



Rijksoverheid

13 april
2021



Samenvatting wetenschapsdialoog ‘Bestuurlijke veerkracht’

In het kader van het project ‘Nederland na de crisis: perspectief en dialoog’ zijn 6 wetenschaps/denkersdialogen gehouden. In elke dialoog stond één specifiek thema centraal. Hiervoor is afgestemd met de Chief Science Officers van de overheid en een aantal van de planbureaus: wat zijn belangrijke onderwerpen die departement overstijgend zijn, die niet mogen ontbreken in het herstel- en vernieuwingsperspectief en die een verdiepend, multidisciplinair gesprek vragen?

Dit is het verslag van de dialoog rond het thema **‘bestuurlijke veerkracht’**. De crisis stelde de manier waarop Nederland is ingericht en bestuurd voor enorme uitdagingen. Ineens kantelde de verhouding tussen wat decentraal en centraal gebeurde. Er was een crisisorganisatie nodig, met nieuwe samenwerkingsverbanden. En crisisleiderschap. We gingen in gesprek over drie vragen:

- Wat is er, vanuit ieders vakmatige perspectief, tijdens corona in de knel gekomen rond dit thema?
- Wat is er aan positieve ontwikkelingen ontkiemd?
- Op welke ideeën en adviezen voor de toekomst brengt ons dit? Wat verdient op het gebied van bestuur aandacht in de fase na de crisis?

Ter voorbereiding schreven alle deelnemers een ‘position paper’ over deze vragen, dat ook onderling gedeeld is, zodat tijdens het gesprek direct de verdieping kon worden opgezocht.

Aan tafel zaten de volgende inhoudelijk experts:

- Prof. dr. Albert Meijer (Universiteit Utrecht): publieke innovatie
- Prof. dr. Albertjan Tollenaar (Rijksuniversiteit Groningen): staatsrecht
- Prof. dr. ir. Gerda van Dijk (Vrije Universiteit Amsterdam): publiek leiderschap
- Prof. dr. Liesbeth van de Grift (Universiteit Utrecht): geschiedenis van de relatie tussen overheden, experts, NGO’s en burgers
- Prof. dr. Maarten Prak (Universiteit Utrecht): geschiedenis: de Nederlandse samenleving vanaf de gouden eeuw
- Prof. dr. Martijn Groenleer (Tilburg University): regionaal recht en bestuur
- Drs. Nikol Hopman (Universiteit Leiden): publiek leiderschap, burgemeesters
- MSc. Oscar Donck (Zijlstra Center): politicologie, governance, samenwerking tussen instellingen
- Dr. Sanneke Kuipers (Universiteit Leiden): crisisbestuur en nafase

Vanuit de overheid namen deel:

- Marja Esveld (BuZa)
- Patricia Faasse (VNG)

Gespreksbegeleiding en verslag: Martijn van Ooijen





1. Wat is in de knel gekomen en verdient herstel?

Er komt een breed scala aan knelpunten naar voren in het gesprek.

De eerste hebben te maken met de impact van het beleid op verschillende groepen in de samenleving:

- Het thema **inclusiviteit**. Er is een vorm van crisismanagement ontstaan die concentratie van macht betekent. Daarbij is er een leiderschapsstijl naar voren gekomen die weinig inclusief is. Daardoor zijn risico's en lasten onevenredig verdeeld in de samenleving. Enkele voorbeelden van groepen die extra geraakt werden: vrouwen die veel zorgtaken dragen, lager-geschoold personeel en kleine ondernemers.
- In de manier waarop besluiten zijn genomen is er vooral gekeken naar wat **doelmatig en doeltreffend** is en dit heeft vervolgens als verantwoording gediend voor besluiten. Er is eigenlijk niet gekeken naar **de onbedoelde en onverwachte effecten voor bepaalde groepen** om het beleid goed te kunnen evalueren. Het coronabeleid is in Nederland tot nu toe steeds op de doelen gericht geweest. **De bedoeling** is steeds uit het beleid gehaald. Met als gevolg dat in het coronabeleid het proces aan alle kanten deugt, maar iedereen voelt dat er met de uitkomsten iets fundamenteel aan het misgaan is.

