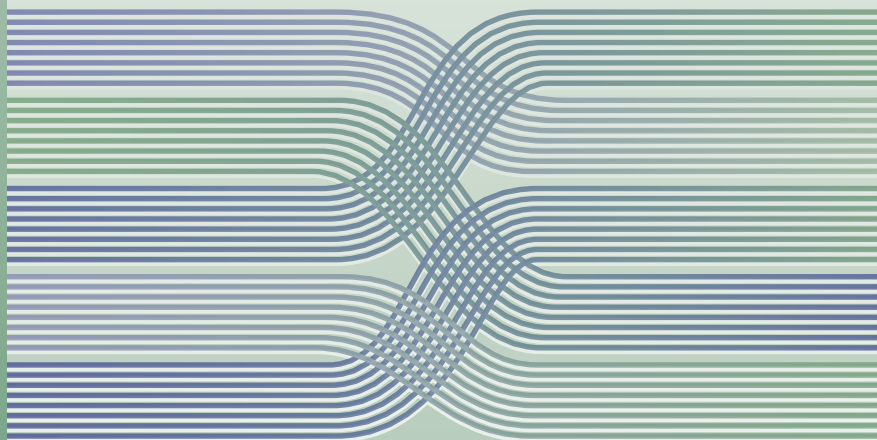


Bruggenbouwer in het binnenlands bestuur

Bundel met opstellen
bij het afscheid van Han Polman
als voorzitter van de ROB





Bundel met bijdragen ter gelegenheid van
het afscheid van Han Polman als voorzitter
van de Raad voor het Openbaar Bestuur
2017-2024

Bruggenbouwer in het binnenlands bestuur

Bundel met opstellen
bij het afscheid van Han Polman
als voorzitter van de ROB

Raad voor het Openbaar Bestuur
Den Haag, oktober 2024

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

WETTELIJKE VERANKERING

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

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

WERKWIJZE

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

SAMENSTELLING

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

STAF

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

ADRESGEGEVENS

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

Voorwoord

Met deze bundel blikken we terug op het voorzitterschap van Han Polman van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Dat doen we met persoonlijke bijdragen van collega's en betrokkenen die in dit verband met Han hebben samengewerkt. Allen zijn geraakt door de passie en inspanningen van Han voor de nodige advisering voor het openbaar bestuur; het is dan ook een ware bloemlezing en lofzang geworden.

Han Polman was van 1 juli 2017 tot 15 september 2024, dus ruim zeven jaar, voorzitter van de ROB. Han vervulde deze functie met enthousiasme en niet aflatende aandacht en inzet. Zo gaf Han het huidige kabinet recent nog mee: *'Maak een samenhangend verhaal dat ook samenbindend is, en trek Den Haag uit het bestuurlijk moeras'*.¹ Daarmee toonde Han niet alleen betrokkenheid bij het openbaar bestuur in Nederland, maar deelde hij ook de overtuiging dat het openbaar bestuur primair moet werken vanuit 'verbinding'

Deze aandacht voor 'verbinding' is ook terug te zien in het voorzitterschap van Han bij de ROB. Zowel op de inhoud, in het onderhouden van contacten als in zijn optreden als voorzitter.

De advisering van de ROB is onder voorzitterschap van Han gestart met het verbinden van de thema's 'democratie en rechtsstaat' en 'in-terbestuurlijke- en financiële verhoudingen'.² Han bewaakte dat de

1 Het Financieele Dagblad, 9 september 2024.

2 De Raad voor de Financiële verhoudingen (Rfv) is per 1 juli 2017 samengevoegd met de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

advisering zo veel mogelijk over de volle breedte plaatsvond en dat de onderlinge connecties werden benut en tot uitdrukking kwamen in de advisering. Toonaangevende ROB-adviezen van de afgelopen zeven jaar zijn *Een sterkere rechtsstaat*³ met de dringende oproep voor onderhoud van een rechtsstatelijke cultuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat*⁴ voor het opheffen van de disbalans in de interbestuurlijke- en financiële verhoudingen, *Van crisis naar opgave*⁵ voor het voorkomen van taakverwaarlozing en het terugbrengen van sturen op de lange termijn, en *Gezag herwinnen*⁶ met een stevig appel op het openbaar bestuur om te investeren in bekwaam, betrokken en betrouwbaar handelen. Persoonlijk koestert Han de adviezen *Besturen met akkoorden*⁷ en *Droomland of niemandsland?*⁸, waarmee hij zijn ware aard van regionaal bestuurder en bruggenbouwer onthult.

Het openbaar bestuur heeft taken en bevoegdheden met een toenemende complexiteit aan vraagstukken op meerdere domeinen, zoals de ruimtelijke ordening, zorg en het onderwijs. Om daarover met de nodige kennis en impact te kunnen adviseren zocht Han geregeld contact met de collegaadviesraden, om gezamenlijk tot advisering te komen of op andere wijze aandacht te vragen voor belangrijke vraagstukken. Opvallende voorbeelden hiervan zijn de vele samenwerkingen: met de WRR, wat onder meer heeft geleid tot de Hollands

-
- 3 ROB (2020). *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag.
 - 4 ROB (2021). *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag.
 - 5 ROB (2022). *Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland*. Den Haag.
 - 6 ROB (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. Den Haag.
 - 7 ROB (2020). *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*. Den Haag.
 - 8 ROB (2021). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag.

Spoor-bijeenkomst *De regio als panacee?*⁹ over de regionalisering van het openbaar bestuur, met de Adviesraad Migratie, wat heeft geleid tot het advies *De asielopvang uit de crisis*¹⁰, met de Rli en RVS, wat heeft geleid tot het advies *Elke regio telt!*¹¹ en met de adviesraden gezamenlijk, wat heeft geleid tot de rapportage *Coronasenario's doordacht; handreiking voor noodzakelijke keuzes*¹².

En ook buiten de adviesraden onderhield Han contacten, om daarmee de advisering te versterken. Een goed voorbeeld daarvan is de bundel *Wetenschap en overheidsbeleid*¹³ met bijdragen van gerenommeerde auteurs vanuit de werelden van wetenschap, politiek en het snijvlak daartussen. De bijdragen in deze bundel gaan over de verhouding tussen kennis en (overheids)beleid – of politiek en wetenschap – en is nog steeds een actueel thema.

Door al die contacten stond en staat Han continu in verbinding met het openbaar bestuur; Han was voortdurend in gesprek met betrokkenen binnen en buiten het openbaar bestuur. En daarbij was Han alert op thema's die relevant zouden kunnen zijn voor advisering van de ROB; wat is het vraagstuk, waar wringt het en kan een advies van de ROB wellicht helpen? Het gaf bovendien gelegenheid om bestaande adviezen van de ROB onder de aandacht te brengen. En met de ROBBijeenkomsten kon Han de gesprekken daarover dan voortzetten. Mooie voorbeelden daarvan zijn de ontmoetingen en gesprek-

9 Zie Verslag bijeenkomst 'De regio als panacee?' via <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2023/06/19/verslag-bijeenkomst-de-regio-als-panacee>.

10 Adviesraad Migratie en ROB (2022). *Asielopvang uit de crisis*. Den Haag.

11 Rli, RVS en ROB (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag.

12 WRR, Gezondheidsraad, Raad van State, ROB en RVS (2022). *Coronasenario's doordacht: Handreiking voor noodzakelijke keuzes*. Den Haag.

13 ROB (red.) (2022). *Wetenschap en overheidsbeleid: een spanningsvolle relatie*. Den Haag.

ken tijdens de jaarlijkse Dag van de Financiële Verhoudingen en de ROB-lezingen.

Binnen de ROB was de samenwerking van Han met de raadsleden en de staf bijzonder prettig, informeel en daarmee ook ‘verbindend’. In de raadsvergaderingen werd allerhande inbreng door Han ruimschoots gewaardeerd en werd deze inbreng, mede dankzij de afsluitende woorden van Han als voorzitter, (uiteindelijk) een samenhangend, breed gedragen en richtinggevend geheel. De uitwisseling van kennis, opinies en ideeën stond daarmee centraal, om deze optimaal te kunnen gebruiken voor de advisering. Zowel de raadsleden als de staf hebben dat als bijzonder inspirerend ervaren.

Dat ‘verbinding’ kenmerkend is voor het ROB-voorzitterschap van Han klinkt ook door in deze afscheidsbundel, waarvoor we prachtige bijdragen hebben ontvangen. Naast alle auteurs danken wij Pieter de Jong en Stasja Cornelissen voor het samenstellen.

Vele verhalen en voorbeelden uit de samenwerking met Han als ROB-voorzitter worden aangehaald, waarin de kwaliteit en waarde van ‘verbinding’ zich toont. Niet alleen is Han daarmee bekwaam, maar ook betrokken en betrouwbaar in zijn verbindend vermogen. Dat maakt Han een gezagsvolle bruggenbouwer in het binnenlands bestuur.

Wij wensen Han en iedereen veel leesplezier.



Caelesta Braun
Vice-voorzitter



Iris Sluiter
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord	5
Verbinding binnen bestuur en maatschappij <i>Kristel Baele</i>	13
Boegbeeld in verbinden <i>Salima Belhaj</i>	17
Gezag herwinnen. Hoe dan Han? <i>Martiene Branderhorst</i>	22
Op gepaste afstand stevig verbonden <i>Caelesta Braun</i>	26
Geen afscheid, maar 'tot ziens' <i>Jan Anthonie Bruijn</i>	32
Maak verschil <i>Gert-Jan Buitendijk en Boudewijn Steur</i>	36
Verbinden als opdracht <i>Jet Bussemaker</i>	41
Zonder aandacht voor grip en identiteit is verbinding niet mogelijk <i>Jan Jacob van Dijk</i>	47
Han Polman: de verbinder tussen bestuurslagen en voorvechter van een goede overheid <i>Sharon Dijksma en Leonard Geluk</i>	52

Bruggen bouwen, elke dag weer <i>Rien Fraanje</i>	57
Verbinden en vertrouwen <i>Ineke van Gent</i>	63
Van raad naar raad in een gedifferentieerd bestuur <i>Thom de Graaf</i>	68
De verbindende voorzitter: Han Polman als toonbeeld van een dynamische traditie <i>Frank Hendriks</i>	74
Lessen in verbinding <i>Arne van Hout, Ellen van Doorne, Michel Visser, i.s.m. Matthias Knijnenberg</i>	80
Han Polman: de anticrisisdenker <i>Monique Kremer</i>	85
Bruggenbouwer tussen generaties en het Haagse en de rest van Nederland <i>Sarah de Lange</i>	89
Het stempel van Han Polman: passie voor het openbaar bestuur <i>Kajsa Ollongren</i>	94
De verbindende kracht van de rechtsstaat <i>Frank van Ommeren</i>	101

De meerwaarde van samen optrekken (met Han Polman) <i>Corien Prins</i>	106
Kwaliteiten voor gezag <i>Daan Roovers</i>	111
Een gezagswaardige bestuurder <i>Huri Sahin</i>	117
Gezagswaardig verbinden <i>Katrien Termeer</i>	121
Verbindingen versterken in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen: mensenwerk! <i>Peter Verheij</i>	126
Permanente drive voor beter openbaar bestuur <i>Kees Jan de Vet</i>	132
Han: de katalysator <i>Peter Wilms</i>	137
Overzijden die samen één zijn <i>Jan van Zanen</i>	142
Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	147

Verbinding binnen bestuur en maatschappij

Kristel Baele¹⁴

Beste Han,

Zoals ongetwijfeld ook de anderen die een bijdrage leveren aan dit afscheidsboekje, koesteren we bij de Raad voor Cultuur de waardevolle herinneringen aan onze samenwerking met jou. In 2019 en 2020 brachten de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor Cultuur gezamenlijk in twee adviezen de nijpende situatie bij de lokale en regionale media onder de aandacht van minister Ollongren (Binnenlandse Zaken) en minister Slob (Media). We adviseerden een aantal beleidsingrepen om deze zo belangrijke media te versterken. Het beoogde doel was de lokale en regionale media meer ruimte te geven om zo veel mogelijk mensen in hun gemeente of regio te bereiken.

In ons geloof in de verbindende kracht van de lokale en regionale media vonden wij elkaar. Voor beide raden stond het belang van deze media buiten kijf. De ROB en de Raad voor Cultuur (destijds onder voorzitterschap van mijn voorganger Marijke van Hees) bepleitten dat lokale en regionale omroepen, kranten en mediaplatforms niet alleen een belangrijke waakhondfunctie hebben voor de democratie, maar ook bijdragen aan een gemeenschappelijke lokale identiteit, door burgers te betrekken bij allerlei zaken die vaak direct te maken hebben met hun persoonlijke levens. Vaak vormen deze media de verbindende schakel, de smeerolie, tussen inwoners die op het oog ver van elkaar af lijken te staan maar toch allemaal samen een gemeente of regio kleur geven.

¹⁴ Kristel Baele is voorzitter van de Raad voor Cultuur.

In de genoemde adviezen kwamen de krachten van de Raad voor Cultuur en de ROB op een doeltreffende maar zeker zo inspirerende wijze samen. Dat de adviezen positief werden ontvangen door de geadresseerde ministers, onderstreepte nog eens de waarde van de samenwerking tussen beide raden. Momenteel is mede op grond van deze adviezen een wetswijziging in voorbereiding om de lokale publieke media te versterken. Onderdeel van de stelselwijziging is ook het overhevelen van de financiering van de lokale omroepen van de gemeenten naar het Rijk, zoals door onze raden geadviseerd.

Verbinding... Het is zo eenvoudig bepleit, maar vaak is het zo complex om het daadwerkelijk te realiseren. Partijen die nader tot elkaar willen komen, of dat nu organisaties zijn, overheden of burgers, weten vaak niet hoe te beginnen. Ze kennen de juiste partners of wegen niet, ze kennen de knelpunten niet die een andere partij belet om een stap naar hen toe te zetten, of ze weten niet hoe ze hun eigen obstakels kunnen overwinnen zonder verlies van identiteit of eigenheid. Bovendien zijn beschikbare middelen vaak (te) beperkt en zijn werkwijzen en procedures dikwijls al sinds jaar en dag bestendig. Hoe breng je daar verandering in? Jij was daar een inspirerende belichaming van. Er zijn individuen en partijen nodig die meedenken over hoe die zo gewenste verbinding op papier en in de praktijk valt te organiseren. Zowel op bestuurs- en beleidsniveau als in de dagelijkse praktijk.

Het waarom en hoe van verbinding staat dan ook centraal in veel van de adviezen die we bij de Raad voor Cultuur de afgelopen jaren hebben uitgebracht. In onze adviezen over bibliotheken en cultuur- en mediafinanciering op gemeentelijk, regionaal en landelijk niveau pleitten we veelvuldig voor een nauwere samenwerking tussen de verschillende overheidslagen, een thema waarvoor ook jij je met de ROB hebt ingezet.

Als geen ander is het leggen en verstevigen van onderlinge relaties jou toevertrouwd. Als mens, als samenwerkingspartner en in je professionele opvattingen toon jij je een bevlogen verbinder. Onlangs verruilde je je functies als Commissaris van de Koning in Zeeland en voorzitter van de ROB voor een nieuwe rol als staatsraad Advisering bij de Raad van State. Wij hebben er het grootste vertrouwen in dat je ook in die rol weer zult zoeken naar goede mogelijkheden tot verbinding binnen bestuur en maatschappij. Wellicht komen we elkaar in jouw nieuwe rol opnieuw tegen.

Het ga je goed.

Boegbeeld in verbinden

Salima Belhaj¹⁵

Allerbeste Han,

Enige tijd geleden verscheen het boek *If Mayors Ruled The World* van Benjamin R. Barber. Het is een boek wat destijds nieuwe inzichten verschaftte over de belangrijke rol die burgemeesters kunnen vervullen in een wereld die steeds in beweging is. Iets wat jij moet herkennen als voormalig Commissaris van de Koning waarbij je zoveel burgemeesters hebt mogen begeleiden bij hun roeping.

En toch moest ik aan dat boek denken vanwege een andere reden. Dit is namelijk omdat ik dacht: wat als verbinders als jij de wereld zouden regeren. Je beschikt over een enorme professionele sociale empathische intelligentie waarmee je jouw verbindende vermogen tot uiting brengt. Jou kennende zal je meteen zeggen: ‘ho, ho, de wereld regeren, laten we wel even met de voetjes op de grond blijven staan’, maar toch gaan we hier nog even over door. Dit omdat met jouw afscheid als voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) er een aanleiding is om aandacht te vragen voor de kracht van verbinders zoals jij, die samenwerking tussen mensen in instituten mogelijk maakt.

Om dit een beetje op een luchtige manier te doen en met vergelijkingen die voor jou herkenbaar zijn, wil ik het belang en nut ervan beschrijven vanuit andere invalshoeken dan ROB-rapporten.

¹⁵ Salima Belhaj is sinds 2024 lid van de ROB en oud-Tweede Kamerlid.

We gaan het namelijk hebben over een dirigent en een bloemist

Het interessante van een verbinder is dat als hij of zij het heel goed doet, je in feite niet doorhebt dat iemand dat aan het doen is. Het is alsof onzichtbare lijntjes via iets bij elkaar komen, zonder door te hebben dat daarachter iemand zit die als een dirigent met handbewegingen in de lucht alles orkestreert.

Je zou kunnen stellen dat een verbinder een soort dirigent is, die met alle individuele leden van een orkest een mooi klinkende symfonie creëert. Als de dirigent er niet is heb je immers een samengeraapt groepje muzikanten die wellicht los van elkaar prachtig kunnen spelen, maar samen slechts een kakofonie van geluid produceren. Hierdoor is geen enkel instrument meer los te herkennen en kan geen enkele muzikant tot zijn recht komen. Heel herkenbaar is het dan ook hoe jij als dirigent de vergaderingen kan voorzitten en ervoor zorgde dat alle verschillende muzikanten én hun muziekinstrumenten gehoord werden. En bij de samenvatting en vaststelling van een besluit wist je alles magisch aan elkaar te verbinden waardoor er altijd een geheel en mooi klinkend muziekstuk klonk.

Naast de vergelijking met een dirigent is er nog een ander metier wat overeenkomsten heeft met jouw stijl van verbinden. Je zou kunnen zeggen dat een verbinder in het openbaar bestuur zoals jij, ook een beetje acteert als een bloemist die bloemen schikt tot een boeket, maar dan op een iets andere manier.

Een bloemist die bloemen tot een boeket schikt doet dat door bloemen die los al prachtig zijn bij elkaar te brengen waardoor een kleurrijk geheel ontstaat wat nog meer recht doet aan elke bloem apart.

En als je wat verder ingaat op de techniek achter bloemschikken dan zie ik grote overeenkomsten zoals ik je ken en hoe je handelde als voorzitter van de ROB.

Het hebben van bloemen met verschillende structuren levert een bloemstuk op met in zijn geheel meer diepte en karakter. Een synoniem voor hoe jij omging met raadsleden die verschillende karakters, professionele achtergronden en ervaringen hebben. Die krachtig zijn als individu en – onder jouw voorzitterschap – ijzersterk als team.

Ondanks dat je niet direct net als je vader gekozen hebt voor het vak van bloemist, heb je bepaalde technieken in zekere zin toch zeker meegenomen in je werkwijze bij het samenwerken en besturen in het openbaar bestuur.

Ik dacht dus altijd dat jouw liefde voor onder andere (klassieke) muziek en bloemen gewoon geneugten des levens waren, maar begin ineens een heel andere mogelijke realiteit te ontwaren.

Ook had ik deze voorbeelden nodig om tastbaar te kunnen maken wat het enorme belang is van mensen zoals jij. In vele beroepen is dat wat een verbinder doet direct zichtbaar, hoorbaar en tastbaar. Voor diegenen in het openbaar bestuur die door het verbinden samenwerking mogelijk maken is dat vaak niet zichtbaar en mijns inziens onterecht.

De wereld, Europa, het land, de provincie, de stad en het dorp. Allemaal hebben ze mensen zoals jou nodig. Dus of je het nu wilt of niet, voor al die onzichtbare verbinders en de toekomstige verbinders ben jij een boegbeeld.

En zo kwam ik op deze gedachte: wat als verbinders de wereld zouden regeren. Dan zouden we nog meer mooie muziek hebben, nog meer boeketten met prachtige bloemen, maar nog belangrijker: heel veel goed bestuurde gremia en daarmee ook goed functionerende democratische instituten.

Han, ik wil je bedanken voor de korte samenwerking bij het ROB en de ruim 15 jaar alweer dat we elkaar kennen en waarbij ik jou elke keer weer op bijzondere momenten heb mogen ontmoeten.

Het spreekt voor zich dat de samenwerking met jou in de ROB een enorme eer voor me was. Dat je nu een ander pad kiest, vind ik uiteraard voor de ROB erg jammer. Tegelijkertijd voel ik me gerustgesteld, immers uit het verleden is gebleken dat als het nodig is we elkaar toch weer weten te vinden.

Het ga je goed Han, met veel gezondheid, voorspoed en levensgeluk.

Gezag herwinnen. Hoe dan Han?

Martiene Branderhorst¹⁶

Deze zomervakantie heb ik met veel plezier het boek *De Zwijger. Het leven van Willem van Oranje* gelezen, geschreven door René van Stipriaan. Van Stipriaan is erin geslaagd die uiterst complexe zestiende eeuw in een biografie over de stichter van de Nederlandse Oranje-dynastie tot leven te brengen, een leven dat zich ook in het mooie Zeeuwse land heeft afgespeeld waar jij met veel plezier verblijft. Tijdens de woelige jaren van de Nederlandse Opstand verbleef Willem van Oranje regelmatig in Zeeland. Een aantal van zijn huwelijksfeesten vierde hij er, hij woonde er een deel van zijn leven, zijn dochters werden er geboren en ook de Staten-Generaal hebben vanaf 1583 een aantal jaar in Middelburg vergaderd voordat Den Haag de definitieve standplaats werd.

Voor jou, Han, wordt Den Haag ook je definitieve standplaats nu je bent benoemd tot staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Een instituut dat ook in die complexe zestiende eeuw al een rol speelde. Keizer Karel V stelde op 1 oktober 1531 de Raad van State voor de Nederlanden in. Een middeleeuwse vorst besliste over de belangrijkste zaken van oorlog en vrede na overleg met de hoogste edellieden van het land, zitting nemend in de Raad van State. Als het gaat om de gezagswaardigheid van de Raad van State in die tijd, kun je zo je vraagtekens plaatsen. Maar in de loop van bijna vijf eeuwen heeft de Raad van State zich ontwikkeld tot een Hoog College van Staat met gezag.

¹⁶ Martiene Branderhorst is sinds 2019 lid van de ROB. In het dagelijks leven is zij algemeen directeur bij de gemeente Den Haag.

Het gezag van de overheid is niet vanzelfsprekend en lijkt zelfs steeds minder vanzelfsprekend te zijn. Gezag wordt verleend door burgers en berust op de vrijwillige aanvaarding van de macht van de overheid. In een democratie is het een belangrijke pijler, omdat het laat zien dat beleid gedragen wordt en burgers vertrouwen hebben in politici en bestuurders. Dat vertrouwen is niet vanzelfsprekend. Terwijl de maatschappelijke opgaven, van klimaatverandering tot sociaal-economische ongelijkheden, juist een gezaghebbende overheid vragen.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft onder jouw leiding dan ook geadviseerd te investeren in de bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid, en daarmee in het herwinnen van gezag van de overheid.

Bekwaamheid betekent dat de overheid in de ogen van burgers verstand van zaken heeft. Betrouwbaarheid in de ogen van burgers ontstaat wanneer de overheid het goede met burgers voorheeft en doet wat ze belooft. Er is sprake van betrokkenheid als de overheid bereikbaar is en gevoel heeft voor hun leefwereld.

Belangrijke sleutel daarbij zijn de mensen die bij de overheid werken. Of zoals je zelf in een van je bijdragen zei:

‘Gezag is gelukkig geen natuurverschijnsel. Of instituten van de overheid, politici, bestuurders en ambtenaren het gezag waard zijn, kunnen ze zelf beïnvloeden.

