



Wonen, Wijken en Integratie
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

De Boom en het Rizoom

Overheidssturing in een Netwerksamenleving

Dit Essay is geschreven door:

dr. M. van der Steen | drs. R. Peeters | prof. dr. M. van Twist

Inhoud

Samenvatting: sturen in een netwerk, zoeken naar verbinding	3
1 Externe aanleiding: complexiteit van de samenleving	9
2 Interne dynamiek: de Staat zonder Geld	19
3 De overheid in verhouding tot drie netwerkvormen	25
4 Organiseren van tussenfuncties	41
5 Tussen binnen en buiten: onvolkomen organiseren als uitgangspunt	53
Referenties	59

Samenvatting:

sturen in een netwerk, zoeken naar

verbinding

Een toenemend aantal problemen en vraagstukken waarvoor de overheid zich geplaatst ziet – of verantwoordelijk wordt gehouden – heeft het karakter van een ‘netwerkprobleem’: een groot aantal partijen is betrokken, met uiteenlopende waarden, visies en belangen, met een fragmentatie van macht en verantwoordelijkheid, zonder dat er één actor is die eigenstandig tot een oplossende interventie kan komen. In veel van dergelijke problemen zijn bovendien zowel de verschillende oplossingsrichtingen als de analyse van het probleem betwist: de vraag ‘wat precies het probleem is’, wordt door verschillende actoren verschillend, vaak tegenstrijdig, beantwoord.

Ondanks de complexiteit en de analytische ‘onoplosbaarheid’ van problemen wordt van de overheid op een aantal terreinen verwacht dat deze wel degelijk interenieert, voor verbetering zorgt en liefst een kwestie geheel van de agenda laat verdwijnen. Van de overheid wordt dus wel degelijk het nodige verwacht: in het veld, door burgers, en niet in de laatste plaats door de politiek. Van het openbaar bestuur, en van bestuurders, wordt verwacht dat zij er in slagen om op complexe dossiers voortgang te boeken en tot succesvolle interventie komen. De vraag is dan hoe, gegeven de complexiteit van de problematiek, overheidsorganisaties toch tot ‘beleidsrealisatie’ kunnen komen. De term *beleidsrealisatie* verwijst daarbij naar het niet alleen bedenken en ‘voeren van beleid’, maar naar het ook daadwerkelijk ‘boeken van resultaten’, in de brede zin van het woord: het gaat om beleid dat een beoogd *maatschappelijk effect* teweeg brengt. Het gaat om het realiseren van beleid dat werkt.

Als we ‘beleidsrealisatie’ – *het bereiken van beoogd maatschappelijk effect* – als uitgangspunt nemen, dan werpt dat de vraag op welk soort sturing daartoe gevraagd is. Onder datgene wat gerealiseerd wordt (‘beleid’) verstaan we in dit geval de resultaten die vanuit bepaalde uitgangspunten worden nagestreefd en waarvoor interventies worden benoemd. Dat kan alleen succesvol gebeuren als de interventies worden ingezet vanuit een sturingsfi-

losofie die *past* bij het type vraagstuk en de context waarop het beleid betrekking heeft. We noemen dat hier het contingentieprincipe: de vorm van de sturing volgt de aard van de maatschappelijke problematiek. De organisatie van de sturing is flexibel genoeg om zich naar de vorm van de maatschappelijke problematiek te voegen. Wij betogen in dit essay dat veel van het bestaande sturingsinstrumentarium en veel van de ingezette interventies niet goed meer passen bij de veranderde omstandigheden waarin overheidsbeleid moet functioneren. Het netwerk karakter van samenlevingen maakt dat bestaande interventies – bijvoorbeeld opleggen of verbieden – in veel contexten en omgevingen niet of ‘anders’ werken: er wordt wel een effect bereikt, maar niet datgene dat wat bedoeld was. We spreken in dat geval van een *tekort aan beleidsrealisatie*: beleid bereikt maar een deel van het beoogde doel. Een tweede gevolg van een onvolledige invulling van het contingentieprincipe is dat er voortdurend kansen onbenut worden gelaten, bijvoorbeeld als de huidige manier van sturing onvoldoende ruimte maakt en laat voor maatschappelijke initiatieven en eigen initiatieven van burgers, ondernemers en ondernemingen. In dat geval gaat het niet zozeer om een tekort aan beleidsrealisatie, maar om het onbenut laten van maatschappelijk probleemoplossend vermogen: een *tekort aan benutting van maatschappelijk potentieel*.

