



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Visie op het openbaar bestuur

Een essay ter gelegenheid van het
afscheid van Richard van Zwol



Visie op het openbaar bestuur

Een essay ter gelegenheid van het
afscheid van Richard van Zwol

“Vision is the art of seeing things invisible”

Jonathan Swift, *Thoughts on various subjects*, 1745

“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*, 1916

Bij de begrotingsbehandeling in 1965 wordt de minister van Binnenlandse Zaken, Jan Smallegenbroek, gevraagd naar zijn visie op het binnenlands bestuur. Fracties in de Tweede Kamer spreken hun zorg uit over de toenemende verrommeling en onoverzichtelijkheid. Zij geven aan dat de uniformiteit van het binnenlands bestuur in het geding is. Door het toenemend aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zo stellen zij, “vervaagt het beeld, dat de burger van de staatsinrichting heeft, hetgeen zeker niet bevorderlijk is voor zijn inzicht in en zijn meeleven met de publieke zaak” (Tweede Kamer, 1965-1966, 8300 VII, nr. 96). De urgentie voor een dergelijke visie is, volgens deze fracties, vooral groot in het licht van de groeiende problematiek rond stedelijke agglomeraties, zoals Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Eindhoven. De behoefte aan visie op het openbaar bestuur keert – op z’n zachtst gezegd – met een zekere regelmaat terug in discussies tussen ministers van Binnenlandse Zaken en fracties in de Tweede Kamer.

Het ontwikkelen van een visie is het vermogen om een samenhangende, consistente opvatting over een te volgen koers op te stellen. Het is de kunst, zoals Jonathan Swift het stelt, om onzichtbare dingen te zien.

Visies ontstaan dan ook niet van de ene op de andere dag. Zij ontstaan geleidelijk, geïnspireerd door gesprekken, ervaringen en nieuwe inzichten. Tegenwoordig willen wij nog wel eens denken dat visies het resultaat zijn van het samenbrengen van objectieve feiten, waaruit een onherroepelijke, onvermijdelijke redeneerlijn valt te destilleren. Dit tomeloze vertrouwen in een wetenschappelijke aanviagroute is onterecht. Het ontkent de realiteit van de subjectieve bril die mensen opzetten, de waardenoriëntaties die zij allemaal hebben, waarmee zij de aangeleverde kennis bekijken en interpreteren. In die zin is een visie eerder een combinatie van objectieve feiten en subjectieve beleving. Dat is mijns inziens ook de kracht van een visie; daardoor inspireert zij en geeft zij richting aan het handelen.

“Een herkenbare, gedragen visie op de ontwikkeling van het openbaar bestuur is een voorwaarde voor een succesvolle bijdrage aan belangrijke maatschappelijke opgaven. Een gezaghebbend ministerie van BZK gaat daarvoor en houdt vervolgens koers, bij verschillende stroming, wind en getij”

Han Polman, *Commissaris van de Koning van Zeeland*,
Voorzitter van de Raad openbaar bestuur

In de afgelopen jaren is vanuit het ministerie van BZK, samen met de buitenwereld, een visie op het openbaar bestuur ontwikkeld. Deze visie staat niet vervat in één document. Dat kan ook eigenlijk niet, want – evenals het openbaar bestuur zelf – is een visie nooit af. De in dit essay gepresenteerde visie is een momentopname; het geheel aan inzichten over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, zoals tot op heden zijn opgedaan. Deze visie is niet alleen in teksten verwoord, maar ook de aanpak waarmee in de afgelopen jaren feitelijk is gewerkt. De woorden en het handelen zijn congruent! Visieontwikkeling is verbonden aan mensen. Als er andere personen hadden gezeten, zou de visie een andere toon, een ander geluid hebben gehad. Ter gelegenheid van het afscheid van Richard van Zwol, een van de drijvende krachten, lijkt het mij gepast te schrijven hoe de visie in de afgelopen jaren vorm heeft gekregen.

I

De behoefte aan visie ontstaat pas op het moment dat er onvrede of ongenoegen is met de huidige toestand. “Wie blij is met het heden”, zo stelt Horatius, “maakt niet om de toekomst”. In die zin volgt de ontwikkeling van een visie de klassieke lijnen van een heldenverhaal. Bij aanvang van het verhaal vindt een gebeurtenis plaats die de bestaande balans verstoort. Op de held wordt een beroep gedaan een nieuwe balans te vinden. In zijn queeste ondervindt hij diverse (persoonlijke) obstakels die overwonnen moeten worden. Maar uiteindelijk weet hij zijn opdracht te voltooien. De balans is hersteld, de held wordt geroemd. In dit essay wordt de balans verstoord door een veranderende wereld. Een wereld die niet langer aansluit op de wijze waarop het openbaar bestuur is vormgegeven. Voor de held ligt de uitdaging in het ontwikkelen van een nieuwe visie op het openbaar bestuur. Een visie die beter aansluit bij de uitdagingen van de nieuwe tijd. Door te handelen in lijn met deze visie wordt de balans hersteld.

Niet lang nadat Richard van Zwol als secretaris-generaal bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is benoemd, komen wij in een klein gezelschap bijeen om te praten over de mogelijke instelling van een studiegroep over de toekomst van het openbaar bestuur. Het gesprek gaat vooral over de wereld. Wat is er gaande – en wat betekent dat voor het functioneren van het openbaar bestuur? De veranderingen in de wereld bediscussiëren wij met grove pennenstreken.

Wij hebben een schilderij gevormd dat – als je te dichtbij zou staan – misschien wel incompleet en weinig gedetailleerd lijkt. Als de kijker echter een stap achteruit doet, krijgt diegene een impressie van het huidige tijdsgewricht. Een beeld dat wordt gekenmerkt door de snelheid van verandering, de vluchtigheid van zaken en de ongrijpbaarheid van bewegingen. Een schilderij met aan de ene kant donkere wolken en aan de andere kant een kraakheldere blauwe lucht; het is een kwestie van perspectief van wat komt, wat blijft en wat gaat.

In de gesprekken die daarop volgen, spreken wij uitgebreider over een aantal van die veranderingen. Op internationaal niveau constateren wij de terugkeer van de geopolitiek. Het beeld van een nieuwe wereldorde waar wij ons – misschien wel tegen beter weten in – aan vast blijven houden, is achterhaald. Vragen van weleer over veiligheid en dreiging vanuit het oosten zijn plotseling weer actueel. Ook spreken

we over de verdeelde samenleving, waarin mensen zoeken naar hun identiteit en verlangen naar vaste ankers in een vloeibare samenleving. Wij constateren een groeiend maatschappelijk onbehagen bij mensen over waar het heen gaat met de samenleving en of hun kinderen het beter krijgen dan zij. Tegen de achtergrond van die gesprekken weerklinken de woorden van Montaigne: “In tijden van maatschappelijke onrust grijpen mensen – in verbijstering over wat ze meemaken – terug op alle vormen van bijgeloof en speuren de hemel af naar de oorzaken en voortekenen van hun onheil. Zij vinden troost bij de rustgevende woorden van valse profeten”. De gevolgen van dit onbehagen kunnen verschillende kanten opgaan: het kan negatieve implicaties hebben voor het openbaar bestuur, zoals de ordeverstoringen bij raadsvergaderingen over de plaatsing van azc’s, maar ook positieve implicaties, omdat via het onbehagen nieuwe maatschappelijk vraagstukken op de politieke agenda worden geplaatst.

“Door fit en flexibel te zijn kan het openbaar bestuur de ruggengraat blijven van een snel veranderende digitale samenleving”

Frans Backhuijs, Burgemeester van Nieuwegein

Het langst spreken wij over de staat van de economie en de ontwikkelingen die daarmee samenhangen. De grote vraag is of de economische crisis achter ons ligt, of dat we te maken hebben met een klein, maar tijdelijk herstel. Op de lange(re) termijn is het in ieder geval duidelijk dat structureel economische groei vooral uit productiviteitsgroei moet komen, omdat groei door stijging van de (werkzame) bevolking niet haalbaar is. Diverse studies wijzen daar op. Maar waar moet deze productiviteitsgroei vandaan komen? Inzet op innovatie en technologisering lijken het begin van een antwoord, maar dat is zeker niet eenvoudig. Vooral omdat op die terreinen sprake is van volatiliteit, snelheid en onzekerheid. Is de Nederlandse economie in staat om daar goed op in te spelen, vragen wij ons af, of specifiek: zijn bedrijven en kennisinstellingen (die je daar ook voor nodig hebt) in staat om daar goed op in te spelen? En welke rol speelt het openbaar bestuur daar eigenlijk bij? Het ligt toch voor de hand dat goed openbaar bestuur, de aanwezigheid van goede instituties, een rol speelt bij economische groei? Dat zijn uitdagende vragen, vooral omdat het een invalshoek is die doorgaans niet wordt gekozen voor de bestudering van het openbaar bestuur. De achterliggende vraag – en daarvan zijn wij ons goed bewust – is of het openbaar bestuur voldoende meebeweegt met de veranderingen die wij om ons heen constateren.

II

“Eindelijk heeft BZK het begrepen”, stelt een burgemeester na het verschijnen van het rapport ‘Maak verschil’. Het is het mooiste én tegelijk het meest verontrustende compliment dat wij hebben gekregen. Het is een mooi compliment, omdat het blijk geeft van herkenning en erkenning van de analyse. Het is verontrustend, omdat BZK het tot die tijd af en toe niet begreep. De vraag is uiteraard waarom het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur zo positief wordt ontvangen in bestuurlijk Nederland. Het antwoord moet zowel in het proces als in de inhoud van het rapport worden gezocht. Over het proces wil ik kort zijn. Ik denk dat de werkwijze van de Studiegroep uitnodigend en transparant is geweest. Vanaf de start van de Studiegroep zijn veel verschillende partijen uitgenodigd mee te denken, zowel over de

analyse als de oplossingsrichtingen. Dat wordt gedaan door het organiseren van bijeenkomsten, maar ook door het publiceren van papers die nog niet volledig doordacht en afgestemd zijn. De bedoeling is juist om input te krijgen van buiten op de eerste gedachten binnen de Studiegroep. Ik denk echter dat het vooral de inhoud van het rapport is geweest, waardoor bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren waardering hebben voor het rapport.