Het gaat daarbij telkens om de vraag of iemand in staat is om zodanig tussen inwoners te staan om – als het nodig is – er ook boven te staan. Dat lukt alleen als je als persoon het ambt kunt dragen. Authentiek en met besef van rol en verantwoordelijkheid. Dat je serieus wordt genomen. Je moet dus weten waar je het over hebt, men moet op je kunnen rekenen en je moet mensen begrijpen en verstaan.’

Zo heb ik je leren kennen, Han. Als iemand die oprecht en authentiek is. Je weet waar je het over hebt en je verplaatst je in de ander om bij tegengestelde belangen te kijken hoe je met elkaar een goed en gedragen besluit kunt nemen. Je staat voor een overheid die er is voor de burgers waarbij je het algemeen belang altijd voor ogen houdt.

Je hebt ons versterkt en verbonden als Raad, op inhoud en als team. Ik heb met heel veel plezier met je samengewerkt en zal je missen als fijne en deskundige voorzitter met een groot netwerk en veel mensenkennis (deels opgedaan in de bloemenzaak van je ouders 😊).

Ik wens je veel plezier en alle goeds in je nieuwe omgeving met veel gezagswaardige adviezen.

Hoe dan Han? Bekwaam, betrouwbaar en betrokken, dat is Han!

Op gepaste afstand stevig verbonden

Over gezagswaardig adviseren en besturen met de samenleving

Caelesta Braun¹⁷

Besturen in verbinding met de samenleving lijkt niet meer dan een logisch uitvloeisel van een democratische rechtsstaat. Toch moesten er diverse adviescommissies en publieke oproepen aan te pas komen om het openbaar bestuur meermalen op de noodzaak hiervan te wijzen. De echo van Tjeenk Willinks gezagsvolle pleidooi om als overheid meer verbinding te leggen met de samenleving en burgers serieuzer te nemen,¹⁸ klinkt dan ook door in recente adviezen van diverse (staats)commissies om het burgerperspectief centraal te stellen en zo de democratie voor iedereen te laten werken.¹⁹

Affaires zoals het Groningse gasdebacle en het Toeslagenschandaal hadden, zoals we weten, pijnlijk duidelijk gemaakt dat besturen in verbondenheid met de samenleving soms ver te zoeken was. Niet alleen deze schandalen geven blijk van een beperkte verbinding met de samenleving. Ook structurele problematiek zoals de alsmaar dalende basisvaardigheden in het onderwijs, de stikstofproblematiek, of toegankelijke gezondheidszorg laten – naast bestuurlijk onvermogen – ook zien dat overheden zeer selectief luisteren.²⁰ Vanuit dit perspectief zijn alle initiatieven van de afgelopen tijd om meer participatie te realiseren toe te juichen. Sinds enige jaren wordt in toenemende

17 Caelesta Braun is sinds 2023 lid en vice-voorzitter van de ROB. In het dagelijks leven is zij hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie bij de Universiteit Leiden.

18 Tjeenk Willink, H. (2023). *Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament*. Amsterdam: Prometheus.

19 Zie: <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl>;
<https://adviescommissie-vwdr.nl>.

20 Braun, C. (2022). *Ongekende Belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit* (Oratie). Universiteit Leiden, 16 september 2022.

mate een scala aan participatie- en consultatietrajecten ingezet: van *hackatons* tot keukentafelgesprekken in het land, de mogelijkheden qua vorm en aard lijken eindeloos.²¹ Het lijkt erop dat 'de overheid', heeft geluisterd naar de roep om meer participatie en probeert daadwerkelijk beleid te maken en uit te voeren *met* de samenleving.

Tegelijkertijd is er iets wonderlijks aan de hand met veel van deze participatietrajecten. Ondanks de sterke toename hiervan in aantal en soort, lijkt er nog weinig écht gedaan te worden met de inbreng die deze trajecten opleveren. Deze discrepantie levert een bijzondere paradox op: meer participatie van de samenleving lijkt soms tot minder, of scheef verdeelde, inbreng van diezelfde samenleving bij publieke besluitvorming te leiden. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) constateerde eerder ook al dat het besturen met akkoorden een zinnig instrument is, maar dat waakzaamheid geboden is om alle relevante belangen er goed bij blijven te betrekken.²²

De vraag is dan natuurlijk ten eerste: hoe kan dit? En ten tweede: hoe kan dit beter? Een uitgebreide probleemanalyse voert voor deze bijdrage te ver. Maar het ROB-signalement *Gezag herwinnen*²³ biedt een aantal waardevolle handvaten voor eerste schets van goed bestuur in verbinding met de samenleving.

Ten eerste, is *bekwaamheid* in het betrekken van de samenleving een cruciaal element hierbij. Een van voorwaarden om de democratie voor iedereen te laten werken is een goed luisterend vermogen. En een goed luisterend vermogen heeft alles te maken met deskundig-

21 Braun, C. (2022).

22 ROB (2020). *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/03/12/advies-akkoord-besturen-met-akkoorden-als-evenwichtskunst>.

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

heid. Er kan alleen goed geluisterd worden als je weet wat je moet horen en hoe je de gegeven inbreng kunt interpreteren. Bekwaamheid in het verband leggen met de samenleving vraagt, met andere woorden, om zowel vakinhoudelijke deskundigheid als empathisch vermogen.

Het organiseren van effectieve *betrokkenheid* vraagt om meer dan alleen een hippe consultatievorm of een *fancy* participatietraject. Goede betrokkenheid vraagt veel meer om het vermogen om specifieke consultatie- of participatievormen goed te kunnen afstemmen op de doelgroepen die bereikt moeten worden. Daarnaast vraagt goede betrokkenheid om voldoende tijd en ruimte vrij te maken in de organisatie om de inbreng mee te kunnen nemen in de besluitvorming.²⁴ Betrokkenheid, met andere woorden, vraagt om het effectief kunnen ontsluiten van inbreng vanuit de samenleving en dat goed te kunnen inbedden in de organisatie.

Tot slot, is een *betrouwbaar* participatie- of consultatieproces van groot belang. Erop kunnen vertrouwen als burger en belanghebbende dat de overheid dit proces zorgvuldig organiseert, met respect omgaat met de inbreng en een goede terugkoppeling organiseert, zijn elementen die van doorslaggevende betekenis zijn voor het daadwerkelijk kunnen besturen in verbinding met de samenleving. Betrouwbaarheid vraagt hiermee om goed verankerde procedurele rechtvaardigheid en inzichtelijke (politieke) verantwoording.

Besturen in verbinding met de samenleving vraagt niet alleen veel bekwaamheid, betrokkenheid en betrouwbaarheid. Ook, of juist, is een gepaste mate van *onafhankelijkheid* noodzakelijk. Niet voor niets constateerde Philip Selznick, een klassieke denker op het gebied van

²⁴ Fraussen, B. en Braun, C. (2024 te verschijnen). 'Belangenvertegenwoordiging', in: Groeneveld en Van der Voet (2024) (red.), *Publiek Management. Bewegen tussen bestuur en organisatie*. Den Haag: Uitgeverij Coutinho.

institutievorming, dat organisaties zowel autonoom als responsief moeten zijn om hun integriteit te bewaren.²⁵ Besturen in verbinding met de samenleving is per slot van rekening niet ‘u vraagt, wij draaien’ als reactie op de hardst roepende groepen in de samenleving. Besturen in verbinding met de samenleving draait om een betrouwbare, betrokken en bekwame wijze van verbinding leggen en een afweging van alle inbreng te maken ten behoeve van het publieke belang. Alleen met een gepaste mate van onafhankelijkheid is dit mogelijk.

Gezagswaardig adviseren & gezagswaardig besturen in verbinding met de samenleving

Gezagswaardig adviseren lijkt verrassend veel op gezagswaardig besturen in verbinding met de samenleving. Gezagswaardig adviseren vraagt namelijk ook om een bekwame, betrouwbare en betrokken wijze waarmee een vraagstuk doorgrond wordt en om op basis daarvan met gepaste onafhankelijkheid te kunnen adviseren. Als er iemand is, wie ik dat heb zien doen, dan is dat Han Polman in zijn rol als voorzitter van de ROB.

Bekwaam leidinggeven aan een adviesraad met eigenzinnige (ervarings)deskundigen vraagt om hen de ruimte te geven om hun expertise en ervaringskennis te delen om er zo ten volle gebruik van te kunnen maken. Maar het vraagt ook om op een zinnige manier deze ruimte te kunnen afbakenen. Han kon de ruimte zodanig afbakenen dat niemand zich beknot voelde, maar er wel duidelijkheid in de advisering ontstond. *Betrouwbaar* leidinggeven aan een adviesraad vraagt om de duurzame borging van de kwaliteit en deskundigheid van de adviezen. Hierdoor wordt de advisering door de omgeving consistent herkend en erkend als weloverwogen, deskundig en

25 Selznick, Ph. (1992). *The moral commonwealth: Social Theory and the promise of community*. Berkeley, CA: University of California Press en Selznick, Ph. (1984), *Leadership in administration. A sociological interpretation*. Berkeley, CA: University of California Press.

scherp waar nodig. Han wist de wetenschappelijke kwaliteit van de ROB-adviezen zodanig met bestuurlijke relevantie te verbinden dat de kwaliteit van de adviezen duurzaam geborgd was. *Betrokken* leidinggeven aan een adviesraad vraagt enerzijds om de inbreng van de raadsleden goed te kunnen verbinden met de deskundigheid van de staf. Anderzijds vraagt het om verbindingen te leggen tussen een adviesraad en de wereld om een raad heen. Han kon als geen ander op een ingetogen en effectieve wijze de deskundigheid van de ROB bij relevante belanghebbenden op het vizier krijgen én houden. Een gepaste mate van onafhankelijkheid die een adviesraad nodig heeft om gezaghebbend te kunnen adviseren, werd door Han stevig bewaakt. Typerend daarvoor is zijn visie op het vervullen van een publiek ambt: ‘het is de persoon die het ambt draagt en niet andersom’²⁶. Han, ik heb relatief korte tijd onder jouw voorzitterschap in de raad mogen participeren. Ik vond dat een heel inspirerend en tot nadenken stemmend voorbeeld van gezagswaardig voorzitter- en adviseurschap. Dank daarvoor!

26 *Het Financieele Dagblad* (2024). ‘Han Polman: Kabinet verras het land, want het land heeft dat nodig’. 8 september 2024; online geraadpleegd via: <https://fd.nl/politiek/1529109/han-polman-kabinet-verras-het-land-want-het-land-heeft-dat-nodig>.

Geen afscheid, maar ‘tot ziens’

Jan Anthonie Bruijn²⁷

Het belang van adviesraden wordt nogal eens onderschat. Het is vaak werk in de schaduw. De grote waarde ervan echter is het objectieve karakter van de adviezen en de expertise waarop ze gestoeld zijn.

Voordat ik lid van de Eerste Kamer werd, was ik met veel plezier en inzet lid van verschillende adviesraden, zoals de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT). Toen ik vervolgens senator werd en aan de ontvangende kant van de adviezen zoals die van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) kwam te zitten, leerde ik het werk van de raden nog meer waarderen.

Een goed voorbeeld daarvan is het ROB-advies *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, dat wijst op de noodzaak om de waarden en de spelregels van de rechtsstaat centraal te stellen, op zo'n manier dat de menselijke maat echt past.

Het rapport kwam uit in 2020. Een periode waarin de rechtsstaat op de proef werd gesteld. Niet alleen was het de tijd waarin de Toeslagenaffaire in al haar lelijkheid openbaar werd, ook was het de tijd van de coronapandemie waarin de overheid maatregelen oplegde die diep in de levens van burgers ingreep. Ook in de Eerste Kamer stonden de debatten in die tijd in het teken van moeilijke dilemma's die te maken hadden met de bescherming van de samenleving aan de ene kant en de rechten van de individuen in diezelfde samenleving aan de andere kant.

²⁷ Jan Anthonie Bruijn is voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De ROB kwam tot de conclusie dat de rechtsstaat in Nederland niet acuut wordt bedreigd. Maar onhandigheid, onwetendheid en onverschilligheid maken wel dat op onderdelen zogenoemde rechtsstatelijke tekorten ontstaan. De ROB adviseerde daarom om periodiek een zogenoemde Rechtsstaatagenda op te stellen. Die moest eraan bijdragen dat een rechtsstatelijke cultuur in Nederland onder politici, bestuurders, ambtenaren, onderwijzers en burgers blijft bestaan. Parlement en regering hebben die handschoen opgepakt en er kwam een Staatscommissie Rechtsstaat.

Dit voorjaar – vier jaar na het ROB-advies – mocht ik het rapport *De gebroken belofte van de rechtsstaat* van de staatscommissie in ontvangst nemen. Wat het advies van de ROB uit 2020 en het rapport van de commissie gemeen hebben, is de oproep aan alle staats machten om zich in te zetten voor een constante dialoog via een rechtsstaatagenda. Daarmee gaan we dan ook aan de slag. Sterker nog, daarmee zijn we al op kleine schaal bezig: de Hoge Colleges van Staat bezoeken elkaar. Dat zorgt voor een toename van onderling begrip en levert veel goodwill en ideeën op.

De rechtsstaat vereist een constante dialoog, en inzet van ons allen. Daarvan zijn we ons wel bewust. Wat we als Eerste Kamer ook steeds meer doen, is het betrekken van het burgerperspectief. Dat was ook een van de uitkomsten van een zelfevaluatie van de rol van de Eerste Kamer bij de behandeling van wetten die hebben geleid tot de Toeslagenaffaire: het burgerperspectief bij het Kamerwerk te vergroten.

Tastbaar resultaat van het werk van de ROB. Het werk van de Raad mag dan wel werk in de schaduw zijn, maar wel met een niet te onderschatten slagschaduw.

Han Polman heeft met zijn werk als voorzitter van de ROB de afgelopen zeven jaar een blijvende impact gehad op het openbaar bestuur in Nederland. Nu maakt hij dan de overstap naar een andere raad. Ongetwijfeld treffen we elkaar opnieuw.

Dit is dus geen afscheid, maar een 'tot ziens'. Ik zie er alvast naar uit.

Maak verschil

Gert-Jan Buitendijk en Boudewijn Steur²⁸

Maak verschil! Dat was de oproep die wij in 2016 met de Studiegroep Openbaar Bestuur deden. In de gesprekken die wij voerden, kreeg deze titel meerdere betekenissen. We wilden ruimte geven aan overheden om in te kunnen spelen op hun specifieke opgaven. We wilden echter ook benadrukken dat het openbaar bestuur ertoe doet. Én we wilden stipuleren dat het de mensen in dat bestuur zijn die het verschil maken. Jouw afscheid als Commissaris van de Koning in Zeeland en als voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is een goed moment om deze vraag ook op onszelf te betrekken: maakte onze Studiegroep het verschil? Langs drie lijnen maken wij de balans op.

Laten we beginnen met onze keuze voor de regio als kristallisatiepunt van economische activiteiten. Dit perspectief op de regio heeft sinds onze publicatie verscheen politiek en beleidsmatig sterk aan belang gewonnen. De overheid werkt steeds vaker met een gebiedsgerichte aanpak. Goed voorbeeld hiervan zijn de Regiodeals, waarbij regio's zelf hun belangrijkste opgaven identificeren. Het vormgeven van financiële en bestuurlijke arrangementen op basis van gebiedsgerichte opgaven is een blijvende aanpak in Den Haag. De oriëntatie op de regio zie je dus meer en meer terug in overheidsbeleid en -organisatie. In ons rapport vroegen we ook aandacht voor het feit dat sommige regio's meer groeipotentieel hadden dan andere regio's.

28 Gert-Jan Buitendijk is secretaris-generaal bij het ministerie van Algemene Zaken en was lid van de Studiegroep Openbaar Bestuur. Boudewijn Steur is directeur Kennis, Internationaal, Europa en Macro-economie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en was secretaris van de Studiegroep Openbaar Bestuur.

Wij bepleitten destijds om vooral in te zetten op het potentieel van groeiregio's, met als randvoorwaarde dat de extra economische groei in heel Nederland zou neerslaan. Het latere advies *Elke regio telt* benadrukt het belang van die gedachte, met zijn idee van regionale kansagenda's. Politiek is de boodschap om in te zetten op groeiregio's niet erg populair op dit moment. Wij snappen dat, maar we zien wel de noodzaak om agglomeratievoordelen te blijven onderkennen om de benodigde economische groei te behouden. Daar komen we straks nog op terug. Belangrijk blijft in ieder geval om te kijken waar extra inzet nodig is om het groeipotentieel van een regio te ontsluiten.

Dan de tweede lijn: doet openbaar bestuur ertoe in het creëren van economische groei? Of om het anno 2024 te formuleren: kan goed bestuur het verschil maken? Toen de Studiegroep werd ingesteld, werd ons gevraagd 'aanbevelingen te doen over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur gericht op het faciliteren van economische groei en de voorstellen te baseren op een empirische analyse'. Het kabinet ging uit van een instrumentele opvatting van openbaar bestuur: een instrument om een bepaald doel te bereiken. Het ging om de vraag of het openbaar bestuur voldoende effectief en efficiënt functioneert om maatschappelijke opgaven op te lossen. Dit was een andere invalshoek dan we gewend waren in Den Haag, waar goed bestuur vooral benaderd werd als waarde op zichzelf. In deze waardengeoriënteerde opvatting gaat het meer om vragen rondom responsiviteit, transparantie, rechtsstatelijkheid en behoorlijkheid van het openbaar bestuur. Wij hoopten met onze instrumentele invalshoek oude, vastgeroeste discussies in Den Haag los te trekken.

Deze invalshoek heeft echter politiek minder weerklank gekregen. Misschien nog wel meer dan voorheen zien wij dat goed bestuur als waarde op zichzelf aan belang heeft gewonnen. Dit heeft terechte redenen (zoals de kinderopvangtoeslagaffaire heeft blootgelegd), maar toch is het zinnig om bestuur óók als instrumenteel te blijven zien. Het openbaar bestuur is een instrument om gezamenlijke doe-

len te bereiken. Een reden dat veel mensen afhaken, is het gevoel dat deze overheid te weinig presteert. Het bestuur is onvoldoende in staat om problemen op te lossen. En juist die presterende overheid is voor veel mensen belangrijk. Uit onderzoek door Lisanne de Blok van de Universiteit van Utrecht blijkt dat politiek vertrouwen grotendeels is terug te voeren op gepercipieerde prestaties van de overheid. Dit is nóg sterker het geval voor burgers met een laag vertrouwen in de overheid. Versterken van het probleemoplossend vermogen is dus essentieel voor herstel van vertrouwen. Misschien een aardige overweging is dat in de late middeleeuwen vaak juist de combinatie werd gemaakt. Niet alleen werd gestreefd naar goed bestuur, maar ook werd zichtbaar gemaakt hoe dat goede bestuur de welvaart vergrootte.

Daarmee komen we op de derde lijn om de balans op te maken van ons rapport, namelijk de inzet op economische groei. De Studiegroep onderzocht hoe de inrichting en de werkwijze van het openbaar bestuur een bijdrage leveren aan de economische groei. In het rapport onderkennen wij dat economische groei slechts een beperkt perspectief is. Richard van Zwol, voorzitter van de Studiegroep, sprak consistent over de perspectivische vertekening. Een vertekening op twee manieren: het openbaar bestuur heeft meer opgaven dan die van de economie en daarnaast wordt economische groei tegenwoordig ook – maar ook toen al – als te beperkt gezien. Het gaat om brede welvaart. In ons rapport stelden we nadrukkelijk dat ook binnen een breed perspectief op welvaart economische groei ertoe blijft doen. Wij hebben die groei immers nodig om die andere elementen van brede welvaart te bekostigen. En ook voor de instandhouding van de Nederlandse welvaart moet geld verdiend (blijven) worden, zeker in een tijd van vergrijzing en noodzakelijke investeringen in onze toekomst. Het recente rapport van Mario Draghi vraagt hier terecht meer aandacht voor. Besef van deze valse tegenstelling tussen de inzet op de BBP-groei en de groei van brede welvaart mag weer meer doorklinken in het politieke en publieke debat.

Resumerend: Heeft ons rapport verschil gemaakt? Jazeker, luidt ons antwoord. Misschien minder expliciet dan wij soms hoopten, maar een aantal boodschappen zijn wel degelijk versterkt met de publicatie. Naast de bovengenoemde elementen wilden wij nog een algemeen punt maken, namelijk het besef dat openbaar bestuur ertoe doet, centraal en decentraal, als institutionele entiteit en als netwerkorganisatie, in economisch opzicht en als waarde op zichzelf.

‘Maak verschil’ was namelijk ook een boodschap aan bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren dat zij het verschil maken. Het zijn immers de mensen die inhoud geven aan hoe overheden daadwerkelijk functioneren. In de jaren waarin wij hebben samengewerkt, ben jij de manifestatie van die boodschap. Wij willen je danken voor wat je in die periode hebt gedaan en de manier waarop je dat deed. Je gaat niet weg. Sterker nog, je komt eerder wat dichterbij. Wij kijken uit naar de verdere samenwerking. En Han, blijf het verschil maken!

Verbinden als opdracht

Jet Bussemaker²⁹

Voor adviesraden is kunnen verbinden een cruciale opdracht. Dat geldt voor het verbinden van mensen – je zult je raadsleden en staf bij elkaar moeten houden, voor het verbinden van diverse maatschappelijke problemen – die soms onderliggende gemeenschappelijke veronderstellingen hebben of juist botsen, en voor het verbinden van diverse soorten kennis. Daarmee kunnen we de brug slaan tussen praktijk, beleid en wetenschap. Als we dat goed doen, kunnen we daarmee een ander perspectief op de wereld van morgen bieden.

Complexiteit neemt toe

De complexiteit van maatschappelijke problemen nam de afgelopen jaren toe. Er is nauwelijks nog een kwestie die binnen één departement of sector is op te lossen: of het nu gaat over vergrijzing, klimaatverandering, kansenongelijkheid of internationale veiligheid. Er zijn ook geen simpele uitwegen: elke oplossing creëert nieuwe verliezers, maatschappelijke uitdagingen en vragen. Dat stelt instituties die aan zet zijn behoorlijk op de proef: het kabinet, het parlement, departementen, gemeenten en uitvoerders. Voor de politiek komt daar nog eens een snelle omlooptijd bij. Het nieuwe kabinet telt drie partijen met nauwelijks regeringservaring, de Tweede Kamer bestaat voor bijna 50 procent uit nieuwe Kamerleden en ook de Eerste Kamer telt relatief veel nieuwelingen. Van een vaak grote hoeveelheid onoverzichtelijke brei aan informatie moeten zij chocola zien te maken en hun koers bepalen, voorwaar geen sinecure.

29 Jet Bussemaker is voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving en hoogleraar Wetenschap, beleid en maatschappelijke impact (LUMC).

Ander perspectief op urgentie

Adviesraden zijn daarom in deze tijd meer dan ooit van betekenis. Wanneer de politieke horizon steeds korter lijkt, kunnen wij als adviesraden focussen op de middellange termijn. Wij kijken naar de toekomst, met alle onzekerheden die daarbij horen. Dat betreft naast de thematiek van de adviezen (bijvoorbeeld de toekomst van de zorg), ook de bredere context die transitieën beïnvloeden. Bijvoorbeeld omdat schaarste op de arbeidsmarkt en duurzaamheidsuitdagingen mede bepalend zijn voor de ontwikkelingen in de zorg. Wij kunnen door die focus een ander perspectief tonen op de urgentie van vandaag en morgen.

Intermediair tussen wetenschap en politiek

Bovendien kunnen we als intermediair fungeren tussen de wereld van wetenschap en kennis enerzijds, en die van beleid en politiek anderzijds. Wil je dat goed doen, dan moet je de ongemakkelijke relatie tussen beide werelden erkennen en begrijpen. Ze werken immers volgens verschillende paradigma's, met een andere dynamiek en verschillende snelheden. Niet alleen in focus op korte of langere termijn, maar ook in omgaan met onzekerheid (reduceren versus omarmen), perspectief (smal versus breed) en belangen (compromis gericht versus pure inhoudelijke afweging). In een context van politieke volatilititeit en maatschappelijke polarisatie kunnen adviesraden kortom een ander perspectief en reflectie brengen.

