

Sedimentatie in sturing

*Systeem brengen in netwerkend werken
door meervoudig organiseren*

Martijn van der Steen
Jorren Scherpenisse
Mark van Twist

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Jorren Scherpenisse is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Sedimentatie in sturing

*Systeem brengen in netwerkend werken
door meervoudig organiseren*

Dr. M. van der Steen

Drs. J. Scherpenisse

Prof. dr. M. van Twist

2015

ISBN 978-90-75297-45-4



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

	Samenvatting	6
1	Inleiding: repertoire vergroten	11
2	Kleine stappen in een groter verhaal	15
3	Meervoudig organiseren: het beheersen van verschillend repertoire	23
4	Systeem brengen in netwerkend werken	31
5	Meervoudig organiseren: financiën, systemen, protocollen	39
6	Passende politiek: besturen in netwerken	45
7	Conclusie: comfort vinden in meervoudig organiseren	53
	Geraadpleegde bronnen	58

Samenvatting

- ▶ Netwerkend werken is 'here to stay'. Niet als alternatief voor 'gewoon' werken. Het staat *naast* andere vormen van werken. Het is een manier om publieke waarde te realiseren en problemen aan te pakken. Het vormt een aanvulling op andere werkvormen, die er onverminderd toe doen.
- ▶ De kunst is om te herkennen welk onderwerp op welke manier het beste kan worden aangepakt. Daarvoor zijn verschillende typen afwegingen relevant: normatief, inhoudelijk en technisch.
- ▶ Normatief in de zin dat waarden, overtuigingen en voorkeuren redenen zijn om onderwerpen dichtbij te houden of juist aan anderen over te laten. Die zijn bovendien politiek-ideologisch van aard, omdat andere politieke stromingen andere voorkeuren hebben hiervoor. Sommigen taken willen we dichtbij het overheidsbestuur houden, andere activiteiten laten we liever aan de samenleving over.
- ▶ Het gaat daarnaast om inhoudelijke afwegingen over het vraagstuk zelf: hoe ziet het vraagstuk eruit, kunnen mensen dit zelf, zijn er signalen daartoe, hoe groot zijn de kansen en risico's van de aanpak? Dat gaat meer om de analyse van de structuur van het probleem dan om overtuigingen en om lokale afwegingen vanuit de inhoud van het vraagstuk.
- ▶ Verder zijn er technische afwegingen, bijvoorbeeld of een bepaalde aanpak binnen het instrumentarium wel praktisch haalbaar is.
- ▶ De kunst van goed bestuur is om die afweging voor een te verkiezen manier van werken goed te maken, liefst *aan de voorkant* van een proces. De afweging is open, maar hij moet bewust gemaakt worden. Voor veel processen geldt dat pas gaandeweg duidelijk wordt dat een netwerkende aanpak beter past. Tijdig overstappen is dan van belang. Niet alles kan vooraf, maar liefst wel tijdig.

- Het op deze manier omgaan met netwerkend werken betekent nogal wat.
 - Allereerst dat de organisatie niet één maar *meer* vormen moet beheersen. Netwerkend werken komt *naast* de werkvormen die er al zijn te staan. Als een extra systeem dat de organisatie kan draaien, naast de andere systemen die er al zijn.
 - Het betekent ten tweede dat de organisatie in staat moet zijn de afweging te maken om tot netwerkend werken over te gaan. Dat lijkt een kwestie van *goed kiezen*, maar het is meer dan dat. Veel van de procedures die organisaties hebben voor het maken van afwegingen zijn niet gebouwd met het netwerk voor ogen. Het is niet gemakkelijk om vanuit die procedures te komen tot een keuze voor een netwerkende aanpak. Niet omdat de netwerkende aanpak niet geschikt is, maar omdat er een vertekening in de keuzesystematiek zit.
 - Het betekent ten derde dat als de keuze voor een netwerkende aanpak eenmaal is gemaakt, de organisatie in staat moet zijn om die aanpak excellent uit te voeren. Dat is niet eenvoudig, want de netwerkende aanpak is een andere werkvorm dan gebruikelijk, die andere competenties, vaardigheden, instrumenten en aanpakken vergt. Dat is niet iets dat de organisatie zomaar beheerst. Het vereist oefening, professionalisering, systematisering en een voortgaand leerproces.
- Netwerkend werken krijgt vorm in een organisatie die gebouwd is voor het werken in netwerken. Administratieve instrumenten, beleidsregels, afspraken en organisatiesystemen zijn niet geënt op het werken in netwerken. Dat is vriendelijk uitgedrukt: sommige systemen verdragen een netwerkende aanpak niet. Niet uit principe of uit overtuiging, maar gewoon omdat het niet kan. Denk bijvoorbeeld aan een informatiesysteem waarin bepaalde velden moeten worden ingevuld, bijvoorbeeld “einddatum” en “eindproduct”, die vanuit de netwerkende aanpak niet altijd vooraf te noemen zijn.
- Daarom vereist een netwerkende aanpak een ander soort organisatie. Geen organisatie die *helemaal anders* moet, maar een organisatie die *meer systemen naast elkaar aankan*. Dat gaat niet om de transitie van het ene naar het andere werken, maar om *meervoudig organiseren* van het werk. Verschillende vormen liggen als sedimentaire lagen over elkaar. Sedimentatie vereist het bouwen aan een organisatie die meer dan één

systeem aankan, daarin bewust opereert, onderweg niet in verwarring raakt, en vanuit elk systeem keurig voldoet aan de vereisten van goed bestuur – verantwoording, gelegitimeerde afwegingen, geborgde keuzes, transparantie, effectiviteit en professionaliteit. Dat is de organisatie-opgave die bij het opereren van overheidsorganisaties in netwerken hoort: *systeem brengen in netwerkend werken vereist meervoudig organiseren.*

- Met het werken in netwerken hebben veel organisaties ervaring opgedaan. Lange tijd hebben organisaties netwerkend werken gezien als iets dat erbij komt, als een extra functie bovenop het bestaande repertoire. Een werkwijze die uit de kast komt als het echt niet meer anders kan, of als de opgave heel uniek is.
 - Voor bijzondere gevallen werkte dat goed. Via experimenteren en improviserend werken zijn heel veel kwesties in netwerken door overheidsorganisaties opgelost.
 - Dat betekent wel dat netwerkend werken altijd *anders werken* is gebleven. Een uitzondering op de regel; meestal doen we het ‘gewoon’ en bij uitzondering doen we het ‘netwerkend’. En daarmee is de netwerkende aanpak een ongewone, bijzondere aanpak. Anders dan anders, meer risicovol dan wat we normaal doen.
 - Het belang hiervan ligt niet in meer of minder. Door netwerkend werken te presenteren als een *andere* manier van werken is het de afwijkende optie naast de standaard-optie.
 - Hierdoor blijft het bestaande repertoire in de organisatie vooral gebouwd op de gewone manier van werken. Netwerkend werken gebeurt binnen een organisatie die op andere principes is gebouwd. Het werken in experimenten, in de randen van wat gewoon is, leidt niet tot aanpassing van die normaaltoestand in de organisatie. Daardoor blijft de netwerkende aanpak een afwijking en een experiment. Ongewoon.
-
- Dit essay is gebaseerd op het programma van de Provincie Zuid-Holland om systematisch netwerkend te werken en de organisatie daar op in te richten en toe te rusten. De uitdaging die de Provincie Zuid-Holland zich stelde was om de netwerkende aanpak voorbij de uitzondering tot een volwaardig en gelijksoortig alternatief te ontwikkelen. Netwerkend werken te benaderen als één van de mogelijke methoden, de keuze expliciet te maken en het achterliggende repertoire te bouwen om het volwaardig en excellent te doen.

- De organisatie stapt daarbij niet over van het een op het ander, maar gaat verschillende systemen naast elkaar draaien. Volwaardig en gelijkwaardig. Gewoon.
- Dat is een uitdaging in de relatie van directie naar eenheden, van manager naar medewerker, van teams naar stafdiensten, van medewerkers aan elkaar, van mensen naar formats en protocollen, van mensen naar wettelijke kaders, en de hoeders daarvan.
- Het is een proces dat de hele organisatie aangaat en dat stapje voor stapje vorm heeft gekregen.
- Waarbij niet alleen het netwerkend werken erbij is gekomen, maar de externe oriëntatie en het kritisch kijken naar processen ook maakt dat het instrumentarium en het traditionele werken mee is gekleurd en ook is verbeterd.

➤ Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren is een *grote opgave*. Niettemin betekent dat niet dat die opgave met grote stappen bereikt wordt. De Provincie Zuid-Holland heeft kleine stappen gezet, die maken dat er steeds meer bekendheid en kwaliteit is ontstaan in het uitvoeren en invullen van de netwerkende aanpak. Vanuit lessen in kleine groepen rond individuele praktijken, naar meer betrokkenheid van leidinggevend, naar verantwoordelijkheid vanuit de Directie, en inmiddels ook in samenspraak met het politiek bestuur.

➤ Zo kon door ervaring langzaam *comfort* ontstaan rond de netwerkende aanpak, die daarmee tot een volwaardig alternatief uitgroeide. Comfort in de zin van bekendheid, maar ook in de borging van basiskwaliteit in systematiek. De weg naar dat comfort gaat niet via de grote klap, maar via de *geleidelijke ervaring* – als leerproces van kleine stappen die samen optellen tot een grote sprong.

➤ Meervoudig organiseren is een groot proces, dat via kleine stappen wordt doorlopen. Een proces van begeleid zoeken, waarbij de werkpraktijk zich langzaam over de organisatie verspreidt, ingesleten raakt en daarmee *gewoon* wordt.

➤ Netwerkend werken heeft politieke consequenties. Representatieve democratie en rechtstaat zijn onverminderd aan de orde, maar daarbinnen ontwikkelen zich elementen van participatieve democratie en coöperatieve, onderlinge vormen voor de allocatie van middelen en de resolutie van conflict. Bestaande democratische

instituties komen onder druk te staan. Dat gaat om procedures, maar ook om commissiestructuren en de manier waarop debat plaatsvindt. Ons pleidooi is niet dat de netwerkende aanpak zich aan democratische controle onttrekt, maar dat we op zoek moeten naar politieke structuren die netwerkende werkvormen beter kunnen faciliteren.

- Dat we die nog niet gevonden hebben betekent niet dat we netwerkend werken maar niet meer moeten doen, maar dat we harder en indringender, en misschien ook fundamenteeler, moeten zoeken.

- In netwerken is eigen politieke ambitie onverminderd aan de orde. Het bestuur streeft doelen na en realiseert die met of via het netwerk. Dan is het zaak om doelen en ambities op een niveau te formuleren waar maatschappelijke netwerken voldoende ruimte hebben om hun eigen activiteiten te ontplooiën. Doelen moeten geen handboeken voor de uitvoering zijn, maar zichtbaar maken voor welke ambities maatschappelijke initiatieven in het bestuur een bondgenoot vinden. De ambitie moet maatschappelijke energie ontketen en kanaliseren, niet vastleggen en indammen.

- Het bestuur stelt grenzen en maakt keuzes, ook in netwerken. Netwerkend werken is geen voorwaarde of vereiste, maar een keuze. Bestuurders moeten zich afvragen hoe ze kwesties willen aanpakken, of ze willen meebewegen met maatschappelijke dynamiek, of daar bewust tegenin willen sturen. Dat gaat dus om politieke wil, om bestuurlijke keuzes en politiek debat, om vervolgens effectiever en krachtiger te kunnen opereren in maatschappelijke netwerken. Ook meebewegen, loslaten en niets doen vereisen een scherpe politieke ambitie en politieke wil. Netwerken gaan niet over volgzame politiek, terughoudende politieke ambitie, of minder bestuur: ze gaan over ambitieus en zelfbewust politiek bestuur, dat via een bewust gekozen sturingsvorm publieke waarde realiseert. In netwerken is de rol van politiek niet klein maar groot.

- Dat betekent niet dat de politiek bepaalt wat het netwerk wil of doet. Netwerken hebben hun eigen dynamiek, los van wat de overheid vraagt. Netwerkend werken gaat over weten wat je wil en weten wat je doet, maar ook om het bewustzijn van de betrekkelijkheid van de eigen positie ten aanzien van anderen die elk hun eigen doelen nastreven en eigen praktijken ontplooiën. Zelfbewuste zelfrelativering dus: soms midden in de samenleving, soms erboven, soms erbuiten of eruit.

1

Inleiding: repertoire vergroten

Enkele jaren geleden ontstonden de eerste initiatieven van ‘stadse boeren’. Mensen die in een gebied groene initiatieven startten, die tegelijkertijd konden bijdragen aan het bereiken van provinciale doelen voor groen. Dat viel samen met de opgave van de Provincie Zuid-Holland om een besparing door te voeren op het budget voor het beheer van groen. Individuele stadsboeren schaalden op tot een omvangrijk en georganiseerd netwerk van initiatieven. De provincie sluit inmiddels bij de gebiedsinitiatieven aan en schaaft met hen op naar 1500 hectare. Op weg naar een duurzame gebiedsontwikkeling én een sterk gereduceerde inzet van provinciale middelen.

Het verhaal van de stadsboeren is één van de vele verhalen die typerend zijn voor een veranderende tijd. In het publieke domein komen individuen, groepen en verbanden in beweging. Niet om verzet te plegen of om iets tegen te houden, maar om te maken, te produceren en te realiseren. Ze streven eigen doelen na, in de publieke ruimte, met waarde die hun eigen en persoonlijke belang overstijgt. Ze produceren publieke waarde.

De activiteit van onderop, van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties of van formele of informele netwerken is een beweging die het publieke domein vult. Dat is geen nieuwe beweging, omdat Nederland een lange traditie kent van maatschappelijke activiteiten, zelforganisatie, vrijwillige inzet en zelfredzaamheid. Scholen en universiteiten zijn het product van maatschappelijke zelforganisatie, ziekenhuizen zijn veelal opgericht door groepen in de samenleving, en miljoenen mensen plegen dagelijks of wekelijks vrijwillige inzet ergens in hun lokale gemeenschap. Lang voordat het begrip in de Troonrede werd gemunt door Rutte II was Nederland al een participatiesamenleving; niet als beleidsconstruct om mensen meer te laten doen, maar gewoon als empirische realiteit van mensen die op grote schaal, ergens in hun eigen omgeving vanuit vrijwillige inzet publieke waarde aan de gemeenschap toevoegen. Toch is ‘niet nieuw’ iets anders dan ‘algemeen bekend’. De stadsboeren zijn daar een voorbeeld van. Toen het initiatief er was en zich meldde bij de Provincie Zuid-Holland, ontstond de worsteling van de provincie als or-

ganisatie en bestuur om zich tot de stadsboeren te verhouden. Wat te doen met mensen die zich op het beleidsdomein van de provincie begeven? Die iets willen overnemen zonder dat de verantwoordelijkheid mee beweegt? Die publieke ruimte beheren zonder dat ze daartoe democratisch gelegitimeerd zijn? Waarbij keuzes over beheer ook altijd keuzes omvatten die we elders onder de noemer 'beleid' zouden scharen; en die politiek zijn. Wie heeft toegang tot de gebieden? Welke inzet plegen we waar? Wat komt eerst en wat kan wachten? Dat zijn kleine keuzes van stadse boeren, die tegelijkertijd direct te relateren zijn aan de grote kernvragen van politiek en openbaar bestuur: wie krijgt wat, wanneer, en waarom?

Veel gestelde vraag: is het wel nieuw?

Opkomende initiatieven zijn alles behalve nieuw. Nederland heeft een traditie van een actief maatschappelijk veld, in georganiseerde verbanden en individuele activiteiten. Het verenigingsleven is sterk ontwikkeld en veel instellingen die we nu publiek noemen waren ooit maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd is er wel iets nieuws aan de hand, of is er in ieder geval iets dat *anders dan voorheen* gaat: in een reeks domeinen die in Nederland door de overheid worden georganiseerd zijn nu op talrijke plaatsen maatschappelijke initiatieven zichtbaar. Mensen roeren zich in een domein waarin tot voorheen de overheid de activiteiten uitvoerde en verantwoordelijk was. Dit binnentreden in het publieke domein, *zonder uitnodiging* van de overheid, is een ontwikkeling die anders is en die bestaande structuren onder druk zet.

