

Op zoek naar verbinding: Relatietherapie voor het Openbaar Bestuur (ROB)

Lezing bij het afscheidssymposium van Han Polman als voorzitter
van de Raad voor het Openbaar Bestuur

donderdag 10 oktober 2024
Koninklijke Schouwburg, Den Haag

Prof. dr. Martijn Groenleer, Hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit van Tilburg

Geachte aanwezigen, zeer gewaardeerde Han,

Het is een grote eer en een bijzonder genoeg dat ik vandaag mag spreken op je afscheidssymposium!

We hebben allebei bestuurskunde gestudeerd, en zijn dus bestuurskundigen. Maar we hebben ook iets anders gemeen. Zoals ik las in het interview dat je onlangs aan het *Financieele Dagblad* gaf. Dat we best in Zeeland geboren hadden willen zijn. Mijn familie en die van mijn vriendin komen er vandaan. En ik kom er nog altijd graag!

Inleiding

Een week of twee geleden scrolde ik door mijn LinkedIn-berichten. Mijn oog viel op een bericht van Overheid van Nu. Een platform van het ministerie van BZK voor professionals die interbestuurlijk samenwerken. In dat bericht komt een dealmaker bij het Programma Regio Deals aan het woord. Ze zegt: 'Ga langs in de regio waarmee je samenwerkt. Beperk je niet tot Teams of bellen, maar ga echt op bezoek. Leer elkaar kennen, leer het gebied – het DNA ervan – kennen. Gewoon door er te gaan fietsen of wandelen. Door praatjes te maken en gesprekken te voeren. Ook de moeilijke gesprekken. Waar knelt het? Waar zit het ongemak? Dat is echt erg belangrijk.'

Een nuttig advies. In lijn ook met ROB-adviezen over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking. Nieuwsgierig zijn en je in de regio verdiepen. Je verplaatsen in wat daar speelt. Oprechte vragen stellen. Empathisch luisteren. Daardoor laat je als Rijk zien dat de regio belangrijk

voor je is en ertoe doet. En hoe beter je als Rijk luistert, en hoe meer je te weten komt over de regio, hoe interessanter de regio waarschijnlijk wordt.

Maar zoals dat gaat bij sociale media waren de commentaren op het bericht niet mals. ‘Het is toch niet te harden dat dit het advies is’, schrijft de een. ‘Precies wat ik dacht. Ik weet niet of ik heel hard moet lachen of een beetje huilen’, vult een ander aan. ‘Eens. Zou de normaalste zaak van de wereld moeten zijn’, schrijft weer een ander. ‘Welkom in de regio’, reageert iemand. ‘Zo ver is het nog niet’. Met daarbij een knipoog.

Blijkbaar is het niet vanzelfsprekend. Oprechte vragen stellen. Nieuwsgierig zijn. Empathisch luisteren. Je zou verwachten dat elke professional die interbestuurlijk samenwerkt dit doet. En dat iedereen het ook zomaar kan.

Onlangs verscheen er een vervolgbericht in mijn tijdslijn. Nu wordt de programmadirecteur van de Regio Deals geïnterviewd. Zij zegt tegen ‘de regio’: ‘Kom ook alsjeblieft wat vaker in Den Haag, want dat helpt ook. Dan snap je beter waar die Haagse ambtenaren mee worstelen. Waar hun pijn en ongemak zitten. Bij een goede regio deal draait het erom je te verplaatsen in elkaars vraagstukken. Om luisteren en openstaan voor elkaar. En dan mag het ook echt wel eens schuren.’ En later: ‘Af en toe is het hard tegen hard. En dat is maar goed ook.’

Wederom een bruikbaar advies. Het hoeft niet altijd gezellig te zijn. Conflict is niet per se slecht. Het kan juist duidelijk maken wat er voor iedereen op het spel staat. Zo lang je dat conflict maar constructief voert. Niet door onnodig kritiek te leveren, in de verdediging te schieten, of zelfs minachtend te zijn. Maar door eerlijk en open te zijn over pijn of ongemak. Je als Rijk of regio kwetsbaar op te stellen.