Onze stelling is dat het overheidsbeleid zoals het nu gevoerd wordt in contexten die te karakteriseren zijn als een netwerksamenleving niet goed werkt, in die zin dat het door een gebrekkige invulling van het contingentiebeginsel leidt tot een tekort aan beleidsrealisatie en een te geringe benutting van maatschappelijk potentieel. De zoektocht in dit essay is er vervolgens op gericht om sturingsprincipes te formuleren die wel passen in het contingentieprincipe en om daarbij ook weer te geven hoe dat organisatorisch in structuren en competenties invulling kan krijgen. Dat is temeer relevant, omdat wij tevens betogen dat het merendeel van de werkelijk knellende problematiek zich in dit deel van de samenleving bevindt: de meest urgente en knellende problemen zijn netwerkproblemen. De meest belangrijke en noodzakelijke sturing is netwerksturing. Volgens ons heeft dergelijke netwerksturing de vorm van wat wij ‘maatschappelijke sturing’ noemen. Het uitgangspunt van maatschappelijke sturing is dat de overheid probeert om maatschappelijke veerkracht en maatschappelijke dynamiek zoveel mogelijk te faciliteren en mogelijk te maken. Dat betekent dat de sturende actoren doelgericht zoeken naar

interventies – soms heel direct en ingrijpend, soms meer indirect, loslatend of kaderstellend – die voor een specifiek domein een dusdanige maatschappelijke dynamiek uitlokken en mogelijk maken dat een door beleid gewenste beweging ontstaat: maatschappelijke actoren zijn dan in belangrijke mate zelf actief en verantwoordelijk voor probleemoplossing. Mogelijk ook zelfs voor de definitie van het probleem. Een dergelijke vorm van sturing, en de overheidsrol die daarbij past, is te typeren als een optreden in *betrokken bescheidenheid*. Dat wil zeggen, wél betrokken en verantwoordelijk, maar zonder een invulling van die betrokkenheid op een manier die maatschappelijke dynamiek verdringt. Wel oplossen, maar niet overnemen van een probleem. Dat brengt wel met zich mee dat de overheid ook een bepaalde mate van ‘openheid’ moet toelaten als het gaat om de beoogde uitkomsten. Het benutten van maatschappelijk potentieel is niet hetzelfde als het overlaten van de uitvoering van hetgeen door de overheid bedacht is aan maatschappelijke partijen. In een netwerksetting zijn de verhoudingen horizontaler: ook maatschappelijke partijen hebben invloed op de aanpak en de uitkomst, en willen (begrijpelijkerwijs) hun belangen daarin weerspiegeld zien. Dat is ook exact de prikkel voor die partijen om mee te werken!

Dat betekent, per onderwerp op maat ingezet, een combinatie van regelen op hoofdlijnen, loslaten, kaders stellen en mogelijk ook op punten heel direct interveniëren, bijvoorbeeld door middel van handhaving, facilitering en sanctionering. Dat betekent dat ten aanzien van de rol van de overheid een paradoxale uitkomst ontstaat: een optreden dat meer overlaat aan de maatschappelijke actoren moet buitengewoon *krachtig* zijn. Kwalitatief sterk, met een bijzonder vermogen om dynamiek op gang te brengen, te richten en waar nodig (bij) te sturen. Een overheid die vanuit ‘betrokken bescheidenheid’ opereert moet dus ‘krachtiger’ en ‘sterker’ zijn dan een overheid die zich vanuit verantwoordelijkheid ‘groot’ maakt en heel direct ‘interveniet’. Dat noopt overigens ook tot een andere invulling van wat tegenwoordig onder ‘bestuurskracht’ wordt verstaan.

