ-tekort wel opvangen met de politie en de GGZ bijvoorbeeld.

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

Niet alleen constateren we zojuist dat deze institutionele versnippering ten koste gaat van de slagkracht van het openbaar bestuur, we constateren ook dat de gemeente lang niet altijd 'regie' heeft, maar wel vaak aan zet is als anderen (corporaties, zorgaanbieders, scholen) die niet onder hun 'regie' staan, niet leveren. Hetzelfde geldt overigens voor rijksuitvoeringsinstellingen (SVB, UWV, DUO, CJB of in dit geval Belastingdienst en CAK): daar heeft de gemeente ook geen regie over. Kortom: als een organisatie, die buiten de gemeentelijke regie valt, niet levert, heeft de gemeente weinig middelen om dat corrigeren. Wel kan de gemeente dan vaak zwaardere hulp inzetten. Het bevordert de slagkracht niet. In veel gevallen zet de gemeente wijkteams in, of jeugdteams om de gemeentelijke kant van het versnipperde aanbod te regelen. Dat vergroot de slagkracht soms. Maar ook zij lopen vast op buitengemeentelijke domeinen.

Als we de relatief eenvoudige casus van Nina uitsplitsen naar betrokken financiers, inkopers en uitvoerders, dan komen we al zeven verschillende departementen tegen als financier, en zeven verschillende uitvoerders en drie verschillende inkopers. Er zijn minimaal vijf verschillende wetten op van toepassing. Wat ook opvalt is dat de gemeente veel verschillende rollen aanneemt. Soms is de gemeente inkoper, dan weer is de gemeente uitvoer-

der, dan weer als medewetgever. En soms voert de gemeente meerdere rollen tegelijkertijd uit. Maar we zien ook dat andere partijen een dominante rol kunnen spelen, zoals het Rijk of de verzekeraar of de zorgaanbieder. In figuur 1 beschrijven we de casus van Nina vanuit institutioneel perspectief.

Slagvaardig bestuur

De bovenstaande casus laat zien dat de overheid soms volstrekt niet slagkrachtig is. Wellicht vooral niet als dat nodig is. Zoals in de casus van Nina, of in de wijk van Nina. Naar schatting levert de verzorgingsstaat niet wat die moet doen voor 2,5 miljoen mensen, zo constateerde Paul Schnabel recentelijk in NRC Handelsblad¹.

Nu we de casus van Nina vanuit haar eigen perspectief en vanuit institutioneel perspectief bekeken hebben, kunnen we aan aantal constatering doen met betrekking tot de slagvaardigheid van de overheid:

1. Het is voor burgers moeilijk om overzicht te houden en daarom is het ook moeilijk te bepalen wie waarvoor verantwoordelijk is, en voor wat je waarvoor moet zijn.
2. Het is voor overheden ook moeilijk om overzicht te houden. Bij een relatief eenvoudige casus zijn al snel meerdere instituti-

Figuur 1: Overzicht casus Nina vanuit institutioneel perspectief

	Onderwijs	GGZ	Jeugdzorg	Jeugd Bescherming	Participatiewet	Schulden	Wonen	Toeslagen
Financier	OCW	VWS (en premie betaler)	VWS / Gemeentefonds	Min JenV	SZW / Gemeentefonds (BUIG-middelen)	Min SZW	BZK / Huurder	Verschiedende departementen
Uitvoerder	School	Zorgaanbieder	Zorgaanbieder	Gecertificeerde instelling	Sociale Dienst (gemeente)	Gemeentelijke Schuldhulp	Woningbouw corporatie	Belastingdienst
Inkoper		Zorgverzekeraar	Gemeente	Gemeente		Gemeentelijke Schuldhulp		Financiën
Wetten	Wet Primair Onderwijs (WPO)	ZVW	Jeugdwet (plus lokale verordening)	Jeugdwet	Participatiewet (plus lokale verordening)	WGS / WSNP	Woningwet (plus huisvestingsverordening en urgentieregeling)	Huurtoeslag, Zorgtoeslag, Kindgebonden budget ALO kop

¹ [Opinie | Een indrukwekkende verzorgingsstaat, toch tweeënhalf miljoen mensen met een precair bestaan - NRC](#)

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

onele spelers direct of indirect betrokken.

3. Rijk en gemeenten wisselen verschillende rollen af binnen deze casus (van wetgever, tot uitvoerder, tot financier of inkoper. Die rolvervaging draagt niet bij aan slagkracht).
4. Niet één partij (rijk noch gemeente) heeft 'de regie'.
5. Als partijen die het Rijk of de verzekeraar inkoopt (Rijksuitvoeringsinstellingen, zorgaanbieders) of maatschappelijke partners als scholen en woningbouwcorporaties niet leveren, moet de gemeente vaak handelen zonder dat de gemeente veel invloed op die partijen kan uitoefenen.
6. Meerdere wetten en financieringsstromen lopen door elkaar heen.
7. Vanuit het perspectief van Nina komt het weinig visionair, slagkrachtig of eenduidig over. Nina haakt af.

Het gevolg van de bovenstaande punten is dat de relatie tussen Rijk en gemeenten niet optimaal is ingericht om domein-overstijgende problematiek op te pakken, *to say the least*. Dat wisten we natuurlijk al voor gemeenten en Rijk afzonderlijk (overheden zijn vaak ingericht op basis van specialisatie, niet op basis van generalisme), maar als we ze in een perspectief samenbrengen, dan valt het geheel aan wetten, financieringsstromen en de onoverzichtelijkheid nog meer op. De vraag is wat we daaraan kunnen doen. En of dat kan. Hieronder zal ik in ieder geval een aantal richtingen schetsen die de slagkracht van Rijk en gemeenten samen kan vergroten.

Niet tegenover elkaar, maar samen tegenover de problematiek

De decentralisaties in het sociaal domein gingen gepaard met 'het overdragen van verantwoordelijkheden' naar de gemeenten. Dat ging in de vorm van de brede doeluitkering sociaal domein (de financiën), drie wetten (Wmo, Participatiewet, Jeugdwet) die lokaal in verordeningen uitgewerkt mochten worden, en een paar forse taakstellingen. Maar gemeenten formuleren die materiële wetten vooralsnog niet (wel de verordeningen), bepalen het budget niet zelf, en onderhandelen op zijn best over de taakstellingen (zie de Hervormingsagenda Jeugd), kortom: naast 'verantwoordelijke' zijn gemeenten op zijn minst ook uitvoeringsorganisatie van wat op rijksniveau bedacht is. Het gevolg is wel dat Rijk en gemeenten zelden als gelijkwaardige partners tegenover de

maatschappelijke problematiek staan, maar eerder tegenover elkaar staan als het gaat om a) geld en b) wetten en regels. Dat is van belang omdat geld en wetten twee van de belangrijkste sturingsinstrumenten zijn die overheden hebben. Overheden hebben niet heel veel mogelijkheden om doelstellingen te verwezenlijken, maar sturen met geld en sturen met wetten zijn daar twee belangrijke mogelijkheden van. Op het moment dat die mogelijkheden vrijwel permanent bediscussieerd worden, gaat dat ten koste van de slagkracht (als je gebrekkige slagkracht opvat als een dysfunctie van je sturingsinstrumentarium, zoals ik doe). Denk bijvoorbeeld aan mensen met schulden die door de stress van die schulden meer GGZ-zorg gaan consumeren. Het zou logisch zijn om die schulden snel op te lossen, zodat mensen weer gezond worden. Maar wie moet dat doen? De gemeente? Of verzekeraar? Of het ministerie van SZW? Of juist het ministerie van VWS? En als het schulden bij de woningbouwcorporatie zijn? Wie moet het dan doen? Of als het schulden zijn bij de belastingdienst? Moet het ministerie van Financiën het dan doen? Of compenseren ze VWS dan voor de gezondheidsschade die ontstaan is door de schulden die mensen bij hen hebben? Of neem het zogenaamde passend onderwijs. Kinderen met verschillende diagnoses hoeven niet meer naar speciaal onderwijs, maar kunnen passend geholpen worden op school. Het samenwerkingsverband dat daarvoor van het ministerie van OCW middelen krijgt, organiseert en betaalt die extra hulp. Maar er zijn duizenden kinderen die daar niet in passen en thuiszitten. Die kinderen ontwikkelen thuis problemen die jeugdzorgaanbieders vervolgens weer moeten oplossen. En die betaalt de gemeente.

En zo bestaan er legio voorbeelden. Over 18-/18+-problematiek (jongeren die 18 worden komen in andere wettelijke regimes terecht). Over Wmo of Wlz-financiering (wanneer zetten we wat in?). Over de vraag of dakloosheid nu een woonprobleem, een inkomensprobleem of een zorgprobleem is. Ondertussen verdubbelde het aantal daklozen de afgelopen jaren. Aan tafels van ministeries kunnen gemeenten en departementen letterlijk jarenlang praten over deze kwesties. Door de manier waarop er over geld (te veel of te weinig) of regels (zitten in de weg of niet) gepraat wordt, komen Rijk en gemeenten vooral

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

tegenover elkaar te staan. Ik denk dat het daarom tijd wordt voor een herwaardering van regels en financiering als sturingsinstrumenten in plaats van overlegaanleidingen. Met als doel om Rijk en gemeenten weer samen publieke problemen te laten oplossen. Hieronder ga ik daar dieper op in.

Rules are tools

In die jarenlange gesprekken klinkt vaak het verwijt van gemeenten richting het Rijk dat wetten te complex zouden zijn. Of dat er te veel regels zouden zijn. Of dat regels tegenstrijdig zouden zijn. Of dat regels overbodig zouden zijn. Dat het 'administratieve lasten' zou opleveren. Andersom klinkt dan het verwijt dat gemeenten te weinig ruimte pakken. Dat ze de hardheidsclausule onvoldoende benutten. Dat ze de randen van de wet moeten opzoeken. Dat ze te weinig lef hebben. Het probleem met dit discours is dat miskend wordt dat regels instrumenten zijn waarmee je samen impact kan maken. Wie tegenover elkaar staat, zal regels van de ander per definitie als ingewikkeld of beperkend zien. Of diegene die de regels niet wil als laf, lui of dom zien.

Wie samen tegenover de problematiek staat, zal regels eerder als sturingsinstrument dan als 'last' zien. Juridische innovatie dus. De eerste integrale verordening sociaal domein ziet lokaal al het licht om mensen met meerdere problemen sneller te helpen. Waarom geen integrale verordening sociaal domein samen met Rijk en gemeenten? Juridische innovatie dus in plaats van 'regels die in de weg zitten'. *Rules are tools*. Gebruik ze ook zo.

Follow the money

Hetzelfde geldt voor geld, of 'financiering'. Zelden wordt financiering gezien als een sturingsinstrument om maatschappelijke problemen op te lossen. Het gesprek tussen gemeenten en Rijk gaat vooral over 'meer geld' of 'minder geld'. Niet over de vraag welke vorm van financieren nu het beste past bij het probleem dat voorligt.

Dominant is de vraag wat het Rijk kort of bijstort in het gemeentefonds. Dat we alleen al in de casus van Nina zeven verschillende financiers en dito financieringsstromen (met verschillende begrotingen, planning- en controlesystemen) tegenkomen, valt als

probleem niet op als het vooral over meer of minder geld gaat. Als Rijk en gemeente samen rondom zorg en sociaal domein budgetten zouden ontschotten (in een revolverend fonds, via populatiegebonden bekostiging, via een impact-bond), zouden veel van de gesprekken die nu plaatsvinden tussen de juridische en financiële kokers (Mag het? Wie betaalt het?) tot het verleden behoren. Als de verschillende financieringsstromen voor 20% van de huishoudens de slagkracht van de overheid belemmeren dan verdient het aanbeveling om te gaan experimenteren met het ontschotten van die budgetten. Financieringsinnovatie, kortom. In plaats van het gesprek over 'meer of minder geld'.

Ernstige eenvoud

Ergo: de manier waarop Rijk en gemeenten zich verhouden tot elkaar en daarmee tot de instrumenten wetgeving en financiering, beperkt hun gezamenlijke slagkracht. Het gesprek over de vraag of regels in de weg zitten en of er genoeg geld is, leidt zelden tot betere oplossingen voor publieke problemen. We leren van Nina dat er voor veel mensen ernstige vereenvoudiging nodig is, en voor veel overheden ook. Het harmoniseren van wetgeving en financiering kan daarvoor een manier zijn. Integrale verordeningen sociaal domein en ontschot 'bureaucratievrij' geld in de vorm van een impact-bond, een revolverend fonds, *shared savings* of populatiegebonden financiering zullen de slagkracht vergroten. De twintig gebieden van het Nationale Programma Leefbaarheid en Veiligheid, waarin veel mensen als Nina wonen, zouden bijvoorbeeld een prachtige plek vormen om met integrale verordeningen en bureaucratievrij geld beginnen. En ook om gemeenten en Rijk samen tegenover publieke problemen te laten staan. In plaats van tegenover elkaar. Daar begint de slagvaardiger overheid.

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

2.

Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid

Lisanne de Blok

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Om het vertrouwen van Nederlanders te winnen en te behouden, is een focus op de slagkracht van het bestuur niet voldoende. Burgers baseren hun vertrouwen in de politiek op hun tevredenheid met de *output, input en throughput* prestaties van de overheid. Daarbij gaat het er niet alleen om dat een overheid daadkrachtig en efficiënt te werk gaat, maar ook betrokkenheid en wederzijds vertrouwen toont in het directe contact met burgers. Omdat verantwoordelijkheden voor beleidsterreinen verspreid liggen tussen verschillende bestuurslagen, en de uitkomsten van beleid ook aan externe factoren onderhevig zijn, ligt het inzetten op *output* tevredenheid niet het meest voor de hand. Waar de overheden de meeste controle over hebben, en waar dus de beste kansen liggen voor het bevorderen van het politiek vertrouwen, is bij de kwaliteit van het besluitvormings- en uitvoeringsproces. Hoe worden burgers behandeld aan de voorkant én achterkant van de democratie?

Vertrouwenscrisis is van alle tijden

Een vertrouwenscrisis, dat is vandaag de dag een veelgebruikte term in de media en het bredere maatschappelijk debat. Nederlanders zouden momenteel weinig vertrouwen hebben in de belangrijkste politieke instituties van het land, inclusief de lokale democratie. Toch is dit narratief niet uniek voor deze tijd, en ook niet voor Nederland. Zo verscheen er al in 1975 een toonaangevend internationaal rapport waarin zorgen werden geuit over de “toenemende delegitimatie van autoriteit” en het afgenomen vertrouwen van burgers in de regering in de meeste trilaterale landen.¹ En terwijl het SCP recent berichtte dat eind 2021 minder dan de helft van de Nederlanders nog voldoende vertrouwen had in

de nationale overheid,² lag dit percentage in veel OECD landen ongeveer gelijk of zelfs nog lager (zoals in België, Frankrijk, Groot-Brittannië en Zweden).³ Binnen Nederland zagen we ook al eerder een dermate laag vertrouwen in de nationale politiek, bijvoorbeeld ten tijden van de Europese staatsschuldencrisis in 2013.⁴ Kortom, het idee van een “vertrouwenscrisis” is van alle tijden en van alle landen. Waarom gaan dan alle alarmbellen af zodra het SCP vermeldt dat nog maar de helft van de Nederlanders vertrouwen heeft in de politiek? Dit heeft zowel normatieve als praktische redenen. Vanuit een normatief oogpunt wordt politiek vertrouwen gezien als een graadmeter voor de legitimiteit van belangrijkste instituties in ons land.⁵ De stabiliteit en vitaliteit van een representatieve democratie hangen af van de mate waarin burgers de machthebbende autoriteiten als legitiem zien. Vanuit een praktisch oogpunt belemmert een laag politiek vertrouwen een zittende regering, omdat vertrouwen maakt dat burgers eerder beleidskeuzes accepteren, zelfs als men het er niet direct mee eens is, en dit leidt tot een betere naleving van de wet.⁶ Zo zagen we tijdens de coronacrisis een betere naleving van de corona-regels en lagere sterftcijfers in Europese landen waar het politiek vertrouwen hoog was.⁷ Met het oog op de grote uitdagingen die Nederland te wachten staan, zoals het aanpakken van klimaatverandering, kan de overheid dus wel wat vertrouwen van haar burgers gebruiken.

Politieke prestaties als basis voor vertrouwen

Gezien de wenselijkheid van politiek vertrouwen, wordt door beleidsmakers vaak de vraag gesteld: hoe kunnen we het politiek vertrouwen in Nederland bevorderen? Dit essay bespreekt de

¹ Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.

² De Ridder, J., Miltenburg, E., Kunst, S., Van 't Hul, L., en van den Broek, A. (2022). *Burgerperspectieven bericht 1, 2022*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

³ OECD (2022). *Building trust to reinforce democracy: Main findings from the 2021 OECD survey on drivers of trust in public institutions, building trust in public institutions*. OECD Publishing, Paris.

⁴ De Blok, L. & Brummel, L. (2022). *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

⁵ Newton, K. (2006). Political support: Social capital, civil society, and political and economic performance. *Political Studies*, 54 (4), 846–64.

⁶ Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. Zie ook Marien, S. & Werner, H. (2018). Fair treatment, fair play? The relationship between fair treatment perceptions, political trust, and compliant and cooperative attitudes cross-nationally. *European Journal of Political Research*.

⁷ Devine, D., Gaskell, J., Jennings, W., and Stoker, G. (2021) Trust and the coronavirus pandemic: What are the consequences of and for trust? An early review of the literature. *Political Studies* 19(2), 274–285.

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

bestaande wetenschappelijke kennis over de drijfveren van politiek vertrouwen om antwoord te geven op de vraag: *hoe belangrijk is de democratische kwaliteit van de overheid voor het politiek vertrouwen?* Een kernaanname daarbij is dat politiek vertrouwen evaluatief is. Dat wil zeggen dat burgers hun vertrouwen in politieke instituties (deels) baseren op hun percepties van hoe deze instituties functioneren. Ze kennen meer vertrouwen toe aan een autoriteit als ze tevreden zijn met haar politieke prestaties, en verliezen vertrouwen ten tijde van bijvoorbeeld teleurstellende beleidsuitkomsten of politieke schandalen. Dit is voor een democratie ook de meest wenselijke manier van vertrouwen: een laag én een hoog publiek vertrouwen in de politiek is ongewenst als deze niet gebaseerd is op het overheidsfunctioneren. Een vitale democratie vereist een kritische burger die een vinger aan de pols houdt en zijn/haar vertrouwen daarop aanpast.⁸ De vertrouwen-als-evaluatie benadering kent veel steun binnen de wetenschappelijke literatuur. Het is echter nog wel onduidelijk welke typen prestaties het meest van belang zijn voor het politiek vertrouwen. Kijken burgers enkel naar beleidsuitkomsten, zoals de staat van de economie, of nemen ze ook de kwaliteit van het democratische proces in acht?

Wanneer burgers het functioneren van een overheid evalueren kunnen ze zich op verschillende typen prestaties richten. Zo kunnen evaluaties van overheidsprestaties georiënteerd zijn op de *output*, de *input*, of de *throughput*.⁹ *Output*-georiënteerde evaluaties richten zich op de kwaliteit van de uitkomsten van een politiek systeem en gaan over de effectiviteit van overheidsbeleid. Daartegenover kijkt *input*-georiënteerde tevredenheid naar de

participatieve kwaliteit van het proces voorafgaand aan het vormen van wetgeving en beleid. Het gaat over de mate van responsiviteit en verantwoording van een overheid en focust zich met name op de raadpleging van burgers via verkiezingen en referenda. Als laatste gaat *throughput*-georiënteerde tevredenheid over de onpartijdigheid, rechtvaardigheid en transparantie van de bureaucratie en de professionaliteit van ambtenaren.¹⁰

Tevredenheid met beleidsuitkomsten

Output-georiënteerde tevredenheid is een dominante verklaring voor politiek vertrouwen. Zo bestaat er overtuigend wetenschappelijk bewijs dat politiek vertrouwen gedreven wordt door tevredenheid met de staat van de economie.¹¹ Daarnaast blijkt ook de gepercipieerde kwaliteit van het onderwijs, de zorg en de sociale zekerheid (groveweg de verzorgingsstaat) bepalend voor het vertrouwen in de politiek.¹² Tegelijkertijd kent de relatie tussen *output* prestaties en politiek vertrouwen veel haken en ogen. Zo veronderstelt het dat burgers de uitkomsten van verschillende beleidsterreinen continue monitoren en dat ze successen en falen toekennen aan de verantwoordelijke autoriteit. Een taak die binnen een *multi-level governance* systeem, waar beleidsverantwoordelijkheden verspreid liggen over verschillende bestuurslagen, verre van eenvoudig is. Zo bleek in een recent rapport dat het voor veel Nederlanders onduidelijk is wie er nou precies verantwoordelijk is voor, bijvoorbeeld, het asielbeleid of het terugdringen van de stikstofuitstoot.¹³ Daarnaast verschillen burgers in hun prioriteiten, waardoor ze bepaalde beleidsonderwerpen zwaarder laten meewegen dan anderen in hun vertrouwensoordeel. Waar voor de één de staat van de sociale zekerheid een belangrijke basis

⁸ Hardin, R. (1999). Do we want trust in government? In *Democracy and trust*, pp. 22–41.

⁹ Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press. Schmidt, V. A. (2013). *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput*. "Political Studies, 61(1), 2–22.

¹⁰ van der Meer, T. W. G. (2017). *Democratic Input, Macro-Economic Output, and Political Trust*. In S. Zmerli & T. W. G. Van der Meer (Eds.), *Handbook on Political Trust* (pp. 270–284). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

¹¹ Van Erkel, P. and T.W.G. van der Meer (2016), 'Macroeconomic performance, political trust, and the Great Recession: A multilevel analysis of the effects of within-country fluctuations in macroeconomic performance on political trust in fifteen EU countries, 1999–2011', *European Journal of Political Research*, 55 (1), 177–97.

¹² Kumlin, S. & Haugsgjerd, A. (2017). The welfare state and political trust: bringing performance back in. In S. Zmerli & T. W. G. Van der Meer (Eds.), *Handbook on Political Trust* (pp. 285–301). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing

¹³ De Blok & Brummel (2022)

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

is voor het vertrouwen in de politiek, leunt een ander meer op zijn/haar tevredenheid met de prestaties van de overheid op het gebied van energie en klimaat. Kortom, er zitten veel complexiteiten aan de relatie tussen *output* tevredenheid en het politiek vertrouwen, wat ruimte laat voor andere verklaringen.

Presteren aan de voorkant van de democratie

Het bewijs dat politiek vertrouwen beïnvloed wordt door *input*-tevredenheid is daarentegen gemengd. Zo hebben meerdere grootschalige studies gepoogd antwoord te geven op de vraag of een proportioneel of meerderheidsstelsel meer politiek vertrouwen genereert, maar zonder definitief antwoord.¹⁴ Een stelsel op basis van proportionele (of evenredige) vertegenwoordiging, waarbij iedere politieke partij het aantal zetels toebedeeld krijgt op basis van de hoeveelheid verkregen stemmen, heeft als voordeel dat het parlement een betere afspiegeling is van de samenleving omdat ook (politieke) minderheidsgroepen vertegenwoordigd worden. Dit zou leiden tot een betere afstemming van verschillende belangen en een breder gevoel van vertegenwoordiging onder de samenleving, en daarmee ook tot meer politiek vertrouwen. Daartegenover heeft een meerderheidsstelsel, waarbij alleen de partij met de meerderheid van de stemmen de zetel(s) van een district krijgt (zoals in de VS en het VK), juist het voordeel dat politieke verantwoordelijkheden niet gedeeld worden tussen (veel) verschillende coalitie partijen. Doordat er vaak maar één regerende partij is, is het makkelijker om de juiste politieke actoren af te rekenen als zij bijvoorbeeld hun beloftes niet nakomen. De mogelijkheid om hun regering tot verantwoording te roepen geeft burgers een sterker gevoel van controle, wat ook zou leiden tot een hoger politiek vertrouwen.¹⁵

Nederland kent één van de meest proportionele kiesstelsels ter wereld door de lage kiesdrempel: politieke partijen hoeven maar

0,67 procent van het aantal stemmen te behalen om in het parlement te komen. Dit maakt dat er een relatief hoog aantal partijen vertegenwoordigd is in de Tweede Kamer. Daarbij kent Nederland ook een hoge mate van tevredenheid met de democratie, in vergelijking met andere landen. Zo gaven Nederlanders in 2018 de democratie gemiddeld een 6,4, terwijl het Europese gemiddelde op een 5,2 lag.¹⁶ Deze tevredenheid is in de afgelopen decennia weinig veranderd. Toch is hierbij de vraag waar burgers hun democratische tevredenheid op baseren. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek van 2017 bleek namelijk dat 65% van de Nederlanders de opvattingen van Kamerleden een goede of redelijk goede afspiegeling vond vormen van de opvattingen van kiezers. Daarmee is er nog steeds een grote groep Nederlanders die ontevreden is over de ideologische afspiegeling, wat verassend is gezien de grote partijvariatie in de Tweede Kamer. Onder de groep die ontevreden is over de politieke afspiegeling zijn lager opgeleide en armere Nederlanders oververtegenwoordigd, twee groepen waar óók de democratische tevredenheid en het politiek vertrouwen aanzienlijk lager ligt.¹⁷ Er lijkt dus winst te behalen door gevoelens van vertegenwoordiging te vergroten, maar niet per se met een ander kiesstelsel.

