

Rien in reflectief perspectief

Opstellen
bij het afscheid van Rien Fraanje
als secretaris-directeur
van de ROB





Bundel met bijdragen ter gelegenheid van
het afscheid van Rien Fraanje als secretaris-directeur
van de Raad voor het Openbaar Bestuur
2017-2022

Rien in reflectief perspectief

Opstellen bij het afscheid van Rien Fraanje
als secretaris-directeur van de ROB

Raad voor het Openbaar Bestuur
Den Haag, januari 2023

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR

BESTUUR (ROB) is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, *Staatsblad*, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafel-gesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
070 426 7540
info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Voorwoord

Tallose malen heeft Rien – in overleg met de voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) – een voorwoord geschreven. Nu is het aan ons om een voorwoord te schrijven bij deze bundel ter gelegenheid van het afscheid van Rien als secretaris-directeur van de ROB. Wij doen dat met veel plezier. Net zo zeer als al die personen die wij benaderden met het verzoek om een korte inhoudelijke bijdrage te schrijven. Het is tekenend dat ondanks de korte periode die wij de auteurs gunden en de drukke tijd aan het einde van het jaar om een bijdrage te leveren velen gehoor hebben gegeven aan die oproep. Dank daarvoor. Dat zegt iets over de goodwill die Rien de afgelopen periode heeft opgebouwd. Naast alle auteurs is onze dank ook verschuldigd aan Pieter de Jong voor zijn redactionele werk.

In deze bundel treft u bijdragen aan van tal van personen uit het professionele netwerk van Rien. De bijdragen zijn zeer uitlopend van aard en onderwerp. De thema's zijn echter allemaal te herleiden tot zaken waar Rien zich in de twee periodes dat hij in dienst was van de ROB aan heeft gewijd. Het eerste advies dat Rien – destijds nog als stafmedewerker – voor zijn rekening nam was *Vertrouwen in democratie* (2010) en hij sloot af met het signalement *Gezag herwinnen* (2022). In de tussentijd heeft hij zich echter beziggehouden met zeer uiteenlopende onderwerpen zoals het functioneren van de democratische rechtsstaat, de rol van regio's, de interbestuurlijke verhoudingen, de relatie tussen kennis en overheidsbeleid, de ondersteuning van volksvertegenwoordigers et cetera. Hij maakte daarbij veel gebruik van zijn uitgebreide netwerk, in 'Den Haag' en zeker ook daar buiten. Dit komt allemaal terug in de verschillende bijdragen maar gelet op zijn nieuwe functie als de nieuwe algemeen directeur van

het Interprovinciaal Overleg (IPO) komen natuurlijk ook onvermijdelijk de rol en de betekenis van het middenbestuur aan de orde. Getuige de verschillende bijdragen is duidelijk dat in die nieuwe rol veel van hem wordt verwacht. Net zo zeer als wij dat ruim vijf jaar geleden deden bij zijn aanstelling als secretaris-directeur van de ROB. Wij kunnen nu niet anders constateren dan dat Rien die verwachtingen heeft waargemaakt: bekwaam, betrokken en betrouwbaar. Het is daarom dat wij de volle overtuiging hebben dat hij deze verwachtingen ook in zijn nieuwe functie zal waarmaken.

Rien blijft behouden voor het openbaar bestuur en velen van ons zullen hem dan ook blijven tegenkomen. Dat was de reden dat hij zijn afscheid niet al te nadrukkelijk wilde markeren. Deze bundel kwam er dus niet omdat Rien het wilde maar omdat wij vanuit de Raad het passend vonden hem nog iets mee te geven vanuit het professionele netwerk als aandenken maar ook ter inspiratie in zijn nieuwe functie. U als lezer mag daar ook kennis van nemen en zo samen met Rien deze inzichten delen. Wij wensen Rien en u veel leesplezier.



Han Polman
*Voorzitter Raad voor
het Openbaar Bestuur*



Gerber van Nijendaal
Plv. Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord	5
Rien: grensganger pur sang – <i>Jacques Wallage</i>	9
Een reflectie over de bijdrage van Rien (maar niet over de inhoud) – <i>Hanneke Möhring</i>	11
Geloof in de democratische rechtsstaat – <i>Frank van Ommeren</i>	13
Het belang van tijdig en degelijk adviseren – <i>Marja Horstman</i>	17
De drie-eenheden van de ROB – <i>Katrien Termeer</i>	21
Monique in democratisch wonderland – <i>Monique Leyenaar</i>	25
Versterking van onze democratie als opdracht – <i>Daan Roovers</i>	29
Goede ondersteuning, sterke democratie 2.0 – <i>Huri Sahin</i>	33
‘V’: Vijf raakvlakken tussen de ROB en de Kiesraad – <i>Pamela Young</i>	35
Aan verbinder Rien – <i>Martiene Branderhorst</i>	39
Maatschappelijke democratie en het smalle pad naar succes – <i>Frank Hendriks</i>	41
De ware verbinding – <i>Mirjam van Leeuwen</i>	45
Gematigdheid als deugd – <i>Sarah de Lange</i>	49
Brief aan Rien – <i>Angelique Berg</i>	51
Ruim baan voor het vak van ambtenaar – <i>Maarten Schurink</i>	53

Verbeeld bestuur – <i>Boudewijn Steur</i>	57
Van lucht happen naar ademen – <i>Han Polman</i>	61
Kroniek van een aangekondigde benoeming – <i>Peter Wilms</i>	67
Naar een opwaardering van de provincies – <i>Maarten Allers</i>	69
Over Rien en de herwaardering van provincies – <i>Eddy van Hijum</i>	73
Nieuwe tijden voor provincies – <i>Kees Jan de Vet</i>	77
Emancipatie van het middenbestuur – <i>Chris Kalden</i>	81
Provincies: nieuw bestuurlijk panacee voor verwaarloosde ruimtelijke opgave? – <i>Peter Verheij</i>	85
Twaalf kikkers in de leefomgeving: comply and explain – <i>Ron Hillebrand</i>	89
Natuur, dieren en bestuur: op een weerzien met Rien – <i>Marc Schakenraad</i>	93
Nieuwe vormen van samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten – <i>Leonard Geluk</i>	97
Tot slot: Ode aan Rien Fraanje – <i>Remco Nehmelman</i>	103
Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	107

Rien: grensganger pur sang

Jacques Wallage¹

In Rien Fraanje herken ik de grensganger. Grensganger, tussen wetenschap en politiek, tussen waarnemer en deelnemer. Het is de hartstocht voor kennis en de verbondenheid met de echte wereld. Het is alsof hij Max Webers dubbelessay, *Politiek als beroep* en *Wetenschap als beroep* beide zo mooi vond dat hij er niet uit wist (en weet?) te kiezen. Zo ontstaat wat het SCP ooit ‘seriële monogamie’ noemde. Wel altijd met één, maar na verloop van tijd wel alleen met een ander. Toen Wim Kok me ooit vroeg wat die term precies betekende en ik, waarheidsgetrouw, een toelichting gaf was zijn reactie: ‘Ja, zo kan ik het ook’.

Toch heeft Rien zich, al die jaren dat we intensief samenwerkten, nooit aan branchevervaging bezondigd. Daarvoor is zijn respect voor de feiten te groot. Ik was blij dat we hem na weer zo’n fase dicht bij de politiek terug konden krijgen als secretaris van de ROB, adviseur van kabinet en Kamer. En daar hebben we, wat ooit begon met *Vertrouwen op democratie*, in februari 2010, van een aantal vervolgen kunnen voorzien, waarop Rien steeds zijn stempel wist te drukken.

Ik vond bij het ordenen van mijn archief enkele mailwisselingen tussen ons beiden terug. Het was een volstrekt open dialoog tussen grensgangers. Veel dank ben ik verschuldigd voor de momenten waarop mijn geharnaste standpunten behoedzaam werden bijgeschaafd tot een positie, die wel respect maar geen ongecontroleerde boosheid opleverde. Dat tactisch vernuft zal Rien nog kunnen gebruiken in zijn nieuwe functie. De ROB heeft zich, zeker onder mijn voor-

¹ Jacques Wallage was van 2009 tot 2017 voorzitter van de ROB.

ganger Jos van Kemenade, niet onbetuigd gelaten in het debat over het middenbestuur. Zelf ben ik misschien te zeer een lokale bestuurder geweest die vooral de botsing tussen het grootstedelijke en het provinciale centraal stelde. Dat bracht me ooit tot de wat boosaardige uitspraak: 'De provincie is een vorm op zoek naar een inhoud.' Maar Rien kent als geen ander ook de grote stad én Den Haag én de noodzaak tot een heldere, afgebakende taaktoedeling te komen. Daarom begrijp ik de uitdaging van de nieuwe functie goed. Het hoofdaccent verschuift van de wetenschappelijke verkenning naar de zorgvuldige vormgeving van concreet beleid. Daarbij komen beide essays van Max Weber te pas. Maar misschien vooral (sorry Rien) Karl Marx: 'De filosofen hebben de wereld steeds verschillend geïnterpreteerd, het komt er op aan haar te veranderen.'

Een reflectie over de bijdrage van Rien (maar niet over de inhoud)

Hanneke Möhring²

Het verzoek was om ‘een inhoudelijke reflectie te schrijven over een van de thema’s waar Rien zich hard voor heeft gemaakt in zijn tijd bij de ROB’, bijvoorbeeld de (lokale) democratie, het middenbestuur of iets anders in die richting.

Maar dat ga ik niet doen. Want Riens bijdrage gaat veel verder dan het inhoudelijke en dat maakt hem juist zo bijzonder. Ik ken Rien nu bijna twintig jaar en heb hem mee mogen maken in verschillende functies, vanaf zijn adviseurschap bij Berenschot via zijn rol voor het wetenschappelijke instituut van het CDA en in zijn werk voor de ROB. En ja, natuurlijk ging het in elk van die functies over de inhoud, over het versterken van het functioneren van het openbaar bestuur in Nederland. Maar minstens zo belangrijk is de manier waarop Rien dat heeft gedaan. Vanuit een intrinsieke motivatie om de dingen beter te maken, met een gedegen analyse en een scherpe pen, een uitzonderlijk vermogen om precies de goede vragen te formuleren en te (durven) stellen, vasthoudend, betrouwbaar, positief denkend en – niet onbelangrijk! – met gevoel voor humor.

Die persoonlijke karaktertrekken en stijl lijken soms wellicht ondergeschikt aan de inhoud, maar dat zijn ze niet. Ik durf de stelling wel aan dat als we in het openbaar bestuur meer aandacht zouden hebben voor deze dingen die in het functioneren van Rien zo vanzelfsprekend zijn, het de kwaliteit van dat bestuur zeker ten goede zou komen. En daarmee is dit toch een soort inhoudelijke reflectie

2 Hanneke Möhring was van 2006 tot 2016 lid van de ROB. Zij werkt als adviseur, interimmanager en toezichthouder in de (semi-)publieke sector.

geworden. Fijn dat Rien zich met al zijn kwaliteiten en zijn inhoudelijke bagage in blijft zetten voor de publieke sector!

Geloof in de democratische rechtsstaat

Frank van Ommeren³

Rien Fraanje is een man van de inhoud. Dat blijkt lang niet alleen uit zijn inbreng in de ROB. Rien werkt naast een drukke en veeleisende baan aan een proefschrift, en dat is iets waarvoor ik als wetenschapper altijd veel waardering heb. Rien heeft echter veel meer in huis dan louter inhoudelijke kennis en belangstelling: hij kan organiseren en leidinggeven, hij beschikt over een fraaie journalistieke pen en is heel prettig en zorgvuldig in de omgang. Het is bovendien een man met geloof en passie in wat hij doet. Kortom, een man om zeer te gaan missen!

Deugden en een rechtsstatelijke cultuur

Een essay van de hand van Rien, waarover ik erg enthousiast ben, is verschenen in een bundel uit 2021 van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, die *Geloof in de democratische rechtsstaat* heet. (Een titel die zo goed bij Rien past, dat hij ook boven dit stukje mag prijken.) In dat essay ontvouwt hij enkele gedachten van de invloedrijke Amerikaanse hoogleraar rechtsfilosofie en ethiek, Martha Nussbaum. Hij brengt haar gedachten niet zomaar voor het voetlicht, maar met een bijzondere reden, die mede is gelegen in een rapport dat de ROB heeft uitgebracht *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*.

In dat rapport betoogt de ROB dat in Nederland de rechtsstaat weliswaar niet acuut wordt bedreigd, maar dat er door onhandigheid, onwetendheid en onverschilligheid (terzijde: drie keer 'o', typisch

³ Frank van Ommeren is sinds 2017 lid van de ROB. In het dagelijks leven is hij hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

een vondst van de talige Rien!) op wezenlijke onderdelen een rechtsstatelijk tekort is ontstaan. De ROB betoogt dat de rechtsstaat niet alleen uit formele structuren bestaat, maar ook essentiële culturele elementen bevat. Teneinde iets aan die tekorten te kunnen doen, doet de ROB voorstellen om onze rechtsstatelijke cultuur te versterken.

In zijn essay onderzoekt Rien wat een rechtsstatelijke cultuur kan creëren. Dat is een zeer wezenlijke vraag. Rien heeft aldus aan dat rapport echt iets toe te voegen. En daarvoor gaat hij te rade bij Nussbaum. Kern van Riens betoog is dat voor een rechtsstatelijke cultuur menselijke deugden onontbeerlijk zijn. Van het recht en van de rechtsstaat voert Rien ons dus naar de deugdenleer van de filosofie. In het bijzonder de deugd van empathie, van inlevingsvermogen, acht hij essentieel. Wij moeten meer leren nieuwsgierig te zijn, ons in te leven in andere mensen met andere gebruiken, geloven en gewoonten, en vragen stellen om die nieuwsgierigheid en dat inlevingsvermogen aan te wakkeren. Menselijke empathie, zo betoogt Rien met Nussbaum in de hand, ligt aan de basis van een rechtsstatelijke cultuur.

Het internaliseren van rechtsstatelijke waarden gaat bepaald niet vanzelf. Dat moeten worden aangeleerd, en dat vergt een langdurig proces, dat langzaam moet inslijten. In de woorden van Rien: ‘De rechtsstaat vereist investeren, leren en voortdurende oefening’, en dat is dan ook de titel van zijn essay, waarvan ik de bundel waarin het is verschenen reeds noemde.

Ik heb van Riens heldere gedachtegang dankbaar gebruikgemaakt voor een voordracht over rechtsstatelijke cultuur, die ik onlangs heb gehouden voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving.⁴ Rien is dus een ware bron van inspiratie!

4 De bewerking van die voordracht is verschenen in het *Nederlands Juristenblad* 2022/2697.

De burgerschapsopdracht en de geesteswetenschappen

Juristen zijn over het algemeen praktisch ingestelde mensen. Hoog over is mooi, maar het moet uiteindelijk wel ergens over gaan. Het is juist de integratie van de abstractie met het concrete die het recht in mijn ogen tot zo'n boeiend vak maakt. In mijn voordracht besteed ik niet alleen aandacht aan alledaagse menselijke deugden, maar geef ik ook enige praktische wenken voor het versterken van de rechtsstatelijke cultuur. Op één van die praktische wenken wil ik hier nog even ingaan, omdat Riens essay ook daarvoor zeer van belang is.

Sinds iets meer dan een jaar is in de onderwijswetgeving de zogeheten burgerschapsopdracht aangescherpt. De wet schrijft voor dat in het burgerschapsonderwijs de basiswaarden van 'de democratische rechtsstaat' centraal staan en dat 'de schoolcultuur' in overeenstemming is met die waarden. In de onderwijswereld roept deze wetgeving veel vragen op. De zorg is met name dat deze wettelijke bepalingen maar moeilijk te handhaven zijn. Begin 2023 zal er aan mijn universiteit, de VU, een symposium over dit onderwerp plaatsvinden. Ik weet nu al ongeveer wat ik daar zal gaan zeggen, want met Riens essay in de hand is daarop in elk geval een begin van een antwoord te geven.

Men zou op het eerste gezicht tegen Nussbaum in kunnen brengen dat deugden heel moeilijk aan te leren zijn. Uit veel onderzoek blijkt immers dat ons karakter al in onze jeugd wordt gevormd en daarna weinig ontvankelijk voor verandering is. Ook hier biedt Rien ons evenwel een zeer aansprekende (uit)weg.

Nussbaum wijst op het grote belang van de geesteswetenschappen en de kunsten. Daarmee roeit zij tegen de tijdsgeest in. Vaak wordt gedacht dat de geesteswetenschappen – die zich richten op cultuur, godsdienst, geschiedenis, filosofie, talen en literatuur – minder nuttig zijn, omdat zij niet direct tot kennistoename van de fysieke of sociale leefomgeving zouden leiden noch tot welvaartstoename of winst-

maximalisatie. Rien beklemtoont met Nussbaum echter nu juist het grote belang ervan. We zijn vergeten dat onderwijs niet alleen het instrument is om mensen voor te bereiden op de arbeidsmarkt, maar vooral de manier om mensen tot democratische en rechtsstatelijke burgers te vormen. Het zijn de geesteswetenschappen die leerlingen moeten leren zich in een ander te verplaatsen. Nussbaum betoogt dat het vooral de kunsten zijn die het empathisch vermogen kunnen vergroten en culturele blinde vlekken kunnen blootleggen. Daarom moeten jonge mensen worden onderwezen in literatuur, muziek, schilderijen, prenten, beeldhouwwerken en dans.

Zoals iedere schrijver laat Rien met zijn mooie essay ook iets van zichzelf zien. Rien heeft veel belangstelling voor kunst, cultuur en religie. Hij is voorzitter van de raad van toezicht van het Cultuurhuis Garensponnerij te Gouda. Het is de combinatie van deze dingen die Rien Fraanje maakt tot de man die hij is. Dankjewel, Rien!