Op dit LinkedIn bericht lopen de reacties nog niet storm. Maar ook dit bericht maakt duidelijk: het op een constructieve manier voeren van conflicten en het tonen van kwetsbaarheid zijn – naast de eerder genoemde vaardigheden - blijkbaar geen vaardigheden waar de meeste overheidsprofessionals van nature over beschikken.

Sterker nog. Parallel aan de eerste Regio Deals, organiseerden wij, in opdracht van het ministerie van BZK, een leertraject voor Rijk en regio’s. Ik had een van mijn Tilburgse collega’s gevraagd daarin een sessie te verzorgen over de ‘waarde van conflict’. Of we toch niet een wat minder confronterende term voor de sessie konden gebruiken. Want conflict, dat heeft zo’n negatieve connotatie. En dus noemden we het ‘positief ruziemaken’.

Deze lezing

In de voorbeelden die ik zojuist heb genoemd, gaat het, zou je kunnen zeggen, om de zoektocht naar verbinding in het openbaar bestuur. In dit geval tussen Rijk en regio. De verbinding die Han Polman, als voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur, ook altijd heeft gezocht. Niet alleen tussen bestuurslagen, maar ook tussen departementen, tussen gemeenten, tussen overheden en burgers.

In deze lezing houd ik een pleidooi voor een openbaar bestuur dat niet alleen gericht is op regels, maar ook op relaties. Misschien is dat zelfs wel de belangrijkste uitdaging waar het openbaar bestuur van nu voor staat: vaardig worden in verbinden. En op dat vlak lijkt nog flink wat te leren, zo laten de genoemde voorbeelden zien. Het onderhouden van goede relaties - en dat is zeker niet hetzelfde als 'plat' relatiemanagement - kan uiteindelijk bijdragen aan een overheid die zowel effectiever als legitiemer is.

Het vervolg van mijn lezing bestaat grofweg uit drie delen. In het eerste deel ga ik in op het belang van verbinding voor het openbaar bestuur. In het tweede deel verken ik waarom verbinding in het openbaar bestuur, en een focus op relaties, *niet* de normaalste zaak van de wereld zijn. In deel drie bespreek ik de vaardigheden voor relationeel of verbindend bestuur. Ik sluit af met een hele korte reflectie op de rol van de ROB.

Deel 1

Waar hebben we het over als we het hebben over verbinding in het openbaar bestuur? En waarom is verbinding van belang?

In 2009 verdedigde ik mijn proefschrift over de autonomie van Europese Unie agentschappen, zoals het Europees Milieuagentschap, de Europese Voedsel en Waren Autoriteit, en Europol. Autonomie wordt gewoonlijk opgevat als een vorm van zelfbestuur, zelfregulering of zelfsturing. Immanuel Kant ziet autonomie als 'de eigenschap van de wil waardoor deze een wet voor zichzelf is', in plaats van extern bepaald te zijn. Volgens Gerald Dworkin vindt het begrip autonomie zijn oorsprong in het zelfbestuur of de onafhankelijkheid van Griekse stadstaten. Letterlijk vertaald uit het klassiek Grieks verwijst autonomie naar het vermogen van een entiteit om zichzelf (autos) de wet (nomos) voor te schrijven.

Een van de stellingen bij mijn proefschrift was destijds, vrij vertaald: autonoom ben je niet in je eentje. Autonomie is een relationeel begrip. Je kunt alleen autonoom zijn in relatie tot anderen. Voor EU-agentschappen geldt dit in bijzondere mate, gezien hun vaak specifieke taken, zoals het voorzien in onafhankelijke expertise. Maar het geldt ook voor de meeste andere

overheidsorganisaties. Geen enkele van die organisaties staat volledig los van anderen. Voor zo'n beetje ieder aspect van hun functioneren zijn ze in de praktijk afhankelijk van anderen. Ze kunnen niet anders dan – letterlijk en figuurlijk – vertrouwen op anderen.