Ongeacht het institutionele kiesstelsel leiden verkiezingen over het algemeen tot een toename in het politiek vertrouwen. Het feest van de democratie zorgt voor een zogeheten ‘verkiezingsboost’ in het vertrouwen omdat verkiezingen democratische waarden benadrukken en burgers het gevoel geven dat ze iets te zeggen hebben. Toch is deze toename in vertrouwen maar tijdelijk en is het effect groter voor aanhangers van winnende partijen of partijen die uiteindelijk in de regering komen. Na de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 was er zelfs helemaal geen boost in het politiek vertrouwen, vermoedelijk door de moeizame formatie en de in april aangenomen motie van afkeuring tegen demissio-

¹⁴ Zie voor een overzicht van der Meer (2017).

¹⁵ Ulbig, S. G. (2008). Voice is not enough: The importance of influence in political trust and policy assessments. *Public opinion quarterly*, 72(3), 523-539.

¹⁶ Bron: European Social Survey round 9, eigen berekeningen.

¹⁷ Hakhverdian, A. en Schakel, W. (2017). Kiezers over politieke vertegenwoordiging. In *Aanhoudend Wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. Stichting KiezersOnderzoek Nederland (SKON).

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

nair premier Rutte.¹⁸ Kortom, ook over de invloed van verkiezingen op het politiek vertrouwen valt te twisten. Daarbij staat Nederland stevast in de top 10 van de wereldranglijsten van electorale integriteit (op basis van expert beoordelingen),¹⁹ en ervaren Nederlandse kiesgerechtigden de nationale verkiezingen zelf ook als uiterst betrouwbaar (79% in 2021).²⁰ Alhoewel vrije en eerlijke verkiezingen dus in het algemeen van belang zijn voor het politiek vertrouwen, ligt hier niet de oplossing voor de zogeheten ‘vertrouwenscrisis’ in Nederland.

Als laatste worden, in het kader van *input* prestaties, alternatieve vormen van burgerparticipatie zoals referenda en burgerraden vaak aangedragen als oplossingen om het politiek vertrouwen te bevorderen.²¹ Dergelijke burgerparticipatie kent inderdaad veel voordelen. Zo geeft het inzicht in de geïnformeerde publieke opinie en kan het leiden tot vernieuwende aanbevelingen die door beleidsmakers en de bredere samenleving eerder als legitiem worden gezien.²² Daarnaast zou het ook kunnen zorgen voor meer politiek zelfvertrouwen en een hogere mate van vertrouwen in de betrokken autoriteiten.²³ Onder de bevolking blijkt er dan ook brede steun te zijn voor meer burgerparticipatie, waar in Nederland vooral het referendum populair is.²⁴ Wel zijn deze procesvoorkeuren vaak pragmatisch ingestoken. Inspraak is vooral gewenst als men er iets mee denkt te kunnen bereiken, bijvoorbeeld omdat men een koerswijziging verlangt van een bepaald beleid en denkt dat de meerderheid van de Nederlanders dit ook wil.²⁵ Daarnaast kent het beloofde effect van burgerparticipatie veel randvoorwaarden. Zo is het belangrijk om een zo breed mogelijke

groep burgers te betrekken. Ook is de positieve invloed van burgerparticipatie op het vertrouwen afhankelijk van wat er met de uitkomsten van het participatieproces gedaan wordt. Een participatieproces zonder serieus gevolg zal geen vertrouwen creëren en kan zelfs de betrouwbaarheid van de desbetreffende overheid schaden.

Hierbij is het ook van belang om naar de Nederlandse praktijk te kijken wat betreft burgerparticipatie. Uit eerdere rapporten van de Staat van het Bestuur bleek al dat veel gemeenten inzetten op het betrekken van burgers bij politieke besluitvorming (bijvoorbeeld door middel van regelingen en voorzieningen). Echter, het aandeel burgers dat daar daadwerkelijk gebruik van maakt is nogal beperkt. Zo had in maart 2022 maar 6% van de kiesgerechtigde Nederlanders in de afgelopen 5 jaar een inspraakavond bijgewoond.²⁶ En net als bij verkiezingen zijn er ook bij deze alternatieve vormen van burgerparticipatie bepaalde groepen die meer participeren, waaronder ouderen, hoger opgeleiden en inwoners met een goed inkomen. Deze groepen hebben vaak meer tijd en interesse in de politiek, en ook al een hogere mate van politiek vertrouwen. Voor burgers die niet deelnemen blijkt juist een gebrek aan vertrouwen in de politiek een belangrijk motief.²⁷ Samengevat, ook het bevorderen van *input* tevredenheid door middel van burgerparticipatie lijkt geen wondermiddel tegen politiek wantrouwen.

De kwaliteit van de bureaucratie en de beleidsuitvoering

De kwaliteit van de *throughput* prestaties van de overheid wordt in de wetenschappelijke literatuur minder vaak als een belangrijke

¹⁸ Miltenburg, E., De Ridder, J., Wagemans, Fieke, en Schaper, J. (2021). *Burgerperspectieven bericht 2*, 2021. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

¹⁹ Norris, P., Frank, R. W., & i Coma, F. M. (2014). Measuring electoral integrity around the world: A new dataset. *PS: Political Science & Politics*, 47(4), 789–798.

²⁰ Van Ham, C. (2021). Vertrouwen in eerlijke verkiezingen. In *Versplinterde Vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*. Stichting KiezersOnderzoek Nederland (SKON).

²¹ Eeckhout, B. en Marien, S. (8 augustus 2022). De vraag van Bart Eeckhout: ‘Welke uitwegen zijn er om het vertrouwen in het politieke bedrijf te herstellen?’. *De Morgen*.

²² Theuwis, M. & Jacobs, K. (08/06/2022) Een klimaat-burgerberaad: werkt dat wel? *Stuk Rood Vlees*.

²³ Zie voor een overzicht Theuwis, M., van Ham, C. en Jacobs, K. (2021) A meta-analysis of the effects of democratic innovations on citizens in advanced industrial democracies. COST Action Working paper.

²⁴ Jacobs, K. (2017). Referenda en andere institutionele hervormingen. In *Aanhoudend Wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. Stichting KiezersOnderzoek Nederland (SKON).

²⁵ Werner, H.I. (2020) *Pragmatic citizens: a bottom-up perspective on participatory democracy*. [Proefschrift, Universiteit van Amsterdam]. UvA-Digital Academic Repository.

²⁶ Lokaal Kiezersonderzoek 2022, rapport volgt.

²⁷ Vollaard, H., de Blok, L., den Ridder, J. en Jansen, G. (2022) *De lokale niet-stemmer. Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Stichting KiezersOnderzoek Nederland (SKON).

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

verklaring voor politiek vertrouwen gezien, en dat is verassend, want hoe burgers het uitvoeringsproces ervaren heeft veel potentie. Zo blijkt de mate van corruptie van de publieke sector een constante verklaring voor politiek wantrouwen, en is een gebrek aan corruptie zelfs nog belangrijker voor het politiek vertrouwen dan economische tevredenheid (i.e. *output* prestaties).²⁸ Daarnaast komen burgers veel vaker in aanraking met de achterkant van de democratie dan met de voorkant, bijvoorbeeld wanneer zij een uitkering aanvragen, hun belastingaangifte doen of in aanraking komen met de politie. Zo gaf in februari 2022 65% van de Nederlanders aan contact te hebben gehad met een overheidsinstelling in de afgelopen 12 maanden.²⁹ De mate waarin burgers het idee hebben dat ze rechtvaardig en eerlijk behandeld worden door (lokale) overheden en uitvoeringsinstanties maakt wezenlijk verschil voor hun vertrouwen in instituties en, doordat burgers generaliseren, voor hun politiek vertrouwen in het algemeen.³⁰ Zelfs wanneer de interactie niet leidt tot het gewenste resultaat, hoeft er geen vertrouwensbreuk te ontstaan als de burger zich wel eerlijk behandeld voelde tijdens het proces. Dit wordt ook wel de procedurele rechtvaardigheid genoemd. Daarbij hechten burgers in sociale of financiële onzekerheid extra veel waarde aan een eerlijke behandeling door de publieke sector, omdat het hen informeert over de wederzijdse relatie met de overheid en of ze in de toekomst op de staat kunnen rekenen bij eventuele (financiële) tegenslagen.³¹

In internationaal perspectief wordt de Nederlandse publieke sector door experts al tijden hoog gewaardeerd, door de lage mate van corruptie en de hoge kwaliteit van de openbare dienstverlening (onderwijs, zorg, politie).³² Het behoort daarmee

tot de beste van Europa, samen met de Scandinavische landen. Nederlanders zelf zijn ook redelijk tevreden met de dienstverlening, maar er is nog ruimte voor verbetering. Zo was in 2018 53% van de Nederlanders tevreden met de voorzieningen in hun directe omgeving, en werd de dienstverlening van de gemeente gemiddeld gewaardeerd met een 6,4.³³ Wanneer gevraagd naar hun directe contact met een overheidsinstantie, is een meerderheid van de Nederlanders positief (65,5%), met name over de mate waarin dienstverleners luisterden en behulpzaam en onpartijdig waren.³⁴ Wel vindt een kwart van de Nederlanders dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de persoonlijke situatie. Ook is men minder tevreden over het contact bij schuldhelpverlening, werkloosheid en het aanvragen van sociale verzekeringen en uitkeringen, zoals bij het UWV en de SVB.³⁵ En dit zijn juist de instanties die in aanraking komen met de kwetsbaardere groepen in de samenleving, voor wie procedurele rechtvaardigheid nog belangrijker is voor hun vertrouwen in de overheid. Samengevat, het vertrouwen dat Nederlanders hebben in de overheid wordt grotendeels gedreven door hun tevredenheid met verschillende typen overheidsprestaties, waaronder *input*, *output*, en *throughput* prestaties. Daarbij gaat het er dus niet alleen om hoe en welke beleidskeuzes er gemaakt worden, maar ook om de manier waarop dat beleid vervolgens wordt uitgevoerd door de verschillende overheidsinstanties. Naast beleidsuitkomsten is dus een eerlijk en rechtvaardig proces aan de voor- én achterkant van de democratie van belang voor het politiek vertrouwen. De evaluaties van de verschillende typen overheidsprestaties kunnen elkaar ook uitruilen in hun invloed op het vertrouwen. Goed contact tussen burgers en uitvoeringsinstanties of een inclusief besluitvormingsproces kan als stootkussen dienen voor de

²⁸ van der Meer, W. & Hakhverdian, A. (2017) Political trust as the evaluation of process and performance: A cross-national study of forty-two European democracies. *Political Studies* 65(1), 81-102

²⁹ De Blok & Brummel (2022)

³⁰ de Blok, L., & Kumlin, S. (2021). Losers' Consent in Changing Welfare States: Output Dissatisfaction, Experienced Voice, and Political Distrust. *Political Studies* (online).

³¹ Lind, E. A., & Van den Bos, K. (2002). When fairness works: Toward a general theory of uncertainty management. *Research in organizational behavior*, 24, 181-223.

³² Charron, N., Lapuente, V. & Annoni, P. (2019) *Measuring Quality of Government in EU Regions Across Space and Time*, Papers in Regional Science, DOI: 10.1111/pirs.12437

³³ Waarstaatjegemeente.nl en Lokaal Kiezersonderzoek 2018.

³⁴ Pieterse, W. (2020) *Oordeel van burgers en ondernemers over overheidsdienstverlening*. Pieterse, Ltd.

³⁵ De Blok & Brummel (2022)

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

negatieve consequenties van bijvoorbeeld bezuinigingen in de sociale sector op het vertrouwen. Anderzijds, wanneer beleidsuitkomsten langdurig ongunstig uitvallen voor een specifieke groep, zal deze groep ook eerder de rechtvaardigheid van de publieke sector of het besluitvormingsproces in twijfel trekken. Voor politiek vertrouwen is het dus belangrijk dat iedereen (af en toe) profiteert van regeringsbeleid, dat de belangen van alle burgers worden meegenomen bij de besluitvorming, en dat de publieke sector onpartijdig, eerlijk, en efficiënt is in het uitvoeren van beleid en in het contact met burgers en oog heeft voor de persoonlijke situatie.

Mogelijkheden & uitdagingen

Waar liggen dan de beste kansen voor de overheid om een ‘vertrouwenscrisis’ aan te pakken? In een *multi-level* democratie, waar verantwoordelijkheden voor beleidsterreinen verspreid liggen tussen verschillende bestuurslagen en soms zelfs aan de private sector zijn overgedragen, ligt het inzetten op *output* tevredenheid niet het meest voor de hand. De Nederlandse overheid heeft namelijk geen volledige controle over de beleidsuitkomsten en kan bijvoorbeeld een aanstaande recessie moeilijk zelfstandig voorkomen. En alhoewel een overheid natuurlijk haar best moet doen om beleidskeuzes te maken waar alle burgers van profiteren, staat er ook een aantal uitdagingen te wachten waarvoor impopulaire keuzes moeten worden gemaakt. Denk hierbij aan de vergrijzing van Nederland en de bekostiging van de zorg, of de aanpak van klimaatverandering en de stikstofproblematiek. Deze uitdagingen zullen (in ieder geval op korte termijn) ongetwijfeld verliezers creëren en leiden tot negatieve evaluaties van *output* prestaties. Waar overheden wel controle over hebben, en waar dus de beste kansen liggen voor het bevorderen van het politiek vertrouwen, is de kwaliteit van het besluitvormings- en uitvoeringsproces. Hoe worden burgers behandeld aan de voorkant én achterkant van de democratie?

Wat betreft de voorkant van de democratie moeten bestuurders zich niet blindstaren op de mogelijkheden van burgerparticipatie om het vertrouwen te bevorderen. Immers, gemeenten zetten zich al veelvuldig in op alternatieve vormen van burgerinspraak, en wordt daar maar door een geringe en specifieke groep burgers gebruik van gemaakt. Daarnaast kennen de voordelen van burgerparticipatie ook veel randvoorwaarden. Wat betreft het bevorderen van de *input* prestaties moeten overheden zich ook richten op het informele contact met de burgers tussen verkiezingen. Zorg voor zichtbare, bereikbare en betrokken bestuurders die het gesprek aan gaan op straat en weten wat er speelt in de gehele breedte van de samenleving, waaronder ook de groepen die zich niet laten horen via het electorale proces. Hierbij kan het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol spelen in het faciliteren van contact. Met de verkregen inzichten kunnen uiteindelijk alle burgers vertegenwoordigd worden bij beleidskeuzes, waardoor zelfs ‘afgehaakt Nederland’ het idee kan krijgen dat de overheid er ook voor hen is.

Nog veel vaker komen Nederlanders in contact met de achterkant van de democratie. Burgers generaliseren die ervaringen tot een algemene evaluatie van de prestaties van een overheid; een enkele bureaucratische ervaring kan daarmee implicaties hebben voor het bredere vertrouwen in de publieke sector en politieke instanties. Bij die interacties zijn de mate van rechtvaardigheid, competentie en betrokkenheid bepalend voor de procedurele tevredenheid, terwijl bureaucratische rompslomp (*red tape*) de ervaring negatief beïnvloed.³⁶ Wederkerigheid is hier een sleutelbegrip: een overheid die zelf in het contact wantrouwend tegenover (bepaalde groepen) burgers staat, zal ook weinig vertrouwen terugkrijgen.³⁷ Daarnaast kan het ook helpen als de publieke sector een betere afspiegeling is van de samenleving: symbolische vertegenwoordiging onder *street-level bureaucrats* leidt tot hogere legitimiteitspercepties van een overheidsorgaan.³⁸ Met

³⁶ Hansen, F.G. (2021): How impressions of public employees’ warmth and competence influence trust in government. *International Public Management Journal* (online). Zie ook Kaufmann, W., & Tummers, L. (2017). The negative effect of red tape on procedural satisfaction. *Public Management Review*, 19(9), 1311-1327.

³⁷ Van de Walle, S., & Lahat, L. (2017). Do Public Officials Trust Citizens? A Welfare State Perspective. *Social Policy & Administration*. 51(7), 1450-1469

³⁸ Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G., & Lavena, C. F. (2014). Representative bureaucracy in policing: Does it increase perceived legitimacy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 537-551.

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

andere woorden, burgers zijn eerder geneigd vertrouwen te hebben als de ambtenaar waarmee ze in contact komen lijkt op hen zelf.

Als laatste is het, bij het investeren in het contact, belangrijk om verder te kijken dan alleen de *face-to-face* interacties met overheidsmedewerkers maar ook de algemene communicatie vanuit de overheid onder de loep te nemen. Regelmatig ontvangen Nederlanders post van de Belastingdienst over hun belastingaangifte of bijvoorbeeld van de gemeente over bouwplannen. Ook zagen we een groei van de zogeheten *e-government*, dat in een stroomversnelling kwam door de Covid-19 pandemie, waarbij burgers in toenemende mate online in contact komen met een overheid.³⁹ Deze schriftelijke en digitale interacties, en de toon die daarin wordt gezet, hebben invloed op de mate waarin een overheid als eerlijk, competent en betrokken wordt gezien, en zijn daarmee bepalend voor het politiek vertrouwen.

Percepties van prestaties

Een uitdaging voor het vertrouwen-als-evaluatie perspectief is dat percepties van prestaties niet altijd corresponderen met werkelijke prestaties. Enerzijds is het ook niet eenvoudig om over de algehele kwaliteit van bijvoorbeeld de zorg of de sociale zekerheid een oordeel te vormen omdat hier geen gangbare maatstaven voor zijn, zoals een werkloosheidscijfer. Anderzijds hebben burgers ook vaak niet de tijd (en interesse) om alle beleidsuitkomsten continue te monitoren en zich door beleidsrapporten heen te werken. Ze baseren hun percepties daarom op een combinatie van informatiebronnen en maken gebruik van zogeheten cognitieve *short-cuts* (heuristieken) zoals partijvoorkeur. Een aanhanger van de VVD zal overheidsprestaties eerder positief evalueren omdat zijn/haar partij aan het roer staat en men eerder geneigd is te denken dat zijn partij het 'toch wel goed doet'. Daarnaast wordt de beeldvorming ook bepaald door de berichtgeving in de media, waarvan

bekend is dat het meer aandacht besteed aan de slechte prestaties dan aan de goede.⁴⁰ Dit zorgt voor een uitdaging, want burgers reageren asymmetrisch op positieve en negatieve informatie: negatieve prestaties leiden tot een sterkere afname van het vertrouwen dan dat positieve prestaties leiden tot een toename.⁴¹ Om het vertrouwen terug te winnen is het dus niet voldoende om beter te presteren, maar moet een overheid ook actief werken aan de beeldvorming. Ook hier liggen er kansen in het investeren in het directe contact met burgers (zowel *face-to-face* als schriftelijk), omdat een overheid hier regie in heeft en de ervaringen kan vormgeven. Als mensen zelf in aanraking komen met bestuurders of een uitvoeringsinstantie, vormen die persoonlijke ervaringen een belangrijke basis voor hun prestatietevredenheid en zijn ze minder geneigd te leunen op heuristieken of op de beeldvorming in de media. Zo blijken de percepties van zichtbare lokale diensten beter overeen te komen met objectieve uitkomstmaten, zoals van het onderhoud van de openbare ruimte en de groenvoorzieningen in de stad, omdat burgers hun evaluaties kunnen baseren op eigen ervaringen.⁴² Kortom, wanneer een overheidsdienst duidelijk zichtbaar is en er regelmatig (direct of indirect) contact is met een dienst of overheid, vormen die directe ervaringen een belangrijke bron van informatie voor valide prestatietevredenheid.

Een daadkrachtige én betrokken overheid

De kwaliteit van de voor- én achterkant van de democratie is bepalend voor het politiek vertrouwen. Nederlanders baseren hun vertrouwen in politieke instituties op hun tevredenheid met het functioneren van die instituties, waarbij niet alleen de uitkomsten van het gevoerde beleid van belang zijn (*output-prestaties*), maar ook het proces waarmee dat beleid gemaakt en uitgevoerd wordt (*input- en throughput-prestaties*). Om een 'vertrouwenscrisis' het hoofd te bieden, moet een overheid naast slagkracht ook betrokkenheid tonen door te investeren in de kwaliteit van het contact met de burger. Dit kan aan de voorkant van de democratie

³⁹ Tolbert, C. J., & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public administration review*, 66(3), 354-369.

⁴⁰ Fogarty, B. J. (2005). Determining economic news coverage. *International Journal of Public Opinion Research*, 17(2), 149-172.

⁴¹ Soroka, S. N. (2006). Good news and bad news: Asymmetric responses to economic information. *The Journal of Politics*, 68(2), 372-385.

⁴² Van Ryzin, G.G. (2007) Pieces of a puzzle: Linking government performance, citizen satisfaction, and trust. *Public Performance & Management Review*, 30 (4), 521-535

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

op formele manieren, door bijvoorbeeld een burgerberaad te organiseren met burgers die de breedte van de samenleving vertegenwoordigen en waarvan de uitkomsten serieus worden genomen. Maar het zijn juist ook de informele contacten, waarbij volksvertegenwoordigers ook tussen verkiezingen de straat op gaan om gesprekken te voeren met inwoners, die een betere indruk kunnen geven van wat er speelt onder alle groepen in de samenleving. Zo kunnen ieders belangen, waaronder ook die van ‘afgehaakte’ burgers, vertegenwoordigd worden in het beleidsproces. De meeste potentie zit echter in het investeren in de kwaliteit van het contact aan de achterkant van de democratie, waarmee de meeste Nederlanders jaarlijks in aanraking komen. Dit contact betreft zowel face-to-face als schriftelijke of digitale interacties. De tevredenheid met de directe ervaringen met overheidsdiensten vormt een belangrijke bron voor de mate waarin overheden als daadkrachtig en betrokken worden gezien en voeden daarmee het politiek vertrouwen.

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

3.

De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving

Suzanne Potjer

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Inleiding

Het Nederlandse openbaar bestuur bevindt zich in een moeilijk moment. De toeslagenaffaire, de stikstof- en asielcrisis: in plaats van een realiserende overheid die maatschappelijke problemen slagvaardig oplost, zagen we in de afgelopen jaren juist voorbeelden van ‘ongekend onrecht’ en van toenemende verlamming in onze publieke samenwerkingen. Het vertrouwen van burgers in publieke instituties daalt, en ook voor mensen die werken in het openbaar bestuur is het lang niet altijd makkelijk om perspectief te hebben op de gewenste slagvaardigheid. Of het nu gaat om jeugdzorg of de energietransitie, in alle domeinen spelen omvangrijke, complexe en met elkaar samenhangende vraagstukken. Overweldiging ligt op de loer. Immers: als op ieder vraagstuk zoveel nodig is, maar er ook zoveel factoren, regels, bevoegdheden en partijen allemaal een rol spelen, hoe kom je dan vooruit?

In dit essay betoog ik dat de sleutel tot het hervinden van slagvaardigheid ligt bij het beter ontwikkelen en benutten van *veranderkracht*, zowel binnen de overheid als in de brede samenleving. We staan op dit moment voor een aantal ingrijpende transitie-opgaven. Op het gebied van bijvoorbeeld energie, natuur of mobiliteit zullen we de komende jaren fundamenteel moeten herzien hoe we als samenleving vele aspecten van ons leven organiseren. Daarnaast beseffen we ons steeds beter dat een vermogen tot verandering eigenlijk *altijd* nodig is. Hoe we ook handelen op maatschappelijke vraagstukken, het gaat inherent gepaard met onvolmaaktheden, onverwachte effecten en nieuw opdoemende problemen. Daarom is het cruciaal dat we leren van onze ervaringen in de praktijk en blijven zoeken naar nieuwe en betere antwoorden.² Dat is waar veranderkracht over gaat.