De inhoud dus. Waarom spreekt deze zo aan? Staan in het rapport ‘Maak verschil’ schokkende nieuwe inzichten? Leggen wij verbanden die anderen misschien nog niet hebben gelegd? Nee, dat is niet het geval. Het geluid dat wij laten horen, is niet geheel vernieuwend. Binnen het openbaar bestuur zijn al mensen die deze opvattingen over het openbaar bestuur laten horen. Maar dat is juist de kracht. De uiteengezette visie op het openbaar bestuur is niet op de

tekentafel bedacht. De visie is veeleer een bestaande onderstroom, waar Richard van Zwol zich op laat meevoeren; niet gedachteloos, maar wel gebruikmakend van bestaande energie. Deze aanpak wordt ook in andere trajecten binnen het ministerie van BZK toegepast. De Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid zet bijvoorbeeld in op het identificeren van ontwikkelingen binnen digitalisering en sluit daar vervolgens op aan. Het geldt ook voor het denken over de relaties binnen het Koninkrijk.

Deze worden vooral belicht vanuit een staatsrechtelijk perspectief, met een dominante rol voor het Statuut, maar die invalshoek sluit beperkt aan bij de dagelijkse werkelijkheid van de eilanden. Die werkelijkheid bestaat juist uit een groeiende verbondenheid met de bredere Caribische regio door jarenlange intraregionale migratie. Vanuit dat perspectief is het logisch dat de (ei)landen in staat worden gesteld om meer gebruik te maken van de kennis en expertise van de internationale en regionale gemeenschap aldaar.

Het herkennen en zichtbaar maken van die onderstromen is een kunst op zich. Het zichtbaar maken is op twee manieren gedaan. In de eerste plaats worden onderstromen – en daarmee bestaande manieren van werken in het openbaar bestuur – op een consistente manier verwoord en met elkaar in verband gebracht. Ik heb altijd het beeld voor ogen gehad, dat de Studiegroep Openbaar Bestuur in zijn rapport de golven beschrijft, waarop bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren al enige tijd aan het surfen zijn. Bovendien, en dat is mijn tweede punt, voorzien wij in het rapport ‘Maak Verschil’ deze golven van empirische onderbouwing. Waar bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren aanvoelen dat ze op een mooie golf staan, weet de Studiegroep Openbaar Bestuur aan de hand van wetenschappelijk inzichten te onderbouwen waarom die golf het inderdaad zo goed doet.

“Van bestuurders en bestuurswetenschappers klinkt regelmatig de roep om een heldere, liefst integrale bzk-visie over de inrichting van het openbaar bestuur, maar uit dezelfde hoek komen evenzeer oproepen om ruimte te bieden aan ‘de eerste overheid’ en rekening te houden met de grote diversiteit aan bestuursculturen, - praktijken en opvattingen. BZK dient tussen deze klippen door te varen”

Titus Livius, Directeur Bestuur en Financiën, Ministerie van BZK

III

Ik vind het een mooi beeld: je laten meevoeren op een onderstroom, aansluiten op het bestaande. Daarmee wordt kracht en snelheid gegenereerd. Deze tactiek van Richard van Zwol komt, mijns inziens, voort uit zijn opvatting over veranderingen van het openbaar bestuur. Als het gaat over veranderingen in het openbaar bestuur wordt er doorgaans een grote zucht geslaakt: ons kikkerlandje is slechts in beperkte mate in staat om tot veranderingen te komen. Het Huis van Thorbecke staat immers al vanaf het midden van de negentiende eeuw en daar is nagenoeg niets aan veranderd, zoals dan wordt gezegd. Los van de vraag of die kritiek terecht is – want er is toch ook wel heel veel veranderd in dat openbaar bestuur – is er in Nederland sprake van een discrepantie tussen de veranderzucht en het verandervermogen. En die discrepantie bestaat ook al heel lang. In 1798 stelde Johannes Midderigh in de Nationale Vergadering al: “Burgers Representanten, er is geen tijd meer van aarzelen, van delibereeren of van het rapport eener doorgaands langwijlige commissie in te wachten...er moeten daadzaaken, er moeten groote stappen verricht worden en dit wel oogenblikkelijk”.

“Een goed functionerend openbaar bestuur wordt veelal als vanzelfsprekend gezien, maar in een snel veranderende samenleving gaat het niet vanzelf. Daarom is BZK inderdaad het ‘moederdepartement’ in ons democratisch bestel”

Ronald Plasterk, Minister van BZK

De vraag is natuurlijk wat een effectieve strategie is om wel tot veranderingen te komen. Voor het gemak onderscheid ik hier ruwweg twee veranderstrategieën: de eerste die gebruikmaakt van groots bedachte plannen en deze van bovenaf implementeert, de tweede waarbij veranderingen veel meer van onderop komen. Richard van Zwol behoort tot die tweede groep. Hij staat daarmee in de traditie van een aantal politieke denkers, waarvan ik er één hier niet ongenoemd wil laten.

We gaan even terug naar het jaar 1716. De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden staat aan de rand van de afgrond. De militaire positie van de Republiek staat onder zware druk. De overheidsfinanciën zijn zeer zorgelijk: de Republiek is niet in staat om aan zijn financiële verplichtingen te voldoen en balanceert op het randje van een faillissement. Ook met de economie van ons land gaat het slecht. Illustratief zijn de cijfers voor de handel. De Hoornse koopvaardij op het Oostzeegebied heeft in de jaren tachtig van de zeventiende eeuw nog een handelsvolume van ongeveer 10.700 last, terwijl dat in de jaren dertig van de achttiende eeuw slinkt tot 1856 last. Dit beeld geldt in grote lijnen voor alle handelssteden. De economische crisis wordt overal in de Republiek gevoeld. Illustratief zijn de volkse rijmpjes uit die periode:

“De koopvaardij gestremd, nu lam en zonder leden
Het lichaam van den staat de hartader afgesneden”

Simon van Slingelandt, destijds secretaris van de Raad van State, maakt zich grote zorgen over het bestuur van de Republiek. Het is, volgens hem, “veel eer te verwonderen dat de Republiq nog bestaat”. Hij kent de financieel-economische problemen van de Republiek goed en weet bovendien hoe deze (deels) opgelost kunnen worden. Zijn grootste zorg betreft de logheid in de besluitvorming van het land: “[...]en ondertussen delibereert en disputeert men zonder eynde, of uitkomst, en laat Regering en Financien in een grooten confusie”. In zijn *Staatkundige geschriften* analyseert hij hoe de inrichting en werkwijze van de instituties tot stand komen halverwege de Tachtigjarige Oorlog (1568-1648) en dat er sindsdien eigenlijk geen wezenlijke staatkundige veranderingen meer hebben plaatsgevonden. Er is echter, volgens Van Slingelandt, een “groot verschil tusschen het begrip der Voorouders, en het begrip van deese tyd”. De bestuurlijke problemen zijn niet pas de laatste decennia ontstaan, maar zijn al van ouder datum. In zijn analyse is het openbaar bestuur in de Republiek al lang niet meer in staat om de uitdagingen van zijn tijd aan te kunnen. Hij stelt dat de instituties van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden waren ontworpen op de uitdagingen uit de periode van de Tachtigjarige Oorlog. Volgens hem is de staatkundige huishouding destijds eigenlijk ook een ad hoc-ontwerp, dat helemaal niet bedoeld is voor de langere termijn. Anders zouden er wel andere keuzes zijn gemaakt.

Van Slingelandt betoogt in wezen dat iedere tijdsperiode zijn eigen bestuurlijke inrichting en werkwijze behoeft, zodat de problemen van dát moment geadresseerd kunnen worden. Deze noodzaak tot een organisch meegroeïend bestuur van Simon van Slingelandt is bijna anderhalve eeuw later verwoord door J.R. Thorbecke – die in belangrijke mate beïnvloed is door Van Slingelandt: “Blijven wij staan binnen hetgeen wij van onze voorouders ontvingen; doen wij zelve niets; verzetten wij ons tegen tijdige verbetering; dan komt, in de plaats van verbetering, omkeer van zaken. Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgend tijdvak verwarring van beweging. Gestadige aaneenschakeling wordt niet door werkeloosheid, maar door gestadige schepping onderhouden”. Vooral dat laatste is van belang: het openbaar bestuur dient door gestadige schepping onderhouden te worden.

Terug naar het heden. Wat betekent de gedachte van gestadige schepping anno 2017? Volgens mij zijn er een paar betekenisvolle elementen te onderscheiden. In de eerste plaats is dat kennis hebben van de wereld om ons heen. Wat verandert er in de wereld? Welke ontwikkelingen zien wij om ons heen voltrekken?



Portret van Simon van Slingelandt, Illustratie van Jacob Houbraken, 1749

Die kennis is nodig om te weten of en in welke richting het openbaar bestuur zich moet ontwikkelen. Het openbaar bestuur moet meebewegen in de richting waarin de samenleving zich aan het ontwikkelen is. In de tweede plaats impliceert de gedachte van gestadige schepping dat interventies denkbaar zijn om het openbaar bestuur een bepaalde kant op te laten ontwikkelen. Maar – en dat is het derde punt – deze interventies vinden gestadig plaats, waarmee wordt bedoeld op een continu en incrementeel, iteratief proces. Het openbaar bestuur moet zich door de spiegeling met ontwikkelingen in die samenleving in kleine stappen blijven ontwikkelen. Juist om te voorkomen dat het functioneren van het openbaar bestuur niet meer aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen.