Samenwerking tussen adviesraden

Dit vraagt ook iets van adviesraden zelf. Vanwege de complexiteit van vraagstukken ligt ook bij ons meer samenwerking en het zoeken naar verbinding met diverse soorten kennis voor de hand. Zo hebben we als RVS regelmatig met de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) samengewerkt. Gedenkwaardig is het advies *Elke regio telt!*, dat ROB, Rli en RVS samen opstelden en een enorme weerslag in het Haagse beleid had en nog heeft, tot en met het nieuwe hoofdlijnenakkoord. De strategische en praktische wijsheid van Han Polman hielp daarbij.

Hij wist dat op 27 maart 2023 alle Commissarissen van de Koning en de minister van BZK te Veenhuizen elkaar zouden treffen. In het kerkje daarnaast organiseerden we toen de presentatie, succes en aandacht verzekerd!

Memorabel is ook de samenwerking van de WRR, ROB, RVS, GR en RvS in coronatijd. We schreven samen aan verschillende scenario's voor toekomstbestendig beleid bij pandemieën. Belangrijke aanbevelingen waren om te investeren in wendbaarheid zodat op diverse domeinen snel geschakeld kan worden en te zoeken naar bestuurlijke kaders die aansluiten bij verschillende fasen van een pandemie. De genoemde raden hadden een coördinerende rol, maar vele andere raden leverden ook een bijdrage. De gesprekken die we in de kerngroep voerden – met Han vaak onderweg maar altijd scherp met oog voor iedereen en met humor – gingen over de verbinding tussen maatschappelijke waarden, sociale domeinen en bestuurlijke kaders. Later heeft Han in een bundel van het Centrum voor Ethiek en Gezondheid (een samenwerking van RVS en GR), nog eens aangegeven hoe ook tijdens een crisis nadrukkelijk de verbinding met de samenleving gezocht moet worden door de crisisorganisatie zoveel mogelijk te beperken en decentrale overheden en volksvertegenwoordigers op nationaal en decentraal niveau te betrekken.

Dergelijke vormen van samenwerking vragen dat raden uit hun eigen comfortzone komen, goed luisteren en zich verplaatsen in de ander, om van daaruit de verbinding te zoeken. Als je dat goed doet, wint je advies aan inzicht en impact.

Verbinden van diverse soorten kennis

Om goed in te kunnen spelen op beleidsuitdagingen hebben we een brede visie op kennis nodig. Specifiek voor adviesraden geldt dat we niet alleen gebruikmaken van wetenschappelijke kennis, maar ook van praktische kennis en ervaringen van burgers en professionals. Dat brengt nieuwe vragen met zich mee. Want hoe goed weten wij

bijvoorbeeld wat er in burgers omgaat, en hoe we hun kracht bij transitie effectief kunnen inzetten? Hebben wij zelf wellicht ook impliciete mensbeelden of sociale veronderstellingen die we hanteren? De RVS schreef het essay *Machtige mensbeelden. Kiezen voor menswaardig bestaan* (2021), en maakte samen met het SCP een leermodule om beleidsmakers bewust te maken van mensbeelden en onbedoelde neveneffecten in beleid. Een onderwerp dat veel verbinding heeft met het thema ‘Gezag van de overheid’ van de ROB. Onder leiding van Han Polman durfde de ROB lastige vragen over de relatie tussen overheid en burgers te poneren en stelde zich daarbij zelf kwetsbaar op. Dat merkten we ook toen we als RVS op onze tweedaagse zeer gastvrij door Han op het provinciehuis in Middelburg werden ontvangen. We praatten eerlijk en open over gezag, vertrouwen, ontmoeten en mensbeelden. Bijzonder inspirerend was Hans stelling over procedurele rechtvaardigheid en zijn overtuiging dat personen het ambt dragen en niet andersom. Mooie quotes van Han hierbij waren: ‘Je moet als bestuurder niet stil zitten, maar de koe bij de horens vatten. Als adviesraad moet je het gesprek goed organiseren, het stille midden uitnodigen en een podium geven.’

Zelfbewustzijn en vasthoudendheid naast bescheidenheid en openheid

Er zijn genoeg vragen te stellen, die ook onszelf noodzaken te reflecteren en nieuwe antwoorden te zoeken. Daarin zullen we het meest succesvol zijn als we zelfbewustzijn en vasthoudendheid weten te koppelen aan bescheidenheid en openheid. Zelfbewustzijn en vasthoudendheid maken dat we een natuurlijke tegenkracht kunnen zijn tegenover de bijna vanzelfsprekende, naar binnen gerichtheid van de politiek. Vastberaden én onverstoort kunnen we zo voldoen aan de wettelijke taak die we hebben als adviesorgaan. Zonder concessies op inhoud: koers- en rolvast. Maar dat dienen we te verbinden aan bescheidenheid en openheid. Wij hebben immers de waarheid niet in pacht, en moeten ons altijd openstellen voor nieuwe inzichten en nieuwe soorten kennis. We moeten flexibel zijn en ruimte creëren

voor onverwachte vragen. Han belichaamt de combinatie van zelfbewustzijn en bescheidenheid als geen ander, op geheel natuurlijke wijze. Daarmee heeft hij een belangrijke bijdrage geleverd als voorzitter van de ROB en in de samenwerking met andere adviesraden en hij zal dat zeker in zijn nieuwe functie als staatsraad met verve blijven doen. Ik ben hem daar dankbaar voor. De politieke instituties én de samenleving zullen er hun voordeel mee kunnen blijven doen.

Zonder aandacht voor grip en identiteit is verbinding niet mogelijk

Jan Jacob van Dijk³⁰

Ik ken Han Polman al langere tijd. Hij was adviseur van het IPO-bestuur in de periode dat ik daar deel van uitmaakte. Recent hadden we het contact weer nieuw leven ingeblazen door mijn aantreden als voorzitter van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). Maar de samenwerking tussen ons in de rol van voorzitter zal van korte duur zijn door het vertrek van Han. Reagerend op het verzoek om een bijdrage te schrijven over het thema verbinding, zal ik vooral kijken vanuit het ruimtelijke perspectief. En laten nu juist op dat terrein veel mensen het gevoel hebben dat de verbinding aan kwaliteit zou kunnen winnen. Praat bijvoorbeeld maar eens met enkele betrokkenen bij de Rijkscoördinatieregeling voor de plaatsing van windmolens in de Veenkoloniën en de emoties spatten van de gezichten. Of je nu voor of tegen was, dit hele proces heeft diepe sporen achtergelaten. Mensen duiden dit als een voorbeeld waarbij alles heeft bijgedragen aan de groeiende kloof tussen overheid en samenleving. De verbinding tussen die twee was weg.

Die groeiende kloof tussen de burgers en de overheid staat hoog op de agenda van politiek en bestuurlijk Nederland. De afstand is groeiende, uit diverse onderzoeken blijkt althans dat de burger een groeiende afstand voelt. Voor politici en bestuurders is het – zolang deze discussie al woedt – een worsteling hoe ze van dit sentiment onder de bevolking af kunnen komen. Want ze proberen echt om steeds dichterbij de burger te komen en daar steeds meer naast te gaan staan.

³⁰ Jan Jacob van Dijk is voorzitter van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli).

Toch lijkt het sentiment er niet minder op te worden. Langzamerhand kunnen we ons de vraag stellen of we wel met de goede aanpak bezig zijn. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we als eerste nagaan waardoor het komt dat veel mensen een groeiende kloof voelen.

Wat maakt dat mensen denken dat de kloof groeit? Hierop zijn verschillende antwoorden mogelijk. Als we denken dat mensen niet begrijpen waarom een bepaald besluit genomen wordt, zou het kunnen helpen als we het nog een keer uitleggen. De Nederlandse regering wil aan de ene kant een vermindering van de uitstoot van CO₂ en aan de andere kant dat iedereen het huidige comfort in zijn huis kan behouden. Daarvoor hebben we CO₂-vrije energie nodig. Dus hebben we windmolens nodig, ook op land. Zeker als we ook nog eens willen stoppen met het Groningse gas. Als dit voor mensen nog niet helder was, lijkt het een logische aanpak om dit beter uit te leggen.

Maar is dit nu de reden waarom het verzet zo groot en fanatiek was? Misschien is het een klein stukje van het verhaal, maar zeker niet het hele verhaal. Er is meer. Een deel van de bevolking had het gevoel dat de 'Hoge Heren' een besluit hadden genomen zonder dat de direct betrokkenen ook maar enige invloed op dat besluit hadden gehad. Zeker in een regio waar dat gevoel altijd al sluimerend aanwezig is, is een dergelijke aanpak risicovol. In dat geval helpt uitleggen niet. Sterker nog: dat is alleen maar olie op het vuur. 'Dus jullie denken dat wij het niet begrijpen? Dus wij zijn dom?' Tja, dan is een andere benadering nodig. In zo'n andere aanpak dienen naar mijn overtuiging twee begrippen aandacht te krijgen: grip en respect voor de identiteit. Ik leg uit wat ik daarmee bedoel.

De inwoners in het gebied hadden in de eerste plaats de grip op hun gebied verloren. De WRR omschrijft grip als de mate waarin mensen in staat zijn door eigen handelen gewenste uitkomsten te bereiken en ongewenste te voorkomen. Ieder mens heeft behoefte aan grip op

voor hem belangrijke thema's zoals werk en woonomgeving. Als dan buiten jouw betrokkenheid om jouw woonomgeving wordt aangetaast, verlies je een deel van je controle. En als dan ook nog eens door de gekozen aanpak een klein groepje een – stevig – financieel voordeel krijgt maar de omgeving er op geen enkele manier van profiteert, is de verbinding tussen (grote delen van de) samenleving en de overheid verbroken.

In zijn advies betoogt de WRR dat de menselijke natuur controle zo belangrijk vindt, dat als mensen zelf geen controle hebben, ze denken dat dan iemand anders die controle wel zal hebben. Mensen geloven namelijk niet dat niemand die controle heeft. Als er voor hen onwelgevallige zaken staan te gebeuren en ze daar zelf geen invloed op hebben, moet dat wel aan een ander liggen. Die reactie kan een voedingsbodem zijn voor 'wij-zij-denken', voor polarisatie en voor een extreme vorm voor complotdenken.

Mensen willen grip hebben op voor hen belangrijke zaken, waaronder de leefomgeving. Ze willen op een serieuze manier betrokken worden bij die leefomgeving. De WRR wijst erop dat dit kan door mensen op diverse wijzen te laten participeren in belangrijke trajecten. Dat kan ook via coöperaties of andere manieren van collectieve belangenbehartiging, waarin enkele vertegenwoordigers namens een grotere groep mee mogen beslissen over grote vraagstukken. En het kan ook via de representatieve democratie. 'Bepaalde groepen burgers zijn meer gebaat bij een goed functionerende representatieve democratie met competente volksvertegenwoordigers die effectief voor hun belangen opkomen, en die professioneel tegenspel kunnen leveren aan de meer mondige burgers.'

De Rli heeft er in zijn advies *Verbindend landschap* (2016) op gewezen dat het van groot belang is dat overheden beter beseffen waarom mensen zo gehecht zijn aan hun landschap: zij ontleneren er hun identiteit deels aan en voelen zich (vaak alleen) daar thuis. Dat geldt voor

de mensen in de Veenkoloniën maar ook voor de mensen in het Westland, waar de Rli op bezoek ging. De Westlanders zijn bijvoorbeeld zeer gehecht aan ‘hun glas’, waarin zovelen in hun puberteit hun eerste baantje vonden, waarvan zij hun eerste eigen vakantie konden betalen.

De Raad concludeerde dat mensen zich zeer wel bewust zijn van het feit dat het landschap altijd is veranderd en in de toekomst ook zal blijven veranderen. Voor het behoud van maatschappelijk draagvlak voor die verandering is het evenwel essentieel dat de overheid in een goede maatschappelijke dialoog met inbreng van de kennis en inbreng van de bewoners komt tot een waardevolle herinrichting van landschappen, waarin de identiteit van het gebied, en daarmee van de bewoners, maximaal wordt gerespecteerd.

Het denken over dit onderwerp staat niet stil en mag ook niet stilstaan. Zeker niet nu de Omgevingswet in werking is getreden en een nieuw hoofdstuk aan burgerparticipatie in de leefomgeving wordt toegevoegd. WRR, ROB en Rli zullen dat vanuit hun taakopdracht vast en zeker blijven doen. Ik verwacht dat Han er vanuit zijn adviseerende rol bij de Raad van State eveneens een belangrijke bijdrage aan zal blijven leveren.

Han Polman: de verbinder tussen bestuurslagen en voorvechter van een goede overheid

Sharon Dijksma en Leonard Geluk³¹

Han Polman heeft keer op keer laten zien dat hij een bestuurder is die de verbinding zoekt tussen regio's, gemeenten en de landelijke overheid. Hij weet altijd een delicate balans te vinden tussen vooruitgang en het behoud van sociaal-maatschappelijke waarden. Hij is meer dan een bestuurder; hij is een zichtbaar en toegankelijk beeld, altijd met oog voor zowel de grote lijnen als de dagelijkse zorgen van inwoners.

Als voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) bracht Han zijn uitgebreide bestuurlijke ervaring en visie mee naar het nationale niveau. Hij zette zich in om de samenwerking tussen de centrale overheid en decentrale overheden te verbeteren, altijd met het doel om de kloof tussen beleid en uitvoering te verkleinen. Onder zijn leiding werden essentiële thema's zoals de uitvoerbaarheid van wetten en het belang van een langetermijnvisie voor de overheid herhaaldelijk onder de aandacht gebracht. Han begrijpt als geen ander dat het bij goed bestuur niet alleen draait om beleidsvorming, maar vooral om de uitvoering ervan.

Die visie delen wij met hem. In tijden van grote veranderingen moet de overheid als één overheid leiding geven aan de noodzakelijke transformatie. Dit vergt de moed om keuzes te maken vanuit de focus op de lange termijn. Het hedendaagse politieke klimaat lijkt vaak contrair aan deze uitgangspunten: een door emoties van kiezers gedreven angst om die stappen te zetten die nodig zijn om Nederland

³¹ Sharon Dijksma is burgemeester van de gemeente Utrecht en voorzitter van de VNG; Leonard Geluk is algemeen directeur van de VNG.

ook in de toekomst het land van het brede welzijn te laten zijn. Kortetermijndenken en politieke emoties leiden ook nog eens tot slechte regelgeving en een gebrek aan ‘menselijke maat’.

Een goede overheid moet proactief zijn, met een duidelijke visie en een aanpak die gebaseerd is op waarden. Het hebben van een gedegen agenda met haalbare prioriteiten is essentieel, net als het streven naar maximaal draagvlak onder de bevolking. Maatschappelijke partnerschappen en het luisteren naar burgers en uitvoeringsorganisaties zijn van groot belang. Daarnaast moet de overheid zichzelf continu verbeteren, lerend van fouten en gefocust op langetermijnoplossingen in plaats van kortetermijnreacties.

Om de noodzakelijke veranderingen te realiseren, moet het politieke systeem zichzelf hervormen. Het is lastig dat het systeem dat de problemen heeft doen ontstaan, ook moet zorgen voor de radicale verandering van dat systeem. Dit kan wel, maar dan moeten er wel een paar radicale keuzes worden gemaakt waarin de uitvoerbaarheid van beleid centraal staat en beleid wordt gevormd vanuit het wel en wee van lokale gemeenschappen. Emotiepolitiek die leidt tot onuitvoerbare wetten moet worden vermeden. Een maatschappelijk kabinet dat samen met de samenleving werkt aan het realiseren van maatschappelijke doelen, bijvoorbeeld via specifieke akkoorden voor woningbouw, landbouw en bestaanszekerheid, kan hierbij helpen.

Het opnieuw doordenken van het subsidiariteitsbeginsel is noodzakelijk, waarbij beleid dat de leefwereld van inwoners raakt, van onderop wordt ontwikkeld in plaats van bovenaf opgelegd. Gemeenten moeten meer verantwoordelijkheid krijgen, omdat zij de leefwereld van inwoners beter kennen. Dit vraagt om een nieuw model van interbestuurlijke samenwerking, waarin gemeenten maatschappelijke problemen signaleren en samen met het Rijk beleid ontwikkelen en uitvoeren.

Een focus op de lange termijn is cruciaal voor een goede overheid. Zoals benadrukt in het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, moeten er duidelijke keuzes worden gemaakt over de verdeling van schaarse middelen. Gemeenten en andere maatschappelijke partners hebben hiervoor het initiatief genomen tot de Denktank Nederland 2040, die zich richt op een krachtiger, menselijker en groener Nederland.

Hoewel het afnemend vertrouwen van inwoners in de overheid zorgelijk is, biedt een cumulatie van crises ook kansen voor verandering. De samenleving hecht steeds meer waarde aan publieke waarden, uitvoerbaarheid van beleid en samenwerking tussen overheid en samenleving. De ambitie om te komen tot een goede overheid is haalbaar, mits er wordt geleerd en stapsgewijs vooruitgang wordt geboekt. Het is tijd om het tij te keren en de overheid te hervormen naar een krachtig, consistent en op de lange termijn gericht instituut.

De radicale keuzes waar wij eerder naar verwezen, sluiten naadloos aan bij een aantal aanbevelingen van de ROB. Ook in ROB-rapporten wordt de noodzaak van decentralisatie, de uitvoerbaarheid van beleid, langetermijndenken en het herstel van vertrouwen tussen overheid en burger bepleit. Het is deze visie die als fundament moet dienen voor de noodzakelijke transformatie van de overheid in deze turbulente tijden.

Dit fundament moet ook de basis zijn voor besluitvorming van de Raad van State. Hans kennis van regionale vraagstukken, gecombineerd met zijn inzet voor uitvoerbaar beleid en duurzame samenwerking, maakt Han daarom tot een waardevolle toevoeging aan de Raad van State. Zijn vermogen om de belangen van de regio's te vertalen naar nationaal beleid zal van grote waarde zijn voor de Raad van State. Wij hopen dat hij in zijn nieuwe functie zal blijven pleiten voor een overheid die niet alleen juridisch solide is, maar ook kijkt naar praktische uitvoerbaarheid. Dat hij blijft streven naar een over-

heid die luistert, die handelt met een visie op de lange termijn en die zorgt voor duurzame verbinding tussen de verschillende bestuurslagen. Han: blijf de verbinder tussen bestuurslagen en voorvechter van een goede overheid!

Bruggen bouwen, elke dag weer

Rien Fraanje³²

Een van de meest krachtige metaforen van de teloorgang van sociale cohesie in moderne westerse landen is de titel van Robert D. Putnams klassieker uit 2000: *Bowling alone*. Daarin beschrijft hij met een overvloed aan onderzoeksgegevens minutieus hoe tal van sociale verbanden in onze samenlevingen langzaam maar zeker teloorgaan. Dat heeft verstrekkende gevolgen voor onze politieke betrokkenheid, deelname aan het maatschappelijke verenigingsleven, bereidheid om vrijwilligerswerk te doen en aan goede doelen te geven. Putnam vat het verlies aan maatschappelijke lijm samen in de vaststelling dat in de VS rond de eeuwwisseling bowlen populairder is dan ooit tevoren, terwijl de bowlingverenigingen te kampen hebben met ledenverlies.

Bowling alone verscheen in de schaduw van de eeuwwisseling en was een wereldwijde bestseller. De jaren negentig met zijn onbegrensde optimisme waren voorbij en we rolden een nieuwe eeuw met het ongemakkelijke gevoel dat we de hoop uit het voorbije decennium niet mee konden nemen het nieuwe tijdperk in. Putnam gaf woorden aan dat ongemak en onderbouwde met onderzoek wat we ergens wel wisten: maatschappelijke verbondenheid is geen gegeven maar vraagt om voortdurend onderhoud. Het verontrustende aan herlezing van dit standaardwerk is dat het is geschreven nog voordat nieuwe en sociale media hun invloed op de maatschappelijke verbondenheid hebben doen gelden. En toch roept herlezing een kwart eeuw later nog steeds herkenning op. Putnam signaleert bijvoorbeeld dat wat

³² Rien Fraanje was van 2017-2023 secretaris-directeur van de ROB. Hij is momenteel algemeen directeur van het Interprovinciaal Overleg (IPO).

hij 'mailing list membership' noemt een vlucht heeft genomen, waarbij mensen hun maatschappelijke betrokkenheid tonen door zich te abonneren op een digitale nieuwsbrief die zij in hun mailbox ontvangen. We kunnen er dan zelf wel bij bedenken dat activisme nu veelal langs de lijn van de *like*-knop van het socialemediaplatform gaat. Het effect is hetzelfde: er is geen ontmoeting, geen gesprek en dus ook geen onderling begrip.

Putnam schreef het boek uit bezorgdheid en engagement. Hij betoogt overtuigend waarom een gezonde samenleving sociale maïzena nodig heeft. In het laatste hoofdstuk doet hij tal van voorstellen voor manieren waarop de onderlinge verbondenheid versterkt kan worden langs de weg van school, werkplek, inrichting van de publieke ruimte, religie, kunst en cultuur, politiek en bestuur, en ja: ook via internet. Het is een agenda die door menig communitaristische politieke en maatschappelijke stroming nog steeds grotendeels kan worden overgenomen.

Als bestuurder, zeker in het Nederlandse bestel waar van door de Kroon benoemde burgemeesters en Commissarissen van de Koning wordt verwacht dat zij boven de partijen staan, kun je niet al te expliciet zijn over je ideologische drijfveren. Je ontbeert bovendien de invloed om via de uitrol van een politieke agenda de gemeenschapszin te versterken. Han Polman is wel politicus geweest, namelijk gemeenteraadslid in de politiek gezien complexe gemeente Den Haag namens de sociaal-liberalen van D66. De laatste twee decennia was hij vooral burgemeester en Commissaris van de Koning; eigenlijk ken ik hem alleen in die laatste rol, die hij combineerde met het voorzitterschap van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Daar heb ik eigenlijk nooit een liberaal in hem herkend. Mijn associatie met het liberalisme is dat een liberaal de vrijheid van het individu centraal stelt. Han dacht en handelde naar mijn smaak veel meer als een communitarist, die de gemeenschap en samenleving als uitgangspunt neemt. Het komt mij voor dat hij het als zijn impliciete

opdracht ziet om partijen samen te brengen, geschillen op te lossen en bruggen te bouwen, elke dag weer. Natuurlijk, dat paste bij zijn rol, maar meer nog denk ik dat Han burgemeester en Commissaris van de Koning werd omdat hij in die rollen uitdrukking kon geven aan wie hij is en wat hem drijft. Luisteren, vragen stellen, proberen te begrijpen, dienen, zelf op het juiste moment een stap naar achteren doen om in de schaduw te gaan staan, maar ook juist naar voren als het moet; Han beheerst het als geen ander.

Als burgemeester of Commissaris van de Koning werken aan verbinding is geen sinecure; een belangrijk onderscheid van Putnam helpt dat begrijpen. In *Bowling alone* beschrijft hij dat er twee verschillende vormen van verbinden bestaan: *bonding* en *bridging*. Bij de eerste werk je aan de versterking van saamhorigheid binnen een coherente groep. Als Commissaris van de Koning in Zeeland probeer je dan te bewerkstelligen dat de Zeeuwen trots zijn op hun provincie. Daarvoor gebruik je verwijzingen naar de historie (de strijd tegen het water) of een kenmerkende eigenschap (eigengereidheid of zelfredzaamheid). *Bonding* wordt gevaarlijk als je verbinding binnen een gemeenschap probeert te creëren door je af te zetten tegen een andere groep. Dat kan met een onschuldige knipoog: wij werken harder dan die Bourgondiërs in Noord-Brabant. Het is niet moeilijk te bedenken hoe *bonding* ook via vijandsdenken een impuls kan krijgen.