De stadsboeren en andere voorbeelden van maatschappelijk initiatief in het publieke domein dwongen de Provincie Zuid-Holland om een passend repertoire te ontwikkelen. Hoe om te gaan met dit soort initiatieven? Het woord *dwang* is hier van toepassing, omdat het vinden van repertoire moest gebeuren in het tempo van het initiatief. De stadsboeren hadden ideeën, waren deels al bezig, en dat zette de provincie onder druk. Druk in de tijd, want de boeren hadden haast. Maar ook taakspanning: er moest iets gebeuren, want er waren 'op de grond' inmiddels feiten die politiek en bestuurlijk van betekenis waren. Dat zette het denkproces op zijn kop. De provincie kon niet zelf eerst bedenken hoe het zou moeten, maar moest omgaan met een realiteit die buiten al bestond en zich uitbreidde.

Tegelijkertijd ging het om een ingewikkelde vraag. Niet ingewikkeld omdat de stadsboeren iets technisch heel moeilijks wilden, op zichzelf was de techniek en de operatie van hun voorstellen overzichtelijk. De ingewikkeldheid zat vooral in de administratieve en bestuurlijke organisatie die vereist was voor het toestaan en mogelijk maken van dit soort activiteiten in het publieke domein. Wie is verantwoordelijk? Hoe zit het met de geldstroom? Welke randvoorwaarden gelden er? Wie rapporteert aan wie? Hoe wordt zichtbaar hoe het werkt? Wie is aanspreekbaar? En wat zijn die stadsboeren eigenlijk voor groep? Met ook steeds op de achtergrond de politieke vraag ‘willen we dit wel?’.

Dat lijken vragen van een overheid die aan controlezucht en regeldrift leidt. ‘Waarom niet gewoon overlaten en loslaten, waarom moet het nou geregeld worden?’ Toch is het zo simpel niet. Omdat het gebeurt in het domein waarvoor het provinciebestuur verantwoordelijk is, kan het niet anders dan dat de provincie zich er toe verhoudt; dat er toe verhouden is bewust een inhoudelijk open geformuleerde term. Het kan van alles betekenen, variërend van verbieden, tegenhouden en vervolgen tot een ander ‘stoppend’ instrumentarium, maar het kan evengoed stimulerend en mogelijk makend handelen omvatten, zoals ondersteunen, begeleiden, helpen, stimuleren of van een afstandje volgen. Het kan ook betekenen dat de provincie het bewuste en expliciete besluit neemt om er niets mee te doen: om op de handen te zitten, niet te bewegen, en daar waar het initiatief buiten de geldende kaders valt, bewust de andere kant op te kijken. Feitelijk is er geen andere mogelijkheid voor de provincie dan zich ertoe verhouden. De vraag is of die keuze bewust, expliciet en weloverwogen plaatsvindt. Dat was de worsteling van de provincie met de stadsboeren – en de vele andere gelijksoortige initiatieven die zich in min of meer dezelfde periode voordeden.

Veel gestelde vraag: waarom niet gewoon met rust laten?

Initiatieven hebben vaak gemeenschappelijk dat ze uit zichzelf ontstaan en zichzelf bedruipen. Ze zijn “self-propelling”, ze bewegen zichzelf voort. De overheid heeft er niet direct mee te maken, waarom zou de overheid er dan iets aan of mee moeten doen? Veel mensen zuchten als ze horen dat de overheid aan de slag gaat met een burgerinitiatief of een sociale onderneming: ‘waarom niet gewoon loslaten? Waarom is dit weer een verhaal over de overheid? Laat het gewoon los!’. Toch is de vraag naar de rol van de overheid geen vraag over activiteit maar over

verantwoordelijkheid. En vanuit het perspectief van verantwoordelijkheid zijn heel veel activiteiten in het publieke domein *wel* een zaak van de overheid: ook als ze volledig door mensen zelf gedraaid worden. Het gaat niet om de vraag wie het doet, maar onder wiens verantwoordelijkheid het valt. En het publieke domein is een verantwoordelijkheid van de representatieve democratie, van de rechtstaat, en van het overheidsapparaat dat daaraan praktische invulling geeft. Initiatieven in het publieke domein zijn – groot of klein – interventies in verdeling, toegang en voorkeur. Ze vallen onder een kader van regels en bevoegdheden en treden daar vaak buiten. De overheid kan er nog steeds voor kiezen om *niets te doen* en het initiatief *met rust te laten*, maar dat is altijd een keuze. Niets doen is altijd een optie, maar het is een optie die afweging vereist. Wij vinden dat die afweging er vanuit goed bestuur gedacht altijd moet zijn, dat het een kenmerk van goed bestuur is om die afweging *wel* te maken en liefst zo expliciet mogelijk. Tegelijkertijd is de kunst om die afweging zo te maken dat daarbij letterlijk alle opties open staan – en niet alleen de opties die we gewend zijn, die vastliggen of die het kleinste risico opleveren.

Dit essay gaat over het proces richting een organisatie die de netwerkende aanpak beheerst, naast andere werkvormen voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Dat proces is nog steeds in beweging, maar er zijn inmiddels belangrijke stappen gezet. In dit essay doen we twee dingen. We beschrijven (1) wat netwerkend werken is en wat de belangrijkste *consequenties* van het werken in netwerken voor de organisatie en het bestuur zijn. Daarnaast (2) beschrijven we hoe het proces naar deze relatief ingrijpende verandering in de organisatie vormt heeft gekregen en hoe en waarom het ontwikkelen van *comfort* het kernbegrip in die ontwikkeling was.

We beginnen met een schets van het ‘grotere verhaal’ waarin het werken in netwerken past. Vervolgens reflecteren we op de consequenties voor de organisatie en het bestuur van een netwerkende aanpak. Hierna kijken we naar het proces op weg naar de netwerkende aanpak, waarin we tevens ingaan op de voorwaarden die volgens ons nodig zijn voor het effectief werken in netwerken.

2

Kleine stappen in een groter verhaal

“De Provincie Zuid-Holland werkt steeds vaker op een netwerkende wijze samen met andere partijen om maatschappelijke doelen te realiseren. Soms met gemeenten, soms met maatschappelijke organisaties of lokale initiatiefnemers. De ene keer aan tafels waarin gezamenlijk werkprogramma’s worden gemaakt, de andere keer door vanuit een doelbudget wisselende samenwerkingsrelaties aan te gaan, weer een andere keer door sociaal ondernemers te faciliteren die zich zelf bij de provincie melden. Bij netwerkend werken komt de provincie in een andere rol terecht dan in een hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en daarbij worden ook andere werkvormen toegepast. De provincie sluit aan, is partner, facilitator, medeonderhandelaar – met inachtneming van de bijzondere taken en bevoegdheden van de provincie als overheidsorganisatie.”¹

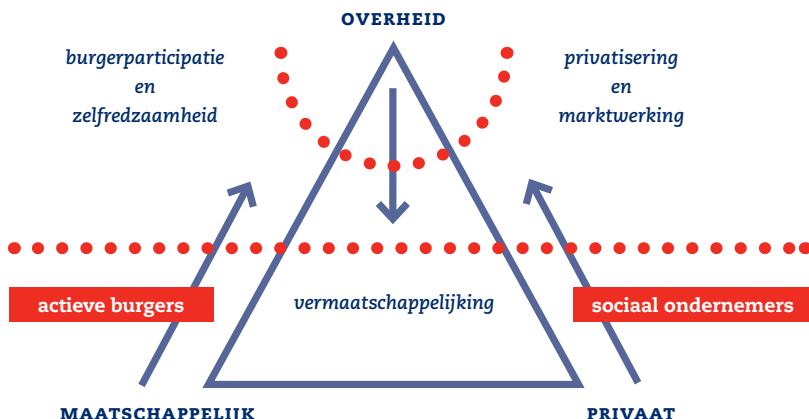
Publieke waarde in beweging

De kleine verhalen over stadsboeren, decentrale energieopwekking, zelforganisatie door bewoners, of ondernemers die een provinciale weg energiezuinig maken, maken deel uit van een bredere ontwikkeling. Die ontwikkeling is het beste te duiden als *vermaatschappelijking*. Het mechanisme achter die ontwikkeling is ‘groot’, in die zin dat het gaat om fundamentele begrippen over hoe publieke waarde tot stand komt. Tegelijkertijd is het een klein verhaal, dat vorm krijgt in heel concrete activiteiten.

Figuur 1 toont de drie basisvormen waarin publieke waarde tot stand kan komen. We vatten publieke waarde bewust ‘ruim’ op. Wat ons betreft gaat het om waarde ten dienste van het algemeen nut, boven het particuliere of individuele belang. Dat betekent niet dat een individu er geen profijt van heeft, maar wel dat het nut ook voor anderen geldt.

Publieke waarde kan langs drie wegen tot stand komen. De overheid kan het ‘maken’, bijvoorbeeld door een beleidsprogramma te maken en dat door een organisatie uit te laten voeren. De overheid is dan verantwoordelijk voor de publieke waarde en produceert die ook zelf.

¹ Uit: essay naar aanleiding van werksessies Provincie Zuid-Holland, “Het bijzondere gewoon maken: op zoek naar instrumenten voor het sturen in netwerken”, NSOB, 2012.



Figuur 1 *Dynamiek in de realisatie van publieke waarde (van der Steen et al., 2013).*

Een tweede mogelijkheid om tot publieke waarde te komen is de markt. Bedrijven kunnen een business model maken voor een publieke waarde of een functie die publiek nut heeft. Bedrijven kunnen zorgverzekeringen aanbieden, in sommige landen worden gevangenissen privaat georganiseerd en beveiligingsbedrijven kunnen openbare orde bewaken – zoals ze op veel plaatsen al doen.

De derde mogelijkheid is dat de gemeenschap publieke waarde maakt. Dat kunnen individuele burgers zijn die activiteiten ondernemen die publieke waarde genereren, maar het kunnen ook maatschappelijke organisaties zijn die tot productie komen. Woningcorporaties waren ooit co-operatieve verenigingen, en ook veel ziekenhuizen en verzorgingstehuizen zijn op die manier ontstaan. Talrijke charitatieve vermogensfondsen hebben eeuwenoude wortels in maatschappelijke organisatie van publieke waarde. Een fonds dat nu investeert in de begeleiding van weggelopen kinderen komt voort uit een in de zeventiende eeuw door een vermogende koopman gefinancierd weeshuis. De Broodfondsen waarin zzp-ers elkaars risico op kortdurende ziekte verzekeren zijn een ander voorbeeld. Kleine groepen die elkaar goed kennen dekken onderling risico af, omdat de collectieve overheidsvoorziening gesloten en het aanbod uit de markt te duur is.

Zo zijn er talrijke voorbeelden van publieke voorzieningen die mensen zelf – onderling, met en voor elkaar – organiseren. In principe is elke mogelijke publieke taak in elk van de drie hoeken in te vullen. De plantsoendienst kan het park onderhouden, een bedrijf kan het doen, en omwonenden of

gebruikers kunnen het samen doen. De gemeente kan de straatverlichting beheren, een bedrijf kan de taak overnemen, maar burgers kunnen ook onderling voorzieningen treffen. De overheid kan een collectieve ziektekostenverzekering aanbieden, private verzekeraars kunnen het doen, en mensen kunnen elkaar in een collectieve waarborgmaatschappij verzekeren. De overheid kan toezicht houden op een plein, een beveiligingsbedrijf kan het doen, en ouders van de kinderen die er spelen kunnen het doen. Zo is elke denkbare taak in elk van de drie hoeken in te vullen en zien we elk van de hier genoemde vormen in de praktijk terug.

Veel gestelde vraag: bepaalt de overheid waar een taak terecht komt?

Elke taak kan dan wellicht in elke hoek invulling krijgen, de vraag is wie dat bepaalt. Is dat een beslissing van de overheid, of van anderen? Mag de overheid bepalen wie wat moet doen? En kan dat eigenlijk wel? Burgers komen niet plots in beweging omdat de overheid wil dat zij zich voortaan meer om de publieke ruimte bekommeren. Per periode en per domein zien we dat een bepaalde vorm veel gekozen is. Dat kan ideologisch van aard zijn, praktisch, of een gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Zo was de periode van hoge (virtuele) waardeeringen van vastgoed, extreem lage rente, ruim beschikbaar kapitaal en een gebrek aan toezicht of eigenaarschap een samenloop die maakte dat woningcorporaties zich heel actief gingen roeren in het publieke domein. Niet als complot of afgestemde keuze van corporatiedirecteuren, of als plan van de overheid, maar als logische handelingsoptie in omstandigheden die een actieve rol mogelijk en gemakkelijk maakten. Voor een deel is de driehoek een manier om die ontwikkelingen te duiden en te plaatsen, om te herkennen waar het heen gaat. Het kenmerk van de ontwikkeling is dan dat die niet bewust gestuurd wordt, maar door omstandigheden gedreven wordt. Tegelijkertijd kan de driehoek ook de basis zijn van bewuste afweging: een richtsnoer of begrippenkader voor het bewust maken van de afweging. In dat geval is de vraag terecht wie die vraag beantwoordt. In veel gevallen is dat uiteindelijk wel een vraag voor de politiek: het is de enige partij die in positie is om taken te verdelen, het stelsel te beheren en veranderingen af te dwingen. Tegelijkertijd is het vermogen beperkt. Markt en gemeenschap trekken hun eigen plan. Naïef schuiven van taken door de driehoek werkt niet.

Taakverdeling is dynamisch én verankerd

Verschillende landen, domeinen en periodes kennen andere accenten in de invulling van taken in de driehoek. Landen hellen op hun eigen manier over naar een bepaalde hoek van de driehoek. De Verenigde Staten werken meer via de gemeenschap en de markt, de Noord-Europese verzorgingsstaten via de weg van de overheid, en Nederland in een combinatie van veel staat én veel samenleving. Maatschappelijke organisaties in Nederland nemen in vergelijking met bijvoorbeeld Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk veel taken op zich. Maatschappelijke organisatie en vrijwillige inzet zijn in Nederland omvangrijk, maar staan naast een eveneens omvangrijke collectieve sector.

Naast regionale verschillen zijn er grote verschillen tussen beleidsdomeinen. In sommige sectoren is een grote rol voor de overheid heel vanzelfsprekend en ‘gewoon’, terwijl elders de inmenging van de overheid een breuk met een gevestigde traditie is. Zo schuiven ook per tijdvak taken door de driehoek. Veel van de taken die we nu tamelijk vanzelfsprekend als overheidstaak zien waren ooit activiteiten die ook in Nederland ‘onderin’ de driehoek zaten. In verschillende golven zijn ze begin jaren dertig en in de jaren zestig en zeventig in hoog tempo gecollectiviseerd. De verdeling van taken over de driehoek is als een getijdewerking: taken bewegen een periode meer naar de overheid, bewegen later weer meer naar de markt of gemeenschap, en trekken dan weer terug. Taken zitten niet vast in een bepaalde hoek, maar bewegen met de tijd dynamisch over het speelveld. Daarbij is sprake van verankering in regionale of sectorale tradities, maar is er tegelijkertijd veel beweging tussen hoeken.

Verschillende richtingen in de beweging

Voor dit essay is niet alleen van belang ‘waar in de driehoek een taak zit’ – wie het doet of deed? –, maar ook wat de *richting* in de beweging is. Begrippen als participatiesamenleving en privatisering worden vaak gebruikt als verwijzing naar een publiek domein waarin de overheid minder doet en de markt en de gemeenschap meer gaan doen. Dat is feitelijk ook zo: privatisering betekent dat een taak van de overheid naar onderin de driehoek wordt verplaatst, in dit geval de markt. Net zoals een beroep op zelfredzaamheid het verplaatsen is van delen uit het collectieve pakket naar de individuele cliënt en zijn omgeving (bijvoorbeeld de huishoudelijke hulp). Er is beweging, maar die beweging is ingezet vanuit de overheid. Tegelijkertijd gaan verhalen als die van de stadsboeren, de energievoorzieningen en Heineken over partijen die op eigen initiatief van onderin de driehoek ‘naar boven’ bewegen en het publieke domein instappen. Zij betreden

uit eigen beweging en met eigen motieven het publieke domein en worden daar actief. Sociaal ondernemers beginnen hun onderneming niet omdat ze daartoe worden uitgenodigd, maar omdat ze een kans zien. Actieve burgers die hun plantsoen gaan onderhouden doen dat niet in antwoord op een brief van de gemeente, maar omdat ze het leuk, nodig of nuttig vinden. Een belangrijk deel van de beweging naar het midden van de driehoek komt vanuit die dynamiek van onderop. De drijvende kracht erachter is het eigen initiatief van mensen of organisaties en de kansen die zij in het publieke domein zien. Dat is een beweging die de overheid niet uitlokt of organiseert, maar waarmee de overheid zich geconfronteerd ziet.