Het belang van tijdig en degelijk adviseren

Marja Horstman⁵

Tijdigheid en degelijkheid zijn twee belangrijke eigenschappen van een goed advies. Een doortimmerd advies dat te laat komt is mosterd na de maaltijd, terwijl een advies dat weliswaar op tijd verschijnt maar de plank mist, evengoed onbruikbaar is. Het is daarom voor zowel de Raad van State als de Raad voor het Openbaar Bestuur van belang om steeds af te wegen welke inhoudelijke boodschap wanneer voor het voetlicht te brengen.

Wanneer we het hebben over Rien Fraanje en de Raad voor het Openbaar Bestuur, zijn er natuurlijk een boel thema's die het bespreken waard zijn. Thema's die vaak ook het werk van de Raad van State aangaan. Te denken valt bijvoorbeeld aan de interbestuurlijke verhoudingen, de verhouding tussen kennis, informatie en overheidsbeleid, of het thema van het Rijk als middenbestuur. Stuk voor stuk relevante onderwerpen, waarin zowel de ROB als instituut als Rien Fraanje als persoon als deskundige kunnen worden beschouwd.

De laatste jaren zijn er op deze gebieden vele boeiende en belangrijke publicaties van Rien en de ROB verschenen. Toch zijn het zeker niet alleen de recente bijdragen van Rien die vandaag nog relevant zijn.

Neem bijvoorbeeld de volgende passage:

'De nieuw samengestelde Raad voor het Openbaar Bestuur vangt zijn werkzaamheden aan met een advies op eigen initiatief over het vertrouwen dat burgers hebben in hun bestuur. De Raad is bezorgd dat dit vertrouwen geleidelijk steeds verder erodeert met negatieve gevolgen voor het functioneren van de representatieve democratie, met name de legitimiteit ervan, en voor

⁵ Marja Horstman is secretaris van de Raad van State.

*de bestuurbaarheid van ons land. Dit is eens te meer een urgent probleem op een moment dat dit of een volgend kabinet waarschijnlijk ingrijpende maatregelen zal moeten nemen, met consequenties voor grote groepen burgers.*⁶

In dit advies uit februari 2010 buitelen de parallellen met de huidige tijd over elkaar heen. Ik raad eenieder dan ook aan om de publicatie te (her)lezen, omdat met de vooruitziende blik van toen verschillende aanbevelingen werden gedaan die aan relevantie weinig hebben ingeboet.

Het advies uit 2010 rijmt bovendien goed met wat de Raad van State in 2021 schreef over de vertrouwensrelatie tussen burgers en overheden. Namelijk dat de relatie van wederzijds vertrouwen tussen overheden en burgers cruciaal is voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat. Rafelt dat vertrouwen, dan rafelt ook de rechtsstaat. Daarom is het van groot belang dat dat vertrouwen wordt onderhouden en wordt versterkt. Overheden kunnen dit doen door slagvaardig te werk te gaan en te leveren wat zij op zich hebben genomen. Een responsieve overheid is hiervoor van het grootste belang. Dat betekent dat de overheid een open houding moet hebben, maar ook deskundig en aanspreekbaar is. Ook en juist op de fouten die worden gemaakt.⁷

Maar niet alleen het wederzijdse vertrouwen tussen overheden en burgers wordt door de ROB beschreven, ook andere thema's die op het moment weer buitengewoon relevant zijn, worden met een scherpe pen aan het papier toevertrouwd. Van burgerparticipatie tot de ondersteuning van Kamerleden, van het belang van de EU tot de interne structuur van politieke partijen.

6 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Vertrouwen op democratie*, 2010.

7 Raad van State, *Het onderhouden van vertrouwen, een beschouwing*. Jaarverslag 2020, 2021.

Kortom, het advies uit 2010 was niet alleen tijdig en degelijk, maar ook buitengewoon tijdloos.

Beste Rien, ik wens je succes en plezier toe in je nieuwe functie als algemeen directeur van het Interprovinciaal Overleg.

De drie-eenheden van de ROB

Katrien Termeer⁸

Als secretaris-directeur was Rien Fraanje betrokken bij alle adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Zijn betrokkenheid beperkte zich zeker niet alleen tot de procedurele kant. Hij dacht inhoudelijk mee met alle adviezen en was erg goed in het aanscherpen van de hoofdlijnen. Het schrijven van een advies is vaak een complex inhoudelijk zoekproces. Daarbij passeren vele conceptteksten de revue, is er altijd een overschot aan materiaal dat ook interessant kan zijn, en zullen raadsleden niet schromen om een bijna definitief concept te verrijken met hun vele creatieve ideeën. Rien was dan vaak in staat een advies samen te vatten in een aantal woorden, of om anderen daartoe uit te dagen. Zo herinner ik me een discussie over het advies *Een sterkere rechtsstaat* waarbij Rien de drie O's benoemde: Onwetendheid, Onhandigheid en Onverschilligheid. Dat waren drie redenen voor het verwaarlozen van de rechtsstaat.

Terugkijkend op de ROB-adviezen van de afgelopen jaren, komt het getal drie wel opvallend vaak terug. Veel adviezen bevatten drie kernconcepten die dan ook nog allemaal met dezelfde letter beginnen. Denk aan de drie R's in het advies over het evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen: Rust, Reinheid en Regelmaat. In het advies *Zoeken naar waarheid* staan drie digitale beproevingen centraal: Desintegratie, Desinformatie en Despotisme, de 3 D's. Of wat te denken van de drie B's in het recente signalement *Gezag herwinnen*, te weten Bekwaamheid, Betrouwbaarheid en Betrokkenheid.

8 Katrien Termeer is sinds 2018 lid van de ROB. Zij is hoogleraar Bestuurskunde aan de Wageningen Universiteit.

In al deze adviezen gaat het niet om zomaar drie concepten, waaruit willekeurig gewinkeld kan worden. De samenhang tussen de drie concepten roept de associatie op met een *triquetra* of drie-eenheid. Dat is een oud symbool van drie in elkaar grijpende cirkels. We kennen het door de Heilige Drie-Eenheid uit het christelijk geloof, maar het symbool komt ook voor in andere godsdiensten en culturen. Het schijnt een van oorsprong Keltisch symbool te zijn, dat staat voor drie elementen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn zoals bijvoorbeeld land, lucht en zee; aarde, water en vuur of maagd, moeder, vrouw.

De drie kernconcepten in de vele ROB-adviezen beginnen niet alleen met dezelfde letter, maar zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Laat ik het recente ROB-signalement *Gezag herwinnen* als voorbeeld nemen. Geïnspireerd door het proefschrift van Sabine van Zuydam introduceerden we de drie B's: Bekwaamheid, Betrouwbaarheid en Betrokkenheid. Dit zijn drie randvoorwaarden om als overheid gezagwaardig te zijn. Bekwaamheid betekent dat de overheid in de ogen van burgers verstand van zaken heeft, iets voorstelt en regelmatig successen boekt. Betrouwbaarheid ontstaat wanneer burgers het gevoel hebben dat de overheid, in de context van allerlei ingewikkeldheden en onzekerheden, uiteindelijk het goede met hen voor heeft en doet wat zij belooft. Er is sprake van betrokkenheid wanneer burgers ervaren dat de overheid bereikbaar is en gevoel heeft voor hun leefwereld. Deze randvoorwaarden zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Voor een effectief en legitiem bestuur, is het niet voldoende om bekwaam te zijn zonder betrouwbaarheid of betrokkenheid. Omgekeerd zal een super betrokken, maar onbekwame overheid, niet effectief zijn en uiteindelijk dus ook niet betrouwbaar. Ook beïnvloeden deze drie B's elkaar. Op het moment dat een overheid niet betrouwbaar wordt gevonden komt ook haar bekwaamheid onder druk te staan. Tekenend hiervoor is het zinnetje in het rapport *Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief* van bemiddelaar Johan Remkes (5 oktober 2022, p. 7):

*‘Heel veel inhoudelijk goede voorstellen voor een betere aanpak lagen boven-
dien al op de plank, maar konden in de verharde verhoudingen niet meer
voldoende op waarde geschat worden.’*

Ook is het bijna onmogelijk om zonder betrokkenheid, bekwaam te zijn omdat een overheid dan kennis ontbeert over de leefwereld en emoties van burgers. Dit betekent dat een overheid die haar gezag wil herwinnen, moet investeren in alle B's en niet kan gaan voor het prioriteren van bekwaamheid of betrouwbaarheid of betrokkenheid. Het is namelijk een drie-eenheid.

Rien, ik wens je veel succes toe bij het IPO en dank voor je Ruimte, Richting en Resultaatgerichtheid, de drie R's van Rien.

Monique in democratisch wonderland

Monique Leyenaar⁹

Het is zo anders om als niet meer werkende het openbaar bestuur en de democratische instituties te beschouwen en te beoordelen. Werkzaam aan de universiteit, actief in adviesorganen zoals de Kiesraad en de Raad voor het Openbaar Bestuur zorgt voor een dagelijkse betrokkenheid bij de lokale en Haagse spelers op het politieke veld. Het betekent heel veel lezen van en discussiëren over wetenschappelijke onderzoeken, adviesrapporten en krantenartikelen over bijvoorbeeld burgerschap, vernieuwing van democratische instituties zoals politieke partijen en kiesstelsels en bestuurlijke verhoudingen. Het leidt ook tot activisme: niet alleen al deze kennis omzetten in adviesrapporten, maar ook een grote inzet tonen om de geadviseerden aan te zetten tot daden. Natuurlijk is het een keuze, maar het niet meer werkzaam zijn en dus de beschikking hebben over veel vrije tijd die helemaal zelf kan worden ingevuld, resulteert al snel tot minder politieke betrokkenheid en daadkracht. Literatuur wint het van de wetenschappelijke verhandelingen, veel tijd doorbrengen in natuurgebieden en in het buitenland leidt al snel tot afstand tot politiek en openbaar bestuur. Discussies blijven natuurlijk, maar dan met vrienden en niet met bestuurders. Ook de opgeheven wijsvinger is vervangen door een zekere berusting en overtuiging dat volgende generaties die noodzakelijke democratische vernieuwingen moeten optuigen.

9 Monique Leyenaar was van 2009 tot 2017 lid van de ROB.

Wat wel past in dat andere niet-werkzame leven is het *fantaseren* over een *democratisch wonderland*.¹⁰

Democratisch wonderland

In vrijwel alle 200 gemeenten die *democratisch wonderland* telt, nemen burgers zélf initiatieven om gewenste publieke voorzieningen gerealiseerd te krijgen, waarbij zij door gemeenteambtenaren ondersteund en gefaciliteerd worden. De *Wet Versterking Participatie op Decentraal Niveau* die in 2023 door de Tweede Kamer is aangenomen (unaniem!) met daarin het ‘uitdaagrecht’, zorgt ervoor dat dit proces in alle gemeenten soepel verloopt. Ook de politieke besluitvorming is inspirerender dan ooit nu zoveel inwoners van verschillende pluimage – vrouwen en mannen; jong en oud; allochtoon en autochtoon; hoog- en laagopgeleid – meedoen in de talrijke burgeradviescommissies, burgerjury’s en burgerbegrotingscommissies. Niet langer maakt een kleine groep partijpolitieke bestuurders de dienst uit, maar *alle* burgers. Dat het systeem van politieke partijen met gekozen en benoemde bestuurders schuurde, was al lang duidelijk. De representatieve partijdemocratie, met éénmaal in de vier jaar verkiezingen als moment van oordeel en participatie, voldeed niet meer aan de eisen van burgers om vaker en meer betrokken mee te denken, mee te praten en mee te beslissen. Het op afstand staan van veel burgers zonder zeggenschap over publieke taken en een publieke ruimte waarin wordt bestuurd door een relatief kleine, vrij homogene groep, paste niet meer in een moderne participatiedemocratie.

Dat leidde ertoe dat een pakket aan beleidsmaatregelen werd opgesteld waarvan ‘loslaten’ en ‘eigenaarschap’ de belangrijkste kenmerken waren. Dat pakket heeft inmiddels zijn vruchten afgeworpen.

¹⁰ Dit toekomstperspectief heb ik al eens eerder geschetst in een essay in een bundel uit 2020 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: M. Leyenaar, ‘Ruimte voor burgers. Over de verbinding tussen samenleving en bestuur’, p. 26. In: *Essaybundel Ruimte in regels 2020*, Den Haag, 2020, p. 26-34.

Lokale bestuurders, raadsleden en gemeenteambtenaren hebben zich los gemaakt van de traditionele partijpolitieke en bestuurlijke kaders en werken vanuit andere, nieuwe rollen, zoals die van verbindend, vertrouwenspersoon en facilitator. En inwoners stellen zich nu meer dan vroeger op als eigenaar van de publieke ruimte: zij voelen zich verantwoordelijk voor de eigen leefomgeving, voor de buurt, voor medebewoners, voor publieke voorzieningen en zijn bereid en in staat om zich hiervoor in te zetten. Het besef dat alle burgers gezamenlijk eigenaar zijn van de publieke ruimte en al haar voorzieningen en dat gekozen en ingelote politici hun werk alleen goed kunnen doen wanneer burgers hen van input voorzien en hen scherp houden en controleren, is nu gemeengoed. En dankzij het grote ‘burger-schapsoffensief’ in 2025 van het Ministerie van OCW, universiteiten, hogescholen, middelbare scholen en de (sociale) media, beschikken nu veel meer mensen over kennis van de lokale politieke instituties en de vigerende spelregels. Ook is er meer ruimte om praktijkervaring in het publieke eigenaarschap op te doen middels de op alle scholen ingestelde schoolparlementen, leerlingencommissies en leerlingenjury’s. Het samen vormgeven aan een lokale samenleving vereist immers vaardigheden zoals beoordeling en verwerking van informatie, overleg voeren, compromisvorming en tot besluiten komen. Jongvolwassen burgers in *democratisch wonderland* zijn hierin duidelijk meer geschoold dan hun ouders. Die ervaring komt goed van pas in de vele straatcommissies, burgerbegrotingsprocessen, huurderscommissies, patiënten- en cliëntenraden waar ingelote representanten samen beslissen over (groot) onderhoud van de leefomgeving en woningenbestand, over de inrichting van de ziekenhuizen en patiëntenzorg, over verdeling van middelen en over bewonerswelzijn.

Natuurlijk doet niet iedereen met even grote inzet mee, zelfs niet in *democratisch wonderland*. Maar in tegenstelling tot de jaren twintig van deze eeuw toen veel mensen zich afzetten tegen het lokale bestuur omdat zij zich niet gehoord, niet begrepen en zich verwaarloosd voelden, zijn de niet-participanten in *democratisch wonderland*

tevreden met de burgerrepresentatie, zolang er maar voldoende mogelijkheden zijn om alsnog deel te nemen en te corrigeren.

Op weg naar *democratisch wonderland*?

Langs de af te leggen weg staan geen kilometerpaaltjes, dus hoe ver het is, is niet precies te zeggen. Vast staat wel dat er nog te veel hapert in het politieke proces om achterover te gaan leunen. Er is werk aan de winkel. Voor werkenden en gepensioneerden. En ook voor het IPO.

Versterking van onze democratie als opdracht

Daan Roovers¹¹

In een goed functionerende democratie zou iedereen erop moeten kunnen vertrouwen dat er in het parlement iemand te vinden is, die zijn gedachten formuleert, even goed of beter dan hij het zelf kan verwoorden, meende de 19e-eeuwse Britse liberaal John Stuart Mill, zelf naast filosoof ook actief politicus. Een mooie ambitie, maar komt de werkelijkheid daar ook enigszins bij in de buurt?

Hoe zou de relatie tussen burger, politiek en bestuur er idealiter uit moeten zien? Herkent de burger zich nog in de politiek van nu? In het rapport *Gezag Herwinnen* dat onlangs verscheen, formuleert de Raad voor het Openbaar Bestuur een paar redenen voor een groeiende verwijdering tussen burger en politiek. De overheid heeft zich bijvoorbeeld deels van haar eigen slagkracht beroofd door diensten en voorzieningen uit te besteden aan de markt of onafhankelijke uitvoeringsinstanties. Dat compliceert de onderlinge verhouding en dat is, op termijn, vragen om wantrouwen.

Het politieke nieuws geeft de laatste tijd ook al niet veel aanleiding tot optimisme of vertrouwen. De verschillende crises – klimaat, stikstof, asiel, energie, inflatie en ga zo maar door – volgen elkaar in hoog tempo op. Een onzeker en intern verdeeld kabinet treedt aarzelend op. De Tweede Kamer ligt door onderling geruzie hopeloos met zichzelf overhoop. De boerenprotesten en klimaatactivisten geven de sociale onrust een gezicht: Doe in vredesnaam iets!

11 Daan Roovers is sinds 2021 lid van de ROB. Zij doceert filosofie aan de Universiteit van Amsterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Het lijkt de overheid maar niet te lukken om de problemen die zich al maar opstapelen voortvarend aan te pakken. Dat heeft ook te maken met de manier van besturen waaraan we inmiddels zo gewend zijn geraakt dat deze nog amper opvalt: moeilijke vraagstukken zo lang mogelijk voor je uitschuiven tot ze gierend uit de hand lopen. Deze uitstelstrategie leidt vrijwel altijd tot het verergeren van de problematiek en je krijgt er polarisatie bij cadeau. Zullen we het nog even hebben over het stikstofbeleid vanaf eind jaren tachtig?

Toch is niet elk verwaarloosd probleem meteen een crisis, zoals Rien Fraanje en Han Polman onlangs terecht schreven in *NRC* (14 september 2022). Door iets een crisis te noemen, lijkt het alsof het probleem van buiten komt, en ons overspoelt, als het ware. Een verwaarloosd probleem daarentegen, wijst ook op onze eigen nalatigheid. Die komt niet zomaar voort uit onwil, het is ook, zelfgecreëerde, onmacht. Na jaren van decentralisatie, privatisering en bezuinigingen hebben we een ministerie van Volksgezondheid dat niet over ziekenhuizen gaat, een staatsecretaris van Asielzaken die geen grip heeft op gemeenten en een ministerie van Landbouw dat kennelijk weinig relatie heeft met boeren. Dat is moeilijk besturen zo.