Zo gezegd, zou je kunnen zeggen dat het aangaan, maar ook onderhouden en waar nodig herstellen van relaties een van de belangrijkste aspecten is om je op te richten als je het functioneren van een overheid wilt begrijpen, en verbeteren. Overigens, als ik het heb over relaties, dan definieer ik die op het niveau van mensen, maar ook van organisaties. Het gaat om de interacties tussen die mensen en organisaties. Een relationeel perspectief op het openbaar bestuur is nodig als tegenwicht tegen de uitwassen van het nog altijd dominante New Public Management. Zo'n perspectief kan helpen om de mogelijkheden van het co-creëren van publieke waarde voor het voetlicht te brengen.

Ook in de bestuurskunde zien we daarom de aanzetten tot een relationele agenda voor het veranderen van bestuurskundig onderzoek en bestuurlijke praktijken. De gedachte is dat een goede relatie *als zodanig* bij kan dragen aan verbetering van uitkomsten voor de samenleving. We zien dat bijvoorbeeld ook heel sterk bij participatieve processen; als de relatie tussen overheid en burgers in dat soort processen niet goed is, dan doet de inhoud er vaak nauwelijks meer toe.

Overigens hebben bestuurskundigen altijd wel aandacht gehad voor relaties. Charles Lindblom voegde een relationele dimensie toe aan zijn theorie over besluitvorming. Daarin heeft hij het over de 'wederzijdse aanpassing' tussen politieke actoren in democratische systemen met verdeelde macht. Jeffrey Pressmann en Aaron Wildavsky lieten zien dat implementatie vooral ook een relationeel proces is met 'complexe ketens van wederzijdse interactie'. Door dat complexe proces is het verrassend dat er überhaupt nog beleid wordt uitgevoerd.

Maar de aandacht voor relaties blijft vaak impliciet. Het is daarom goed dat de ROB binnenkort met een advies komt over uitvoering, beleid en politiek, met – zoals ik uit betrouwbare bron heb vernomen – expliciete aandacht voor relaties.

Deel 2

Het belang van aandacht voor relaties klinkt vanzelfsprekend. Wat staat verbinding in de weg? Waarom is verbinden toch zo moeilijk?

Omdat het een andere mens- en maatschappijvisie vereist. Een neoliberale visie op mens en maatschappij veronderstelt een competitieve houding. Niet alleen voor de markt, maar voor de hele samenleving. In zo'n visie zijn er winnaars en verliezers. Het idee van competitie zit ook ingebakken

in het conventionele stelsel van representatieve democratie. Dat kan worden beschouwd als een wedstrijd tussen politieke ideologieën en georganiseerde belangen. Tegenover elkaar geplaatst in een steeds verder gemediatiseerde arena.

We kunnen ons afvragen of de mens werkelijk tot zijn recht komt in een competitieve omgeving en door de belofte van winst. Misschien zouden we eerder moeten kijken naar de unieke bijdrage die ieder individu kan leveren aan het grotere geheel? In zo'n perspectief, dat we ook kunnen toepassen op het openbaar bestuur, staat niet competitie, maar samenwerking centraal.

Dit sluit aan bij een centrale claim in de governance literatuur. Namelijk dat complexe problemen beter kunnen worden opgelost in netwerken en door samenwerking. Zulke complexe problemen worden gekenmerkt door interdependenties, ofwel onderlinge afhankelijkheden. Die maken het nodig om over grenzen heen te organiseren. Er is publieke waarde te creëren als organisaties de handen ineen slaan.

Denk aan een complex probleem, zoals het realiseren van de energietransitie – van fossiel naar hernieuwbaar, maar ook van centraal naar decentraal. In de afgelopen decennia is de organisatie van het energiesysteem bewust uit elkaar getrokken. In het kader van marktwerking, en de efficiency en innovatie die daarmee gepaard zouden gaan.