Veel gestelde vraag: hoe groot is het eigenlijk?

Er is veel discussie over de omvang en de draagkracht van maatschappelijke netwerken. De discussie wordt veelal vanuit succesvolle voorbeelden gevoerd. Die zijn weliswaar inspirerend, maar het is de vraag of ze de lading dekken. Zijn ze representatief voor wat er achter ligt, of zijn het de uitzonderingen die een heel andere regel bevestigen: dat het met de initiatieven erg tegenvalt en dat er vrolijke en goede uitzonderingen zijn waar we ons aan vasthouden. En zelfs wie suggereert dat er toch wel een heleboel initiatieven zijn onderschat waarschijnlijk de totale omvang van overheidsdienstverlening. Zo ontvangen miljoenen mensen collectief georganiseerde zorg en zijn duizenden fte's dagelijks actief in de jeugdzorg om jongeren te begeleiden. De initiatieven zijn talrijk, maar de overheidsopgave gaat tegelijkertijd ook het voorstellingsvermogen te boven. Zo heeft iedereen een beetje gelijk. De 'believers', die wijzen op de geslaagde voorbeelden en de reeks initiatieven die daar achteraan komt. Ze hebben gelijk, die voorbeelden zijn er allemaal en ze smaken naar meer. Net zoals de 'opponenten' gelijk hebben als ze zeggen dat er meer niet dan wel gebeurt, dat de initiatieven uitzonderingen zijn en dat de overheid nog steeds 'gewoon' met enorme afstand de hoofdvoorzienier van veel publieke diensten is. De initiatieven zijn dan een druppel op een gloeiende plaat. Als je van heel dichtbij kijkt lijkt die druppel groot, maar wie uitzoomt ziet weinig verschil. Wat moeten we met een discussie waarin iedereen gelijk heeft? De eerste optie is die van de polemiek: het eigen gelijk herhalen. Dat kan oneindig doorgaan, want iedereen heeft een beetje gelijk. De tweede optie is meer pragmatisch: iedereen gelijk geven. De initiatieven zijn niet overal en nemen niet de hele publieke zaak over. Dat hoeft ook niet en niemand zegt dat ook. Maar ze zijn er wel, ze produceren waarde, ze

hebben de belofte van meer, en ze doen er in dat opzicht wel toe. Grote ontwikkelingen starten klein. Daarmee is niet elke kleine ontwikkeling de voorbode van iets groots, maar het is moeilijk voorstelbaar om het potentieel van deze ontwikkeling niet te zien. Wij pleiten daarom voor een minder absolute en een meer pragmatische beantwoording van deze vraag: voorlopig verkeren we nog in een systeem waarin maatschappelijk initiatief en overheid naast elkaar bestaan. Het is onzinnig om te spreken van ‘de eeuw van de burger’ of het einde van de overheidssturing. Ze doen er allebei toe, in wisselende verhouding en samenstelling. Dat maakt deze tijd zo spannend.

Publieke waarde in gevarieerde verbanden: vermaatschappelijking

In onze tijd vinden grote ontwikkelingen in de driehoek plaats. Er is veel beweging in de driehoek. Tegelijkertijd blijven veel taken ‘gewoon’ bij het oude. Het is weinig zinvol om in zijn algemeenheid te redeneren over wat van de overheid, de markt of de maatschappij is; er is voor de verhouding tussen markt, overheid en samenleving geen “Jalta”-overeenkomst waarin indertijd de na-oorlogse supermachten de invloedssferen in Europa verdeelden. De enige zinvolle conclusie is dat publieke waarde steeds meer in *gevarieerde verbanden* tot stand komt. Daarin is de overheid actief naast sociaal ondernemers, grote bedrijven die maatschappelijk willen ondernemen, met particulieren, met georganiseerde groepen burgers, en met informele netwerken van individuen. Publieke waarde komt steeds meer in een mengsel van verschillende partijen – overheid, markt, gemeenschap – tot stand. Wij noemen dat de *vermaatschappelijking* van publieke waarde. Waarmee we niet bedoelen dat de maatschappij alle publieke waarde overneemt, maar dat publieke waarde in combinaties van overheid, markt en gemeenschap tot stand komt.

Veel gestelde vraag:

misbruikt de overheid maatschappelijk initiatief niet?

Eigenlijk is dat een retorische vraag. De vragensteller vindt van wel. Het is ook een veel gehoorde vraag, kennelijk hebben veel mensen dat gevoel. De overheid heeft zelf geen zin of geen geld meer en zegt nu tegen anderen dat zij het maar moeten doen. Vaak ook nog eens zonder daar de middelen voor vrij te maken. Sommigen noemen dit de burger als ultiem beleidsinstrument. De burger gaat zelf het overheidsbeleid uitvoeren. Anderen wijzen op de ‘burgerlijke moraal’ die

op deze manier verspreid wordt. Doe-het-zelfen mag, zolang het maar past binnen de sociaal geaccepteerde normen. Het is niet vernieuwend, maar conservatief. De overheid laat los, maar alleen voor wat bevalt en uitkomt. Weer anderen spreken over de oprukkende terugtrekkende verzorgingsstaat. De overheid laat taken over als onderdeel van een terugtrek, maar daarmee treedt de overheid feitelijk binnen – achter de voordeur en onder het bed van de burger. Interessant is ook de steeds meer gehoorde kritiek dat de overheid de samenleving gebruikt – of misbruikt – om besparingen te realiseren. Mensen gaan zelf doen waar de overheid eerst voor was, maar blijven daarvoor evenveel belasting betalen. We betalen belasting voor publieke diensten van de overheid, maar nu die diensten minder worden, gaan we niet minder betalen. Dat riekt naar misbruik. Wij zien het zelf niet zo. Volgens ons is de praktijk grilliger. Goede bedoelingen pakken anders uit. Met de analyse dat mensen meer willen en ook al meer doen is niets mis. Het is eerder de vraag of de vertaling zo te maken is. Dat is eerder onhandigheid en onbeholpenheid, dan een complot tegen de burger. Het vermeende misbruik van de burger door de overheid wordt vooral een issue als we de extreme einden van het debat opzoeken. Daar tussen ligt een middengebied van praktijken en opvattingen die heel nabij liggen. Mensen die iets kunnen en willen en de overheid die ruimte laat. Ondernemen met een idee en de overheid met een gat. Netwerken die actief worden rond zelf gekozen thema's en ruimte forceren in domeinen waar eerst de overheid de actieve partij was. Het frame van slachtoffer en dader past niet goed op die grillige praktijk. Ons antwoord op deze vraag is dat het uitstellen van het oordeel de te verkiezen optie is: zien wat er gebeurt en het uitstellen van het principiële debat tot we meer zicht hebben op de gevolgen.

De vermaatschappelijking van publieke waarde is het *grote verhaal* waar de stadsboeren en andere initiatieven deel van uit maken. De ontwikkeling is niet naar één van de drie hoeken, maar het naast en door elkaar heen bestaan van alle drie de vormen. Variëteit is wat publieke waarde in onze tijd typeert. En wat daarmee ook het openbaar bestuur en het handelen van de overheid typeert.

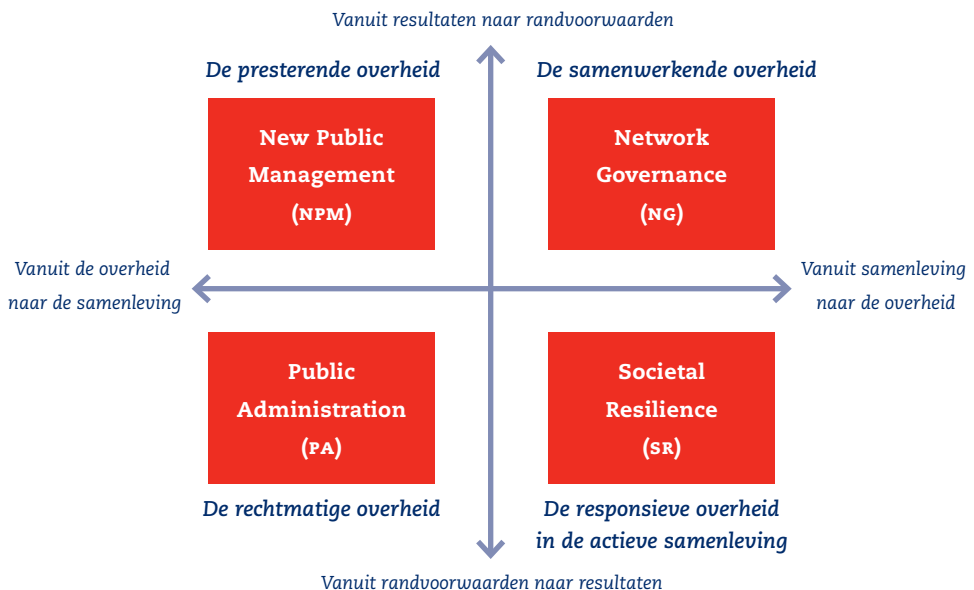
Elke overheidsorganisatie heeft daar op zijn eigen manier mee te maken. Het *grote verhaal* van vermaatschappelijking is bij uitstek een *lokaal verhaal*, in de zin van situationeel en contextueel, per organisatie anders. De ene organisatie opereert in een veld waar veel sociaal ondernemers actief

zijn en de betrokken burgers het ene na het andere initiatief lanceren, anderen werken in een domein of plaats waar nauwelijks beweging is. In de ene wijk gebeurt er van alles en schijnbaar vanzelf, in de andere wijk gebeurt niets. Ook dat is variëteit. Zo is *de verandering van onze tijd* niet de overgang van het ene naar het andere tijdperk, maar gaat het om een vermenging van verschillende vormen van publieke waarde voorziening. Overheidsorganisaties moeten in die veranderende tijd kunnen omgaan met die variëteit: herkennen wat er speelt, kiezen wat het beste past, en de gekozen aanpak goed uitvoeren. Dat is waarom overheidsbestuur over *georganiseerde meervoudigheid* gaat.

3 Meervoudig organiseren: het beheersen van verschillend repertoire

De meervoudigheid van overheidssturing is te vatten in vier benaderingen van sturing. In elk van de vier benaderingen gaat het om overheidssturing, in die zin dat de overheid doelen heeft en die probeert te realiseren in interactie met de omgeving. We kijken dus primair vanuit het perspectief van de overheid. Niet omdat wij vinden dat de overheid het primaire perspectief is voor de realisatie van publieke waarde, maar omdat wij geïnteresseerd zijn in hoe dat deel van de driehoek opereert. Onze analyse en aanbevelingen zijn gericht op de overheid.

Om de verschillende vormen van overheidssturing te onderscheiden maken we gebruik van een assenstelsel (zie [figuur 2](#)), waarin twee variabelen tegenover elkaar worden opgespannen.



Figuur 2 Vier vormen van overheidssturing (zie: Van der Steen et al, 2014).

De verticale as gaat over de nadruk van overheidssturing: wat is de verhouding tussen randvoorwaarden en resultaten? Onderin het schema staat de politieke keuze centraal: komen de randvoorwaarden op een rechtmatige en rechtvaardige manier tot stand? Vanuit die randvoorwaarden volgen de resultaten. Randvoorwaarden komen in het onderste deel van het kwadrant vóór de resultaten. Met als risico dat er prachtige doelen en randvoorwaarden worden vastgesteld, maar dat er uiteindelijk weinig zicht is op wat er precies gebeurt en de ‘delivery’ in de vorm van prestaties achterblijft. Bovenin het schema gaat het minder om het deugdelijk benoemen en volgen van de randvoorwaarden en ligt de nadruk op het realiseren van resultaten. Op tijd, binnen budget, volgens afspraak, op schema, in vastgelegde aantallen, op een te meten manier, conform de eigenschappen in het prestatiecontract. Die prestaties moeten in lijn zijn met de randvoorwaarden en de achterliggende bedoeling, maar het zijn uiteindelijk de resultaten die het ankerpunt zijn van hoe de overheid opereert. Randvoorwaarden zijn belangrijk, maar echt relevant zijn de resultaten. De resultaten schuiven voor de randvoorwaarden. Als de resultaten zijn behaald is het goed, los van of dat in de lijn is met de randvoorwaarden of de oorspronkelijke bedoeling. Met als gevaar dat het fenomeen van ‘hitting the target, missing the point’ optreedt. De afgesproken resultaten zijn binnen de tijd en binnen budget gehaald, maar het achterliggende doel is er weinig mee verbeterd. In het linker deel van het schema gaat het primair om de overheid die zelf van binnen naar buiten werkt. De samenleving staat dan als het ware aan het einde van het proces, als omgeving waarin het overheidshandelen plaatsvindt of waarop het betrekking heeft. De buitenwereld is de ontvanger van beleid, of het subject ervan, maar is geen actieve, producerende deelnemer daaraan. In het rechter deel van het schema is dat anders. Daar is de buitenwereld deelnemer aan het beleid. Dat kan in verschillende gradaties. Rechtsboven gaat het om de buitenwereld die een verbinding aangaat met beleid om de prestaties te realiseren, bijvoorbeeld in de vorm van PPS, contracten en convenanten. Het gaat dan om overheidsbeleid dat samen met anderen tot een uitkomst wordt gebracht. Rechtsonder ligt die verhouding anders en gaat het om partijen buiten die hun eigen plan trekken, hun eigen doelen formuleren en de overheid die zich daartoe moet verhouden. Ook het kwadrant rechtsonder gaat dus om overheidssturing, maar veel minder als de leidende beweging. Eerder het meebewegen met en het verhouden tot doelen die anderen stellen. Waarbij het bepalen van de eigen doelen door de overheid onverminderd aan de orde is, maar de overheid op zoek moet naar verbindingen met de doelen van anderen. Vanuit de twee assen onderscheiden we zodoende vier rollen van de overheid. We zullen ze hier elk kort nader uitwerken (zie: Van der Steen et al., 2013; Van der Steen et al., 2014).

Veel gestelde vraag: moet het nu allemaal volgens ‘rechts’?

Het antwoord hierop is ‘nee’. Althans, niet volgens ons. Tegelijkertijd snappen we de suggestie wel. Het lijkt alsof links oud en traditioneel is, het corvee in de organisatie. De dynamiek zit dan rechts, daar zit de spanning en het vernieuwende. Wij bedoelen het niet zo. De taak staat centraal en sommige taken passen ‘links’ terwijl andere taken ‘rechts’ beter tot een oplossing worden gebracht. Maar dan nog kan alles volgens elk van de kwadranten. De kwadranten staan voor ons naast elkaar. Ze bieden het keuzepallet. Tegelijkertijd stellen wij dat bij de keuze voor een kwadrant geldt dat de onderliggende waarden en uitgangspunten van de andere kwadranten niet weg zijn. Ook in het meebewegen met de samenleving doet rechtmatigheid er toe en is het belangrijk om te kunnen laten zien welke prestaties er zijn. Wat is er met het geld gebeurd? Wie heeft zijn zin gekregen en waarom? Was er ruimte voor inspraak of alternatieve opties van anderen? De kunst van het werken in netwerken is volgens ons om vanuit de keuze voor één kwadrant de andere kwadranten adequaat te bedienen. Volgens de principes van het gekozen kwadrant, maar met inachtneming van waar het in de andere kwadranten om draait. Voor veel dossiers geldt dat die prima ‘links’ kunnen, zonder dat er veel nieuws nodig is. Voor een reeks andere dossiers geldt volgens ons dat ze rechts beter passen. Echt cruciaal is het vermogen om het verschil te zien en van daaruit systematisch aan het werk te gaan. De organisatieverandering, zo je dat woord wil gebruiken, is niet van het één naar het ander, maar het in de vingers krijgen van de meervoudigheid van repertoire.

De rechtmatige overheid

Het eerste perspectief is dat van de rechtmatige overheid. Dit perspectief stelt de legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. De overheid moet op een prudente en zorgvuldige wijze tot randvoorwaarden komen. De verhouding met de samenleving en de markt is gericht op het bewaken van rechten en plichten. Het is een sterk legalistisch perspectief, dat de wettelijke basis van het overheidshandelen en de scheiding tussen politieke primaat en ambtelijke loyaliteit benadrukt. De politiek stelt de doelen, die de ambtelijke dienst uitvoert conform de opgelegde randvoorwaarden. De ambtelijke dienst bereidt het proces voor waarin de politiek tot doelformulering komt. De overheid doet het goed als er heldere procedures zijn om goed voorbereide politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Doelen en regels moeten worden nageleefd. Rechtmatige en zorgvuldig geformuleerde rand-

voorwaarden zijn het uitgangspunt van alle sturingsperspectieven die we tegen komen, maar in dit geval is het hét uitgangspunt. Handelen is goed als het op juridische manier deugdelijk is. Randvoorwaarden kloppen als ze zorgvuldig tot stand zijn gekomen. Ambtenaren doen het goed als ze zich in dat proces zorgvuldig, onpartijdig en integer opstellen. Bij dit kwadrant hoort ook de vereiste dat doelen in het politieke proces controleerbaar zijn, en dat ook achteraf alles deugdelijk te verantwoorden is in juridische procedures.