Met *bridging* bedoelt Putnam: bruggen slaan tussen verschillende groepen. Ook dat is een taak van een Commissaris van de Koning: vanuit de trots over de eigenheid van Zeeuwen ook de brug slaan naar andere provincies en politiek Den Haag. Het narratief daarbij kan zijn: Nederland heeft de kennis en ervaring van de Zeeuwen met de strijd tegen het water nodig om ook in de nabije toekomst goed om te kunnen blijven gaan met de wisselende beschikbaarheid van water, waarbij droogte en overvloed elkaar door de klimaatverandering in relatief korte tijd gaan afwisselen.

De kunst voor een Commissaris van de Koning (en evenzo burge-meester) is om heel subtiel te kunnen schakelen tussen *bonding* en *bridging*. De trots op de eigenheid van de provincie gebruiken om met zelfbewustzijn en vertrouwen de ‘buitenwereld’ tegemoet te treden.

Voor de voorzitter van de ROB bestaat er eveneens een spanningsveld tussen *bonden* en *bridgen*. Om als adviescollege van betekenis te zijn moet het zich in de eerste plaats verdiepen in het vraagstuk waarover geadviseerd moet worden. Bij gesprekken met politici en ambtenaren zei Han vaak: ‘We willen graag helpen.’ Om dat goed te kunnen doen, moet de adviesraad begrijpen en doorleven wat het vraagstuk precies is: tegen welk dilemma de Kamer, een minister of staatssecretaris aanloopt. Voor een adequate analyse en bruikbare aanbevelingen geldt eveneens dat het nodig is om de brug naar de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke realiteit te kunnen slaan. Tegelijkertijd betekent willen helpen niet dat de ROB de politiek naar de mond moet praten. Sterker, het is soms onvermijdelijk dat een adviesraad opschrijft wat nodig is maar wat wellicht politiek net niet goed uitkomt. Daarbij kan het helpen als je in het voortraject bruggen hebt gebouwd, maar *bonding* is binnen de ROB eveneens onmisbaar om er zeker van te zijn dat de leden van de raad elkaar blijven vasthouden als de tegenwind eventueel stevig wordt.

In 2020 mochten Han en ik een essay schrijven voor een bundel over instituten. De vraag die we vooraf van de samenstellers van de bundel kregen, was: hoe ziet de toekomst van instituten eruit? Wij be-toogden – met verwijzing naar een andere klassieker, namelijk *Why Nations Fail* van Acemoglu en Robinson – dat het bestaan van sterke instituten naast gemeenschapszin en stevige sociale verbanden een noodzakelijke voorwaarde is voor veilige en ondernemende samenlevingen. Tegelijk stelden we vast dat de tijd dat instituten zoals de rechtspraak, media en het parlement als vanzelf vertrouwen genieten voorgoed voorbij is. Ook instituten moeten zich vandaag de dag voortdurend bewijzen, door transparant en responsief te zijn. Het is

geen toeval dat dat dit nu precies de eigenschappen zijn die nodig zijn om het evenwichtsspel tussen *bonding* en *bridging* te kunnen spelen.

Als Staatsraad van de afdeling advisering van de Raad van State mag Han nu gaan werken aan het bewaken van het gezag van misschien wel het belangrijkste instituut dat Nederland kent. De Raad van State mag blij zijn dat hij zich heeft versterkt met een Staatsraad die de balans tussen *bonding* en *bridging* begrijpt en weet te bewaken.

Literatuur

- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Acemoglu D. & J.A. Robinson (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. PROF.
- Polman, J.M.M. & M.J. Fraanje (2020). 'De toekomst van instituten: gezag herwinnen door nieuwe verbinding en steviger bescherming', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Instituten van de staat*. Wolters Kluwer.

Verbinden en vertrouwen

Ineke van Gent³³

De Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) heeft in zijn lange geschiedenis – zeg ik als voorzitter van het adviescollege met de kortste geschiedenis – veel waardevols gezegd over het publieke domein. Onder meer over de overheid, die ‘open’ moet, over openbaarheid en transparantie, die cruciaal zijn voor die open overheid, over vertrouwen in de overheid, dat beter moet en over gezag, dat de overheid opnieuw moet verwerven. Het leidde tot meer of minder ingrijpende verbouwingsvoorstellen voor het huis van Thorbecke, om het beter te laten passen en functioneren in een veranderende omgeving.

Op het terrein van openbaarheid en informatiehuishouding (en dat is waar ‘mijn’ adviescollege zich op richt) heeft de ROB baanbrekend werk geleverd. Vooral in het advies – eerder een gebod – *Gij zult openbaar maken* uit 2012. Maatschappelijke ontwikkelingen vragen erom en technologische ontwikkelingen maken het mogelijk, aldus de ROB, die adviseerde om het nieuwe openbaarheidsregime wettelijk vast te leggen. Dat gebod/advies had – zo kunnen we zeggen met de kennis van nu – een profetische dimensie. In eerste instantie sliep Nederland rustig verder. Er kwam een initiatiefwet open overheid, maar die was omstreden en bleef tien jaar steken in de Haagse loopgraven. En toen werden we wreed wakker geschud door het bonnetje van Teeven, het kinderopvangtoeslagschandaal en andere crises die alles te maken hadden met een gebrek aan transparantie en openbaarheid, met een gebrek aan vertrouwen in de burger en een blind

33 Ineke van Gent is voorzitter van het Adviescollege voor Openbaarheid en Informatievoorziening (ACOI). In het dagelijks leven is zij burgemeester van Schiermonnikoog.

vertrouwen in algoritmen. In reactie op het rapport *Ongekend onrecht*³⁴ erkende het kabinet schuld en oarmde het, negen jaar na dato, veel van het gedachtegoed uit het ROB-advies. Eindelijk werd de Wet open overheid (Woo) vastgesteld en kwam er geld om de informatiehuishouding op orde te brengen. Er kwam een regeringscommissaris Informatiehuishouding en een Adviescollege voor Openbaarheid en Informatiehuishouding. De opdracht daarvan: bevorderen van de uitvoering van de Woo en de Archiefwet en dus van de openbaarheid en informatiehuishouding, met gevraagde en ongevraagde adviezen en met bemiddeling tussen Woo-verzoekers en overheidsorganisaties.

Na een position paper, tien adviezen en meer dan twintig afgeronde bemiddelingstrajecten, beginnen zich de contouren af te tekenen van de opgave waar de overheid voor staat. Het zal nog vele jaren vergen om de informatiehuishouding op orde te krijgen.³⁵ En een goed functionerende en actuele informatiehuishouding is een noodzakelijk voorwaarde voor een vlot verlopende openbaarmaking. Maar ook op dat front is nog een wereld te winnen, zowel voor openbaarmaking op verzoek als actieve openbaarmaking. Daar is op heel veel plaatsen nog steeds een cultuuromslag nodig, van defensief, formeel en juridisch (inclusief parafenladders die tot in de hemel reiken) naar responsief, informeel en op samenwerking gericht. We zijn er nog lang niet, maar er gebeurt veel en veel gaat de goede kant op. Tegelijk heb ik soms de indruk dat we uit het oog verliezen waar het om begonnen is en dat stemt mij zorgelijk.

In *Gij zult openbaar maken* wordt het groeiende belang van het recht op toegang tot overheidsinformatie gekoppeld aan actief burger-

34 Kamerbrief van 15 januari 2021 met kabinetsreactie op het eindverslag *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.

35 In het ACOI-rapport *Groundhog Day: een terugblik op de informatiehuishouding bij de overheid* (2024) hebben we die malaise in kaart gebracht.

schap, aan burgers die zelf mede vormgeven aan de geïndividualiseerde en vernetwerkte samenleving van nu. Met de overheid als een van de partners in die netwerken. Dat heeft – zo zegt de Raad in het advies – gevolgen voor de informatierelatie tussen burgers en overheid: ‘Burgers moeten in een vroeg stadium van beleidsvorming goed geïnformeerd worden en ruimte krijgen om te participeren.’ De participatiemaatschappij, weet u nog? De kabinetsreactie op het rapport *Ongekend onrecht* sluit daarop aan en zegt dat de overheid betrouwbaar moet worden en haar burgers meer moet vertrouwen. Het huidige kabinet lijkt dit in de oren te hebben geknoopt, gezien het hoofdlijnenakkoord: ‘Wij zien een overheid die een baken van betrouwbaarheid is voor alle Nederlanders.’ En het zegt: ‘Wij moeten hard werken om het vertrouwen van Nederlanders te verdienen. Iedere dag opnieuw.’ Het zijn zinsneden die iedere politicus en overheidsmedewerker boven zijn of haar bed zou moeten hangen.

Ongemakkelijke waarheid in dit verband: het vertrouwen in de overheid daalt en blijft dalen, ook na een korte opleving rond de laatste verkiezingen. Opvallend daarbij is het verschil tussen vertrouwen in de regering (33 procent) en in gemeenten (58 procent).³⁶ Transparantie en openbaarheid zijn cruciale voorwaarden voor dat vertrouwen. Het zijn ook grondrechten. Mijn zorg schuilt erin dat zich rond de Woo een discussie aftekent die niet tot meer, maar juist tot minder transparantie leidt. De uitvoering van de Woo kost te veel moeite en geld zegt men, burgers misbruiken de Woo door met zeer omvangrijke verzoeken een complete overheidsorganisatie plat te leggen, en bovendien: als door een Woo-verzoek ongunstige informatie over de overheid naar buiten komt, kan dat juist ten koste gaan van het vertrouwen in of het gezag van de overheid. Hier dreigt het doel van openbaarheid uit het oog verloren te worden, of dat nu een goed

³⁶ Zie onder meer ‘Nederlander vertrouwt gemeente veel meer dan regering’, *Binnenlands Bestuur* 29 augustus 2024, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/vertrouwen-regering-vele-malen-lager-dan-gemeente>.

functionerende democratische rechtsstaat is, of hersteld overheidsvertrouwen of gezag. En hier wordt opnieuw – zeker zo pijnlijk – de burger met wantrouwen bekeken, want die hanteert het Woo-verzoek als sabotagemiddel. En dus klinkt steeds vaker het voorstel om de scope van de Woo te versmallen of het recht op toegang tot overheidsinformatie per burger te beperken. Hier wordt het doel van de Woo opgeofferd aan het streven om bedrijfskosten te verminderen (ongeacht de impact op de opbrengsten) en de overheid uit de wind te houden. Zelfs als dat zou werken, zou het afbreuk doen aan het vertrouwen in de overheid. Mensen zien dan een overheid die zich terugtrekt achter regels en formaliteiten, in plaats van een overheid die samenwerkt aan de belangrijke opgaven van deze tijd. Ze zien een overheid die de verbinding niet zoekt, maar verbreekt: een overheid die iets te verbergen heeft.

Het verschil in vertrouwen tussen gemeenten en regering is veelzeggend: nabijheid wekt vertrouwen, net als contact van mens tot mens en samenwerking. De ROB schrijft dat wanneer men hecht aan versterking van de verbinding tussen de overheid en de burgers, het voor de hand ligt om een groter gewicht toe te kennen aan actieve openbaarheid dan tot dusver. En dat die verbinding alleen standhoudt als je als overheid ‘gezagswaardig’ bent: bekwaam, betrouwbaar en betrokken.

Han Polman vertrekt, maar ik heb er alle vertrouwen in dat de ROB de verbinding blijft zoeken om rond deze en andere onderwerpen samen te werken aan een beter openbaar bestuur. Ik blijf graag meedoen!

Van raad naar raad in een gedifferentieerd bestuur

Thom de Graaf³⁷

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) buigt zich, net als vaak ook de Raad van State, in de kern over de randvoorwaarden voor een goed functioneren van het openbaar bestuur binnen de democratische rechtsstaat. Dat geeft een gevoel van verbondenheid, en een gedeeld besef van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de besluitvorming en de zorgvuldigheid van de omgang tussen de bestuurlijke instituties binnen het publieke domein. Een beetje zwaar geformuleerd, maar daar komt het wel op neer.

Natuurlijk benaderen de beide instituties bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken ieder vanuit het eigen perspectief. De werkwijze is anders, de focus vaak ook. Maar overeenkomsten in de advieslijnen zijn er volop. Dat is ook niet onlogisch omdat de beide raden beschikken over veel overlappende bestuurlijke ervaring en rechtsstatelijke inzichten. Wij doen elkaars werk niet dunnetjes over en plegen ook geen plagiaat over en weer, maar wijzen regelmatig wel op dezelfde pijnpunten en weten elkaars aanbevelingen en waarschuwingen zo in zekere zin te versterken. Zo krijgen kwaliteit van wetgeving, interbestuurlijke verhoudingen, effectief toezicht en uitvoeringsvraagstukken de aandacht die zij verdienen.

Han Polman speelde in dit ongeorkestreerde ‘dubbelconcert’ de laatste zes jaren een belangrijke rol. Als ROB-voorzitter hechtte hij er waarde aan dat wij over en weer op de hoogte waren wat de plannen waren en stimuleerde hij de wederzijdse kennisuitwisseling en gedachtevorming. Inderdaad een ‘verbinder’ van het zuiverste

³⁷ Thom de Graaf is vice-president van de Raad van State.

water, die de juiste vragen weet te stellen en vooral goed kan luisteren. ROB-voorzitter Polman en Commissaris van de Koning Polman waren daarin overigens niet van elkaar te scheiden, beiden vertonen exact hetzelfde gedrag. Waar de ROB op meer beschouwende en academische manier agendeert, brengt de bestuurder Polman die in de praktijk, of het nu gaat om bovengemeentelijke en (inter)regionale samenwerking of over de beweging van systeemverantwoordelijkheid naar gezamenlijk besturen van systemen. Han praatte en dacht niet alleen mee, hij dééd ook mee. Zelf heb ik dat vaak mogen ervaren: op bestuurdersdagen van de partij waarin wij beiden ooit actief waren, op conferenties en aan rondetafels en op Zeeuws werkbezoek.

In dat bezoek van de Afdeling advisering in oktober 2022 aan de provincie Zeeland nam ik het innovatieve karakter van samenwerkingsverbanden binnen de provincie waar. Inclusief het pleidooi om, waar de schaal van een samenwerkingsverband van gemeenten samenvalt met de grenzen van de provincie, die taak gewoon op provinciaal niveau te beleggen. Dat voorkomt bestuurlijke drukte via de band van de Wet gemeenschappelijke regelingen en geeft een betere, in ieder geval meer directe democratische legitimatie, nu de gekozen statenleden rechtstreeks op de taakuitoefening kunnen toezien.

Hoewel wij in onze bestuurlijke inrichting sinds Thorbecke zijn uitgegaan van de hoofdregel van uniformiteit naast die van autonomie, is staatsrechtelijk maatwerk mogelijk. De minister van BZK erkende dat al in 2015:

‘De Grondwet biedt veel ruimte om de bestuurlijke organisatie aan te passen aan veranderende behoeften. Daarbij gaat het in de kern om veranderingen in de schaal van de bestuurlijke eenheden, al dan niet gecombineerd met veranderingen in de taakverdeling, waarbij bovendien onderscheid mogelijk is tussen bestuurlijke eenheden.’³⁸

³⁸ Kamerstukken II 2014/15, CII, nr. J, p. 14.

Al veel eerder was overigens het debat over taakdifferentiatie losgebarsten, onder meer door het grotestedenbeleid waar ik als minister een aandeel in mocht hebben en door belangrijke adviezen van de ROB.³⁹

Dat taakdifferentiatie grondwettelijk mogelijk is, betekent niet dat er uit oogpunt van zorgvuldigheid geen (materiële) constitutionele grenzen en randvoorwaarden bestaan. Als de Gemeentewet bepaalt dat bij wet ‘zo nodig’ onderscheid gemaakt kan worden tussen gemeenten, vraagt dit dus dat de noodzaak van differentiatie wordt aangetoond en onderbouwd. Een plicht om *dragend* te motiveren, zoals de Afdeling advisering dit pleegt te omschrijven. Beargumenteed moet bijvoorbeeld worden waarom de taak niet bij alle gemeenten wordt belegd en waarom de keuze voor een alternatieve toedeling van taken (en middelen) nodig is om de maatschappelijke opgaven te realiseren.

Lokale overheden moeten bovendien altijd beschikken over een voldoende ruim takenpakket om de rol van *eerste overheid* te kunnen spelen ten opzichte van hun inwoners. Dat betekent zowel voldoende taken en bevoegdheden als voldoende afwegingsruimte om bij uitvoering van Rijksbeleid lokaal-specifieke keuzes te kunnen maken.

Dat volgt niet alleen uit de Grondwet. Deze aspecten zijn ook in organieke wetten vastgelegd en bovendien bestuurlijk vertaald in de Code interbestuurlijke verhoudingen.

Altijd zal dus inzichtelijk moeten worden gemaakt of taakdifferentiatie voortvloeit uit schaalproblemen, versplinterde of geconcentreerde uitvoeringscapaciteit of sturingsvragen. Het allerbelangrijk-

39 ROB (2006). *Vershil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*. Den Haag en ROB (2007). *De gedifferentieerde eenheidsstaat. Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur*. Den Haag.

ste blijft natuurlijk of de keuze voor een bestuurlijke organisatievorm ervoor zorgt dat de betreffende taak voor de burgers adequaat wordt uitgevoerd.⁴⁰

Taaktoedeling aan provincies van taken die elders in intergemeentelijk verband worden behartigd, is ook denkbaar. Dat speelt natuurlijk vooral bij die provincies die een-op-een de samenwerkingsregio's omvatten en door de eigen bevolking als een duidelijk en sterk regionaal bestuur worden herkend. Niet voor niets braken Han en zijn Friese collega-Commissaris Arno Brok daar enkele jaren geleden een lans voor.⁴¹ En waarom zou dat eigenlijk vreemd worden gevonden? Zeeland is geen Gelderland, Fryslân geen Zuid-Holland, net zomin als Ameland en Amsterdam erg overeenstemmen, al zijn dat beide gemeenten.

Uiteindelijk is het aan de wetgever om in overleg met lokale en regionale bestuurders en volksvertegenwoordigers, maar ook met de organisaties en mensen die daadwerkelijk de maatschappelijke taken moeten uitvoeren én de belanghebbende burgers, verantwoorde keuzes te maken. Eenheid in verscheidenheid is een oude vaderlandse wijsheid, maar het omgekeerde ook: verscheidenheid in eenheid. Bestuurlijke eenheidsworst smaakt niet altijd goed. De verstandige wetgever ziet hierin de noodzaak om, naar Van Oldenbarnevelts woorden, *te schikken en te plooiën*.

40 Bovenstaande wordt uitvoerig toegelicht in de door de Afdeling advisering in 2021 en 2022 op verzoek van de minister van BZK mede namens VNG, IPO en UvW uitgebrachte voorlichtingen over de interbestuurlijke verhoudingen, met de nummers Wo4.20.0440/I, 24 maart 2021 resp. Wo4.22.01321/Vo, 14 december 2022, beide te raadplegen via www.raadvanstate.nl.

41 Van den Berg, Caspar & Herman Lelieveldt (2021). *Zo kan het wél. Regioprovincies slimmer bestuur: de casus Fryslân en Zeeland. Bestuurlijk experimenteren in Friesland en Zeeland*, met nawoord van Arno Brok en Han Polman. Montesquieu-reeks nr. 17. Zie ook *Binnenlands Bestuur*, 5 maart 2021, te raadplegen via www.binnenlandsbestuur.nl.

Van de ROB naar de Raad van State. Van het Korte Voorhout naar de Kneuterdijk. Zeshonderd meter lopen, via de Koninklijke Schouwburg (waar Han als staatsraad op Prinsjesdag de troonrede aanhoort), over het Lange Voorhout (waar de Afdeling advisering van de Raad van State, zolang de verbouwing van het Binnenhof duurt, vergadert in Huis Huguetaan), langs de Algemene Rekenkamer (bondgenoot in het bewaken van de democratische rechtsstaat). Het is maar een kleine afstand en hopelijk ook mentaal geen grote overstap. Het inzicht, de ervaring en de wijsheid van Han zullen die afstand alleen maar verder verkleinen.

De Raad van State en zijn Afdeling advisering verwelkomen Han met open armen. En de vicepresident verheugt zich erop om de samenwerking, die meer dan dertig jaar geleden op het ministerie van Binnenlandse Zaken aanving, met onverminderde intensiteit voort te zetten.

De verbindende voorzitter: Han Polman als toonbeeld van een dynamische traditie

Frank Hendriks⁴²

Hoewel ik Han Polman niet gedurende zijn volledige periode als voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heb meegemaakt, draag ik graag bij aan de bundel die bij zijn afscheid van de ROB wordt samengesteld. Dit stelt mij in de gelegenheid om niet alleen waarderende woorden te schrijven over Han als voorzitter van de ROB, maar daarbij ook te reflecteren op ‘de voorzitter’ als bijzonder fenomeen binnen de Nederlandse bestuurlijke traditie waarin verbinding en overbrugging centrale thema’s zijn. Dat is wat de samenstellers van de bundel ook vroegen: een reflectie op Han, maar ook op het adviesdomein van de ROB.

Nederland is een overleg- en vergaderland. Fotograaf Taco Anema heeft dit in een prachtig fotoboek vastgelegd.⁴³ Hierin zien we een bonte staalkaart van Nederlandse besturen gezeten in zeer uiteenlopende vergaderkamers – van de overlegtafels onder het welbekende systeemplafond tot aan de statige vergaderruimtes van ’s lands bestuurs- en adviescolleges.

Te midden van alle variatie zien we één belangrijke constante: de voorzitter – een begrip, een instituut, dat in Nederland een bijzondere klank en betekenis heeft gekregen. Natuurlijk worden ook elders besturen voorgezeten – door *chairpersons*, *presidents*, *présidents*, *Präsidenten*, *Vorsitzende*, enzovoorts – maar in het internationale koor van zulke voorlieden heeft de Nederlandse voorzitter toch een bij-

42 Frank Hendriks is sinds 2022 lid van de ROB. In het dagelijks leven is hij hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University.

43 Anema, T. (2014). *Overleg: Nederland bestuurt zichzelf*. NAIo10 Uitgevers.

zondere stem. Velen zullen dit (h)erkennen, maar zo heel eenvoudig is de Nederlandse vergadervoorzitter nog niet vast te pinnen. Wat ik hier doe, is ook bescheiden en niet meer dan een vleugje *showing*, met Han als voorzittend voorbeeld, naast *telling*, over de plaats van de bestuursvoorzitter in de Nederlandse overleg- en poldercultuur. Voor een plaatsbepaling van de Nederlandse bestuursvoorzitter is het goed om het type democratie waarin deze opereert voor ogen te houden. De Nederlandse democratie is in de basis, zeker in het politieke domein, nog steeds een consensusdemocratie zoals geduid door Lijphart, Daalder en velen in hun spoor. Anders dan in de majoritaire penduledemocratie – de theoretische tegenhanger van de consensusdemocratie – hebben verkiezingen en het (s)electoraat minder impact op de selectie en aansturing van het democratisch bestuur.

Dat is direct zichtbaar in het ambt van de Commissaris van de Koning (CvdK), het ambt dat Han in Zeeland bekleedde naast zijn voorzitterschap van de ROB. Heel anders dan bijvoorbeeld de direct-gekozen *governor* in de Verenigde Staten is de Nederlandse CvdK een door de Kroon benoemde functionaris, van wie vanouds een overbruggende en verbindende rol wordt verwacht in het binnenlands bestuur: niet alleen als schakel tussen nationale en subnationale bestuurderen, maar ook als verbinder van politieke partijen die onvermijdelijk met elkaar moeten samenwerken in het collegiaal bestuur van de provincie.

De CvdK illustreert bij uitstek het type democratisch leiderschap dat Niels Karsten en ik *bridging-and-bonding leadership* hebben genoemd en hebben onderscheiden van het *winner-takes-all leadership*, dat bijvoorbeeld de Amerikaanse *governor* laat zien.⁴⁴ De laatste als *pars pro toto* voor het sterk majoritaire Amerikaanse politieke systeem, zoals

44 Hendriks, F. & N. Karsten (2024). 'Theory of Democratic Leadership', in: R. Rhodes & P. 't Hart (eds), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford University Press, 41-56.

de CvdK dat in veel opzichten ook is voor het Nederlandse consensusbestuur. De Amerikaanse *governor* wordt net als de president en de meeste burgemeesters verkozen met een eigen programma in een bipolariserend verkiezingsproces dat een politiek winnaar (en een duidelijke verliezer) oplevert, van wie Leiderschap met een hoofdletter L wordt verwacht. In Nederland wordt het woord leiderschap hooguit met een kleine l geschreven, en liever nog vermeden en vervangen door zoiets als bestuurlijk leidinggeven, in goed overleg, met veel nadruk op verbinding en het slaan van bruggen; dat zien we niet alleen bij de CvdK maar in zekere zin ook bij de Nederlandse burgemeester en premier als we die afzetten tegen hun evenknieën in meer majoritaire lokale en nationale bestuursystemen.