IV

Goed openbaar bestuur doet ertoe. Goed openbaar bestuur doet ertoe voor de economie, voor de digitalisering van de samenleving, voor het verminderen van maatschappelijk onbehagen. Dat is een belangrijke constatering omdat wij drie decennia achter ons hebben liggen, waarin wordt gezegd dat de overheid een onderdeel van het probleem is, niet van de oplossing. Maar wat is dan precies *goed* openbaar bestuur? Het – vooralsnog abstracte – antwoord is dat goed openbaar bestuur in staat is op een adequate manier in te spelen op de vraagstukken van vandaag en deze op te lossen. Hieronder schets ik zeven uitgangspunten die daaraan tegemoet komen. Voordat ik dat doe, wil ik echter eerst stilstaan bij de vraag hoe wij het functioneren van het openbaar bestuur moeten verstaan.

“Voor de ontwikkeling van ons land is bestuursstijl en -cultuur belangrijker dan de structuur van het openbaar bestuur”

Henk Jan Meijer, Burgemeester (voorzitter regio) van Zwolle

De manier waarop over het openbaar bestuur wordt gesproken, is bepalend voor onze opvattingen over het openbaar bestuur. Neem bijvoorbeeld het Huis van Thorbecke als metafoor voor de bestuurlijke inrichting in Nederland. Deze metafoor raakt pas vanaf 1993 in zwing in

de discussie over het binnenlands bestuur nadat het symposium ‘Wat doen wij met het huis van Thorbecke?’ ter ere van VVD-coryfee Henk Vonhoff plaatsvindt. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Ien Dales, spreekt op 2 december 1993 in de Tweede Kamer over “het spreekwoordelijk huis van Thorbecke” (Handelingen Tweede Kamer 1993-1994, p. 33-2509). Het beeld van een huis met verschillende verdiepingen, die ieder beschikt over zijn eigen meubilair en aankleding (de taken en verantwoordelijkheden), hebben de discussie over veranderingen binnen dat bestuur enorm beïnvloed. Daardoor ontstaat – ten onrechte – het beeld dat het functioneren van het binnenlands bestuur vooral gerealiseerd wordt door het Huis aan te passen, te renoveren of te verbouwen. De metafoor bepaalt ook dat uitsluitend structureel ingrepen wezenlijke veranderingen tot stand kunnen brengen. De metafoor sluit aan bij een langere traditie in Nederland. Als bestuurlijke ingenieurs denken wij dat door aan enkele knoppen in de hardware te draaien er ook daadwerkelijk anders wordt gewerkt binnen de overheid. Het zijn echter niet alleen de structuren. Het zijn juist ook de culturen en processen die het functioneren van het openbaar bestuur bepalen. In het nadenken over het openbaar bestuur moeten deze drie elementen worden geadresseerd.

1. Inhoud voorop

“[G]overnment organised around problems, not problems around government”, stelt Tony Blair in zijn Civil Service Reform-speech op 24 februari 2004. Hij wijst erop dat de overheid in haar handelen nog te vaak uitgaat van haar eigen belangen of van haar eigen structuren. Blair hamert op het belang om de problemen van mensen centraal te zetten, waarbij een toevallige departementale of interbestuurlijke scheiding van taken niet langer belangrijk is. Deze manier van denken heeft sindsdien alleen maar aan belang gewonnen. In een wereld waarin de problemen complexer zijn geworden, is het noodzakelijk die problematiek centraal te stellen. In de ontwikkeling van een visie op het openbaar bestuur is dit misschien ook wel het leidende beginsel geworden. In de afgelopen jaren is daarbij vaak gewezen op economische uitdagingen, zoals bij de Studiegroep Openbaar Bestuur. Het belang van de economie is inderdaad een grote maatschappelijke uitdaging, maar zeker niet de enige. Het is een misverstand om te veronderstellen dat er vanuit het ministerie primair daarop de focus ligt.

In de afgelopen jaren start de discussie van visietrajecten bij de vraag: welke ontwikkelingen zien wij in de wereld om ons heen en wat betekent dat voor het openbaar bestuur? Alleen deze benadering helpt al bij de notie dat de maatschappelijke werkelijkheid het belangrijkste uitgangspunt is – en niet de verdeling van taken of verantwoordelijkheden binnen het openbaar bestuur. Bij de Studiegroep Openbaar Bestuur staat daarbij het *daily urban system* centraal: de samenhang van activiteiten op het terrein van wonen, werken, recreëren en het gebruik van voorzieningen. Uit de analyse van deze *daily urban systems* blijkt dat problemen vaak een meerschallig karakter hebben, dat er geen vastomlijnde schaal is te definiëren en dat verschillende

daily urban systems met elkaar in verband staan.

Wel blijkt dat de dagelijkse werkelijkheid vaak het niveau van de gemeente ontstijgt, maar onder het provinciaal niveau blijft. Een eenduidig (nieuw) regionaal schaalniveau is echter niet vast te stellen.

“Openbaar bestuur, regionaal of multilevel, krijgt betekenis in relatie tot inhoud; die inhoud heeft niet alleen een ruimtelijk-economisch, maar ook een sociaal-cultureel karakter.

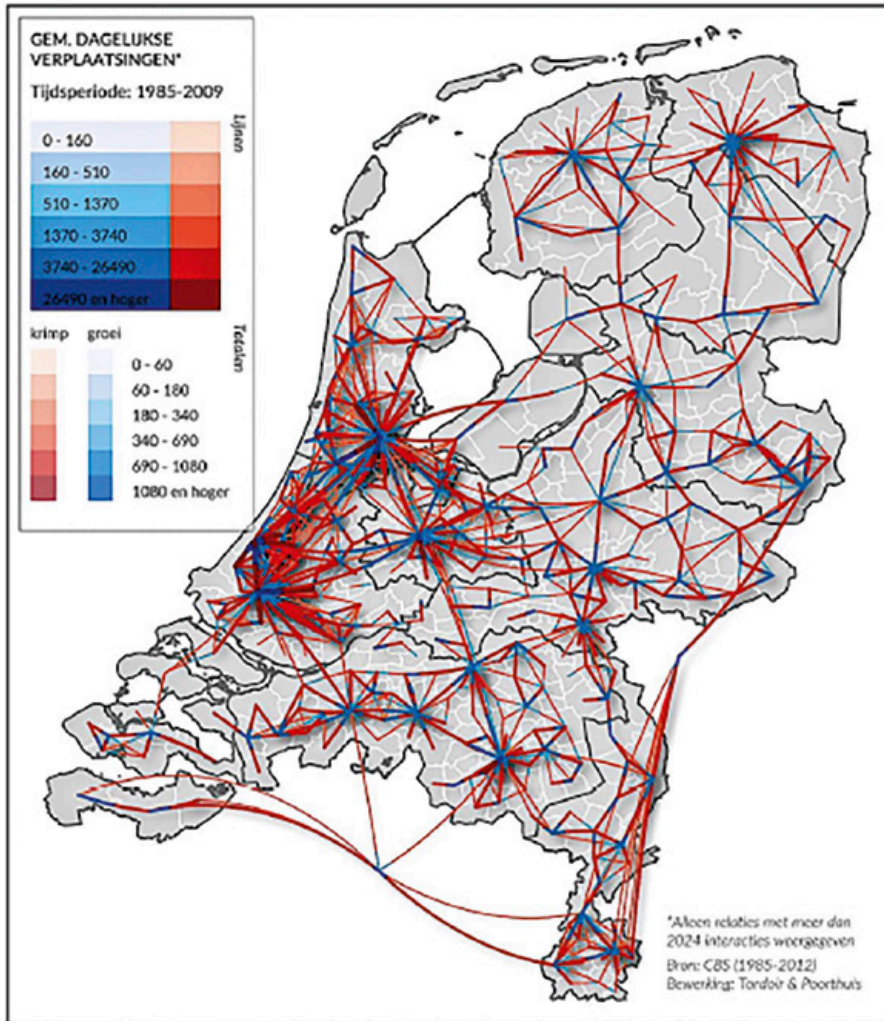
Kortom: maak verschil!”

Bert van Delden, Programmadirecteur Agenda Stad, Ministerie van BZK

verwoordde het treffend in zijn H.J. Schoo-lezing: “[V]anuit de lucht zijn die grenzen niet te herkennen. Je ziet stedelijk gebied, met groene dorpen daartussenin. Wegen, rails, fiets- en wandelpaden die er als een fijnmazig net overheen liggen. Je ziet bedrijven en kantoren in alle soorten en maten: de petrochemische industrie in de haven, de tuinderijen in het Westland, de overheidsgebouwen in Den Haag en mensen die zich hiertussen bewegen”.

Het is heel vervelend voor liefhebbers van schaaldiscussies, maar maatschappelijke problemen trekken zich niets van bestuurlijke grenzen aan. Burgemeester Ahmed Aboutaleb

De noodzaak om de inhoud voorop te zetten, komt ook voort uit het besef dat niet overal de maatschappelijke problemen hetzelfde zijn. In een regio als Noordoost Friesland is de arbeidsmarktproblematiek niet hetzelfde als in de Metropoolregio Amsterdam. Veiligheid gaat in Rotterdam-Zuid om andere zaken dan in Kerkrade en die zijn op hun beurt ook weer anders dan in Kampen. Dat betekent dat uniforme overheidsmaatregelen in de praktijk niet altijd goed werken, maar er veel meer gewerkt moet worden met differentiatie. Een voorwaarde daarvoor is dat de maatschappelijke problematiek leidend is.



Mensen verplaatsen zich dagelijks steeds meer op regionaal (stadsgewestelijk en interstedelijk) niveau (bron: Regioplan/Tordoir)

Bovendien sluit een overheid die de problemen van mensen als uitgangspunt neemt, beter aan bij wat burgers van de overheid verwachten. Een belangrijke oorzaak voor het maatschappelijk onbehagen van mensen is de teleurstelling in de wijze waarop de overheid omgaat met hun problemen. Hun ervaring leert dat regels vaak belangrijker zijn dan het oplossen van de problemen (“kan niet, mag niet, lukt niet”).