De presterende overheid

In het perspectief van de presterende overheid overstijgen de resultaten de randvoorwaarden. Hier gaat het niet zozeer om het op deugdelijke en geborgde wijze formuleren van randvoorwaarden, maar om het presteren en het meetbaar bereiken van resultaten. Dat gaat om het realiseren van de afgesproken opbrengsten, maar vooral ook om het binnen de tijd, binnen budget, op de overeengekomen manier en conform het contract produceren. Goed is niet perse ‘geslaagd’, maar ‘volgens afspraak’. Het halen van afspraken wordt de maat voor het bereiken van doelen. Dat is typerend voor dit kwadrant. Doelen zijn dan alleen ‘gehaald’ als we de effecten kunnen meten of tellen die we vooraf hebben afgesproken, en op de vooraf afgesproken manier. Het accent ligt dan niet op methoden, technieken en processen. De afgesproken resultaten realiseren is het uitgangspunt van organiseren, op een manier die meetbaar, SMART en afrekenbaar is. Bij dit perspectief hoort het instrumentarium van prestatiesturing en het idee dat mensen zich inzetten als ze op resultaat worden afgerekend. De manager moet in staat zijn om processen efficiënt in te richten, op output kunnen sturen en randvoorwaarden kunnen bewaken: binnen budget en tijdpad blijven, de prestatie kunnen monitoren en daarover op elk moment helderheid kunnen geven aan anderen.

De netwerkende overheid

In het perspectief van de netwerkende overheid gaat het nog steeds om het bereiken van resultaat, maar vanuit de opvatting en concrete ervaring dat die resultaten niet door één organisatie alleen gerealiseerd kunnen worden. Om de eigen doelen te realiseren zijn ook inzet of middelen van anderen nodig. De overheid trekt daarom naar buiten, op zoek naar maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld die met de overheid samen zouden kunnen optrekken voor dit doel. Dat betekent ook dat die partijen tot op zekere hoogte hun eigen gewenste resultaat in het proces kunnen inbrengen, en het betekent dat de overheid moet kunnen onderhandelen met

andere partijen. Dat gaat om het leggen van verbindingen, maar ook om het vastleggen van de gemaakte afspraken en het bewaken van de voortgang in processen met verschillende partijen. De samenwerking wordt vastgelegd in afspraken die de resultaten regelen. Die zijn vervolgens leidend in de samenwerking. De achterliggende randvoorwaarden en bedoelingen zijn er wel, maar wat telt is het convenant, akkoord, contract of de PPS waarin alles concreet is gemaakt en begrenzing heeft plaatsgevonden. Het is goed als het contract of de afspraak is gevolgd: binnen de tijd, binnen budget, geleverd wat was overeengekomen. Meestal gaat het om de overheid die partners zoekt, maar het kan ook gaan om partners die zich uit eigen beweging bij de overheid melden om deel te nemen in hun initiatief. De overheid wordt dan contractpartner of deelnemer in een samenwerking van anderen. Een goede ambtenaar is in dit kwadrant een netwerker die de weg in zijn eigen organisatie kent, én weet hoe het bij de netwerkpartners werkt. Hij moet in staat zijn om zijn organisatie extern 'te verkopen', zonder daarmee de eigen doelen uit het oog te verliezen. Veel van de samenwerking in het netwerk krijgt een formele vorm, bijvoorbeeld door het sluiten van contracten, PPS-en of convenanten. Ook dat behoort dus tot het repertoire van de netwerkende ambtenaar of manager: het vermogen om gedeelde doelen te formaliseren in meetbare en inkaderende afspraken en vervolgens de voortgang en naleving van die afspraken te bewaken. Daarbij hoort ook het vermogen tot onderhandelen en compromissen sluiten.

De responsieve overheid

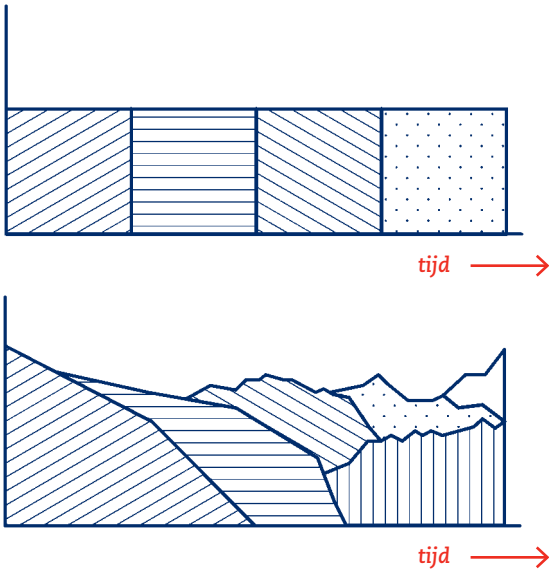
Het perspectief van de responsieve overheid gaat uit van de veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving, waarin partijen in de samenleving hun eigen randvoorwaarden en bedoelingen hebben en die in het publieke domein najagen. De overheid gaat niet naar buiten om zijn eigen plannen en doelen te verkopen, maar wordt geconfronteerd met een beweging die er buiten al is. Dat heeft niet de vorm van een te ondertekenen contract of een formele overeenkomst die voor de overheid klaarligt. Het gaat eerder om partijen die initiatieven willen ontplooien, die een beweging oprichten, informele allianties aangaan en vanuit ideeën met elkaar optrekken. Het zijn geen geïnstitutionaliseerde partijen en er zijn geen koepels die namens een brede achterban spreken. Voor de overheid gaat het dan om het herkennen van de ontwikkeling en het aangaan van een betekenisvolle verbinding met partijen die anders dan de overheid zijn. Niet vanuit een blanco agenda, het gaat er om die ontwikkelingen buiten te koppelen aan de doelen die de organisatie zelf heeft: is het mogelijk om een initiatief van buiten te verbinden aan een ambitie die we zelf hebben?

Of kunnen we een ambitie formuleren die het initiatief van buiten aantrekt, vergroot en stimuleert? Dat betekent dat de relatie tussen overheid en samenleving tweezijdig wordt. Niet alleen door op het niveau van concrete resultaten tot een te ondertekenen overeenstemming te komen, maar ook door op het niveau van achterliggende randvoorwaarden en bedoelingen elkaar te herkennen, te vinden en samen op te trekken. Ook als het eigenlijk net niet past of niet goed op voorhand te voorspellen is hoe en wat het wordt. Samen optrekken, op verkenning gaan, gaandeweg zien hoe we de gedeelde doelen dichterbij kunnen brengen.

Sedimentatie in sturing

We presenteren de vier perspectieven hier alsof het opeenvolgende stappen zijn, die de organisatie één voor één doorloopt. Die van-naar logica zou op zich ook wel eenvoudig zijn. Het is elke keer een hele verbouwing, maar vervolgens is het werk een tijdje klaar. De vier kwadranten zijn in onze optiek echter iets anders. Het zijn perspectieven die tegelijkertijd aan de orde zijn. *Rechtmatigheid* vormt de basis van elk overheidshandelen. Randvoorwaarden zijn altijd aan de orde en vormen de kern van wat publieke organisaties en ambtenaren doen. *Prestatiesturing* is ook altijd relevant, de resultaten zijn belangrijk. Een overheid die alleen belooft maar niet presteert verliest gezag en uiteindelijk ook bestaansrecht. Datzelfde geldt voor verantwoording. De overheid moet kunnen uitleggen wat er met geld is gedaan en tot welke prestaties dat heeft geleid. Dat gaat ook om leren en verbeteren. Evidence based policy is misschien een wat overdreven toepassing van het medisch-wetenschappelijke model van ‘clinical trials’ op sociale systemen, maar het idee dat je nauwgezet kijkt naar hoe interventies tot effecten leiden is niet gek. Meetbare resultaten hoeven niet per se de basis van sturing te zijn, maar het zijn belangrijke elementen voor een goed opgebouwde publieke voorziening. In de rechter kant van het schema zijn het sturen in netwerken met institutionele partners en het werken met initiatieven van onderop allebei aan de orde. Het gebeurt allebei en tegelijk. Een goede overheid moet met elk van de vier vormen om kunnen gaan. Het beeld dat wij gebruiken is dat van **sedimentatie** (zie figuur 3).

De kwadranten liggen als laagjes over elkaar heen en zijn gelijktijdig aan de orde. Rechtmatigheid en prestatie vormen de basis waarover andere 'laagjes' komen te liggen. Overheidsorganisaties zijn mengvormen waarin elementen uit de verschillende kwadranten tegelijk aan de orde zijn.



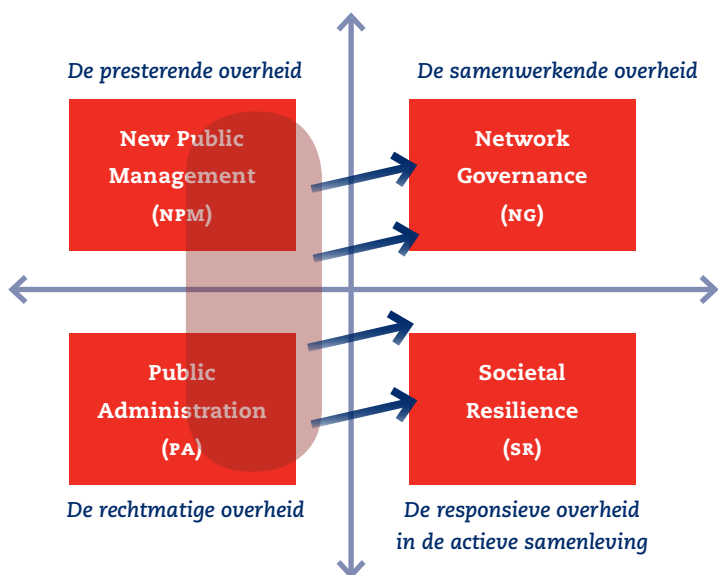
Figuur 3 De vier perspectieven als sedimentatie (Zie: Van der Steen et al, 2013).

4

Systeem brengen in netwerkend werken

Gewoon blijkt bijzonder

Als alle kwadranten in organisaties aanwezig zijn, dan zou het eenvoudig moeten zijn om meer volgens het rechter deel van het kwadrant – *netwerkend* – te werken. Dat kan er gewoon naast of bij. Toch is het zo eenvoudig niet. Wat vanuit het netwerk gedacht *gewoon* is blijkt vanuit de bestaande organisatie dikwijls problematisch: gewoon blijkt bijzonder. Netwerkend werken is vaak moeilijk en verloopt moeizaam: niet omdat het principieel onmogelijk of inhoudelijk ingewikkeld is, maar omdat de geldende procedures en werkwijze het niet mogelijk maken. Zo is de realiteit in veel organisaties dat werken in netwerken gebeurt binnen een systeem dat gebouwd is volgens de normen, waarden en deugden van het linker deel. Vanuit de context van 'links' proberen mensen te werken volgens de aanpak van 'rechts'. **Figuur 4** schematiseert dat probleem. Het werken in netwerken gebeurt vanuit een systeem dat ingericht is volgens andere principes en uitgangspunten.



Figuur 4 Werken in netwerken, vanuit systemen die anders ingericht zijn.

Binnendoor of buitenlangs

We zijn in de afgelopen jaren in onderzoeken tal van voorbeelden van deze dynamiek tegen gekomen. Het is blijkbaar een eigenschap van overheidsbureaucratie, geen tekort van individuele organisaties of mensen. De bureaucratie is ingericht volgens de normen van het linker deel in het schema en dat bemoeilijkt het werken in netwerken. Of, vanuit het beeld van sedimentatie bezien, de onderste lagen zijn dwingend voor de lagen daarboven. Het werken *buiten* gebeurt volgens de systemen, protocollen, kaders en gebruiken die op de logica van *binnen* zijn gebaseerd.

Dat klinkt alsof de organisatie de rem zet op netwerkend werken. Dat beeld klopt niet. In de praktijk zijn talrijke voorbeelden zichtbaar van ambtenaren die anders werken en die de logica van het netwerk voorop stellen. Ze buigen het systeem, zoeken de ruimte, en maken mogelijk wat op papier niet kan. En overheidsorganisaties zijn bijzonder bedreven in het werken met uitzonderingen en experimenten. Er worden expliciete niches gecreëerd waarin de organisatie anders kan werken en de protocollen opzij gelegd mogen worden – en vaak ook tamelijk radicaal. Via dergelijke bewuste (experimenten, uitzonderingen) of onbewuste (individuele ambtenaren die om het systeem heen werken) zijpaden lukt het veel overheidsorganisaties om mee te bewegen met het netwerk.

Wat binnendoor moeizaam lukt kan prima buitenlangs geregeld worden. Met creativiteit en lef van ambtenaren en leidinggevenden lukt het om het op momenten anders te doen. Zo gebeurt er veel in netwerken en is er de afgelopen jaren veel voortgang geboekt.

Veel gestelde vraag: zit de logica van binnen in de weg?

Nee. Dat zou vreemd zijn, omdat rechtmatigheid en inzicht in prestaties cruciale elementen van goed bestuur zijn. Overheidshandelen moet een juridische basis hebben, er moet een rechtsgrond zijn en het moet passen binnen de begrenzing van de beginselen van goed bestuur. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn cruciaal. Voor inzicht in prestaties geldt hetzelfde, omdat alleen via inzicht in prestaties zichtbaar wordt welke opbrengsten overheidsinzet heeft.

Dat is belangrijk omdat het gaat om publieke middelen, waarvan het publiek het recht heeft om te weten wat er mee gebeurt. Verantwoording is geen last, maar de basis van goed overheidshandelen. Als netwerkend werken betekent dat rechtmatigheid en verantwoording op basis van inzicht in prestaties niet meer kunnen, dan is er iets ernstig

mis met netwerkend werken. Dat is gelukkig niet het geval. Er zijn verschillende manieren van het inzichtelijk maken van prestaties, net zoals er uiteenlopende manieren zijn om de rechtstatelijke basis in te vullen. Prestaties kun je tellen, maar er zijn ook andere mogelijkheden: uitleggen, laten zien, het aan anderen vragen, gebruikers ervaringen laten delen, het proces schetsen, et cetera. Net zoals rechtsgelijkheid op verschillende manieren kan: verschil maken kan op basis van een geobjectiveerde vergelijking, maar ook door een nabije en rijke analyse van wat er aan de hand is en het op maat toepassen van een afgesproken norm. Als die redenering inzichtelijk en navolgbaar is – en begrijpelijk – dan voldoet dat aan wat we met rechtsgelijkheid bedoelen. Over de invulling valt te praten. Wat wij hier aan de orde stellen is niet het principe van rechtsgelijkheid of inzicht in prestaties, maar de eenzijdige interpretatie ervan in systemen *binnen* in de organisatie. Die eenzijdigheid was er al, maar wordt meer knellend naarmate de confrontatie met de buitenwereld intenser wordt – en die buitenwereld meer mogelijkheden heeft om zich er aan te onttrekken. In het derde en vooral het vierde kwadrant is dat aan de orde: de buitenwereld doet niet alleen mee, maar kan ook weglomen als het niet bevalt. Dat legt de afstand tussen de systemen van binnen en buiten bloot.