Bestuurders zonder helder electoraal mandaat staan in sommige opzichten minder sterk dan politici die zich voor het oog van het kiezerspubliek hebben gemeten met tegenstrevers en als winnaar uit de bus zijn gekomen. Aan buitenlandse democratieonderzoekers die gewend zijn aan meer majoritaire politieke systemen blijkt het begrip 'benoemde bestuurder' in de praktijk nog niet zo makkelijk uit te leggen. En ook binnenlands wordt niet zelden de indringende vraag gesteld hoe democratisch zo'n benoemde bestuurder nu eigenlijk is (ook als een ambt *de facto* verder af is komen te staan van de puur politieke benoeming). De vraag wordt echt schurend als een Nederlandse CvdK of burgemeester zich de dwingende beleidsinhoudelijke rol van een Amerikaanse *governor of strong mayor* gaat aanmeten. Maar dat is niet gebruikelijk.

De Nederlandse bestuursvoorzitter onderscheidt zich in vergelijkend opzicht veeleer als een voorzittend facilitator van een democratisch proces dat door anderen meer uitbundig en politiek kan worden uitgespeeld. Dit kan ook democratisch-verantwoord optreden opleveren, maar dan in een andere zin en betekenis dan het democratisch-verantwoord spelbepalen dat elders meer nadrukkelijk opgeld doet. In Nederland staan de profielschetsen voor bestuursvoorzitters

juist bol van de verwijzingen naar de verbindende en overbruggende kwaliteiten van de gezochte kandidaat.

Niet alle bestuurders zijn er uiteindelijk even goed in, maar Han, scheidend voorzitter van de ROB, is er ontegenzeggelijk een kei in. Zijn doorleefde ervaring als Cv dK van Zeeland, en eerder als burgemeester van Bergen op Zoom en Noordwijkerhout, zal vast hebben geholpen bij zijn optreden als verbindend voorzitter van de ROB. Maar het is daarnaast ook een rol die hem als persoon op het lijf geschreven is. Een goede sfeer creëren, waarbij niet alles om zijn eigen persoon draait, maar waarbij zijn eigen handelen juist gericht is op het goed voor de dag laten komen van de raad als geheel, gaat hem heel vanzelfsprekend en natuurlijk af.

Bij ROB-vergaderingen onder zijn leiding worden alle perspectieven die in de raad bijeenkomen – van oud-politici, bestuurlijke professionals en wetenschappers – gehoord en gezien en in constructief samenspel gebracht. Zonder voortdurend zelf op de voorgrond te treden slaagt hij er vaak wonderwel in om op precies het juiste moment de belangrijkste lijnen in de beraadslagingen over een rapport of advies te benoemen en in aannemelijk verband met elkaar te brengen. Aanwezig zijn hebben zelden het gevoel dat er dan iets geforceerd wordt; de voorzitter opereert dan kortweg met gezag – een rode draad in de actuele advisering van de ROB.

Het ROB-signalement *Gezag herwinnen* uit 2022 laat zien, samen met aanpalende rapporten, wat er bij gezag komt kijken en hoe dat mettertijd is veranderd. Ooit was benoeming in een voorzittersrol alleen al een reuzenstap naar gezag; met de juiste leeftijd, een bepaald voorkomen en een zeker CV erbij konden lastige vragen goed op afstand worden gehouden. De poldercultuur kent weliswaar veel constanten, maar hier zien we toch ook stevige veranderingen. Van de Nederlandse voorzitter blijft men verbindend vermogen vragen, maar onder veranderende omstandigheden – (sociale) medialogica,

(politieke) polarisatie, (bestuurlijke) verstrengelingen – is het bepaald niet eenvoudiger geworden die rol ook waar te maken. Hoe het voorzitterschap dan toch bij de tijd kan worden gehouden laat Han zien, als voorzitter van de ROB en in zijn andere en eerdere voorzittende rollen. Hoe zo iets groeit en werkt: daar zou nu eigenlijk eens een uitgebreide bestuurskundige *casestudy* van gemaakt mogen worden!

Lessen in verbinding

Arne van Hout, Ellen van Doorne, Michel Visser,
i.s.m. Matthias Knijnenberg⁴⁵

Beste Han,

Waar ‘verbinding’ als thema bij een willekeurige andere afscheidsbijeenkomst mogelijk de wenkbrauwen doet fronsen – is het immers niet enigszins clichématig – leidt dit thema bij jouw afscheid tot herkenning alom. Of dan in ieder geval bij ons op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De afgelopen zeven jaar ben je het boegbeeld geweest van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Daarin heb je een betekenisvolle bijdrage geleverd aan het versterken van het openbaar bestuur én de rol en positie van de ROB als adviesorgaan van regering en parlement. Verbinding is voor die missie essentieel. Het ministerie van BZK was hierbij een vaste partner als ‘moederdepartement’ van het openbaar bestuur. Het gezag van een moeder kan staan dan wel vallen door het goede dan wel het slechte voorbeeld te geven. Het zou ietwat zelfgenoegzaam zijn om te stellen dat het ministerie de afgelopen zeven jaar continu het goede voorbeeld heeft gegeven aan de rest van het openbaar bestuur. Er was dus ruimte om te leren van andere sleutelfiguren die het goede voorbeeld gaven. Graag delen wij enkele lessen in verbinding die we van jou hebben mogen leren.

45 Arne van Hout is directeur-generaal Openbaar Bestuur en Democratische Rechtsstaat; Ellen van Doorne is directeur Democratie en Bestuur; Michel Visser is directeur Bestuur, Financiën en Regio's; Matthias Knijnenberg is beleidsmedewerker directie Bestuur, Financiën en Regio's. De auteurs zijn werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Verbinding als basis voor gezag

Een van de leidende adviezen van de ROB in de afgelopen jaren is getiteld ‘Gezag herwinnen’. Hierin constateerde de ROB dat er een cognitief, moreel en maatschappelijk tekort is bij de overheid, waardoor het gezag van de overheid is afgenomen. Een overheid met gezag is bekwaam, betrokken en betrouwbaar. Volgens ons liet je niet enkel door het bepleiten van deze boodschap en het vestigen van de aandacht op dit advies zien hoe de overheid gezag moet herwinnen, maar ook door h oe je dat deed: het zoeken naar overbruggingen, weten wat er speelt aan de andere kant van de tafel, begrijpen wat anderen beweegt  en oog hebben voor de leefwereld van de mensen voor wie het bestuur er is. Daarbij is verbinding niet het ontwijken van meningsverschillen: je liet het ook duidelijk blijken als we een tandje bij konden zetten.

Verbindend leiderschap

Als voorzitter van de ROB was je niet enkel extern vertegenwoordiger, maar had je ook een leidende rol in de Raad en een – gedeelde – verantwoordelijkheid voor de organisatie. Daarbij is onze indruk dat je ruimte liet aan de raadsleden en de staf van de ROB, waarbij je je stempel drukte zonder de creativiteit in te dammen. Met kundige mensen leidde deze werkwijze tot vele mooie adviezen. Soms waren die adviezen zo mooi, dat ze vaak herhaald werden. Je hebt je ingezet om de juiste balans te bewaken tussen verleggende adviezen en het herhalen van belangrijke uitgangspunten van goed bestuur. Je had de stevige wens dat ROB-adviezen oproepen tot duidelijke actie en niet alleen maar inzichten bieden.

Als vertegenwoordiger van de ROB naar buiten was je belangstellend, ge interesseerd en innemend. In de eerste plaats bestond je doelgroep daarbij uit de politiek-bestuurlijke sleutelfiguren, waaronder bewindspersonen. Ook wij als ambtenaren hebben er echter veel van meegekregen in gezamenlijke gesprekken. Ondanks je bedachtzaamheid – die zowel een deugd als een uitdaging kan zijn – wist de ROB

ook snel te opereren met goed getimede briefadviezen. Samenwerking in bijvoorbeeld een selectiecommissie werd als heel plezierig ervaren, waarbij je belangstellende karakter leidde tot het beter leren kennen van elkaars wereld. Je was meermaals scherp over het gebrek aan opvolging van adviezen en wanneer het Rijk de ROB niet naar behoren inschakelde. Daarbij heb je ons een spiegel voorgehouden, waarna acties ter verbetering werden ingezet.

Verbinding met decentrale overheden

Voorbeelden van de goed getimede adviezen betroffen de verschillende (brief)adviezen over de financieel-bestuurlijke verhoudingen, vaak gevat onder de noemer ‘Rust, Reinheid, Regelmaat’. Op de juiste momenten en de juiste plekken – bij deskundigenbijeenkomsten, gesprekken tussen ministerie en ROB en congresdagen – bracht je de boodschap te berde dat het Rijk duidelijke keuzes moet maken bij de verwachtingen die het heeft van decentrale overheden – en moet zorgen voor stabiele en duidelijke financiering. Ziet het Rijk decentrale overheden als autonoom of automatisch? Interbestuurlijke samenwerking vraagt sterk om verbinding. Daar riep jij dan ook toe op. Een goede illustratie van de gesprekken die we regelmatig voerden, valt te lezen in een essay van jouw hand in *Binnenlands Bestuur*. Het essay is getiteld ‘Rekest om een beter lot’ en je schreef daarin het volgende:

‘Het lijkt soms wel alsof op rijksniveau onvoldoende besef is dat gemeenten, provincies en waterschappen democratisch gekozen organen zijn die onderdeel zijn van onze democratische rechtsstaat. Met onderdelen van die rechtsstaat ‘onderhandel’ je niet, maar voer je op overeenstemming gericht overleg.’

Al met al een oproep tot verbinding in klare taal!

Verbinding met de regio

Het belang van de regio en de wijze waarop dat belang wel eens achtergesteld werd door het Rijk, kwam duidelijk naar voren in het

– mede door de ROB geschreven – advies *Elke regio telt!* (2023). Als voorzitter van de ROB en in je andere verantwoordelijkheden heb je laten zien dat deze kwestie je na aan het hart ligt. Je was zeer betrokken bij de gedachte van *Elke regio telt!* en vroeg hier regelmatig aandacht voor. Dat je zelf ook iets met de regio hebt, stond niet voorop in je voorzitterschap bij de ROB, maar is wel noemenswaardig voor de wijze waarop wij meer van de persoon Han Polman hebben leren kennen. Zo werd je betrokkenheid bij ‘Wind in de zeilen’ gewaardeerd en begeleidde je tijdens een congres van de VGS op de piano een aantal Zeeuwse zangers. De gezamenlijkheid tussen Rijk en regio zou volgens jou vanzelfsprekend moeten zijn.

Slotwoord: in verscheidenheid verbonden

Waar jouw rol bij de ROB al verschilde van onze rol bij het ministerie, verschilt ook jouw nieuwe rol als staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State met onze rol bij het departement. Tegelijk is een gemene deler in al onze taken niet ver te zoeken; namelijk de missie om het openbaar bestuur te versterken, of in ieder geval ‘een stukje verder te helpen’. Zoals benoemd in de inleiding van deze bijdrage, is verbinding daarbij essentieel. Met al het voorgaande in gedachten, lijdt het wat ons betreft dan ook geen twijfel dat je ook in je nieuwe rol een bijdrage kunt leveren aan de genoemde missie. Vanuit het ministerie kijken we terug op een mooie samenwerking met jou als voorzitter van de ROB. In de toekomst blijven we dan ook in verscheidene rollen verbonden. Alle goeds toegewenst!

Han Polman: de anticrisisdenker

Monique Kremer⁴⁶

Klimaatcrisis, stikstofcrisis, insectencrisis, energiecrisis, wooncrisis en asielfcrisis. En afgelopen zomer berichtte de NOS ook nog eens over de komende ‘koffiecrisis’. Door de klimaatcrisis zal er weinig goede koffie meer beschikbaar zijn. Dat zal dan wel weer – letterlijk – leiden tot een ‘vergadercrisis’, want hoe blijf je anders wakker in onze overlegsamenleving? Volgens bestuurskundige Mark van Ostaijen wordt door bestuurders de term ‘crisis’ twee keer zo veel in de mond genomen als in de twee eeuwen ervoor.

Maar wie de rapporten van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) leest, durft nooit meer een crisis af te kondigen. Wethouders: bijt je tong eraf! Politici: roep niet te snel! Of zoals Han Polman dat altijd zo mooi zegt: ‘Niet elk verwaarloosd probleem is een crisis.’ Wie een crisis afkondigt, legt vooral het eigen falen bloot. Het beleid is tekortgeschoten. Bovendien: het doel van *crisis talk* is vaak om centralistische – en soms ondemocratische besluiten te maskeren in plaats van langetermijnuitdagingen bij de kop te pakken. Want het is een crisis juist door de crisis. ‘De huidige crisisinflatie heeft een zichzelf versterkend effect’, schrijft Han samen met Rien Fraanje.

Het is duidelijk dat de beslissers in Nederland het belangrijke werk van de ROB nog niet hebben geïnternaliseerd. En nu zitten we dan met regeringsplannen die zelfs een Asielcrisiswet afkondigen. Met de ROB heeft de Adviesraad Migratie twee jaar geleden de handen ineengeslagen. Samen probeerden we duidelijk te maken dat er geen asielfcrisis is, zelfs geen asielopvangcrisis. Wij zagen een gecreëerde

⁴⁶ Monique Kremer is voorzitter van de Adviesraad Migratie.

crisis door falend ad hoc nationaal beleid dat weigert asielopvang als een langjarige maatschappelijke opgave te zien.

Toen uiteindelijk de boodschap van *De asielopvang uit de crisis* werd opgepakt en de vorm kreeg van de – niet ideale – Spreidingswet, zijn we wederom gezamenlijk opgetrokken, met adviezen om die wet te verbeteren. Maar ook om er uiteindelijk achter te gaan staan. Inmiddels is de moeizaam bevochten wet pas enkele maanden oud; het nieuwe kabinet heeft aangekondigd de Spreidingswet weer in te trekken en zelfs een Asielcrisiswet te creëren. Om het wat cynisch in ROB-terminologie te vatten: een oplossing van een probleem – namelijk een stabiele verspreiding van asielzoekers over het land – wordt tenietgedaan om vervolgens een crisiswet in te stellen.

Het lot van adviesraden in de politiek is dat zij steeds weer dezelfde boodschap kunnen verkondigen. Daarin zijn wij anders dan commerciële snoepverkopers, die dol zijn op onverzadigbare markten. Hadden we het maar wat minder druk! Hoe kortzichtiger de politiek, hoe meer adviesraden in herhaling zullen moeten treden met hun eeuwige boodschap om naar de langetermijneffecten van beleid te kijken. Zo voorkom je pas echt een crisis.

De Adviesraad Migratie heeft bijzonder fijn met de ROB samen kunnen werken en dat komt zeker ook door Han, als verbindende voorzitter. In Middelburg bij een vroeg ontbijtje – enige plekje in zijn drukke agenda – kwamen wij tussen koffie en cruesli al snel op het onderwerp van de asielopvang. Er was weinig nodig om meteen een verbinding te leggen tussen de twee raden, praktisch én inhoudelijk. Daarbij ging het nooit om wie het hardst riep of de meeste eer wenste. Het gezamenlijke doel stond altijd voorop. Han is een verbinder pur sang en met zijn nadruk op ‘rust, reinheid en regelmaat’ een echte ‘anticrisisdenker’. Han: we hopen van harte dat het vanuit je nieuwe rol nog beter lukt om al je bestuurlijke opvoedwijsheid te laten in-

dalen in politiek Nederland. We komen elkaar in je nieuwe rol nog zeker tegen. In Den Haag – maar het mag zeker ook in Zeeland.

Bruggenbouwer tussen generaties en het Haagse en de rest van Nederland

Sarah de Lange⁴⁷

De Nederlandse samenleving wordt al eeuwen gekenmerkt door duidelijke maatschappelijke tegenstellingen die voor onbegrip, ongemak en onrust kunnen zorgen. Gelukkig kent Nederland een traditie van consensusbesluitvorming die erop gericht is deze tegenstellingen te overbruggen. In deze traditie spelen consensusgeoriënteerde politici en bestuurders een prominente rol. Ondanks dat zij net als burgers vaak stevig met elkaar van mening verschillen, zijn zij bereid onderlinge verschillen te overbruggen. Om dit te laten slagen is echter een specifiek soort politicus of bestuurder nodig die steeds zeldzamer is geworden. Iemand die zich engageert op basis van een duidelijke maatschappijvisie, maar tegelijkertijd in staat is zich in ‘de ander’ te verdiepen en verplaatsen. En op basis daarvan inziet dat compromissen niet alleen onvermijdelijk zijn, maar ook wenselijk om tot een stabiele samenleving en breed gedragen hervormingen te komen. Het zal de lezer niet verbazen dat, ondanks dat zij schaars geworden zijn, Han Polman een van deze bestuurders is.

Accommodatie en consensuspolitiek hebben altijd deel uitgemaakt van de Nederlandse politieke cultuur.⁴⁸ Al in de Nederlandse Republiek was de politieke besluitvorming gebaseerd op overleg tussen elites uit de soevereine provinciën.⁴⁹ Tijdens de verzuiling, toen reli-

47 Sarah de Lange was van 2011-2019 lid Raad voor het Openbaar Bestuur. Zij is hoogleraar Politiek Pluralisme aan de Universiteit van Amsterdam.

48 Lijphart, A. (1968). *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.

49 Te Velde, H. (2024). ‘Change and Continuity in the Style of Dutch Politics since 1800’, in: De Lange et al. (eds), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford: Oxford University Press.

gie en klasse de grondslag vormden voor het bestaan van maatschappelijke tegenstellingen, was er doorgaans geen tekort aan consensusgeoriënteerde bestuurders en politici. Ondanks dat hun achterban grotendeels gescheiden levens leiden in hun katholieke, liberale, protestante, of socialistische zuil, trokken deze elites zich terug in achterkamertjes om in alle rust te kunnen onderhandelen over compromissen die voor alle betrokkenen aanvaardbaar waren. Regelmatig werd daarbij gekozen voor een politieke uitruil, waarbij elke stroming geen concessies hoefde te doen op dat ene onderwerp dat voor hen cruciaal was. Op deze manier kon de achterban tevreden gehouden worden, en bleef de legitimiteit van politieke stelsel intact.⁵⁰

Heden ten dage is deze werkwijze steeds minder gebruikelijk. De bekende tegenstellingen op basis van sociale klasse en religie zijn vervangen door nieuwe scheidslijnen, onder andere op basis van opleidingsniveau – hogeropgeleiden versus lageropgeleiden –, woonplaats –stad/centrum versus platteland/periferie, en generatie – Babyboomers versus Generatie Z.⁵¹ Bij deze drie tegenstellingen staan burgers met kosmopolitische en progressieve overtuigingen, die doorgaans hogeropgeleid zijn, wonen in de grotere steden en/of de Randstand, en jonger zijn, lijnrecht tegenover burgers met nationalistische en traditionele opvattingen, die doorgaans lageropgeleid zijn, wonen in kleinere steden en/of het platteland, en ouder zijn. Bovendien zijn deze tegenstellingen de afgelopen decennia gepolitiseerd door twee groepen politieke partijen die verschillen van mening benadrukt hebben: de kosmopolitische-progressieve partijen Volt, GroenLinks, D66 en Bij1 die de ene zijde van het politieke spectrum

50 Andeweg, R.B. (2024). 'The Rise and Fall of Dutch Consociationalism', in: De Lange et al. (eds), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford: Oxford University Press.

51 Hartevelt, E. en D. van der Pas (2024). 'A New Structural Basis of Dutch Voting Behaviour?', in: De Lange et al. (eds), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford: Oxford University Press; Van der Brug, W. and R. Rekker (2021). 'Dealignment, realignment and generational differences in the Netherlands', *West European Politics*, 44(4): 776-801.

vertegenwoordigen, en de nationalistische-traditionele partijen PVV, Ja21, FvD, en BBB de andere zijde.⁵² Onder invloed van deze partijen is er ook affectieve polarisatie tussen burgers aan beide zijden van deze scheidslijn, waarbij kosmopolitische-progressieve en nationalistische-traditionele burgers een zeer negatief beeld van elkaar hebben.⁵³

Tijdens zijn voorzitterschap van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft Han Polman laten zien dat hij, in tegenstelling tot veel hedendaagse politici en bestuurders, in staat is deze nieuwe tegenstellingen op basis van generatie, opleidingsniveau, en woonplaats te overbruggen. Hierbij profiteert hij van het feit dat hij niet makkelijk in de nieuwe tegenstellingen te positioneren is. Natuurlijk is hij lid van D66, een kosmopolitisch-progressieve partij bij uitstek, en hogeropgeleid. Maar als lid van Generatie X, ook wel de ‘verloren generatie’ genoemd, heeft hij begrip voor de maatschappelijke zorgen en werkcultuur van de Babyboomers enerzijds en Millennials/Generatie Z anderzijds. Het is niet verrassend dat Han een brug vormt tussen deze generaties, ook binnen de ROB, want arbeidssociologisch onderzoek toont aan dat de leden van Generatie X bij uitstek verbinders zijn. Ook waar het gaat om geografische tegenstellingen weet Han kloven te overbruggen. Geboren en getogen in Ootmarsum en woonachtig in Middelburg weet hij als geen ander welke problemen er in de regio spelen, en hoe belangrijk het is dat de ROB erop uit trekt om stakeholders in heel Nederland te bezoeken. Door zijn optreden weet hij de afstand tussen de periferie en het Haagse moeiteloos te overbruggen.

52 Pellikaan, H., S.L. de Lange en T.W.G. van der Meer (2018). ‘The Centre Does Not Hold: Coalition Politics and Party System Change in the Netherlands, 2002-12’, *Government and Opposition*, 53(2):231-255.

53 Hartevelde, E. (2021). ‘Fragmented foes: Affective polarization in the multiparty context of the Netherlands’, *Electoral Studies*, 71, 102332. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102332>.

Hoe goed hij in staat is op deze twee tegenstellingen te verbinden mocht ik zelf ervaren toe wij samen in Middelburg, mijn eigen geboorteplaats, een middelbare school bezochten om met de leerlingen van gedachten te wisselen over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar. Ontspannend stond hij in de zaal, nam hij de scholieren serieus, en probeerde hij ze tegelijkertijd te prikkelen met een kleine speldenprik hier en daar. En verdedigde hij met verve het belang van de democratie... en van naar elkaar luisteren en compromissen sluiten.

Het stempel van Han Polman: passie voor het openbaar bestuur

Kajsa Ollongren⁵⁴

Inleiding

Op het moment dat ik in oktober 2017 het ambt van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanvaardde, was Han Polman net enkele maanden voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Zelden kende de ROB een meer ervaren, kundig en verbindende voorzitter dan hij. Met zijn vertrek naar de Raad van State maak ik graag van de gelegenheid gebruik om terug te blikken op mijn ervaringen met de ROB en Han gedurende mijn ministerschap.