Een dergelijke veranderde focus heeft uiteraard implicaties voor de *organisatie* en gaat in het bijzonder gepaard met veranderende *competenties*. Dat geldt voor het politiek bestuur, maar ook voor de ambtelijke organisatie. Een organisatie die ruimte maakt voor de beweeglijkheid en het initiatief van anderen kent een heel andere ordening dan een organisatie die zich primair bezighoudt met het voorschrijven en ordenen van de

bewegingen die anderen moeten maken. Dat heeft gevolgen voor de *inrichting* van de organisatie – voorbij verkokering, verschuiving van het zwaartepunt naar de randen van organisatie waar de interactie met de buitenwereld plaatsvindt –, voor juridische kernwaarden van het bestuur – minder eenzijdige focus op *gelijkheid* en meer op *rechtmatigheid* en *situationaliteit* van bestuur en beleid –, en voor de *mensen* en *competenties* die in de organisatie aanwezig zijn. Verbindingen aangaan, creativiteit, oog voor de loop van het spel, procesmanagement, het zoeken naar onverwachte ontmoetingen en het productief maken van verbindingen tussen partijen zijn competenties die op termijn de rol van de klassieke beleidsmaker zullen vervangen. Het vermogen om met relevante partijen productieve verbindingen aan te gaan, soms onverwachte allianties te smeden en partijen bij elkaar te brengen, wordt daarmee cruciaal. Net als het vermogen om in dergelijke netwerken gezaghebbend te kunnen opereren, in het bijzonder daar waar de concrete machtsbasis onder het gezag is vervaagd of beschadigd is geraakt. Dat betekent onder meer dat beleidsrealisatie minder vanuit de kern van de organisatie komt en zich naar de randen verplaatst. Sturing vindt dan plaats in de *interface* van de organisatie: in de relatie van het ‘binnen’ met actoren ‘buiten’. Dus letterlijk aan de grenzen van de organisatie. Het gebied ‘tussen’ het bestuur/beleid en het ‘veld’ wordt belangrijker. Dat betekent bijvoorbeeld dat er professionals zijn die de doelstelling van de bewindspersoon ‘meenemen’ naar buiten en daar ter plekke met volgens hen relevante actoren verbinding aangaan. Dat impliceert handelingsruimte, beoordelingsvermogen, strategisch inzicht en politiek-bestuurlijke gevoeligheid. Daartoe is steeds een combinatie benodigd van elementen van ‘structuur’ – de inrichting van de organisatie – en ‘professionaliteit’ – de competenties van de betreffende professional.

Leeswijzer

In dit essay komen we via de volgende stappen tot een uitwerking van deze redeneerlijn.

Beleidsrealisatie in een veranderende samenleving vraagt om andersoortige sturing: duiding van de veranderde condities en de implicaties daarvan voor sturing.

Beleidsrealisatie ‘is’ in de veranderde samenleving het vermogen om

netwerken in beweging te brengen en die verbinding te richten en productief te maken: hoe ziet het interventierepertoire eruit, hoe worden bestaande instrumenten benut en welk nieuw instrumentarium is nodig/buikbaar?

Hoe past dit interventierepertoire in de bestaande organisatorische context: welke kansen en bedreigingen, belemmeringen en aangrijpingspunten zijn er in de bestaande organisatievorm van het openbaar bestuur – en in recente bewegingen en aanpassingen op dat front – en wat betekenen die voor het benoemde interventierepertoire? Wat is nog nodig en wat blijft

onbenut?

1 | Externe aanleiding: complexiteit van de samenleving

Een open deur?

Het klinkt inmiddels als een cliché, maar onze samenleving is de afgelopen decennia fundamenteel veranderd in de richting van een grotere complexiteit en onoverzichtelijkheid. De Duitse socioloog Habermas spreekt al eind jaren '80 van de vorige eeuw van een 'nieuwe onoverzichtelijkheid', en halverwege de jaren '90 poneert Manuel Castells (1995) het begrip 'netwerksamenleving' (Castells, 2009). Vooral het begrip netwerksamenleving is dusdanig ingeburgerd in de bestuurskundige en bestuurlijke wereld dat het gebruik ervan vrijwel gelijk staat aan het intrappen van een open deur.