Het zijpad voorbij: volume, borging, objectivering, disciplineren

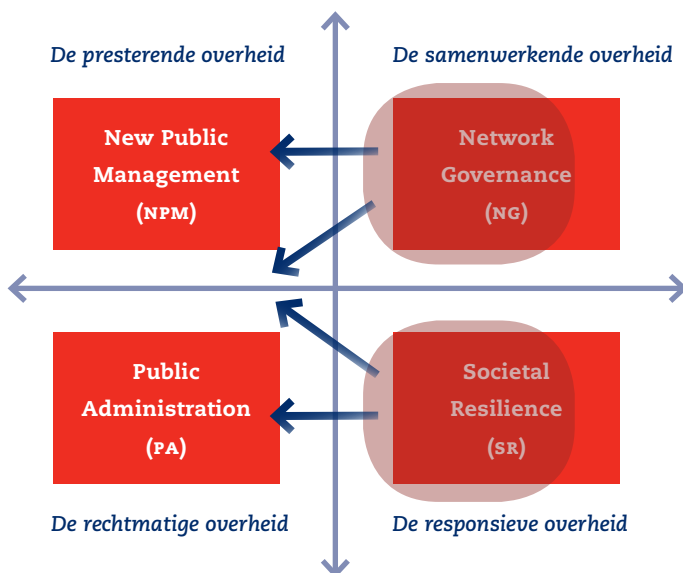
Om een aantal redenen is het de vraag of het pad waarlangs de voortgang is geboekt houdbaar is voor het vervolg. Het werken met uitzonderingen en niches werkt nu goed, maar is het ook de manier om de komende tijd verder te gaan? Daarbij doemt een aantal kwesties op.

De eerste kwestie is die van *volume*. Experimenten en uitzonderingen werken goed zolang de aantallen waar het over gaat klein zijn. Het systeem verdraagt een beperkt aantal uitzonderingen. Daaraan gerelateerd is de kwestie van inzet. Protocollen en systemen hebben als voordeel dat ze werk routiniseren en loskoppelen van de personen die er aan werken. Dat maakt het makkelijker om grote aantallen tegelijk aan te pakken, met mensen die in verschillende stapjes in het proces aan dossiers werken. Routines zijn het middel waarmee organisaties opschalen en versnellen. Dat laatste is paradoxaal, omdat wij procedures vaak zien als vertragende factoren. In de praktijk van grote aantallen maken procedures en protocollen het echter mogelijk om los te komen van het uniek en op zichzelf beoordelen van elk vraagstuk, waardoor tempo ontstaat en de arbeidstijd omlaag gaat. Als we alles volgens unieke uitzonderingen moeten organise-

ren dan lukt het niet om op te schalen en het volume te vergroten. De tweede kwestie gaat over *borging*. Systemen en protocollen zijn niet alleen de instrumenten waarmee organisaties grote aantallen aankunnen en tempo maken, maar ook de methoden om processen traceerbaar te maken. Achteraf is reproduceerbaar hoe het proces liep, wie op welk moment een besluit nam, wat daarbij de overwegingen waren en of iedereen die er bij moest zijn ook daadwerkelijk betrokken was. In het kader van transparantie en rechtmatigheid is dat van groot belang. Het bestuur moet kunnen reproduceren wat het heeft gedaan en systemen borgen dat. De derde kwestie is die van *objectivering*. Systematiek zorgt ervoor dat analyses en beoordelingen zoveel mogelijk geobjectiveerd worden. De systematiek bestaat uit reeksen normen en kaders, die geconfronteerd worden met een geobjectiveerde invoer in het systeem – vaak in de vorm van getallen of absolute indicatoren. Zo kan het systeem het besluit niet alleen reproduceren, maar ook beargumenteren waarom er op deze manier is besloten. Die objectivering is van belang om willekeur te voorkomen: mensen moeten uitgelegd kunnen krijgen waarom het één wel en het ander niet gegend is. Systemen bieden daarvoor geobjectiveerde stappen. De vierde kwestie is die van *disciplineren*. Systemen zorgen ervoor dat iedereen die er mee werkt zich min of meer hetzelfde gedraagt. Ambtenaren hebben ieder hun persoonlijke stijl, maar zolang ze werken binnen hetzelfde systeem is de invloed van die stijlverschillen beperkt. Het systeem zorgt ervoor dat mensen die er mee werken zich ongeveer hetzelfde gedragen. Dat zorgt voor voorspelbaarheid van de overheid en maakt grootschalig gepland handelen mogelijk.

Netwerkend werken systematiseren

Het werken met uitzonderingen en experimenten loopt dus tegen grenzen aan. Borging, objectivering, schaal en disciplineren zijn belangrijke elementen van goed bestuur. Een oordeel moet reproduceerbaar zijn, inzichtelijk, transparant, navolgbaar, objectief, zorgvuldig, professioneel en het moet ook met enige snelheid tot stand komen. Systemen en protocollen helpen daarbij. Tegelijkertijd herkennen we dezelfde procedures en systemen ook als zaken die in de weg zitten van goed bestuur – als we goed bestuur bezien vanuit de normen en waarden van netwerken. De volgende stap in het werken in netwerken is daarom het ontwerp en gebruik van systemen die de kernwaarden van ‘links’ borgen, maar dat doen op een manier die past bij de waarden en principes van ‘rechts’ (zie [figuur 5](#)).



Figuur 5 Systematisch organiseren van netwerkend werken.

Systematiseren in de Provincie Zuid-Holland

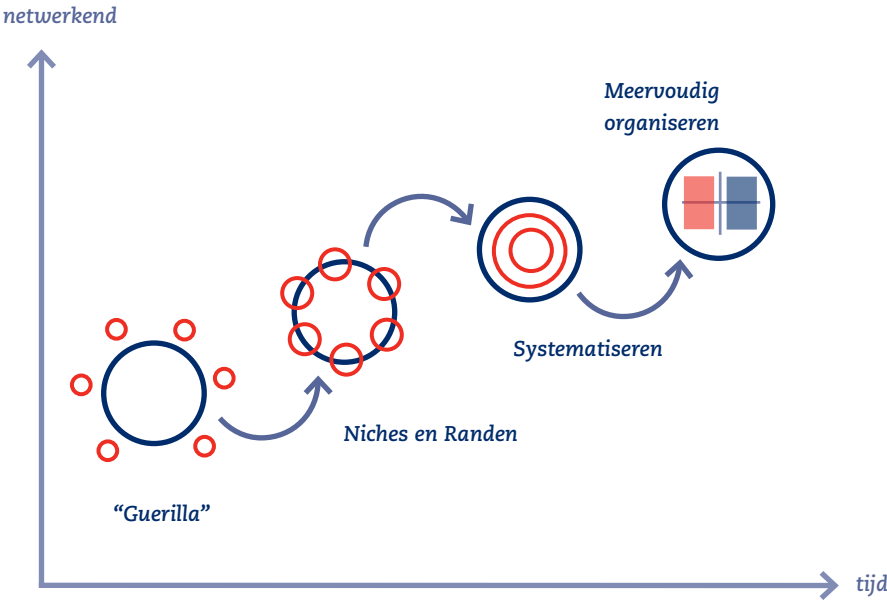
De Provincie Zuid-Holland heeft de afgelopen jaren een proces doorlopen om het netwerkend werken te systematiseren (zie [figuur 6](#)). Al jaren lang worden binnen de Provincie Zuid-Holland individuele dossiers door individuele medewerkers op een ‘netwerkende manier’ aangepakt. Vaak uit eigen initiatief, in overleg met een directe leidinggevende, als manier om zaken geregeld te krijgen. Meestal met goed gevolg, maar wel tegen de formele protocollen van de organisatie in. *Guerrilla* is daarom een passende term, als uitdrukking van het ondergrondse karakter van deze vorm. De organisatie doet het wel, maar niet expliciet en volgens plan. Mensen weten ervan, maar kondigen het niet aan.

Een aantal jaar geleden werd de stap gezet om het werken in netwerken te expliciteren. Niet in alle dossiers, maar wel in een aantal geselecteerde onderwerpen, in speciaal aangestelde teams. Die teams kregen ook begeleiding van externen met een rijke praktijk van werken in netwerken. Zo werden in de randen van de organisatie, voor geselecteerde dossiers, *niches* gecreëerd voor het werken in netwerken. Die niches waren ruimtes waarin anders werken mogelijk was, op een manier die open en transparant was. Dat was belangrijk, omdat om van experimenten te kunnen leren het mogelijk moet zijn om over de ervaringen te praten en te reflecteren.

De niches vormden daarvoor de ruimte, waarin waardevolle ervaringen zijn opgedaan. Toch is de kenmerkende eigenschap van niches dat ze los staan van het geheel, van wat gewoon en gebruikelijk is. Het creëren van niches koppelt de vernieuwing los uit de reguliere organisatie. Mensen stappen op momenten in en uit de niches, om daarna weer in de gewone organisatie verder te gaan. Zo werden de experimenten van netwerkend werken ‘communities’ op zichzelf, zonder directe aansluiting en doorwerking in de organisatie.

De laatste twee jaar is het werken in netwerken in de Provincie Zuid-Holland naar de kern van de organisatie verschoven, als reguliere manier van doen. Netwerkend werken werd meer systematisch en openlijk gedaan. Dat is op twee manieren gebeurd.

Ten eerste door het betrekken van andere mensen, dichterbij de top van de organisatie. Waar het experimenteren in niches vooral gebeurde door inhoudelijke mensen en hun directe leidinggevendenden raakten ook het hoger management en het bestuur betrokken. Datzelfde gold voor de



Figuur 6 In kleine stappen naar meer netwerkend werken in de Provincie Zuid-Holland.

stafdiensten, die deel gingen nemen aan het proces. Daarmee ontstond verbreding, met meer mensen betrokken, dichterbij het hart van de organisatie.

Ten tweede veranderde ook de inhoud van de cases. Eerst waren het cases aan de randen van het pakket, met een laag politiek profiel en een beperkt risico. Dat veranderde, onder andere toen Heineken zich meldde voor een omvangrijk project. Dat was een project met een hoog profiel, veel risico, grote omvang en voor de provincie op vele manieren een 'make or break'-project. Om dat netwerkend aan te pakken en bewust ruimte te maken voor een andere werkwijze was niet alleen een keuze met invloed op dat ene project, maar ook van betekenis voor het proces als geheel. Hetzelfde gebeurde in andere cruciale dossiers, waarmee niet alleen meer mensen betrokken waren bij het werken in netwerken, maar ook de onderwerpen zelf minder onschuldig waren. Zo raakte de werkwijze meer bekend bij meer mensen, en werden de kansen en beperkingen ook beter zichtbaar.

Groeiend comfort bij een ander gewoon

Het werken aan concrete dossiers, er met groepen medewerkers, leidinggevend en stafdiensten over praten en het leerproces expliciet doorlopen, heeft bijgedragen aan *groeiend comfort* rondom netwerkend werken. Dat is waar de Provincie Zuid-Holland nu staat. Op het grensvlak van systematiseren van een andere werkwijze en het meervoudig organiseren. Netwerkend werken wordt steeds meer gedaan en de organisatie ontwerpt de mechanismen en systemen om het goed te doen. Daarmee ontstaat volwaardig *meervoudig organiseren*, een organisatie die in staat is om meer systemen te draaien en die weet wanneer welk systeem aan de orde is. Het verschil tussen meervoudig organiseren en vaker netwerkend werken is dat het bij 'vaker doen' nog steeds gaat om een *andere werkwijze*. Bij meervoudig organiseren gaat om het hebben van meer *gewone werkwijzen*. Netwerkend werken is dan één van de onderdelen die de organisatie in huis heeft, die ingebed is in een bijpassende set van organisatorische systemen en processen, waarvoor helder is wat de verwachtingen en ijkpunten zijn, waarover op een passende manier verantwoording kan worden afgelegd, die achteraf uitlegbaar en reproduceerbaar is en waarin ook een zekere professionalisering plaatsvindt. Het werken in netwerken is dan geen bijzonderheid meer, maar een routine in de organisatie. Let wel, al die routiniserende termen en systeemtaal is iets anders dan het *mechanisch maken* en *geroutiniseerd raken* van het werken in netwerken.

Het gaat om het ontwikkelen van systematiek die de dynamiek van netwerkend werken in tact laat, maar die ook de noodzaak tot borging en verantwoording adequaat bedient. Het gaat om het ontwikkelen van systematiek voor netwerkend werken, zonder dat het mechanisch wordt. Het gaat om twee soorten systematiek: **organisatiesystematiek** en **politieke systematiek**.

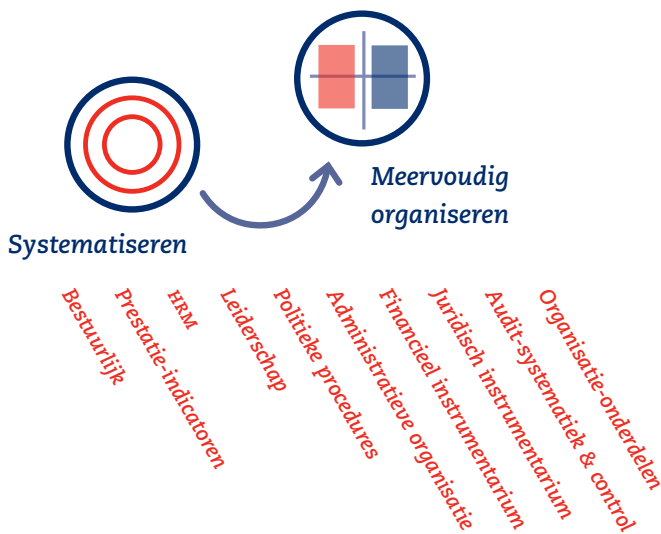
Organisatie-systematiek heeft betrekking op allerlei elementen die in het dagelijks leven in organisaties aan de orde zijn. Het gaat om HRM-methodiek, om prestatie-indicatoren, om administratieve procedures, om financieel instrumentarium, om juridisch instrumentarium, om audit-systematiek en om organisatievormen die netwerkend werken goed mogelijk maken. Wat zijn bijvoorbeeld indicatoren om te 'meten' dat netwerkend werken resultaat heeft? Wat zijn manieren om een subsidie te organiseren op een manier die aansluit bij de vereisten van het netwerken: bijvoorbeeld als het doel vooraf nog niet vast staat en pas tijdens het proces ontdekt wordt? Is het mogelijk om dat soort dynamieken in een regeling – financieel, juridisch – onder te brengen?

Op dezelfde wijze gaat het ook om *politieke systematiek*. Om de bestuursstijl van het College, maar ook om omgangsvormen met de Staten. Welke politieke procedures zijn daarvoor af te spreken? Voor de reguliere werkvormen zijn die instrumenten en procedures er, maar voor het werken in netwerken zijn ze er niet of passen ze niet goed. Nogmaals, de oproep hier is niet dat het voortaan allemaal op deze manier moet, maar wel dat wanneer de provincie besluit om het zo te doen het goed geborgd en vanuit systematiek gebeurt. Meervoudig organiseren gaat niet over de omslag van het ene systeem naar het andere, maar om het aanleren, inslijten en gewoon maken van meer dan één systeem.

We zullen de beide vormen van systematiek in de volgende delen bespreken.

5 Meervoudig organiseren: financiën, systemen, protocollen

Veel bestaande instrumenten, procedures en werkvormen zijn niet geënt op het werken in netwerken. Ze zijn er eenvoudigweg niet voor ontwikkeld. Het werken in netwerken vereist herijking van het instrumentarium, zoals **figuur 7** laat zien. Die herijking is het cruciale verschil tussen steeds vaker netwerkend werken en het *meervoudig organiseren*. Steeds meer netwerkend werken betekent dat de organisatie slimmer, handiger en vaardiger wordt in het buigen en rekken van het bestaande instrumentarium zodat het in de context van netwerkend werken kan worden toegepast. Dat gaat om creativiteit en flexibiliteit, om het vermogen om het te doen met wat er is en daar het beste van te maken.



Figuur 7 Systematisch werken aan meervoudigheid.

Systemen voor netwerkend werken

Meervoudig organiseren heeft een ander karakter. Dat beoogt het netwerkend werken *gewoon* te maken. Niet het slim of handig buigen en daarmee iets bijzonders doen, maar het gewoon uit de kast halen van een werkwijze die geaccepteerd en getest is in de organisatie. Gewoon werken dus, zonder dat het persoonlijke moed, grote creativiteit en flexibiliteit vereist. Dat zijn competenties die er allemaal toe doen, maar die voor de inhoud ingezet kunnen worden, niet voor de procedures en het instrumentarium. Medewerkers moeten hun energie kunnen richten op de inhoud, niet op het zoeken naar en vinden van werkvormen die iets mogelijk maken dat eigenlijk niet kan.

Instrumenten die goed zijn én gebruikt worden

Dat betekent dus dat er twee soorten vernieuwing plaats moet vinden om tot meervoudig organiseren te komen: er moet een technisch instrumentarium worden ontwikkeld en gestandaardiseerd dat past bij netwerkend werken, en dat moet op een manier gebeuren die ook maakt dat het gebruiken en toepassen daarvan gewoon wordt. Het eerste is *instrumentarium*, het tweede is *gedrag*. En omdat die twee zo nauw verbonden zijn is het interessant om die in samenhang te bezien.