Zoals ook de voorzitter van de ROB de afgelopen jaren zal hebben ervaren, is onze democratische rechtsstaat geen rustig bezit. Dat is het nu niet en dat was het overigens ook niet in de tijd waarin

Thorbecke de contouren van ons staatsbestel schetste halverwege de 19e eeuw. Er woei in de eerste helft van de 19e eeuw een revolutionaire wind door heel Europa. De absolute macht van de monarch werd in veel Europese landen teruggedrongen en de basis werd gelegd voor onze rechtsstatelijke en democratische instituties en processen. De waarden van de democratische rechtsstaat moeten we koesteren. Zeker nu we zien dat die waarden onder druk staan. Dat vraagt om fundamentele bezinning op die waarden in deze tijd en op wat nodig is om vertrouwde waarden van democratie en rechtsstaat nieuwe betekenis en beleving te geven. Onafhankelijke adviesorganen, zoals de ROB, jagen die herbezinning aan en helpen het openbaar bestuur uit

54 Kajsa Ollongren schreef deze afscheidsbijdrage in de hoedanigheid van voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bij deze gelegenheid op persoonlijke titel.

te stijgen boven de politieke waan van de dag. Ze leggen daarbij de verbinding tussen verleden, heden en toekomst. Immers: als je het verleden niet kent, kun je het heden niet begrijpen en de toekomst niet vormgeven.

ROB-adviezen 2017-2022

Als minister is je agenda van minuut tot minuut gevuld. Een werkdag is een aaneenschakeling van vergaderingen en werkbezoeken, overleggen met de medeoverheden, andere ministers, in de Kamer, in Brussel, bezoeken door het hele land aan organisaties en projecten. Iedere dag is er wel een probleem dat acuut een oplossing behoeft, een Kamervraag of een belangrijk Kamerdebat, een gebeurtenis die om een reactie vraagt. In dat geweld is het bewaken van de lange lijnen en het hebben van een visie over waar je naar toe wilt van niet te overschatten belang. De ROB-adviezen tijdens mijn ministerschap hebben daar zeer aan bijgedragen.

Neem nu het advies *Een sterkere rechtsstaat* uit 2021, waarin de ROB benadrukt dat niet alleen instituten de rechtsstaat dragen, maar ook mensen die rechtsstaat vormgeven: politici, bestuurders, ambtenaren, maar ook rechters, journalisten en tal van andere mensen, individueel of als onderdeel van de civil society. Het is in die visie van belang om het rechtsstatelijk bewustzijn te vergroten van iedereen die dagelijks bijdraagt aan de totstandkoming van de rechtsstaat.

Op het gebied van de samenwerking tussen overheden hekelde de ROB het onvermogen bij het Rijk om op gelijkwaardige wijze samen te werken met provincies, gemeenten en waterschappen. Onduidelijke verwachtingen over en weer, verkokering tussen departementen en weinig kennis bij het Rijk van wat er echt speelt in de regio, noemde de ROB in het advies *Rol nemen, Ruimte geven*, als de belangrijkste oorzaken. Voor een effectieve en efficiënte samenwerking tussen Rijk en regio's zou het kabinet voor elke grote regionale opgave één minister verantwoordelijk moeten maken.

Ook constateerde de ROB dat het piept en kraakt in de financiën van het decentraal bestuur en vooral bij gemeenten. De oorzaak ligt volgens de ROB in een disbalans tussen taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Daardoor is er te weinig ruimte voor decentrale overheden om zelf beleidskeuzes te maken en wordt hun slagkracht beperkt. In het advies *Rust-Reinheid-Regelmaat* heeft de ROB gepleit voor het herstel van die balans om te voorkomen dat de financiële problemen onbeheersbaar worden en de kracht van decentrale overheden verder wordt uitgehold.

Het stempel van Han Polman was in alle adviezen ook goed merkbaar; passie voor het openbaar bestuur vanuit een diep doorleefde kennis en ervaring. Het verleden kennen, het heden begrijpen om de toekomst vorm te geven.

Persoonlijke overwegingen over democratie en rechtsstaat

Ook de komende jaren spelen er voor onze samenleving en democratie grote vraagstukken. De betrouwbaarheid van de overheid en het vertrouwen van mensen in de overheid zijn cruciaal om deze het hoofd te bieden. De kloof tussen de samenleving en de politiek is de afgelopen decennia kleiner geworden door allerlei vormen van inspraak, rechtsbescherming en door middel van digitalisering. De maatschappelijke realiteit laat tegelijkertijd zien dat diezelfde kloof steeds dieper is geworden. De *Atlas van afgehaakt Nederland* laat dit goed zien. Het voert te ver om hier alle oorzaken daarvan te bespreken. Wel behoeft het diep gegroeide wantrouwen in de overheid bij groepen in de samenleving grote aandacht. Als onze samenleving als bouwwerk kan worden beschouwd, tast het wantrouwen in de overheid het cement van onze samenleving aan. De overheid is immers de belichaming van het collectieve en het publieke, dat wat ons als individuen of groepen juist bindt tot een samenleving waarin iedereen gelijke kansen krijgt.

Een strategische blik, zoals de ROB die per definitie heeft, is ook vanuit het perspectief van het vertrouwen in de overheid van grote waarde. Als je mensen vraagt wat zij het meest van de overheid verwachten, dan wordt het oplossen van maatschappelijke problemen het vaakst genoemd. Het is voortdurend de vraag hoe we met elkaar in ons land een bestuur creëren dat in staat is maatschappelijke opgaven adequaat op te pakken, zowel voor de korte als lange termijn. Bestuur dat in staat is boven de waan van de dag uit te stijgen. Grote maatschappelijke vraagstukken vragen om een langetermijnvisie en een consistente aanpak, waar mensen zich ook aan kunnen verbinden. Lang kenden we politieke partijen die op basis van ideologie of levensovertuiging bouwstenen aandroegen voor die langetermijnvisie en ook het vehikel waren dat zorgde voor de verbinding met de samenleving. Dat verzuilde bestel transformeerde tot een zakelijkere benadering van het openbaar bestuur, waarbij een bijna bedrijfsmatige benadering doordrong in alle publieke sectoren. Een aantal crises en grote misstanden verder – van de bankencrisis tot de covid-pandemie, de Toeslagenaffaire en de aardbevingen in Groningen – zien we nu een heel ander politiek landschap, maar nog niet een antwoord op de vraag hoe in een complexer geworden wereld (globalisering en digitalisering, toepassingen van artificiële intelligentie, grote geopolitieke spanningen) het openbaar bestuur moet functioneren. Wie waakt over het algemeen belang en de langere termijn, als wisselende, specifieke belang in het nu steeds de politieke aandacht trekken? Daarbij is het mijn persoonlijke overtuiging dat daarvoor nieuwe vormen van bestuur nodig zijn. Ik zou in dat opzicht twee stenen in de vijver willen gooien.

De eerste steen: De toegenomen complexiteit en verwevenheid van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken maakt dat veel maatschappelijke vraagstukken niet alleen door de overheid kunnen worden opgelost. Sterker nog: we hebben vandaag de dag te maken met wereldwijd opererende bedrijven wier omzet vergelijkbaar is met het BNP van een middelgroot land. Zij dragen verant-

woordelijkheid en moeten daarom worden aangesproken. Voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken zijn dan ook coalities nodig met andere overheden (ook internationaal), het bedrijfsleven en burgers (al of niet in georganiseerd verband). Denk daarbij aan de grote globale vraagstukken van deze tijd, zoals klimaatverandering, veiligheid, migratie, maar ook meer nationale vraagstukken, zoals de verdeling van schaarse ruimte tussen transport en woningbouw, defensie en landbouw, industrie en natuur. Besluitvorming op deze gebieden stagneert vanwege het ontbreken van slagkracht. Dit vraagt om nieuwe arrangementen waarin dezelfde waarden van de democratische rechtsstaat met nieuwe bestuursvormen moeten worden geborgd. Nieuwe vormen die burgerbetrokkenheid faciliteren en de samenleving een stem geven of in sommige gevallen meer eigenaarschap. Ik denk dan bijvoorbeeld ook aan andere manieren waarop wij onze bedrijven inrichten. Als het zo is dat grote bedrijven zo'n grote maatschappelijke impact hebben, is het dan wel zo fair dat alleen gefortuneerde aandeelhouders de toekomst bepalen en vormgeven? Is het niet noodzakelijk dat bedrijven ook meer verantwoording zouden moeten afleggen ten opzichte van de maatschappij? Dit klinkt fundamenteel, maar als we de aangehaalde fundamentele waarden ook voor de toekomst willen behouden zal er veel moeten veranderen. Anders gezegd, als we willen dat alles blijft zoals het is moet alles anders worden.

De tweede steen: democratie en rechtsstaat kunnen alleen overleven in een cultuur die deze begrippen schraagt en voedt. Ik heb het gevoel dat wij in Nederland onze democratische rechtsstaat soms te zeer voor lief nemen. Alsof we ons een leven zonder helemaal niet zouden kunnen voorstellen. Het lijkt mij wijs met een dergelijke laconieke houding principieel te breken en fors en langjarig te investeren in het bevorderen van burgerschap. De samenleving mag het nodige verwachten van de overheid, maar het omgekeerde geldt ook. De overheid kan niet zonder actieve en goed geïnformeerde burgers. Kortom: een vrije en democratische samenleving vraagt om het

voortdurend onderhouden en versterken van onze democratische en rechtsstatelijke cultuur. De waarden van democratie en rechtsstaat van jongs af aan leren en meekrijgen, leidt er ook toe dat het normaal is om je voor de publieke zaak in te zetten. Daarbij moeten we ook zorgen dat het aantrekkelijk is en blijft om je bijvoorbeeld als volksvertegenwoordiger in te zetten. Maar ook dat het loont om mee te doen en mee te beslissen over maatschappelijke vraagstukken. Burgerschap gaat tot slot ook over hoe je je verhoudt tot de ander, die een andere mening heeft en een andere achtergrond. Het gaat dus ook over de bescherming van minderheden in een pluriforme samenleving. Hoe zorgen we ervoor dat de stem van de meerderheid niet ontaardt in een dictatuur van de meerderheid?

Belangrijke vragen, die nog niet allemaal door de ROB van een antwoord zijn voorzien. Wellicht vormen ze inspiratie voor een toekomstig ROB-advies. Ik wens Han zeer veel geluk en wijsheid als staatsraad in de afdeling Advisering bij de Raad van State. Ik wens de ROB veel wijsheid in de zoektocht naar een opvolger.

De verbindende kracht van de rechtsstaat

Frank van Ommeren⁵⁵

Toen Han Polman als voorzitter begon, brak er voor de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een nieuwe fase aan. De ROB was op 1 juli 2017 gefuseerd met de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), die als zelfstandig adviesorgaan was opgehouden te bestaan. De ROB – toen nog afgekort als Rob – begon op dat moment dan ook in een nieuwe samenstelling. Het was een heel groot genoegen om samen met Han – en Huri Sahin, die net als ik toen ook in de Raad kwam – vanaf die eerste dag te kunnen optrekken.

De voorzitter

Ik vond Han meteen een geweldige voorzitter. Een goede voorzitter behoort uiteraard zowel intern als extern zijn rol met verve te vervullen. De kracht van Han als voorzitter is dat hij de leden van het gezelschap dat hij voorziet, volop de ruimte geeft. Hoe heerlijk is dat. In een ontspannen sfeer en met enige humor is Han er een meester in zoveel mogelijk uit het gezelschap te halen, ook als de meningen tegenover elkaar staan en de situatie, op de keper beschouwd, ietwat grimmiger wordt. Han is een echte verbinder, ook in die zin. Nu ik in mijn functie aan de Vrije Universiteit vrijwel dagelijks de rol van voorzitter vervul, denk ik dan ook regelmatig: hoe zou Han dat doen?

Ook naar buiten toe heeft Han zijn eigen voorzittersstijl. Hans kracht is hier dat hij echt het instituut voor het voetlicht brengt. Han kan – geheel zoals dat volgens de leer van het staatsrecht behoort –

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

onderscheiden tussen de persoon, het ambt en de instituties. Dat is niet iedereen gegeven. Er is een duidelijk onderscheid te maken tussen Han in zijn ambt of rol en Han als persoon. Dat komt zowel de ROB als de andere instellingen die hij mag vertegenwoordigen zeer ten goede.

De rechtsstaat

Han en ik hebben enkele keren samen een opinie geschreven. Een opinie kan uiteraard helpen het geluid van de ROB bij een groter publiek onder de aandacht te brengen. Om samen een stukje te schrijven, moet je elkaar goed aanvoelen en begrijpen. Wij hebben in coronatijd verschillende keren gepubliceerd over de idee van de rechtsstaat. Dat deden wij onder andere in het verlengde van het ROB-rapport *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving* (2020). Mede naar aanleiding van het ROB-advies *Zoeken naar waarheid* (2019) hebben wij ook geschreven over het belang van het doordringen van publieke, rechtsstatelijke waarden in de hoofdzakelijk private digitale wereld.

De kernboodschap van het rechtsstaatrappport is dat de Nederlandse rechtsstaat zich weliswaar niet direct in een crisis bevindt, maar dat door ‘onwetendheid, onhandigheid of onverschilligheid’ er wel sprake is van een rechtsstatelijk tekort. Om daarin verbetering te brengen dient de rechtsstatelijke cultuur in overheid en samenleving te worden versterkt. De ROB doet daarvoor concrete voorstellen, onder meer om te komen tot een zogeheten ‘rechtsstaatagenda’. Een rechtsstaatagenda is iets dat jaarlijks voor de lidstaten door de Europese Commissie wordt opgesteld. Dus waarom zou dat dan in Nederland ook niet kunnen?

Het kabinet schoof zijn reactie op dit ROB-rapport in hoofdzaak door naar een nieuw, tijdelijk adviesorgaan, de Staatscommissie rechtsstaat, die mede naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire in het leven is geroepen. Die Staatscommissie heeft inmiddels net voor

deze zomer haar advies uitgebracht. Het is dus een proces van lange adem, want we zijn nu ruim vier jaar na het verschijnen van ons rapport. Kernpunt van de Staatscommissie: versterk de rechtsstatelijke cultuur, toon rechtsstatelijk leiderschap, versterk het rechtsstatelijk kompas binnen alle onderdelen van de overheid en draag de principes van de rechtsstaat actief uit. Over hoe dat handen en voeten moet krijgen, is het laatste woord bepaald nog niet gezegd. Ik ben zeer benieuwd hoe het nieuwe kabinet hierop gaat reageren ...

Verbindende kracht

Han is een verbinder pur sang, niet alleen in de eigen kleine kring, maar ook in de grote wereld daarbuiten. Want wat houdt in deze tijden de samenleving bij elkaar? Ook daaraan hebben we in het ROB-rechtsstaatrappport aandacht besteed. Dat rapport bevat namelijk een tweede kernboodschap, die in wezen aan de al genoemde voorafgaat, er het onderliggende fundament voor vormt. Die boodschap is dat in een pluriforme samenleving, die door velen als onoverzichtelijk wordt ervaren, het fenomeen van de rechtsstaat niet moet worden gezien als een hinderpaal (zoals in de praktijk helaas vaak gebeurt), maar als een wenselijke kracht. Een kracht die bijdraagt aan verbinding. Sterker nog, volgens de beroemde Britse ‘opperrechter’ Lord Bingham, behoren in een wereld die verdeeld is door verschillen in nationaliteit, ras, kleur, religie en welvaart, de *Rule of Law* en de rechtsstaat, en de beginselen aan de hand waarvan deze ideeën zijn uitgewerkt, tot de sterkst verbindende krachten.

Als er één boodschap is die Han op het lijf is geschreven, is het wel deze verbindende boodschap. Steeds weet Han de rechtsstatelijke waarden aan de orde te stellen. Het is een geluid dat Han ook in zijn nieuwe werkkring, de Afdeling advisering van de Raad van State, ongetwijfeld op allerlei momenten en plaatsen tot onderdeel van de dialoog zal kunnen maken. Want als één ding duidelijk is, dan is het wel dat onze rechtsstaat permanent onderhoud nodig heeft.

De rechtsstaat is nooit af, maar moet steeds opnieuw doordacht en gewaarborgd worden.

Han, het ga je goed en geniet van je volgende stap: de rechtsstaat is het waard.

Literatuur

- Bingham, Tom (2010). *The Rule of Law*. London.
- Polman, Han & Frank van Ommeren (2020). 'De rechtsstaat beschermt ook in tijden van crisis', *Platform O*.
- Polman, Han & Frank van Ommeren (2020). 'Spelregels van de rechtsstaat zorgen ervoor dat tegenstellingen in ons land worden overbrugd', *Nederlands Dagblad*.
- Polman, Han & Frank van Ommeren (2021). 'Herover het publiek domein in de digitale wereld', *Binnenlands Bestuur*.

De meerwaarde van samen optrekken (met Han Polman)

Corien Prins⁵⁶

Ruim zeven jaar was Han Polman voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Daarmee was hij evenzovele jaren aanwezig op het overleg van voorzitters van adviesraden. Tweemaal per jaar in de vaste vergadering, maar talloze malen tussendoor als daar aanwezig toe was. Han was meer dan slechts ‘aanwezig’. Trouw in zijn aanwezigheid met altijd een waardevolle inbreng. Geformuleerd in heldere bewoordingen en gestoeld op scherpe inzichten vanuit zijn rijke bestuurlijke ervaring. Vol passie sprekend over de grote opgaven waar het (lokale en regionale) openbaar bestuur en het beleid de komende jaren voor komen te staan. Maar evenzeer geïnteresseerd in de kleinere kwesties. Bovendien: met aandacht voor de persoon achter de collega-voorzitter.

Met Han hadden we in het voorzittersoverleg een pleitbezorger van samenwerking tussen adviesraden. Samenwerking via gezamenlijke bijeenkomsten, bundels met bijdragen van medewerkers van verschillende adviesraden of een met collega-raden opgesteld advies. Van de momenten waarop ik gedurende de afgelopen zeven jaren met Han mocht samenwerken, staan mij vooral de zomermaanden van 2022 bij. Het waren de maanden waarin de Nederlandse politiek en samenleving optimistisch waren over het verloop van de pandemie: we zouden corona eindelijk achter ons kunnen laten. Als adviesraden dachten we: staat men niet wat te vroeg te juichen? Bovendien:

⁵⁶ Corien Prins is voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In het dagelijks leven is zij hoogleraar Recht en informatisering aan de Tilburg Law School van de Tilburg University.

zijn we als Nederland eigenlijk wel voldoende voorbereid mocht het met de pandemie toch weer de verkeerde kant op gaan?

Een jaar eerder (juni 2021) concludeerden we als ROB, Gezondheidsraad en WRR in een gezamenlijk essay al dat voorbereiden op een volgende crisis vooral het besef betekent dat die crisis er gáát komen. Het essay volgde op een werkconferentie waar ook duidelijk werd dat adviesraden tijdens een crisis een essentiële rol vervullen bij het tijdig verwerven, interpreteren en duiden van (wetenschappelijke) kennis die relevant is voor het beleid ten tijde van een crisis. Redenerend vanuit de vaststelling dat juist het besef dat de crisis er gáát komen zo wezenlijk is voor een voldoende voorbereiding, werkten we als adviesraden in de zomer van 2022 een vijftal coronascenario's uit. We doordachten ieder scenario op de volle breedte van mogelijke maatschappelijke consequenties en presenteerden de beleidsopties die in dat geval voorliggen.

Nog steeds kijk ik met verwondering terug op onze bijzondere samenwerking in deze zo vreemde periode. We wisten in een mum van tijd een grote groep deskundigen vanuit vrijwel alle adviesraden bijeen te brengen. Ook met bewondering kijk ik terug. Voor de bereidheid van een ieder om midden in de zomer van 2021 – en dus de vakantieperiode – het advies *Coronascenario's doordacht: Handreiking voor noodzakelijke keuzes* tot stand te brengen. Als ROB, Gezondheidsraad, Raad van State, RVS en WRR zorgden we voor de noodzakelijke coördinatie. Bovendien namen we als voorzitters van deze coördinerende raden de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een overkoepelende analyse. Dat betekende: intensief samen optrekken. Drie maanden lang troffen we elkaar om de week op de donderdagmorgen. Niet in een vertrouwde vergaderruimte, maar online vanaf – in die tijd – soms nogal bijzondere locaties. Voor Han was dat regelmatig de achterbank van zijn dienstauto.

Indachtig ons essay uit juni 2021 paktten we als adviesraden met het corona-advies ook onze rol in het ‘vertalen van wetenschap naar beleid’. Een thematiek die de ROB onder het voorzitterschap van Han meerdere malen heeft geagendeerd: met de essaybundel *Wetenschap en overheidsbeleid – een spanningsvolle relatie* uit 2022 en natuurlijk de inspirerende ROB-lezing 2023 door de minister van OCW in het kabinet-Rutte IV, Robbert Dijkgraaf.

Voor mij werd in deze periode nog eens duidelijk hoezeer de wetenschappelijke wereld in ons land belangrijke, typisch Hollandse thema’s – ook thema’s op het terrein van de ROB – heeft verwaarloosd. Ik zal dit toelichten. Zowel de ROB als de WRR bouwen voor de advisering voort op wetenschappelijke inzichten. Dat kunnen inzichten zijn die breed internationaal gelding hebben. Zoals de publicatie over coronascenario’s met medisch-wetenschappelijke kennis die we gebruikten als vertrekpunt voor ons corona-advies. Maar als we als adviesraden het beleid en openbaar bestuur willen adviseren, zijn we er niet met mondiaal geldende wetenschappelijke inzichten. Advisering vraagt ook om kennis van de context waarin geadviseerd moet worden. Wij hebben ook wetenschappelijke kennis nodig over specifiek de Nederlandse context van onze adviesthema’s om typisch Nederlandse beleidsvraagstukken te kunnen adresseren. En over het voorhanden zijn van die wetenschappelijke kennis ben ik somberder. De focus van toonaangevend onderzoek lag de afgelopen decennia vooral op het internationale toneel en de meer mondiale kwesties en dat heeft onherroepelijk consequenties voor de relevantie van wetenschappelijke kennis voor het beleid. Natuurlijk is het Haagse beleid deels gestoeld op internationale ontwikkelingen. Maar er zijn ook typisch Nederlandse problemen en uitdagingen. Bijvoorbeeld de uitdagingen op het terrein van het openbaar bestuur, met de regio als illustratief voorbeeld. De bestuurlijke organisatie van bovenlokale en regionale problemen is een thematiek die Han aan het hart gaat en de ROB publiceerde er meerdere malen (met mooie titels zoals *Legio voor de regio*) over. Wellicht heeft Han tijdens het

voorbereidend werk aan deze adviezen ook vastgesteld dat de specifiek Nederlandse vraagstukken waarop wij ons als adviesorganen richten tegenwoordig minder door de wetenschap bediend worden. In feite toont ook deze ontwikkeling het belang van samen optrekken en elkaar versterken. In dit geval tussen wetenschap en (beleids) advisering. Want bij gebrek aan relevante wetenschappelijke kennis moeten adviesraden, veel meer dan voorheen, moeite doen om wetenschappelijke kennis te vinden die helpt bij het adviseren voor specifiek Nederlands beleid en openbaar bestuur. Onze vertaalslag wordt als het ware steeds meer een dubbele. Eerst vanuit de beschikbare internationaal-wetenschappelijke analyse naar een voor de Nederlandse context relevante wetenschappelijke analyse, denk aan de unieke Nederlandse beleidsgeschiedenis of de ontwikkelingen binnen het Nederlandse staats- en bestuursrecht. De tweede vertaalslag is vervolgens vanuit deze analyse naar adviezen voor het beleid, het openbaar bestuur en de Nederlandse rechtsstaat.

En met de thematiek van de rechtsstaat ben ik aangeland bij de nieuwe functie van Han. Een zeer bijzondere functie: staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Om tal van redenen ook een uitdagende. Maar dat is hem absoluut toevertrouwd. En – gelukkig voor ons als voorzitters van de adviesraden – is zijn nieuwe standplaats niet ver weg. We blijven elkaar kortom vast en zeker treffen. Maar voor nu geldt: Han, met heel veel waardering en plezier kijk ik terug op zeven jaar samen optrekken binnen ons zo bijzondere en belangrijke Nederlandse advieslandschap.