Veranderkracht door samenwerking

Hoe zouden we vanuit het openbaar bestuur deze veranderkracht kunnen mobiliseren? Aan de hand van twee metaforen doe ik een schot voor de boeg: de octopus en de zwerm. Door middel van de

octopus schets ik hoe verschillende overheidslagen- en organisaties beter kunnen opereren als één inventief lichaam om zo veranderkracht te mobiliseren binnen het openbaar bestuur. Met de *zwerm* betoog dat ik veranderkracht juist ook sterk aanwezig is in de samenleving en verken ik hoe het openbaar bestuur daar effectiever in kan meebewegen. Samen geven de metaforen een blik op hoe we in *samenwerking* precies die veranderingen kunnen bereiken waar iedere actor alleen niet toe in staat is.

De octopus -

Of: hoe overheidsorganisaties in samenwerking hun veranderkracht vergroten

In het Brighton Aquarium in 1875 stonden medewerkers voor een raadsel. Op onverklaarbare wijze verdwenen uit één van de aquaria steeds opnieuw een paar steenkruipers, een Aziatische vissoort. Wat het veroorzaakte was lange tijd onduidelijk. Totdat de medewerkers achterhaalden dat er één bewoner was die zich in de nacht uit het eigen aquarium wist te wurmen, zijn weg vond naar dat van de steenkruipers, er een paar opat en dan weer terugkeerde naar de eigen bak om daar in de ochtend te worden aangetroffen. Wie het was? Juist, de octopus.

Figuur 1 Octopus



¹ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

² Zie ook: Potjer, S. (2019) Experimenteel bestuur. Van mogelijke, naar haalbare, naar gangbare vernieuwing. Urban Futures Studio & Potjer, S. en M. Hajer (2021) Experimenteel bestuur. Bijsluiters voor beleidsmakers die op pad willen. Urban Futures Studio

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

De octopus is een wonderlijk wezen dat de fascinatie wekt van zowel biologen als het grote publiek (zie bijvoorbeeld de Oscar-winnende documentaire *My Octopus Teacher* uit 2021). Octopussen typeren zich door een uitzonderlijk inventief en probleemoplossend vermogen. Ze zijn in staat tot allerlei slimme fratsen, van het veranderen van gedaante tot het gebruiken van instrumenten. Hoe dat kan? Onder andere door de bijzondere opmaak van hun intelligentie: slechts een derde van de 'hersenen' van de octopus zit in het hoofd, twee derde bevindt zich in de zenuwuiteinden van de tentakels. De tentakels denken dus als het ware zelf na: zij proberen uit, terwijl het hoofd het geheel beziet. De octopus bezit daarmee zowel lokale als centrale intelligentie en het hele lichaam werkt samen om gunstig gebruik te maken van de combinatie.

Van taakverdeling naar samenwerking

Kunnen we de octopus zien als inspiratiebron voor de overheid? Tot op zekere hoogte is de octopus al aanwezig in ons overheidsbestel. Immers, we hebben in Nederland verschillende overheden met ieder hun eigen kwaliteiten, taken en bevoegdheden: gemeenten, waterschappen en uitvoeringsorganisaties staan als overheidslagen dicht op praktijk en burgers, het Rijk overziet de grote lijnen en geeft richting, en de provincies wisselen tussen beide rollen naargelang het vraagstuk (Europa laten we even buiten beschouwing). Bij het bepalen van de onderlinge taakverdeling wordt ook vaak gekeken naar welk vraagstuk waar het beste past. (Zo zijn gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk voor het sociaal domein omdat zij dicht op de burgers staan en trok het Rijk recentelijk woningbouw en ruimtelijke ordening juist weer naar zich toe vanwege noodzaak van richting en coördinatie).

Toch is de octopus van de Nederlandse overheid vooralsnog onvolmaakt. De taakverdeling is er wel, maar de complementaire samenwerking is er minder. In plaats van het gunstig combineren van elkaars krachten in één samenwerkend lichaam, zien we vaak eerder vormen van interbestuurlijke 'pingpong'. Oftewel: we spelen het balletje naar één bestuurslaag, om dat vervolgens te problematiseren en het balletje weer terug te spelen naar een andere bestuurslaag. Neem het voorbeeld van het sociaal domein: gemeenten kregen de taken en bevoegdheden, maar bleken al

snel te worstelen. Vervolgens richt de discussie in het publieke debat en de verschillende overleggremia zich vooral op de noodzaak van extra financiering vanuit het Rijk en op de vraag of de decentralisatie richting gemeenten überhaupt een goed idee was. Het balletje ketst over en weer, maar van mooi samenspel komt het niet. Zonde!

Kunnen we niet breder en slimmer nadenken over hoe betrokken overheden *samen* kunnen zorgen voor slagvaardigheid in het sociaal domein? Veranderkracht zit juist in de directe samenwerking. Gemeenten hebben het vermogen om te zoeken naar werkbare oplossingen in de praktijk, maar kunnen daarbij op allerlei manieren hulp gebruiken: bijvoorbeeld in het wegnemen van gemeente-overstijgende knelpunten en in het mogelijk maken van gemeente-overstijgend leren. Het Rijk geeft belangrijke overkoepelende richting aan het sociaal domein, door middel van bijvoorbeeld financiering en wetgeving, maar kan dat alleen goed doen als het zicht heeft op wat er speelt in de praktijk. Er is een wederzijdse afhankelijkheid die niet alleen vraagt om een goede taakverdeling, maar ook bereidheid om elkaar te helpen. Die, kortom, vraagt om samenwerking.

Samenwerken als een octopus

Gelukkig zijn dit soort directe samenwerkingen, in de geest van de inventieve octopus, wel degelijk aanwezig binnen de overheid, óók in het sociaal domein. Van 2016 tot 2018 liep de *City Deal Inclusieve Stad*, een partnerschap waarin gemeenten en ministeries direct samenwerkten aan innovatieve aanpakken in het sociaal domein. Eén van de resultaten was de 'rode knop'. De partners spraken met elkaar af dat wanneer gemeenten tegen lastige casuïstiek aanliepen die zij niet op gemeenteniveau konden oplossen – bijvoorbeeld een multi-probleemgezin dat ook vastloopt bij de Belastingdienst – zij op de spreekwoordelijke rode knop mochten drukken. Daarmee stuurden zij het probleem naar het rijksniveau, waar ministeries zich committeerden aan het vinden van een passende oplossing.

De rode knop is een prachtig voorbeeld van het scheppen van tweerichtingsverkeer tussen overheidslagen. Gemeenten (en ook

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

andere overheden) zijn vaak onderhevig aan bepalingen die komen vanuit het Rijk, maar andersom is die invloed veel beperkter. Dat terwijl uit de lokale praktijk vaak belangrijke signalen en ideeën komen, bijvoorbeeld over de uitwerking van beleid, maar bijvoorbeeld ook over draagvlak en over nieuwe veelbelovende oplossingen. Natuurlijk stelt de Rijksoverheid zich ten doel om altijd goed te luisteren naar andere overheden (als ook de samenleving), maar de rode knop is een mechanisme dat het formaliseert. De rode knop is inmiddels geïnstitutionaliseerd in een zogeheten 'landelijk escalatieteam', dat wordt ondersteund door andere slimme instrumenten, zoals een 'maatwerkregister' waarin collega's van verschillende overheden elkaar makkelijk kunnen vinden.³

Figuur 2 Rode knop (uit Potjer, 2019)



Een tweede voorbeeld van de inventieve octopus is het reeds afgeronde 'Ruimte voor de Rivier'-programma (dat liep van 2006-2019). In dit programma verbeterden Rijk en regio's (oftewel provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partners) samen de waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit van riviergebieden in Nederland. Het programma wordt breed gezien als een zeer geslaagde publieke samenwerking. Wat een belangrijke rol speelde, was het ingenieuze 'omwisselbesluit': een juridisch instrument waarmee het Rijk een uitnodiging deed naar de regio's om met lokale en creatieve voorstellen te komen voor de voor hun betreffende riviergebieden. Het Rijk formuleerde de plannen en doelen op hoofdlijnen, maar schepte door middel van het omwisselbesluit de formele mogelijkheid om stukjes van dat plan 'om te wisselen' met betere lokale invullingen. Dit ontwerp zette iedere bestuurslaag in haar kracht – het Rijk coördinerend en richtinggevend, de regio's met de creatieve zoekruimte om voorstellen te ontwikkelen die lokaal

werken. Het programma leverde een aantal iconische projecten op, zoals het prijswinnende nieuwe stadseiland Veur-Lent in Nijmegen en werd uiteindelijk binnen de geplande tijd en binnen budget afgerond.

Van vernieuwende naar normale praktijken

Samenwerken als een octopus gebeurt dus al zeker in het huidige openbaar bestuur, maar wel in de marge. Bovenstaande voorbeelden vormen vaak vernieuwende uitzonderingen op de regel, die met veel moeite en ondernemerszin worden bewerkstelligd maar die moeite hebben met doordringen tot wat 'normaal' is⁴. Neem het voorbeeld van het omwisselbesluit: dat heeft zich bewezen in het Ruimte voor de Rivier programma maar wordt sindsdien zelden toegepast. In de conclusie van dit essay verken ik hoe we hier verandering in kunnen brengen. Eerst richt ik me echter op een tweede manier van het mobiliseren van veranderkracht. In de huidige tijd is het lang niet alleen de overheid die kan of moet zorgen voor maatschappelijke verandering. Hoe zit het met de veranderkracht van andere maatschappelijke actoren, en hoe maakt de overheid daar gebruik van? Daarvoor introduceer ik een tweede metafoor: de zwerm.

De zwerm -

Of: hoe veranderkracht juist aanwezig is in de samenleving en hoe het openbaar bestuur dat beter kan benutten

Het zien van een zwerm vogels in de lucht is altijd een magisch moment. Een gigantische zwarte vlek die zich op onvoorspelbare wijze beweegt door de lucht: van links naar rechts, van boven naar beneden; dan weer een dikke compacte bol, dan weer uitgespreid in een lange sliert. Zelf kijk ik vaak gehypnotiseerd naar het schouwspel, terwijl ik me afvraag: hoe lukt het die vogels om zo effectief te navigeren in dit ogenschijnlijk chaotische geheel?

³ Zie: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/kosten-bureaucratische-modder-jaarlijks-10-miljard>

⁴ In 'Experimenteel Bestuur' (Potjer, 2019) omschrijf ik dit als de ontwikkeling van mogelijke, naar haalbare, naar *gangbare* vernieuwing

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

Figuur 3 Zwerm



Het is een vraag die meer mensen bezighoudt. Biologen onderzoeken al lange tijd het complexe fenomeen van *zwermgedrag*. Eén van de verklaringen van hoe het kan dat zulke grote groepen vogels naadloos samen vliegen zonder dat er een formatie of leider is, is dat de vogels elkaar voortdurend in de gaten houden en hun gedrag aanpassen op elkaar. Om precies te zijn: één individuele vogel houdt tot zeven buurvogels in de gaten. Als er dan één vogel van koers verandert, bewegen de omringende vogels onmiddellijk mee en zo verspreiden bewegingen zich razendsnel door de wolk. In een zwerm kunnen tot wel 750.000 vogels (!) zitten. Zonder vormen van hiërarchische sturing bereiken ze belangrijke gezamenlijke doelen, zoals de verplaatsing van plek naar plek en de bescherming van de groep tegen aanvallers. Zwermgedrag wordt daarom ook wel ‘collectieve intelligentie’ genoemd.

*De zwerm*samenleving

De zwerm is daarmee een metafoor voor onze huidige samenleving. Misschien wel meer dan ooit is in onze samenleving een sterke collectieve intelligentie zichtbaar, met belangrijke maatschappelijke veranderingen die worden aangestuurd vanuit een enorme hoeveelheid van actoren en initiatieven.

Een mooie illustratie is de Duurzame 100, de jaarlijkse lijst van krant Trouw die de ‘duurzame burgerbeweging’ in beeld brengt. Initiatieven in deze lijst zijn verre van klein bier. Zo wordt de lijst van 2021⁵ aangevoerd door ABP Fossielvrij. Deze burgergroep wist effectief af te dwingen dat pensioenfonds ABP stopt met investeren in de fossiele industrie (een disinvestering van in totaal €15 miljard). Op nummer 22 staat het lokale initiatief Holwerd aan Zee. Deze samenwerking van dorpsbewoners en lokale ondernemers wil gezamenlijk nieuw leven geven aan hun kleine dorp in Friesland, door het opnieuw te verbinden met de zee. Zij wisten met steun van vele partners al €43 miljoen op te halen voor hun gigantische vernieuwingsproject en zijn bijna gereed om te starten met de werkzaamheden.

In de ‘zwerm

samenleving’ zijn echter niet alleen burgers initiatiefrij: het zijn juist *allerlei* soorten actoren die veranderkracht tonen. Neem vanuit het bedrijfsleven het voorbeeld van bouwbedrijf Ballast Nedam dat in 2021 aankondigde te gaan werken met nieuwe eigen strenge normen op het gebied van onder meer energie, gezondheid en circulariteit. Het bedrijf richtte zich met dit eigen ‘Besluit’ expliciet op het door de overheid gehanteerde Bouwbesluit dat vooralsnog minder strenge normen hanteert, en stelde dat “de markt klaar is voor radicale verandering, geïnitieerd door de industrie zelf.”⁶ Op eenzelfde manier zien we veranderinitiatieven komen vanuit de werelden van wetenschap, kunst en ontwerp, het maatschappelijk middenveld en natuurlijk ook nog steeds de overheid zelf. Dat is ook kenmerkend voor de zwerm: de beweging komt overal vandaan.

Vast in de poldercultuur

Voor de overheid biedt deze maatschappelijke veranderkracht een grote kans: het stelt haar in staat om in samenwerking maatschappelijke vraagstukken te adresseren die ze zelfstandig maar moeilijk op zou kunnen lossen. Toch maakt de overheid hier maar beperkt gebruik van. In plaats van gericht te zijn op veranderinitiatief, blijft het vaak hangen in de oude vertrouwde ‘poldercultuur’. In deze

⁵ Zie: <https://verhalen.trouw.nl/duurzame100/>

⁶ Zie: <https://www.development.ballast-nedam.nl/nieuws/2021/ballast-nedam-development-lanceert-eigen-besluit/>

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

cultuur werkt de overheid het liefst nauw samen met een aantal organisaties, zoals belangenvertegenwoordigers op het nationale niveau en partners zoals woningcorporaties, energieleveranciers en zorgorganisaties op het lokale niveau. De nadruk ligt op het zoeken naar consensus: samen maak je overkoepelende plannen en afspraken om daar vervolgens zelf, in iedere organisatie, mee aan de slag te gaan. Deze manier van werken staat echter steeds meer onder druk. Initiatief is immers allang niet meer voorbehouden aan een select gezelschap van organisaties. Bovendien missen traditionele organisaties steeds vaker het draagvlak en de autonome slagkracht om zelf effectief te kunnen handelen.

Het polderen leidt daardoor lang niet altijd meer tot de gewenste resultaten. En, misschien nog belangrijker: het weet de maatschappelijke veranderkracht die wél aanwezig is, onvoldoende te benutten. Het Nederlandse Klimaatakkoord uit 2019 is een mooi voorbeeld. Met meer dan honderd partijen vanuit overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties werd samen bedacht hoe de Nederlandse overheid uitvoering zou moeten geven aan de klimaatafspraken van Parijs. Het lukte de partijen om te komen tot een pakket aan maatregelen, en daarmee vormt het Klimaatakkoord een belangrijke stap in de energietransitie. Toch kun je vanuit veranderperspectief ook kritisch zijn. Allereerst over het proces: aan de klimaatafels waren partijen uit het bedrijfsleven stevig vertegenwoordigd op basis van hun huidige positie in bijvoorbeeld de energiesector. Opkomende actoren, zoals de sterk groeiende coöperatieve burgerbeweging⁷, kregen slechts beperkt plek.⁸

Wat betreft de resultaten van het Klimaatakkoord was er ook volop discussie: want ja, er lag nu iets werkbaars op tafel, maar duurzaamheids- en transitie-experts betwijfelden ook of deze resultaten wel ambitieus genoeg waren en of er niet te veel werd

uitgesteld naar de toekomst.⁹ Proces en uitkomst hebben in dezen natuurlijk veel met elkaar te maken: door deelname te selecteren op basis van huidige positie in plaats van (bereidheid tot) veranderinitiatief, krijgt de 'status quo' een streepje voor. Dat terwijl de *energietransitie* – het woord zegt al – juist vraagt om een fundamentele reorganisatie van het systeem. Dat is een spanning die het poldermodel niet goed lijkt te kunnen bemiddelen.¹⁰

Bewegen en meebewegen

Hoe kan maatschappelijke veranderkracht wél worden benut? De metafoor van de zwerm laat zien dat verandering ontstaat uit een samenspel van bewegen en meebewegen. Waardevolle veranderinitiatieven in de samenleving zijn er volop, maar deze 'bewegers' hebben wel nodig dat anderen 'meebewegen'. Juist de overheid speelt daarin een belangrijke rol: als instituut dat expliciet bestaat om maatschappelijke vraagstukken te adresseren, heeft de overheid de middelen, mogelijkheden en ook verantwoordelijkheid om veranderingen verder te brengen.

Neem het voorbeeld van burgerinitiatieven in de warmtetransitie: op dit moment zijn er in Nederland steeds meer burgers die in coöperatief verband een eigen warmte-oplossing willen organiseren voor hun straat, buurt of dorp. In de huidige situatie is het voor energiecoöperaties alleen erg moeilijk om een warmteproject, dat vaak om miljoenen euro's en vele huishoudens gaat, van de grond te krijgen. Reguliere financiers zoals banken durven het nog niet aan om coöperaties te financieren, en ook gemeenten zijn gewend om eerst te kijken naar (vaak al bestaande) samenwerkingen met commerciële energieleveranciers. In het 'Programma Aardgasvrije Wijken' van de Rijksoverheid wordt hier echter wél mee geëxperimenteerd: dit proeftuinenprogramma financiert meerdere coöperatieve warmte-initiatieven (zoals de proeftuinen Wilhelmina Gasthuis in Amsterdam en Heeg in

⁷ Zie: https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Lokale%20Energienetwerk%202020_def_lr_28-01.pdf

⁸ Voor overzicht deelnemers proces Klimaatakkoord: <https://www.klimaatakkoord.nl/organisatie/documenten/publicaties/2018/05/17/deelnemers-sectortafels-taakgroepen-werkgroepen>

⁹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/30/ik-heb-al-zeventig-weddenschappen-gewonnen-omdat-klimaatdoelen-nooit-worden-gehaald-a3965590> of <https://www.bnnvara.nl/vroegevoegels/artikelen/klimaatakkoord-los-zand>

¹⁰ Zie ook: Schaminee, A. (2023) Werken aan transities. 10 vuistregels voor een effectieve aanpak. TwynstraGudde

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

Súdwest-Fryslân) en onderneemt verschillende activiteiten om te onderzoeken wat de werking en waarde hiervan is.¹¹

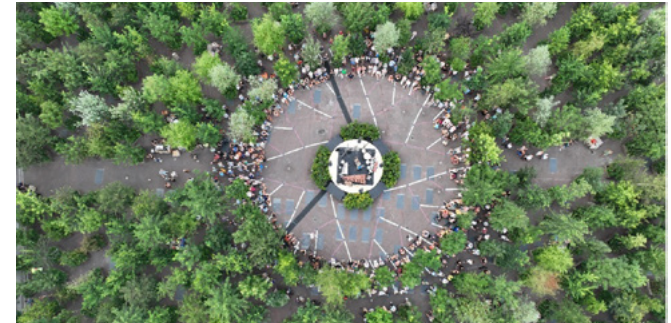
Dankzij dit meebewegen van de Rijksoverheid krijgen burgerinitiatieven dus de kans om hun project te verwezenlijken en om samen met gemeenten en andere partners te ontdekken of en hoe dit kan werken in de praktijk.¹² Uit de concrete praktijkervaringen ontstaan bovendien nieuwe perspectieven die ook anderen kunnen motiveren om stappen te zetten en die bredere discussies voeden over de mogelijkheid en wenselijkheid van deze ontwikkeling. Zo leidt de ene beweging tot de andere.

Samen bereiken wat niemand alleen kan

De overheid speelt een belangrijke rol in de zwerm, maar is zeker niet de enige die kan en moet meebewegen. Willen we bijvoorbeeld dat burgers een grotere rol krijgen in de warmte-transitie, dan zal uiteindelijk een heel speelveld aan actoren moeten mee-veranderen, variërend van de banken die warmteprojecten financieren tot aan de energieleveranciers die misschien een deel van deze projecten samen met burgers zullen oppakken. Juist in die samenwerking tussen allerlei rollen en disciplines schuilt ook de kracht van de zwerm: samen kunnen maatschappelijke actoren bereiken wat niemand alleen kan.

Dit wordt ook prachtig geïllustreerd door een laatste voorbeeld, de culturele interventie 'Bosk' in Leeuwarden¹³. Honderd dagen liet cultuurtriënnale Arcadia duizenden mobiele bomen wandelen door de stad. Het betoverende initiatief maakte grote indruk en haalde veelvuldig het nieuws, tot aan de Britse Guardian toe¹⁴.

Figuur 4 Bosk¹⁵



De achterliggende samenwerking tussen Arcadia en de gemeente Leeuwarden speelde een grote rol in het succes van Bosk. Zo kwamen de duizenden bomen van de gemeente, die deze al gedeeltelijk in de planning had om te planten, maar ze eerst tijdelijk kon uitlenen (en bereid was dat te doen). De aanwezigheid van de bomen maakte vervolgens dat vele Leeuwarders en bezoekers van de stad in aanraking kwamen met het onderwerp van groen in de stad; dat ze terloops ervaarden hoe fijn dat kan zijn, en hoe het midden in de zomer zorgt voor significante verkoeling. Dat bleek uiteindelijk weer effect te hebben voor de gemeente. "Ik merk dat mensen nu meer groen willen dan wij als stad haast aankunnen", vertelt Christiaan Wallet, hoofd gebieds- en economische ontwikkeling van de gemeente. De culturele interventie maakte een burgerengagement los dat een regulier 'participatieproces' van de overheid niet snel voor elkaar krijgt.

Het voorbeeld van Bosk laat daarmee twee dingen zien. Allereerst, hoe verschillende maatschappelijke actoren elkaar aanvullen: de gemeente en Arcadia krijgen van elkaar precies die

¹¹ Zie voor meer achtergrond de notitie '(Dis)empowered. Gesprekken met en over koplopers in de warmte-transitie' van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)

¹² Programma Aardgasvrije Wijken als geheel heeft niet per se een 'zwermgerichte' aanpak. Het programma richt zich bijvoorbeeld sterk op gemeenten: gemeenten zijn per definitie de subsidieontvangers (ook als een maatschappelijk initiatief het project trekt) en het bijbehorende kennis- en leerprogramma wordt primair georganiseerd voor gemeenteambtenaren (en door VNG). Dit terwijl in de warmtetransitie allerlei partijen een rol spelen. Gaandeweg is het programma zich meer gaan richten op maatschappelijk initiatief, maar de primaire focus op gemeenten is wel gebleven.

¹³ BOSK een project is van Arcadia en bedacht werd door Bruno Doedens (landschapsarchitect) en wijlen Joop Mulder (oprichter Oerol en Sense of Place).

¹⁴ Zie: <https://www.theguardian.com/environment/2022/aug/04/walking-forest-of-1000-trees-transforms-dutch-city-aoe>

¹⁵ Foto: Floris_Leeuwenberg, Bosk, deelnemers Tweebaksmarkt en/of DJI_0255

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

dingen die ze zelf niet goed kunnen organiseren, maar wél goed kunnen gebruiken. Daarnaast wordt duidelijk hoe waardevol het is voor overheden om samen te werken met creatieve partners zoals culturele organisaties, kunstenaars en ontwerpers: zij dragen bij aan de tastbare verbeeldingen van alternatieven die cruciaal zijn voor ieder veranderproces¹⁶.