Regels en protocollen, maar ook taal en beelden

Het voorgaande geldt voor het financieel instrumentarium, de administratieve organisatie, kengetallen, prestatie-indicatoren, verantwoordingsprotocollen en mandatering. Maar het gaat ook om het HRM-beleid, bijvoorbeeld om personeelsbeoordelingen, competentieprofielen, managementvaardigheden en rapportagevormen. Denk ook aan fysieke organisatie-aspecten, zoals de structuur van de organisatie – afdelingen, clusters, expertpools, decentraal of centraal, binnen zijn of vanuit buiten werken – en misschien ook wel de gebouwen. Een slag dieper gaat het ook om taal, beelden en patronen. Het gewoon maken van een werkpraktijk begint met er op een gewone manier over praten, dus met gedeelde en geaccepteerde woorden die niet het ‘andere’ maar juist het gewone benadrukken: niet de uitzonderingsregel, maar een “gewone netwerkgeregeling”. Het punt is dat meervoudig organiseren niet kan als het vanuit de systemen, protocollen, woorden en beelden van ‘links’ gebeurt. Het vereist gelijkwaardige en *allebei* volwaardige vormen: hiërarchie en netwerk, verticaal en horizontaal, rechtmatig en op maat, verantwoord en rijk. Dit essay laat zien hoe de Provincie Zuid-Holland op één element – financieel instrumentarium – heeft gekeken naar een volwaardig en gelijkwaar-

dig netwerkend repertoire. Dat dient als illustratie van hoe een dergelijk instrumentarium er uit kan zien, maar het toont ook de intieme relatie tussen instrumenten en gedragsrepertoire.

Andere subsidies, dezelfde subsidie anders

Bestaande subsidievormen passen in de praktijk niet goed bij een netwerkend aanpak, zo bleek in een reeks sessies met medewerkers die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor dossiers. Dat heeft deels te maken met eisen die aan de subsidie zijn verbonden (verantwoordingscriteria, doelen, tijdlijnen, selectie eisen), en deels met het ritme van verlening, toekenning en evaluatie. Regelmatig schuren de 'standaard' subsidievormen met de maatschappelijke dynamiek, omdat er in het netwerk sprake is van andere ritmiek, andere doelen en niet goed meetbare prestaties.

Bij het werken in netwerken komt de overheid in een andere verhouding tot maatschappelijke partijen te staan: de provincie maakt nog steeds zijn eigen afwegingen en gaat over zijn eigen handelen, maar de vorm, de snelheid, de voorwaarden en de kaders zijn niet meer alleen die van de provincie. Sterker nog, omdat in netwerken partijen uit eigen beweging actief zijn hebben ze op elk moment de mogelijkheid om zich uit de relatie terug te trekken. Om maatschappelijk initiatief aan te trekken en er een verbinding mee aan te gaan zal de provincie – als die verbinding inderdaad gewenst is – zich moeten aanpassen aan de logica van het netwerk. Het zoeken naar passende subsidievormen vereist daarom een omkering van het perspectief. Niet vanuit de gevestigde praktijk in de organisatie uitrollen of toepassen op de omgeving, maar de dynamiek van de omgeving, van partijen in het netwerk, toepassen op de eigen vormen. In de sessies met medewerkers van de provincie werden de volgende dimensies aangedragen.

Tempo, tijdpad en ritme van de regeling

Soms moeten andere partijen al beginnen, maar is de overheid nog niet zover; het tempo van de werkprocessen loopt niet synchroon. De interne besluitvorming is nog niet rond of er is nog een informatieronde aan de gang. Let wel, dat gaat niet per se om de vraag of het wel of niet kan: ook al bestaat daarover al wel helderheid, dan nog moeten de procedures doorlopen worden. Het risico is dat partijen in moeilijkheden kunnen komen of afhaken: zelfs al gaat de procedure snel, dan nog kan het voor een initiatief te traag zijn. Veelgehoord is dat als de besluitvorming binnen de overheid sneller zou plaatsvinden, er beter gereageerd kan worden op

opkomende initiatieven. Dat zorgt voor voortgang en versterkt de relatie met de partijen. Tijdig handelen, tempo, vergroot bij partijen het vertrouwen. Het levert goodwill op, zoals vertraging en het procedurele temporiseren van processen voor irritatie zorgt die lang in het proces blijft 'hangen'. Tegelijkertijd geldt dat het niet gehaast moet, of dat individuele ambtenaren het risico nemen dat iets dat nu nog niet mag toch maar vast gedaan wordt. Dat is althans niet het soort maatwerk of regelen wat we hier nastreven: we kijken naar mogelijkheden om instrumentarium te ontwikkelen dat het tempo van de samenleving op systematische en geborgde wijze weet te volgen – hoe snel of hoe langzaam dat ook is.

Ook het ritme van de subsidieverlening volgt niet altijd het ritme van het netwerk. Soms wil je het liefst de subsidie in 'real time' gunnen, zodat de kans niet voorbij gaat. Real time betekent meer dan alleen maar snel: het betekent dat de provincie instapt in een proces waarvan nog niet helemaal duidelijk is waar het heen gaat. De onzekerheid is niet zozeer of het wel af komt, ook wat er precies uitkomt is onduidelijk. Het ritme van de subsidie is dat er een afgebakend doel is en dat de subsidie beoordeeld wordt op de haalbaarheid van dat doel. Draagt de subsidie bij aan dit doel? Nu gaat het er om dat de provincie deelneemt aan een proces waarvan men het idee heeft dat het tot iets 'goeds' en waardevols gaat leiden, maar niet precies weet wat. Om daar te komen moet men nu beginnen, maar in de volgorde kan dat niet. Nu gunnen en meebewegen in het proces blijkt lastig te zijn. Zo zijn er allerlei voorbeelden van timing en momentum die niet overeenkomen en waarvoor de provincie een oplossing zoekt.

Nieuwe standaardoplossingen voor grootschalig maatwerk

Het is dus zaak om instrumentarium te ontwikkelen dat de dynamiek van het netwerk voorop stelt, maar tegelijkertijd onverminderd trouw is aan de principes van goed bestuur. Daarvoor is het van belang om voorbij het ombouwen van bestaande regelingen voor bijzondere gevallen te komen. Het gaat eerder om nieuwe standaardoplossingen die gebouwd zijn op veel voorkomende netwerkende casuïstiek. Instrumentarium moet letterlijk op de plank liggen, zodat mensen ze kunnen gebruiken zonder dat er een heel project voor hoeft worden opgestart. Netwerkende instrumenten liggen dan naast instrumenten die horen bij andere werkvormen. Dat is geen oproep tot het knagen aan rechtmatigheid. Het gaat er om hoe binnen die rechtsgronden en rechtmatigheid de subsidie wordt ontworpen. Bijvoorbeeld hoe gedetailleerd doelen worden geformuleerd, hoe strak het tijdspad wordt gedefinieerd, in welke mate er tijdens het proces nog ruimte

is voor sturing, en wat voor criteria worden opgenomen waarover de subsidieontvanger verantwoording moet afleggen.

Gewoon door gebruik

Vervolgens moet de organisatie er aan wennen om de nieuwe instrumenten te gebruiken. Nieuwe vormen worden meer gewoon door ze vaker te gebruiken. *Gewoon* in de zin van gewenning en van comfort bij de toepassing ervan. Mensen raken er bekend mee en kennen de voordelen en nadelen, de kansen en de risico's. Tegelijkertijd betekent gewoon hier ook dat het een geaccepteerde standaard wordt: wat vaak gebeurt is kennelijk goed en krijgt sneller navolging. Door het vaker te doen wordt het gebruik meer vanzelfsprekend.

Belangrijk hiervoor is de taal die beschikbaar is voor het netwerkend werken als *gewone praktijk*. Bedoeld of onbedoeld dwingen de woorden en concepten die we hebben nu tot netwerkend werken als afwijkende vorm. Daarom is het zoeken naar woorden die het werken in netwerken tot gelijkwaardige optie maken. Geen bijzonderheid, maar een geaccepteerde, beproefde en geborgde manier van werken. Niet hetzelfde als andere vormen, maar wel een vorm net zoals alle anderen. Die niet méér maar andere risico's oplevert dan de gebruikelijke vormen. Andere subsidies moeten een naam hebben – zoals de door de Provincie Zuid-Holland ontwikkelde 'real time'-subsidie.

6 Passende politiek: besturen in netwerken

Politiek zonder representatie

Sturen in netwerken heeft gevolgen voor politiek bestuur. Rechts in het schema streven partijen hun eigen doelen na in het publieke domein, waarmee zij bedoeld of onbedoeld politieke keuzes maken. Paul Frissen (2010) spreekt van de onderscheid tussen *de politiek* en *het politieke*. Actieve burgers of sociaal ondernemers bedrijven geen politiek in de zin van dat ze deelnemen aan het democratische proces in de Staten of Gemeenteraad, maar ze creëren wél gevolgen in het publieke domein. Dat zijn politieke gevolgen. Initiatiefnemers stellen zich niet verkiesbaar, nemen misschien wel bewust een andere route, maar ze nemen onverminderd deel aan het *politieke proces* in brede zin. Ingewikkeld aan dat politieke proces in brede zin is dat het geen regels kent zoals we die voor politieke proces in enge zin – representatieve democratie – kennen. Gemeenteraden, Staten, Parlement, bestuurders zijn constructen bedoeld om conflicten te *beslechten* en tot gedragen *verdeling* te komen. Daarbij gaat het niet alleen om het realiseren van doelen, maar ook om het beslechten van tegenstellingen. Het bereiken van *meerderheden*, maar ook het beschermen van *minderheden*.

Dat gebeurt binnen de context van een ‘dik’ systeem van checks en balances, in allerlei soorten en maten. Het klinkt zwaar in een essay over een bierbrouwer, stadsboeren en provinciale erfgoedlijnen, maar representatieve democratie en rechtstaat vormen de ultieme bescherming van de oorlog van allen tegen allen. Het beschermt ons – om opnieuw Paul Frissen te parafraseren – tegen de staat van burgeroorlog. Dat klinkt zwaar – “zo’n vaart zal het niet lopen” –, maar het Midden-Oosten is een voorbeeld van hoe besluitvorming, conflictbeslechting en de bescherming van minderheden functioneren zonder gedragen instituties voor representatie. En dat is geen aangenaam voorbeeld. Moestuintjes en stadsboeren zijn van een andere aard en orde, maar het onderliggende mechanisme is van dezelfde soort: mensen die zonder proces van representatieve democratie interweniëren in de publieke ruimte. Dat is de spanning tussen representatieve en participatieve democratie. In het bijzonder in het kwadrant rechtsonder gaat het om het vinden van een oplossing voor die spanning, maar ook

voor rechtsboven geldt dat er serieuze vragen zijn over de mate waarin participatie van partijen en georganiseerde belangen representatief is en of het de belangen van minderheden of niet-deelnemende anderen niet teveel schaadt.

Alledaagse keuzes betekenen fundamentele vragen

De spanning tussen representatie en participatie komt voortdurend terug in afwegingen die ambtenaren en bestuurders maken in hun handelen rechts in het kwadrant. In heel alledaagse keuzes in concrete kwesties doen zich grote fundamentele vragen voor. In hoeverre moet het bestuur meebewegen met een initiatief van onderop dat niet past binnen een democratisch besluit? Wat als een ondernemer iets wil dat niet past binnen de structuurvisie? Het is geen prioriteit, maar het ziet er kansrijk en nuttig uit. Hoe dan te beslissen? De structuurvisie is geen overbodige bureaucratie of regeldruk, maar een uitdrukking van een democratisch proces. Wat snel meebewegen soms in de weg staat is een gevolg van een fundamenteel goed in onze samenleving: representatieve democratie en rechtstaat.

De vraag is dan wat voor dergelijke kleine kwesties met fundamentele wortels de beslissing moet zijn en hoe die tot stand komt? 'Simpel', zeggen sommige mensen: gewoon doen, want het heeft nut. 'Simpel', zeggen anderen, niet doen natuurlijk, want we hebben die kaders niet voor niets. Kaders staan ergens voor, ze beschermen wat we eerder democratisch overeengekomen zijn. Met elkaar. Daar moet je niet ineens van afwijken. Een oplossing is dan misschien om te kijken naar wat eerlijk en redelijk is. Maar ook dat is lastig. Sommigen vinden het oneerlijk en star als de overheid niet meebeweegt, anderen vinden het niet eerlijk dat ondernemers indirect benadeeld worden omdat zij zich wél naar de regels voegen.

Balanceren van wat kan, mag en past

Zo is de spanning tussen wat kan en wat past voortdurend aan de orde. Op het niveau van de bureaucratie en de procedures, maar die zijn weer een uitvloeisel van de dieper liggende spanning tussen politieke representatie en participatie met politieke gevolgen. De politiek en het politieke komen tegenover elkaar te staan, waar het succes van ons systeem altijd was dat die spanning tot werkbare proporties was gereduceerd. De aan Churchill toegeschreven uitspraak dat 'democratie een slecht systeem is, maar het beste dat we hebben' slaat daarop: representatieve democratie en de rechtstaat vormen samen een systeem waarin de inherente tegenstellingen in het politieke in een redelijk en hanteerbaar proces beslecht

worden. De vraag is nu wat daar tegenover of naast wordt gezet, om invulling te geven aan sturen in netwerken. Wat is de rol van het bestuur in het rechter deel van het schema en welke spanningen treden dan op?

Ambitieuze ambitie, juist in een netwerksamenleving

Tot nu toe hebben we vooral gesproken over de confrontatie van wat anderen willen en doen enerzijds en de kaders en randen van wat de overheid kan anderzijds. Maar sturen in netwerken is niet alleen maar volgen van wat anderen willen. Juist bij het sturen in netwerken gaat het om het hebben van een eigen politieke ambitie. Om een overheid die dingen wil en van daaruit positie ten aanzien van de initiatieven van anderen inneemt en activiteiten ontplooit. Die positie ten aanzien van initiatieven van anderen kan ondersteunend, afwachtend of belemmerend zijn. Wij spreken geen voorkeur uit, waar het ons om gaat is dat die positie expliciet wordt gemaakt en bewust wordt ingenomen. En dat begint – enigszins paradoxaal – met *ambitieuze ambitie*. Om met de initiatieven van anderen in netwerken om te gaan moet de overheid zijn eigen politieke ambities scherp hebben.

Dat betekent dat het zoeken is naar het niveau waarop ambities geformuleerd worden. Dat is wat sturen in netwerken lastig maakt: ambities en doelen worden zó specifiek geformuleerd dat het bijna uitvoeringsprotocollen voor anderen zijn. Dan is er weinig ruimte voor dynamiek en botsen ambities en plannen van anderen direct met de gestelde overheidsdoelen. “20% meer duurzame energieopwekking in 2020” is op een ander niveau geformuleerd dan het noemen van aantallen windmolens en de KWH-zonne-energie per gebied, in een bepaald afgebakend tijdpad; zoveel in 2017, zoveel in 2018, etc. Het passende ambitieniveau – hoe hoog ligt de lat, welk tijdpad, welke indicatoren, welke maat – is niet goed vooraf en algemeen te benoemen: dat is juist een kernvraag voor bestuur in netwerken. Het formuleren van ambitie is nog om een andere reden van belang. De ambitie is niet alleen de lat om overheen te springen, het is ook de polsstok voor de sprong. Het stellen van een ambitieuze ambitie maakt dat partijen in het veld in beweging komen en zich met hun ideeën melden in het publieke domein. Het uitspreken van ambitie kan werken als een magneet voor maatschappelijk initiatief. Ambities moeten geen luchtkastelen zijn, maar ze mogen best uitdagend zijn. Dat is wat Maarten Hajer (2012) bedoelt in zijn werk over de *Energieke Samenleving*: doelen stel je niet om ze te halen, maar om ze voortdurend bij te stellen om de maatschappelijke dynamiek aan te jagen en op te jagen.