In dit krachtenveld adviseert de Raad voor het Openbaar Bestuur, gevraagd en ongevraagd, maar altijd zeer terzake, over deze roerige materie. Dat kan hij vooral doen omdat een Raad, bestaande uit een tiental tamelijk eigengereide professionals, op koers wordt gehouden door een goedgeorganiseerd bureau, onder leiding van een zeer betrokken, deskundige (en aimabele!) secretaris-directeur.

Bijzonder jammer, dat je nu van boord stapt, Rien. De Raad, en daarmee het openbaar bestuur, heeft veel aan je te danken. Ik wil de moed niet meteen laten varen, maar ik hoop dat je bij de publieke zaak betrokken blijft en dat je je op je nieuwe plek voor precies dezelfde ambitie blijft inzetten: de versterking van onze democratie. Ik zal dat

ook blijven doen (mogelijk ook vanaf een andere plek binnenkort).
Dan komen we elkaar vast weer tegen op korte termijn!

Veel dank voor onze samenwerking. Het ga je goed!

Goede ondersteuning, sterke democratie

2.0

Huri Sahin¹²

We leven in een bijzondere tijden. Er is veel onzekerheid, op verschillende terreinen zijn er opgaven die vooruitgeschoven zijn, zoals de wooncrisis en de klimaatcrisis. Tegelijkertijd zien we dat de maatschappelijke onrust toeneemt en burgers zich steeds kritischer en zelfs afwijzender opstellen in de richting van de overheid. Dat was ook de analyse in het kortgeleden verschenen ROB-signalement *Gezag herwinnen*, het adviestraject dat heeft bijgedragen aan mijn kennis over gezag én persoonlijke ontwikkeling. Gelukkig zetten dagelijks veel mensen in het openbaar bestuur zich in verschillende rollen in om opgaven op te pakken en concrete problemen op te lossen. Moedig gaan zij verder, laten hun inspanningen zien en laten zich niet ontmoedigen door tegenslagen. Volksvertegenwoordigers, en zeker de volksvertegenwoordigers in het decentraal bestuur – raadsleden, statenleden en AB-leden – spelen hierbij een betekenisvolle rol. Maar ook op rijksniveau zie je dat volksvertegenwoordigers als gevolg van de toenemende drukte en complexiteit uitgeschakeld raken en hun politieke loopbaan eerder beëindigen dan dat ze van plan waren. Of tijdelijk hun politieke werkzaamheden moeten schorsen. De vraag is ook of je met 5000 moties in één jaar tijd nog impact hebt, maar dat even terzijde.

In vervolg op het advies *Goede ondersteuning, sterke democratie* van de Raad voor het Openbaar Bestuur schreef Rien Fraanje na de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 een helder en scherp briefadvies om ook de ondersteuning van de Tweede Kamerleden te versterken.

¹² Huri Sahin is sinds 2017 lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Zij is sinds 12 december 2022 burgemeester van Rijswijk.

Opvallend was dat op voorstel van Rien Fraanje de ROB de Tweede Kamer heeft geadviseerd om een duidelijke norm te stellen voor de uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning voor Tweede Kamerleden: verdubbel het huidige aantal ondersteuners. Naast deze kwantitatieve norm, de verdubbeling, heeft de Raad op voorstel van Rien Fraanje, ook in lijn met het advies *Een sterkere rechtsstaat* de Tweede Kamer geadviseerd om binnen deze ambtelijke ondersteuning ruimte te creëren voor mensen met rechtsstatelijke expertise. De rechtsstatelijke kennis van de Tweede Kamer staat namelijk onder druk. In dat opzicht was dit briefadvies een verdieping ten opzichte van het advies *Goede ondersteuning, sterke democratie* dat zich richtte op de ondersteuning van raadsleden, statenleden en AB-leden.

In aanvulling op beide adviezen wil ik pleiten, geïnspireerd door de wijze waarop Rien Fraanje werkt, een concrete aanbeveling toe te voegen en dat is: het bevorderen van een integere werkhouding. Naast het feit dat Rien Fraanje briljant kan schrijven, analytisch zeer sterk is, is hij namelijk onderscheidend in zijn werkhouding: zuiver, geïnteresseerd en bovenal integer. Deze basishouding en het versterken van moraliteit in brede zin hebben we in deze tijd van onzekerheid nodig om de grote opgaven aan te pakken en veerkrachtig te zijn bij crisissituaties. Naast het vergroten van de ondersteuning, het versterken van de rechtsstatelijke kennis is daarom van grote waarde dat we investeren in een integere werkhouding en moraliteit. Als lid van de ROB pleit ik daarom voor het actualiseren van ons advies *Goede ondersteuning, sterke democratie* met deze toevoeging. Omdat Rien Fraanje zo briljant kan schrijven nodigen we hem dan uit om een prachtig voorwoord te schrijven. Dat zal van waarde zijn voor het advies én voor onze democratie.

‘V’: Vijf raakvlakken tussen de ROB en de Kiesraad

Pamela Young¹³

Vertrek

Na vijf jaar neemt Rien Fraanje afscheid als secretaris-directeur van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Het getal 5 is als Romeins cijfer een V. Met die letter als inspiratiebron sta ik stil bij zijn vertrek en bij de raakvlakken tussen de ROB en de Kiesraad.

Verbinding

Met Riens afscheid ga ik een bijzonder fijne en deskundige collega secretaris-directeur missen. Iemand bij wie de verbinding met anderen voorop staat. Een aantal jaren geleden introduceerde Rien mij bij het overleg van de secretaris-directeuren van de verschillende adviesraden van regering en parlement en daar ben ik hem nog steeds dankbaar voor. In de verbinding met andere collega's van de adviesraden zit meerwaarde, zowel op inhoudelijk vlak als op organisatorisch gebied. Waar mogelijk kunnen onze adviezen elkaar versterken en kunnen we als relatief kleine en eigenstandige instituties ook in organisatorische zin van elkaar leren en voorkomen dat we het wiel opnieuw moeten uitvinden. Ik hoop dan ook dat zeker met zijn opvolger op een vergelijkbare manier te kunnen voortzetten en ik kijk er ook naar uit om met Rien in contact te blijven in zijn nieuwe functie bij het IPO.

Verkiezingen

Als het gaat om de inhoud hebben de Kiesraad en de ROB op het bredere terrein van de democratie en in het bijzonder als het gaat om het onderwerp verkiezingen, raakvlakken. Het is mooi als we elkaar als

¹³ Pamela Young is secretaris-directeur van de Kiesraad.

adviesorganen kunnen versterken op de thema's die we belangrijk vinden. Zo is er vanuit beide organisaties de afgelopen jaren stilgestaan bij 100 jaar kiesrecht. Ook hebben we vanuit de Kiesraad met veel belangstelling de discussies gevolgd die zijn gevoerd naar aanleiding van het ROB-advies *Jong geleerd, oud gedaan* (2019), over het verlagen van de stemgerechtigde leeftijd. Ik ga graag met jouw opvolger in gesprek om in de toekomst te kijken waar kruisbestuiving of samenwerking mogelijk is.

Vertrouwen

Ook op bredere terreinen, zoals het vertrouwen in de overheid, zie ik raakvlakken tussen onze raden. Er is werk aan de winkel om het vertrouwen van burgers in de overheid en het openbaar bestuur te houden en herwinnen. Een verkiezing is bij uitstek een vertrouwensproces en dat vertrouwen is niet meer vanzelfsprekend. De bestorming van het Capitool op 6 januari 2021 na de Amerikaanse presidentsverkiezingen in 2020 en de breed verspreide, maar niet feitelijk onderbouwde theorie over een 'gestolen' verkiezing, hebben laten zien hoe kwetsbaar het verkiezingsproces kan zijn. Zo'n gebeurtenis zorgt voor twijfel aan de democratie en haar instellingen en werkt polarisatie in de hand. De VS lijkt op dit terrein misschien ver weg en de culturele en politieke verschillen zijn groot, maar ook in Nederland moeten we in het vertrouwen in ons verkiezingsproces investeren. Vanuit de Kiesraad zien we daarin een belangrijke rol voor onszelf. We staan in alles wat we doen voor een eerlijk, transparant en controleerbaar verkiezingsproces en zetten ons in voor een uitslag die iedereen kan vertrouwen. Dat doen we op verschillende manieren, bijvoorbeeld door transparant te zijn in hoe een verkiezingsuitslag tot stand is gekomen. We ontsluiten de uitslagen op verschillende niveaus zodat iedereen kan zien en voor zichzelf nagaan op basis waarvan de uitslag is bepaald.

In de in november 2022 door de ROB georganiseerde *Maand van het Gezag* kwam het thema vertrouwen van de burger in de overheid

uitgebreid aan de orde. En ook wat je kunt doen om als overheidsorgaan je ‘gezagswaardigheid’ te vergroten; door te investeren in je bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. Een mooi en belangrijk initiatief, dat ik met belangstelling gevolgd heb en goed toepasbaar vind in mijn dagelijkse werk. Vertrouwen is een onderwerp waar we als adviesraden op het terrein van de werking van de democratie nog lang niet mee klaar zijn, met name waar het gaat om het burger – of in ons geval het kiezersperspectief.

Vrijwilligers

Een verkiezing is eigenlijk het grootste landelijke evenement dat we in Nederland hebben. Dat realiseren we ons te weinig. In geen ander proces zijn we zo afhankelijk van de inzet van zoveel mensen die ook nog eens grotendeels vrijwilliger zijn. Deze mensen zorgen ervoor dat verkiezingen eerlijk verlopen en dat iedere stem meetelt. Bij een gemiddelde dag van stemming zijn zo’n 75.000 mensen bij de organisatie betrokken. En dan heb ik het natuurlijk nog niet eens over het aantal mensen die als kiezer ook aan de verkiezing deelnemen.

Het is van cruciaal belang voor elke democratie om een betrouwbaar, transparant en controleerbaar verkiezingsproces in te richten en in stand te houden. Dat doen we in ons land met wetten en regels, maar vooral met mensen. Al die betrokkenen en in het bijzonder de vrijwilligers zoals de stembureauleden zijn onmisbaar voor ons verkiezingsproces.

Wat dat betreft tot slot zoals van mij verwacht mag worden, een advies: vooral stembureauïd blijven, Rien! Een mooie manier om ook in de toekomst bij ons feest (of moet ik in dit geval zeggen Veest) van de democratie betrokken te blijven.

Aan verbinder Rien

Martiene Branderhorst¹⁴

Dag Rien,

Onlangs hebben we als Raad voor het Openbaar Bestuur het signalement *Gezag herwinnen* uitgebracht. Een signalement over de gezagswaardigheid van ons openbaar bestuur. Het openbaar bestuur waar jij je al die jaren voor hebt ingezet bij de ROB. En dat was en is nodig, want het openbaar bestuur staat onder druk. De Raad pleitte er onder jouw ambtelijke leiding niet voor niets voor om te investeren in de bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid van het openbaar bestuur. En langs die drie lijnen wil ik op jou in het kader van je afscheid ingaan.

Bekwaamheid

In het voorwoord bij het boek over de toeslagenaffaire schrijft Herman Tjeenk Willink:

‘Als beelden en sentimenten het winnen van feiten en waarden, het collectieve geheugen sleets is en uitvoerbaarheid niet telt in de politiek. Dan verliest de burger die op de overheid is aangewezen.’

De afgelopen jaren heb ik je leren kennen als iemand die eerst wil begrijpen waarom zaken gaan zoals ze gaan. De feiten wil weten om te leren en te analyseren waarom het zo is gegaan en om vanuit deze analyse de juiste adviezen te kunnen geven. Bekwaam zou je jezelf nooit willen noemen, maar er alles aan doen om bekwaam te worden en te blijven past wel bij jou.

¹⁴ Martiene Branderhorst is sinds 2017 lid van de ROB. In het dagelijkse leven is zij algemeen directeur van de gemeente Den Haag.

Betrouwbaarheid

Op de vraag aan voormalig Minister Wouter Koolmees waarom hij vertrok, antwoordde hij:

‘Wat meespeelt is dat ik af en toe een beetje sip word over de politieke cultuur, het gebrek aan nuance, de compromisloosheid, de beperkte vrijheid om openlijk te kunnen delibereren zonder dat je kop er meteen wordt afgehakt... Ik wil juist wel samenwerking. Het afbrokkelen van de constructieve krachten binnen de politiek is eerlijk gezegd mijn grootste zorg.’

Met jou heeft het IPO iemand die juist wel voor de samenwerking gaat, die altijd op zoek is naar de constructieve krachten en die op de inhoud de scherpe discussie niet schuwt. Afspraak is afspraak en als het niet gaat volgens de afspraak dan trek je ook een duidelijke grens. En dat is nodig in het openbaar bestuur, je verplaatsen in de ander, niet gelijk te oordelen, bij tegengestelde belangen kijken hoe je er samen toch uit weet te komen en dan ook koers te houden.

Betrokkenheid

Jesse Freriks stelt:

‘Het zijn de mensen, veel meer dan de regels, die ervoor zorgen dat ons land niet piepend en krakend tot stilstand komt. Mensen die zich niet verschuilen achter regels, mensen die niet naar boven turen in afwachting van, maar er zelf alles aan doen.’

Jij gaat bij het IPO te maken krijgen met ingewikkelde en complexe maatschappelijke vraagstukken. Vraagstukken die om een oplossing vragen. Oplossingen waar je vaak niet de populariteitsprijs mee wint, maar die wel nodig zijn omdat het al te lang ‘stil staat’. Jouw kwaliteiten zullen zeker eraan bijdragen dat mensen eigenaarschap pakken, zich niet verschuilen en dat ze blijven denken vanuit de bedoeling.

Rien, dank voor je deskundigheid en de plezierige samenwerking de afgelopen jaren. Ik vind het heel fijn dat je je vanuit je nieuwe rol wederom gaat inzetten voor het openbaar bestuur. Dus graag tot ziens!

Maatschappelijke democratie en het smalle pad naar succes

Frank Hendriks¹⁵

Maatschappelijke democratie – te onderscheiden van politieke democratie, maar daarmee ook slim verbonden. Dat is het thema dat me als eerste te binnen schoot bij het leuke verzoek om een inhoudelijke reflectie te schrijven op een van de thema's waar Rien zich hard voor heeft gemaakt. Hoewel tussen mijn recente benoeming in de ROB en Riens vertrek slechts een luttel aantal maanden zit (en geen causaal verband begrijp ik!) gaat mijn waardering voor Riens toelozende inzet voor de publieke zaak een hele tijd terug. In 2009 werkten we samen – hij toen als stafid, ik als tijdelijk raadslid – aan een ROB-advies over politieke partijen. Ik herinner me dat een ander raadslid in de voorbereidingscommissie bewonderend opmerkte dat Rien sneller schreef dan wij allen konden lezen. En met wijsheid. Hoewel de partijen bouwstenen zijn van de politieke democratie zoals we die kennen, kwam de fundamentele relatie met de maatschappelijke democratie ook duidelijk naar voren in het rapport *Democratie vereist partijdigheid*. Het beeld van de politieke partij als verzelfstandigde, van de maatschappelijke democratie losgezongen entiteit, paste hier niet bij, al was dat het beeld dat we zagen en bekritiseerden.

De maatschappelijke democratie kwam nog een slag scherper in beeld toen we met enkelen een publicatie en activiteit van de VB (Vereniging Bestuurskunde) over dit onderwerp voorbereidden. Rien was weer de effectieve penvoerder en daarbij ook een van de drijvende krachten van het gezelschap. We vonden het nuttig om de

¹⁵ Frank Hendriks is sinds 2022 lid van de ROB. Daarvoor was hij al eens tijdelijk lid van de ROB. Hij is hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University.

maatschappelijke democratie – die van de machten en krachten in burgersamenleving – af te zetten tegen de politieke democratie – die van de raden, staten en nationale politieke vertegenwoordigingen. Velen zijn bij democratie aan het laatste gaan denken (‘democratie, dat is toch iets met politieke organen?’). Dit terwijl het eerste (de bekrachtigde samenleving) genealogisch en etymologisch het diepere idee raakt. Als politiek idee verwijst de democratie immers in essentie naar een gemeenschap van burgers, *demos*, die het besturen, *kratia*, in aanvuurt en aanstuurt. Aan deze boom zijn mettertijd zoveel ballen en slingers gehangen – *democracy with adjectives* wordt dit ook wel genoemd; een hierin gespecialiseerde onderzoeksgroep telde er honderden – dat het basisidee voor sommigen uit beeld is geraakt. Met de genoemde VB-publicatie wilden we hier iets aan doen, door te wijzen op het cruciale belang van maatschappelijke (veer)kracht voor democratisch bestuur.

Investeren in maatschappelijke (veer)kracht is cruciaal maar kan ook verkeerd worden begrepen. Sommigen zien dit onvermijdelijk ten koste gaan van bestuurlijk vermogen. De onuitgesproken aanname is dan dat de relatie tussen maatschappelijke en bestuurlijke macht een *zero sum game* is, terwijl steeds meer onderzoek juist laat zien dat een sterk bestuur een sterke samenleving behoeft – en omgekeerd. Waar een sterke samenleving en een sterk bestuur elkaar over en weer fris en scherp houden is de voedingsbodem voor vrije, florerende systemen het best, laten onder meer Acemoglu & Robinson zien in hun laatste boek, *The Narrow Corridor* (2019). De wisselwerking tussen samenleving en bestuur mondt als het goed is uit in een dynamische balanceeract. Genoemde auteurs gebruiken het beeld van Alice en de Rode Koningin, personages in een verhaal van Lewis Carroll, die een wedstrijd hardlopen aangaan, hard hun best doen, en voortdurend op dezelfde hoogte van elkaar blijven. Zo moet het zijn, is de boodschap. Om in de ‘smalle corridor’ te komen en te blijven moeten landen duurzaam investeren in een capabele staat én een bekrachtigde samenleving, die beide aan elkaar gewaagd zijn. Het is een boodschap

die volgens mij ook doorklinkt in het ROB-signalement *Gezag herwinnen* (2022). Rien zal de verdere doorwerking daarvan niet meer vanuit de ROB meemaken, maar hopelijk wel vanuit zijn nieuwe en andere uitkijkposten in bestuur en samenleving.