De grote stap van de zwerm

Net zoals de octopus is dus ook de zwerm al zichtbaar in de praktijk. Maar ook hier geldt dat de stap richting normaliteit groot is. Waar bovenstaande voorbeelden een plaatje schetsen van hoe het wél zou kunnen, gaat het in de praktijk nog veel vaker fout, met overheden die niet goed inspelen op de ideeën en initiatieven van burgers¹⁷, en allerlei soorten maatschappelijke actoren (waaronder de overheid) die moeite hebben met het over de grenzen stappen van de eigen organisaties en disciplines. Dat is zo enorm zonde, want we hebben elkaar nodig. Mijn stelling is zelfs dat we er zonder samenwerking niet in zullen slagen om de veranderkracht op te brengen die deze tijd zo hard nodig heeft. Daarom richt ik me in de onderstaande conclusie op de vraag: hoe kunnen we meer ruimte maken voor het samenwerken als een octopus en een zwerm? En wat kan het openbaar bestuur in het bijzonder doen om de eigen veranderkracht te vergroten en die van de samenleving beter te benutten?

Conclusie en aanbevelingen

In een tijd van grote transitie-opgaven en complexe maatschappelijke dynamiek is een vermogen tot veranderen cruciaal. In dit essay introduceerde ik twee metaforen die een blik geven op hoe we deze 'veranderkracht' in het openbaar bestuur én in de brede samenleving kunnen mobiliseren.

De octopus schetst een beeld van een inventief openbaar bestuur, dat als één lichaam al experimenterend en lerend samenwerkt.

In plaats van eindeloos pingpongen met taakverdelingen, zoeken overheidsorganisaties in de octopus elkaars kwaliteit op en organiseren zij directe interactie en tweerichtingsverkeer om die kwaliteiten te benutten. De zwerm vergroot het beeld verder. Veranderkracht is niet voorbehouden aan de overheid, maar juist ook in de samenleving aanwezig. De overheid bevindt zich in een uitstekende positie om deze veranderkracht te versterken en benutten, maar moet daarvoor wel voorbij het geijkte polderen gaan. De zwerm vraagt niet om consensus van gevestigde belangen, maar om constant (mee)bewegen met die actoren die veranderbereidheid tonen.

Beide vormen van samenwerken gebeuren gelukkig al in de praktijk, maar nog wel te weinig. Willen we in het openbaar bestuur dit soort werkwijzen normaliseren, dan zijn er een aantal dingen nodig. Allereerst moet in de mentale zin de knop om: we zullen bereid moeten zijn om uit de 'comfort zone' te stappen van de eigen beheersbare organisaties en disciplines, om buiten de gezamenlijke 'plekken der moeite' op te zoeken waar we echt iets kunnen veranderen.¹⁸ In de praktische zin is er ook werk aan de winkel. Vernieuwing vraagt om investering in opbouw én afbouw.¹⁹ Opbouw in de zin van experimenteren met nieuwe praktijken, serieus leren van deze experimenten, elkaar aansteken met nieuwe ideeën en voorbeelden, en de mechanismen die goed werken ook daadwerkelijk verankeren in onze instituties. Afbouw in de zin van kritisch onderzoeken wat *niet* goed werkt, standaard praktijken uitdagen en openbreken, ze verrijken met nieuwe ideeën en methoden of - waar dat niet voldoende is - ze stoppen en vervangen door betere alternatieven.

De praktijkvoorbeelden in dit essay laten zien wat het op kan opleveren. In een wereld van door onszelf opgetrokken schotten, kunnen we door middel van samenwerken elkaars barrières wegnemen, responsiever worden voor signalen en kansen uit de

¹⁶ Zie ook: Goudswaard, T en J. van Oosten (2022) Maakkraft. Een nieuwe benadering voor complexe vraagstukken. Atlas Contact.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: Soeterbroek, F. (2022) Omstreden plannen, onderschatte burgers. De stad verdichten met bewoners. trancity*valiz.

¹⁸ Zie ook: De Jong, M. (2018) Tweebenig spelen: een pleidooi voor het lichtvoetig tegemoet treden van de ander en het andere. Tweebenig samen werken. Vakmedianet Management BV

¹⁹ Loorbach D, Frantzeskaki N, Avelino F (2017) Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. Annu Rev Environ Resour 42:599–626

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

praktijk, en samen dingen bereiken die niemand alleen kan. Maar het gaat niet alleen om meerwaarde, er staat ook wat op het spel. Een openbaar bestuur dat niet goed onderling samenwerkt dreigt te verworden tot een ingewikkeldheidsmachine die de eigen problemen creëert en in stand houdt, en zich daarmee steeds verder verwijderd van de samenleving. Zonder werkelijk meebewegen met diezelfde samenleving, maakt de overheid zich bovendien verder irrelevant en verliest ze het vertrouwen van juist die mensen die belangrijke bondgenoten kunnen zijn in het bereiken van gewenste veranderingen.

Kortom: een 'realiserende overheid' die slagvaardig maatschappelijke problemen oplost is een mooi ideaalbeeld, maar wel één die vraagt om een openbaar bestuur dat zich openstelt voor verandering en samenwerking. Alleen zo en alleen samen komen we vooruit.

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

4.

Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk

Martijn Groenleer

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Inleiding

Bestaande oplossingen voor meervoudige maatschappelijke opgaven, variërend van ondermijnende criminaliteit en het woningtekort tot aan klimaatverandering en politieke polarisatie, voldoen in veel gevallen niet langer. Inhoudelijk of institutioneel sluiten ze niet aan bij de complexiteit en de dynamiek van die opgaven. Om de slagkracht voor het aanpakken van dit soort opgaven te vergroten en het probleemoplossend vermogen van de samenleving te versterken, zijn nieuwe oplossingen nodig, inclusief innovaties in de wijze waarop sturing plaatsvindt. Dit vraagt om experimenteren en leren, niet in de laatste plaats ten aanzien van de rollen en verantwoordelijkheden van overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties, alsook hun onderlinge relaties.

De regio biedt een geschikte ruimte voor experimenteren en leren, omdat problemen, oplossingen en partijen daar – letterlijk en figuurlijk – samenkomen (Groenleer, 2016). In de afgelopen jaren heeft het Rijk, met het sluiten van zogenaamde ‘Regio Deals’ gekozen voor een andere rol, verantwoordelijkheid en relatie ten opzichte van de regio. In de deals worden afspraken gemaakt tussen Rijk en regio over de te realiseren regionale brede welvaartseffecten en het daarvoor in te zetten geld vanuit zowel het Rijk als de regio. Aan die afspraken is een proces gekoppeld van monitoring en leren. De Regio Deal-aanpak komt sterk overeen met hoe daarover in de governance-literatuur wordt geschreven onder de noemer van ‘experimentalistisch bestuur’ (Sabel, 2012; Sabel en Zeitlin, 2012).

In dit essay betoog ik dat het instrument van de Regio Deals, als vorm van experimentalistisch bestuur, op papier wellicht overtuigend is, maar dat het uitdagend blijkt om deze nieuwe aanpak in de praktijk te brengen. Er is nog te weinig sprake van vrijheid om te variëren, terwijl er te veel vrijblijvendheid is om te presteren. Tegelijkertijd laat zowel het commitment aan leren-door-monitoring, als de capaciteit die daarvoor beschikbaar is bij de overheid, te wensen over. In het essay schets ik enkele belangrijke voorwaarden voor experimentalistisch bestuur dat daadwerkelijk bijdraagt aan het probleemoplossend vermogen van de samenle-

ving en de slagkracht voor het aanpakken van meervoudige maatschappelijke opgaven.

Voor dit essay heb ik gebruik gemaakt van de eindrapportage van het Regio Deal Lab Governance, dat een consortium van externe partijen, waaronder Tilburg University, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), in 2019 opzette en tot 2022 uitvoerde (Groenleer et al., 2022).

Experimentalistisch bestuur

De notie van experimentalistisch bestuur vindt zijn oorsprong in het werk van Charles Sabel (1994; 2012). Hij ontwikkelde het begrip in respons op de beperkingen van ‘top-down’, ‘command-and-control’ en ‘principal-agent’ sturingsbenaderingen in een steeds complexer en dynamischer wordende samenleving. Sabel baseerde zich daarbij op de filosofie van de Amerikaanse pragmatist John Dewey. In *The Public and its Problems* (1927) stelde Dewey een methode van democratisch bestuur voor die experimenteel van aard is. Daarmee bedoelde hij dat nieuwe oplossingen altijd zouden moeten worden ingezet onder de voorwaarde dat de effecten ervan worden bestudeerd, en dat indien nodig aanpassingen worden gemaakt aan zulke oplossingen. Hoe deze methode precies vorm te geven, daar ging Dewey evenwel niet of nauwelijks op in.

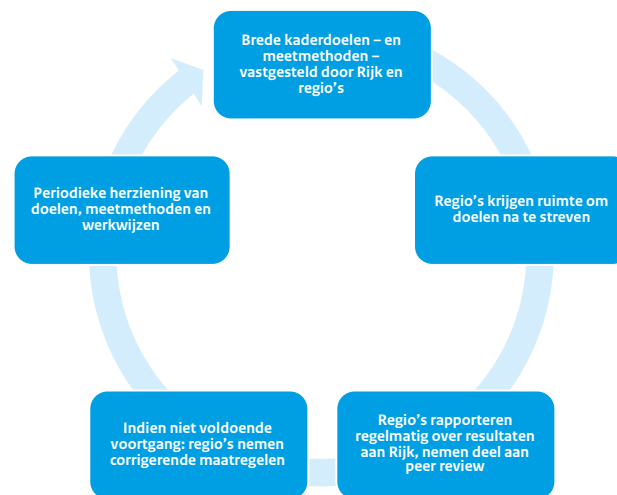
In het model van experimentalistisch bestuur zoals Sabel dat met anderen heeft ontwikkeld, is sprake van een iteratief proces dat zich voltrekt op meerdere niveaus, van centraal naar decentraal en terug, en dat op papier bestaat uit een vijftal stappen. Allereerst (1) bepalen centrale en decentrale actoren, zoals het Rijk (waaronder de betrokken ministeries) en de regio’s (waaronder lokale overheden, maar ook bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties) in het geval van de Regio Deals, samen ambities en doelen, en manieren om voortgang ten aanzien van die doelen te meten. Vervolgens (2) is het aan decentrale actoren om de ambities en doelen in de praktijk te realiseren, zowel qua specifieke beleidsinhoud, als qua governan-

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

ce-arrangementen. Er is dus ruimte voor variatie op lokaal niveau. Voorwaarde voor die vrijheid is wel (3) dat decentrale actoren regelmatig rapporteren aan centrale actoren over de resultaten die ze boeken en dat ze deelnemen aan een peer-review-proces waarin resultaten worden gedeeld en vergeleken met andere decentrale actoren die ander beleid en strategieën inzetten om soortgelijke ambities en doelen te realiseren. Als er (4) onvoldoende voortgang wordt geboekt ten aanzien van de gestelde doelen, dan wordt van decentrale actoren verwacht dat ze aanpassingen maken aan hun werkwijze, mede op basis van de lessen die ze van hun 'peers' hebben geleerd over wat 'werkt' (en wat ook niet). Vrijheid is dus niet hetzelfde als vrijblijvendheid.

Figuur 1. Experimentalistisch bestuur in het geval van de Regio Deals
(bron: Martijn Groenleer)



In respons op de problemen maar ook mogelijkheden die naar boven komen tijdens het peer-review-proces, vindt er (5) een periodieke evaluatie plaats van de ambities, doelen, meetmethoden en werkwijzen. Hoewel dit ook een gezamenlijk proces vereist, spelen centrale actoren, als 'systeemverantwoordelijke' partijen, hierbij een cruciale rol. Daarna herhalen de stappen zich. Experimenteel bestuur wordt daarom door Sabel en Zeitlin (2012: 169) ook wel gedefinieerd

als “a recursive process of provisional goal-setting based on learning from the comparison of alternative approaches to advancing them in different contexts.” In Figuur 1 is het proces schematisch weergegeven en toegepast op de Regio Deals.

In een wereld waarin politici en bestuurders op centraal niveau te maken hebben met een grote mate van onzekerheid is het in detail vooraf vastleggen van doelen en hoe die precies na te streven maar beperkt mogelijk en wenselijk. Vaak is onduidelijk wat precies het probleem is, laat staan welke mogelijke oplossingen er voor dit probleem zijn. Centrale actoren zullen daarom bereid moeten zijn te leren van lokale overheden, maar ook bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties op decentraal niveau voor wat betreft welke oplossingen werken, maar ook voor wat betreft hoe het probleem te (her)definieren. De belofte van experimentalistisch bestuur, ook in het geval van de Regio Deals, is dat het daarmee de slagkracht voor het aanpakken van meervoudige maatschappelijke opgaven kan helpen te vergroten en het probleemoplossend vermogen van de samenleving kan helpen te versterken.

Bij zijn toepassing op vraagstukken van regionale ontwikkeling heeft Kevin Morgan het model van experimentalistisch bestuur beschreven als “intellectually compelling but politically challenging” (Morgan, 2018: 18). Overtuigend “because it is predicated on a learning-by-monitoring methodology that is deliberative and evidence-based”, maar ook uitdagend “because public bodies, particularly public bodies in institutionally weak environments, may not have the capacity to rise to the [experimentalist governance] challenge.” De uitdagingen van het model van experimentalistisch bestuur (zoals veel analytische modellen) worden vooral duidelijk bij de toepassing ervan in concrete beleidscontexten, zoals in het geval van de Regio Deals (zie voor andere toepassingen o.a. Potjer, 2019; Waardenburg et al., 2020; Hofman et al., 2021; Gerritsen et al., 2022).

Regio, brede welvaart en Regio Deals

Uiteenlopende opgaven komen samen in de regio. Het gaat daarbij om bekende opgaven op het gebied van economie,

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

mobiliteit, werkgelegenheid en onderwijs, maar ook om nieuwe (transitie)opgaven op het terrein van leefbaarheid, zorg en welzijn, klimaatadaptatie en energie. In de regio worden de uitdagingen waar Nederland voor staat concreet, maar doen zich ook de kansen voor ontwikkeling voor, afhankelijk van de specifieke omstandigheden en mogelijkheden van regio's.

De belofte van de regio als de plek om maatschappelijke opgaven en brede welvaart te realiseren, wordt inmiddels breed erkend. Voor het kabinet Rutte-III vormde de regio, in verschillende vormen, daarom veelvuldig het aangrijpingspunt voor beleid. Voor de aanpak van regio-specifieke uitdagingen en het vergroten van de regionale brede welvaart stelde het Rijk in 2017 een bedrag van €950,-- miljoen beschikbaar. Deze middelen werden besteed via zogenaamde Regio Deals: overeenkomsten tussen Rijk, regionale overheden (gemeenten, maar ook provincies en regionale samenwerkingsverbanden), bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Tijdens de kabinetsperiode 2017-2021 zijn er 32 Regio Deals gesloten tussen regio en Rijk. In de eerste tranche werden zes deals gesloten, in de tweede tranche twaalf, en in de derde tranche veertien. In Figuur 2 zijn alle drie de Regio Deal-tranches weergegeven.

Om een Regio Deal te kunnen sluiten, moest aan een zevental voorwaarden zijn voldaan: (1) de opgave moest meervoudig van aard zijn, (2) de deal moest een bijdrage leveren aan brede welvaart, (3) de aanpak moest een integraal karakter hebben, (4) in het kader van de deal moest worden samengewerkt door uiteenlopende partijen, (5) de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanpak moesten zijn geborgd, en (6) er moest sprake zijn van voldoende uitvoeringskracht. Een andere voorwaarde waaraan moest zijn voldaan bij het sluiten van een Regio Deal was (7) dat er naast de bijdrage vanuit het Rijk ook cofinanciering vanuit de regio werd ingebracht in de deal. Die cofinanciering moest afkomstig zijn van publieke en/of private partijen vanuit de regio, afhankelijk van wat hierover per tranche was geregeld.

Figuur 2. Drie tranches Regio Deals (bron: rijksoverheid)



Regio's fungeerden als knooppunt voor de deals, niet alleen voor het identificeren en realiseren van uiteenlopende maatschappelijke opgaven en het creëren van brede welvaart, maar ook voor interacties tussen verschillende partijen en niveaus. Een regio in het kader van de Regio Deals was geen vaststaande geografische of administratieve eenheid, maar een gebied dat voor een specifieke economische, sociale en/of ecologische uitdaging stond. De regio werd als het ware geformeerd rond de maatschappelijke opgave en kon dus zo groot zijn als een aantal provincies bij elkaar (bijvoorbeeld Noord-Nederland) of zo klein als een aantal wijken in een enkele gemeente (zoals in Den Haag Zuidwest).

Omdat niet vastlag wat precies een regio was, en daarmee welke partijen betrokken waren bij een Regio Deal, kon het aantal en het

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

soort partijen per Regio Deal verschillen (van een aantal departementen en een enkele provincie in het geval van Zeeland, tot aan een groot aantal uiteenlopende partijen op rijks- en regionaal niveau, zoals in het geval van de Cleantech-regio). Tegelijkertijd was sprake van reeds bestaande samenwerkingsverbanden (zoals Brainport Eindhoven of Parkstad Limburg) in het kader waarvan opgaven werden gedefinieerd en die daarmee sturend waren voor het al dan niet oppakken van bepaalde opgaven. En wellicht zelfs om door de selectie te komen. Immers, alleen al om tot een propositie te kunnen komen voor een deal was een zekere mate van regionale samenwerking nodig.

Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: ruimte voor verschillen

In lijn met het experimentalistische karakter van de Regio Deals, was er veel ruimte voor regionale variatie waar het de inhoud betrof. Immers, verschillen in regionale opgaven vereisten verschillen in het soort projecten en andere activiteiten tussen de Regio Deals. Hoewel er in sommige gevallen voor specifieke projecten vanuit het Rijk wensen werden geformuleerd, betekende dit niet dat er door het Rijk werd gestuurd op inhoud, althans niet zoals in het geval van een klassieke hiërarchische setting. Het formuleren van die wensen leidde hoogstens tot verwarring en irritatie aan de kant van de regio's, bijvoorbeeld als regio's dachten al zaken gedaan te hebben met het Rijk via het ministerie van LNV of BZK maar dat dan een ander departement toch nog, in een enkel geval zelfs na het dealmakingproces, met aanvullende vragen of opmerkingen kwam.

Met de Regio Deals lijkt er ook meer ruimte te zijn gekomen om te differentiëren in het soort governance arrangementen. Als uitvloeisel van het door het ministerie van BZK geïnitieerde -Maak Verschiil- traject zijn de deals hier zelfs bij uitstek op gericht. Niet alle Regio Deals hebben daar in dezelfde mate gebruik van kunnen of willen maken. Terwijl sommige Regio Deals experimenteerden met andere soorten samenwerkingen, waaronder met bedrijven en kennisinstellingen, vielen de meeste Regio Deals terug op bekende samenwerkingspartners, en dan met name overheden, zoals die waartussen al afspraken bestonden in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Belangrijke kanttekening is dat de ruimte voor regionale variatie uiteindelijk altijd beperkt was als gevolg van de kaders - juridisch, maar ook financieel - zoals die op rijksniveau zijn vastgesteld. Die kaders werden door regio's vaak als knellend ervaren. Hoewel er op papier sprake is van 'nevengegeschikte samenwerking', doet bijvoorbeeld de wijze van financiering vanuit het Rijk daar in de praktijk geen recht aan. In plaats van te experimenteren met nieuw te ontwikkelen instrumenten werd gekozen voor het inzetten van bestaand instrumentarium inclusief de daarbij behorende systematiek van financiële verantwoording. Naar aanleiding van opmerkingen van de Algemene Rekenkamer werd het soort uitkering zelfs aangepast (van een decentralisatie-uitkering naar een specifieke uitkering), hetgeen de invloed van de rijksoverheid op de toekenning, besteding en beschikbaarstelling van de middelen verder vergrootte. In regio's waar echter sprake was van meer dan gemiddelde cofinanciering door bedrijfsleven en kennisinstellingen, waardoor de afhankelijkheid van het Rijk financieel gezien afnam, werd het partnerschap tussen Rijk en regio juist als meer gelijkwaardig ervaren.

Tegelijkertijd geldt dat brede welvaart onmogelijk alleen op regionaal niveau kan worden bevorderd, en dat een regio-overkoepelend perspectief nodig is. 'Rijksbrede' Regio Deals hebben een belangrijk voordeel ten opzichte van beleidsprogramma's ontwikkeld en uitgevoerd door een enkel ministerie, of regionale samenwerking gericht op brede welvaart zonder betrokkenheid van het Rijk, zo bleek: ze maakten, anders dan wellicht vanuit experimentalistisch perspectief kon worden verwacht, nauwe betrokkenheid van het Rijk mogelijk, niet alleen bij het formuleren van de ambities en doelen, maar juist ook bij de uitvoering ervan in de regio. De voornaamste klacht vanuit de regio's was dat, waar vanuit de regio werd geprobeerd een integraal perspectief te hanteren en de samenwerking daar omheen vorm te geven, het Rijk toch nog steeds erg sectoraal georganiseerd is, hetgeen de samenwerking bemoeilijkte. Vanuit het Rijk werd evenwel opgemerkt dat de voorstellen voor deals soms vooraf wel erg regionaal waren dichtgetimmerd, en weinig ruimte lieten voor de actieve inbreng van het Rijk gedurende de uitvoering.

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: rapporteren over voortgang

Een belangrijk aspect van experimentalistisch bestuur is het vaststellen van een systematiek voor monitoring van de voortgang, in dit geval ten aanzien van de gewenste brede welvaartseffecten. Veel Regio Deals associeerden monitoring echter met verantwoording en vaak stond dat gelijk aan 'iets dat energie vreet en ten koste gaat van het enthousiasme'. Hoewel van belang geacht, zeker als duidelijk werd dat het meer om leren dan om verantwoorden zou moeten gaan, was het vaststellen van een systematiek voor monitoring daarom niet iets dat in Regio Deals bij aanvang veel aandacht kreeg. Dit kwam mede doordat het concept brede welvaart zelf nog nauwelijks was uitgewerkt, althans niet voor gebruik in een regionale setting, en als onderdeel van de Regio Deals. De systematiek voor monitoring kon dus niet worden vastgesteld bij de start van de Regio Deals maar moest tijdens de uitvoering van de Regio Deals worden ontwikkeld.

In het kader van de Regio Deals is op verschillende manieren getracht vorm te geven aan monitoring. Regio's rapporteerden regelmatig aan het Rijk over voortgang, over de successen die ze boekten in projecten en op programmaniveau, maar ook over de aandachtspunten bij de uitvoering van de deal. Deze voortgang werd vervolgens besproken in regelmatige contacten en overleggen tussen Rijk en regio. Verschillende regio's hebben, als onderdeel van de monitoring, zelf een nulmeting uitgevoerd, of die door een bureau laten uitvoeren, en een dashboard ontwikkeld waarin over brede welvaart wordt gerapporteerd aan de hand van bepaalde indicatoren. Een goed voorbeeld is de monitor die het Fries Cultureel Planbureau in het kader van de monitoring van de Regio Deal Zuidoost Friesland heeft ontwikkeld, in aanvulling op de landelijke monitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Zonder uitzondering hebben Regio Deals het rapporteren over de voortgang, en de daarvoor benodigde monitoring, ervaren als een uitdaging. Van problemen met het vaststellen van causaliteit tussen interventies en uitkomsten tot aan problemen als gevolg van het lange termijn-karakter van brede welvaartseffecten, en met het formuleren van indicatoren op zowel programma- als

projectniveau die logisch met elkaar samenhangen. Ook voor monitoring geldt dus dat het een proces van leren door doen is gebleken.

In het kader van de Regio Deals zijn op verschillende manieren onderling kennis en ervaringen gedeeld tussen regio's. Vanuit het ministerie van LNV is een opdracht verstrekt aan het PBL voor onderzoek naar brede welvaart en het meten daarvan in de deals. Als onderdeel van het parallel daaraan georganiseerde Regio Deal Lab Governance zijn talloze sessies georganiseerd van uiteenlopende aard. Die sessies richtten zich op governance-vraagstukken en volgden allemaal een bepaald stramien, met veel tijd en ruimte voor een verduidelikend en verdiepend gesprek tussen regio's onderling en met het Rijk. Vanuit het Rijk werden bovendien verschillende bijeenkomsten voor regio's georganiseerd in het 'Kracht van de regio'-netwerk.