Maar met fragmentatie als gevolg. Nu is het de uitdaging om alle verschillende spelers weer met elkaar in verbinding te brengen. Van energieleveranciers, netbeheerders, het ministerie, tot aan toezichthouders, lokale overheden, en bedrijven en burgers, maar ook nieuwe spelers zoals energiegemeenschappen. Alle pleidooien voor regie vanuit het Rijk ten spijt, van een echte transitie kan alleen sprake zijn als iedereen er gezamenlijk de schouders onder zet. Vanuit ieders unieke bijdrage aan het grotere geheel.

Ik ga er overigens vanuit dat er geen studenten van me in de zaal zitten. Ik heb zojuist namelijk het antwoord gegeven op een van de vragen in het tentamen dat ze volgende week voorgeschied krijgen.

Bij een meer op samenwerking gerichte mens- en maatschappijvisie gaat het niet alleen om de verschuiving van een competitie model naar samenwerkingsmodel. De samenleving is uiteraard meer dan de markt. Vanuit een samenwerkingsmodel bezien zijn interacties tussen individuen en tussen organisaties niet zuiver transactioneel. Zelfs tussen een ondernemer en haar klant is er sprake van een vertrouwensrelatie die voorbij de markt gaat. Hoewel het ogenschijnlijk gaat om een kortetermijn transactie. En hoewel de veronderstelling is dat ondernemer en klant niet meer met elkaar verbonden zijn nadat de transactie is afgewikkeld.

Des te meer geldt dit voor het openbaar bestuur en zijn interacties. Dat brengt me bij een relatie waar ik nog niet uitgebreid bij heb stilgestaan. Die tussen ambtenaar of professional en burger. Als je die bezieet vanuit een transactioneel perspectief, dan begrijp je waarom het zo vaak fout gaat. De gedachte is: de overheid levert een dienst, een burger neemt die af. Nadat de transactie is afgewikkeld, zijn ze niets meer aan elkaar verplicht. Ze zijn niet langer met elkaar verbonden.

Zo werkt het natuurlijk niet in de praktijk. Burgers zijn gelijk voor de wet, maar hebben ook allemaal hun persoonlijke omstandigheden. En die nemen ze mee in de interactie met de overheid. Of die zouden zelfs centraal moeten staan in die interactie.

Door efficiency gedreven transacties laten het echter nauwelijks toe dat ambtenaren zich verplaatsen in wat er speelt. Daarop doorvragen. Echt luisteren. En dat de overheid laat zien dat iedere burger belangrijk is en ertoe doet. Het is niet genoeg om gecommitteerd te zijn aan democratisch-rechtsstatelijke waarden, zoals rechtmatigheid, zorgvuldigheid en onpartijdigheid. Een relationeel perspectief vraagt om inlevingsvermogen, menselijkheid, en betrokkenheid, zoals ook wordt bepleit in het ROB-rapport *Gezag herwinnen*.

De meesten van u zullen het waarschijnlijk met mij eens zijn dat het openbaar bestuur de menselijke maat kwijt is geraakt. Voorbeelden van 'verbroken verbindingen' te over. Van het toeslagenschandaal tot de stikstofcrisis, en van de gaswinningsproblematiek in Groningen tot het afblazen van de komst van de Marinierskazerne naar Zeeland.

De vicieuze cirkel, waarin we lijken te zitten, wordt nog eens versterkt door de logica op basis waarvan onze overheidsbureaucratie traditioneel te werk gaat. Dat is een logica waarin regels centraal staan, en categorisering op basis van die regels, met het oog op 'leesbaarheid' van de samenleving, zoals James Scott het zo mooi noemt in zijn boek *Seeing Like a State*. In die logica gaat het daarnaast om hiërarchie, het dienen van de politieke principalen, en het reduceren van allerlei risico's voor hun overleving. Maar het gaat bij die bureaucratische logica vooral ook om het in stukken knippen van complexe problemen, het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor het oplossen van die deelproblemen bij afzonderlijke administratieve eenheden, en het vervolgens in de eigen silo's daarop toepassen van bekende interventie repertoires.