De ware verbinding

Mirjam van Leeuwen¹⁶

Wie adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en artikelen van diens scheidend secretaris-directeur Rien Fraanje leest, komt zorgelijke beelden tegen van een overheid die worstelt met gezag. Van overheden die elkaar beconcurreren in plaats van versterken. En van fragmentatie die ten koste gaat van de *voice* van bepaalde groepen mensen. Die zorgelijke beelden horen bij het werk van de ROB als onafhankelijk adviescollege. Dat is bij de Onderwijsraad niet anders. Het is immers onze taak om bij te dragen aan verbetering van beleid en wetgeving. Daarvoor leggen we de vinger op die plekken die voor verbetering vatbaar zijn.

En toch is dat zorgelijke beeld van een overheid die inboet aan gezag opvallend. Nederland is immers van oudsher een pluriform land waar een sterke mening en eigenzinnigheid als deugden worden beschouwd, dus waar worstelt men nu dan mee? Net zomin als de stelling 'de leerlingen van tegenwoordig zijn zoveel moeilijker' een solide verklaring kan zijn voor de problemen die men op dit moment in het onderwijs ervaart, kan de overheid zich verschuilen achter een burger die zoveel minder gezeglijk is geworden. Zijn we simpelweg de kunst verleerd om te bewegen tussen sterke meningen en van daaruit koers te bepalen, of is er daadwerkelijk iets anders nodig?

Uit velen één vormen is historisch gezien altijd een moeilijke opgave geweest. Die we met verschillende strategieën en mechanismen het hoofd hebben geboden. Zo waren het ook in de periode rond het raadspensionarijschap van Johan de Witt turbulente tijden. Hoe

¹⁶ Mirjam van Leeuwen is secretaris-directeur van de Onderwijsraad.

krijgt het bestuur duurzaam vorm; alles in handen van één machtige vorst of regenten die besturen vanuit gedeelde macht? Vanuit De Witts opvatting dat dominante leiders geen eenheid brengen, beschreef hij zijn visie aan de provinciebestuurders. Die hadden in een situatie van ware vrijheid een belangrijke gezamenlijke verantwoordelijkheid in het besturen van de samenleving.¹⁷

Later werden ‘ingezetenen’ meer en meer burgers met een stem, positie en groeiende invloed door representatie. En in ons meer recente verleden maakten verzuiling, pacificatiepolitiek, het poldermodel en een sterk georganiseerd maatschappelijk middenveld het moeilijke hanteerbaar. In de worsteling van de huidige tijd klinkt de roep om een nieuwe strategie; een nieuwe bestuurscultuur of een nieuw sociaal contract.

In het zoeken naar antwoorden lijkt het Rijk op dit moment te schipperen tussen roepen om directieve daadkracht en om curlingbeleid. Waarbij enerzijds ogenschijnlijk gemakkelijk naar vergaande maatregelen wordt gegrepen en anderzijds steeds vaker aanspraak wordt gemaakt op compensatie van dreigende of geleden schade. Te vaak ontbreekt het in het politieke en maatschappelijke debat aan tijd om kwesties goed te doorgronden en daarin zowel kennis uit wetenschap als de verschillende visies, belangen en standpunten volwaardig mee te nemen.

We lijken ons daarmee ook nu weer te bevinden in een tijd van omwentelingen en onbeheersbare invloeden richting een onbekende toekomst voor onze rechtsstaat. De vraag hoe de samenleving het beste kan worden bestuurd krijgt uiteenlopende antwoorden. Zoals een grotere rol voor de rechter. Maar is het zeker geen uitgemaakte zaak dat bijvoorbeeld rechterlijk toetsingsrecht een oplossing biedt

17 L. Panhuysen, *De ware vrijheid*, 2005.

voor het probleem van tanend gezag.¹⁸ En een samenleving waarin de rechter regeert en de grenzen van de trias politica vervagen, levert vooral risico's op.¹⁹

Een ander antwoord is de organisatie van burgerberaden, of deliberatieve democratie. Daar zijn (inter)nationaal en lokaal immers goede voorbeelden van. Als er tenminste voldoende tijd voor beschikbaar is en de toerusting van alle deelnemers goed op orde is. Als gerichte interventie kan de inzet van burgerberaden goed werken²⁰, maar als systeemoplossing spelen ook hierin onder meer vraagstukken van kennis, *voice* en representatie.

De ROB nuanceert in zijn publicatie *Een sterkere rechtsstaat* het beeld van een rechtsstaat in gevaar. We hechten over de bank genomen veel waarde aan onze democratische rechtsstaat en aan instituties zoals de rechterlijke macht. Maar dit is geen rustig bezit; de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht moeten niet alleen hun eigen taak serieus nemen, maar bovenal de taak van de andere machten respecteren en die ook de ruimte geven om hun taak uit te voeren.²¹

Zijn instituties op dit moment te veel met zichzelf en elkaar bezig, in plaats van met degenen voor wie ze er zijn? Bestuurders mogen nooit de blik verliezen op de samenleving en in het bijzonder de mensen die haar vormen. Daar ligt de basis voor hun gezag en draagvlak voor hun besluiten. Vanuit dat perspectief is voor herstel van gezag geen nieuwe strategie nodig. Het is vooral zaak om een oude kunst af te stoffen. Namelijk die van daadwerkelijk rekenschap geven van ver-

18 J. Schinkelshoek & A.W. Heringa, *De nieuwe bestuurscultuur. De kabinetsformatie en verder*, website Montesquieu Instituut, 28 februari 2022.

19 Raad van State, *Evenwicht in de rechtsstaat*, Jaarverslag 2019, 2020. R.H.A. Plasterk, 'Rechters aan de macht slecht idee', *De Telegraaf*, 25 augustus 2022.

20 D.M. Farrell & J. Suiter, *Reimagining Democracy. Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, 2019.

21 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, 2020.

schillende meningen en maatschappijvisies en het tegengaan van politieke willekeur. Bestuurlijk gezag ontleend aan de rechtsstaat vergt ieders inspanning en de wil om er met elkaar werk van maken.²² Ware vrijheid gaat in onze tijd over ware verbinding.

De provincie is bij uitstek een verbindende bestuurslaag op grote maatschappelijke vraagstukken. Laat de in het IPO verenigde provinciën daarom een voorbeeld zijn voor die broodnodige ware verbinding. En laat het onderwijs tegelijkertijd volop bijdragen aan kennis over en een doorleefd besef van het belang van de democratische rechtsstaat als fundament onder onze pluriforme, vrije en open samenleving.²³

22 M.J. Fraanje, *De rechtsstaat vereist investeren, leren en voortdurende oefening*, 2022.

23 Onderwijsraad, *Grenzen stellen, ruimte laten*, 2021.

Gematigdheid als deugd

Sarah de Lange²⁴

‘Many societies that fell to historical tyranny have lacked moderates. Without people in the middle to challenge the most fringe plans of right or left, an entire society can be prone to veer too far in one direction and over an ideological cliff.’

– Carmine Savastano

In onze huidige gepolariseerde politiek en samenleving lijkt het soms alsof gematigden nauwelijks nog te vinden zijn. Zo hebben de traditionele op het midden gerichte partijen CDA en PvdA het grootste deel van hun aanhang verloren in de laatste decennia, terwijl nieuwe partijen die zich op kiezers met een uitgesproken kosmopolitisch of nationalistisch profiel richten aan aanhang winnen. Ook buiten de parlementaire arena delven de gematigden het onderspit. Onderzoek laat zien dat op *social media* burgers met een uitgesproken mening zichtbaarder zijn, en dat hun boodschap vaker wordt verspreid en viral gaat. En burgers die met hun uitgesproken mening de straat op gaan en daarbij de confrontatie of zelfs geweld niet schuwen – tegen covid-maatregelen, tegen stikstofreductie, voor Zwarte Piet – krijgen disproportioneel veel (*social*) media-aandacht. Hetzelfde geldt voor politici en opiniemakers op de flanken, die in de huidige medialogica de kijkcijfers opstuwen.

Polarisatie-expert Bart Brandsma wijst erop dat de gematigden nog wel bestaan, maar dat zij een stille meerderheid vormen, die in al het

²⁴ Sarah de Lange was van 2011 tot 2019 lid van de ROB. Zij is hoogleraar Politiek pluralisme aan de Universiteit van Amsterdam.

geweld van de flanken weinig van zich (kunnen) laat horen. Mijn analyse is een iets andere: de gematigde zwijgt niet, maar werkt veelal achter de schermen, en probeert daar de boel bij elkaar te houden en mensen nader tot elkaar te brengen. Als secretaris van de Raad voor het Openbaar Bestuur was Rien Fraanje bij uitstek zo'n bruggenbouwer. Hij verbond politici en bestuurders van verschillende stromingen, en bracht hen dichterbij de wetenschap (en visa-versa). Hij zorgde ervoor dat adviezen konden landen bij regering en oppositie, bij een breed scala aan politieke partijen en maatschappelijke bewegingen, en landelijke en lokale stakeholders.

Het mag dan ook niet verrassen dat Rien zijn carrière voortzet bij het IPO. Ondanks dat de provincie misschien wel de meest gedepoliteerde bestuurslaag van Nederland is, is ook daar steeds meer polarisatie waar te nemen. Zowel binnen de Provinciale Staten waarin partijen op de flanken oprukken, tussen de provincies (houd die wolf eens binnen je provinciegrenzen) en tussen rijksoverheid en provincie over complexe en multilevel vraagstukken als de klimaatverandering. Ik ben ervan overtuigd dat hij ook binnen het IPO ervoor zal zorgen dat de stille meerderheid gehoord blijft worden, en dat meerderheden en minderheden begrip hebben voor elkaars standpunten. En als dat eens een dag niet lukt, denk dat maar: *'Lukt 'et vandaege nie, dan lukt 'et merrege.'*

Brief aan Rien

Angelique Berg²⁵

Beste Rien,

Geheel onverwacht kreeg ik een mail van jou, nu alweer bijna een jaar geleden. Daarin vertelde je mij over de evaluatie van de ROB die zojuist was afgerond en die had geleid tot de aanbeveling meer kennis over de rijksdienst in huis te halen. In overleg met de directeur-generaal van de Algemene Bestuursdienst, Bram de Klerck, waren jij en ROB-voorzitter Han Polman toen op mijn naam gekomen. Heel veel keus hadden jullie niet, vermoed ik, want er zijn niet heel veel topambtenaren die een ministerie verlaten en vervolgens een functie gaan bekleden die zich laat combineren met het lidmaatschap van de ROB. Sowieso verlaten niet heel veel mensen de rijksdienst en de plekken die vrijkomen voor nieuwe instroom, worden meestal uit de talentenpool opgevuld, niet van buitenaf. Een verschijnsel dat zich in Nederland al decennialang manifesteert, wat nu eens wordt geaccepteerd dan weer bekritiseerd, maar wat bijzonder hardnekkig blijkt. Overigens, in vergelijking met veel collega's in de EU zijn wij weer bijzonder progressief. In veel landen is het nog steeds zeer gebruikelijk dat mensen aan de top vrijwel hun hele leven werkzaam zijn in de kolom waar ze uiteindelijk het topje bereiken. Inmiddels weet ik dat het bij Statistiekbureaus niet veel anders is.

Afijn. Wij hebben in het vroege voorjaar van 2022 een Zoom-overleg gehad, ik heb aan mijn kant met de nodige partijen overleg gehad, en toen was daar toch vrij snel het besluit tot mijn benoeming. Ik

²⁵ Angelique Berg is sinds 2022 tijdelijk lid van de ROB. Zij is directeur-generaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

denk dat jij en ik maar drie of vier vergaderingen samen hebben meegemaakt sindsdien, en we hebben in geen enkele werkgroep samen gezeten. Ik kan dus helaas niet putten uit een arsenaal aan anekdotes over jou en mij. Wel wil ik je zeggen dat ik het jammer vind dat je de ROB gaat verlaten – hoewel het natuurlijk een prachtige stap is en mobiliteit na een jaar of vijf ook echt goed is voor een mens. Je hebt een prettige, rustige manier van opereren, soms zelfs bescheiden, maar tegelijkertijd overtuigend. Ik denk niet dat er veel mensen zijn die begrijpen hoe moeilijk de functie van secretaris-directeur van een adviesraad kan zijn. Ik heb daar in het verleden veel over gesproken met Mariëtte van der Voet, jou goed bekend. Je moet van alle markten thuis zijn. Inhoudelijk goed op de hoogte, over een uitgebreid netwerk beschikken, een team van professionals aansturen en *last but not least*, om kunnen gaan met de vele verschillende karakters van de leden van een adviesraad. En uiteindelijk producten opleveren waar iedereen blij en tevreden mee is en die ook nog impact hebben. Jij hebt dit naar mijn korte doch indringende waarneming uitstekend gedaan. Je opvolger heeft grote schoenen te vullen. Het ga je zeer goed Rien, we komen elkaar ongetwijfeld weer tegen.

Hartelijke groeten,
Angelique Berg

Ruim baan voor het vak van ambtenaar

Maarten Schurink²⁶

Bekwaam, betrouwbaar en betrokken; dat moet de overheid zijn volgens de ROB in zijn recente signalement *Gezag herwinnen*²⁷. Dat kan ik alleen maar onderschrijven. De overheid is immers geen bedrijf met klanten die, als ze ontevreden zijn, naar de concurrent kunnen overstappen. De overheid moet er simpelweg zijn voor haar inwoners. Maar deze drie criteria staan onder druk, stelt ook de ROB. Er is verstand van zaken nodig, maar de afgelopen jaren heeft de overheid veel uitbesteed. De overheid moet zich aan afspraken houden en helder zijn over doelen. Maar door focus op rechtmatigheid en efficiëntie is er te weinig aandacht voor morele consequenties van het handelen. Hierdoor zijn mensen steeds meer afstand gaan voelen tot de overheid.

Gevolg hiervan is dat vertrouwen daalt en de overheid niet met gezag kan opereren. De ROB gaat dan ook aan de slag met een agenda om het gezag te herwinnen. Belangrijke sleutel daarbij wat mij betreft, zijn de mensen die bij de overheid werken. Dat zijn namelijk bekwame, betrouwbare en betrokken mensen: veel professionals in de publieke dienst hebben bewust voor een carrière in het openbaar bestuur gekozen. Vaak met hart en ziel, omdat zij een bijdrage willen leveren aan de maatschappij. Zij moeten vooral ook de ruimte krijgen om hun werk te doen en hun ambtelijk vakmanschap te laten spre-

26 Maarten Schurink is secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

27 ROB, *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*, 2022. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2022/11/10/gezag-herwinnen.-over-de-gezagswaardigheid-van-het-openbaar-bestuur>.

ken. Want het is een ‘vak apart’, en dat zijn we de afgelopen decennia uit het oog verloren.

Wat het vak bijzonder maakt is de context van het werk. Je werkt allereerst voor de samenleving. Daarin gebeuren dingen waarop je moet inspelen en die je moet meenemen in je adviezen. Daarnaast is er de politieke context. In je adviezen moet je die kunnen meewegen en inzichtelijk maken. Dan zijn er nog de media en inwoners, die bovendien steeds kritischer worden. Er gaat natuurlijk ook wel eens wat mis en dat kan ontzettend schrijnende gevolgen hebben. Dat moet worden aangepakt en gelukkig gebeurt dat ook. Wat vooral niet moet gebeuren, is dat ambtenaren hierdoor voorzichtiger of terughoudender worden. Dingen maar niet meer zeggen omdat er discussie en gedoe van komt.

Juist die discussie, met aandacht voor alle dilemma’s, belangen en gevolgen leidt tot een goed advies aan je bestuurder. Juist die discussie is nodig voor goede besluitvorming. Doet een wet wat hij moet doen? Zijn er geen negatieve bij-effecten van een maatregel? Doen we als overheid op deze manier het goede voor de maatschappij? Dat inzichtelijk maken en bestuurders daar scherp op houden is het vak van een ambtenaar. Dat vraagt tijd en ruimte om dit voor het voetlicht te brengen. Van leidinggevend, bestuurders, van politici. Dat vraagt vertrouwen. Ook van de mensen voor wie we het doen, van de samenleving en van de media. En dat vraagt lef van ambtenaren zelf om tegenspraak te bieden, aan de bel te trekken als dat nodig is.

Belangrijk aandachtspunt hierbij is openheid. Het is goed dat we meer zichtbaar maken hoe we ons werk doen, hoe adviezen zijn opgebouwd en hoe een afweging is gemaakt. Het zorgt voor meer betrokkenheid en betrouwbaarheid en is ook een kans te laten zien dat we bekwaam zijn. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan en ook daar moet het vakmanschap spreken. Kiezen voor wat echt nuttig en nodig is om te bewaren of inzichtelijk te maken. Durven laten

zien dat een ander advies is gegeven dan uiteindelijk is besloten. Het vraagt lef, ruimte en vertrouwen; van alle betrokken partijen. Anders schiet het zijn doel voorbij.

Werk aan de winkel dus. De afgelopen decennia is het vak van ambtenaar verwaarloosd. Maar we moeten nu erkennen dat het hard nodig is het vak weer in ere herstellen en dat vraagt iets van ons allemaal. Een betere ambtenaar levert betere besluitvorming op, en betere resultaten voor de samenleving. En daar doen we het voor.