Gedeelde en vergeleken kennis en ervaringen hadden, interessant genoeg, niet zozeer betrekking op de resultaten die regio's boekten, zoals vanuit experimentalistisch perspectief had kunnen worden verwacht. Zelfs als die resultaten al beschikbaar waren geweest, dan waren de verschillen tussen de deals waarschijnlijk te groot om een betekenisvolle vergelijking mogelijk te maken, althans waar het de inhoud betreft. Het was wellicht wel zinvol geweest om de tussentijdse rapportages van de regio's niet alleen te delen met het Rijk, zoals gebeurde, maar om die breder beschikbaar te maken, ten minste voor andere regio's, en die rapportages input te laten vormen voor een dialoog tussen regio's, op programmaniveau. Uiteraard in eerste instantie met het oog op leren en niet zozeer op verantwoorden.

Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: maken van aanpassingen

Een ander belangrijk aspect van experimentalistisch bestuur is het maken van aanpassingen naar aanleiding van geboekte resultaten (of, natuurlijk, het gebrek daaraan). Opvallend was dat veel regio's te kennen gaven niet of nauwelijks aanpassingen te hebben gemaakt gedurende de uitvoering van de deal – niet ten aanzien van de inhoudelijke opgaven, en ook niet ten aanzien van het

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

samenwerkingsproces. Zeker als onvoldoende voortgang werd geboekt, dan had op basis van het model van experimentalistisch bestuur kunnen worden verwacht dat regio's aanpassingen zouden hebben gemaakt aan hun werkwijze. Hoe valt het gebrek aan aanpassingen te verklaren?

Sommige regio's achtten aanpassingen niet nodig, omdat ze op koers lagen, of die indruk bestond. Voor andere regio's was simpelweg niet duidelijk welke aanpassingen te maken, omdat ze geen duidelijk beeld hadden van hoe ze ervoor stonden. Weer andere regio's wilden wel aanpassingen maken, maar waren daartoe niet in staat, bijvoorbeeld door het ontbreken van (het juiste) leiderschap. In sommige regio's bleken wel aanpassingen te zijn gemaakt, maar die werden niet als zodanig herkend, omdat ze de informele kant van governance betroffen, of omdat ze op projectniveau plaatsvonden, en daardoor niet direct zichtbaar waren in de organisatiestructuur, of op programmaniveau (zoals vanuit de Regio Deal Zeeland werd genoemd).

De Regio Deals laten zien dat experimentalistisch bestuur adaptief moet zijn als het tot effecten wil leiden, maar dat het vermogen tot aanpassing geen vanzelfsprekendheid is. Het ontwikkelen van dat vermogen in de regio, bij betrokken partijen en in hun samenwerking, juist ook met het Rijk, kan en zou daarom moeten worden gestimuleerd. Het gaat dan om zaken als het leren door uit te proberen, via een iteratief proces, maar dan wel gericht en ondersteund door monitoring; het omarmen van de principes van tentativiteit en omkeerbaarheid, zodat wanneer nodig een andere koers kan worden ingeslagen; en het opknippen van complexe problemen in kleinere, hanteerbare problemen, zo lang maar wel zicht blijft worden gehouden op het overkoepelende probleem.

Feit is dat een van de belangrijkste onderliggende assumpties van het model van experimentalistisch bestuur, dat regio's bereid en in staat zijn om van elkaar te leren en dat monitoring hier een essentiële rol bij speelt, op papier aantrekkelijk is, maar uitermate ingewikkeld blijkt in de praktijk. Nog meer aandacht is nodig voor het inrichten van een geschikte (niet-bureaucratische) multi-level, multi-actor monitoringssystematiek, op basis waarvan input voor

het leerproces kan worden gegenereerd. Verder moet worden nagedacht over hoe peer review in dit soort settings nog beter kan worden ingezet (en dus minder vrijblijvend), zodat niet alleen meer kennis en een beter begrip worden ontwikkeld, maar dit ook leidt tot verbeterde inhoudelijke acties en processen van samenwerking. Uiteindelijk vergt dit een 'smart state', die adequaat om kan gaan met feedback en falen.

In plaats van een conclusie

De Regio Deals hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de oriëntatie op meervoudige maatschappelijke opgaven. Ze hebben dat gedaan door een gebiedsgerichte en plaatsgevoelige aanpak die laat zien hoe belangrijk de rol is van decentrale partijen bij het genereren van nieuwe oplossingen. En door een focus op samenwerking, niet in de laatste plaats tussen Rijk en regio, die essentieel is voor het genereren van zulke nieuwe oplossingen. Overkoepelend hebben de Regio Deals een bijdrage geleverd aan het ontwikkelen van een experimentalistische aanpak die de slagkracht voor het aanpakken van meervoudige maatschappelijke opgaven kan helpen te vergroten en het probleemoplossend vermogen van de samenleving kan helpen te versterken. Voor regio's en Rijk bieden de Regio Deals een experimenteer-, leer- en innoveeromgeving. Een dergelijke omgeving kan behulpzaam zijn als (nog) niet duidelijk is 'wat werkt', in dit geval voor wat betreft het realiseren van brede welvaartseffecten. Ook ten aanzien van de samenwerking die daarvoor nodig is, ontbrak de benodigde kennis, en kan deze lab setting helpen. Al met al kan worden gesteld dat het ontbreken van kennis een aanpak rechtvaardigde die gekenmerkt wordt door uitproberen in de praktijk, kennis ontwikkelen en lessen trekken, deze kennis en lessen onderling uitwisselen, en - niet onbelangrijk - op basis daarvan aanpassingen maken in projecten, programma's binnen en tussen regio's, en uiteindelijk ook op het niveau van de Regio Deals als instrument.

Vooralsnog bestaat te weinig inzicht of bepaalde 'werkzame' praktijken ook in andere regio's kunnen werken, en zo ja, onder welke condities dan precies. Hier lijkt bij uitstek een rol weggelegd voor het Rijk, met het ministerie van BZK in een coördinerende rol.

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Immers, het Rijk heeft als partner in alle deals een overzicht van lessen die zijn geleerd of zou dat overzicht kunnen genereren c.q. het Rijk zou regio's kunnen stimuleren lessen te expliciteren en om relevante kennis, informatie en ervaring te delen met andere regio's.

In het licht van de verdere doorontwikkeling van de Regio Deals als instrument is het hoopvol dat het kabinet Rutte IV ervoor heeft gekozen het experiment met de Regio Deals voort te zetten, en dat het in 2021 wederom bijna een miljard euro heeft uitgetrokken voor een nieuwe ronde deals. Een nieuwe ronde die qua opzet grotendeels vergelijkbaar is met de eerdere ronde, maar wel met inachtneming van een aantal belangrijke lessen en inzichten zoals die zijn geleerd en opgedaan tijdens de uitvoering van de eerste ronde deals, ten aanzien van de ruimte voor verschillen, het rapporteren over voortgang en het maken van aanpassingen, en zoals die hierboven de revue zijn gepasseerd.

Literatuur

- Dewey, J. (1927), *The Public and Its Problems*, Holt, New York.
- Gerritsen, M., Kooij, H.J., Groenleer, M., and Van der Krabben, E. (2022), To See, or Not to See, That Is the Question: Studying Dutch Experimentalist Energy Transition Governance through an Evolutionary Lens, *Sustainability*, 14(3): 1540.
- Groenleer, M. (2016), *De regio als redding: over de governance van ruimte en plaats in de netwerksamenleving*, oratie, Tilburg University.
- Groenleer, M. et al. (2022), *Eindrapportage Regio Deal Lab Governance 2019-2022*, Berenschot, Birch, Tilburg University en Universiteit Utrecht.
- Hofman, P., Wade, F., Webb, J. and Groenleer, M., (2021), Retrofitting at scale: comparing transition experiments in Scotland and the Netherlands. *Buildings and Cities*, 2(1): 637–654.
- Morgan, K. (2018), Experimental governance and territorial development, Background paper for an OECD/EC Workshop on 14 December 2018 within the workshop series *Broadening innovation policy: New insights for regions and cities*, Paris.
- Potjer, S. (2019), *Experimenteel Bestuur. Van mogelijke naar haalbare naar gangbare vernieuwing*. Urban Futures Studio, Universiteit Utrecht.
- Sabel, C. (1994), Learning by monitoring, in N. Smelser and R. Swedberg (eds), *Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, New York, pp. 137–165.
- Sabel, C. (2012) Dewey, Democracy, and Democratic Experimentalism, *Contemporary Pragmatism*, 9(2): 35–55.
- Sabel, C. and Zeitlin, J. (2012), Experimentalist Governance, in D. Levi-Faur (ed) *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 169–183.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., & De Jong, J. (2020), Designing environments for experimentation, learning and innovation in public policy and governance, *Policy & Politics*, 48(1): 67–87.

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

5.

Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving

Theo Schuyt

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Inleiding

Het boerenprotest, verbolgen Groningers, toeslagen: duidelijke signalen waar het openbaar bestuur een antwoord op moest geven, maar daar niet in slaagde. Een weinig responsieve overheid. Parlementaire enquêtecommissies proberen inzicht te krijgen in hoe deze zaken konden mislopen. Voor de boeren, stikstofproblematiek, werd een bemiddelaar te hulp geroepen. Gebrekkige communicatie, onvoldoende draagvlak voor de plannen, inconsistent overheidsbeleid, veronachtzaming van de problemen, alle elementen van niet-responsief optreden. Echter, in dit essay wordt op dit pad niet voortgegaan. Er wordt niet gekozen voor wat heet ‘misery-issues’ of ‘misery-research’, maar er wordt gekeken naar gevallen waar het wél goed ging. Met daarbij aanvullende vragen als: waar en hoe kan het beter, welke barrières zijn er die dat verhinderen en die kunnen worden opgeruimd?

De COVID-pandemie, die in maart 2020 Nederland in haar greep kreeg, toonde na een wat aarzelende start een responsieve overheid. Steunmaatregelen werden in ijtempo genomen. Financiële hulp werd geboden, met verantwoording achteraf. Voor een overheid, zeker de Nederlandse, bepaald ongewoon gedrag. Nood breekt wet. Op 17 mei 2020 biedt de tijdelijke werkgroep ‘*Sociale Impact van de coronacrisis*’ onder leiding van de Amsterdamse burgemeester Halsema haar verslag aan het kabinet aan. De werkgroep adviseert jongeren actief te betrekken bij de verdere uitwerking van de coronamaatregelen. Ook is het advies de samenwerking tussen overheden en lokale coalities te versterken.¹ Op 16 juni 2020 bieden vijftien burgemeesters hun manifest ‘*Kom op voor de meest kwetsbare gebieden*’ aan. De burgemeesters pleiten voor een sociaal offensief in zestien stedelijke vernieuwingsgebieden in bondgenootschap met het Rijk.²

Responsief reageren de rijksministeries ook in het najaar van 2020 door het instellen van het zogenaamde ‘Doorbraak-overleg’

bestaande uit SG’s en DG’s van departementen en een gemeentelijke afvaardiging op ambtelijk niveau.³ Mede door COVID is de overheid zich meer dan ooit bewust geworden dat burgerbetrokkenheid belangrijk is. De VNG-commissie onder leiding van burgemeester Depla van Breda meldt onder andere in haar advies ‘Sociaal sterker de crisis uit’: “Overweeg nieuwe vormen van financiering waarbij inwoners eigenaar zijn. Wees voorbereid op financiële schaarste en koppel dat aan nieuwe vormen van veerkracht en eigenaarschap door te kiezen voor een sociaal financieringsmodel van overheid, markt én particulier initiatief. Laat bedrijfsleven, maar vooral particuliere inwoners, een ‘aandeel’ hebben in bibliotheken, buurthuizen, zwembaden, theaters of zorgorganisaties. Niet om er winst mee te maken, maar als uiting van maatschappelijke betrokkenheid en waardering dat deze voorzieningen er zijn.”⁴ Responsiviteit alom.

Maatschappelijk en publiek belang

In de *Linda* van juli 2022 staat het artikel ‘Lief Landje’ van journaliste Sheila Sitalsing.⁵ Een paar fragmenten. “Werp een blik in Geven in Nederland, het grootscheepse tweejaarlijkse onderzoek naar wat we aan elkaar geven en verbaas je: in 2020 was dat €5,7 miljard, in geld en spullen. Dat is 0,8% van het bruto binnenlands product en meer dan de rijksoverheid uitgeeft aan ontwikkelingshulp. Sla er de onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau op na en zie: het ritselt in Nederland van de sociale initiatieven en van de burgerzin. Afhankelijk van hoe je rekent, telt dit land 6 à 7 miljoen vrijwilligers, een getal dat stabiel is door de jaren heen. Zoek het op bij Peter Hein van Mulligen, de hoofdconoom van het Centraal Bureau voor de Statistiek, die het antichagrijnboek *Met ons gaat het nog altijd goed* schreef en laat je overtuigen. Al die bespiegelingen over de kille los-zand-samenleving en het oprukkende individualisme dat ervoor verantwoordelijk zou zijn dat we niet meer naar elkaar omkijken – ze zijn een beetje onzin. Van Mulligen noemt ons in zijn boek ‘liever dan lief’, wijst op de

¹ <https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/eindverslag-werkgroep-sociale-impact-coronacrisis.pdf>

² <https://www.gqostedennetwerk.nl/files/2020-06/Manifest-kwetsbare-gebieden.pdf>

³ Kamerbrief-kabinetsreactie-verslag-werkgroep-halsema-en-manifest-15-burgemeesters.pdf

⁴ VNG, mei 2021, p. 12

⁵ *Linda*, 5 juli 2022

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

tallose verenigingen, op het vertrouwen in elkaar, op het hoge percentage mensen dat goed contact heeft met familie en burens, op de tevredenheid onder Nederlanders met hun sociale leven, en op de bereidheid tot onbezoldigd helpen. Nederlandse basisscholen zouden niet kunnen doen wat ze doen zonder de inzet van ouders die activiteiten begeleiden of zelf wc's staan te schrobben. Nancy uit De Luizenmoeder is misschien een karikatuur, maar Nederland zit vol met Nancy's."

De Nederlandse overheid opereert in een maatschappelijk betrokken samenleving. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zegt hier het volgende over: "Vele maatschappelijke belangen worden behartigd zonder overheidsbetrokkenheid. Pas wanneer de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt, omdat dit belang anders niet tot zijn recht komt, spreken wij over *publieke belangen*. De politiek aanspreekbare overheid is de enige partij die *gelegitimeerd* is om namens de samenleving als geheel dwingend te bepalen welke belangen binnen het maatschappelijk verkeer onvoldoende tot hun recht komen en derhalve sprake is van een publiek belang."⁶

De Nederlandse overheid opereert in een betrokken samenleving, maar realiseert zij zich dat in voldoende mate? Uit het eerdergenoemde VNG-advies van Depla blijkt van wel. Maar is het in bijna alle gevallen niet voornamelijk Den Haag, Den Haag? Op zichzelf geen enkel probleem als er publieke noodzaak is, zoals de energiecrisis. Maar staat maatschappelijk initiatief, particulier initiatief, filantropie⁷ in regeringsakkoorden, in politieke partijprogramma's? Neen. Is de overheid, het openbaar bestuur wel responsief genoeg jegens het maatschappelijk initiatief in Nederland? Anders gesteld, waar komt die eenzijdige gerichtheid op de overheid vandaan? We gaan terug in de tijd.

Vorming van welzijnsbeleid

In de necrologieën die verschenen na het overlijden van Bram

Peper worden vele facetten van deze markante PvdA'er belicht. Vooral zijn rol als burgemeester en later minister krijgen de aandacht. Wat geen aandacht heeft gekregen, is de grote invloed die Pepers proefschrift en zijn politieke adviseurschap bij het toenmalige ministerie CRM (nu VWS) heeft gehad op het overheidsbeleid. Inzicht in de betekenis van Pepers wetenschappelijk werk kan mede licht werpen op de situatie waarin Nederland nu verkeert.

Het particulier initiatief speelde tot begin jaren zeventig van de vorige eeuw een belangrijke rol bij het realiseren van maatschappelijke doelen. Als landelijke koepel kende Nederland bijvoorbeeld de 'Nationale Raad voor het Maatschappelijk Welzijn' (NRMW). Deze opereerde op landelijk niveau als coördinatiepunt van burgerlijk en kerkelijk particulier initiatief en de overheid. Op provinciaal niveau en in grotere steden functioneerden vanaf 1965 raden voor overleg en advies (Provinciale Raden voor Overleg en Advies: POA's en gemeentelijke Raden voor Overleg en Advies: ROA's). Het 'Memorandum voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn' dat in 1970 verscheen, wilde deze structuur wettelijk vastleggen (Memorandum 1970). De beleidsvoorbereiding moest volgens het memorandum een zaak worden van overheid, particulier initiatief en bevolking gezamenlijk.

In 1972 verscheen het proefschrift van Bram Peper, 'Vorming van Welzijnsbeleid'⁸ Peper verrichte zijn promotieonderzoek onder begeleiding van de socioloog prof. dr. J.A.A. van Doorn. Aan deze (met prof. dr. C. Lammers, schrijver van het sociologische standaardwerk 'Moderne Sociologie') ontleende Peper het begrip 'institutionalisering' om het verschijnsel particulier initiatief en de organisatie van bevolkingsparticipatie in het brede welzijnsbeleid te analyseren. Hij onderzocht doelstelling, maatschappelijke steun en middelen van particulier initiatief en concludeerde dat er sprake was van 'anticiperende institutionalisering'. Van bovenaf opgelegd. Peper bepleitte een alternatief, te weten 'autonome institutionalisering', oftewel *politieke invloedvergroting*. Als latere

⁶ Goede, P. de., E. Schrijvers en M. de Visser. (Red.) (2018). *Filantropie op de grens van overheid en markt*. Den Haag: WRR. P.41

⁷ Filantropie is vrijwillige inzet van tijd of geld voor het algemeen nut.

⁸ Peper, B. (1972) *Vorming van welzijnsbeleid*. Meppel: Boom

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

beleidsadviseur van het toenmalig toonaangevende ministerie van CRM (later VWS) en als voorzitter van de *Knelpuntennota* die in 1974 verscheen, werd zijn beleidsmodel voorbeeld voor het gehele overheidsbeleid.

In de *Knelpuntennota* werd het particulier initiatief als partij in het beleid van de overheid aan de kant geschoven. In plaats daarvan nam de overheid de volledige verantwoordelijkheid. Het centrale motto van deze beleidsfilosofie luidde: “wie betaalt, bepaalt”.

Hoewel Peper gelijk had met zijn strijd tegen de veelheid van overleg en adviesstructuren, vergat hij dat juist daarin het maatschappelijk initiatief (en maatschappelijke betrokkenheid) een plaats aan de tafel en een spreekbuis had. Peper ging uit van een dualistische maatschappijvisie: een maatschappij bestaande uit een door de burgers gekozen verantwoordelijke en beschermende overheid (socialisme) die een tegenwicht biedt tegen de uitwassen van het liberalisme. In zijn beleidsfilosofie was echter geen plaats voor een maatschappelijk betrokken middenveld dat in die tijd direct verbonden werd met de christendemocratie, maar dat ook bestond uit veel sociaaldemocratisch en humanistisch georiënteerde maatschappelijke organisaties.

De overheid begon in de loop van de jaren zestig van de vorige eeuw de welzijns- en de cultuursector (maar ook het onderwijs en de zorg) volledig te financieren. Mede ten gevolge van de ontzuiling waardoor het oorspronkelijke draagvlak van veel organisaties verminderde. Door dit proces van statelijke financiering van particuliere non-profit-instellingen ontstond een Nederlandse non-profitsector met een uniek karakter: een sector van ‘staatsparticulier initiatief’. De stichting- en vereniging vorm bleef bestaan, maar werd aan overheidsregie onderworpen en aan overheidsregels gebonden.

Toen de verzorgingsstaat eind vorige eeuw haar grenzen had bereikt, werd alom de markt en marktwerking aangeprezen – en

nog steeds. De beleidsfilosofie werd uitgedrukt in het DMW-beleid: Deregulering, Marktwerking en Wetgevingskwaliteit en bouwde daarmee voort op de dualistische beleidsfilosofie door echter op de eigen verantwoordelijkheid nu meer de nadruk te leggen. Het risicoprincipe en de eigen bijdragen aan voorzieningen waren het gevolg. Ook het leenstelsel voor studenten paste in deze filosofie. Deze lijn werd verder verfijnd door het in overheidskringen doorgedrongen ‘New Public Management’, dat de marktprincipes nog stringenter toepast met de middelen output-meting en -financiering.⁹

In dit dualisme schuilt echter een groter gevaar dat ook de politiek zich mag aantrekken. De sociologen Peter Berger en Richard Neuhaus hebben in een publicatie *To Empower People. The Role of Mediating Structures in Public Policy* uit 1977 (reprint in 2021!) het belang van maatschappelijke tussenstructuren onderstreept.¹⁰ Voor hen zijn ‘mediating structures: those institutions standing between the individual in his private life and the large institutions of public life.’

Het begrip ‘mediating structure’ wordt door Berger en Neuhaus gepresenteerd als *een fundamentele maatschappelijke categorie*. Beide sociologen nemen daarbij stelling tegen neoliberale standpunten die te sterk de nadruk leggen op individualisme en de mogelijkheden van het individu. Maar ook kritiseren zij ‘links’ waar deze de betekenis van tussenstructuren in de schaduw stellen van het streven naar sturing van maatschappelijke ontwikkelingen door vergroting van overheidsinvloed.

Berger en Neuhaus stellen dat ‘mediating structures’ onmisbaar zijn voor een democratische maatschappij: “Without institutionally reliable processes of mediation, the political order becomes detached from the values and realities of individual life. Deprived of its moral foundations, the political order is ‘delegitimated’. When that happens, the political order must be secured by coercion rather than by consent. And when that happens democracy disappears”. Iets te veel gezegd gelet op de huidige situatie?

⁹ Mellink, B. en M. Oudenampsen. (2022). *Neoliberalisme*. Amsterdam: BOOM, p. 220

¹⁰ Berger, P. and R. Neuhaus (1977). *To Empower People. The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Washington: American Enterprise Institute; Reprinted chapter in: St. Ott and L. Dicke. (2021). *The Nature of the Nonprofit Sector* New York: Routledge

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Andere tijden

Onlangs de betalende en bepalende overheid verdween de maatschappelijke betrokkenheid niet. De vele vrijwilligers bleven onverminderd actief. Hetzelfde gebeurde met de vrijwillige financiële bijdragen. Omdat de overheid bij de uitbouw van de verzorgingsstaat de volledige financiering voor haar rekening nam, zocht dit ‘betrokkenheidsgeld’ (filantropie) een andere weg. Aan het eind van tachtig en begin van de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkelt zich langzaam maar gestaag een nieuwe maatschappelijke sector, die van de filantropie. In 1988 ontstond de koepel van vermogensfondsen, nu Vereniging van Fondsen in Nederland (FIN). In 1992 werden achtereenvolgens de koepel van geldwervende fondsen (VFI), het Instituut Fondsenwerving (IF) en het Nederlands Genootschap van Fondsenwerfers (NGF) opgericht, tezamen nu verenigd in de brancheorganisatie Goede Doelen Nederland (GDNL). In 1995 werd met een startfinanciering van de FIN aangevangen met het onderzoek ‘Geven in Nederland’ waarin vrijwilligerswerk en geefgedrag tweejaarlijks onderzocht wordt. In 2011 sluiten het kabinet en de sector filantropie het Convenant ‘Ruimte voor geven’.¹¹ Daarna blijft het van overheidswege stil. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid neemt echter de draad weer op in haar verkenning ‘Filantropie op de grens van overheid en markt’, dat in 2018 verschijnt.¹² Met daarin één algemene hoofdconclusie: “Erken en respecteer de eigen aard van filantropie. De voornaamste opdracht aan de overheid, maar ook aan de filantropische sector zelf, is om haar grenzen met overheid en markt te bewaken”.¹³ Dit advies wordt vrijwel volledig door de verantwoordelijke minister van het ministerie van Justitie en Veiligheid overgenomen.¹⁴ In Nederland heeft het begrip filantropie geen prettige bijklank. Het roept óf associaties op met de tijd van vóór de verzorgings-

staat, van paternalisme en neerbuigendheid - een tijd die gelukkig achter ons ligt -, óf het wordt geassocieerd met de rijken, met witwassen, buitenlandse inmenging of ondemocratische beïnvloeding van overheidsbeleid. Filantropie is echter niets meer of minder dan maatschappelijk initiatief: vrijwillige inzet voor de maatschappij en wel uit maatschappelijke betrokkenheid. Daar heeft Nederland, ook historisch gezien, meer dan genoeg van in huis. Het zijn de gewone huishoudens die geven, ook in Europa.¹⁵

Burgers laten van zich horen en steeds meer. De ‘Do it Yourself’-trend is onomkeerbaar. Opleiding, digitalisering en sociale media bevorderen de opkomst van burgerinitiatieven, energiecollectieven, zorg- en wooncorporaties, broodfondsen, commons, om enkele van de vele nieuwe vormen te noemen. Als de overheid en de markt niet – of in onvoldoende mate - (deel)collectieve voorzieningen verzorgen, dan gaan burgers zelf aan de slag. Zij verenigen zich landelijk in organisaties als de Vereniging Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners (LSA) of Nederland Zorgt voor Elkaar (NLZVE), het landelijk netwerk van bewonersinitiatieven in welzijn, zorg en wonen. Een nieuw soort ‘maatschappelijk middenveld’ dient zich aan.