Een tweede thema in de knelpunten heeft te maken met besluitvorming en participatie:

- **Wie mag er meepraten in besluitvormingsprocessen en wie niet?** We zien dat Nederland wel een poldermodel kent, maar dat is een behoorlijk gesloten model. Er is sprake van behoudende reflex waardoor er bij degenen die al aan tafel zitten een soort afhankelijkheid ontstaat. De vraag is dus: wie maken de afwegingen, wie zitten er aan tafel en wie zijn georganiseerd (en bij al die punten dus ook: wie niet)?
- **Participatie staat op spanning.** Hoe kun je constructieve tegenspraak organiseren en burgers nu aan boord krijgen? De sociale media, die een ingebakken belang hebben bij negatieve energie in het publieke domein, helpen daar niet bij. Hoe kun je de mensen die zich buitengesloten voelen van het systeem bereiken?

Covid, en de bestrijding ervan bracht spanningen met zich mee in de verhouding lokaal en landelijk bestuur:

- **Continu op- en neer pendelen tussen bestuurlijke niveaus: centraal, lokaal, regionaal.** In de eerste fase kregen de veiligheidsregio's in het zuiden bijzondere regionale bevoegdheden en later is dat uitgerold over heel Nederland. Tijdens het op en neer pendelen zijn zorgvuldigheidsproblemen en rechtvaardigheidsproblemen ontstaan. Wat is het beste schaalniveau is een relevante vraag? Denk daarbij niet alleen aan corona, maar ook aan de regionale energiestrategie en vraagstukken in het sociaal domein. De vraag is hoe je daar grip op krijgt als burger/raadslid/volksvertegenwoordiger en hoe het beter zou moeten.
- **De positie van de burgemeester** die aan de ene kant burgervader/moeder is van de lokale gemeenschap die een pandemie doormaakt en aan de andere kant handhaver is die centrale regels moet implementeren. Dat is een spagaat. In de huidige structuur zijn er competentie-problemen. De bevoegdheden van de veiligheidsregio en de bevoegdheden van de burgemeester hebben en gaan soms over dezelfde dingen - wat problematisch kan zijn.

En dan is er nog de kwestie van de inhoudelijke voeding van het beleid:

- Er is een soort **kramp tussen politiek en wetenschap**, waarbij aan de ene kant de politiek zich beroept op wetenschappelijke kennis en we aan de andere kant zien dat wetenschappers graag laten zien hoe belangrijk de wetenschap is en welke rol de wetenschap gaat spelen bij het oplossen van problemen. Er is bovendien impliciet een sterke nadruk op het positivistische perspectief op wetenschap: keiharde feiten op tafel brengen over de waarheid en hoe er gehandeld moet worden. Dat is in feite een heel specifieke invalshoek. Je ziet in het debat allerlei andere geluiden naar boven komen, die leiden echter tot een constructief debat omdat het positivistische perspectief en de 'grote broek' die de wetenschap aantrekt en waar de politiek zich achter kan verschuilen, dominant is.
- Ook het **centraal stellen van de publieke waarden** binnen de overheid zelf is hier van belang om te noemen. Binnen ministeries is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar dat het niet meer gaat om het vak van ambtenaar als inhoudelijke deskundige, maar om constant reageren op wat de politiek eigenlijk vraagt. Daarmee is de politiek in de ambtelijke organisatie gekropen. Op politiek niveau vindt de waardenafweging niet plaats, maar eigenlijk ook niet binnen het ontwikkelen van beleid, waarna het dan ook nog procesmatig doorgegeven wordt aan de uitvoeringsorganisaties. Dan komt uiteindelijk de waardenafweging de facto bij individuele medewerkers te liggen.





2. Wat is ontkiemd?

Er is een **ontwikkeling van een kleinschalig besturingsmodel** te zien waarin bestuurders in gesprek gaan met burgers. En waarbij een waarde als solidariteit belangrijk zou kunnen zijn, maar ook een gedeelde verantwoordelijkheid. Dat is het positieve van corona: we zagen hoe maatschappelijke organisaties - maar ook bedrijven - erin slaagden om de boel op een andere manier in te richten. Nadat er een ander beroep op ze werd gedaan konden ze heel snel die omslag maken, zonder dat er echt dwang op zat.