Verbeeld *bestuur*

Boudewijn Steur²⁸

*'I need [ideas] only for my own use and guidance
until I have done something for myself by their light.
If the lamp smokes or smells I shall try to trim it.
If it does not give light enough I shall sell it and buy another.'*

James Joyce, *A Portrait of the Artist as a Young Man*

In 1716 begint de Tweede Grote Vergadering in Den Haag. Op de agenda staat de staatkundige inrichting van Nederland, die sinds de Unie van Utrecht in 1579 eigenlijk onveranderd is. Dat verandering noodzakelijk is, wordt breed erkend. De institutionele problemen van de Republiek zijn zo ernstig, aldus een tijdgenoot, dat het 'veel eer te verwonderen [is] dat de Republiq nog bestaat'. Er worden diverse voorstellen gedaan om de gewestelijke en stedelijke autonomie in te perken en het centrale gezag te versterken. Geen enkel voorstel wordt echter aangenomen in de twee jaar dat er wordt vergaderd.

Het is niet de eerste en zeker niet de laatste keer dat staatkundige veranderingen in Nederland niet lukken; ook niet als er een gedeelte noodzaak is. Ik sprak een keer iemand die zei dat dat komt omdat wij – Nederlanders – het openbaar bestuur te veel als ingenieurs benaderen. Wij constateren een probleem en stellen een oplossing voor in de overtuiging dat de kwaliteit van het voorstel voldoende is om gedra-

²⁸ Boudewijn Steur is directeur Kennis, Internationaal, Europa en Macro-economie bij het ministerie van BZK. Van 2001-2005 was hij werkzaam bij het secretariaat van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.

gen te worden. Jullie missen, zo vertelde die persoon, de verbeelding om anderen mee te nemen.

Nu zijn er natuurlijk heel veel oorzaken waarom veranderingen in het openbaar bestuur zo taai zijn, maar ik werd wel getroffen door de analyse. Klopt het inderdaad? Missen wij de verbeelding?

Ik hoop het niet. Immers, wie de toekomst niet kan verbeelden, kan die ook niet bouwen. Zonder verbeelding komen er geen nieuwe ideeën, geen nieuwe alternatieven, geen nieuwe doorwaadbare plekken. Terwijl die ideeën, die alternatieven, die doorwaadbare plekken noodzakelijk zijn om tot oplossingen te komen voor de complexe vraagstukken waar wij als overheid voor staan.

Maar ik vrees wel dat wij binnen de overheid verbeeldingskracht missen. De nadruk ligt erop om stukken ‘zo kort en zakelijk mogelijk’ te houden. Ik weet dat ook nog uit de tijd dat ik zelf bij de Raad voor het Openbaar Bestuur werkte. De adviezen moesten vooral korter; *to the point*, zoals dat heette. En ook toen ik bij het departement ging werken, kreeg ik te horen: ‘max. 2 pagina’s’. Nu sluiten de lengte van een stuk en de verbeelding van de toekomst elkaar niet uit, natuurlijk. Maar het zegt wel iets over waar op gestuurd wordt.

Ik zou hier willen bepleiten dat de verbeeldingskracht binnen de rijksdienst een prominentere plaats krijgt, opdat wij creatiever worden met oplossingen voor de toekomst. Dat is zeker noodzakelijk in een periode met grote transitievraagstukken, waar een verbeelding van die toekomst noodzakelijk is. Ik wil hier twee suggesties uitlichten.

Allereerst een groter besef dat wij verhalenvertellers zijn. Bij het Rijk maken wij verhalen over maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken. Wij construeren consistente narratieven met een begin, een midden en een eind, waarbinnen problemen, oorzaken en oplossin-

gen met elkaar in verband worden gebracht. Goede verhalen weten de toekomst zo te verbeelden dat mensen overtuigd worden tot daadwerkelijke veranderingen. Op basis van die verhalen worden keuzes gemaakt en daarna interventies gepleegd. Daar zouden wij ons – als ambtenaren – wel wat bewuster van mogen zijn en misschien ook wel meer geschoold in mogen worden, want hoe vertel je een goed verhaal? Welke ingrediënten heb je nodig? Misschien moeten we bij het leren schrijven van een goed beleidsvoorstel, vooral leren hoe we een goed verhaal neerzetten.

Vervolgens de kracht van metaforen. Taal is performatief. Dat geldt ook voor de metaforen die we gebruiken. Ik gebruik altijd het Huis van Thorbecke als voorbeeld. Het is een bekende metafoor die we vaak gebruiken voor de constellatie van het Nederlandse binnenlands bestuur. Deze metafoor heeft echter ook nadelen: een huis moet je verbouwen, renoveren, uitbouwen, restaureren. Het zijn stuk voor stuk zeer ingrijpende maatregelen. Je denkt er wel of drie keer over na voor je veranderingen aan het Huis begint. En ook de veranderingen die je wilt aanbrengen, zijn ingewikkeld. Neem de regio bijvoorbeeld: is dat een nieuwe verdieping, of een vide, of een aanbouw, en hoe werkt dat dan eigenlijk binnen de context van het hele Huis? In die zin kunnen slechte metaforen belemmerend werken om tot veranderingen te komen. Daarom moeten wij veel bewuster worden in de keuze van onze metaforen. Maar dat is niet eenvoudig.

Ik ken maar weinig plekken in Den Haag (als metafoor voor de rijksdienst) waar op die manier over verbeeldingskracht wordt nagedacht. Het is noodzakelijk om zulke plekken te hebben en nieuwe te creëren als wij de toekomst zo willen verbeelden dat wij die ook kunnen bouwen. Dat wij tot daadwerkelijke verandering kunnen komen. De Raad voor het Openbaar Bestuur is zo'n plek, maar zeker niet de enige. En het zijn ook niet alleen de plekken. Het gaat ook om de mensen die op die plekken samenkomen.

Laatst las ik het fascinerende boek *Stilte voor de storm* van Gal Beckerman, waarin hij onderzoekt waar ideeën die ten grondslag liggen aan (maatschappelijke) veranderingen vandaan komen. Deze ideeën ontkiemen in stille, afgelegen plekken waar mensen zich een alternatieve toekomst voorstellen. Intimiteit is nodig voor het doordenken, het schaven, het verwerpen en het aanpassen van die ideeën. Dat is nodig om vanuit deze ideeën tot een overtuigend verhaal te komen.

Rien, het lijkt mij heel mooi dat wij elkaar in de toekomst blijven zien. Ideeën blijven uitwisselen over de toekomst van Nederland. Zodoende kunnen wij gezamenlijk blijven bouwen aan de toekomst van het openbaar bestuur. Blijven werken aan een beter Nederland.

Van lucht happen naar ademen

Han Polman²⁹

Eerst waren er de Provincies, toen de Staat der Nederlanden. Van de zeven gewesten naar de Staten-Generaal van de Republiek der Verenigde Nederlanden en later het Koninkrijk. Aanvankelijk was de centrale krachtenbundeling er op gericht om beter opgewassen te zijn tegen externe dreigingen. Die centralisering zette zich echter ook door op andere terreinen. Tot en met de huidige discussie wat onze gedecentraliseerde eenheidsstaat eigenlijk is: meer decentraal georiënteerd of omwille van de eenheid meer centraal?

Sinds Thorbecke proberen we mee te ‘ademen’ met de taak en bevoegdhedenverdeling en financiële verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten; ‘mee-ademen’ met wat maatschappelijke opgaven vragen, binnen een ogenschijnlijk robuust stelsel. Als dat stelsel echter niet goed bestuurlijk en financieel wordt onderhouden lijkt het meer op ‘lucht happen’. Welke diagnose kan over (de relatie met de) provincies worden gemaakt?

Er wordt een steeds groter beroep gedaan op de bijdrage van de provincies bij de transitie van deze tijd: van klimaatmitigatie tot -adaptatie, verduurzaming van de energie, het vergroten van de biodiversiteit, natuurbeheer tot het verlagen van de depositie van stikstof en CO₂. Doelen worden zoveel mogelijk samen met het Rijk gesteld, hoewel het wel verstandig is een abonnement op de Tweede Kamerstukken te nemen om te achterhalen wat in veel gevallen precies van de provincies wordt gevraagd... Daarnaast is het bij het vaststellen

²⁹ Han Polman is sinds 2017 voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Hij is Commissaris van de Koning in de provincie Zeeland.

van de doelen vooraf vaak niet duidelijk wat de bestuurlijke, juridische en financiële ruimte voor de provincies is.

Provincies kunnen doelen alleen halen als het Rijk die samen met de provincies stelt. Dan ontstaan ook kansen per gebied en ruimte om inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen te betrekken bij het vertalen van doelen in passende maatregelen. Als bijvoorbeeld water en bodem leidend zijn in de ruimtelijke inrichting, vraagt dat per gebied ruimte om dat door te vertalen in kaders en keuzen op het terrein van ondermeer woningbouw, mobiliteit en infrastructuur.

De vorming van fondsen moet de integraliteit en snelheid van het ondersteunen van transitie vergroten. Dat effect is echter nog niet bepaald zichtbaar. Het Klimaatfonds en het Transitiefonds landelijk gebied en natuur kennen eigen spelregels, bepaald door de desbetreffende beoogde fondsbeheerder, respectievelijk de minister van Klimaat en Energie en de minister van Natuur en Stikstof.

De inrichting en toepassing van deze fondsen raken decentrale overheden. In dat verband zou het gewenst zijn wanneer de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als mede-fondsbeheerder wordt aangewezen. In ieder geval is het voor provincies zeer gewenst dat met hen afstemming plaatsvindt over de spelregels en toepassing van deze en andere fondsen (zoals het Deltafonds, het Mobiliteitsfonds en ook het Nationaal Groeifonds). Als elke opgave een eigen fonds krijgt, zal de behoefte aan coördinatie tussen de fondsen en de interbestuurlijke afstemming over bestuurlijke en financiële randvoorwaarden alleen maar toenemen. Waar fondsvorming flexibiliteit, voortvarendheid en gebiedsgericht werken zou moeten stimuleren, dreigt het gevaar van nieuwe nationale en interbestuurlijke kokers per opgave.

Naast deze fondsen bestaat er een grote verscheidenheid aan financiële arrangementen tussen departementen en mede-overheden. Naast de formele financiële verhoudingen vindt op vele andere wijzen financiële sturing plaats. De vraag is of met al deze 'gouden koorden'

met afzonderlijke sturingsafspraken de noodzakelijke transitie op ondermeer het terrein van klimaat en energie voldoende worden geholpen. De democratische controle wordt er via de vele en verschillende regimes van sturing niet gemakkelijker op, evenals het zicht op doelmatige en doeltreffende besteding van middelen. Kortom, er is ook een transitie van de bestuurlijke en financiële verhoudingen zelf nodig.

Voor de provincies – en ook de gemeenten – is het opletten dat de noodzakelijke afspraken op het terrein van meerjarige structurele financiële afspraken na 2026 in de ijskast worden gezet. Ook voor de meerjareninzet en meerjarenbegrotingen is het nodig duidelijkheid te krijgen over de wijze waarop wordt omgegaan met het accres van het Provinciefonds en het Gemeentefonds. En duidelijkheid hoe eindelijk het beoogde decentraal belastinggebied vorm krijgt. Dat is van belang voor de autonome taken van de decentrale overheden, maar ook voor de noodzakelijke bijdragen aan de langjarige transitie en gevraagde structurele inspanningen, zowel in het fysieke domein als in het sociaal domein om de kansenongelijkheid tegen te gaan.

Omdat hier op dit moment onvoldoende voortgang is, maakt het rijk zich verdacht met een mogelijke redenering dat de medeoverheden met al die fondsen voldoende financieel worden geholpen. Dat zou een heel ondeugdelijke argumentatie zijn omdat veel deelfinancieringen en fondsen niet structureel zijn. Het zijn immers vooral tijdelijke bekostigingen in plaats van structurele financiën gericht op een langjarige aanpak. Dat laatste is een fundamentele randvoorwaarde voor een robuust financieel-bestuurlijk stelsel en noodzakelijk voor de beoogde maatschappelijke resultaten bij de grote vraagstukken van deze tijd.

De provincies ondersteunen van harte de totstandkoming van de zogenoemde regio-deals. Ze dragen bij aan de samenwerking en de regionale agendering. Het is echter niet voldoende om de beoogde regio's

goed aangehaakt te houden. Buiten de zogenoemde economisch meest sterke regio's in de Randstad en Brainport in Noord-Brabant zijn er – vooral grensregio's – waar mensen dreigen of zijn afgehaakt. In die gebieden is ook meer nodig dan incidentele en op co-financiering gerichte deals. Het vraagt ondermeer een fundamentele herijking van een gebiedsgerichte aanpak gebaseerd op kansen en brede welvaart. Onderdeel daarvan zou moeten zijn een fundamentele herijking van nationale verdeelsystemen op bijvoorbeeld het terrein van ondermeer gezondheidszorg, veiligheid, onderwijs en mobiliteit.

Hoe overzichtelijk ons land ook lijkt, de verscheidenheid van gebieden is groot. Dat geldt voor inhoudelijke kansen en aandachtspunten maar ook voor de bestuurlijke eco-systemen.

De drie bestuurslagen van ons land kunnen beter worden benut wanneer er ruimte wordt geboden voor differentiatie in aanpak en in relatie daarmee in toedeling van taken en bevoegdheden. Sommige provincies zijn in feite regio's waar met vallen en opstaan krachtenbundeling plaatsvindt in de samenwerking tussen provincie, gemeenten en waterschap. Het zijn regio-provincies die beter kunnen worden benut door middel van meer differentiatie in het openbaar bestuur.

Voor sommige opgaven is de schaal van de regio-provincie zo natuurlijk dat de toekenning van nieuwe taken en bevoegdheden op die schaal de uitvoeringskracht kan vergroten en betere democratische betrokkenheid, sturing en verantwoording mogelijk maakt. Het is voor veel inwoners en organisaties een zo herkenbare bestuurslaag, die immers in schaal vaak samenvalt met de identiteit van inwoners. Die betrokkenheid kan daarmee bijdragen aan het vergroten van het gezag van de provincie.

Er liggen veel kansen, bijvoorbeeld voor sommige functionele samenwerkingsverbanden die in schaal al samenvallen met de regio-provincie. Uit de ervaringen in de afgelopen jaren met de decentralisatie van de jeugdzorg, kan de conclusie worden getrokken dat de schaal van de regio-provincie eigenlijk beter was, met de mogelijk-

heid om de samenwerkingsrelatie met de preventieve taken op gemeentelijk niveau te versterken.

Niet in de laatste plaats zullen de provincies de komende jaren stevig moeten doorontwikkelen in het betrekken van inwoners, kennis- en opleidingsinstituten, bedrijven en maatschappelijke instellingen bij de sociale en fysieke ontwikkeling van hun gebied. Dat is allang niet meer alleen de inspraak op concept-beleid. Het begint al met meer intensieve betrokkenheid van de samenleving in het delen van feiten, dilemma's en maatschappelijke waarden. Om daarna te komen tot herkenbare belangenafwegingen en keuzen.

Die doorontwikkeling binnen de provincies zelf geldt ook voor de noodzakelijke impulsen in de samenwerking tussen de provincies. Enerzijds intensivering van de eenheid via samenwerking met het oog op het gezamenlijke belang bij hun rol als onderdeel van een robuust stelsel. Anderzijds het herkennen van ieders eigenheid én het respecteren van de onderlinge verscheidenheid.

We kunnen de provincies beschouwen als een belangrijke drager van onze democratische rechtsstaat, als een instituut binnen het stelsel van overheidslagen. Als de provincies goed mee kunnen ademen met de grote maatschappelijke opgaven, dan vraagt het nieuwe verbindingen en steviger bescherming. Daar kunnen de gezamenlijke provincies zelf, verenigd in het Interprovinciaal Overleg en onder leiding van hun nieuwe directeur (en dat weet ik uit ervaring!), een heel goede bijdrage aan leveren!

Literatuur

R. Aerts, *Thorbecke wil het*, Amsterdam 2020.

J.M.M. Polman en M.J. Fraanje, 'De toekomst van instituten: Gezag herwinnen door nieuwe verbinding en steviger bescherming', in: E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling en R. Nehmelman (red.), *Instituten van de Staat*, Deventer 2020.

Kroniek van een aangekondigde benoeming

Peter Wilms³⁰

Voor de relatieve buitenstaander is de overstap van Rien Fraanje naar het IPO wellicht een verrassende stap. De kring van insiders die de publicaties van Rien in de afgelopen jaren met veel interesse gevolgd heeft, weet echter dat hij zijn liefde voor het middenbestuur en in het bijzonder de provincies niet onder stoelen of banken heeft gestoken. Ook hier geldt 'je gaat het pas zien als je het doorhebt'.

In december 2019 schreef Rien een ROB-weblog onder de titel *Een pleidooi voor de provincie*. Een veelzeggende titel. Rien verwijst in zijn verhaal naar de slingerbeweging in het openbaar bestuur die hij in verschillende functies bij de Raad heeft mogen meemaken. Het eerste advies waaraan de jonge Rien in 2009 had mogen meewerken ging over het zogenoemde twee-bestuurslagenprincipe (*Slagvaardig bestuur*). *Het kabinet-Balkenende IV wilde de bestuurlijke drukte en administratieve lasten verminderen*. Over elke taak mochten maximaal twee bestuurslagen gaan. Je gaat erover of niet. Nietwaar toch? Nee dus, volgens Rien. Toen hij in 2017 terugkeerde bij de Raad, ditmaal als secretaris-directeur, was de slinger inmiddels doorgeslagen naar de andere kant. Opgavegericht werken was het nieuwe paradigma. Wie waar over gaat is voor de burger niet relevant, als de opgave maar wordt aangepakt. Eén overheid toch? Daar denkt Rien anders over als hij wijst op de ongeremde groei van diffuse regionale samenwerkingsverbanden zonder democratische legitimatie die kennelijk op de koop toe worden genomen om de complexe maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

³⁰ Peter Wilms is sinds 2019 tijdelijk lid van de ROB. Hij werkt voorts als economisch consultant publieke sector.