Te vaak prevaleert de systeemwereld van de overheid boven de leefwereld van mensen. Als burgers te maken krijgen met ambtenaren die hun problemen centraal stellen, neemt ook het onbehagen af en het vertrouwen van mensen in instituties toe. Ook hier geldt dus dat goed openbaar bestuur de inhoud voorop plaatst.

2. Wendbare overheid

Het ontwikkelen van een visie op het openbaar bestuur gebeurt in relatie tot veranderingen in de wereld. Het zijn juist deze veranderingen die aanzetten tot nadenken. In die wereld is er sprake van meer diversiteit, van acceleratie en van een grotere mate van onzekerheid. Het is een wereld die meer – en vooral andere competenties verlangt van het openbaar bestuur. Het is geen wereld waar vooraf bedachte blauwdrukken werken. Neem bijvoorbeeld de verhouding met de voortgaande digitalisering. Op veel plekken in de samenleving wordt daarmee geëxperimenteerd, waarbij blijkt dat oplossingen vooral worden gevonden door een continu proces van kleine stapjes. Dat staat in schril contrast met hoe de politiek-bestuurlijke context eruit ziet. De politieke besluitvorming kent juist veel grote stappen, waarbij het zwaartepunt ligt op het vooraf beheersen van risico's: alles moet meteen – en voor iedereen tegelijk – goed gaan. Het gaat dus, kortom, om de wens het functioneren van het openbaar bestuur beter aan te laten sluiten op die andere werkelijkheid, de realiteit van de kleine stappen. Dat vraagt om adaptiviteit en wendbaarheid.

Sommige beleidsterreinen zullen een permanent bètakarakter hebben. Dat geldt in ieder geval voor de digitale overheid. Digitale toepassingen binnen het openbaar bestuur en in relatie naar burgers zijn nooit echt af. Ze zouden ‘permanent bèta’ moeten zijn, zoals de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid het noemt. In ‘Maak waar!’ wordt een beeld geschetst van een overheid die werkt met een iteratieve methode, met experimenteren en waarbij een basishouding bestaat van fouten maken als een opmaat naar een volgende release.

“Sinds 1948 is er zo goed als niets veranderd in de bestuurlijke indeling van Nederland. Bovendien zijn de verschillen in ons land groot. Een uniforme blauwdruk zal dan ook niet werken. Organisch veranderingen van onderaf, maar gestimuleerd vanuit het Rijk het verschil te durven maken en niet elke regio of gemeente het zelfde te willen behandelen”

Staf Depla, Wethouder in Eindhoven

De vraag is natuurlijk wat dat betekent. In de wereld van de software brengen bedrijven vaak vroege bètaversies op de markt en onderzoeken vervolgens realtime hoe het gebruik uitpakt. Succesvolle innovaties bieden bedrijven vervolgens breed aan. Voor sommige software geldt dat zij een permanente bèta-status hebben; zij zijn continu in ontwikkeling. Een kansrijk perspectief daarbij is ook antifragiliteit, waarmee wordt bedoeld op het vermogen om juist sterker te worden van exogene schokken.

De gedachte dat beleid uitgedacht moet zijn voordat het in de praktijk kan worden gebracht, past niet meer bij deze tijd. Dat vraagt om ruimte. Kan een dergelijke aanpak ook binnen het openbaar bestuur?

Voor sommige beleidsterreinen wel, zoals bij de verdere ontwikkeling van de digitale overheid. Maar voor andere terreinen gaat de mogelijkheid van permanent bèta misschien wat ver. Een dergelijk concept zet echter wel aan tot nadenken, want er is immers ook een middenweg te bewandelen. Een weg die misschien niet volledig open is, zoals bij permanent bèta, maar ook niet vastgemetseld is.

Bij andere terreinen zal vooral aan de voorkant geëxperimenteerd moeten worden met passende oplossingen. Werken met meerdere varianten, om te ontdekken wat deze varianten doen en in welke richting het verstandig is verdere oplossingen te ontwikkelen. Ook dat zien we terug bij de begrotingsbehandeling in 1965 als het gaat over het aan banden leggen van intergemeentelijke samenwerking in grootstedelijke gebieden. “Verscheidene leden daarentegen achtten voorshands de tijd niet rijp voor een kaderwet op het stuk der gemeentelijke agglomeraties. Men zal er goed aan doen, zo meenden zij, om door de verschillende experimenten met intergemeentelijke en inzonderheid met bovengemeentelijke bestuursvormen meer inzicht te verwerven in de gecompliceerde materie, voordat men tot een algemene wettelijke regeling ervan overgaat” (Tweede Kamer, 1965-1966, 8300 VII, nr. 96). In dit licht is het ook wenselijk te kijken naar bestaande regelgeving, omdat deze in de praktijk belemmerend kan uitpakken. Creatieve oplossingen moeten niet verhinderd worden door knellende regelgeving.

3. Samenwerkende overheid

Bij het oplossen van problemen moet samenwerking voorop staan. Door de complexiteit en de daarmee samenhangende meerschalligheid van problemen is het een illusie om te denken dat de overheid – laat staan één bestuurslaag – eenduidig aan de lat staat voor het oplossen van een maatschappelijk probleem. Twee noties wil ik hieronder apart aan de orde stellen.

Allereerst het belang van een multilevel aanpak. Sommige maatschappelijke opgaven in Nederland vragen om een gezamenlijke inzet van het Rijk, de provincies en de gemeenten. Deze opgaven kunnen uitsluitend in partnerschap worden opgelost. Het zijn opgaven die zich door hun urgentie en hun meerschalligheid onderscheiden. In het verleden was een interbestuurlijke aanpak van problemen zeker niet vanzelfsprekend. Bij voorgaande regeerakkoorden wordt de gemeenschappelijkheid van opgaven pas na het sluiten van een regeerakkoord onderkend. Dat weet Richard van Zwol als secretaris bij twee formatietafels als geen ander. De onderhandelingen over de exacte afspraken over wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden vinden pas nadien plaats, waarbij afspraken tussen de fracties en het onderliggende financiële kader als uitgangspunt dienen. Daardoor is er nauwelijks ruimte voor dialoog. Deze aanpak leidt aan het begin van nieuwe kabinetsperiodes vaak tot onnodig tijdsverlies en tot beschadigde, onderlinge verhoudingen. Nieuwe kabinetten moeten zich realiseren dat zij een vliegende start krijgen door een gezamenlijke agenda te presenteren, die ook het draagvlak heeft van de medeoverheden.

“Als je de inwoner en de maatschappelijke opgave centraal stelt, kun je niet anders dan concluderen dat we pas verschil maken als we samen besturen”

Jantine Kriens, Algemeen directeur VNG

De multilevel aanpak heeft de afgelopen jaren twee invullingen gekregen. Voor vraagstukken met een algemeen karakter, of misschien beter gezegd vraagstukken die overal in Nederland spelen, gaat het vooral om de multilevel samenwerking via VNG en IPO. Deze aanpak wordt bijvoorbeeld gekozen bij het ontwikkelen van een interbestuurlijke agenda in aanloop naar een nieuw kabinet. De gedachte daarbij is dat in de komende kabinetsperiode een aantal maatschappelijke opgaven die voor heel Nederland gelden, gezamenlijk opgepakt moeten worden. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan uitdagingen als maatschappelijk onbehagen, regionaal-economische opgaven en energietransitie. Een tweede invulling is meer te kenmerken als multilevel maatwerk. Niet alle vraagstukken hebben een algemeen of landsbreed karakter. Denk bijvoorbeeld aan de specifieke problematiek in Rotterdam-Zuid. Hoe effectief is het om daarover multilevel afspraken te maken via VNG? Dergelijke vraagstukken lenen zich juist voor een interbestuurlijke aanpak tussen individuele provincies en gemeenten. Een goed voorbeeld daarvan is de Agenda Stad, waarbij concrete afspraken zijn gemaakt tussen het Rijk en een aantal specifieke gemeenten. Een dergelijke aanpak zou niet voor alle problemen moeten gelden, maar wel voor die problemen waarvoor algemeen geldende maatregelen niet voldoende zijn.

De kwaliteit van beleid en het probleemoplossend vermogen van de overheid – want daar gaat het uiteindelijk om – worden ook vergroot door samenwerking buiten het openbaar bestuur te zoeken. Dat geldt zeker voor de samenwerking met de mondiger en geëquipeerde burger. De participatie van deze burgers leidt tot verschillende perspectieven op en ideeën over de problemen en oplossingen.

Daarnaast worden ook meerdere vormen van kennis, informatie, vaardigheid en ervaring aangewend, waardoor betere analyses van de problemen worden gemaakt en betere oplossingen worden gecreëerd. Burgerparticipatie biedt de mogelijkheid om de creativiteit en ervaringsdeskundigheid van betrokkenen te benutten om zodoende vraagstukken op een bredere, en eventueel vernieuwende wijze aan de orde te stellen. Het oplossen van maatschappelijke uitdagingen in samenwerking of samspraak met de burger is bovendien belangrijk omdat iedere betrokkenheid van individuele en groepen burgers bij het beleidsproces van grote waarde is voor het functioneren van de democratie; hoe groot of hoe klein die participatie ook is. Daarmee heeft het een belangrijke intrinsieke waarde. Maar het hoeven zeker niet alleen maar maatschappelijke organisaties of individuele burgers te zijn. Sommige maatschappelijke uitdagingen kunnen het beste worden opgelost in samenwerking met het bedrijfsleven. Ook dat speelt bij digitalisering, waar het bedrijfsleven een belangrijke rol heeft bij de ontwikkeling van nieuwe digitale mogelijkheden.