Kwaliteiten voor gezag

Daan Roovers⁵⁷

Bijzonder leerzaam, inspirerend en verrijkend, zo heb ik de twee jaar dat ik lid mocht zijn van de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB), onder voorzitterschap van Han Polman, ervaren. Het werk van de ROB volgde ik al enige tijd op een afstandje, maar ik was duidelijk een buitenstaander in de bestuurlijke wereld en durfde aanvankelijk niet echt te solliciteren. Ik vreesde dat mijn filosofische expertise te ver af zou staan van politiek en openbaar bestuur, maar voor de zekerheid maakte ik mijn belangstelling voor de ROB tóch kenbaar. En al moest ik – eenmaal lid van de ROB – me meer dan anderen laten bijpraten over het functioneren van de verschillende bestuurslagen en me door een nieuw woud van afkortingen heen slaan, het was me een eer en een waar genoegen om – juist ook met mijn meer filosofische blik en interesse – deel te zijn van deze raad.

Han was in zijn rol als voorzitter zeer motiverend. Als bestuurder én denker is hij kundig, bescheiden en betrokken, dat spreekt voor zich. Hij is zeer verbindend, nodigt anderen uit om te spreken, en zet zichzelf steevast op de tweede plaats. En daarbij is hij ook stimulerend: hij moedigt raadsleden en stafleden aan om hun eigen nieuwsgierigheid te volgen en weet een open gespreks sfeer te creëren waarin nieuwe ideeën een kans kregen.

Als iemand mij destijds vroeg wat de functie was voor de ROB, antwoordde ik altijd: ‘we geven regering en het parlement advies over bestuurlijke kwesties, zowel gevraagd en ongevraagd. En met name

57 Daan Roovers was van 2021-2023 lid van de ROB. Zij is docent Publieksfilosofie (UvA) en Eerste-Kamerlid.

dat ongevraagde advies, is mijn ervaring inmiddels, dat is het advies waar op men echt zit te wachten.’ Dat laatste zei ik er altijd bij, en ik geloof nog steeds dat dat klopt.

Dat gold in elk geval zeker voor het omvangrijke (ongevraagde) adviestraject over gezag.

Een groot deel van mijn twee jaar als raadslid van de ROB heb ik, met een heel aantal collega’s, aan dat traject besteed. Een groot en breed opgezet project, ongevraagd, en daarom zo nodig. Toen we er eenmaal aan begonnen waren, buitelden de ideeën, invalshoeken en mogelijke toepassingen aan alle kanten over ons heen. Het maakte veel energie en enthousiasme los. We hadden duidelijk beet.

Mede vanwege de breedte van het onderwerp was het van belang om de onderzoeksvraag goed af te perken. Opvallend was dat in de terugkerende discussies hierover in de Raad ‘de toon’ veranderde in de loop van het traject. Aanvankelijk begonnen we bij het vertrekpunt dat het gezag in de huidige politieke en bestuurlijke verhoudingen onder druk staat. Hoe komt dat? was onze vraag. Nee, vonden we een paar maanden later, die opzet is te vooringenomen. We moeten het onderwerp meer open benaderen. Waarom niet de meer neutrale vraag: Hoe staat het ervoor met het gezag van onze politieke en bestuurlijke instituties? Om, uiteindelijk, bij de presentatie, toch weer uit te komen bij de constatering dat het politieke en bestuurlijke gezag wel degelijk onder druk staat op dit moment. Het mondde uit in de publicatie van het advies *Gezag herwinnen*.

Het was een fantastisch en langlopend traject, dat veel respons kreeg en waarover veel is gesproken in en buiten de ROB. Een gedachte die mij is bijgebleven kwam uit een aantal gesprekken met burgemeesters over het tanende gezag. Deze gesprekken waren vooral bedoeld ter inspiratie; de gedeelde observaties waren niet diepgaand genoeg

onderzocht om in het uiteindelijke rapport te belandden. Toch gaven ze me op een nieuwe manier te denken. De gedeelde ervaring van de aanwezigen was dat de positie van de burgemeester, in een tijd van afkalvend gezag van politiek en bestuur, relatief sterk overeind bleef. Hoe kan dat, vroegen wij ons af. Daarvoor kwamen twee verklaringen voorbij: de eerste was dat burgemeesters een relatief autonome positie hebben, die ze ook in staat stelt om af en toe, kort maar duidelijk, positie in te nemen tégen de regering. Dit speelde onder andere in coronatijd, waarin burgemeesters een enkele keer oogluikend toestonden dat voor hun burgers, lokaal en voor korte tijd, een uitzondering bestond op een bepaalde maatregel (terras of kerk toch open, niet handhaven van de coronapassen). Ze zochten soms nadrukkelijk de marges op van het bestaande beleid. Het ondermijnde mogelijk de landelijke richtlijn, maar het gaf de burgemeester lokaal gezag. De tweede reden gaf mij nog meer te denken: een van de burgemeesters verwoordde het zo: ‘Wij zijn niet gekozen, en we zitten er voor zes jaar. Dat maakt dat wij niet de druk voelen van verkiezingen en partijpolitiek. Dat verleent ons een zeker gezag.’ We hebben deze stelling niet verder onderzocht, maar ik ben ’m niet vergeten.

Wie wat langer doordentkt over deze – op het eerste gezicht contra-intuïtieve – opmerking, raakt meteen verstrikt in deze consequenties hiervan. Als dit klopt, wat betekent dit dan voor onze politieke instituties? Voorzichtige conclusie: Houdt de afkalving van gezag niet ten minste óók verband met de elkaar supersnel opvolgende verkiezingen van de laatste decennia...? De verkiezingen verlenen (kortdurend) gezag, maar als ze al te snel na elkaar plaatsvinden, ondergraven ze dat tegelijkertijd ook... En wat betekent die gedachte dan?

Het gezagstraject had zo’n rijke opbrengst, via literatuurstudie, reportages en een filosofische onderzoekslijn dat we na afronding talloze *line extensions* hadden kunnen ontwikkelen. Maar ja, een adviesraad moet ook door, met nieuwe onderwerpen en nieuwe onderzoeken.

Het uiteindelijke advies resulteerde in een bondige samenvatting van wat gezag vraagt. Kort en goed: Het gaat om bekwaamheid, betrokkenheid en betrouwbaarheid.

Direct bij mijn eerste plenaire vergadering in de Eerste Kamer, waarvoor ik de ROB had verlaten, kon ik er via onze fractievoorzitter meteen op teruggrijpen. Bij de vraag wie de nieuwe voorzitter van de Eerste Kamer moest worden, citeerde mijn fractie uitgebreid uit dit advies: een nieuwe voorzitter moest bekwaam, betrokken en betrouwbaar zijn.

Wat betreft Han als voorzitter: hij had deze criteria al *einverleibt*, nog voordat we ze geformuleerd hadden: hij heeft kennis en inzicht in de materie, en is dus bekwaam. Hij doet wat hij zegt en is daarmee betrouwbaar, en door zich te verdiepen in de mensen en organisaties waarmee hij werkt toont hij zich betrokken. Precies de vereisten die wij in ons advies *Gezag herwinnen* vaststelden. (En wellicht had een korte bestudering van zijn voorzitterskwaliteiten ons in een eerdere fase heel veel werk kunnen besparen...)

Inmiddels zit ik op een andere plek, en Han komt daar via de Raad van State weer dichtbij in de buurt, letterlijk en figuurlijk. Aan mij, en nu ook aan Han, om de eerdere adviezen levend en actief te houden in de praktijk. De vele gesprekken die we voerden en nog altijd onaf zijn (en zullen blijven) over politiek, bestuurlijke vernieuwing en over langetermijndenken kunnen we nu in deze nieuwe setting weer vervolgen, en daar kijk in enorm naar uit.

Ik wil graag besluiten met een citaat van de liberale denker én politicus John Stuart Mill, die in zijn *On Liberty* schreef over het levensgrote belang van de uitwisseling van meningen en gedachten. Hij schrijft dat, hoezeer mensen ook hechten aan hun eigen gelijk, zij ook zouden moeten inzien dat dit gelijk 'een dood dogma en niet een

levende waarheid is als zij niet dikwijls grondig en onbevreesd ter discussie wordt gesteld'.

Die onbevreesde discussie zetten we voort!

Een gezagswaardige bestuurder

Huri Sahin⁵⁸

Beste Han,

In ons advies *Gezag herwinnen* hebben we als Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een krachtig signaal gegeven aan iedereen die een rol heeft binnen het openbaar bestuur. We hebben geconstateerd dat de overheid op een aantal belangrijke terreinen haar gezag heeft verloren, omdat het heeft ingeleverd aan bekwaamheid, betrokkenheid en betrouwbaarheid. Als oorzaak voor het afnemende gezag hebben we vier tekorten onderscheiden: het tekort van de macht, het cognitieve tekort, het maatschappelijk tekort en het morele tekort.

Dat is nogal een scherpe constatering geweest. Maar wat we ook hebben gedaan – dat is misschien minder sterk naar voren gekomen – is aangeven wat het belang van ‘gezag’ is en waarom we juist in deze tijd gezagswaardige bestuurders nodig hebben.

Na het uitbrengen van ons advies ben ik samen met collega-raadsleden en de stafmedewerkers door het land gegaan om ons advies ‘kleur en inhoud’ te geven. Bij de bijeenkomsten stelde ik de vraag: wie vindt u een gezagswaardige bestuurder? Door de aanwezigen werd Johan Remkes regelmatig genoemd en ook Angela Merkel. Het advies heeft mij geholpen toen ik burgemeester wilde worden.

In mijn publieke optredens over het advies *Gezag herwinnen* heb ik onder woorden gebracht wat gezag is: de macht die door burgers vrij-

⁵⁸ Huri Sahin is sinds 2017 lid van de ROB. In het dagelijks leven is zij burgemeester van de gemeente Rijswijk.

willing wordt verleend aan de overheid en de gezagsdragers, en heb ik uitgelegd dat je zonder gezag geen grote problemen kunt oplossen. Als je onder een megagroot vergrootglas van de media moet handelen en grote publieke druk ervaart, wordt het lastig om een land, maar ook een provincie of een gemeente goed te besturen. Je kunt niet alleen maar op basis van wet- en regelgeving veranderingen in gang zetten. Met gezag kun je ook zonder macht mooie stappen maken.

Beschaafd

Naast de drie B's – bekwaamheid, betrokkenheid en betrouwbaarheid – is er ook een andere B die wat mij betreft toegevoegd kan worden om gezagswaardig te zijn en te worden en dat is de B van beschaafdheid. De wijze waarop een ambtsdrager zich gedraagt, richting zijn of haar omgeving, inwoners, kiezers, collega-bestuurders, adviseurs en samenwerkingspartners, is wat mij betreft bepalend voor de vraag of hij of zij gezag krijgt.

Op basis van mijn samenwerking met jou, Han, en de wijze waarop jij invulling hebt gegeven aan je rol als voorzitter van de ROB, vind ik dat jij door 'beschaafd' te zijn, mij hebt geholpen om mij te ontwikkelen als een volwaardig lid van de ROB. Ik durf te stellen dat dit ook geldt voor de andere leden van de raad. Je luisterde met aandacht, gaf ruimte, zorgde voor daadkracht als een advies echt afgerond moest worden en hield de raad bij elkaar. Jouw verbindende kracht binnen en buiten de raad hebben bijgedragen aan het zijn van een gezaghebbend adviesorgaan.

Maar ook de andere B's zijn op jou van toepassing. Je bent niet alleen een beschaafde, maar ook een betrouwbare, betrokken en bekwame voorzitter geweest. Ik denk dat Zeeland – dat is wel een persoonlijke aanname – een positieve invloed heeft gehad op jou als mens en als bestuurder: nuchter en loyaal.

Aristoteles

Door ons advies *Gezag herwinnen* heb ik ook interesse ontwikkeld voor filosofie. Jouw werkwijze doet mij denken aan de deugdethiek van Aristoteles. Hij beweerde dat ‘mensen tussen twee uitersten het juiste midden dienen te houden’. Zo is moed volgens Aristoteles het midden tussen de uitersten van lafheid en roekeloosheid. Wie te moedig is, is roekeloos, en wie te weinig moed bezit, is laf. Volgens Aristoteles ben je moedig als je een gulden middenweg vindt tussen deze twee extremen.

Raad van State

De stap naar een van de meest gezagwaardige instituties van ons land past erg mooi in je loopbaan. Ik ben mijn loopbaan bij de Raad van State gestart (25 jaar was ik toen) en heb nu (ben nu 49) nog dagelijks profijt van de kennis, ervaring en het persoonlijke netwerk die ik opbouwde bij het hoogste adviescollege van ons land. Ik weet zeker dat je daar een fantastische tijd gaat hebben. Jouw kennis, ervaring en persoonlijke stijl zullen van grote waarde zijn voor de adviserende taak van de Raad van State. Waar de adviezen van de ROB wel eens vergeten werden door het kabinet, zal dat niet gelden voor de adviezen waaraan jij gaat werken bij de Raad van State.

Ik hoop dat je de inzichten van ons advies *Gezag herwinnen*, maar ook de andere adviezen, mee gaat nemen naar de Raad van State. Maar ook hoop ik dat de werkwijze van de ROB – constructief, gericht op samenwerking en impact – ook de andere leden van Raad van State gaat inspireren.

Ik hoop dat we contact blijven houden.

Gezagswaardig verbinden

Katrien Termeer⁵⁹

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) houdt zich vooral bezig met adviezen over het besturen van taaie vraagstukken. Voor simpele vraagstukken is immers geen advies nodig. Die zijn op te lossen binnen bestaande kaders en routines. Taaie vraagstukken, ook wel aangeduid als weerbarstige problemen of *wicked problems*, hebben een aantal kenmerken waardoor ze bijzonder lastig op te lossen zijn. Ze veranderen regelmatig van gedaante, mede onder invloed van overheidsinterventies. Alles hangt met alles samen wat betekent dat problemen vaak een symptoom of gevolg zijn van een probleem elders en dat oplossingen voor vandaag vaak leiden tot het probleem van morgen. Bovendien kennen ze geen stopregel want het kan altijd beter. De overheid is nooit klaar met armoede, biodiversiteit of volkshuisvesting. Taaie vraagstukken doorkruisen ook per definitie de grenzen van beleidsdomeinen, publieke en private sferen, tijdschalen en bestuurslagen. Er zijn veel partijen bij betrokken met verschillende en vaak ook conflicterende waarden en ideeën over problemen en oplossingen. Ten slotte zijn het geen vrijblijvende vraagstukken: mensen voelen zich erdoor geraakt en er staat veel voor hen op het spel.

Toch zijn al deze partijen nodig om tot duurzame oplossingen te komen, niemand kan het alleen. Dat vraagt om verbindend besturen en verbindend leiderschap. Het meest uitdagend zijn de verbindingen tussen mensen die elkaar niet kennen omdat ze elkaar nooit

⁵⁹ Katrien Termeer was van 2017-2023 lid en vice-voorzitter van de ROB. Zij is professor Public Administration and Policy, Wageningen Universiteit), kroonlid SER, Toezichthouder G1000, Board Solidaridad.

tegenkomen; die elkaar niet begrijpen omdat ze in een andere belevingswereld leven; en die elkaar niet aardig vinden omdat ze zo verschillend zijn. Maar wat is verbinden precies en wat vergt het? En meer in het bijzonder, wat is de rol van de ROB en zijn voormalig voorzitter Han Polman hierin? De ROB adviseert over verbindend besturen, maar moet daarvoor het goede voorbeeld geven en zelf dus ook verbindend zijn. Gezag is hiervoor cruciaal. Afgelopen jaren heeft de ROB veel aandacht besteed aan gezag. Ik had het genoeg daar een bijdrage aan te leveren. Gezag heb je niet maar moet je gegund worden. Daarvoor is het belangrijk om in de ogen van burgers en andere betrokkenen gezagwaardig te zijn. Drie criteria zijn daarvoor cruciaal: bekwaam, betrouwbaar en betrokken. Deze drie B's zijn ook toepasbaar op gezagwaardig verbinden.

Bekwaam verbinden betekent dat degene die verbindt, weet waarover die spreekt. Verbinden is dus geen lege activiteit die alleen procesvaardigheden vergt. Goed luisteren, doorvragen en dialoog bevorderen zijn cruciaal, maar niet voldoende. De persoon of organisatie heeft expertise en ervaringsdeskundigheid nodig over de inhoud, die per definitie ambigu is. Van extra belang voor het bekwaam omgaan met taaie vraagstukken is de langetermijnoriëntatie. Ook gaat het om reputatie, waaraan tastbare successen bijdragen. Ten slotte is voldoende hoogwaardige capaciteit nodig om de rol van bekwame verbinder waar te maken. Onder voorzitterschap van Han heeft de ROB hierin geïnvesteerd. De leden van de raad brengen verschillende expertises en ervaringen in. De uitstekende staf struint alle literatuur af. Rondom een adviestraject worden veel bijeenkomsten georganiseerd om zo veel mogelijk inzichten uit alle hoeken van de samenleving te verzamelen. Net zoals veel adviesorganen is de ROB erg goed in het mobiliseren van aanwezige deskundigheid bij overheid, wetenschap en belangenorganisaties. Vervolgens is het de kunst om dit alles bij elkaar te brengen tot een inhoudelijk sterk verhaal dat voor iedereen hout snijdt. De voorzitter speelt hierin een belangrijke rol. Wat Han hierin typeert, zijn de uitstekende voorbereiding, zijn

mooie verbindende taal en zijn vanzelfsprekende toekomstgerichtheid. Sommige adviestrajecten zijn zichtbaar meer succesvol dan andere. Alhoewel, soms vergt succes gewoon tijd. Gelukkig weten de ROB en zijn voorzitter dit geduld op te brengen.

Betrouwbaar verbinden betekent dat degene die verbindt, zegt wat die denkt, en doet wat die zegt. Alle betrokken partijen moeten ervaren dat de verbinder uiteindelijk het goede met hen voorheeft, ook al zijn de uitkomsten soms anders dan gehoopt. De resultaten worden dus als rechtvaardig ervaren en dienend aan het algemeen belang. Het gaat hier ook om integriteit in woord en daad. De ROB probeert zo transparant mogelijk te zijn over het werken aan adviezen. Er worden zorgvuldige afwegingen gemaakt over rollen: wel verbinder maar geen scheidsrechter. Ook is de ROB constructief kritisch naar alle partijen. Het Wegingskader Goed openbaar bestuur van de ROB is ook van toepassing op het eigen handelen. Natuurlijk is er wel eens gedoe over adviestrajecten, maar dat raakt nooit aan de integriteit van de ROB of zijn voorzitter. Een concrete aanwijzing voor betrouwbaarheid is dat veel mensen graag bijdragen aan adviestrajecten van de ROB en dat bijeenkomsten goed worden bezocht.

Betrokken verbinden betekent dat er sprake is van nabijheid. De verbinder staat niet op afstand maar weet zich in te leven in de gevoelens van betrokkenen en laat in woord en daad zien daar respect voor te hebben, inclusief emoties als boosheid, verdriet en hoop. Betrokken verbinden gaat ook over het actief organiseren dat groepen burgers die zich niet gehoord voelen, een betekenisvolle plek krijgen. De ROB is officieel een adviesorgaan voor regering en parlement, maar kan die rol alleen goed spelen door nabijheid tot een veel grotere groep van organisaties. Daar is onder voorzitterschap van Han volop in geïnvesteerd. Voor het adviestraject over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 jaar bijvoorbeeld, zijn raads- en stafleden langs veel middelbare scholen gegaan met een mooie praatplaat, een hippe animatie en een YouTube-filmpjeswedstrijd. Naar je

eigen oude middelbare school gaan is makkelijk, maar het bezoeken van scholen waar je zelf nooit komt, is veel spannender en verrassender. Een ander voorbeeld is het gezagstraject, waarbij enkele cases op een zeer indringende manier zijn beschreven. Het verhaal over het veiliger maken van de Emmalaan op Texel heeft zelfs de landelijke pers gehaald. Cruciaal was dat alle posities aan bod kwamen zonder daarover een oordeel uit te spreken. De altijd open en niet-diskwalificerende blik van Han Polman heeft zeker bijgedragen aan nabijheid.

Is er iets anders mogelijk dan verbinden? Jazeker, ik observeer ook andere responsen. Zo zijn er ook bestuurders en organisaties die taaie vraagstukken te lijf gaan door polariseren, bagatelliseren of uitstellen. Voor sommige mensen in sommige situaties kunnen deze responsen verleidelijk zijn. Echter, aan deze strategieën zal niemand gezag ontnemen, zeker niet op de langere termijn. Gezagswaardig polariseren, dus bekwaam, betrouwbaar en betrokken polariseren, is namelijk moeilijk voor te stellen. Hetzelfde geldt voor gezagswaardig bagatelliseren of gezagswaardig uitstellen. Ik wens zowel de ROB als zijn voormalige voorzitter Han veel gezagswaardigheid toe door verbindend leiderschap rondom taaie maatschappelijke vraagstukken.

Verbindingen versterken in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen: mensenwerk!

Peter Verheij⁶⁰

‘De financiële verhoudingen volgen uit de bestuurlijke verhoudingen.’ Dat mantra gaat al een tijd niet meer op. Met het rapport *Rust-Reinheid-Regelmaat*⁶¹ heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) daar scherp de vinger op gelegd. Inmiddels is er een flinke disbalans ontstaan. Dat is geen kwestie van geld alleen, de werkelijke oorzaak ligt in de disbalans tussen taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Het is een veeg teken als financiële disputen tussen de overheidslagen domineren. Nu is het zo dat decentrale overheden (althans hun vereniging: de VNG) altijd kans zien om de financiële situatie zo te presenteren en financiële vragen zo te stellen dat het inmiddels al een oude kwinkslag is dat de afkorting VNG staat voor ‘Vereniging Nooit Genoeg’. Han Polman maakt tot 2014 zelf ook deel uit van het VNG-bestuur. De provincies hebben ook zo hun eigenheid. Niet in de laatste plaats vanwege de onderlinge verhoudingen. Vandaar dat over die bestuurslaag nogal eens ironisch wordt opgemerkt dat de afkorting van de provinciekoepel IPO staat voor ‘In Principe Oneens’. Han heeft als Commissaris van de Koning ook in deze bestuurslaag zijn sporen verdiend en zorgde daar de afgelopen jaren ongetwijfeld voor de nodige verbinding.

Nu heeft de centrale overheid op haar beurt ook al lange tijd een eigenaardigheid. In dit geval de neiging de financiële situatie gunstiger voor te stellen dan ze in de praktijk van gemeenten blijkt uit te pakken. De Inspectie Rijksfinanciën ziet, net als bij departementen,

60 Peter Verheij is sinds 2019 lid van de ROB. In het dagelijks leven is hij zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector.

61 ROB (2021). *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag.

altijd mogelijkheden voor decentrale overheden om financiële vraagstukken zelf op te lossen of zelfs bij te dragen aan de financiële problemen bij het Rijk zelf. Dat is echter niet het werkelijke vraagstuk. Ook in deze bestuurslaag liggen wortels en voetsporen van Han. Hij begon er zijn loopbaan bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zijn anekdote over zijn eerste debat in de Tweede Kamer waarbij hij de toenmalig minister in een Algemeen Overleg mocht ondersteunen, zal bij velen bekend zijn. Zijn aantekeningen als ‘jongeling’ werden toen nagenoeg ongezien door zijn hiërarchische meerderen aan de minister doorgegeven, die deze aantekeningen voorlas als waren ze zijn eigen tekst.

De spanning tussen de overheidslagen heeft een diepgaandere oorzaak en heeft ook al veel oudere papieren dan 2021. De samenvoeging tussen de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen heeft in die zin de verbinding versterkt tussen de bestuurlijke en financiële beschouwingen van de vernieuwde ROB. Dat is niet in de laatste plaats de verdienste van haar voorzitter sinds die samenvoeging.

In 2016 presenteerde de Studiegroep financiële en interbestuurlijke verhoudingen haar rapport *Als één overheid*.⁶² Hoewel het geen rapport van de ROB betreft, droeg de raad er wel aan bij, via gesprekken met onder andere Han en het lidmaatschap van zijn toenmalig raadslid Kees-Jan de Vet. Ook in dat advies werden knelpunten benoemd in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de overheidslagen. Gewezen werd op de neiging om de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies steeds verder in te perken maar wel de bekostiging steeds meer via vrij besteedbare middelen te verstrekken. Steevast wist Han als voorzitter van de ROB de verbinding te leggen met analyses zoals deze; hij nodigde leden van de studiegroep uit om

62 Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2016). *Als één overheid*. Den Haag.

een toelichting te komen geven en met de ROB in discussie te gaan en soms ook aan te haken tijdens het werk van deze studiegroepen zodat er wederzijdse ideeën en gedachten konden worden uitgewisseld.