De verwondering van Rien geldt de positie van de provincies die steevast worden overgeslagen bij de toedeling van taken. Terwijl de open huishouding van provincies met het *Kompas 2010* was ingeperkt tot het ruimtelijk-economische en fysieke domein, waarbij EZ het regionaal-economisch beleid zonder geld de deur had uitgedaan, tekende zich tegelijkertijd een wildgroei af van ingewikkelde bestuurlijke constructen (veiligheidsregio's, jeugdzorgregio's, RUD's). De provincies bevonden zich in het windstille oog van de storm. Het contrast met de gemeenten kon niet groter zijn. Niet gehinderd door een gebrek aan zelfvertrouwen claimden gemeenten dat zij de jeugdzorg beter en goedkoper konden uitvoeren. Inmiddels zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg, maar beter en goedkoper? Dat moet worden geregeld in de *Hervormingsagenda Jeugd*, waarvan overigens al lang niets meer is vernomen. Maar dit terzijde.

In een essay voor de Stichting Decentraal Bestuur (*Gemeenten moeten zonder fluit en grensrechters een wedstrijd fluiten*) legt Rien de vinger op de zere plek. De afgelopen twintig jaar zijn veel taken naar gemeenten gedecentraliseerd waarbij werd erkend dat gemeenten met een kleinere schaal en een geringere draagkracht deze taak niet aankunnen. Maar het logisch alternatief van de provincie als eigenstandige en democratische bestuurslaag is om raadselachtige redenen overgeslagen:

'In veel gevallen hoeven we het onszelf dus helemaal niet zo ingewikkeld te maken. Opgavegericht werken kan ook door het regionale bestuur dat we in ons land hebben in positie te brengen en de taken en opgaven te geven waarvoor veel gemeenten niet de omvang en slagkracht voor hebben.'

Daar ligt dus een schone taak. De opdracht voor de provincies is om gezag te herwinnen. Aan Rien zal het niet liggen. Hij voldoet in alle opzichten aan de criteria voor gezagswaardigheid zoals deze in het recente signalement van de Raad (*Gezag herwinnen*) zijn geformuleerd: bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid.

Naar een opwaardering van de provincies

Maarten Allers³¹

Toen ik nog niet zo lang lid was van de Raad voor de financiële verhoudingen, een voorloper van de bestaande Raad voor het Openbaar Bestuur, was Rien Fraanje een van de stafleden. Samen hebben we *toen* een artikel geschreven over de voornemens van minister Plassterk om een of twee Randstadprovincies te vormen.³² Wij waren daar niet enthousiast over, alleen al omdat deze minister tegelijkertijd een Infrastructuurautoriteit wilde vormen, die provincies van hun belangrijkste taak zou beroven. Zoals bekend is provinciale schaalvergroting de tekentafel nooit ontstegen.

Nu Rien algemeen directeur wordt van het Interprovinciaal Overleg (IPO) is de vraag aan de orde of sommige provincies niet wat kleiner zouden moeten worden. Niet om ze minder belangrijk te maken, maar juist het tegendeel. Dat zit zo.

Een aanzienlijk deel van de overheidstaken wordt tegenwoordig uitgevoerd door samenwerkingsverbanden van gemeenten, waarbij soms ook provincies zijn betrokken. Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven dat via samenwerking verloopt, is voor de gemiddelde gemeente in de afgelopen vijftien jaar bijna verdrievoudigd van 8 naar 22 procent.³³ Aan gemeentelijke samenwerking wordt nu al

31 Maarten Allers was van 2017 tot 2019 lid van de ROB. Daarvoor was hij jarenlang lid van de Raad voor de financiële verhoudingen, een voorloper van de ROB. Hij is hoogleraar Economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

32 Zie https://www.coelo.nl/images/artikelen/Randstadprovincie_of_infrastructuurautoriteit.pdf.

33 Zie <https://esb.nu/kort/20072204/groei-gemeentelijke-samenwerking-stagneert>.

meer geld uitgegeven dan het totaalbedrag dat provincies jaarlijks besteden!

Een teveel aan gemeentelijke samenwerking is echter verre van ideaal: het leidt tot bestuurlijke ‘spaghetti’ en het zet de democratisch gekozen gemeenteraad op afstand. Samenwerkingsverbanden hebben geen gekozen besturen, maar nemen wel belangrijke beslissingen over veel geld.

Te veel samenwerking kan de lokale democratie dus schaden. Misschien kunnen taken die een bovengemeentelijke schaal vereisen daarom beter bij de provincies worden ondergebracht. Die worden immers wel democratisch bestuurd. Samenwerkingsverbanden passen wat betreft hun geografische bereik vaak beter bij provincies dan bij gemeenten.

In provincies als Groningen, Fryslân, Drenthe, Flevoland en Zeeland bestrijken veel gemeentelijke samenwerkingsverbanden het territorium van de gehele provincie. Die schaal hoeft bij taakoverdracht dus niet te worden aangepast. In Overijssel zien we duidelijk twee geografisch gescheiden clusters van samenwerkingsverbanden: Twente aan de ene kant en Salland en de kop van Overijssel aan de andere kant.³⁴ Misschien zou deze provincie in tweeën kunnen worden verdeeld.

In Noord-Brabant zien we drie van dergelijke clusters, en ook andere provincies zijn eigenlijk net iets te groot voor de taken die gemeenten aan samenwerkingsverbanden uitbesteden. Maar daar is eenvoudig iets aan te doen. Ook de gemeentelijke schaal wordt immers veelvuldig aangepast, vaak op initiatief van provincies. Principiële bezwaren kunnen die hier dus niet tegen hebben.

34 Zie <https://sociaalplanbureau Groningen.nl/wordpress/wp-content/uploads/2022/01/211222-Eindrapport-BRE-Groningen.pdf>.

Door provincies meer taken te geven benutten we beter het potentieel van deze volwaardige democratische bestuurslaag. Op dit moment is het takenpakket niet helemaal in overeenstemming met deze grondwettelijk vastgelegde status. Tegelijk kunnen we dan stoppen met het jaarlijkse circus van gemeentelijke herindelingen. Gemeenten worden nu almaar groter; wie de trend doortrekt ziet dat er bij het huidige tempo in 2051 nog maar één gemeente zou overblijven.

Dit opschalingsproces zal vermoedelijk wel iets eerder ophouden, wanneer gemeenten net zo groot zijn als veel van de bestaande samenwerkingsverbanden. De provincies zijn dan rechts ingehaald en zullen moeten worden opgedoekt. De gemeenten zoals we die nu kennen zouden we dan ook kwijt zijn.³⁵ Ik doel dan op laagdrempelig lokaal bestuur, waar mensen invloed hebben op de inrichting van hun directe omgeving. Bestuur dat maatwerk levert en waarmee inwoners zich kunnen identificeren. Dat mensen het gevoel geeft dat ze gehoord worden. Als we dat eenmaal kwijt zijn bouwen we dat niet zomaar weer op.

Kortom, er zijn goede redenen om overheidstaken wat beter te leggen waar ze thuishoren. Het huis van Thorbecke kan gewoon blijven staan, we verhuizen alleen het nodige van het uitpuilende tuinhuisje naar de ruime belle etage. Provincies doen bovenlokale taken, gemeenten doen wat lokaal kan en vormen een bindend element in de samenleving. En niet-democratisch tussenbestuur beperken we tot een minimum. En dit alles kan gewoon zonder de Grondwet te hoeven wijzigen.

Provincies met een breder takenpakket zijn interessanter om voor te werken. Ook de functie van IPO-directeur wordt dan aantrekkelijker. Zou Rien Fraanje hier al op hebben geanticipeerd?

35 Zie https://www.coelo.nl/images/rapporten/Leg_de_tak_waar_die_hoort.pdf.

Over Rien en de herwaardering van provincies

Eddy van Hijum³⁶

De overstap van Rien Fraanje van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) naar het Interprovinciaal Overleg (IPO) kwam voor velen als een verrassing. Voor mij wel in ieder geval – een blijde verrassing wel te verstaan. Maar toen ik me nog eens goed verdiepte in zijn publicaties van de afgelopen jaren, kreeg ik steeds meer het gevoel dat de keuze voor hem misschien wel onvermijdelijk was. Nadat Rien jarenlang adviezen formuleerde over bestuurlijke verhoudingen, met bijzondere aandacht voor ‘de regio’, voelt hij nu de behoefte om de koe bij de hoorns te vatten – zo vermoed ik. Want het is tijd voor herwaardering van provincies als vorm van regionaal (zelf-)bestuur. Maar dan moeten zij deze rol wel waarmaken.

Met name de opiniebijdragen van Rien op het digitale ‘Platform O’ geven een aardige inzicht in zijn opvattingen en denkbeelden. Al zijn bijdragen ademen zonder uitzondering een grote waardering en liefde voor decentralisatie. In een wereld van Haagse polarisatie en politieke onmacht ligt er op lokaal en regionaal niveau een kans om te werken aan democratische vernieuwing en herstel van vertrouwen, zo stelt hij. Vooral op dit niveau krijgt politiek immers praktisch betekenis en kunnen bestuurders samen met burgers, bedrijven en organisaties werken aan concrete oplossingen met draagvlak.

Maar er klinkt in Riens bijdragen ook zorg door over de vraag of de lokale en provinciale democratie door de wetgever wel voldoende in staat worden gesteld om deze verbindende rol te vervullen. Decentra-

³⁶ Eddy van Hijum is gedeputeerde van de provincie Overijssel, bestuurslid van het IPO en van het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP).

lisaties gaan doorgaans gepaard met hoge verwachtingen over betere bestuurlijke prestaties op het gebied van lokaal maatwerk, draagvlak, integraliteit en efficiency. Maar aan de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden wordt door het Rijk doorgaans veel minder aandacht besteed. Het gaat dan om de politiek-bestuurlijke ruimte om zelf afwegingen te kunnen maken, om voldoende financiële middelen, maar ook om de toegang tot de kennis en expertise van planbureaus om goede afwegingen te (helpen) maken.

Nog fundamenteler zijn de zorgen over de afbakening van rollen tussen bestuurslagen. Rien constateert dat onder de retorische *vlag multilevel governance* een praktijk is gegroeid waarin verantwoordelijkheden van rijk, provincies en gemeenten sterk vermengd zijn geraakt. Steeds vaker storten bestuurslagen zich tegelijk op ‘maatschappelijke opgaven’. Hierdoor is moeilijk te doorgronden welke overheid nu voor welke prestatie aan de lat staat. Dit maakt de besluitvorming en verantwoording over maatregelen en financiële middelen voor gekozen volksvertegenwoordigers op alle niveaus weinig transparant. Ook helpt het niet dat voor regionale opgaven nogal wat hulpstructuren zijn opgetuigd, zoals gemeenschappelijke regelingen, overlegtafels en regionale uitvoeringsdiensten.

‘Diffuse regionale samenwerkingsverbanden worden opgezet zonder duidelijke democratische structuren en borging, terwijl we in ons land beschikken over een regionale en democratisch gelegitimeerde bestuurslaag: de provincie. Ik zie met verwondering hoe de provincie de afgelopen twee decennia bij de toedeling van taken opzichtig is genegeerd’, stelde Rien in 2019.

Hier komt nog bij dat de concrete vertaling en uitwerking van generieke Europese en nationale normen/doelen in toenemende mate op provinciaal niveau plaatsvinden. Denk hierbij aan de aanpak van de stikstofproblematiek, de woningbouwopgave, de complexe energietransitie, het verbeteren van de bereikbaarheid en economische structuurversterking. *‘Het middenbestuur heeft het overzicht dat overheden en organisaties missen die zich op andere plekken in het netwerk*

bevinden’, constateerde Rien in een bijdrage over de gevolgen van de Europese integratie voor de bestuurlijke verhoudingen. Dit is maar al te waar, zo heb ik de afgelopen jaren als gedeputeerde ervaren. Wetgeving en beleid worden vanuit sectorale nationale en Europese ‘kokers’ geprojecteerd op de provincie, zonder zicht op samenhang of tegenstrijdigheid met andere doelen, de impact in de praktijk, draagvlak en/of betaalbaarheid. De werkelijke democratische legitimatie voor torenhoge ambities moet in de regionale praktijk vaak nog worden opgehaald.

Kortom, er is veel te zeggen voor een herwaardering van de provincie als vorm van regionaal (zelf-)bestuur. De zoektocht naar het oplossen van complexe maatschappelijke problemen vraagt om politiek-bestuurlijke afwegingen op regionaal niveau. Het is niet nodig en inefficiënt om voor ieder regionaal vraagstuk een ‘optimale’ bestuurlijke structuur te creëren. Het schaalniveau van provincies volstaat over het algemeen prima om regionale opgaven in overleg met gemeenten, bedrijven en andere partners op te pakken. Gedeputeerden kunnen verantwoordelijk worden gemaakt voor een gebiedsgerichte aanpak, net als wethouders voor wijken en dorpen. En de Staten kunnen als hoogste orgaan legitimatie verschaffen aan besluiten, knopen doorhakken en de besteding van (provinciale) belastingmiddelen afwegen. Ik leen hier opnieuw een citaat van Rien:

‘Opgavegericht werken kan ook door het bestaande regionale bestuur in positie te brengen en de taken en opgaven te geven waarvoor veel gemeenten niet de omvang en slagkracht hebben.’

Misschien winkel ik wat selectief met deze citaten van Rien Fraanje. Als dit al zo is, dan is het alleen omdat ik veel gemeenschappelijks meen te herkennen in onze meningen en ambities. De tijd is rijp om provincies te (her-)positioneren als het bestuur van en voor de regio. Maar dit moet dan vervolgens ook wel worden waargemaakt. Dit zal overtuigingskracht vergen in de richting van bestuurlijke partners, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Maar het vraagt eerst en vooral ook een hoge mate van zelfbewustzijn van de twaalf provincies zelf. We zullen onze verbindende rol in de samenleving met overtuiging moeten vervullen. De benoeming van een stevige directeur met visie bij het IPO zal hierbij zeker helpen. Rien, van harte welkom en ik wens je heel veel succes!

Nieuwe tijden voor provincies

Kees Jan de Vet³⁷

Het stikstofkaartje dat net voor de zomer van 2022 in Den Haag verscheen, is misschien meer dan een ongelukkig voorval van een goed bedoelende afdeling communicatie van een Haags departement. Het is voor mij een illustratie van een grotere kwestie met betrekking tot het regisserend vermogen van de overheid dat hierachter zit; kan effectief overheidsbeleid, anno 2023, ten aanzien van de urgente maatschappelijke opgaven als stikstof, woningbouw of de klimaat-opgave nog wel in Den Haag worden ‘gemaakt’ of kunnen deze transitie alleen nog tot stand komen door regiokracht ‘van onderop’ als leidend sturingsprincipe te erkennen en veel nadrukkelijker in de komende tijd in te zetten.

Je zou maar als jonge agrariër rond de Peel of in Salland jouw ondernemingsperspectief op je eigen perceelniveau moeten aflezen in een bijlage van een nota van in Den Haag bedacht rijksbeleid. In het begin oktober 2022 door bemiddelaar Johan Remkes gepresenteerde rapport *Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief* wordt stevig afstand afgenomen van Haags kaartmateriaal en perspectief geschetst om uit de stikstofimpasse te komen. Maar ik denk dat er voor de provincies vanuit het IPO nog een bredere en fundamentele vervolgvraag ligt, lerend uit de stikstofcasus, ten aanzien van regie en aansturing van grote maatschappelijke transitie naar de toekomst toe. In de kern gaat het mis doordat onvoldoende helder is of ‘Den Haag’ stuurt dan wel conditioneert en of de regio (slechts) uitvoert dan wel ontwerpt. Als daar rollen en verwachtingen niet hel-

37 Kees Jan de Vet is sinds 2017 lid van de ROB. Hij is dijkgraaf van waterschap Brabantse Delta.

der zijn doordacht, vormgegeven en erkend, ontstaat er steeds vaker sturingsverwarring.

Breed bestaat de overtuiging dat de noodzakelijke transitie ten aanzien van stikstof, landbouw, klimaatadaptatie en woningbouw niet meer door één overheid afzonderlijk kunnen worden aangestuurd of uitgevoerd; vanuit de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen werd in september 2020 het rapport *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* uitgebracht, waarin een nieuw partnerschap van overheden werd voorgesteld. Oude recepten zoals ‘je gaat er over of niet’ of wie de ‘Eerste overheid’ zou willen zijn, zijn pleidooien vanuit een voorbije tijd. Maar we zitten nog wel sterk vast in een traditie van rijksaansturing en rijksontwerp. De omvang van de vraagstukken waar we voor staan vergt een grondige bezinning op het werken van de gezamenlijke overheden naar de toekomst toe. De traditionele hiërarchie van werken tussen Rijk met ‘lagere’ overheden lijkt zelf ook toe aan transitie vanuit een overtuiging dat regiokracht met regioverantwoordelijkheid veel effectiever de opgaves regio specifiek kan inkleuren en van onderop kan invullen. Nieuwe krachten in de regio die ik zie ontstaan, zie bijvoorbeeld de veel intensere samenwerking tussen Breda en Tilburg bij de toekomstige verstedelijkingsopgave, zijn kansen om daar ook andere transitie als stikstof, klimaatadaptatie en waterkwaliteit door regie van de provincies met elkaar te verbinden. Departementale verantwoordelijkheden kunnen zo door de provincies regio specifiek worden geïntegreerd naar opgaven uit het Regeerakkoord.

We werken tot nu toe sterk in een traditie om als overheden de transitie direct op inhoud aan te vliegen; vakdepartementen overleggen met koepels en overleggen van portefeuillehouders gaan onmiddellijk de diepte van de materie in. Overleggen over ‘het wat’ in plaats van het ‘hoe’. In het net voor het aantreden van het kabinet-Rutte IV gepubliceerde ROB-advies *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*, stelt de ROB daarentegen voor om vooral

stil te staan bij de ontwerp vraag van de transitie. Dat vervolgens in het Regeerakkoord grote vraagstukken (met financieringsbudgetten) worden geduïd die de regio betreffen, is een grote kans voor de provincies. Maar in het eerste jaar van Rutte IV is de aanvliegroute nog te sterk op inhoud gedreven en vanuit Den Haag gemaakt. Maar met de bagage van ROB-adviezen van de afgelopen jaren waarbij het decentraal bestuur in zijn kracht wordt neergezet, is het voor de nieuwe IPO-directeur een prachtige uitdaging om het gezag vanuit provincies met hun regiokracht steviger te positioneren. Juist in het tijdsbeeld van de komende jaren een wereld met heel veel kansen. Ik wens Rien daar heel veel werkplezier en ben hem zeer dankbaar voor de manier waarop hij de ROB de afgelopen jaren verder heeft gebracht. Het was fijn en inspirerend om met Rien daaraan samen te werken.