“Een visie op het binnenlands bestuur is nodig om de samenhang te laten zien tussen schaal, taken en democratisch gehalte van het binnenlands bestuur”

Johan Remkes, Commissaris van de Koning van Noord-Holland

De samenwerkende overheid is een aantrekkelijk beeld, maar roept ook vragen op. In de laatste weken voor het vertrek van Richard van Zwol hebben wij elkaar naar aanleiding van de verkenning over maatschappelijk onbehagen gesproken over verschillende groepen in de samenleving. Daaruit komt het beeld naar voren dat lang niet alle Nederlanders hetzelfde kunnen én willen. Veel hangt af van hun opleidingsniveau, sociaal-economische status, etnische achtergrond, religieuze opvatting en woonplaats. Neem bijvoorbeeld de geografische dimensie. De plaats waar je vandaan komt, bepaalt in hoeverre en op welke manier je bereid bent om te participeren in het publiek domein. Dat geldt niet alleen voor geografie, maar ook voor kenmer-

ken als opleidingsniveau: hoe hoger opgeleid, hoe meer je bereid bent om deel te nemen. Of voor kerkelijkheid: kerkgangers hebben een sterkere neiging zich op vrijwillige basis in te zetten in het publiek domein. Het belang van dergelijke achtergrondkenmerken heeft betekenis voor de samenwerking met individuen bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Het is dan immers de vraag in hoeverre die mensen een afspiegeling zijn voor andere sentimenten in een bepaalde gemeenschap. Dat geldt voor samenwerking tussen bestuurslagen, met individuele gemeenten en met partners van buiten het openbaar bestuur.

4. Lerende overheid

De trajecten waarbij Richard van Zwol in de afgelopen jaren nauw betrokken is geweest, kenmerken zich door een nadruk op empirische onderbouwing. Niet voor niets wordt tot twee keer toe gekozen voor het stempel studiegroep. Zijn sterke wens voor empirische onderbouwing komt voort uit het feit dat discussies over het openbaar bestuur vaak gebaseerd zijn op normatieve beelden en beschouwingen. Empirische onderbouwing is in de praktijk veel moeilijker dan gedacht. Het blijkt bijvoorbeeld dat studies naar het bestuurlijk vermogen of de digitalisering van de overheid slechts beperkt voorhanden zijn, vooral waar het multidisciplinaire inzichten betreft. Daarnaast is veel feitelijke informatie over het functioneren van het openbaar bestuur afwezig, gefragmenteerd of slecht ontsloten. Dat heeft ons destijds echt verbaasd. Alleen al op een simpele vraag als de ontwikkeling van het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden blijkt geen antwoord te zijn. Maar het geldt ook voor het inzicht in het totale kostenplaatje van de generieke digitale infrastructuur. Het belang van leren voor Richard van Zwol blijkt ook uit andere aspecten. Zo vonden tweemaandelijks *breakfast clubs* plaats, waarin aan de hand van een uitgebreide reader binnen een klein gezelschap op actuele, beleidsrelevante thema's wordt gereflecteerd. Ook hebben Ellen van Doorne – raadadviseur bij BZK – en ik een opleidingsprogramma ontwikkeld voor Richard van Zwol met het thema 'Besturen in de vloeibare samenleving'. Dit verklaart deels waarom het uitgangspunt van een lerende overheid zo'n belangrijke plaats inneemt in de visie.

De noodzaak van lerende principes binnen de overheid is natuurlijk ook evident vanuit de analyse. Een wendbare overheid, of in bredere zin een adaptief openbaar bestuur, moet in staat zijn lessen te trekken uit opgedane ervaringen en deze lessen ook toepassen in de praktijk. Of, zoals de OESO de lerende overheid

“Over de overheid wordt vaak zo digitaal gedacht: of de overheid zou met blauwdrukken de wereld naar haar hand kunnen zetten, of de overheid wordt neergezet als het probleem zelf. Het is goed dat er ruimte ontstaat voor nieuwe concepten als de lerende, adaptieve overheid”

Ellen van Doorne, Raadadviseur KIEM, Ministerie van BZK

definieert, een overheid “die continu leert van zijn successen en mislukkingen, een overheid die in staat is om continu zijn structuren, processen en beleid te herformuleren in het licht van nieuwe kennis en inzichten”. Dat klinkt anno 2017 heel vanzelfsprekend, maar dat is het geenszins. Organisaties binnen het openbaar bestuur zijn niet ingericht om te leren. Sterker nog, organisaties neigen vooral naar het ontwikkelen van iets nieuws in plaats van het verbeteren van het bestaande. Dat sluit aan bij een

breedere trend in de samenleving. Zygmunt Bauman, die eerder dit jaar overleed, stelt dat de “world out there is marked by the fading and wilting of the art of reflection (ours is a culture of forgetting and shorttermism – of the two archenemies of reflection)”. Hoewel de voedingsbodem voor een lerende

organisatie misschien niet ideaal is, wil ik hier in ieder geval twee elementen benoemen die een belangrijke bijdrage aan het lerend vermogen leveren.

Dat betreft in de eerste plaats het bestaan van instituties die belangrijk zijn – of zouden moeten zijn – voor het lerende vermogen van de overheid. Zij zijn niet alleen van belang als tegenmacht binnen de democratische rechtsstaat, zoals Pierre Rosanvallon stelt, maar juist ook als plaatsen waar gereflecteerd wordt op het overheidshandelen. In een periode waarin de betekenis van feiten aan waarde inboet, zijn instituties nodig die gezaghebbend uitspraken kunnen doen over het overheidsoptreden. Daarbij denk ik aan de kennisinstellingen, denktanks (waar we er wel wat meer van zouden mogen hebben), planbureaus, adviesraden, de Raad van State en – zeker niet in de laatste plaats – aan rekenkamers. Ik gebruik opzettelijk het meervoud hiervan, want ik doel ook op lokale en regionale rekenkamers in Nederland.

In de tweede plaats gaat het om de vraag wat binnen het openbaar bestuur met informatie gebeurt en hoe die wordt ingezet. Informatie wordt vooralsnog vooral gebruikt en ingezet om bestuurders ter verantwoording te roepen, niet om daar als organisatie van te leren. In een politiek-bestuurlijke omgeving, waarin verantwoording ook wordt gebruikt om het nieuws te halen of om het een bestuurder moeilijk te maken, is het ingewikkeld voor organisaties om deze informatie voor leereffecten in te zetten. Daarnaast speelt de organisatieloga: op vaste momenten in het jaar wordt informatie gegenereerd, maar dat zijn niet automatisch de momenten waarop informatie het meest bruikbaar is. Ten slotte wil ik hier wijzen op nieuwe mogelijkheden om te komen tot een lerende overheid door de beschikbaarheid, de ontsluiting, de koppeling en het gebruik van grote hoeveelheden data. Het denken en doen in termen van big data staat vooralsnog in de kinderschoenen.

5. Differentiatie en standaardisatie

Maatschappelijke vraagstukken vragen om passende oplossingen. Vraagstukken kunnen naar hun aard en karakter sterk verschillen tussen regio's in Nederland. Eerder gaf ik al enkele voorbeelden hiervan. Waar vraagstukken van regio tot regio kunnen verschillen, geldt dat ook voor de oplossingen daarvan. Wat in de ene regio een effectieve maatregel of interventie is, hoeft niet noodzakelijkerwijs in een andere regio te werken. Het is daarom noodzakelijk dat er binnen het openbaar bestuur voldoende ruimte ontstaat voor maatwerk. Maak verschil is het adagium dat daaraan ten grondslag ligt.

Bij het denken over differentiatie heb ik mij dikwijls afgevraagd in hoeverre Richard van Zwol – zij het misschien indirect – beïnvloed is door het denken van Johannes Althusius. Althusius gaat in zijn *Politica methodice digesta* (1603) uit van pluraliteit in de samenleving. In zijn opvatting moet deze pluraliteit binnen een staat geacommodeerd worden, omdat de bestaande verbanden (zoals gezinnen, steden en provincies) ten grondslag liggen aan het rijk. Van daaruit redeneert Althusius dat om een rechtvaardig en gelukkig leven van de burgers te bereiken, het bestuur moet passen bij de specifieke kenmerken van die gemeenschap. Elke samenlevingsvorm heeft eigen wetten waardoor het

“De oplossing van ingewikkelde maatschappelijke problemen vraagt om een bestuur dat zich vormt naar de schaal van die problemen. Het complexe is dat problemen nooit dezelfde schaal hebben en dat dat dus differentiatie in de bestuurlijke structuur en aanpak vereist.”

Gert-Jan Buitendijk, DG Werk, Ministerie van SZW, oud-DG Bestuur en Wonen, Ministerie van BZK (2011-2017)

geregeerd behoort te worden. Het wekt geen verbazing dat Albert Kuyper in zijn denken beïnvloed is door Althusius. In feite betreft Althusius' staatsleer het idee van 'soevereiniteit in eigen kring' avant la lettre, waarbij elke kring zijn eigen gezag en bevoegdheid heeft die niet aan een andere kring zijn ontleend. Het denken over differentiatie staat hier in beginsel niet ver van af. Illustratief voor het denken van Richard van Zwol is het gesprek na afloop van een tandemtocht door Eindhoven om te kijken hoe maatschappelijke scheidslijnen in het straatbeeld terugkomen. In dat gesprek bespreken wij de belangrijkste lessen. Hij vertelde toen dat hij verder gesterkt is in zijn overtuiging, dat wij in Den Haag af moeten van de idee-fixe dat wij vanuit Den Haag met uniform beleid Nederland kunnen inrichten en sturen.