Destructieve dynamieken, zou je kunnen zeggen. Dit terwijl burgers, maar ook bedrijven, potentiële partners of coproducten van publieke waarde zijn, die iets toe te voegen of bij te dragen hebben. Co-creatie als een strategie. Voor het revitaliseren van het openbaar bestuur, voorbij de triptiek van hiërarchie, markt en netwerk. En voor het opnieuw leven in blazen van onze democratie.

Deel 3: Relateren kun je leren

Hoe komen we uit die vicieuze cirkel en destructieve dynamieken? Hoe de verbinding te verbeteren of te herstellen? Wat vraagt dit van het openbaar bestuur, van ambtenaren, professionals?

Afgelopen zomer zat ik aan de rand van een zwembad in de Oostenrijkse bergen. Mijn oog viel op de titel van het boek dat iemand naast mij aan het lezen was: *Relateren kun je leren*. Met als ondertitel: *Hoe ontwikkel je een liefdevolle relatie?* Dat biedt hoop. Het aangaan, onderhouden, en indien nodig herstellen van relaties is dus blijkbaar te leren.

Ik zou hier willen suggereren dat er een aantal basisvaardigheden is voor verbindend besturen, waarover ambtenaren zouden moeten beschikken, of waarop ze zouden moeten worden getraind. De meeste ervan zijn al voorbij gekomen in het begin van deze lezing. Oprechte vragen stellen, nieuwsgierigheid tonen, empathisch luisteren, positief ruziemaken, kwetsbaarheid tonen, en in het algemeen, zou je kunnen zeggen, bescheiden zijn.

Edgar Schein noemt dit laatste *humble inquiry*. Dat omschrijft hij enerzijds als een bepaald soort gedrag: het stellen van vragen waar je het antwoord nog niet op weet, en het bouwen van relaties op basis van nieuwsgierigheid en interesse in de ander. Maar hij stelt anderzijds ook dat het een houding is: naast het stellen van vragen, gaat het om luisteren, en als onderdeel van de interactie met anderen, om zelfonthulling.

Tot slot

Ik kom tot een afronding.

Wetenschappers stellen vaak de waarom-vraag. Waarom is het toch zo moeilijk om interbestuurlijk samen te werken? Waarom slagen de Haagse departementen er zelden in om uit hun eigen silo's te komen? Waarom is samenwerking tussen gemeenten in regio's een voortdurend discussiepunt? Waarom is de relatie tussen overheden en burgers vaak zo gespannen? Om beter te begrijpen, is het stellen van zo'n waarom-vraag nodig.

Maar als we op zoek willen naar oplossingen, dan moeten we ook de hoe-vraag stellen. Hoe kunnen we beter interbestuurlijk samenwerken? Hoe kunnen we verkokering doorbreken? Hoe kunnen we regionale samenwerking op een hoger plan krijgen? Hoe kunnen we de verbroken verbindingen tussen overheden en burgers herstellen?

Vandaag heb ik me daarom zowel op 'het waarom' als op 'het hoe' gericht. Uiteraard niet omdat ik de illusie heb dat ik het antwoord heb op al die hoe-vragen. Daarvoor verwijs ik u ook graag naar de

verschillende adviezen van de ROB die onder voorzitterschap van Han Polman zijn uitgebracht. Het ging mij vooral om het onder woorden brengen van wat we eigenlijk met z'n allen al heel goed weten, maar niet altijd expliciet maken. Dat verbinding ertoe doet, voor de overheid van nu en die van de toekomst. En dat een focus op relaties, naast regels, in het openbaar bestuur essentieel is.

Overheden moeten wat dat betreft kritisch naar zichzelf blijven kijken. De ROB – zonder Han Polman, dat wel – kan ze daarbij helpen, als raadgever en misschien ook wel een beetje als therapeut.

Ik dank u allen, en in het bijzonder Han, voor uw aandacht!