Emancipatie van het middenbestuur

Chris Kalden³⁸

Bij de Raad heeft Rien interesse getoond in een aantal relevante onderwerpen. Het functioneren van het middenbestuur, de provincies, was er daar één van. Vanwege zijn nieuwe rol wil ik hem een boodschap meegeven over een specifiek aspect van het functioneren van provincies: de lading op samenwerken.

Provincies en decentralisaties, een emancipatoir proces

Ik heb in de afgelopen decennia van nabij de decentralisatie van rijkstaken op het gebied van ruimte, milieu, natuur en landschap meegemaakt. Vanuit mijn werk bij LNV was ik zeer intensief betrokken bij de decentralisatie van het beleid rond natuur en landschap.

De invulling van decentralisatie van rijkstaken had in mijn beleving een dubbel gezicht. Aan de ene kant was er grote reserve vanwege het gebrek aan vertrouwen in provincies. Dat leidde tot ‘duiken’ bij de invulling; kijk maar eens naar de volgorde bij de verschillende departementen, waarbij Verkeer en Waterstaat het beste was in vertraging. Of het leidde tot vormen van decentralisatie waarbij de rijksoverheid nog steeds een stevige vinger in de pad had; denk maar aan de decentralisaties in het sociale domein. Aan de andere kant waren er onderwerpen die van rijkszijde met genoeg ‘over de heg werden gekieperd’. In alle gevallen onder het toepassen van een flinke efficiencykorting. In het merendeel van de gevallen zijn tekortschietende afspraken over informatie-uitwisseling en verantwoording gemaakt. En over de te zeer uiteenlopende invulling door departementen van

³⁸ Chris Kalden was tijdelijk lid van de ROB van 2014 tot 2017.

het begrip stelsel- of systeemverantwoordelijkheid heeft de ROB destijds een mooi advies geschreven.

Het was in die tijd politiek correct om vóór decentralisaties te zijn, want ‘dan worden beslissingen dichterbij de burger genomen’. Dat leidde tot een rare terughoudendheid aan rijkszijde om adequate afspraken te maken over informatievoorziening en verantwoording. En op een aantal domeinen tot het vrijwel wegvallen van opvattingen op nationaal niveau en van rijkssturing.

Daarnaast waren de provincies begerig om taken over te nemen. Ook al omdat het plaatsvond in een periode van discussie over de bestuurlijke structuren in Nederland met als leidmotief ‘hebben we wel provincies nodig’.

Geen wonder dat de provincies strak zaten op het *anders* zijn dan het Rijk en de gemeenten. Dat strekte zich – helaas – ook uit naar het *onderling* anders willen zijn. En dat geeft weer ruimte voor onnodige en onwenselijke variatie in beleidsvoering en -uitvoering.

Ik heb de provincies in het omgevingsdomein de afgelopen jaren vaak zelf het wiel zien uitvinden en proefde daarbij ook een zekere weerstand tegen samenwerken, bestuurlijk maar ook zeker ambtelijk.

En bij een tekortschietende of afwezige rijksoverheid ontbreekt de *countervailing power*. En de vrees dat samenwerking van provincies de discussies over overbodigheid zal oprakelen (‘ze doen toch alleen maar hetzelfde als het Rijk’), bestaat op plekken nog wel, maar kan niet meer gelden als argument.

Een praktische illustratie op het terrein van faunabeheer: bij de adviezen van de inmiddels ter ziele gegane Maatschappelijke Adviesraad voor Faunaschade (MARF) die veelal opriepen tot gezamenlijkheid, was de eerste vraag ‘moeten we hierover wel een gedeeld standpunt hebben’ en niet ‘wat kunnen er gezamenlijk mee’.

Sinds het begin van de decentralisatie is de wereld behoorlijk veranderd. Op een aantal beleidsdomeinen is de problematiek sterk geïntensiveerd (klimaat en energie, biodiversiteit en stikstof) en de rijksoverheid heeft nu weer interesse in nationale thema's. Ik ben voorstander van die rijksbetrokkenheid, maar de onvoorspelbaarheid en uiteenlopende keuzen van provincies heeft mijns inziens ook een rol gespeeld bij de toenemende rol van het Rijk. Er zitten zeker aspecten van 'terughalen naar centraal niveau' bij.

En overigens is het uitkijken boven het eigen verantwoordelijkheidsdomein een vereiste voor elke bestuurlijk eenheid of laag. Even op het 'hogere' niveau zweven om vervolgens zelf de goede beslissingen te nemen. En bij dat zweven worden ook de overwegingen rond samenwerking helder.

Decentralisatie van rijkstaken heeft opvallend genoeg in zichzelf blootgelegd dat samenwerking noodzakelijk is. Want de verschillen tussen provincies nemen niet weg dat er óók veel; overeenkomsten zijn. Samenwerking is dan voordelig én noodzakelijk om goed te presteren. En overigens brengen de 'klanten' van de provincies (burgers en bedrijven) voor niet uit te leggen verschillen in behandeling weinig begrip op.

Ik kijk naar de decentralisatie ook als een proces van emancipatie van provincies. Mijn betoog gaat ten principale uit van de staatsrechtelijk gegeven eigenstandige positie van de provincies, van provinciale staten. Maar dat sluit verstandige, overeenkomstige besluiten op onderwerpen die een provincie-overstijgend dan wel landelijk karakter hebben, niet uit. Sterker nog, het zal de impact van de keuzen van de afzonderlijke provincies versterken.

De rijksoverheid doet momenteel een enorm beroep op de provincies. In de stroom beleidsbrieven van de afgelopen tijd wordt ongeveer op elke pagina deze bestuurslaag aan de lat gezet. Dat gaat zon-

der provinciale samenwerking zeker niet lukken en dat zal dan de provincies worden aangerekend.

Dus, provincies: zet de volgende stap in uw emancipatie. En gebruik samenwerking van provincies, gewestelijk of in IPO-verband, als één van de krachtigste beleidsinstrumenten die ter beschikking staan.

Adviseur en ondersteuner

Rien, ik heb je getroffen als een eminent adviseur en ondersteuner van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Ik ben ervan overtuigd dat je dezelfde klasse zult vertonen als adviseur en ondersteuner van de gezamenlijke provincies. In de rol van algemeen directeur van het IPO zal de managementtaak wat groter zijn, evenals de vertegenwoordigende rol. Ook dat zal je goed afgaan.

Ik wens je veel succes, plezier en voldoening in je nieuwe omgeving. Het was mij een genoegen om met je samen te werken in ROB-verband.

Provincies: nieuw bestuurlijk panacee voor verwaarloosde ruimtelijke opgave?

Peter Verheij³⁹

De provincies lijken een revival te beleven. Van de vraag ‘wat moeten we eigenlijk met het opgeblazen bestuur van provincies’⁴⁰ lijken de provincies ineens in het centrum van de macht terecht te komen in het oplossen van de complexe ruimtelijke opgaven en de stikstofproblematiek. Zijn de provincies het nieuwe *panacee* voor het ruimtelijke domein? Een aantal bestuurslagen gingen de provincies al voor, met wisselend succes.

Gemeenten

Vanuit de gedachte dat gemeenten ‘de eerste overheid’ zijn leek het er een tijdje op dat gemeenten een *panacee*⁴¹ voor alle problemen op het sociaal domein zouden zijn waar Den Haag geen raad mee wist. In hoog tempo werden grote delen van de domeinen Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdzorg gedecentraliseerd naar gemeenten. Door deze decentralisaties maar tegelijk het stevig grip houden van het Rijk op het beleid vanuit de gedachte van stelselverantwoordelijkheid is de beleidsvrijheid van gemeenten onder druk komen te staan. Van meest nabije overheidslaag ‘van de burger’ is zij in toenemende mate het meest nabije overheidsloket ‘voor de burger’ geworden. Of deze oplossing een succes kan worden genoemd blijft onduidelijk.⁴² Wel steeds meer taken, maar steeds

39 Peter Verheij is bestuurskundige en zelfstandig strategisch adviseur op het gebied van regionale samenwerking en sinds 2019 lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

40 K. Peters (2007). *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie.*

41 Een panacee is een veronderstelde remedie tegen alle kwalen en zou bovendien levensverlengend werken.

42 SCP (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid.*

minder lokale grip op de beleidsvrijheid en een steeds groter financieel gat in de begroting. Dat moet anders, zo stelde de ROB in zijn advies.⁴³ De Raad pleitte onder andere voor een heldere definiëring van rol en taak van de decentrale overheidslagen en de regio en een herbezinning op de financiële verhoudingen.

Dé regio

Tegelijkertijd heeft zich de afgelopen jaren een tendens voorgedaan naar een steeds dominantere rol van regio's. Het lijkt er soms op dat 'dé regio' een *panacee* voor alle problemen is, waar het lokale bestuur niet zelf een oplossing voor weet. Ministeries doen vrolijk met gemeenten mee door voor ieder vraagstuk een nieuwe regionale logica neer te leggen. Door de veelheid aan regionale structuren en indelingen is op deze wijze een spaghetti van incongruente en veelal sectorale lappendeken van regionale structuren ontstaan, waarin eveneens sprake is van een disbalans. Enerzijds nadruk op daadkracht, effectiviteit en bestuurlijk vermogen, anderzijds tekort aan democratische legitimatie, lokale sturing en duidelijke financiële arrangementen. Tegelijkertijd geldt: *'De regio is een blijvertje'* zoals de ROB constateerde.⁴⁴ Opgaven zijn nu eenmaal in toenemende mate regionaal. In dat advies volgde een pleidooi voor een kader voor het besturen van regio's.

Veiligheidsregio's

Vanuit eenzelfde drang naar daadkracht werd in de coronacrisis door het kabinet ineens de veiligheidsregio op het schild gehesen als dé bestuurlijke indeling waarlangs effectief over de corona-aanpak kon worden overlegd en besloten. Deze revival van de veiligheidsregio's heeft de nodige risico's en schadelijke gevolgen voor de lokale democratie, zo constateerde de ROB in zijn advies *Van crisis naar*

43 ROB (2021). *Rust, reinheid, regelmaat, evenwicht in de bestuurlijk financiële verhoudingen*.

44 ROB (2021). *Droomland of niemandsland, Uitgangspunten voor het besturen van regio's*.

opgave.⁴⁵ Hij adviseerde terughoudendheid en naar een ‘nieuw normaal voor de bestuurlijke verhoudingen’ toe te werken. Even leek ook deze bestuurslaag tot *panacee* te worden verklaard toen de verwaarloosde bestuurlijke opgave van de asielopvang in een opvangcrisis ontaardde. De Raad legde met de Adviesraad Migratie opnieuw feilloos de vinger bij deze bestuurlijk risicovolle en uiteindelijk onhoudbare crisisbenadering.⁴⁶ Niet iedere verwaarloosde opgave is een crisis. Het leidde tot een advies om alle gemeenten in een volwaardige democratische context een taak erbij te geven voor de opvang van asielzoekers.

NOVEX-gebieden

Intussen lijkt sluipenderwijs via de aanwijzing van NOVEX-gebieden een nieuw soort regio-indeling opgestaan waarmee het Rijk al of niet samen met provincies, regio's, gemeenten, waterschappen en/of inwoners en ondernemers complexe opgaven op het gebied van verstedelijking, mobiliteit, wonen of andere fysieke thema's te lijf gaat. Voorzichtige vraag: is de NOVEX een nieuw *panacee*? De bestuurlijke organisatie in de NOVEX-gebieden is uiterst beperkt uitgewerkt. Opnieuw staat hierbij de democratische legitimatie onder hoogspanning. Weet die bestuurlijke organisatie het zich te bewijzen als méér dan het samenbrengen van alle bestuurlijke spelers in een gebied aan één tafel?

Provincies

De stikstofcrisis beleefde in 2022 ook een nieuwe hoogtepunt en het kabinet moest Johan Remkes⁴⁷ eraan te pas laten komen om richting te geven in deze complexe problematiek. Het kabinet herpakt, onder druk van onder andere de woningmarktcrisis, intussen de regie op het (eveneens) verwaarloosde terrein van de ruimtelijke ordening en

45 ROB, ACVZ (2022). *De asielopvang uit de crisis*.

46 ROB (2022). *Van crisis naar opgave, over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland*.

47 Johan Remkes (2022). *Wat wel kan: uit de impasse en een aanzet voor perspectief*.

hijst deze keer de provincie op het schild als dé bestuurslaag die aan de hand van complexe ruimtelijke puzzels de vele opgaven in het ruimtelijk domein en het landelijk gebied te lijf gaat. En dat met een ‘gebiedsgerichte aanpak’ die dan net weer wat anders is als die we al kenden. Provincies als nieuw bestuurlijk *panacee* voor het ruimtelijk domein. Met een ware beleidstsunami (in Haags jargon: startpakketten) hebben provincies de complexe taak in zeer korte tijd (onderbroken door de provinciale statenverkiezingen) een complexe ruimtelijke puzzel op te lossen en de ruimtelijke transities van Nederland voor te bereiden.

De vragen die uit deze analyse naar voren komen en die op het bordje van de provincies liggen zijn: gaan de provincies zich in deze revival daadwerkelijk als *panacee* bewijzen? Hoe gaan zij het samenspel tussen provincies, gemeenten, regio’s, NPLG-gebieden, NOVEX-gebieden en Rijk vormgeven in deze complexe puzzel? Ontaardt dit in een bestuurlijke en ruimtelijke gordiaanse knoop waar opnieuw de democratische legitimatie de dupe van wordt of weten de provincies in deze revival hun succes en meerwaarde als middenbestuur te bewijzen en een nieuwe perspectief voor de toekomst van Nederland neer te leggen? Voor bestuurlijk Nederland en in het bijzonder voor provincies een buitengewoon cruciaal en boeiend tijdperk. Het woord is aan de provincies.

Twaalf kikkers in de leefomgeving: *comply and explain*

Ron Hillebrand⁴⁸

Wat een mooi verzoek, een boodschap meegeven aan Rien Fraanje ter gelegenheid van zijn overstap van de Raad voor het Openbaar Bestuur naar het Interprovinciaal Overleg (IPO). Directeur IPO is op dit moment misschien wel de leukste en de moeilijkste baan van Nederland. De inkt van het dikke ‘startpakket’ dat minister De Jonge onlangs op de deurmatten van twaalf provinciehuizen liet ploffen is amper droog. De rol in het oplossen van het klimaat- en het biodiversiteitsvraagstuk die daarin aan de provincies werd toebedeeld is immens. De provinciale verkiezingen in maart 2023 beloven bovendien ongemeen spannend te worden. Het vertrouwen van burgers in de politiek is thans even laag als in 2002 na de moord op Pim Fortuyn en in zogenoemde tweede-orde verkiezingen is juist dan de kans op electorale aardverschuivingen groot.



Het is nog maar een paar jaar geleden dat gesproken werd over samenvoeging of zelfs opheffing van provincies. Nu staan zij in de vuurlinie voor het helpen oplossen van de grote nationale opgaven

⁴⁸ Ron Hillebrand is algemeen secretaris van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en was van 2007 tot 2019 fractievoorzitter van de PvdA in de Provinciale Staten van Zuid-Holland.

in de fysieke leefomgeving. Stikstofreductie en hervorming van de landbouw, de verbetering van ons watersysteem (KRW) en de aanpassing aan klimaatverandering, het opwekken van hernieuwbare energie en de aanleg van warmtenetten, een miljoen nieuwe woningen en de realisatie van daarbij behorende infrastructuur, het zijn allemaal urgente opgaven waarvan een aantal te lang angstvallig door de politiek gemeden is.

In 2004 gaf de *Nota Ruimte* aanzet tot decentralisatie van het ruimtelijk beleid. Niet elke provincie bewees sindsdien de nieuwe verantwoordelijkheden goed aan te kunnen. Met de zware opdracht die nu is verstrekt lijkt voor hen een ‘nu of nooit’ moment gekomen. Het zou de provincies hebben geholpen als het Rijk in plaats van een dik pakket brieven over ruimtelijke ordening, energie, water en bodem, wonen, stikstof, toekomst landbouw en het landelijk gebied één beleidsnota aan parlement en provincies had gestuurd met heldere, juridisch bindende en deels provincie-specifieke, beleidsregels waaraan de integratie van beleidsopgaven in de regio moet voldoen. In de beste poldertraditie werd echter gekozen voor besluitvorming middels bestuursakkoorden en overleg, vooral *heel veel* overleg.

In de brieven van het Rijk (water en bodem sturend, toekomst landbouw) staat bovendien dat bij de regionale vertaling van nationale opgaven gebruik mag worden gemaakt van het principe ‘comply or explain’. Dit maakt het alleen maar moeilijker voor provincies om beleid te maken waarmee zij samen de nationale taakstellingen realiseren. Het zal vrees ik leiden tot nog meer overleg.

Het IPO heeft als koepelorganisatie af te rekenen met twee lastige dilemma’s. Het eerste dilemma is dat het aantal leden klein is en de pluriformiteit, zowel ruimtelijk als politiek, groot. Helpen om deze twaalf kikkers ten behoeve van overleg met het Rijk een klein beetje bijeen te houden in de kruiwagen van de Nederlandse leefomgeving, vormt denk ik de allergrootste uitdaging voor de nieuw aan te treden

directeur en zijn voorzitter. In de afgelopen jaren bleek dit te vaak een onhaalbare opgave.