In de bestuurspraktijken van vroeger bestaat differentiatie ook. Zo kan het verlenen van stadsrechten in de middeleeuwen beschouwd worden als een uiting hiervan. Bij de verlening van rechten wordt gekeken naar de wensen en behoeften van een specifieke stad in relatie tot de potentiële opbrengsten voor de vorst. Bepaalde privileges, zoals tol-, munt-, stapel- of marktrechten, worden dan verleend aan steden, die voor de vorst het meest profijt kunnen genereren. Daardoor ontstaat een bestuurlijk landschap, waarin steden onderling grote verschillen kennen in hun rechten, in hun verantwoordelijkheden om het in eenentwintigste-eeuwse termen te zeggen. Het aardige van deze gedachtenexercitie is dat deze stadsrechten niet tot in den eeuwigheid zijn vastgelegd. Bij de komst van een nieuwe vorst ontstaat een subtiel spel, waarin dezelfde, meer of minder privileges aan een stad worden verleend. Ik hoef niet helemaal terug naar de middeleeuwen of zeventiende eeuw om de wens voor differentiatie terug te vinden. Ook in het recente verleden werd differentiatie genoemd als mogelijkheid om in te spelen op regionale verschillen in maatschappelijke problemen. Alleen al de reeds genoemde begrotingsbehandeling in 1965 illustreert dat: "De concrete problematiek, die van geval tot geval anders kan zijn, moet huns inziens [van de ministers, BS] bepalend zijn voor de samenstelling, inrichting en bevoegdheden der in te stellen lichamen en organen (Tweede Kamer, 1965-1966, 8300 VII, nr. 96a)."

Differentiatie heeft een tegenhanger in standaardisatie. Dit zijn geen begrippen die elkaar uitsluiten, maar die twee zijden van dezelfde medaille vormen. Het gebeurde vaak in gesprekken in de verschillende trajecten: schijnbaar tegengestelde bewegingen of concepten worden met elkaar in overeenstemming gebracht. Af en toe hebben wij daarbij teveel ons best gedaan. Er is niets mis met een beetje schuring, frictie of spanning in het denken. Dat laat onverlet dat standaardisatie kansen biedt voor het openbaar bestuur. Standaardisatie duidt op een volwassenwording van bepaalde processen. Het principe is eenvoudig. Wanneer twee mensen dezelfde toepassing afnemen zijn zowel de kosten als de exclusiviteit daarvan heel groot, terwijl als miljoenen mensen dat doen de kosten gaandeweg verwaarloosbaar worden en de toepassing een alledaags karakter krijgt. Dit principe geldt zeker voor digitalisering binnen de overheid, zoals bij de collectieve digitalisering van beleidsarme processen van gemeenten, de standaardisatie en uitbesteding van onder meer de personeels- en salarisadministraties en kantoorautomatisering.

6. Mensen maken het verschil

Moeten steden een eigen luchthaven? Het is een vraag die bestuurders aan het begin van de twintigste eeuw bezighoudt. Sommige burgemeesters zijn overtuigd dat mensen niet bereid zijn in een vliegtuig te stappen, dus waarom dan de enorme investering in een luchthaven? De Haagse burgemeester Jacob Patijn (van 1918 tot 1930) is hier een exponent van. Destijds heeft de Haagse Kamer van Koophandel een voorstel voor een eigen luchthaven gedaan, maar de burgemeester is resoluut: het duurt nog zeker twintig jaar voordat Den Haag een eigen luchthaven heeft. Andere burgemeesters beschouwen een eigen vliegveld als mogelijkheid om de eigen economie verder te laten groeien. De Amsterdamse burgemeester Willem de Vlucht (van 1921 tot 1941) is hier

een exponent van. Vanaf 1920 wordt het militair vliegveld Schiphol ook voor de burgerluchtvaart gebruikt. Vanaf dat moment richt het College van B&W zich op de exploitatie van het vliegveld dat door het ministerie van Defensie wordt beheerd. Het is mede door de inzet van burgemeester De Vlucht dat de gemeente

“Publieke bestuurders en managers moeten subtiel opereren, achter én voor de schermen actief zijn, snel schakelen, soepel samenwerken, strikt zijn, en tegen een stootje kunnen.”

Mirko Noordegraaf, Hoogleraar Publiek management, Universiteit Utrecht

Amsterdam vanaf april 1926 de luchthaven voor veertig jaar in bruikleen krijgt. Strategisch een slimme zet, want aan de horizon verschijnt de vraag waar een nationale luchthaven moet komen. De gemeente investeert ongeveer zeven miljoen gulden om de luchthaven aan te passen aan de snel veranderende eisen van het (inter)nationale luchtverkeer. Halverwege de jaren dertig krijgen de plannen voor een luchthaven concreet vorm. Een nieuwe, nationale luchthaven zal in de buurt van Leiderdorp worden aangelegd, als het tenmin-

ste aan de toenmalige minister van Waterstaat, Johannes van Buuren, ligt. Mede door de persoonlijke interventie van burgemeester De Vlucht komt het niet zo ver. In oktober 1938 wordt – mede door de investeringen, waardoor de luchthaven aan de gestelde criteria voldoet – besloten dat Schiphol de nationale luchthaven wordt.

Mensen maken het verschil. De kwaliteit van mensen is bepalend voor het functioneren van het openbaar bestuur. In de gesprekken in Utrecht, Eindhoven en Leiden over de noodzaak van het creëren van regionale condities voor economisch ondernemerschap, is ook gebleken dat het niet zozeer de regelgeving is.

Belangrijk zijn bestuurlijk of ambtelijk leiderschap, de interactie en chemie tussen mensen, en de kwaliteit en vaardigheden om verschillende partijen bij elkaar te brengen. De wendbaarheid van de overheid ligt dan ook vooral in het vermogen van mensen om te schakelen, actie te ondernemen.

Het belang dat aan de betekenis van mensen wordt gehecht, is in de loop van de geschiedenis veranderd. Bijna 130 jaar geleden publiceert Woodrow Wilson, de latere president van de Verenigde Staten, zijn artikel ‘The study of administration’. In dat artikel bepleit Wilson het onderzoek naar “the organization and methods of our government offices”, waarmee het openbaar bestuur als zodanig beter gaat presteren. Hij stelt dat voor de verbetering van het openbaar bestuur, verder gekeken moet worden dan de mensen binnen die instituties. Het bestuurskundig onderzoek is in de afgelopen decennia misschien weer te ver doorgeschoten naar de andere kant, want veel onderzoek richt zich op het functioneren van instituties en minder op de mens in het openbaar bestuur. Binnen het openbaar bestuur bestaat behoefte aan meer inzicht in de mate en de wijze waarop mensen het verschil maken.

“Openbaar bestuur wordt steeds meer openbaar besturen, een werkwoord. De dynamica wordt belangrijker dan de statica. Ik ben erg van de school van de quadruple A: Ambities formuleren, Agenda’s daarvan afleiden, Allianties smeden die voor de uitvoering daarvan nodig zijn en de Afspraken maken die daarvoor nodig zijn”

Wim van de Donk, Commissaris van de Koning van Noord-Brabant

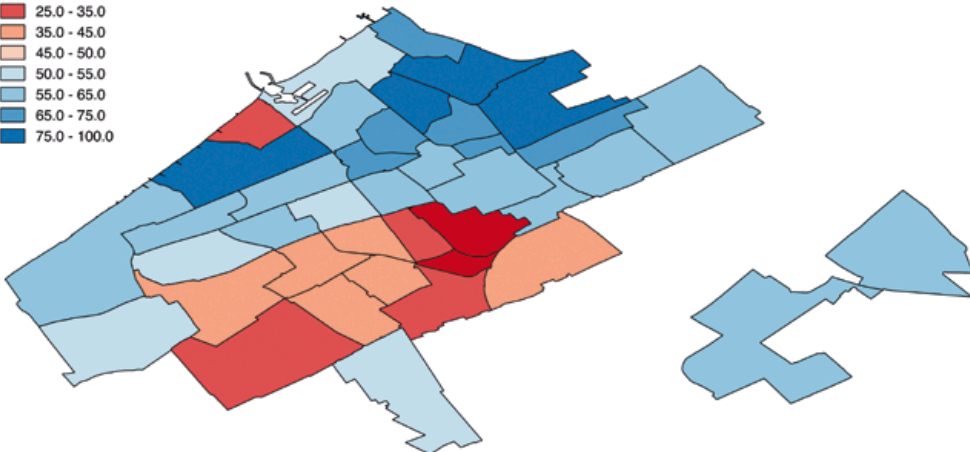
Het belang van mensen betekent dat binnen het openbaar bestuur meer aandacht besteed wordt aan vaardigheden en kennis van mensen, die bij de uitdagingen van de huidige samenleving passen. Het gaat dan bijvoorbeeld om netwerk-, of digitale vaardigheden. Vooral nog gebeurt dat onvoldoende. Misschien is dat ingewikkeld voor onze volksvertegenwoordigers – al kunnen politieke partijen daarbij een belangrijke rol spelen – maar voor bestuurders en ambtenaren zijn er wel degelijk mogelijkheden.

In de eerste plaats moeten vaardigheden en kennis die bij deze tijd passen, een belangrijkere rol spelen bij de selectie van mensen. In de tweede plaats – en dat is belangrijker – moet het bijspijkeren van kennis en vaardigheden gedurende de loopbaan van mensen een grotere rol spelen. Een pleidooi dus voor educatie. Vooral nog is educatie tijdens de loopbaan vrijblijvend: mensen bespreken tijdens hun functioneringsgesprekken of zij nog behoefte hebben aan een opleiding. Het wordt vooral ingezet als instrument voor de persoonlijke ontwikkeling van de medewerker. Het wordt minder beschouwd als instrument om de organisatie slagvaardiger te maken. Binnen andere beroepsgroepen is het bijspijkeren van kennis en kunde een verplichting om het beroep uit te kunnen blijven oefenen. In mijn optiek zijn opleidingen en cursussen voor mensen binnen het openbaar bestuur noodzakelijk voor de ontwikkeling van de professionaliteit van die mensen. Zij moeten verplicht zijn hun kennis en kunde bij de tijd te houden. Ja, dit vergt een flinke investering, maar die betaalt zich uiteindelijk terug door een beter en effectiever openbaar bestuur.