Betrokken initiatief als maatschappelijke systeemfunctie

In vele publicaties heeft Aafke Komter gewezen op het belang van geefgedrag – lees maatschappelijk initiatief – als het cement van de samenleving.¹⁶ Eerder had de cultureel antropoloog Marcel Mauss hetzelfde betoogd in zijn bekende werk ‘Sur le don’.¹⁷ Geen samenleving kan zonder. Een voorbeeld uit het begin van de COVID-pandemie mag dit verduidelijken. Een marktverkoopster in Sao Paulo Brazilië raakt door sluiting vanwege COVID brodeloos. Van de overheid kan zij weinig steun verwachten en zij wendt zich tot haar

¹¹ Ruimte voor geven. Convenant tussen Kabinet en de sector filantropie (2011). www.rijksoverheid.nl

¹² Goede et al. (zie noot 6)

¹³ Idem, p. 43

¹⁴ Beleidsvisie op filantropie. 18 oktober 2019 Kenmerk 2726601

¹⁵ Hoolwerf, B. and Th. Schuyt (2017). Giving in Europe. (www.ernop.eu)

¹⁶ Komter, A.E. (ed) (1996). *The gift. An interdisciplinary perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press; Komter, A.E. (2004). *Solidarity and the Gift*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁷ Mauss, M. (1923) *Sur le don*; (1954). *The Gift*. Glencoe: Free Press.

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

naaste familie. Als die niet kan of wil bijspringen belandt zij bij – in dit geval – de kerkelijke liefdadigheid. In Nederland is het niet anders. Een startende caféhoudster moet gedwongen haar zaak sluiten. Omdat zij nog geen omzetcijfers kan overleggen, ontvangt zij geen overheidssteun. Familie, naasten, vriendinnen, vrienden schieten te hulp. Maar als dat niet gebeurt, gaat ze failliet en valt ook zij terug op een filantropische instelling, namelijk de Voedselbank. Heel kort geformuleerd kent elke samenleving ideaaltypisch vier systemen om te overleven: 1. een familiesysteem; 2. een overheidssysteem; 3. een marktsysteem en 4. een filantropisch systeem.¹⁸ Dit patroon is overal ter wereld, van Mozambique tot Thailand, terug te vinden. Als samenlevingen zo in elkaar zitten en functioneren, wat betekent dit voor het Nederlandse openbaar bestuur en voor de responsiviteit? Hoe maatschappelijk initiatief en de signalen die zij afgeeft te herkennen, te erkennen en te waarderen?

Een nieuw sociaal contract?

Is de overheid in staat om te komen tot een nieuw sociaal contract waarvan naast de overheid en de markt ook het maatschappelijk betrokken initiatief als een onafhankelijke en gerespecteerde partij deel uitmaakt? Het valt te bezien. Er zijn meerdere barrières die een dergelijke ontwikkeling bemoeilijken. Vooralsnog zijn er vier: een politieke, een beleidsmatige, een conceptuele en een organisatorische barrière. We beginnen met een groot struikelblok en wel het *conceptuele*. Waar staat maatschappelijk betrokken initiatief voor? Is dit hetzelfde als particulier initiatief of het maatschappelijk middenveld? Is het de enorm grote non-profitsector van zorg-, gezondheidszorg-, onderwijs-, cultuur- en welzijnsinstellingen die zich tussen de overheid en de markt bevindt? Neen, want die instellingen zijn weliswaar vaak stichtingen en verenigingen ontstaan uit particulier initiatief, maar worden voornamelijk uit overheidsmiddelen betaald en zijn gehouden aan overheidsrichtlijnen en prestatie-eisen. Iets wat vrij uniek is en ook in het buitenland moeilijk uit te leggen is: overheids-gefinancierd particulier initiatief.

Met maatschappelijk betrokken initiatief wordt de vrijwillige inzet voor de gemeenschap, voor het algemeen nut bedoeld. Dat zijn de 6 miljoen vrijwilligers in Nederland, bijvoorbeeld werkzaam voor het Rode Kruis, de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM), Natuurmonumenten of KWF Kankerbestrijding. Dat is de Nederlandse brandweer, met 24.000 hoogopgeleide professionals van wie er 19.000 vrijwilliger zijn. Dat zijn de vele vermogensfondsen die Nederland kent; soms met een lange geschiedenis zoals het Roomsche Catholiek Oude Armenkantoor (RCOAK), het bekende Prins Bernhard Cultuurfonds, het Oranjefonds en de vele nieuwe fondsen zoals Adessium en de Verre Bergen die snel in aantal en financiële omvang toenemen. Daarnaast kent Nederland zeer actieve geldwervende fondsen zoals de Nierstichting, nieuwe geefplatforms zoals Deedmob en crowdfunding. Ook de bijdragen van de goededoelenloterijen zijn omvangrijk en vergeet de giften, sponsoring en werknemersvrijwilligerswerk van het betrokken Nederlandse bedrijfsleven niet.¹⁹

De tweede barrière is van *politieke* aard. Bij de landelijke verkiezingen maart 2021 bleek maatschappelijk initiatief geen aandacht te krijgen in de partijprogramma's van de grootste politieke partijen.

Dat speelt ook bij de derde, *beleidsmatige* barrière. Hoewel Nederland internationaal bekend staat als een maatschappelijk betrokken en filantropisch land, heeft de rijksoverheid de beleidscoördinatie ervan ondergebracht bij het ministerie van Justitie en Veiligheid en wel bij de Directie Jeugd, Familie en aanpak Criminaliteitsfenomenen met 1 fte voor de beleidscoördinatie filantropie. Deze ambtenaar heeft een 'interdepartementale werkgroep filantropie' ter beschikking, maar door het ontbreken van het onderwerp in het regeerakkoord wordt er binnen andere de ministeries nauwelijks inzet op dit onderwerp gepleegd. Wel hebben afzonderlijke ministeries zoals bijvoorbeeld SZW, OCW, VWS, EZK en BZK op allerlei domeinen (subsidie)relaties met maatschappelijke initiatieven, maar zoals gesteld, een coherente beleidsvisie en – aanpak ontbreekt. Dit brengt ons bij de vierde barrière: de *organisatorische*. Heeft de

¹⁸ Schuyt, Th. (2021). *Filantropie. Hoe maatschappelijke betrokkenheid ons helpt te overleven*. Amsterdam: BOOM

¹⁹ Zie voor een overzicht van vrijwilligerswerk en financiële bijdragen: Bekkers, R., B. Gouwenberg, S. Koolen-Maas en Th. Schuyt (red.) *Geven in Nederland 2022. Maatschappelijke betrokkenheid in kaart gebracht*. Amsterdam: Amsterdam University Press, gratis te downloaden via www.filantropischestudies.nl

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

overheid nauwelijks een organisatorische ‘inbedding’ gerealiseerd – wat bijvoorbeeld wel in de UK is gebeurd –, bij de sector filantropie is de organisatiegraad eveneens beperkt. Natuurlijk is het de vraag of ‘maatschappelijk betrokken initiatieven’ zich laten organiseren, maar er zijn wel degelijk brancheorganisaties met een landelijke dekking verenigd in de ‘Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie’ (SBF). Opmerkelijk is wel dat de koepel van alle vrijwilligersorganisaties, de ‘Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk’ (NOV) met circa 360 aangesloten (koepel)organisaties geen deel uitmaakt van de SBF. Dat geldt ook voor de eerdergenoemde LSA en NLZVE.

Er is werk aan de winkel. De eerdergenoemde adviezen van de VNG-commissie ‘Sociaal sterker de crisis uit’ stemmen echter hoopvol. In die zin heeft COVID de betekenis van maatschappelijk betrokken initiatieven zichtbaarder dan ooit gemaakt. ‘Community’ en ‘solidariteit’ mogen weer genoemd worden. Zo is bijvoorbeeld ook het coöperatiemodel terug van weg geweest. Er is, met andere woorden, ruimte ontstaan voor herwaardering van maatschappelijk betrokkenheid.

De overheid en de politiek hebben hier een voortrekkersrol. Wat Nederland nodig heeft, is een ‘gediversifieerd sociaal model’ van overheid, markt en maatschappelijk betrokken initiatief. Om dit laatste tot een volwaardige derde partij te maken, zullen wel een aantal stappen moeten worden gezet. Allereerst is de aandacht van politieke partijen voor maatschappelijk initiatief vereist: daar zal het nodige voor gedaan moeten worden, want onbekend maakt onbemind. Vervolgens zal – voortbouwend op het genoemde WRR-rapport – een duidelijke beleidsvisie over het ‘gediversifieerde model’ moeten worden ontwikkeld om daarna zijn vertaling te vinden door organisatorische inbedding binnen de afzonderlijke ministeries. Daar horen ook financiële middelen ter ondersteuning bij. Last but not least zal van het particulier initiatief een zelfbewust optreden worden gevraagd, uitmondend in groter zelf-organiserend vermogen. Dit wel met financiële hulp

van de overheid, zowel op nationaal, provinciaal als lokaal niveau.

Mocht een nieuw sociaal contract werkelijkheid worden, dan worden overheden en maatschappelijk initiatieven geconfronteerd met de kwestie hoe met elkaar om te gaan. In algemene zin luidt het advies, vervat in het zogenaamde “Gouwenberg-paradigma”: *“To get to know each other, meet and see where to reinforce each other’s efforts”*.²⁰ Maar er is niets nieuws onder de zon. Al in 2014 schreef de Raad voor de financiële verhoudingen in haar rapport ‘Tussen betalen en bepalen’ het volgende: “Ook de overheid zelf is te beschouwen als een maatschappelijk initiatief. Een gezamenlijk aangelegde dijk tegen natte voeten is een sterk versimpeld maar onverminderd krachtig beeld wanneer het gaat om de essentie van een samenleving: samen kan je iets tot stand brengen wat individueel niet lukt. Tussen de eerste dijk en de geformaliseerde publieke taak van dit moment liggen eeuwen, waarin overheden en gezamenlijke initiatieven van burgers eigen logica en competenties ontwikkelden. De competenties van beide domeinen vullen elkaar aan indien de onderlinge afstand kan worden overbrugd. Voor het oplossen van ingewikkelde vraagstukken is het de kunst om de flexibiliteit van maatschappelijke initiatieven te combineren met de waarborgen van het overheidsbestel.”... en belangrijk: *“Er is niet langer een vaste relatie tussen betalen en bepalen. Om die reden zijn rolzuiverheid en heldere communicatie over wensen en verwachtingen belangrijke voorwaarden voor een vruchtbare samenwerking tussen overheden en initiatieven.”*²¹

Ik sluit af. De overheid redt het niet alleen. Bij de verwachte bezuinigingen zal verhoging van de eigen bijdragen en marktwerking voor allerlei voorzieningen zeker niet afdoende zijn. Er komt ruimte voor de bijdragen van maatschappelijk betrokken initiatief. De slinger beweegt weer terug: van particulier initiatief naar overheid; van overheid naar marktwerking en nu ook weer richting maatschappelijk betrokken initiatief. Het is tijd voor een overheid die hier responsief op reageert.

²⁰ EUFORISTUDY, Synthesis Report, www.Euforistudy.eu, p. 100

²¹ Raad voor de financiële verhoudingen (2014). *Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*. Pp. 5-6, Den Haag. www.rob-rfv.nl

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

6.

Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur

Kutsal Yeşilkağıt

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Inleiding

Polarisatie in de samenleving staat sinds de aanslagen van 9/11 prominent op de maatschappelijke en politieke agenda (RMO, 2009; Miltenburg et al 2022). Na de aanslagen in de Verenigde Staten zagen we polarisatie tussen moslims en niet-moslims en bevonden we ons al gauw in een ‘clash of civilizations’. De financiële crisis van 2008 legde vervolgens sociale en economische ongelijkheden bloot en versterkte de kloof tussen de ‘(financiële) elite’ en ‘het volk’. Polarisatie zien we sindsdien veel meer rond identiteitskwetsures: Black Lives Matter, White Lives Matter, protesten tegen de komst van asielzoekers, de zwarte pietendiscussie, ‘foute’ straatnamen en standbeelden. Met de coronapandemie deden complottheorieën hun intrede en vermengden die zich makkelijk met extreemrechts: QAnon, antistatelijke protesten en omgekeerde Nederlandse vlaggen zijn slechts enkele voorbeelden hiervan. En als de voortekenen niet onjuist zijn, dan wacht ons in de nabije toekomst de verdere radicalisering van het klimaatvraagstuk.

Te midden van de toename aan polarisatie is ook (groeijende) ontvankelijkheid onder Nederlanders voor autoritaire en illiberale vormen van bestuur geconstateerd. In een vorig jaar verschenen onderzoek lieten het Verwey-Jonker Instituut en de Anne Frank Stichting zien dat een substantiële groep burgers ontvankelijk is voor antidemocratische bestuursvormen en ‘sterke leiders’ (Van Wonderen, 2021). De uitkomsten van deze survey hintten op wat al enige tijd gaande is in de ons omringende landen. In Hongarije en Polen is de rechtsstaat al enige jaren geleden geschonden en het presidentschap van Trump eindigde met de bestorming van het Capitool. Ofschoon de liberale democratie nog altijd op zeer brede steun kan rekenen, verdient de liberale democratie niet langer bij iedereen vanzelfsprekend de voorkeur als systeem om maatschappelijke problemen op te lossen.

De cocktail van polarisatie en populisme is reden tot zorg over de stabiliteit en houdbaarheid van de democratische rechtsstaat. Polarisatie leidt tot onoverbrugbare standpunten tussen groepen burgers en sympathie voor antidemocratische bestuursvormen bemoeilijkt het vinden van consensus door overleg en debat –

waarom zou de ene groep zijn waarheid willen uitruilen tegen die van een ander? De groei van het aantal partijen en het gegeven dat de ideologische afstand tussen politieke partijen groter is geworden, bemoeilijken het democratisch besluitvormingsproces. De vraag is hoeveel polarisatie en populisme de democratische rechtsstaat kan verdragen. En wat moet er gebeuren om het democratisch proces in stand te houden?

In deze essay pleit ik voor de borging van een constitutioneel of rechtsstatelijk ethos binnen het openbaar bestuur. Als het functioneren van de democratie door toegenomen polarisatie en fragmentatie wordt bemoeilijkt, dan moeten we kunnen terugvallen op een openbaar bestuur – dat wil zeggen: ministeries, ambtelijke diensten en de ambtenarenapparaten van provincies en gemeenten – waarbinnen het rechtsstatelijk ethos stevig is verankerd. Onder borging van een rechtsstatelijk ethos versta ik de institutionele verankering binnen publieke organisaties van het besef dat ambtenaren en ambtelijke organisaties dragers zijn van de beginselen van de rechtsstaat. Dat ambtenaren tijdens de vervulling van hun plichten tegenover de politieke meerderheid van het moment, de plicht *moeten voelen* de beginselen van de rechtsstaat voorop te stellen. Dit houdt in dat het bestuur, individuele ambtenaren en publieke organisaties de urgentie moeten voelen om tegenwicht dienen te bieden aan de politiek wanneer die met beleid komt dat tegen de beginselen van de rechtsstaat indruist. Hiermee kan in een samenleving die polariseert en de politiek fragmenteert het openbaar bestuur een ankerplaats voor de rechtsstaat te zijn.

De borging van een rechtsstatelijk ethos binnen het openbaar bestuur is hard nodig. De toeslagenaffaire is een recent voorbeeld van hoe matig de borging van de beginselen van de rechtsstaat binnen het openbaar bestuur momenteel is. Ook het asiel- en integratiebeleid kent vele voorbeelden waarbij de politiek onder grote maatschappelijke druk de rechten van asielzoekers en statushouders bewust op de tweede plaats stelt. Lokaal zien we dit terug rondom bijvoorbeeld sinterklaasintochten: burgemeesters nemen uit angst voor de verstoring van de openbare orde te snel hun toevlucht tot een demonstratieverbod. In al deze casussen

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

speelt polarisatie een rol. Dit zijn onderwerpen waarop de polarisatie extreme vormen aanneemt en waar groepen burgers diametraal tegenover elkaar komen te staan. Het vergt veel moed en standvastigheid van bestuurders om niet te zwichten voor de maatschappelijke druk die op hen afkomt. Standvastigheid is ook hard nodig omdat polarisatie de eenheid van rechtsstaat dreigt te verstoren doordat er verschillen dreigen te ontstaan tussen hoe lokale overheden omgaan met de instandhouding van de beginselen van de rechtsstaat.

De opbouw van deze essay is als volgt. In de volgende paragraaf beschrijf ik hoe het staat met de polarisatie in Nederland. Polarisation is als thema sterk opgekomen in het maatschappelijk debat en verschillende studies laten zien dat het geen eenduidig fenomeen is. In de derde paragraaf bespreek ik de gevolgen van polarisatie voor de politiek-bestuurlijke verhouding. Daarin laat ik zien dat polarisatie de balans tussen de verhouding tussen de gekozen en de ongekozen pijlers van de democratie verstoort. Vervolgens ga ik trachten een antwoord te formuleren op de hoofdvraag van deze essay, namelijk hoe een rechtsstatelijk ethos geborgd kan worden binnen het openbaar bestuur. De essay sluit af met een conclusie.

Polarisatie in Nederland

Polarisatie wordt gedefinieerd als een (ongewenste) situatie waarin groepen burgers vanwege hun meningsverschillen tegenover elkaar komen te staan. Er ontstaat een wij-tegen-zij-denken dat ideologisch – burgers hebben verschillende politieke opvattingen – of affectief – burgers koesteren negatieve gevoelens ten opzichte van mensen met een andere politieke mening – van aard kan zijn (Dekker 2021). Polarisation op zich is niet problematisch – het is juist een voorwaarde voor een gezond democratisch klimaat. Echter, wanneer tegenstellingen tussen burgers zo groot worden dat groepen of individuen radicaliseren en zelfs het gebruik van geweld overwegen om hun ideeën te realiseren, dan spreekt men van ongewenste polarisation.

Over de mate van (ongewenste) polarisation in Nederland bestaan verschillende visies. In een recent verschenen studie relativeert

bijvoorbeeld Paul Dekker (2021) polarisationproblemen. Hij concludeert dat op basis van de cijfers we niet kunnen stellen dat de afgelopen decennia er een toename is geweest van een tweedeling tussen burgers op grond van hun politieke opvattingen over gevoelige maatschappelijke kwesties (migratie, EU, klimaat). Wel constateert Dekker een “zorgelijke” toename van polarisation tussen burgers met meer en minder zelfvertrouwen (2021). Hij krijgt hier bijval van Van der Meer die op zijn beurt stelt dat het wantrouwen gepolitiseerd is geraakt en dat “er in de afgelopen 25 jaar [...] een grotere politieke kloof is ontstaan tussen politiek vertrouwende en politiek wantrouwende kiezers” (Van der Meer 2021: 102), een ontwikkeling die zich heeft vertaald in een structurele clustering rondom verschillende politieke partijen. In zijn meest recente onderzoek concludeert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) eveneens dat polarisation niet is toegenomen. Wat het SCP wel constateert is dat burgers, als gevolg van de verruiming van publieke debatten in de (sociale) media en de politiek, de perceptie hebben dat polarisation is toegenomen (Miltenburg et al 2022; Dekker & De Ridder 2021). Andere polarisationonderzoekers laten zich in gelijke bewoording uit, maar wijzen specifiek op een groeiende kloof tussen hoger en lager opgeleiden (Muis et al. 2021) en het “stedelijkheidseffect”¹ (Huijsmans 2021) die maken dat de tegenstellingen tussen hoger opgeleide ‘kosmopolieten’ en lager opgeleide ‘nationalisten’ worden uitvergroot. Tot slot concludeert Hartevelt (2021) dat het niveau van affectieve polarisation in Nederland weliswaar meevalt, maar sluit niet uit dat geopolitieke spanningen en het klimaatdebat de komende jaren voor een toename ervan kunnen zorgen.

Polarisationonderzoekers maken zich dus voornamelijk zorgen over de toekomst. Polarisation tussen groepen zal naar verwachting extremer worden wanneer migratie, klimaat en geopolitieke spanningen toenemen. De verwachting is dan dat opvattingen binnen de polen radicaler worden. Binnen de beslotenheid van radicaliserende groepen kunnen individuen aangespoord worden telkens radicalere ideeën of opvattingen te verkondigen (Vonk 2022). Wanneer het ook zo is dat binnen dergelijke groepen een

¹ Huijsmans spreekt uitdrukkelijk van een stedelijkheidseffect en waarschuwt voor een te gemakkelijke hantering van een stad-platteland of Randstad-platteland kloof, zoals gangbaar in de media. De tegenstellingen in opvattingen worden voornamelijk door de mate van stedelijkheid veroorzaakt.

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

premie staat op het uiten van (almaar) extreme(re) ideeën, dan ligt de weg naar radicalisering verder open. In een gezamenlijk onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut en de Anne Frank Stichting naar het ‘democratisch bewustzijn’ in Nederland concludeerden de onderzoekers dat een aanzienlijke hoeveelheid burgers in Nederland “uit emoties zoals bezorgdheid en boosheid [...] voor de aanpak van urgente en complexe problemen ook ontvankelijk [zijn] voor illiberale en autoritaire vormen van bestuur” (Van Wonderen 2022: 71). De roep om ‘sterke leiders’ en andere antidemocratische en autoritaire bestuursvormen geldt niet voor alle maatschappelijke problemen. Het onderzoek toont aan dat voor de meeste maatschappelijke problemen burgers de parlementaire democratie als meest geëigende pad voor beleidsvorming zien. Echter, bij maatschappelijke kwesties die een sterk splijtend karakter hebben, zoals migratie en het klimaat, is de ontvankelijkheid voor antidemocratische besluitvorming in relatieve zin groot.

Concluderend kunnen we stellen dat er een aantal maatschappelijke thema’s bestaat die polarisatie verder kunnen aanwakkeren en waarvan een deel van de bevolking vindt dat de oplossing daarvan ook door middel van autoritaire processen kan worden voortgebracht. Het is deze mix van polarisatie en populisme die een uitdaging vormt voor ons politiek-bestuurlijk systeem.

Polarisatie en de politiek-bestuurlijke verhoudingen

Het Nederlands politiek-bestuurlijk systeem is gevormd in een geschiedenis en cultuur van polderen en het zoeken naar consensus. Polarisation stelt dit politiek-bestuurlijk systeem voor uitdagingen. Ik noem hier vijf kenmerken van polarisatie die het politiek-bestuurlijk systeem onder druk zetten. In de eerste plaats (1) concentreert polarisatie zich rondom identiteitsvraagstukken. Radicale bewegingen stellen de identiteit van de eigen groep voorop. In tegenstelling tot conflicten waarbij materiële belangen een rol spelen en die makkelijker uit te ruilen zijn, lenen identiteitsbelangen zich niet voor een consensuspolitiek. Een op identiteit gebaseerd wereldbeeld duldt geen compromis. In de tweede plaats (2) is het tijdsverloop van radicalisering moeilijk te voorspellen. Onderstromen van onvrede bouwen zich gestaag op

en komen aan de oppervlakte bij heel specifieke gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld een sinterklaasintocht, een pandemie of een aanslag. In de derde plaats (3) kunnen onverwachte allianties tussen verschillende groepen ontstaan. Het gedrag van groepen en de dynamiek van verschillende bewegingen is moeilijk te voorspellen. In de vierde plaats (4) worden de meest extreme van deze allianties bijeengebracht en -gehouden door een uitgesproken antistatelijke en antidemocratische houding waarbij het gebruik van geweld niet wordt geschuwd. Denk hierbij aan QAnon, de bestorming van het Capitool en de vrijdelde aanslag op het Duitse parlement eind 2022. In de laatste plaats (5) zijn de problemen grensoverschrijdend. De oorzaken zijn te vinden in mondiale vraagstukken zoals globalisering, migratie, geopolitiek en klimaat, maar manifesteren zich dwars door lokale, regionale en nationale bestuurlijke grenzen heen.