Van hetzelfde jaar dateert overigens een rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur.⁶³ Daarin werd de trend geduid dat de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate op regionaal niveau bevond. De studiegroep verbond aan haar analyse enkele treffende adviezen, waaronder de aanbeveling om te de-hiërarchiseren tussen de bestuurslagen en de voorgestane bestuurlijke inrichting te laten volgen door een grondige herziening van de financiële verhoudingen. Ook hier werd dus een verbinding en balans tussen de bestuurlijke en financiële verhoudingen voorgestaan en bepleit. Han liet ook hier in het advies herkenbare vingerafdrukken achter: hij was lid van deze studiegroep. Niet geheel zonder verbinding heeft de ROB in de jaren daarna diverse keren geadviseerd over vraagstukken rondom regionale samenwerking. Was er eerst een essaybundel⁶⁴ over regionale samenwerking, later volgden de rapporten *Droomland of niemandsland?*⁶⁵ en *Rol nemen, ruimte geven*⁶⁶. Naast de vingerafdruk van toenmalig raadslid Caspar van den Berg, hoogleraar Global and Local Governance, waarbij het regionaal niveau nadruk kreeg, waren daarin ook de lijnen en verbindingen van Han te herkennen.

Nog weer ouder zijn de papieren van de Raad van State. Niet zonder reden noemde prof. dr. J.Th.J. van den Berg de *Periodieke Beschouwing*⁶⁷ over de interbestuurlijke verhoudingen in een van zijn scherp gesne-

63 Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak Verschil*. Den Haag.

64 ROB (2019). *Regionaal samenwerken!* Den Haag.

65 ROB (2021). *Droomland of niemandsland*. Den Haag.

66 ROB (2021). *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag.

67 Raad van State (2016). *Vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

den analyses de *Periodieke herhaling*.⁶⁸ Nadat tussen 2002 en 2006 de spanningen tussen Rijk en decentrale overheden begonnen toe te nemen, ontstond de behoefte aan een *Code Interbestuurlijke verhoudingen*. Een van de afspraken tussen de overheden was een vierjaarlijkse beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen. Vanaf 2006 kwam daar stevast de herhaalde oproep in voor om de verhoudingen op allerlei terreinen te verbeteren. Niet in de laatste plaats door de positie van de minister van Binnenlandse Zaken te verstevigen. Inmiddels is de *Periodieke Beschouwing* opgevolgd door een ‘Voorlichting’, zoals dat in goede traditie van de Raad van State heet. De genoemde aanbeveling over de positie van de minister van Binnenlandse zaken komt overigens ook in ROB-adviezen regelmatig voor. Ook in de advisering over de voorgenomen overheveling van de specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering speelt dit advies een rol. De voorliefde voor de plaats waar Han zijn loopbaan begon, is niet verdwenen naast de goede redenen in het bestuurlijke stelsel die de ROB telkens ziet om deze aanbeveling in diverse adviezen te herhalen.

Met goede reden heeft de ROB met enige regelmaat gesprekken gevoerd met de Raad van State over aanpalende thema's in het openbaar bestuur. Soms betrof het de rechtsstaat⁶⁹, soms de bestuurlijke en soms de interbestuurlijke verhoudingen. Stevast schoven staatsraden, de vicepresident of de voormalig vicepresident aan bij de ROB, of kwam de ROB samen met de Raad van State. Dat toont dat er ook vanuit de eigen rol tal van verbindingen te leggen zijn in de advisering.

De rode draad in de achterliggende jaren op dit vlak, verbinding, is in deze beschouwing ter gelegenheid van het afscheid van Han de revue

68 Van den Berg, J.Th.J. (2021). *Periodieke herhaling*. Parlement.com.

69 ROB (2020). *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag.

gepasseerd. Niet in de laatste plaats waren daarin de vingerafdrukken van Han te herkennen. Dat is veelbelovend. Nu Han overstapt van de ROB naar de Raad van State, is een voor de hand liggende verbinding gelegd en kan deze worden versterkt.

Het maken van verbinding is mensenwerk. Soms is het denkwerk, maar vaker is het een gevolg van netwerken en relaties tussen personen in belangrijke functies en ambten. Han weet die als verbinder feilloos in te zetten binnen en buiten de ROB. Ik heb er groot vertrouwen in dat de voetsporen en vingerafdrukken die Han achterliet in tal van rapporten en in alle bestuurslagen, zullen leiden tot een versterking van de verbinding tussen de thema's bestuurlijke en financiële verhoudingen, en evenzeer tot een versterking van de verbinding tussen de Raad van State en de ROB.

Permanente drive voor beter openbaar bestuur

Kees Jan de Vet⁷⁰

Zes jaar lang mocht ik onder het voorzitterschap van Han Polman lid zijn van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), het adviescollege dat Regering en Staten Generaal adviseert over de ‘inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat’. Achter deze formele tekst van het instellingsbesluit van de ROB⁷¹ zag ik afgelopen jaren vooral een persoonlijke drive van Han om grondig naar de dagelijkse bestuurspraktijk te kijken, gericht op beter openbaar bestuur voor Nederland in de toekomst.

Wat is goed bestuur vanuit Den Haag en wat kan Den Haag dan van de regio terug verwachten?

Juist nu in deze weken rond Prinsjesdag de ambities van het kabinet-Schoof in een regeerprogramma worden neergezet, blijkt hoe de verwachtingen binnen en buiten Den Haag steeds meer divergeren. Enkele voorbeelden deze weken na de start van het nieuwe Kabinet: ‘Ongeloof na einde stikstofaanpak’, na het resoluut beëindigen van de stikstofaanpak uit het NPLG. Of: ‘Vrees voor onveiligheid en overlast bij gemeenten’, na de aankondiging van het voornemen van de minister voor Asiel en Integratie om de Rijksregeling voor de opvang door gemeenten van uitgeprocedeerde asielzoekers te stoppen. Of: ‘Woede en teleurstelling in de regio rond Schiphol’, bij toch weer meer vliegbewegingen rond Amsterdam.

70 Kees Jan de Vet was van 2017-2023 lid van de ROB. Hij is dijkgraaf bij Waterschap Brabantse Delta.

71 *Instellingsbesluit ROB; Wet op de Raad voor het openbaar bestuur*, art. 2a, 1 juli 2017.

Natuurlijk is het zeer legitiem dat een nieuwe regering met een eigen regeerprogramma komt. Ronduit kritisch zijn de reacties van mede-overheden waar we tot voor kort het adagium bezigden van werken als één overheid. En misschien ook tekenend voor deze tijd zijn daarbij de steeds hardere reacties van teleurstelling en miskennen in de toonzetting van bestuurders.

De perspectieven op juist betere samenwerking tussen Den Haag en de regio kregen afgelopen jaren volop de aandacht van de ROB. Bijvoorbeeld in een tweetal adviezen waar ik vanuit de ROB intensief aan mocht meewerken; in het rapport *Rol nemen, ruimte geven*⁷² stond de blik vanuit Den Haag naar de regio centraal; wat kan de Rijksoverheid doen om regio's in hun kracht te zetten? Of in het regioadvies *Droomland of niemandsland*,⁷³ waarin wordt uitgewerkt wat de regio's nodig hebben vanuit Den Haag om hun taken, vaak in medebewind, te kunnen realiseren.

ROB-adviezen over de regio

In deze adviezen vanuit de ROB was steeds de erkenning van regionale bestuurlijke kracht op basis van regionale verscheidenheid, een belangrijk ordeningskader om tot goed bestuur te komen.

Zo vraagt bijvoorbeeld Eindhoven, deze jaren volop in ontwikkeling om tot een grote schaa sprong met de regio te komen en tot een sterkere metropool uit te groeien, om een geheel eigen benadering vanuit het Rijk. Zo werd in de nadagen van het kabinet-Rutte 4 daar het project Beethoven afgesproken; een fors meerjarig investeringsprogramma van Rijk, provincie en regio samen van 2,5 miljard euro in publieke voorzieningen om die schaa sprong te kunnen maken. Ook voor andere delen van het land werden specifieke programma's

72 ROB (2021). *Rol nemen, ruimte geven. Over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag.

73 ROB (2022). *Droomland of niemandsland. Uitgangspunten voor het bestuur van de regio's*. Den Haag.

afgesproken om de regionale mogelijkheden te versterken, vaak in de vorm van regiodeals.

Het is een ordeningskader voor bestuurlijk handelen; hoe met de regio's in een kabinetsperiode om te gaan. Is de specifieke regionale eigenheid een vertrekpunt voor goed bestuur of ordent het Rijk vanuit een overtuiging van hiërarchie in bestuurlijke verhoudingen? De afgelopen jaren zijn daar in die samenwerking tussen Rijk en regio zeer betekenisvolle stappen toe gezet. Ook dat was een leerproces, maar wel vanuit een ambitie en overtuiging van werken als één overheid.

Zo was het onder het kabinet-Rutte 4 aanvankelijk best een ingewikkelde opgave om de specifieke meervoudige gebiedsopgaves in kaart te brengen rond stikstof, natuur, water en ruimte (denk aan de aanvankelijk ingetekende kaartjes van het ministerie van Landbouw rond stikstof) maar in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied zijn grote stappen gezet om met de regio's de meervoudige gebiedsopgaven in gemeenschappelijkheid in kaart te brengen en daar overheidsbeleid op te ontwikkelen. Naar de provincies zijn grote verwachtingen gewekt in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied om in gemeenschappelijkheid vraagstukken van stikstof, natuur en waterkwaliteit uit te werken, ook qua financiering. Het gaf ook bij de agrarische sector, al jaren in onzekerheid ten aanzien van hun ondernemingsverantwoordelijkheid, vertrouwen in waar men van uit zou moeten kunnen gaan.

Sturingsverwarring en vertrouwen

Juist het vanuit de ROB in haar regioadviezen steeds neergezette uitgangspunt van regiokracht vanuit regionale verscheidenheid, is een basisvoorwaarde voor goed bestuur; de complexiteit van de maatschappelijke opgaven bij grote transitie vergt een benadering van één overheid. Het is niet óf het Rijk óf de regio, het is de synergie van gemeenschappelijkheid, waarbij het Rijk de condities schept om de

regio's in hun kracht te zetten. Dan bereikt het Rijk ook zijn doelstellingen, hoe ook geformuleerd in een regeerprogramma. Sturingsverwarring tussen Rijk en regio ontstaat wanneer de erkenning van regionale verscheidenheid er onvoldoende is, of wanneer Den Haag denkt dat het zonder commitment van de provincies kan besturen. Sturingsverwarring ontstaat ook wanneer consistentie in overheidsbeleid (zoals bij het beëindigen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)) na afspraken tussen Rijk en regio niet meer worden gerespecteerd. Dat leidt tot teleurstelling en is niet bevorderlijk voor het vertrouwen tussen medeoverheden.

Natuurlijk is de bestuurlijke hectiek in Den Haag complexer dan de mooie, door de ROB uitgelijnde adviezen over de rolverdeling tussen Rijk en regio's. Toch zijn de uitgangspunten voor goed regiobestuur zorgvuldig doordacht en ook bruikbaar, ongeacht de politieke samenstelling van een nieuwe regering.

Het was in ieder geval een voorrecht de bestuurskundige inzichten van Han als voorzitter van de ROB en zijn brede ervaring als Commissaris van de Koning en burgemeester mee te mogen maken in de inspirerende bijeenkomsten van de ROB. Het raakte de kern van de toegevoegde waarde van de ROB; waar bestuurspraktijk en bestuurskunde samenkwamen. Met dank aan Han, het heeft de ROB de afgelopen jaren heel veel verder gebracht in haar denkkraft.

Han: de katalysator

Peter Wilms⁷⁴

Wie in de provincie Zeeland woont, kent bij uitstek het belang van goede verbindingen. Grote barrières over water moeten worden overwonnen om de eilanden met elkaar te verbinden, de bereikbaarheid te verbeteren en daarmee het gebied vitaal te houden. Kostbare kunstwerken zijn daarvoor noodzakelijk en die vergen voortdurend onderhoud.

Han Polman heeft de waarde en betekenis van verbindingen, ook voor zijn regio, altijd gezien. In 2015 was ik betrokken bij de Commissie-Jansen, die van het Interprovinciaal Overleg (IPO) de opdracht had gekregen de verdeling van het provinciefonds te actualiseren en te vereenvoudigen. Bij een gesprek van de commissie met het college van Gedeputeerde Staten van Zeeland in Middelburg benadrukte Han ‘de unieke positie van Zeeland qua omvang en aard’. Goede verbindingen waren een levensnoodzaak om de provincie tot volle bloei te laten komen. Maar goede verbindingen ontstaan niet spontaan. Denk aan de tunnel onder de Westerschelde en aan een snelle treinverbinding tussen Zeeland en de Randstad, waarvan de realisatie decennia op zich heeft laten wachten. Han heeft er op zijn manier aan bijgedragen dat de tunnel onder de Westerschelde tolvrij wordt en dat de reistijd met de trein tussen Zeeland en de Randstad bekort is.

74 Peter Wilms was van 2019-2024 tijdelijk lid van de ROB. Hij is zelfstandig adviseur financiën openbaar bestuur.

Katalysator

Maar wat is die manier van Han dan? Ik zie Han als een katalysator van bestuurlijke processen. Een katalysator in de scheikunde heeft vier kenmerken: 1) het is een stof die de reacties versnelt, 2) de stof doet zijn werk zonder dat de druk of de temperatuur wordt verhoogd, 3) de katalysator heeft een goed contact met de reactanten (de chemische stoffen die meedoen in de reactie), 4) de katalysator doet zelf mee met de reactie, maar komt na de reactie weer vrij.

Dat is Han ten voeten uit: het proces verder brengen, op een rustige, soepele en diplomatieke wijze zonder dat het gaat schuren, met een goed oog voor de belangen van de deelnemende partijen en tijdig weer door naar de volgende klus.

Je gaat het pas zien als je het doorhebt

Bijna vijf jaar ben ik onder het voorzitterschap van Han lid geweest van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). In die jaren (2019-2024) heb ik kunnen ervaren dat de impact van de ROB is toegenomen en heb ik van binnenuit kunnen waarnemen welke factoren hieraan aan hebben bijgedragen. De toegevoegde waarde van de ROB was voor mij lange tijd geen vanzelfsprekendheid. Maar soms zie je dingen pas als je ze doorhebt, om met Johan Cruijff te spreken. Bij mijn afscheid van de ROB heb ik gememoreerd hoezeer het ministerie van Financiën, waar ik toen werkzaam was, 25 jaar geleden tegenstander was van de oprichting van een Raad voor het Openbaar Bestuur, waarin de toenmalige Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) moest opgaan. Het ministerie van Financiën hechtte zeer aan het zelfstandig voortbestaan van de Rfv, vooral vanwege het gezag dat de Rfv had bij financiële (verdeel)vraagstukken in het openbaar bestuur. Met die opstelling stond Financiën lijnrecht tegenover BZK, dat hechtte aan de doelstellingen van de Kaderwet Adviescolleges, waarin was opgenomen dat het aantal adviescolleges zou worden verminderd. In *hindsight* ironisch speelde daarbij ook de gedachte dat BZK mans genoeg was om zelfstandig, zonder hulp en advisering

van buitenaf, gezaghebbend verdeelvraagstukken op te lossen. Hoe het ook zij, die samenvoeging is er gekomen en geheel tegen mijn verwachting van 25 jaar geleden in is de kracht van het geheel van de ROB sterker gebleken dan de samenstellende delen.

Van mengsel naar verbinding

Het samenvoegen of fuseren van organisaties leidt niet automatisch tot succes. Meestal zien we het omgekeerde. Het gezag van de ROB is niet het resultaat van het mengen van de ‘oude’ ROB met de Rfv. Een mengsel is nog geen verbinding. Voor de verbinding was een katalysator als Han nodig. Een katalysator die effectieve en duurzame verbindingen mogelijk maakt binnen de raad, tussen raad en staf, met de betrokken departementen, de koepelorganisaties, andere adviesorganen en de Hoge Colleges van Staat. Daarbij had Han in het bijzonder oog voor de verbinding tussen de werelden van beleid, uitvoering en wetenschap, tussen de werelden van financiën en bestuur en tussen leefwereld en systeemwereld. Ongebaande paden werden daarbij niet geschuwd, integendeel. Bij de totstandkoming van het advies *Elke Regio telt!* pleitte Han in de ROB om ook anderen dan de *usual suspects* te spreken. Dat heeft er mede toe geleid dat de projectgroep *descentes sur lieu* heeft ondernomen naar de regio's aan de rand van Nederland en daar gesprekken heeft gevoerd; niet alleen met bestuurders, maar ook met maatschappelijke organisaties, wijkagenten, bewonersorganisaties et cetera. Die effectieve verbindingen resulteren in een gezaghebbend adviesorgaan dat adviezen aflevert met doorwerking.

Nieuwe werelden, nieuwe verbindingen

Een kenmerk van een katalysator is dat deze wel meedoet met de reactie, maar daarna vrijkomt en in ongewijzigde vorm beschikbaar is voor nieuwe verbindingen.

Dat is uiteraard het geval in Hans nieuwe omgeving bij de Raad van State, maar meer nog zie ik uit naar zijn werkzaamheden als lid van

de Commissie Externe Deskundigen Hervormingsagenda Jeugd. Ik vertrouw erop dat Han ook dit stagnerende dossier een stuk verder brengt en verbindingen maakt die nu ontbreken, zodat we over enkele jaren mogen concluderen dat de decentralisatie van de jeugdzorg toch nog een succes is geworden.

Overzijden die samen één zijn

Jan van Zanen⁷⁵

‘De Oosterscheldekering beschermt en verbindt. Voor mij hét symbool van onze provincie, die prachtige verzameling van overzijden die samen één zijn. Het is een voorrecht me als commissaris iedere dag sterk te mogen maken voor Zeeland en de Zeeuwen.’

Het mooiste wat er te zeggen is over verbinding heeft Han Polman met deze quote op de site van de provincie Zeeland al gezegd. Een uitspraak die zeker niet alleen van toepassing is op Zeeland, de provincie van mijn grootouders aan moederszijde, maar ook op de interbestuurlijke verhoudingen in ons land.

Met Han vraag ik me soms af of de verschillende ‘overzijden’ zich nog wel voldoende rekenschap geven van het feit dat ze samen één zijn. Juist nu – maar niet alleen in tijden van spanning en polarisatie – is het zaak om één overheid te willen vormen. Een rechtsstaat die bereid en in staat is om er te zijn voor zijn burgers.

Hierin vinden Han en ik elkaar. Maar niet alleen in dit soort hooggestemde zaken en niet alleen in onze gedeelde ervaringen in de lokale politiek of het burgemeesterschap. We komen elkaar ook geregeld tegen bij premières van musicals en we houden van wielrennen. Ik herinner mij de etappe in Zeeland van de Tour de France 2015, waar wij beiden uit hoofde van onze functie én passie aanwezig waren. Het nuttige en het aangename verenigd in goed gezelschap. Ik

75 Jan van Zanen is burgemeester van Den Haag en was van 2015 tot 2023 voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

meen ook dat we eenzelfde soort temperament delen, maar daarover later.

Als burgemeester van een G4-gemeente en als voorzitter van de VNG heb ik mij vaak groen en geel geërgerd aan eenzijdig handelen van het Rijk in de richting van de decentrale overheden. Het gemak, de onbedoelde arrogantie of misschien wel de onbenulligheid waarmee men meent zaken op te kunnen leggen, was en is vaak stuitend.

Het leerstuk van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat lijkt nog nauwelijks bekend. Dat is een gemis, want in tegenstelling tot centralistisch georganiseerde landen als Frankrijk, kent Nederland een bestuurlijke inrichting van onderop. We laten van oudsher bij gemeenten, waterschappen en provincies wat daar het best en het dichtst bij bewoners geregeld kan worden. Het Rijk komt in beeld bij zaken die een nationale of internationale aanpak vragen. Decentrale, democratisch gekozen organen daarbij te makkelijk passeren is aanmatigend en slecht voor het toch al tanende vertrouwen van burgers in hun overheid.

Recent verscheen in *Binnenlands Bestuur* een essay waarvoor Han, als voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), tekende. Het ging over de onhebbelijke gewoonte van het Rijk om provincies en gemeenten stiefmoederlijk te behandelen. Maar al te vaak worden ze bij een kabinetsformatie in een financiële bijlage bij het regeerakkoord ingeboekt 'als waren zij ministeriële begrotingen'.

Het Rijk kijkt naar de medeoverheden alsof het maatschappelijke partners zijn waarmee je moet onderhandelen. 'Overzijden' die kennelijk niet gezien worden als deel van het geheel van de rechtsstaat. Met onderdelen van die rechtsstaat onderhandel je niet, maar voer je op overeenstemming gericht overleg, aldus Polman. Ik knik er instemmend bij.

Daar past dus niet bij dat de financiële gevolgen voor decentrale overheden pas aan het eind van de formatie, bij de doorrekening van de kabinetsplannen, aan bod komen. Met als bijkomend gevaar dat uit de pot voor de decentrale overheden gesnoept wordt om de sommige- tjes voor de Rijksplannen kloppend te maken.

Wat decentrale overheden nodig hebben, zijn stabiele bestuurlijke en financiële verhoudingen. Meerjarige zekerheid voor de taken die ze al hadden of er de achterliggende jaren hebben bijgekregen. De ROB adviseerde daarover in 2021 in het advies *Rust-Reinheid-Regelmaat*. Woorden die mij uit het hart gegrepen zijn.

Bij de gemeentelijke decentralisaties, zonder het benodigde budget te fourneren, heb ik meer dan eens verzucht: ‘Maar dit kan toch echt niet zo.’ En als we dan probeerden om onze nieuwe taak – in bijvoorbeeld de jeugdzorg – zo goed mogelijk zelf op te pakken, kregen we toch opnieuw te maken met Rijksbemoeyenis. Gekmakend.

Het was op die momenten dat ik een beroep deed op Han en zijn ROB. Er volgden dan goede gesprekken, nuttige onderzoeken en evenwichtige adviezen. Han was daarin ‘de stille kracht’. Niet bekend, maar een waardevolle, betrouwbare partner. Een kenner van de interbestuurlijke verhoudingen die weet hoe daarin te manoeuvreren.

En daar kom ik aan bij het temperament dat ik met Han denk te delen. We hebben onze opvattingen en we kunnen ons opwinden, maar we weten ook dat je altijd in gesprek moet blijven. Voortdurend investeren in relaties betaalt zich uit. Juist wanneer de spanning in de verhoudingen oploopt, is het goed om krediet te hebben dat aangesproken kan worden. ‘The Human Factor’. Han beheerst dat spel als geen ander. Ik kijk daar met bewondering naar en probeer ervan te leren.

Al deze ervaring, expertise en persoonlijke eigenschappen zullen bijdragen aan een mooie invulling van het ambt van staatsraad bij de afdeling Advisering van de Raad van State. De aanvaarding van dit ambt betekent het einde van het voorzitterschap van het ROB en een einde aan ruim elf jaar als Commissaris van de Koning in Zeeland. Het inzicht dat overzijden geen opposenten zijn maar oevers van gedeeld water, gaat mee van Zeeland naar de Raad van State.

Samenstelling

Raad voor het Openbaar Bestuur

Prof. dr. Caelesta Braun, vice-voorzitter

Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie,
Universiteit Leiden

Drs. Salima Belhaj

Oud-Tweede Kamerlid

Dr. Martiene Branderhorst

Algemeen directeur, gemeente Den Haag

Prof. dr. Frank Hendriks

Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Prof. dr. Ronald van Raak

Hoogleraar Erasmiaanse waarden, Erasmus Universiteit Rotterdam

Huri Sahin

Burgemeester, gemeente Rijswijk

Drs. Peter Verheij

Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. Arno Visser

Voorzitter Bouwend Nederland