Coalitie van VVD-CDA-D66-GroenLinks Den Haag

Legenda

Aandeel in percentage



Data: Gemeente Den Haag
Bewerking: Boudewijn Steur

Electoral steun voor coalitie van VVD, CDA, D66 en GroenLinks op basis van de verkiezingsuitslagen voor de Tweede Kamer in percentages (bron: gemeente Den Haag, bewerking: Boudewijn Steur)

Naast professionalisering, zoals ik het bovenstaande gemakshalve samenvat, gaat het er om dat de overheid voldoende divers is. Diversiteit leidt namelijk tot het samenbrengen van verschillende perspectieven op problemen en daarbij passende oplossingen. Daarbij gaat het om objectieve – en relatief makkelijk meetbare – kenmerken, zoals een balans tussen mannen en vrouwen, tussen allochtonen en autochtonen en tussen generaties. Maar het is ook belangrijk dat er binnen de overheid voldoende diversiteit is in waardenoriëntaties, ofwel de bril waarmee men de werkelijkheid percipieert.

In april van het afgelopen jaar bespraken wij de verkiezingsuitslagen per wijk in Den Haag. Opvallend is de enorme polarisatie tussen en binnen de Haagse wijken. Maar dat is niet het enige opmerkelijke. Destijds zijn VVD, CDA, D66 en GroenLinks aan het onderhandelen. De steun voor deze coalitie is in sommige wijken vrijwel afwezig. Dat geldt vooral voor de wijken, waarvoor de meeste maatregelen geformuleerd worden. Het is de vraag of de maatregelen aansluiten bij wat er juist in die wijken wenselijk wordt gevonden. Dit heeft te maken met waardenoriëntaties. In hoeverre zijn wij in staat om met de bril van die burgers naar de wereld om ons heen te kijken? Waardenoriëntaties bepalen immers wat mensen van waarde vinden, wat ze als probleem ervaren en wat bijpassende oplossingen zijn. In gesprekken brengt Richard van Zwol vaak naar voren dat wij in de Haagse torens teveel vanuit een Haagse (lees: progressief liberale, randstadgeoriënteerde) blik naar de samenleving kijken. Dat mensen in andere delen van Nederland hele andere opvattingen hebben, is belangrijk om bewust van te zijn.

7. Van een goede naar een betere overheid

De Nederlandse overheidsprestaties zijn goed. Kijk naar de internationale lijstjes. Nederland scoort altijd hoger dan zuidelijke of oostelijke Europese landen, maar meestal lager dan de Scandinavische landen. Vaak wordt gewezen op een stijging of daling van Nederland op deze lijstjes, maar zelden wordt gekeken naar de achterliggende oorzaken. Het is de vraag of deze lijstjes corresponderen met de beleving van mensen over de kwaliteit van de overheid. In de verkenning naar maatschappelijk onbehagen kwam het belang van de kwaliteit van het openbaar bestuur als belangrijk thema naar voren. Een verklaring voor het onbehagen is dat mensen het gevoel hebben dat de overheid tekortschiet en ook niet in staat is met passende oplossingen te komen.

“Voor Nederland is goed bestuur niet goed genoeg; de samenleving vraagt om excellent bestuur en een hoogwaardig openbaar bestuur als het Nederlandse zou dit als een erezaak moeten beschouwen”

Stavros Zouridis, Hoogleraar Bestuurskunde, Tilburg University

Het is belangrijk meer aandacht te hebben voor kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur. Daarbij gaat het niet om een streven naar goed openbaar bestuur, maar naar beter openbaar bestuur. In het nadenken over kwaliteitsverbetering kan het vooral helpen om met andere perspectieven te kijken. Perspectiefwisseling biedt de mogelijkheid tot nieuwe inzichten voor kwaliteitsimpulsen. In het kader van de Studiegroep Openbaar Bestuur sprak Richard van Zwol daarbij van een perspectivische vertekening. Het openbaar bestuur wordt uitsluitend bekeken vanuit een economische invalshoek, zodat nieuwe inzichten worden gegeneerd.

In het voorjaar van 2017 hebben wij een discussiebijeenkomst met journalisten georganiseerd over maatschappelijk onbehagen. Het gebeurt niet vaak dat bijeenkomsten met journalisten plaatsvinden. Het initiatief komt van Richard van Zwol vanuit de gedachte dat *unusual suspects* ook met nieuwe perspectieven komen. Niet onterecht, want in de bijeenkomst wordt gesteld dat het opmerkelijk is dat er eigenlijk nooit vanuit een perspectief van overheidsfalen naar de kwaliteit van het openbaar bestuur wordt gekeken. Economen bestuderen het marktfalen intensief, waarbij zij mechanismes blootleggen die aan marktfalen ten grondslag kunnen liggen. Deze inzichten bieden legitimatie voor interventies vanuit overheid: daar waar de markt faalt, grijpt de overheid in. Spiegelbeeldig kan de vraag gesteld worden wat overheidsfalen is en welke mechanismen daaraan ten grondslag liggen. Het gaat daarbij vooral om de systemische kenmerken die tot dit falen kunnen leiden. Het idee om vanuit het perspectief van overheidsfalen te kijken, spreekt ons aan.

Een andere invalshoek die minder gebruikelijk is, maar wel belangrijke nieuwe inzichten kan opleveren, is de arbeidsproductiviteit binnen het openbaar bestuur. De economische omstandigheden waaronder de overheid moet functioneren noodzaken tot creativiteit, om met minder middelen meer en beter te presteren. Daarbij gaat het om het verkrijgen van kennis over prestaties op het niveau van individuele publieke instellingen en kennis over prestaties op het niveau van publieke sectoren. Hierbij wordt ook onderzocht in hoeverre publieke instellingen vergeleken kunnen worden met de markt. Onterecht wordt gedacht dat hierbij alleen wordt gekeken naar de budgettaire component, oftewel de vraag hoeveel we nog uit het overheidsapparaat aan bezuinigingen kunnen persen. Het gaat bij deze studies juist om de focus op mogelijke kwaliteitsslagen. Onderzoek naar productiviteit heeft dan ook aandacht voor de aanjagers van productiviteit: welke veranderingen in de werkwijze van overheidsorganisaties kunnen de productiviteit verhogen? De focus ligt daarbij sterk op de processen van het openbaar bestuur. Dit kan bijdragen aan antwoorden op de vraag op welke wijze en onder welke voorwaarden de productiviteit binnen het openbaar bestuur kan worden verhoogd.

“BZK is de moeder van de digitale overheid.
Dat schept hoge verwachtingen”

*Wilma van Dijk, Directeur Safety,
Security & Environment, Schilhol*

Het inbrengen van nieuwe invalshoeken was meer dan de introductie van onverwachte of nieuwe wetenschappelijke disciplines. Nieuwe perspectieven worden ook verkregen door vanuit een internationale of buitenlandse bril naar Nederland of de Koninkrijksrelaties te kijken. Zo legt Richard van Zwol werkbezoeken af aan Washington om de Koninkrijksrelaties niet vanuit het perspectief van Nederland te bezien, maar vanuit het perspectief van het IMF en de Wereldbank. Maar ook de perspectieven vanuit de OECD zijn in diverse trajecten gebruikt. Misschien af en toe wel iets te veel, want sommige – zeker niet onomstreden – inzichten van de OECD gebruiken wij wel erg vaak. In de zomer van 2015 leggen wij in het kader van de Studiegroep Openbaar Bestuur een werkbezoek naar Duitsland af. Het werkbezoek heeft vooral een leerdoel, waarbij de focus niet zozeer ligt op *best practices*, maar op *best mechanisms*. Praktijken uit het buitenland kunnen we immers niet één-op-één overnemen, maar we kunnen wel ons voordeel doen met het leren welke mechanismen tot grotere kwaliteit in het buitenland hebben geleid en deze vervolgens toepassen in de Nederlandse situatie.

V

Het zijn zeven uitgangspunten voor de toekomst van het openbaar bestuur. Deze zeven uitgangspunten wijken af van de uitgangspunten die in het verleden hebben geprevaleerd. Dat zijn uitgangspunten als uniformiteit en verevening, met een nadruk op structuren binnen het openbaar bestuur.

Laat mij helder zijn over het volgende. Het is geenszins de inzet om het ene uitgangspunt *rücksichtslos* voor het andere in de plaats te stellen. Dat past ook niet bij het idee van een visie, die continu in ontwikkeling is.

Daar wordt niet het een vervangen door het andere, maar wordt vooral bekeken hoe nieuwe elementen zich verhouden tot oude elementen. Het gaat dus vooral om complementariteit en om het vinden van een balans tussen verschillende uitgangspunten. Waar het ook om gaat, is dat deze nieuwe uitgangspunten een grotere plek in het handelingsrepertoire van het ministerie van BZK krijgen. Dat vraagt nog het een en ander in termen van *denken* en in termen van *doen*. Hier wil ik iets over zeggen zonder dat ik op dit moment weet wat er in een nieuw regeerakkoord komt te staan.

In de komende periode moet het *denken* over de uitgangspunten van een modern openbaar bestuur verder worden gebracht. Daarbij moeten in ieder geval drie vragen centraal staan. De eerste vraag is wat de bovenstaande uitgangspunten in de praktijk betekenen. Hoewel de uitgangspunten aanknopingspunten bieden voor het functioneren van het openbaar bestuur, ontbreken concrete implicaties voor de beleidspraktijk. Dit kan het beste worden opgevat als een verkenningstocht. In de afgelopen jaren is vooral gepionierd, gezocht naar nieuwe wegen en kusten, waarbij wij uitgaan van de potentie van nieuw ontdekte gebieden. Nu is het moment gekomen dat wij voet aan wal zetten en stap-voor-stap het nieuwe land gaan verkennen. Dat klinkt eenvoudig, maar brengt nogal wat huiswerk met zich mee: voor het ministerie van BZK, maar ook voor de partners met wie wij deze ontdekkingsreis afleggen. Voor die reis moeten we de tijd nemen. Dat hebben we in het verleden ook gedaan. Achter bestaande uitgangspunten binnen het openbaar bestuur gaat immers ook een hele wereld schuil. In de afgelopen anderhalve eeuw zijn die uitgangspunten stap-voor-stap tot ontwikkeling gekomen. We kunnen niet verwachten dat we dat nu binnen één kabinetsperiode kunnen realiseren.