Ook het thema van **noodzaak van kennis in brede zin** is iets dat is opgekomen de afgelopen tijd. Kennis wordt als begrip vaak platgeslagen: experts moeten goed advies geven zodat de overheid juiste keuzes kan maken. Maar we zitten eigenlijk in een situatie waarin kennis een veel rijker en divers begrip is - en daar ligt een uitdaging. Het gaat daarbij niet om de enkelvoudige kennis als een expert die advies geeft in de vorm van een oplossing. Maar bijvoorbeeld om kennis die aanwezig is bij professionals die betrokken zijn bij het onderwijs, en hoe die uiteindelijk gekoppeld wordt aan de besluitvorming over scholen en universiteiten. Of denk aan kennis die burgers hebben over hun eigen situatie, en hoe die benut wordt.

3. Wat is er nu nodig en waarom?

Er ontstaan drie denklijnen in het gesprek, die naast elkaar passen.

Meer onderzoek naar het dilemma van meer structuur versus meer differentiëren

Op de vraag naar wat helpt om het bestuurlijk vraagstuk op te lossen, lopen de beelden uiteen. Daar waar de een pleit voor meer vaste structuren pleit een ander voor juist meer differentiatie. Daarbij speelt de vraag in hoeverre je hier radicaal aan wilt sleutelen, want dat kost veel geld en moeite. De meeste bestuurskundigen zeggen: 'we modderen weer verder' en dat is ook een strategie.

- Corona triggert echter wel de gedachte aan meer radicale veranderingen en vernieuwingen, of op zijn minst een **reflectie** daarop.

Ideeën om het geschetste vraagstuk te verdiepen zijn:

- **Reflectie vanuit blik op het buitenland.** Een idee dat opkomt is om de komende tijd eens actief over de grenzen heen te kijken en zien hoe ze bestuur in het buitenland organiseren. Het lijkt in Nederland druk in de bestuurlijke structuren, met veel procedures maar eigenlijk niemand die verantwoordelijk is of verantwoordelijkheid neemt. Een voorbeeld van een land dat meer differentiatie hanteert is Zwitserland: interessant om daarvan te leren?
- **Reflectie vanuit blik op de historie.** Een ander idee is om geschiedenis bij de reflectie op het dilemma van differentiatie/structuur te betrekken en terug te kijken waar we vandaan komen. Vanuit een historisch perspectief is differentiatie belangrijk: omdat de dingen lokaal ongelijk zijn, moet er ook ruimte zijn voor ongelijkheid in de oplossing. Die moet dan echter niet alleen in de rechten maar ook in de plichten zitten. Dit zou je verder kunnen uitpluizen: hoe zijn bepaalde structuren gegroeid?

Meer participatie in Nederlands bestuur, vanuit duidelijke principes

Het is belangrijk om als overheid, landelijk en lokaal, niet alleen participatie te organiseren maar ook een aantal principes leidend te maken; zoals solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid. En dan niet alleen lokale solidariteit (in Nederland of binnen het eigen dorp of gemeente) maar ook op internationaal niveau - we zijn immers afhankelijk van Europa en de wereld. De suggestie is om na te denken hoe we dit soort ideeën zowel lokaal als globaal kunnen organiseren, want problemen houden niet op bij de (gemeente)grens. Het gesprek moet dan niet te abstract worden en wel blijven gaan over de samenleving we met elkaar willen, nu en in de toekomst.

Andere ideeën die opkomen in het kader van meer inclusie, participatie en lokale betrokkenheid:

- **Een overheid die participatie stimuleert.** Je kunt op verschillende manieren participatieprocessen organiseren en als overheid hier zelf sterk de hand in houden. Als je maar in je achterhoofd houdt dat kleine ondernemingen een minder sterke lobby hebben: Hebben we iedereen aan tafel van wie we de belangen serieus willen nemen? Het continu evalueren van beleid is gericht op het nog beter maken en leren en niet constant benoemen wat er fout is en wiens schuld dat dan is. De schuldvraag is absoluut niet interessant.
- **Eerdere lessen met betrekking tot participatie.** Burgerparticipatie gaat over diversiteit in geslacht en etnische afkomst in het gesprek, maar ook over mensen die anders denken. Het gesprek tussen verschillende groepen op gang krijgen is de uitdaging. Lokale betrokkenheid is daarbij van belang, maar ook het thema luisteren naar mensen die je onredelijk vindt. Een succesvoorbeeld





is het in gesprek gaan met omwonenden van AZC's. Rondom deze centra is het goed gelukt om in gesprek te raken. Wat leren we daarvan? Wat ook werkt is de vraagstelling zodanig formuleren dat die uitnodigt tot deelname. De vraagstelling is goed (want aantrekkelijk) als deze gericht is op probleemoplossing of andere manieren om iets te **bereiken** op een vraagstuk.