Bereiken en beschermen

Ambities en doelen moeten ook selectief zijn. Een afwegingsproces is alleen zinvol als het ook de mogelijkheid van een negatief antwoord heeft. Veel bestuurders maken zich zorgen dat ze in netwerken alleen nog maar met maatschappelijke initiatieven mee moeten buigen. Volgens ons is het precies andersom. Een bestuur dat ambities en doelen stelt en 'weet wat het wil' kan ook nee zeggen tegen initiatieven die daar te ver van afwijken. Of tegen initiatieven die ronduit contrair zijn met wat het bestuur wil bereiken, of wat het wil beschermen. Sturen in netwerken gaat niet om alles vernieuwen en veranderen, de rol van overheidsbestuur is ook om scherp te zijn over behouden en behoeden. Ook dat vereist scherpheid in het stellen van de ambitie en de doelen – of in het formuleren van de bedoeling. Waarbij steeds geldt dat het formuleren van wat behoed of beschermd wordt moet passen bij wat het bestuur wil dat er in de samenleving gebeurt. De kritiek op overheidsbestuur in de netwerksamenleving is meestal niet dat het bestuur initiatieven afwijst, maar dat de redenering daartoe ontbreekt. Volgens ons is het opbouwen van die redenering in een politiek-bestuurlijk programma de kern van goed overheidsbestuur. En met dat programma in de hand wordt het gemakkelijker om effectief te werken in het rechter deel. Er is dan een kader van waaruit bestuurders en hun ambtenaren de spanning tegemoet kunnen treden én waarop democratische controle en maatschappelijk debat mogelijk is.

De werkwijze is (ook) een politieke afweging

Het bestuur maakt eigen afwegingen over wat volgens de aanpak 'rechts' in het schema gebeurt en wat op de meer klassieke verticale manier gebeurt. Daarvoor zijn verschillende soorten argumenten te onderscheiden: normatief, inhoudelijk en technisch.

De keuze voor netwerkend werken heeft een *normatief* element. Normatief in de zin van dat waarden, overtuigingen en voorkeuren redenen zijn om onderwerpen dichtbij te houden of juist meer aan anderen over te laten. Dergelijke argumenten zijn ook politiek-ideologisch van aard, omdat andere politieke stromingen andere voorkeuren hebben hierover. Het is lastig om daarvoor traditionele partijpolitieke stromingen aan te geven die uitgesproken voor of tegenstander zullen zijn. Vanuit elke politieke stroming zijn argumenten voor en tegen. Het gaat ook niet om de vraag of de overheid groot of klein is, of er meer of minder 'markt' is, of de overheid veel of weinig doet, en of de samenleving al dan niet 'aan zet' is. Het gaat eerder over rolinvulling, over vormen van maatschappelijke sturing: als we over-

gaan tot sturing, hoe doen we dat dan goed? Dat is nog steeds een politieke en normatieve keuze, omdat er maatschappelijke consequenties aan verbonden zijn. Elke bestuurder zal daar eigen voorkeuren en afwegingen in hebben. Goed overheidsbestuur betekent dat die voorkeuren helder worden en tot expliciete afweging leiden over hoe een bepaald dossier wordt aangepakt. Het proces zou op elk van de kwadranten uit moeten kunnen komen. Het gaat om het gelijk trekken van het speelveld tussen de verschillende mogelijkheden, niet om het voortrekken van ‘de nieuwe aanpak’.

Daarnaast gelden er ook voor de bestuurder naast normatieve voorkeuren afwegingen rond de inhoud van een kwestie. Ideologische voorkeuren hebben betrekking op échte gevallen met eigen kenmerken. Dat kan gaan om het soort probleem dat aan de orde is (kenbaar of onkenbaar, fysiek of sociaal, individueel of op grote schaal, et cetera), maar ook om de context waarin het speelt. Dat laatste is van groot belang bij een keuze voor een netwerkende aanpak. Een netwerkaanpak vereist dat de basiscondities voor zelforganisatie en netwerkvorming aanwezig zijn. In veel grote stadswijken heerst een extreem snelle doorloopsnelheid van bewoners. In sommige complexen wonen mensen gemiddeld een paar maanden. Het zijn aankomstplaatsen van waar mensen op zoek gaan naar een meer langdurige verblijfplaats. Op dat soort op doorstroming gerichte plekken is het niet waarschijnlijk dat bewoners zich samen om de kwaliteit van de ruimte gaan bekommeren. De omstandigheden zijn er eenvoudig niet. Netwerken zijn geen algemene toestand, maar een specifieke eigenschap van een plaats of onderwerp. Die specificiteit en situationaliteit moet in de afweging over wel of niet netwerkend werken een belangrijke plek hebben. In sommige wijken zijn veel initiatiefnemers en in andere wijken zijn ze er amper, en dat zou onderdeel van de afweging over de in te zetten sturing moeten zijn. Algemene debatten over de rol van de overheid hebben weinig zin, er is een *specifieke afweging* nodig, op basis van excellente analyse van de context in kwestie. Niet meer of minder vertrouwen op netwerken, maar er meer op vertrouwen waar het kan en minder waar de kans op netwerkvorming klein is. Het woord kans is hier bewust gekozen. Netwerkanalyse is geen absolute wetenschap. We weten vooraf niet zeker hoe het afloopt en hoe lokale netwerken zich zullen ontwikkelen. We kunnen wel professioneel de kansen inschatten. Ons punt hier is dat die inschatting een belangrijke plaats in bestuurlijke keuzes over de aanpak van kwesties moet hebben. Op die keuzes moeten we reflecteren, om ervan te leren en beter te worden in het maken ervan.

Daarnaast zijn er bij een afweging over een aanpak altijd technische afwegingen. Sommige dingen kunnen wel of niet. Er zijn rechtsregels die een bepaalde aanpak toepasbaar of ontoepasbaar maken. Net zoals het voor de organisatie soms eenvoudiger weg makkelijker en efficiënter is om voor een bepaalde aanpak te kiezen. Dat zijn allemaal valide redenen voor een keuze. De overheid opereert binnen kaders: juridisch, financieel, praktisch. Niet alles moet een kwestie van efficiëntie zijn, maar efficiëntie is tegelijkertijd een argument bij elke keuze. Praktische argumenten doen er toe, zijn net zozeer valide als ideologische of inhoudelijke argumenten; ook hier geldt dat het gaat om matiging en een passende inzet ervan. Door andere praktische routines te ontwikkelen die passen bij het netwerk, deels ook door scherp te zijn op een eventuele overmaat aan pragmatiek in onderwerpen die inhoudelijk of normatief om andersoortige afwegingen vragen.

Tijdig kiezen

Zodoende is de kunst van goed bestuur in de netwerksamenleving om de afweging van een te verkiezen manier van werken adequaat te maken, liefst *aan de voorkant* van een proces. De afweging is open, maar hij moet bewust gemaakt worden. Daarbij zouden de drie argumenten alle drie aan de orde moeten komen, op een manier die navolgbaar en begrijpelijk is voor anderen. Zo wordt de besluitvorming en keuze voor een aanpak transparant en ook in het democratisch en maatschappelijk debat bespreekbaar. Sturen in netwerken gaat dus ‘gewoon’ om het innemen van politieke positie door bestuurders. Ons pleidooi is om dat meer expliciet te doen, ook eerder in het proces, en op basis van de drie soorten argumenten die we hier hebben genoemd – vanuit een gelijk speelveld voor elk van de aanpakken. Kwadranten zijn niet in algemene zin goed of beter, maar passen goed of beter op specifieke vraagstukken, of sluiten goed of beter aan bij een politieke afweging.

We spreken bewust van een afweging *vooraf*, vroeg in het proces dus. Dat is een omstreden aanbeveling. In algemene zin is het goed om vroegtijdig afwegingen te maken en voor te sorteren op een aanpak. Zeker in het licht van een organisatiepraktijk die vaak eerst en heel lang automatisch voortsteert op een traditionele hiërarchische aanpak en dan vaak pas laat of in de randen – als het mis is gegaan – overgaat op een meer horizontale netwerkende aanpak. Wij willen die afweging naar voren halen, zo vroeg mogelijk dus. Tegelijkertijd is dat lastig, omdat voor veel kwesties geldt dat pas tijdens het proces helder wordt waar het precies om gaat. Vooraf

is niet goed duidelijk wat het probleem is, dat is nu juist waar een goed proces naar op zoek gaat. Dat probleem is onoplosbaar: onze oproep is dus om zo vroeg mogelijk de afweging te maken, niet eerder dan dat – en ook tijdens het proces kritisch te kijken naar de gemaakte keuzes.

Politieke systematiek herijken

Netwerkend werken lukt alleen als de cirkel ook politiek rond is. Als de politiek betrokkenen vanuit hetzelfde perspectief kijken en werken. Dat betekent niet dat ze allemaal hetzelfde willen, maar wel dat ze vanuit gelijke taal opereren. Als het College van Gedeputeerde Staten meer expliciet en tijdig wil kiezen voor een aanpak, dan is het belangrijk dat Provinciale Staten mee genomen worden in het proces en vanuit een gedeelde taal over de afweging spreken. Het College en de Staten vormen samen een politiek ecosysteem dat op min of meer dezelfde wijze en met dezelfde begrippen zou moeten werken. Niet om allemaal hetzelfde te willen, maar juist om scherp te en helderheid te brengen in de discussie over wie wat wil: om de tegenstellingen echt goed en scherp te maken – daar is politiek voor – is het nodig om vanuit dezelfde taal te praten over netwerken en sturing.

Dat gaat niet alleen over taal in de zin van een paar andere woorden. Het is lastig om in de bestaande systemen en structuren van het politiek debat effectief netwerkend te werken. Bestaande commissiestructuren bijvoorbeeld passen niet goed op een netwerkende aanpak, processen kennen een andere ritmiek, doelen en prestatie-indicatoren krijgen andere betekenis. De Provinciale Rekenkamer was bijvoorbeeld recent kritisch over hoe de Provincie Zuid-Holland in een aantal dossiers had geopereerd: niet omdat de doelen niet bereikt waren, maar omdat volgens de systematiek van de rekenkamer niet was vast te stellen of de doelen waaraan netwerkend gewerkt was gehaald waren. Dat leidde niet tot een opening voor een gesprek, maar tot een negatieve beoordeling. Die was vervolgens – terecht – weer onderwerp van gesprek in de discussie met de Staten. Het is één van de vele voorbeelden van hoe een verandering van werkwijze zich moeizaam verhoudt tot bestaande politieke procedures, die daarmee niet procedureel maar inhoudelijke zijn. Netwerkend werken vereist dat de structuur en de systematiek waarbinnen het politieke debat plaatsvindt herijkt wordt.

Dat is deels een opdracht aan de organisatie, maar vooral een opdracht aan de politiek zelf. Staten en College gaan over hun eigen werkwijze en procedures. Ze agenderen zelf hun debat en stellen samen hun prioriteiten vast. Ze maken onderling afspraken over hoe ze met elkaar spreken

en hoe ze verantwoording over voortgang en prestaties afleggen. Voor de komende periode ligt daar dus een opdracht: lukt het om het politieke instrumentarium te herijken op het werken in netwerken. Kunnen we het politieke proces meervoudig organiseren, zodat netwerkend werken er gewoon wordt en goed geborgd plaatsvindt?

Netwerken politiseren de samenleving

Maatschappelijke initiatieven in het publieke domein zijn politieke interventies. Handelen in de publieke sfeer heeft per definitie politieke gevolgen. Dit essay gaat over de vraag hoe een overheidsorganisatie en het bestuur daar goed op kunnen inspelen, met de Provincie Zuid-Holland als voorbeeld van die problematiek en deels ook van de oplossing ervan. Tegelijkertijd laat die verkenning zien dat een heel groot deel van de politieke consequenties zich *buiten* het bereik van de provincie en de overheid voordoet. De politiek speelt vooral in de relatie van burgers en organisaties onderling. In dat opzicht betekent de vermaatschappelijking van publieke waarde de politisering van het publieke domein. Netwerken zijn geen blijie plekken waarin de publieke waarde vanzelf op zijn plaats valt. Het is een ander ordenend mechanisme, waarin verdeling tot stand komt op een manier die anders is dan het mechanisme van de representatieve democratie. Sturen in netwerken gaat dus ook om betekenisgeving aan die ontwikkeling 'buiten' en het vinden van een rol daarin voor de overheid. In dat opzicht is overheidssturing in de netwerksamenleving ook een maatschappelijke opgave. Het gaat ook om de vraag hoe mensen zich tot elkaar verhouden, hoe zij de overheid bejegenen, waar ze de overheid of elkaar op aanspreken, en of ze bijvoorbeeld de nieuw ontstane verschillen in toedeling en in uitkomsten toestaan. De overheid in de netwerksamenleving is een verhaal over de overheid in netwerken, maar het is net zozeer een verhaal van die netwerken zelf. Netwerken politiseren de samenleving. Dat gaat niet alleen de ambtelijke dienst of het politiek bestuur aan, het gaat om ons allemaal.

7 Conclusie: comfort vinden in meervoudig organiseren

Anders organiseren: gevarieerd repertoire

Netwerkend werken vereist anders organiseren. Geen organisatie die *helemaal anders moet*, maar een organisatie die *systemen naast elkaar beheerst*. Dat is geen transitie van het een naar het ander, maar een proces op weg naar variëteit in repertoire. Eén organisatie die meer dan één systeem aan- kan, daarin bewust opereert, onderweg niet in verwarring raakt en vanuit elk systeem voldoet aan de vereisten van goed bestuur: verantwoording, gelegitimeerde afwegingen, geborde keuzes, transparantie, effectiviteit, professionaliteit en aansluiting bij de maatschappelijke context. Dat is de organisatie-opgave die bij het opereren van overheidsorganisaties in netwerken hoort: het *meervoudig organiseren*. Dit essay beschrijft de principes van meervoudig organiseren, zoals we die de afgelopen jaren in de Provincie Zuid-Holland hebben zien ontstaan. Dat is een duiding van wat netwerkend werken betekent, maar ook een verhaal over een organisatie die langzaam maar zeker comfort vindt in meervoudig organiseren.

De uitzondering voorbij

Werken in netwerken is niet nieuw. Veel organisaties hebben er inmiddels ervaring mee opgedaan, er zijn talrijke showcases te noemen van geslaagd opereren van overheidsorganisaties in netwerken. Tegelijkertijd is de systematische manier waarop dat gebeurt wel anders. Veel organisaties benaderen netwerkend werken als iets dat er in uitzonderlijke gevallen bij komt, als een extra functie die bovenop het bestaande repertoire wordt geplaatst: een *add-on*. Handig om te kunnen, niet noodzakelijk om te functioneren. Netwerkend werken is dan een werkwijze die uit de kast komt als het echt niet anders kan, of als de opgave heel erg uniek is. Zo zijn via experimenterend en improviserend werken in netwerken heel veel kwesties adequaat opgelost. Veel van de bestaande succesvolle voorbeelden komen uit die aanpak voort: het voor bijzondere gevallen anders doen – en daar succes mee boeken.

Opschalen vereist systematiek

Het is goed als dingen goed gaan. Waarom ze dan veranderen? De reden daarvoor ligt wat ons betreft in het toenemend volume en een dwingende

maatschappelijke context. Doordat de samenleving verandert komt er meer ontwikkeling van onderop. Daar komt bij dat de rol van de overheid zelf aan het begin staat van een langdurige ontwikkeling van afbouw van de mogelijkheden voor *directe interventie* in de vorm van sturen via geld, eigen productie of opgelegde regels. Dat is niet het einde van sturing, maar een beperking van de mogelijkheid om dat helemaal zelf te doen. Die combinatie – druk van buiten en van binnen – betekent dat meer doelen via netwerken gerealiseerd worden. Niet alles, wel meer. Dat is waar het werken in netwerken als extra aanpak, als uitzondering op de regel, op de langere termijn tekort schiet. Het betekent dat netwerkend werken altijd *anders werken* blijft. Het is de uitzondering op de regel. Meestal doen we het ‘gewoon’ en bij uitzondering doen we het ‘netwerkend’. Daarmee is de netwerkende aanpak een ongewone, bijzondere aanpak. Anders dan anders, meer risicovol dan wat we normaal doen. Dat gaat niet om *meer of minder*, maar om *bijzonder versus gewoon*, om netwerkend werken als *default* of als *deviate* optie. Netwerkend werken vindt plaats vanuit een organisatie die op andere principes is gebouwd. Het werken in experimenten, in de randen van wat gewoon is, leidt niet tot aanpassing van die normaaltoestand in de organisatie. Daardoor blijft de netwerkende aanpak een afwijking, een experiment, ongewoon. Om het in de komende jaren benodigde volume goed en deugdelijk aan te kunnen is het nodig om netwerkend werken gewoon te maken.