Een tweede vraag betreft de verhouding tussen nieuwe en bestaande uitgangspunten. Dit is een belangrijke vraag, want er bestaat – in ieder geval ogenschijnlijk – spanning tussen de bestaande en de nieuwe uitgangspunten. Ik denk dat deze verhouding niet te veel in termen van spanningen moet worden geformuleerd. Dat is weinig productief. Het is veel interessanter om te bekijken hoe de bestaande en nieuwe uitgangspunten elkaar kunnen aanvullen. Neem bijvoorbeeld de verhouding tussen wendbaarheid en zorgvuldigheid. Deze twee uitgangspunten kunnen complementair aan elkaar zijn, al was het alleen maar omdat het zorgvuldig bestuur impliceert dat het tijdig met maatregelen te komen voor nieuw ontstane uitdagingen – en niet dat onder het mom van zorgvuldigheid regelgeving achter de maatschappelijke werkelijkheid aanhobbelt.

“Het openbaar bestuur heeft vele verwachtingen van burgers en goed burgerschap. Daar hoort bij dat duidelijk is wat burgers van het openbaar bestuur mogen verwachten. In die balans ligt een belangrijke opdracht van het Ministerie van BZK besloten”

Kim Putters, *Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau*

Een derde vraag in relatie tot het *denken* is of deze uitgangspunten het openbaar bestuur voldoende in staat stellen om de vraagstukken adequaat aan te pakken. In de trajecten van de afgelopen jaren ligt de focus vooral op het functioneren van het openbaar bestuur in relatie tot het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Met het agenderen van het thema maatschappelijke onbehagen komt daar de focus bij van de relatie tussen het openbaar bestuur en de samenleving. Deze perspectiefverschuiving levert nieuwe inzichten op. Zo moeten uitgangspunten van responsiviteit opnieuw worden bekeken. Ik ben er van overtuigd dat anno 2017 het veel belangrijker wordt dat het openbaar bestuur ook over een vorm van empathisch vermogen moet beschikken.

“Het moderne openbaar bestuur ontwikkelt zich tot partner van de partijen in de samenleving. Haar gebiedende en verbiedende bevoegdheden transformeren van vaste werkmethoediek naar ‘*lender in last resort*’”

Henry Meijdam, Algemeen directeur IPO

Maar met *denken* alleen komen we er niet, we moeten ook dingen *doen*. Alleen als we bepaalde uitgangspunten in de praktijk brengen, kunnen deze worden bijgewerkt en bijgesteld. Experimenteren en leren staan daarbij centraal. Niet oneindig nadenken, maar aan de slag gaan. Al doende leert men, moet de gedachte zijn. Of zoals Richard van Zwol het talloze malen stelt: “Begint eer ge bezint”. Laat ik twee voorbeelden geven van hoe dat in de praktijk gaat. Allereerst de aanpak bij nieuwe strategische verkenningen vanuit het departement, waarin nieuwe belangrijke ontwikkelingen voor het functioneren van het openbaar bestuur worden geduid. Deze verkenningen brengen wij niet als we de complete betekenis van

“Voor bewoners en bedrijven is er gewoon 1 overheid. Of die nu gemeente, provincie, ministerie of belastingdienst heet. De logica van de echte wereld moet leidend zijn. En dat vraagt om een daarop georiënteerde overheid, die betrouwbaar, zorgvuldig is en op tijd levert. Dat vraagt visie, regie en stuurmanskunst. Die past bij BZK”

Arjan van Gils, Gemeentesecretaris van Amsterdam

een nieuwe ontwikkeling hebben doordacht, maar juist ruim daarvoor. In de gesprekken die na publicatie volgen, wordt via dialogen geprobeerd te komen tot een duiding van deze nieuwe ontwikkelingen. Daarin schuilt een kwetsbaarheid, maar juist die kwetsbaarheid is ook een kracht.

Een tweede illustratie zijn de zogenaamde proeftuinen. Nadat het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur is gepubliceerd in maart 2016, wordt besloten om samen met VNG en IPO de aanbevelingen van

de Studiegroep Openbaar bestuur uit te proberen. Het testen van de aanbevelingen gebeurt in proeftuinen. Begin juni 2016 wordt een oproep gedaan aan regio's om deel te nemen aan deze proeftuinen. Bij de keuze voor regio's wordt gekeken naar regio's die direct kunnen beginnen en die een concreet voorstel hebben ingebracht. Nadrukkelijk wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om van een regio te leren. Verder is een goede 'mix' van opgaven en vormen van samenwerking (stadium, intensiteit, ambities, georganiseerde triple helix) en geografische spreiding van belang. Uiteindelijk worden zes regio's geselecteerd: Noordoost Fryslân, Metropoolregio Amsterdam, regio Eindhoven, regio Zwolle, Drechtsteden en Zeeland. De resultaten van de proeftuinen lijken gunstig – ook al is doorlooptijd van een half jaar zeer kort – maar het belangrijkste is misschien wel dat er energie ontstaat om gezamenlijk aan de slag te gaan.

VI

“Houd Ithaka wel altijd in gedachten.
Daar aan te komen is je doel
Maar overhaast je reis in geen geval
‘t Is beter dat die vele jaren duurt,
zodat je als oude man pas bij het eiland
het anker uitwerpt, rijk aan wat je onderweg verwierf,
zonder te hopen dat Ithaka je rijkdom schenken zal.
Ithaka gaf je de mooie reis.
Was het er niet, dan was je nooit vertrokken,
verder heeft het je niets te bieden meer.

En vind je het er wat pover, Ithaka bedroog je niet.
Zo wijs geworden, met zoveel ervaring, zul je al
begrepen hebben wat Ithaka's beduiden.

K.P. Kavafis, *Ithaka*

In de dagen nadat het vertrek van Richard van Zwol bekend wordt, heb ik vaak de vraag gekregen wat er met zijn 'erfenis' gaat gebeuren. Deze vraag verbaast mij wel én niet. De vraag verbaast mij, omdat het denken over het openbaar bestuur binnen BZK in beginsel los moet staan van Richard van Zwol. Het zou toch wat zijn als we elke keer het denken over het openbaar bestuur opnieuw moeten vormgeven bij de komst van een nieuwe minister of een nieuwe secretaris-generaal. Ik hoop dan ook – zelfs als de koers van een nieuw kabinet een andere is – dat we voortbouwen op de fundamenten die nu zijn gelegd.

De vraag verbaast mij aan de andere kant ook weer niet, omdat de ingeslagen richting in belangrijke mate is geïnspireerd door Richard van Zwol. Ik vind het bijzonder hoe Richard van Zwol dit zelf lijkt te zien. Hij beschouwt zichzelf vooral als een radartje in een groter uurwerk. Een radar dat eenvoudigweg vervangen kan worden door een andere radar, omdat het uurwerk toch wel door blijft lopen. Dat klopt ten dele. De kwaliteit van het uurwerk is echter zo sterk of zo zwak als het radarwerk wat erachter schuilgaat. Mensen maken het verschil. Uiteraard is Richard van Zwol vervangbaar, maar de veronderstelling dat er dan niets verandert, is onterecht.

De betekenis van mensen brengt een zekere kwetsbaarheid met zich mee. De verdere ontwikkeling van de visie op het openbaar bestuur is daarvan immers afhankelijk: kunnen zij deze visie een stap verder brengen of de visie misschien aanpassen als deze niet goed werkt? Dat hoeven zeker geen kopieën van Richard van Zwol te zijn. De gesignaleerde kwetsbaarheid kan namelijk ook omarmd worden. Het vertrek van Richard van Zwol biedt nieuwe kansen; kansen om het *denken* en het *doen* weer een stap verder te brengen. De komst van nieuwe mensen laten een nieuw geluid horen, waardoor andere accenten worden gelegd en nieuwe invalshoeken worden gebracht. In die zin ontwikkelt de visie op het openbaar bestuur zich voortdurend. Het blijft een gezamenlijke reis die ondernomen moet worden – en waarvan ik hoop dat die reis zeker niet overhaast wordt.

Verantwoording

Dit essay is geschreven ter gelegenheid van het afscheid van Richard van Zwol als secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties. Met het stempel 'essay' probeer ik in de buurt te blijven van wat Montaigne beoogde: het is een probeersel. Ik heb geen wetenschappelijke pretentie met dit essay, maar ik probeer wel duiding en structuur te geven aan wat ik de afgelopen jaren van dichtbij heb meegemaakt. In het essay heb ik mij de vrijheid veroorloofd om verschillende publicaties uit de afgelopen jaren als uitgangspunt te nemen voor wat ik ervaar als een samenhangende visie op het openbaar bestuur. Dit essay heb ik dan ook volledig op persoonlijke titel geschreven en is op generlei wijze uitdrukking van het huidige kabinetsbeleid. Het is mijn persoonlijke overtuiging dat dit wel het geval zou moeten zijn.

In het essay zijn citaten opgenomen van mensen die een bijdrage hebben geleverd aan het denken over het openbaar bestuur. Deze mensen hebben op mijn verzoek een citaat aangeleverd voor dit essay. De citaten heb ik vervolgens naar eigen inzicht een plaats gegeven.

Voor het schrijven van dit essay had ik eigenlijk te weinig tijd. Soms komen (leuke) ideeën net een paar weken te laat. Daarom ben ik een aantal mensen grote dank verschuldigd voor hun nuttige commentaar op en suggesties voor dit essay. In willekeurige volgorde zijn dat Thomas Zandstra, Ellen van Doorne, Coen Zoon, Kevin van der Kraan, Roos Wagemakers, Luka Bastiaans en Zoë Hulsenboom.



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

DCO/KIEM

www.rijksoverheid.nl

© September 2017 | 105427