- **Lokale participatie.** Het is belangrijk om brede kennis niet alleen te centraliseren en nationaal te **organiseren**, maar ook meer op lokaal niveau te beleggen, zodat het de basis kan vormen voor wat daar gebeurt in het vervolg na de crisis. De VNG en verschillende gemeenten kunnen op zoek gaan naar hoe ze die kennispositie kunnen oppakken. Over de organisatie van zo'n soort rijk kennisproces bestaat kennis (onder meer bij de deelnemers van dit gesprek). De waarschuwing is dat de Rijksoverheid niet de veilige positivistische weg inslaat maar echt de 'zachtere', impliciete vorm van (ervarings)kennis een plek durft te geven.
- **Andere rol burgemeesters.** Wat betreft burgemeesters zou het wenselijk zijn om hen na de crisis meer in de rol te brengen van 'hoeders van de lokale gemeenschap' in plaats van 'de sheriff'. Dat zou ook betekenen dat zij meer het luisterend oor zouden moeten worden en horen wat er in de gemeenschap leeft. De burgemeester kan alleen maar effectief zijn in relatie tot gemeentelijk bestuur, VNG, maar ook vooral de eigen gemeenschap.

Ander samenspel overheid en burgers

- Bovenstaande vraagt om een ander **samenspel tussen overheid en burgers dat de publieke waarden centraal** stelt. Belangrijke aanbevelingen voor verschillende actoren daarbij zijn:
- **Geëngageerde tweede Kamerleden** die gewoon door blijven vragen en een Tweede Kamer die in lijn met het idee van Klaas Dijkhoff meer ruimte neemt om met elkaar een paar grote onderwerpen te bespreken.
- Er ligt veel ruimte bij de **uitvoeringsorganisaties** en dat begint aan de top. Het is belangrijk dat zij zichzelf niet alleen maar zien als een opdrachtnemer van opdrachten voor de uitvoering maar dat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering: geef ze ruimte om zelf na te denken hoe ze dat het beste kunnen doen.
- **Meer internationaal bewustzijn** creëren op allerlei plekken. Bijvoorbeeld de Gezondheidsraad.
- **De rol van wetenschappers** is het stimuleren van kritische geluiden en als universiteiten meer openstaan voor de kritische geluiden van bijvoorbeeld jonge academici - en tegelijk meer bescherming bieden daarvoor.
- En in de samenleving is meer **burgerschapsonderwijs nodig**: zo krijgen we op alle niveaus mensen die meer en meer de kritische vragen blijven stellen.

Slotronde: essenties van dit gesprek 'in een zin'

Aan het eind vroegen we de deelnemers wat ze nog willen meegeven in een zin:

- Nikol Hopman: **"Investeer in vertrouwen, luisteren en echt verbinden want leiderschap is een relatie en in crisistijd is het belangrijk om iedereen binnenboord te hebben en te houden."**
- Gerda van Dijk: **"Breng het terug naar de essentie, maak het gewoon en blijf uit de vage taal. Laat je niet misleiden door alle mist in de stelsels."**
- Albert Meijer: **"We moeten durven minder stoer en juist wat zachter te zijn. Maak ruimte voor die zachtheid en niet alleen voor 'sterk leiderschap'. Daarnaast, de overheid bleek de afgelopen periode toch wel sterk afhankelijk van commerciële partijen zoals Google en Apple bij het inrichten van informatiesystemen zoals de corona-app. Het is belangrijk om na te denken over een publieke informatie-infrastructuur."**
- Oscar Donck: **"Cultuur als begin en als eind van de problematiek en oplossing. Het woord cultuur is niet direct gevallen maar zit overal ook wel duidelijk in."**
- Maarten Prak: **"Meer doel en minder proces."**
- Albertjan Tollenaar: **"Ik zou juist zeggen meer proces en minder doel. Heldere procedures."**
- Liesbeth van de Grift: **"Meer politiek en dat betekent niet meer polarisering: alles is politiek (in de zin van: belangenstrijd), maak die belangenafweging ook zichtbaar en leg er verantwoording voor af."**
- Marja Esveld: **"Breng publieke waarde terug in ieder debat. We moeten zoeken naar de gezamenlijkheid in plaats van de tegenstelling."**