Deze kenmerken van polarisatie werken door op de politieke pijler van de politiek-bestuurlijke verhoudingen. In de eerste plaats zien we dat de polarisatie wordt weerspiegeld binnen de vertegenwoordigende organen. Politieke partijen aan de flanken nemen extreme(re) standpunten in en een enkele politicus schuwt niet het politieke systeem zelf ter discussie te stellen. De politieke polarisatie stuwt op zijn beurt weer de polarisatie in de samenleving omhoog. Zoals het SCP recent al concludeerde, hebben parlementaire debatten en politieke discussies op sociale media een flinke uitwerking op het gemoed van veel burgers. De maatschappelijke reuring die hier het gevolg van is en breed wordt uitgemeten in de media, draagt bij aan het verminderde vertrouwen van burgers in de politiek. Wantrouwende kiezers verlaten de (landelijke) middenpartijen en stemmen uit bezorgdheid of angst op partijen op de flanken van het politiek spectrum. De groeiende ideologische afstand tussen partijen binnen de volksvertegenwoordiging maakt het vervolgens moeilijker om tot breed gedragen politieke besluiten te komen. Daarnaast vormt de politieke fragmentatie een serieus probleem doordat de toename van het aantal kleinere partijen binnen zowel het nationale parlement als (grotere) gemeenten de drempel voor breed gedragen besluitvorming verhogen (zie Otjes 2022). Hoewel men kan stellen dat een groei van het aantal partijen in deze gremia ten

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

goede komt van de vertegenwoordiging van alle geluiden in de samenleving, gaat de fragmentatie en polarisatie ten koste van het handelend vermogen van deze organen. Er ontstaat patstelling en vooruitschuifgedrag. Heikele onderwerpen zoals het stikstof-dossier of gezinshereniging voor statushouders worden halfslachtig of helemaal niet behandeld door de regerende coalities omdat partijen in een gepolariseerde omgeving vrezen afgestraft te worden door de kiezer. Bij coalitiepartijen die de concurrentie met de extremere flanken aan hun zijde van het politiek spectrum moeten aangaan, komt daar ook nog eens bij dat hun eigen achterban niet langer zwijgzaam toekijkt en instemt met de lijn die de politieke leiding van de partij uitzet (zie VVD en CDA).

Polarisatie is ook van invloed op het functioneren van de bestuurlijke pijler. In de eerste plaats komt het bestuur zonder politiek hoofd te zitten wanneer gekozen politici en hun partijen niet goed in staat zijn om de maatschappelijke polarisatie te adresseren. Dan komt de (Weberiaanse) rolverdeling tussen de gekozen en de ongekozen pijlers van het politiek-bestuurlijk systeem onder druk te staan. Onder ideale omstandigheden vervullen politiek en bestuur complementaire rollen die in stand worden gehouden door wederzijds respect en empathie voor elkaars dilemma's (Svara 2001; 't Hart & Wille 2006). Onder zulke omstandigheden maken gekozen politici de lastige afwegingen tussen waarden en belangen, nemen zij bij meerderheid de beslissingen en voeren ambtenaren de beslissing uit. Ambtenaren stellen hierbij hun expertise ter beschikking en weten zich afgeschermd van politisering. Daarnaast vormen ambtenaren een belangrijke schakel tussen de politiek en de maatschappelijke sectoren waar beleid voor wordt gemaakt. Terwijl politici zich met het draagvlak voor beleid bezighouden en trachten kiezers te winnen voor hun politieke programma, onderhouden ambtenaren nauwe contacten met de maatschappelijke actoren – belangengroepen, doelgroepenorganisaties – die uiteindelijk met het beleid te maken zullen krijgen (Aberbach et al 1981). Deze verhoudingen die binnen de brede bandbreedte van de Weberiaanse visies op politiek-ambtelijke verhoudingen liggen, worden buiten werking gesteld wanneer de politieke pijler door toenemende polarisatie verlamd raakt. In democratie dreigt het bestuur zonder adequate politieke leiding stuurloos te worden.

In een polariserende omgeving en binnen een politieke pijler die zelf door polarisatie is verzwakt, wordt het bestuur rechtstreeks aan polarisatie blootgesteld. Recente bestuurskundige onderzoeken naar de vraag hoe in democratische landen ambtenaren zullen reageren op de komst van populistische en autoritaire regeringen, kunnen hier een licht op laten schijnen (Bauer et al 2021; Peters & Pierre 2019). Ook studies naar de wijze waarop ambtenaren handelen wanneer gekozen politici komen met beleid waartegen zij principiële bezwaren hebben, zijn in dit verband interessant (O'Leary 2013; Schuster et al. 2021). In de huidige Nederlandse omstandigheden, hebben we gezien, kan de toenemende maatschappelijke druk gekozen politici ertoe bewegen om te kiezen voor beleid dat langs de randen van wat wettelijk toegestaan is schuurt. Of, zoals Karstens (2019) aangeeft, ertoe leiden dat bestuurders tegen de beginselen van de rechtsstaat beslissingen nemen. Onder maatschappelijke druk kunnen ambtenaren te maken krijgen met overreding, interventies en zelfs dwang van hun politieke superieuren. Deze druk kan leiden tot ontevredenheid onder ambtenaren omdat zij geen beleid willen volgen en uitvoeren dat tegen het algemeen belang ingaat. En wanneer zij zich niet loyaal blijven tonen aan gekozen politici, hebben zij een aantal opties tot hun beschikking. De ambtenaren die uitdrukkelijk tegen de wensen van politici ingaan, kunnen overgaan tot wat O'Leary (2013) beschrijft als "guerilla government" of "sabotage" door "impliciet of expliciet [tegen] gecommuniceerde wensen van hun superieuren in [te]werken" (O'Leary, p. 6, 2013). Een minder vergaande actie is het aantekenen van protest (voice), waarbij "principiële" ambtenaren hun "onprincipiële" politieke superieuren proberen te overtuigen van "principieel" beleid. Een andere optie is het bewust niet uitvoeren van beleid, ook wel "dissent shirking" genoemd (Brehm & Gates, 1999). Tot slot, naast stemverheffing en sabotage kunnen ambtenaren er ook voor kiezen ontslag te nemen ('exit').

De borging van een rechtsstatelijk ethos binnen het bestuur

Wanneer het bestuur wordt blootgesteld aan polarisatie zullen, zoals uit de studies naar populisme is gebleken, ambtenaren dilemma's ervaren over wat de juiste manier is om te handelen in het licht van 'onprincipiële' politiek. De klassieke Weberiaanse rol

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

van loyale, neutrale en dienende ambtenaar kan dan geen leidraad meer zijn. Het bestuur zonder democratische politiek is hol. Echter, nu de kansen op polarisatie toenemen en ook een substantieel deel van burgers ontvankelijk is voor antidemocratische bestuursvormen, dient het bestuur naar een andere roloppvatting te zoeken. Om een richtsnoer voor ‘goed bestuur’ in tijden van polarisatie te behouden, pleit ik voor de borging van een rechtsstatelijk ethos binnen het bestuur.

Indien een rechtsstatelijk ethos geïnstitutionaliseerd raakt binnen het bestuur, dan kan zij fungeren als een soort vangnet dat het democratisch proces bij (tijdelijke) verzwakte toestand van de vertegenwoordigende politiek op de rails houdt. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling merkte in dit verband al in 2009 op dat het “lastig is dat er geen probleem eigenaars zijn als de balans tussen polarisatie en verbinding in de politiek verstoord zou zijn. In het Nederlandse staatsbestel is er geen organisatie die verantwoordelijk is voor het goed lopen van democratische processen.” (RMO 2009: 63) Bij gebrek aan een “raad van hoeders van de grondwet” en het ontbreken van een praktijk waarbij “de grondwetgever degene [is] die staatsrechtelijke procedures kan aanpassen” zou de politiek de “procesbewaking” moeten herstellen en de balans weer in evenwicht brengen (idem). De vraag is echter hoe aan de politiek de “procesbewaking” kan worden toevertrouwd wanneer de politiek zelf door polarisatie en fragmentatie hier niet goed toe in staat is.

Het antwoord dienen we te zoeken in een ander perspectief op bestuur. We dienen hiervoor af te stappen van het overwegend instrumenteel perspectief dat we hebben van bestuur. Volgens politiek filosofen als Rosanvallon (2008) en Heath (2020) is het bestuur meer dan het instrumentele verlengstuk van de uitvoerende macht. Het bestuur is, net als de gekozen pijler van de democratie, eveneens de houder van democratische waarden en normen, zij het in een andere vorm dan de electorale pijler van de democratie. Wetten worden geconcretiseerd in de handen van het bestuur. De democratische besluitvorming houdt daarom niet op wanneer een parlementaire meerderheid voor een wet heeft gestemd. De bestuurlijke hantering van wetgeving zet de

democratische besluitvorming door ambtenaren voort. Het is het bestuur dat tijdens processen waarmee wetten worden omgezet in uitvoerbare programma’s, de open normen nader invult (Bertelli 2021). Het is om deze redenen van belang dat er een rechtsstatelijk ethos ontstaat binnen het bestuur. Een rechtsstatelijk ethos verschaft het bestuur in tijden van polarisatie een richtsnoer waarnaar ze zich kan schikken en richten. Als de polarisatie dermate zorgwekkende vormen aanneemt en de politiek niet langer goed uitvoerbare of richtinggevende besluiten kan nemen, dan dienen burgers terug te kunnen vallen op een bestuur dat de normen van de democratische rechtsstaat als kompas heeft.

Wat houdt een rechtsstatelijk ethos in de praktijk in? In de eerste plaats is dat de aanwezigheid van het bewustzijn onder ambtenaren dat zij niet alleen dienaren van het zittende coalitie zijn, maar meer nog de dienaren van bestaande wetten en regelgeving. Bij de rekrutering van ambtenaren is het van belang dit besef als leidraad te nemen. Het is daarnaast van belang dat het rechtsstaatsbesef regelmatig binnen de organisaties wordt herijkt. De ambtelijke professionaliteit dient te zijn gestoeld op een stevig rechtsstatelijk ethos. In de tweede plaats, en deels afgeleid van het eerste punt, is het belangrijk dat het bestuur enige mate van autonomie of distantie tegenover de zittende politiek bewaart. Het bestuur dient uiteraard de zittende politiek loyaal, neutraal en met deskundigheid te bedienen, maar dient zich ook te realiseren dat het algemeen belang breder is dan de belangen van de zittende politiek. Het algemeen belang in een democratische rechtsstaat is dat alle burgers in dezelfde mate toegang hebben tot de macht en mogen rekenen op dezelfde mate van bescherming tegen de overheid. In een democratie kan men ideologisch van mening verschillen over de specifieke beleidskeuzes die op verschillende terreinen worden genomen, maar de toegang tot het nemen van die beslissingen moet voor iedere burger gelijk zijn.

Een rechtsstatelijk ethos dient binnen alle bestuurslagen geborgd te worden. Polarisatie herbergt namelijk een risico voor goed functioneren van het binnenlands bestuur. Het zet de eenheid van rechtsstaat onder druk. Onder ‘eenheid van rechtsstaat’ versta ik

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

het uitgangspunt dat op ieder bestuursniveau (Rijk, provincie en gemeente) de beginselen van de rechtsstaat op uniforme wijze worden gehandhaafd. In theorie is dit ook het geval. Het Nederlands binnenlands bestuur is opgebouwd uit bestuurslagen die een eenheid in autonomie vormen, de gedecentraliseerde eenheidstaat. De lagere overheden genieten autonomie en voeren in medebewind samen met het Rijk landelijk beleid uit. De eenheid wordt bewaard door de beginselen van de rechtsstaat die voor alle bestuurslagen hetzelfde is. Als gevolg van polarisatie kan deze eenheid echter onder druk komen te staan. De toename van polarisatie dreigt gemeenten, provincies en het Rijk uit elkaar te spelen. Niels Karsten waarschuwde al in dit verband dat burgemeesters, die bij uitstek de rol van hoeder van de rechtsstaat vervullen in het lokaal bestuur, onder maatschappelijke druk “de grenzen van de rechtsstaat gaan opzoeken” (Karsten 2019: 930). Als voorbeeld geeft hij het zwichten onder druk van burgemeesters bij zwartepietdemonstraties: in plaats van met de inzet van alle beschikbare middelen het mogelijk te maken dat burgers hun demonstratierecht kunnen uitoefenen, kiezen burgemeesters ervoor om de demonstratie te verbieden. Burgemeesters, en indirect het ambtelijk apparaat, staan vaak alleen tegenover een sterk gepolitiseerde raad, die ook nog eens gaat over de herbenoeming van de burgemeester. Deze situatie vraagt om een sterke ruggengraat van burgemeesters en lokale besturen om niet te zwichten voor “populistische tendensen” en om zich niet té responsief op te stellen tegenover de raad en, breder, de maatschappelijke druk die vanuit de directe omgeving komt.

Conclusie

Een toename van polarisatie stelt ons politiek-bestuurlijk bestel onder druk. In maatschappelijke discussies en wetenschappelijke verhandelingen over polarisatie wordt hier echter weinig aandacht aan besteed. Het merendeel van de aandacht gaat uit naar manieren waarop (lokale) bestuurders het gesprek kunnen aangaan met polariserende groepen burgers en hoe radicaliseringstendensen voortijdig kunnen worden herkend. Er is nog weinig nagedacht over de vraag hoe polarisatie en de vaak daarmee gepaard gaande fragmentatie doorwerken op de politiek-bestuurlijke verhoudingen. In deze essay wordt in dit licht

gepleit voor de borging van een rechtsstatelijk ethos binnen het bestuur zelf. In tijden van toenemende polarisatie tussen burgers en tussen politieke partijen is een ankerpunt nodig van waaruit de beginselen van de rechtsstaat bewaakt kunnen worden. Uiteraard geldt dat deze oplossing niet zonder grenzen is. Het bestuur mag niet zelf verworden tot de ondemocratische hoeder van de rechtsstaat. Maar in tijden van extreme polarisatie kan een rechtsschapen bestuur de democratie behoeden voor verder verval.

Literatuur

- Aberbach, J., Putnam, T. & Rockman, B. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge Ma: Harvard University Press
- Bauer, M.W., Peters, B.G., Pierre, J., Yeşilkağit, A.K., & Becker, S. (eds.) (2021) *Democratic Backsliding and Public Administration. How Populist in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bertelli, A. M. (2021). *Democracy Administered: How Public Administration Shapes Representative Government*. Cambridge University Press.
- Brehm, J. O., & Gates, S. (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. University of Michigan Press.
- Dekker, P. (red.) (2022). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster, Utrecht
- Dekker, P. & De Ridder, J. (2022). Percepties van tegenstellingen en polarisatie. In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster, Utrecht, pp. 70-85.
- Harteveld, E. (2022). Gevoelige snaren: affectieve polarisatie in Nederland. In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster, Utrecht, pp. 86-100
- Heath, J. (2020). *The machinery of government: Public administration and the liberal state*. Oxford University Press, USA.
- Huijsmans, T. (2022) Geografische polarisatie in Nederland: stedelijkheid als de nieuwe politieke scheidslijn? In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster, Utrecht, pp. 54-69
- Karsten, N. (2019). De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 94(14), 926-932.

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

- Muis, Q., Reeskens, T. & Sieben, I. (2022). Verschillend van elkaar, eensgezind onder elkaar? Opleidingspolarisatie in sociale en politieke opvattingen. In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster, Utrecht, pp. 40-53
- O'Leary, R. (2019). *The ethics of dissent: Managing guerrilla government*. CQ Press, Thousand Oaks (Cal.).
- Otjes, S. (2022). Groeiende versplintering? Een 'Urban Myth'. *De Hofvijver*, jaargang 12, nummer 29
- 't Hart, P. & Wille, A. (2006) 'Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living apart together?', *Public Administration*, 84(1): 121-146
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2019). Populism and public administration: Confronting the administrative state. *Administration & Society*, 51(10), 1521-1545.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). *Polariseren binnen onze grenzen*. RMO. Uitgeverij SWP, Amsterdam.
- Miltenburg, E. Geurkink, B., Tunderman, S., Beekers, D. & De Ridder, J. m.m.v Hartevelde, E. (2022). *Burgerperspectieven – Bericht 2*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
- Rosanvallon, P., (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press.
- Schuster, C., Mikkelsen, K. S., Correa, I., & Meyer-Sahling, J. H. (2021). Exit, Voice, and Sabotage: Public Service Motivation and Guerrilla Bureaucracy in Times of Unprincipled Political Principals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(2), 416-435.
- Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public administration review*, 61(2), 176-183.
- Van der Meer, T. (2022). Wanneer wantrouwen politiek wordt. In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster, Utrecht, pp. 101-112.
- Van Wonderen, R. (2021). *Democratisch bewustzijn in Nederland. Over de ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch gedachtegoed en de weerbaarheid daartegen*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht
- Vonk, R. (2022). Hoe groepen polariseren. *Stuk Rood Vlees*, 11/02/2022 (geraadpleegd op 4 januari 2023)

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

7.

Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken

Jorren Scherpenisse & Wieke Pot

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

Introductie

Turbulentie, crisis en transitie. Deze termen zingen volop rond in het openbaar bestuur anno 2022. Er zijn veel problemen die aangepakt moeten worden en er is haast en urgentie om dat te doen. Dit krijgt doorvertaling in versnellingstafels en doorbraakoverleggen. Typisch termen die geassocieerd worden met een realiserend bestuur. Hoewel op deze manier thema's aandacht krijgen en soms ook versneld oplossingen gevonden worden, is er ook een keerzijde. Er lijkt een soort permanente crisissstand te zijn ontstaan. Urgent en belangrijk lijken synoniemen te zijn geworden met als risico dat *incidentalisme* optreedt: alles moet snel, we hollen van het een naar het ander en zien niet meer dat de oplossing voor het ene de verdieping van het andere probleem betekent. Incidentalisme betekent dat de aandacht vooral uitgaat naar wat op korte termijn opgelost kan worden, op een ad hoc en reactieve manier, en dat in politiek en beleid de aandacht voor de lange termijn afneemt en verschaald tot één mogelijk, gewenst en voorspelbaar eindpunt - terwijl juist behoefte is aan meervoudige toekomstbeelden, het oprekken van mentale modellen en organiseren voor permanente onzekerheid en turbulentie. Dit verschijnsel vormt de aanleiding voor het thema dat centraal staat in dit essay: de aandacht vanuit het openbaar bestuur voor langetermijnvraagstukken. Eerst staan we stil bij de betekenis van 'tijd' in beleid. Vervolgens kijken we vanuit de temporele lens naar de prestaties van het openbaar bestuur. De lens die we hier uitwerken, passen we vervolgens toe op het werken aan langetermijnvraagstukken en we eindigen met handelingsrepertoire voor het openbaar bestuur.

Tijd in beleid

De mate waarin mensen hun doel bereiken komt voort "uit de tijdsomstandigheden, die wel of niet met hun manier van optreden overeenstemmen". Met deze verwijzing naar Machiavelli (1981, p. 17) opent bestuurskundige Andries Hoogerwerf zijn artikel over 'beleid en tijd' in 1989.¹ Hoogerwerf noemde tijd een verwaarloosd thema in de analyse van de prestaties van het openbaar bestuur. 'Bestudering van de tijdsfactor en de tijdsbeleving in relatie tot beleidsverschijnselen lijkt mij een van de belangrijkste toekomstige taken

van de beleidswetenschap'.

Maar wat bedoelen we eigenlijk, als we het hebben over 'tijd'? Wie de vraag krijgt hoe laat het is, kijkt meestal als eerste op een klok. Dat is de tijd van de Griekse god Chronos: objectief, meetbaar, eentonig, onveranderbaar. Echter, hoewel de klok inderdaad een tijd aangeeft, zegt dat weinig tot niks over het juiste moment om te handelen in relatie tot maatschappelijke opgaven. Hoe snel is snel genoeg als het gaat om besluitvorming, hoe frequent is frequent genoeg als het gaat om samenwerking en afstemming, wat is het juiste moment om een nieuw plan te introduceren, hoe ver moeten we vooruitkijken bij het werken aan een opgave? Dit soort strategische tijdsvragen zijn niet met een blik op de klok te beantwoorden. We maken er wel afspraken over met behulp van de klok. Maar in het werken aan maatschappelijke vraagstukken is ook intuïtie gevraagd met betrekking tot instappen of afwachten, vertragen of versnellen, doorgaan of stoppen. Dat is de tijd van de Griekse god Kairos: het juiste moment kiezen, voor het voorbij is, het met alle zintuigen kunnen signaleren, ervaren en voelen van wat er nu gebeurt en vanuit dat inzicht een volgende stap zetten. Het vermogen om op tijd (Chronos) maar ook tijdig te handelen (Kairos), is onderdeel van ambtelijk vakmanschap. Dit soort bewuste of onbewuste keuzes met betrekking tot timing, tempo, ritme of tijdsduur maken vaak het verschil tussen succes of falen van de inzet van beleid.² Zo bezien, is tijd veel meer dan de kloktijd die meetikt met de gebeurtenissen in het openbaar bestuur, een handig maar verder neutraal hulpmiddel voor geschiedschrijving of planning. Tijd is geen objectief gegeven, dat buiten onszelf, op zichzelf bestaat en 'daarbuiten' is waar te nemen. Anders gezegd, dat de woorden crisis en transitie tegenwoordig zoveel vallen, is te zien als tekenen van de tijd, maar ook als 'tekeningen' van de tijd: ze roepen een werkelijkheidsbeeld op dat niet waar is maar door de performatieve werking van taal waar wordt gemaakt. Het zijn geen neutrale begrippen en de woordkeuze is zowel strategisch als politiek van aard. In relatie tot prestaties van het openbaar bestuur komt dan de vraag in beeld welke tijdbeelden in het hedendaags openbaar bestuur dominant zijn en hoe tijd strategisch in huidige vormen

¹ Hoogerwerf, A. (1989). Beleid en tijd. *Beleidswetenschap*, 2, 117-145.

² Scherpenisse, K. J. (2019). *Tucht van de tijd: Over het tijdigen van bestuur en beleid* (Doctoral dissertation). Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

van sturen en organiseren wordt benut, en wat we daardoor goed en minder goed zien en bereiken.

Tijd als lens voor prestaties van het openbaar bestuur

Prestaties van het openbaar bestuur zijn inherent ambigu. Het gaat immers om politieke vraagstukken. Dat neemt niet weg dat wel degelijk te analyseren is of en waarom de intenties van beleid slagen of falen en wat we daarvan kunnen leren (zie publicaties over beleidsfiasco's en 'succesvol bestuur' van Paul 't Hart e.a.).³ Bij de beoordeling van prestaties komt dan natuurlijk de vraag op welke criteria we hanteren. Wat waren de doelen, hoe kunnen we de realisatie daarvan meten en ook oog hebben voor onbedoelde neveneffecten? Zo komt het 'wat' (meten en beoordelen we), het 'wie' (meet en beoordeelt) en het 'hoe' (meten en beoordelen we) al gauw voorop te staan. Het perspectief van tijd levert een vierde aspect op: *wanneer*?

Net als het presteren zelf, is het beoordelen van prestaties van het openbaar bestuur niet onafhankelijk van tijd. We bespreken een voorbeeld om dit te illustreren: het evalueren van beleid. Wat is eigenlijk het juiste moment om zo'n evaluatie uit te voeren? Sommige effecten van beleid manifesteren zich vroeg in de tijd, andere pas later. Maar ook de normen zelf verschuiven. Wat op het ene moment, met de kennis die dan aanwezig is maar ook vanuit de tijdsgeest gezien, als succesvol wordt beoordeeld kan dus op een later moment als 'gefaald' worden betiteld. Door verschuivende maatschappelijke normen zijn uitkomsten die vroeger boven de acceptatiedrempel zaten inmiddels daaronder terecht gekomen, waardoor met terugwerkende kracht veroordelend naar de betreffende prestaties wordt gekeken. De timing van de evaluatie maakt dus uit voor de uitkomst ervan. Toch is de keuze daarvoor doorgaans vooral technisch van aard: de timing vloeit voort uit de kalender van de PCDA-cyclus en de begrotingscyclus.