**BIJ KLIMAATVERANDERING EN
BIODIVERSITEITSVERLIES IS URGENTIE
NIET HET STERKST ONTWIKKELDE
GEVOEL ONDER LEDEN VAN
PROVINCIALE STATEN**

Een tweede dilemma bij deze kruiwagen met kikkers is van exact tegengestelde aard: kikkers springen niet als hun bad heel langzaam verwarmd wordt. Klimaatverandering is letterlijk de verwarming onder het provinciale bad, maar het verlies aan biodiversiteit is inmiddels ook tot ‘kookhoogte’ gestegen. Uit eigen ervaring weet ik dat de kredietcrisis aan sommige provinciehuizen voorbijging zonder dat iemand in de Provinciale Staten vroeg: kunnen wij hier misschien ook een handje helpen? Tijdens de pandemie was het niet anders. Klimaatverandering en biodiversiteitsverlies behoren meer dan de twee echte crises van deze eeuw tot het kerndomein van de provincie, maar deze rampen voltrekken zich in slow motion. Ook bij klimaatverandering en biodiversiteitsverlies is urgentie daardoor niet het sterkst ontwikkelde gevoel onder leden van Provinciale Staten.

De genoemde stapel brieven van het Rijk is een paar honderd pagina's dik en alleen te doorgronden door specialisten. Een ruime meerderheid van de nieuw te kiezen statenleden zal deze brieven niet lezen en dus niet weten wat het Rijk, vanwege nationale belangen, precies van hen verlangt. Het daadwerkelijke besef dat er geen langer uitstel mogelijk is voor het laten stijgen van het waterpeil in veenweidegebieden, het opkopen van piekbelasters, het ruimtelijk

reserveren van waardevolle landbouwgrond voor toekomstige voedselproductie, het vastleggen van een basiskwaliteit natuur buiten de *Natura2000*-gebieden, of het stellen van strakkere eisen in vergunningen voor lozingen op riolering en oppervlaktewater zal dus ergens anders vandaag moeten komen. Hier ligt een geweldige kans voor het ruim honderd man sterke, zeer professionele stafbureau van het IPO. 'Comply *and* explain' lijkt mij een mooie titel voor dit IPO-project.

Rien, ik wens jou vooral heel veel succes in deze mooie nieuwe baan!

Natuur, dieren en bestuur: op een weerzien met Rien

Marc Schakenraad⁴⁹

De Nederlandse en Europese wet- en regelgeving rondom dierenwelzijn is versnipperd. Er zijn verschillende regels voor verschillende diergroepen. Bovendien verschillen de mogelijkheden van de drie



Nederlandse bestuurslagen – landelijk, provinciaal en gemeentelijk – om regels over dierenaangelegenheden op te stellen, implementeren en handhaven.

De rijksoverheid heeft de centrale bevoegdheid en eindverantwoordelijkheid voor dierenwelzijn. Door de decentralisatie van het natuurbeleid liggen taken

en bevoegdheden voor de bescherming van natuurgebieden en planten en dieren bij de provincies – invulling en uitvoering van beleid. Elke provincie kan een eigen beleid formuleren om de geldende regels te implementeren. Provincies maken natuurbeheerplannen; faunabeheereenheden maken faunabeheerplannen – jacht, beheer, schadebestrijding. Dieren in de natuur kunnen dus in verschillende provincies verschillend benaderd worden als het gaat om natuurbeheer, populatiebeheer en dierenwelzijn.

⁴⁹ Marc Schakenraad is secretaris-directeur van de Raad voor Dierenaangelegenheden.

Als we het hebben over het welzijn van dieren in de natuur, dan zijn er genoeg schurende kwesties te bedenken. Tussen dier en dier, tussen mens en dier, maar vooral tussen mens en mens. Kiezen we voor de vos of voor de grutto? Hoe wegen we welzijn van een individu ten opzichte van welzijn van een populatie? Moet natuur beheerd worden om voort te kunnen bestaan? In hoeverre zijn wij verantwoordelijk voor het welzijn van dieren in onze natuur? En maakt het dan uit of het over herten, zeehonden, ganzen, muizen, ratten of rupsen gaat? Voor iedere kwestie zijn oplossingen te bedenken, maar niet iedereen verkiest dezelfde oplossing. Dat schuurt.

Dilemma's komen voort uit de verschillende visies die mensen hebben op de natuur. Sommigen zien de natuur zoals Jean-Jacques Rousseau, namelijk dat de mens de natuur niet kan verbeteren. In die visie zorgt de natuur voor zichzelf en leidt bemoeienis van de mens tot verstoring. De mens maakt dus geen deel uit van die natuur. In contrast daarmee is de mening dat natuur in Nederland beheerd moet worden om te kunnen blijven voortbestaan. Veelzeggend is dat in Angelsaksische landen liever gesproken wordt over *conservation* dan over *nature management*, terwijl in Nederland het woord natuurbeheer veel vaker wordt gebruikt dan natuurbehoud. Natuur in Nederland is meestal te klein van oppervlak, van andere natuurgebieden geïsoleerd, te veel onder invloed van het omringende cultuurlandschap en het bestaat uit incomplete ecosystemen. Daarom kan het meestal niet zonder beheer voortbestaan.

Met bebouwing en landbouw komen we verder in het domein van de wilde dieren. Omgekeerd willen we ook 'natuurinclusief bouwen', waarmee we de wilde dieren meer in onze omgeving betrekken. Wanneer de natuur binnendringt in de ruimte die wij als exclusief ons eigendom beschouwen, gaat het schuren. Wilde ganzen die zich voeden op akkers en boerengraslanden, bevers die akkers onder water zetten, wilde zwijnen die een golfbaan omwoelen – ze voelen zich thuis in de door de mens gemaakte omgeving en veroorzaken al-

lemaal in onze ogen schade. Vroeger werden zulke commensalen van de landbouw grotendeels als een onvermijdelijk rendementsverlies gezien. Tegenwoordig wordt schade door dieren uit de natuur nauwelijks meer getolereerd. Als er toch schade is – bijvoorbeeld door ganzen op wintertarwe-akkers – dan moet dat door de overheid vergoed worden, want het is de overheid die verantwoordelijk is voor de hoge ganzendichtheid in ons land. Eigenlijk is dus voor sommige dieren geen plaats meer in het landschap, behalve in de daarvoor bestemde reservaten. Het probleem daarvan is dat geïsoleerde populaties zich niet kunnen mengen met soortgenoten in andere populaties, waardoor ze hun erfelijke variatie verliezen en uiteindelijk aan inteelt ten onder gaan. De kans dat soorten uitsterven is veel groter in kleine geïsoleerde populaties. Zo verarmen onze natuurgebieden. Bovendien beperken de effecten van de moderne landbouw zich niet tot het landbouwareaal – ze dringen ook door in beschermde natuurgebieden. Daarbij gaat het om de effecten van bemesting, maar ook om pesticiden die via kringlopen in de natuurgebieden terecht komen. Het welzijn van dieren in de natuur is afhankelijk van zulke invloeden. Bepaalde pesticiden verstoren de cognitieve vaardigheden van insecten en de eutrofiering van natuurgebieden door overbemesting maakt voedsel voor veel organismen schaars. De schrikbarende afname van insecten met wel 76% in 27 jaar is niet in landbouwgebied, maar in natuurreservaten vastgesteld.

Landbouwgronden vormen dus een belangrijke schakel in het beheer van biodiversiteit en het is niet mogelijk om natuur en landbouw ruimtelijk te scheiden. Het voornemen om een circulaire landbouweconomie te ontwikkelen, is mede gebaseerd op de wens om biodiversiteit te verbeteren. Daarnaast erkent een steeds breder publiek dat ecosysteemdiensten zoals bestuiving van groot belang zijn voor de landbouweconomie.

Er kunnen zoals gezegd heel verschillende visies hebben op de natuur en de dieren daarin. Sommigen idealiseren natuur als iets waarop

de mens (nog) geen invloed heeft uitgeoefend. Anderen vinden dat de natuur in Nederland beheerd moet worden om voort te kunnen bestaan. Bij het bouwen en inrichten van ons ‘Huis van Thorbecke’ hebben de staatslieden destijds niet specifiek stilgestaan bij dieren en hun welzijn. Dat was in de 19e eeuw nog geen issue. De plek die dieren innemen in onze samenleving is echter behoorlijk veranderd. Nederlanders gunnen dieren een goed leven en inbreuken op dierenwelzijn worden minder geaccepteerd. Burgers spreken decentrale overheden daarop aan. Veel bestuurders en ambtenaren in de regio willen zich inzetten voor dierenwelzijn, maar voelen zich in de uitvoering van het beleid beknot.

Het afscheid van Rien bij de Raad voor het Openbaar Bestuur en zijn start als algemeen directeur bij het Interprovinciaal Overleg kan ik dus niet anders zien dan een zeer welkom weerzien. Je hebt ons geholpen Rien bij het versterken van onze Raad, jouw deur stond altijd voor ons open, ik hoop dat je daar in je nieuwe rol ook de vruchten van kunt plukken. Ik wens je veel succes en bovenal veel plezier toe in je nieuwe werk!

Nieuwe vormen van samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten

Leonard Geluk⁵⁰

Een fundament om op voort te bouwen

Graag bedank ik Rien Fraanje hartelijk voor zijn goede werk bij de ROB, in het belang van een betere overheid. Hoewel er veel opmerkingen te maken zijn over de kwaliteit van de overheid geldt dat zeker niet voor de kwaliteit van het werk van Rien Fraanje bij de ROB. Zijn werk bij de ROB – en al eerder bij het Wetenschappelijk Instituut van het CDA – biedt een mooi fundament om de komende jaren op voort te bouwen. Ik kijk er naar uit om vanuit de verantwoordelijkheid voor gemeenten en provincies samen te werken aan een betere overheid in Nederland.

In dat gesprek over de ‘goede overheid’ geldt de samenwerking tussen verschillende overheidslagen als een belangrijk punt van aandacht. Die samenwerking gaat niet vanzelf goed: gemeenten ervaren een top-down sturende rijksoverheid waarbij de autonome ruimte van gemeenten vermindert terwijl het Rijk van mening is dat de gemeente onvoldoende uitvoert wat de hogere overheid bepaalt. Voor medebewindstaken zijn er onvoldoende middelen waardoor er nauwelijks ruimte is voor eigen beleidskeuzes op grond van gemeentelijke autonomie.

Voor een aantal taken – zoals de bevolkingsadministratie – is het logisch dat gemeenten een uitvoeringsloket zijn van rijksbeleid. Voor een groot aantal andere taken die de leefwereld van mensen raken, is dat niet het geval: hier moeten gemeenten alle ruimte krijgen om

⁵⁰ Leonard Geluk is algemeen directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

eigen keuzes te maken, in het belang van mensen, bedrijven en instellingen in hun gemeenten.

Drie modellen van samenwerking

De volgende drie modellen zijn relevant voor het gesprek over de samenwerking tussen bestuurslagen binnen de overheid.

Model 1 laat de top-down relatie zien tussen rijk en gemeenten. De andere twee modellen tonen een andere vorm van samenwerken binnen de overheid. Model 2 ziet het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten als partners die schouder aan schouder staan. Voor grote opgaven, bijvoorbeeld met betrekking tot de ruimtelijke inrichting van Nederland, is niet precies te knippen welke bestuurslaag waarover gaat. Planvorming op het niveau van de bestuurslagen dient hand in hand te gaan. Model 3 keert model 1 om: daar waar in model 1 het Rijk bepaalt en gemeenten uitvoeren, geldt in model 3 dat gemeenten bepalen en het Rijk ervoor zorgt dat dat ook mogelijk is. Als gemeenten hun inwoners bestaanszekerheid willen garanderen, heeft dat consequenties voor uitvoeringsorganisaties van het Rijk



maar ook voor de beschikbaarheid van woningen, middelen voor onderwijs en inburgering en noem maar op. Als het collectief van gemeenten het, geredeneerd vanuit de leefwereld die zij als geen ander kennen, noodzakelijk achten dat het Rijk bepaalde keuzes maakt, dan zou dat ook moeten gebeuren.

Drie modellen van samenwerking en het gedachtengoed van Rien Fraanje

Als we deze modellen koppelen aan het denkwerk van Rien Fraanje bij de ROB, dan is er sprake van verrassende overeenkomsten. Al in 2017 benadrukt de ROB in een briefadvies over de decentralisaties in het sociaal domein⁵¹ dat gemeenten zich zeer wel bewust zijn van hun verantwoordelijke taken die het Rijk overdroeg maar dat het knelt omdat er geen sprake is van loslaten in vertrouwen en de regels gemeenten onvoldoende ruimte geven. In het adviesrapport *Beleidsvrijheid geduid*⁵² uit 2019 geeft de ROB aan dat het bij beleidsvrijheid moet gaan om de mogelijkheden van decentrale overheden om zelf te kunnen beslissen over de inzet van hun middelen. Decentrale overheden voelen zich daarin vaak beknot.

Er is voortdurend discussie over de mate van beleidsvrijheid van decentrale overheden. Dat is onvermijdelijk. Het zorgt voor dynamiek. Het houdt overheden onderling scherp over de vraag welke taken, hoe en door wie het meest democratisch en doelmatig kunnen worden uitgevoerd, aldus de ROB. De wens om als gemeenten werkelijk invulling en betekenis te geven aan de overheid dicht bij de burger, sluit aan bij het signalement *Gezag Herwinnen*⁵³ (2022). In dit signalement wijst de ROB op het belang van het gezag en de gezagswaar-

51 Zie <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2017/05/26/decentralisaties-in-het-sociaal-domein>.

52 Zie <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/03/14/advies-beleidsvrijheid-geduid>.

53 Zie <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2022/11/10/gezag-herwinnen-over-de-gezagswaardigheid-van-het-openbaar-bestuur>.

digheid van de overheid waarbij tenminste drie criteria van belang zijn. Ten eerste bekwaamheid zodat iemand – de lokale bestuurder – in staat is om te doen wat die zegt. Ten tweede betrouwbaarheid waarbij het gaat om de moraliteit, authenticiteit en integriteit van gezagsdragers in woord en daad. En ten derde betrokkenheid: waarbij het gaat om de representativiteit van gezagsdragers en de vertegenwoordiging van burgers in formele en informele zin.

In het adviesrapport *Rust-Reinheid-Regelmaat*⁵⁴ (2021) wijst de ROB op een disbalans tussen taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Door deze disbalans is er te weinig ruimte voor decentrale overheden om zelf beleidskeuzes te maken en wordt hun slagkracht beperkt. Een van de aspecten van de hiervoor beschreven verstoorde balans en de noodzaak tot omgekeerd medebewind.

Om gemeenten goed in positie te brengen is het van belang dat ook de gemeenteraden goed kunnen functioneren. Het ROB-advies *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*⁵⁵ (2020) biedt hier goede aanknopingspunten voor.

Omgekeerd medebewind

Bij het derde model dat hiervoor is geïntroduceerd, spreekt de VNG intern over ‘omgekeerd medebewind’ waarbij gemeenten richting rijksoverheid aangeven wat het Rijk zou moeten doen om als overheid aan te sluiten bij de leefwereld van inwoners van gemeenten. Niet *top-down* maar *bottum-up*. De VNG is zeer te spreken over de betrokkenheid en deskundigheid van Rien Fraanje als secretaris van de ROB. Het heeft de VNG geholpen bij het denken over de betere overheid die we stap voor stap hebben te realiseren. Als gemeenten en provincies samen optrekken om de overheid te verbeteren moeten

54 Zie <http://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/03/11/adviesrapport-rust-reinheid-regelmaat>.

55 Zie <http://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/11/05/goede-ondersteuning-sterke-democratie>.

we gezamenlijk een eind kunnen komen. De VNG kijkt uit naar de verdere samenwerking met het IPO onder leiding van Rien Fraanje. Niet alleen vandaag, maar ook de jaren hierna. Er ligt een goed fundament waar we stap voor stap een betere overheid op kunnen bouwen.

Tot slot: Ode aan Rien Fraanje

Remco Nehmelman⁵⁶

Met pen, geschrift en personeel
Aan het roer bij de Raad voor Openbaar Bestuur
Schreef hij vele ideeën en rapporten
Waar Den Haag en omstreken zich op kon storten
Maar nu vertrekkend naar het middenbestuur

Zonder zijn kennis en kunde
Hoe moet dat nou verder zonder Rien
Het hele openbaar bestuur kan toch niet zonder
Deze man wordt gezien als 8^e wereldwonder
Alom geliefd, gekend en bovendien gezien

Vele rapporten en adviezen zagen het licht
Over gezag, rechtsstaat en vertrouwen
Geen onderwerp bleef onderbelicht
De ROB dat was toch vooral Fraanje's gezicht
Hoe kan deze man voor het overheidsdenken worden behouden?

Niet getreurd dachten de Commissarissen en masse
Tussen Rijk en gemeenten, in het midden precies
Over milieu, opcenten en regionale samenwerking
Hoe kon het IPO ooit zonder deze versterking?
Zo is een oplossing gevonden, voor een bijna groot verlies

⁵⁶ Remco Nehmelman was lid Raad voor het Openbaar Bestuur, van 2013 tot 2017. Hij is nu griffier van de Eerste Kamer.

En zo komt alles toch nog goed ten einde
Hoe anders had het kunnen gaan?
Kennis en kunde blijven behouden
Met dank aan het IPO voor het vertrouwen
Leve Rien en de provincies, voor hun bestaan!



Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. Han Polman, voorzitter

Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland

Prof. dr. ir. Katrien Termeer, vicevoorzitter

Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit

Drs. Angelique Berg

Tijdelijk raadslid, directeur-generaal Centraal Bureau voor de Statistiek

Dr. Martiene Branderhorst

Algemeen directeur, Gemeente Den Haag

Prof. dr. Frank Hendriks

Hoogleraar vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Drs. Daan Roovers

Docent en filosoof, Universiteit van Amsterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam

Huri Sahin

Burgemeester, Gemeente Rijswijk

Drs. Peter Verheij

Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. Kees Jan de Vet

Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta

Drs. Peter Wilms

Tijdelijk raadslid, economisch consultant publieke sector