Meervoudig organiseren

In het gewoon maken van netwerkend werken heeft de Provincie Zuid-Holland de afgelopen jaren grote stappen gezet. De provincie heeft de afgelopen jaren netwerkend werken tot een volwaardig en gelijksoortig alternatief naast andere vormen gebracht. Dat is gebeurd door concrete cases op te lossen via een netwerkende aanpak en daarop te reflecteren, maar ook door te werken aan het achterliggende repertoire, het instrumentarium en andere organisatie-elementen. De aandacht voor netwerkend werken begon in kleine groepen rond inhoudelijk cases, breidde uit naar grotere opgaven met betrokkenheid van collega's en leidinggevendenden, en is inmiddels onderwerp van gesprek met stafdiensten, directeuren en bestuurders. Financieel experts, juristen en auditors denken na over instrumentarium waarin vanuit hun vakgebied invulling aan de uitgangspunten van netwerkend werken kan worden gegeven. Zo is netwerkend werken langzaam een *gelijkwaardige optie* geworden: een modus die tot het standaardrepertoire van de provincie behoort. Het werken in netwerken is genormaliseerd: de grootste stap is geweest om het werken in netwerken gewoon te maken. Die laatste stap noemen wij *meervoudig organiseren*.

Het bouwen aan een meervoudige organisatie is een ingrijpende veranderingopgave. Wie hem vooraf in een stroomschema wil uittekenen of een programmatisch aanpak wil uitdenken komt papier tekort. Het gaat niet meer om een groep enthousiaste betrokkenen, maar om brede betrokkenheid. Niet alleen om incidentele gevallen in de luwte, maar dossiers in de kern van de organisatie. Stafdiensten raken meer nadrukkelijk betrokken, omdat ze geconfronteerd worden met een toenemende vraag naar een afwijkende oplossingen. Leidinggevendenden kunnen niet meer volstaan met het toestaan van uitzonderingen, maar moeten nadenken over hoe ze nog kunnen sturen. Er is zoveel te doen voordat de organisatie het werken in netwerken als volwaardig repertoire beheerst en dat proces heeft betrekking op heel veel mensen.

Comfort vinden

Interessant aan de aanpak van de Provincie Zuid-Holland is dat die programmatische aanpak en het stromenschema er niet waren. Er was wel een programma – *Focus met Ambitie* – en daarin vond veel activiteit plaats, maar dat was geen *all-in strategie* richting netwerkend werken. Integendeel, de Provincie Zuid-Holland zette kleine stappen, die maakten dat er steeds meer bekendheid en kwaliteit ontstond in het uitvoeren en invullen van de netwerkende aanpak. Goed doordacht, passend bij het moment, op weg naar een strategisch doel. Maar ook groeiend vanuit de praktijk, van onderop, gedragen door de energie en inzet van betrokkenen. Vanuit lessen in kleine groepen rond individuele praktijken, naar meer betrokkenheid van leidinggevendenden, naar verantwoordelijkheid vanuit de Directie, en inmiddels ook in samenspraak met het politiek bestuur. Zo ontstond door ervaring langzaam *comfort* rond de netwerkende aanpak, die daarmee tot een volwaardig alternatief uitgroeide. Comfort in de zin van bekendheid, maar ook in de borging van basiskwaliteit en in systematiek. Comfort is een positieve ervaring, het gevoel dat het wel goed komt; maar het is ook de ervaring dat de risico's onder controle zijn en het met eventuele schade mee zal vallen. Die beide kanten van comfort zijn in het proces gegroeid. Niet via de grote klap, maar *via de geleidelijke ervaring* – als leerproces van kleine stappen die samen optellen tot een grote sprong. Het veranderprogramma *Focus met Ambitie* bood daarvoor de context: het legde de ontwikkeling niet aan de organisatie op, maar bood de ruimte om te ontwikkelen.

Confrontatie of comfort

Het geleidelijk ontwikkelen van comfort is een observatie die tot nadere reflectie uitnodigt. We zijn de afgelopen jaren bekend geraakt met het

idee dat verandering in de werkwijze via geforceerde ‘doorbraak’ tot stand komt. De achterliggende idee is dat de ingesleten routines zo sterk zijn dat alleen een stevig breekijzer ruimte voor vernieuwing kan afdwingen. Institutionele vernieuwing verloopt via zogeheten *critical junctures*, breuklijnen in het pad, waarvoor vaak ruimte ontstaat door grote en beeldbepalende incidenten. Daarbij is *confrontatie* de strategie. Eerst het tekort van het bestaande aantonen, met of zonder externaliteit als ondersteunend bewijs, dan het alternatief naar binnen dragen en beweging forceren. Totdat de nieuwe richting overgenomen is en zelf ingesleten raakt. Verandering wordt dan met kracht de organisatie ingeduwde, in de hoop dat de bestaande praktijk buigt, breekt en opzij gaat.

Ingrijpende verandering, zonder doorbraak

Het proces in de Provincie Zuid-Holland kende een ander verloop. Dat ging niet over duwen en breken, of over pijnlijke vernieuwing, maar over het langzaam gewend raken aan dat problemen oplossen anders kan. In plaats van de confrontatie stond daarbij *comfort* centraal. Meedoen, bespreken, risico's en zorgen verkennen, experimenteren met oplossingen en zo gaandeweg ontdekken dat netwerkend werken een oplossing is die voor bepaalde dossiers werkt. Zonder de ambitie dat de organisatie helemaal anders moet, of dat mensen die niet mee kunnen hun baan niet zeker zijn, maar vanuit de gedachte dat de verandering tot variëteit en ruimte voor verschil leidt. Interessant is ook dat graduele verandering in geleidelijke stapjes waarvan de betekenis pas achteraf zichtbaar tot snelheid leidt. De provincie kwam op het terrein van netwerkend werken van ver, maar is volgens ons verder dan de meeste anderen. Zonder grote sprongen is een grote afstand afgelegd. Er is geen doorbraak aan te wijzen, maar er is veel veranderd.

Gelaagde verandering

De kracht van de aanpak in de Provincie Zuid-Holland is volgens ons dat netwerkend werken van zijn bedreigende kanten is ontdaan, zonder te blijven hangen in vrijblijvend en leuk. Bevrijd van het *moeten* en van de dreiging van *niet kunnen* vonden mensen het interessant om er mee aan de slag te gaan en effecten te oogsten. Aan de andere kant is de kracht van netwerkend werken ook om het uit de sfeer van ‘leuk’ te halen: het *werken* in netwerkend werken heeft veel aandacht gekregen. Het is een manier van werken, niets meer en niets minder. *Eerst zien dan geloven*, zeggen we vaak als teken van een wat afwachtende houding – meestal niet positief bedoeld vanuit veranderperspectief. In de provincie was het de bouwsteen van de veranderstrategie: niet teveel over praten, doen, zien, voelen, proeven en

ruiken, dan ontstaat vanzelf comfort en zien mensen het nut ervan in. Niet overtuigen en dwingen, maar meenemen en beleven.

Nieuwe taal

Comfort en er langzaam in groeien vereisen een proces dat herkenning oproept, ruimte laat voor twijfel, en discussie mogelijk maakt over eigenschappen en details. We hebben in dit essay meermaals de kracht van taal en beelden genoemd. Er moet over netwerkend werken *gesproken* kunnen worden. Deels door tijd en plaats te maken voor gesprek, zoals in de vele bijeenkomsten die er door de provincie zijn georganiseerd. Vaak rondom concrete dossiers, soms meer algemeen en om collega's met vergelijkbare ervaringen te ontmoeten. Maar het benutten van die momenten gaat beter als er gedeelde woorden en beelden zijn voor wat netwerkend werken is en hoe het zich tot andere vormen verhoudt. Het kwadrantenschema speelde daarin een belangrijke rol. Het gaf de medewerkers en leidinggevenden, en later ook het bestuur, woorden voor het bespreken van de ontwikkeling. En van hun verwachtingen, zorgen of bedenkingen daarbij. Het model werkte *inclusief*, in die zin dat mensen er niet van af vielen: het geeft elke vorm een plaats. Het model toont de verhouding tussen vormen en biedt taal om ze naast elkaar te plaatsen in plaats van tegenover elkaar. En het model is verhelderend, in die zin dat met kwadranten stijl, werkvormen en ook gedrag verklaarbaar worden. Niet veroordelend, maar duidend. En van daaruit was uitwisseling mogelijk. Zo kwam het leerproces op gang en het loopt nog steeds. Niet alleen in de netwerkende kwadranten, maar ook in de manier waarop de linker kwadranten worden aangepakt. Die meer klassieke vormen kleuren mee en zijn onderwerp van kritisch gesprek over hoe ook die gevestigde werkvormen beter kunnen. Dat is ook meervoudig organiseren: niet alleen systemen naast elkaar, maar ook systemen die elkaar verrijken.

Bijzonder gewoon

Dit essay is niet bedoeld als het verslag van een overwinningstocht: hoe de provincie het netwerkend werken uitvond. We reflecteren op het werken in netwerken vanuit de worsteling die we de afgelopen jaren bij de Provincie Zuid-Holland hebben meegemaakt en waarin we hebben gezien hoe de organisatie het werken in netwerken langzaamaan *gewoon* heeft gemaakt. Als onderzoekers vinden we dat een bijzonderheid die vermelding en beschrijving verdient. Met dit essay hopen we bij te dragen aan het verder gewoon maken van wat op veel plaatsen toch nog een bijzonderheid is. Als kleine stap op weg naar meer comfort in organisaties die in netwerken opereren.

Geraadpleegde bronnen

- Berlo, D. (2012). *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving*. Ambtenaar20.nl.
- Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century (Queen's Policy Studies)*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Bovens, M., P. 't Hart & M. van Twist (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Bueren, M. van, E.H. Klijn & J.F.M. Koppejan (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), p. 193-212.
- Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, R. (red.) (2014). *Nieuwe financieringsvormen voor publieke waarde*. Den Haag: Society Impact.
- Groeneveld, S. & S. van de Walle (eds.) (2011). *New steering concepts in public management. Research in Public Policy Analysis and Management series*. Bingley: Emerald.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), p. 388-401.
- Houdt, F. van & W. Schinkel (2009). Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland. *Beleid & Maatschappij*, 36 (1), p. 49-57.
- In 't Veld, R.J. (2010). *Kennisdemocratie; opkomend stormtij*. Den Haag: SDU-Uitgevers.
- Karré, P.M., M. van der Steen & M. van Twist (2013). Organizing government around problems: Dutch programme ministries as an experiment in joined-up government. *International Journal of Public Administration*, 2013 (1), p. 63-73.
- Newman, J. (2005). *Remaking Governance: Peoples, politics and the public sphere*. Bristol: The Policy Press.

- Newman, J. & J. Clarke (2009). *Publics, politics & power. Remaking the public in public services*. Londen: Sage.
- O'Flynn, J. & J. Wanna (2008). *Collaborative governance? A new era of public policy in Australia?* ANU E Press: ANZSOG.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governancy, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- RMO (2013). *Terugtreten is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor maatschappelijke ontwikkeling.
- RMO (2014). *Dat is onze zaak. Over eigenaarschap in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor maatschappelijke ontwikkeling.
- ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Schulz, M., M.J.W. van Twist & M. van der Steen (2013). *De koopman als dominee: de dynamiek van sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Smith, M. J. (2010). From big government to big society: changing the state-society balance. *Parliamentary affairs*, 63 (4), p. 818-833.
- Specht, M. (2012). *De pragmatiek van burgerparticipatie. Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Tonkens, E. (2006). *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers.
- Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN Transity.
- Uitermark, J. & J.W. Duyvendak (2007). De kloof dichten met straat-burgerschap. *Agora*, 24 (5), p. 31-34.
- Van den Brink, G. (2002). *Mondiger of moeilijker. Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: WRR.
- Van der Steen, M. & M.J.W. van Twist (2008). *Op weg naar de doe het zelf democratie. Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

- Van der Steen, M., R. Peeters & M. van Twist (2010). *De boom en het rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., M.J.W. van Twist & P. M. Karré (2011). When citizens take matters into their own hands. How privately managed communities challenge governance. *Public Integrity*, 2011 (November).
- Van der Steen, M., M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse & M. van Twist (2014). *Naar een ge(s)laagde strategie: een evaluatie van het interdepartementale beleidsprogramma Bio-based Economy*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- Van Twist, M., J. Schram, D. Bressers & M. van der Steen (2014). *(N)iets doen is hard werken*. Den Haag: NSOB/Gageldonk-West, Bergen op Zoom.
- Van Twist, M., M. van der Steen & A. Wendt (2014). *Gewoon, in Amsterdam-West: een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken*. Den Haag: NSOB.
- Van Twist, M., N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse & M. van der Steen (2014). *Ja maar...: reflecties op de participatiesamenleving*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Verhoeven, I. (2004). *Veranderend politiek burgerschap en democratie*. In: E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red) (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Van Gennep.
- Verhoeven, I. & M. Ham (red) (2010). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Verhoeven, I. & E. Tonkens (2012). *Actief burgerschap: een wens of een moetje?* www.socialevraagstukken.nl.

- VGS & VB (2007). *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht. Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen*. Den Haag: Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde.
- Wagenaar, F., A. Kerkhoff & M. Rutgers (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Coutinho.
- Weber, M. (1964). VII: Bureaucracy. In: H.H. Gerth & C. Wright Mills (red) (1964). *From Max Weber: Essays in Sociology* (p. 196-244). Oxon: Routledge.
- Wijdevan, T. van de (2012). *Doe-democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Eerder in deze reeks verschenen:

2007

- **Reïnventing the Netherlands:**
de vormgeving van het openbaar bestuur
Tracy Metz
- **Denktanks in beweging**
Paul 't Hart
- **Een gemakkelijke waarheid**
Waarom we niet leren van onderzoekscommissies
Hans de Bruijn
- **Balanceren tussen inkapseling en afstoting**
Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid
Mark van Twist, Rik Peeters, Martijn van der Steen

2008

- **Achter de voordeur, onder het bed**
De dwaalleer van de statistische vermarkting
Marc Chavannes
- **Verschuivende verwachtingen**
Over de rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit
Rik Peeters, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2009

- **Strategiseren in de schaduw van de macht**
Politiek assistenten van bestuurders als 'verborgen verbinders'
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Rik Peeters, Marlies de Vries
- **Toekomstverkenning en organisatieontwikkeling**
Ontwerpkeuzes in het scenarioproject RWS 2020
Mark van Twist, Martijn van der Steen, Maarten van der Vlist, Roger Demkes

- **De regulerende staat**

Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties

Ferdinand Mertens

- **Leren van tegenspraak**

*Hoe professionals en managers leren van leiderschap,
resultaatgerichte sturing en toezicht*

Peter van der Knaap

2010

- **Figureren in het verhaal van de ander**

Over gezagsdragers in beeld

Martijn van der Steen, Jaap van der Spek, Mark van Twist

- **Techniek van de onmacht**

Fatalisme in politiek en technologie

Michel van Eeten

- **Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur**

Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst

Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **De logica van het ongepaste**

Rik Peeters, Martijn van der Steen, Mark van Twist

2011

- **Beweging bestendigen**

Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom

Rik Peeters, Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2012

- **Open data, open gevolgen**

Josta de Hoog, Mark van Twist, Albert Meijer, Martijn van der Steen,
Jorren Scherpenisse

2013

- **Pop-up publieke waarde**

Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat,
Tobias Kwakkelstein

- **Amarantis**

Het verhaal achter een vertraagde val

Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen,
Mark van Twist, Martin Schulz

- **Vroege signalen, tijdige strategie**

Beschouwing over de Early Warning systematiek van Rijkswaterstaat

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Erna Ovaa,
Wim van den Boogaard

- **Ibn Ghaldoun**

Verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek

Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat,
Martijn van der Steen

- **De Deltacommissaris**

*Kroniek van de instelling van een regeringscommissaris
voor de Nederlandse Delta*

Mark van Twist, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Jony Ferket

- **Omgaan met het onbekende**

Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties

Martijn van der Steen, Josta de Hoog, Anna Wendt, Mark van Twist

- **Van een zachte landing naar een verlengde vlucht**

Een reflectie op het kleinveldenbeleid

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse,
Mark van Twist

2014

- **Ogen en oren, handen en tanden**

Over de invoering van bestuurscommissies als verlengd lokaal bestuur in Amsterdam

Paul Frissen, Jaap van der Spek, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse

- **Gewoon, In Amsterdam-West**

Een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken

Mark van Twist, Martijn van der Steen, Anna Wendt

- **Van voortgang boeken naar bestemming kiezen**

Strategisch kiezen om de decentralisaties te realiseren

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorgen Schram

- **Buitenlangs en binnendoor**

Het Openbaar Ministerie en de netwerkaanpak van criminaliteit

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Naar een ge(s)laagde strategie**

Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse

2015

- **Speels (be)sturen**

De toepassing van gamification in het openbaar bestuur

Aart Verloop, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.