De timing van de evaluatie is bovendien niet neutraal, omdat het invloed heeft op het tijdsverloop zelf. Zo kan de succesparadox optreden: door iets te bestempelen als een succes, raakt het

datgene kwijt wat het een succes maakte (bijvoorbeeld luwte, of bewijsdrang, de ruimte om jezelf steeds opnieuw te kunnen uitvinden, of middelen die nu elders geprioriteerd worden) en is de overgang naar het falen ingezet. Dat we daar niet altijd oog voor hebben heeft ook te maken met het tijdsperspectief dat we op evaluaties hanteren. De evaluatie zien we vooral als een *eindpunt* van een lineair proces. Met de evaluatie is het einde definitief, het is een terugblik en de laatste stap van deze fase. Dat leidt dan vooral tot vragen als: hoe komen tot een zo definitief mogelijk antwoord op de vraag hoe effectief we waren en sluiten we daarmee deze fase af? Wat daardoor in de inrichting van de evaluatie niet aan de orde komt, is dat een evaluatie ook een *wending* vormt in een doorlopende dynamiek, waarbij vragen passen als: hoe zorgen we dat we met de evaluatie iets helpen bestendigen, of een impasse doorbreken, iets losmaken, iets nieuws laten ontstaan? Het tweede gezichtspunt leidt tot heel andere ontwerpkeuzes voor de evaluatie.⁴ Door het ontwerp-vraagstuk van evaluaties vanuit tijdsperspectieven te bezien, komen we tot een doordachter en rijker ontwerp en zijn valkuilen te voorkomen.

De temporele lens op prestaties van het openbaar bestuur is niet enkelvoudig. Vijf dimensies van tijd zijn te onderscheiden en ieder van die dimensies leidt tot strategische vragen.⁵ Hierboven ging het al over de keuze van momenten, *timing*. Prestaties hangen af van het moment van beoordelen. Een strategische vraag is dan: op welk moment evalueren we? Een tweede dimensie is de keuze in tijdshorizon bij het beoordelen van prestaties: de beelden van verleden en toekomst die men hanteert. Het beoordelen van beleid net na een uit de hand gelopen incident is bijvoorbeeld heel anders gekleurd dan als daar een paar jaar later op teruggekeken wordt. Een strategische vraag bij het beoordelen van prestaties is dan: in het licht van welk verleden of toekomstbeeld evalueren we? Een derde dimensie is tempo. Snelle resultaten gaan soms ten koste van de opbrengsten op langere duur en tempo's van verschillende partijen lopen niet altijd synchroon. Strategische vraag bij het beoordelen van prestaties is dan: hoe snel evalueren we? Soms is het logisch om

³ Bovens, M., & Hart, P. T. (1998). Understanding policy fiascoes. Transaction publishers; Compton, M., & Hart, P. T. (Eds.). (2019). Great policy successes. Oxford University Press.

⁴ Douglas, S. et al., (2021). *Evalueerkunst. Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid*. Den Haag: NSOB.

⁵ Scherpenisse, J. (2019). *Tucht van de tijd: Over het tijdigen van bestuur en beleid* (Doctoral dissertation). Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

te vertragen, om bijvoorbeeld meer draagvlak te realiseren en soms om te versnellen, om zo bijvoorbeeld het bestaande momentum te benutten om te werken aan een transitie. Een vierde dimensie is het tijdverloop: de manier waarop processen van verandering en besteding verlopen (bijvoorbeeld gelijkmatig, exponentieel stijgend, via spiralen) soms moet het eerst slechter gaan, om verbetering te bereiken. Strategische vraag daarbij is: welke invloed heeft het evalueren eigenlijk op de vervolgdynamiek? Een vijfde dimensie is gelijktijdigheid: wat voor de één een verbetering is, is voor de ander een verslechtering. En wat voor de één net begonnen is, is voor de ander een afrondende fase. Strategische vraag daarbij is: wiens tijdpad is leidend bij het beoordelen (en reflexief: welke gelijktijdige processen zien we daardoor niet scherp meer?). Deze vijf dimensies laten zien dat prestaties van het openbaar bestuur tijdrelatief zijn: het doet ertoe op welk moment en binnen welke termijn beoordeeld wordt. We kunnen niet over prestaties oordelen zonder tijdperspectief – maar dit tijdperspectief is lang niet altijd expliciet gemaakt. Het gaat bij het beoordelen van prestaties niet alleen om wat er gedaan wordt, door wie en hoe, maar ook wanneer. Of zoals het gezegde luidt: een defecte klok heeft slechts tweemaal per dag gelijk.

Sluipende crises: spanningsveld tussen korte en lange termijn

Vanuit deze temporele lens is in het hedendaags openbaar bestuur een centrale spanning zichtbaar tussen de korte en lange termijn. Enerzijds staan er veel opgaven op de agenda waaraan een lange termijn oriëntatie ten grondslag ligt: klimaatverandering, stikstofuitstoot, woningbouw, water en bodem, migratie. Ambtenaren en politici voelen de noodzaak om dit soort thema's te agenderen en de urgentie om tot oplossingen te komen. Zij zien dat een langetermijnbril is vereist voor tal van beleidsopgaven en aanpakken. Dat zien we ook terug in de behoefte aan handvatten op dit terrein, bijvoorbeeld om transities het hoofd te bieden en te versnellen. Anderzijds is er de ervaring van een continue haast en een alomtegenwoordige waan van de dag. De hoeveelheid crises is enorm, bijna elk departement heeft er wel één of meerdere voor de kiezen en ook bovengenoemde langetermijnproblemen worden vaak als

crisis uitgedrukt of komen hoog op de agenda op het moment dat zich een duidelijke crisis manifesteert: denk aan droogte in 2022 voor water en bodem sturend als agenda-item of aan een tekort aan opvanglocaties voor vluchtelingen als onderdeel van het migratievraagstuk. Al die crises nemen ook een enorme tijdsdruk met zich mee. Sterker nog, het lijkt wel alsof als je niet druk bent, dat een teken is van niet belangrijk zijn. Bovendien zijn er naast crises ook dwingende tijdscycli die beleidsprioriteiten sterk bepalen en mogelijkheden om aandacht te besteden aan langetermijnthema's vaak inperken: de vierjarige electorale cyclus, de jaarlijkse budgetcyclus, de 'meerjareninvesteringsprogramma's die weinig ruimte laten voor nieuwe investeringen of voor het aanpassen in scope, versnellen of vertragen van geplande investeringen. Er volgen daaruit veel prikkels die leiden tot een sterke neiging tot kortetermijndenken in politiek, maatschappij en media. Haast en urgentie zijn op zichzelf natuurlijk niet negatief. Sterker nog, het wordt misschien wel toegejuicht door degenen die de overheid bekritisseren voor traagheid en stroperigheid. Tegelijkertijd lijken de acute crises zo alomtegenwoordig, dat ze het zicht op de langere termijn belemmeren. De filosoof Rosa betitelt *versnelling* (op drie vlakken, die elkaar versterken) zelfs als het meest kenmerkende aan dit tijdperk, een dynamiek die vervreemding in de hand werkt, en benadrukt het belang van resonantie om hiermee om te gaan.⁶ Naast versnelling is er sprake van toenemende *turbulentie*, wat betekent dat voor veel maatschappelijke opgaven de voorspelbaarheid afneemt, aanpakken minder goed te plannen zijn, en korte- en langetermijn crises zich in kort tempo afwisselen. Deze turbulentie vraagt veel van de responsiviteit – kunnen inspelen op – en robuustheid – primaire taken kunnen blijven uitvoeren – van het openbaar bestuur om met 'voorspelbare verrassingen' om te gaan. In die dynamiek van versnelling en turbulentie zijn het acute crises die alle aandacht opeisen. Terwijl de ogen daarop gericht zijn, voltrekken zich aan de randen van het netvlies echter ontwikkelingen die op lange termijn nog veel meer impact kunnen hebben, maar niet altijd worden herkend of erkent. Dat kan de groei zijn van nieuwe, veelbelovende ontwikkelingen, maar ook het steeds

⁶ Rosa, H. (2013). *Social acceleration: A new theory of modernity*. Columbia University Press. Rifkin, J. (1987). *Time Wars*. New York: Henry Holt.

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

groter worden van complexe problemen die onvoldoende in beeld zijn en op de agenda staan, maar wel grote bedreigingen vormen voor de samenleving die te maken krijgen met een wisselende politieke en maatschappelijke belangstelling voor het probleem. Boin et al. verwijzen hiernaar als ‘sluipende crises’.⁷ De veranderblindheid voor sluipende fenomenen wordt nog eens versterkt door een mechanisme dat de WRR aanhaalt: *normalcy bias*.⁸ Dit betreft onze neiging om over de toekomst na te denken als verlengde van het heden, in plaats van als breuk ermee. Een ander mechanisme is *future discounting*: het onderwaarderen van kosten/baten op de langere termijn. Dat komt heel concreet aan de orde in de discontovoet bij investeringen, waarbij kosten en baten steeds minder zwaar wegen naarmate je verder in de toekomst komt. Presteren op de korte en lange termijn sluiten elkaar niet uit. Aan de hand van een versimpeld kosten-batenplaatje, komen verschillende verhoudingen in beeld.

	Langetermijnkosten	Langetermijnbaten
Kortetermijnkosten	Een neerwaartse spiraal door het samenspel van het uitstellen van keuzes en een gebrek aan visie.	Het onttrekken van middelen op dit moment, voor langetermijn-sociaal-maatschappelijke baten: ook wel langetermijninvesteringbeslissingen. ⁹
Kortetermijnbaten	Nu scoren met quick wins of quick fixes, ten koste van later (bijvoorbeeld versterking lock-in effecten, verhoging staatsschuld)	Een opwaartse spiraal door het samenspel van baten op de korte en de lange termijn, ook wel small wins waarbij radicale veranderingen en transities door kleine, betekenisvolle stapjes te zetten worden bereikt. ¹⁰

Juist voor het werken aan langetermijnopgaven is aandacht nodig voor tijdsensitief bestuur. Vraagstukken zoals klimaatverandering, het bouwen van woningen en de opvang van vluchtelingen vergen een bredere en intensievere tijdoriëntatie dan alleen de dag van vandaag en morgen. Dat begint al bij de manier waarop we opgaven definiëren. Iets als een ‘langetermijnopgave’ betitelen is niet neutraal, maar een vorm van strategisch tijdigen waarmee bereikt kan worden dat de opgave in een breder tijdverband wordt gezien, voorbij de waan van de dag. Dat leidt ook tot andere keuzes in het beleidsproces. Zo is het vraagstuk van de omgang met water in een dusdanig langetermijnperspectief geplaatst, zowel historisch (denk aan de watersnoodramp die ons nog steeds helder voor ogen staat) als toekomstig (denk aan de beelden waarin delen van Nederland over honderd jaar onder water komen te staan), dat er besloten is voor water een andere institutie op te richten (de Deltacommissaris) en daar ook voor langere tijdsduur middelen aan te verbinden en samenwerkingsvormen voor te organiseren.

Werken aan langetermijnopgaven

Klimaatadaptatie, de energietransitie, verlies aan biodiversiteit, de transitie naar een circulaire economie, houdbare asielopvang, pandemiegereedheid, geopolitieke turbulentie: ze zijn allemaal te zien als langetermijnvraagstukken die zich nú al manifesteren, maar waarvoor geen snelle oplossingen voor handen zijn. Ondertussen stapelen de opgaven voor de inrichting van ruimtelijk Nederland zich op. Hoe gaan we om met de langetermijn- en sluipende crises terwijl het hier en nu de beleidsaandacht en middelen dreigt op te slokken? Hoe werken we met een netwerk van partijen aan langetermijnambities, als in dat netwerk geen gedeelde stip op de horizon staat?

We moeten op zoek naar het vermogen van mensen en organisaties binnen het openbaar bestuur om vooruit te kijken en tijdig te

⁷ Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2), 116–138.

⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad, Raad van State, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022). *Coronascenario's doordacht: Handreiking voor noodzakelijke keuzes*. Den Haag.

⁹ Jacobs, A. M. (2011). *Governing for the long term: Democracy and the politics of investment*. Cambridge University Press.

¹⁰ Termeer, C. J. A. M., & Dewulf, A. (2019). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 298–314. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1497933>

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

handelen om de vraagstukken van de lange termijn het hoofd te bieden. Om dat te kunnen doen, maken we onderscheid in drie niveaus waarop het omgaan met de lange termijn kan worden versterkt: institutioneel, interactioneel en individueel.

Allereerst, institutioneel: om de lange termijn te besturen zijn de huidige democratische instituties mogelijk niet altijd opgewassen tegen de taak. Vanwege organisatie-ritmes zoals budgetcycli en electorale cycli in combinatie met de verantwoording die bestuurders logischerwijs af moeten leggen aan hun huidige burgers, is het niet altijd eenvoudig een langetermijnbril op te zetten. Vanuit de literatuur worden steeds meer suggesties gedaan die kunnen helpen om ook tegemoet te komen aan intergenerationele rechtvaardigheid. Voorbeelden zijn het toekennen van rechten aan de natuur, het instellen van een Ombudsman van de Toekomst, het instellen van een parlementaire commissaris voor toekomstige generaties, het verlagen van de stemgerechtigde leeftijd en het organiseren van burgerberaden.¹¹ Aan voorbeelden geen gebrek, maar het ontbreekt nog vaak aan bewijs van wat werkt voor het borgen van die lange termijn. Neerlands eigen Deltaprogramma is een voorbeeld van een instituut dat de belangen van toekomstige generaties borgt en institutioneel is ingericht op het beperken van de politieke invloed door gelabelde middelen, een andere zittingstermijn van de Deltacommissaris en een afgebakend takenpakket rond watermanagement.¹² Tegelijkertijd gaat het, zo leert de transitietheorie ons, niet alleen om iets nieuws creëren maar ook om het afbouwen en beëindigen van ingesleten patronen en machtsposities.¹³

Ten tweede, interactioneel: hier speelt bijvoorbeeld het samen creëren en bewust met elkaar uitwisselen van toekomstbeelden. Er zijn inmiddels allerlei futuring technieken aanwezig, die helpen om onzekerheden bespreekbaar en zichtbaarder te maken.¹⁴ Uiteraard reiken organisaties zoals het KNMI en PBL ook toekomstscenario's en toekomstverkenningen aan die nuttig zijn bij

het begrijpen van die toekomsten. Tegelijkertijd is het extra nuttig om toekomsten te creëren in een proces waarbij de verschillende stakeholders of actoren van een gebied ook betrokken zijn, om zodoende helderder te maken waar gedeelde waarden en mogelijke botsingen zitten. Het is ook aan te bevelen om niet alleen in mogelijke scenario's, maar ook in gewenste toekomstbeelden te werken. Daarvoor zijn backcasting-vormen geschikt, waarbij een gewenste situatie wordt uitgedacht, inclusief de paden (adaptatie of transformatiepaden) of zaden (bijvoorbeeld seeds van het antropoceen) om daar te komen. Futuring helpt om dichterbij te brengen wat gevreesd, gewenst, waarschijnlijk, verwacht en mogelijk is. Het proces is daarbij minstens zo belangrijk als het product.

Ten derde en tot slot, individueel: om te zorgen dat ambtenaren en bestuurders ook optimaal in staat zijn om de lange termijn mee te wegen, is het belangrijk in hun capaciteiten en competenties te investeren. Het gaat dan om competenties zoals sense making, reflexiviteit en adaptiviteit: het oppikken van signalen, het kritisch evalueren van deze signalen en het durven aanpassen van een reeds gekozen strategie. Een manier om dat te doen, is het benoemen van organisatiescouts in de organisatie: ambtenaren die er een expliciete rol bij krijgen om de toekomst in huis in te brengen door op kwartaalbasis te rapporteren aan managementteams en/of portefeuillehouders. Zij zijn actief in verschillende netwerken om ontwikkelingen te volgen en lezen bijvoorbeeld de rapporten van WRR, PBL of een IPCC. Zij brengen deze kennis vervolgens onder in huis en geven aan waar de bestaande structuren lijken te botsen met deze kennis. Hoewel de neiging bij dit soort activiteiten vaak is de toekomst te willen voorspellen om *niet* verrast te worden, geldt in een wereld van turbulentie en discontinuïteit eerder het omgekeerde uitgangspunt: het verkennen en bespreekbaar maken van mogelijke, gewenste en onwaarschijnlijke toekomsten gaat juist om vaker *verrast* willen

¹¹ Zie voor een overzicht: González-Ricoy, I., & Gosseries, A. (2016). Institutions for future generations. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198746959.001.0001>

¹² Pot, W. D., de Vaan, K., & Dewulf, A. (2022). Institutions for long-term problems: the influence of the Dutch Delta Programme on forward-looking climate adaptation responses at the local level. *Journal of Environmental Planning and Management*, 1-21. <https://doi.org/10.1080/09640568.2022.2153331>

¹³ Loorbach, D.A. (2007). *Transition Management New mode of governance for sustainable development* (Doctoral dissertation).

¹⁴ Zie voor een overzicht: Van den Ende, M., Wardekker, A., Mees, H., Hegger, D., & Vervoort, J. (2021). Towards a climate-resilient future together A toolbox with participatory foresight methods, tools and examples from climate and food governance. <https://www.uu.nl/sites/default/files/Foresight%20methods%20toolbox.pdf>

Inleiding

1. **Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud**
2. **Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid**
3. **De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.**
4. **Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk**
5. **Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving**
6. **Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur**
7. **Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken**
8. **Over de auteurs**

worden, omdat we hiermee beter in staat zijn ermee om te gaan als ze zich voordoen.

Bovenstaande indeling in drie i's is bedoeld als tegenwicht tegen die andere i: incidentalisme. En daarmee komen we bij onze hoofdboodschap. Het werken aan lange termijn vraagstukken vraagt om verbeeldingskracht (het oprekken van mentale modellen), om het omarmen in plaats van het vermijden van onzekerheid en discontinuïteit als uitgangspunt van sturen en organiseren, en het organiseren van een lange adem en resonantie in een wereld van haast en versnelling. Daarvoor moeten we de toekomst zowel in de *lengte* (de verte van de horizon) als in de *breedte* (de meervoudigheid van de toekomst) als in de *diepte* (de rijkheid van de verbeelding en het voorstellingsvermogen) blijven oprekken: niet om die toekomst te realiseren, maar vanwege de werking die het heeft in het heden – dat is immers de enige tijd waarin we kunnen handelen.

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

8.

Over de auteurs

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs

Over de auteurs

**Albert Jan Kruiter**

Dr. Albert Jan Kruiter is actieonderzoeker bij het Instituut voor Publieke Waarden. Het instituut specialiseert zich in actieonderzoek naar publieke innovaties vanuit burgerperspectief. Hij promoveerde in 2010 op de relatie tussen bureaucratietheorie en democratietheorie. In zijn dagelijkse werk voert hij actieonderzoek uit met bewoners met veel problemen, maatschappelijke initiatieven, woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars, zorgaanbieders, gemeenten, ministeries en filantropen.

**Lisanne de Blok**

Lisanne de Blok is universitair docent politicologie in het departement Organisatie- en Bestuurswetenschap van de Universiteit Utrecht. Haar onderzoek richt zich op de ervaren legitimiteit van politieke instituties en de prestaties van de verschillende overheden. Ze is codirecteur van het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 en was ook projectleider van Gefundeerd Politiek Vertrouwen, een actueel onderzoek naar de relatie tussen politiek vertrouwen en overheidsprestaties. Ze is daarnaast ook managing director van de Netherlands Institute of Governance (NIG).

**Suzanne Potjer**

Suzanne Potjer MSc is bestuurskundige en overheidsvernieuwer. Ze werkt in opdracht van Agenda Stad van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als Chief Exploration Officer (CXO): een rol die zich richt op het verkennen van inspirerende vernieuwingen in het openbaar bestuur en op het scheppen van nieuwe verbindingen tussen *agents of change* binnen en buiten de overheid. Zie ook www.chiefexplorationofficer.nl.

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs



Martijn Groenleer

Prof.dr. Martijn Groenleer is hoogleraar bestuurskunde aan Tilburg University. Hij is tevens directeur van het Tilburg Center for Regional Law and Governance (TiREG). In de loop der jaren heeft hij een brede expertise ontwikkeld op het gebied van overheidsregulering en multi-level governance. Martijn's huidige onderzoek richt zich, onder andere, op nieuwe vormen van stedelijk en regionaal bestuur en variatie in de effectiviteit en legitimiteit daarvan tussen en binnen regio's en op uiteenlopende gebieden, zoals ondermijnende criminaliteit, de energietransitie en brede welvaart..



Theo Schuyt

Prof.dr. Theo Schuyt is hoogleraar filantropische studies aan de Vrije Universiteit Amsterdam en wetenschappelijk directeur van de VU School of Governance. In 1995 startte hij het VU-onderzoek "Geven in Nederland", een tweejaarlijks macro-economisch onderzoek naar het geven van geld, tijd, expertise en, recentelijk ook bloed. Dit onderzoek brengt cijfers, achtergronden en trends van maatschappelijk betrokkenheid van burgers, fondsen, bedrijven en goede doelen loterijen in kaart. Van 2008 – 2018 heeft hij met zijn team voor het EC Department Research and Innovation onderzoeken verricht naar de filantropische bijdragen aan universiteiten en de Europese Kenniseconomie. Hij was van 2008 – 2021 president van het European Research Network on Philanthropy (ERNOP). Van 2014 – 2018 was hij daarnaast bijzonder hoogleraar "Filantropie en Innovatie" aan de Universiteit Maastricht. In 2017- 2018 was hij voorzitter van de EC – DG R&I Expert group "Foundations, Venture Philanthropy and Social Investments".



Kutsal Yeşilkağit

Prof.dr. Kutsal Yeşilkağit is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. In zijn onderzoek en onderwijs houdt hij zich bezig met politiek-bestuurlijke verhoudingen. Momenteel is hij betrokken bij het onderzoeksprogramma [Governing Polarized Societies](#) waarin politiek en bestuur in de polariserende samenleving centraal staat. Het onderzoek ontvangt subsidie van de EU (Horizon2020) en NWO (Open Competitie).

Inleiding

1. Hoe gemeenten en Rijk samen slagvaardiger kunnen worden. Een pleidooi voor ernstige eenvoud
2. Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid
3. De octopus en de zwerm. Over het mobiliseren van veranderkracht in het openbaar bestuur en de brede samenleving.
4. Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk
5. Extra aandacht van het openbaar bestuur voor signalen en initiatieven uit de samenleving
6. Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur
7. Tijd en beleid: over incidentalisme en het werken aan langetermijnvraagstukken
8. Over de auteurs



Jorren Scherpenisse

Dr. Jorren Scherpenisse is co-decaan en onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij richt zich in zijn onderzoek op politiek-bestuurlijke vraagstukken, met bijzondere interesse in de thema's: tijd, gedrag, netwerken, sturing en verantwoording. Hij promoveerde in 2019 aan de Universiteit Utrecht op zijn proefschrift 'Tucht van de tijd: over het tijdigen van bestuur en beleid'. Hij geeft regelmatig onderwijs en lezingen, is decaan van de MPA-opleiding en het Promotieprogramma van de NSOB en is redactielid van het Tijdschrift voor Begeleidingskunde.



Wieke Pot

Dr. Wieke Pot is universitair docent bij de leerstoelgroep Bestuurskunde van Wageningen University. Daarnaast is Wieke gastdocent bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Ze is als bestuurskundige gespecialiseerd in lange termijn governance op het gebied van waterbeheer en klimaatverandering. Voor haar academische carrière werkte Wieke zes jaar in het bedrijfsleven en vervulde ze projectmanagement-, consultancy- en (interim)management-functies bij diverse organisaties in de publieke en private sector (o.a. vanuit Boer & Croon). Met haar werk wil Wieke het begrip vergroten van wat overheden in staat stelt om toekomstgerichte en intergenerationele beslissingen te nemen die bijdragen aan duurzame en veerkrachtige samenlevingen.