Toch staan ook wij hier stil bij de gevolgen van de veranderende samenleving voor de rol en positie van de overheid ten opzichte van die samenleving. En wel om twee redenen. Ten eerste omdat de idee van de 'open deur' het verder doordenken van de betekenis van een netwerksamenleving kan belemmeren; de deur mag dan wel geopend zijn, wat er achter die deur schuilgaat is nog onvoldoende begrepen, laat staan voldoende benut. En ten tweede omdat het 'open deur'-gehalte niet wegneemt dat de netwerksamenleving voor overheden voor een permanente worsteling zorgt. Die worsteling, zo betogen wij hier, komt niet zozeer voort uit onkunde of onwetendheid, maar uit een gebrek aan acceptatie van de onvermijdelijke spanning in de relatie tussen een hiërarchisch georganiseerd openbaar bestuur enerzijds en een samenleving die zich als onontwarbare verstrengeling van netwerken openbaart anderzijds. De deur open zetten is dus één, er op een doordachte manier doorheen gaan en de ruimte die er achter ligt bespelen is een tweede.

Het rizoom – een beeld van de gefragmenteerde netwerksamenleving

In 1767 schreef de Schotse filosoof Adam Ferguson *An Essay on the History of Civil Society*. Daarin omschreef hij de ontwikkeling van samenlevingen als

“[...] the result of human action, but not execution of any human design”. Oftewel, samenlevingen ontwikkelen zich relatief onvoorspelbaar en niet volgens een bepaald ‘ontwerp’ of een onvermijdelijke logica. De optelsom van het handelen van alle individuen en van alle groepen in een samenleving laat zich niet voorspellen, maar kan vaak pas achteraf worden begrepen. Lange tijd leek onze samenleving echter wel degelijk over een grote mate van voorspelbaarheid te beschikken – in de verzuiling lagen de verhoudingen tussen de belangrijkste sociale groepen vast en kende iedereen ‘zijn plaats’, zoals dat het geval is in hiërarchische verhoudingen (vgl. Douglas & Wildavsky, 1980). En in zekere zin is ook voor westerse, moderne samenlevingen lang volgehouden dat ze zich in de richting van een zo volledig mogelijke rationaliteit ontwikkelden – Hegel en Marx baseerden hun theorieën over de loop van de geschiedenis hierop, en een meer recente variant is die van ‘the end of history’ en de overwinning van de liberale democratie (Fukuyama, 1992).

In recente jaren echter wordt de opvatting dat we geen logische ontwikkeling van de geschiedenis kunnen veronderstellen weer dominant – de terugkeer van religie in de westerse samenleving, een ‘nieuwe’ ideologische strijd, en vooral de onoverzichtelijkheid waarmee de samenleving zich ontwikkelt en de onvoorspelbaarheid waarmee burgers zich gedragen in de ogen van veel bestuurders. Het is hier niet de plaats om op detailniveau in te gaan op deze ontwikkelingen. Het punt hier is wel dat we ons op de een of andere manier moeten *verhouden* tot de complexiteit, gelaagdheid en onvoorspelbaarheid van de samenleving waarin de overheid effecten probeert te bewerkstelligen.

Een poging om dat ‘verhouden tot’ te vergemakkelijken is het benutten van een andere generatieve metafoor voor het denken over de samenleving. De Franse filosofen Gilles Deleuze en Félix Guattari (1998) doen daarvoor een interessant aanbod, als ze de samenleving voorstellen als een ‘rizoom’. Een *rizoom* is in letterlijke zin een veelal horizontaal vertakte wortelstructuur, die niet te herleiden is tot één hoofdtak of tot één plant aan de oppervlakte, maar bestaat uit ondergronds voortwoekerende worteltakken waartussen steeds nieuwe verbindingen kunnen ontstaan. Hardnekkige soorten onkruid zoals de brandnetel kennen een dergelijke wortelstructuur, maar bijvoorbeeld ook de gemberwortel. Op virtueel niveau is het internet de meest pregnante uitdrukking van een rizoom: het internet bestaat niet bij

de gratie van een enkelvormige structuur of hiërarchie, maar juist bij de gratie van 'links' ofwel knopen in een oneindig netwerk van wederzijdse verbanden. Het uitrukken van een plant, of het sluiten van bepaalde internetsites, verhindert niet het voortbestaan van het rizoom dat zich ondergronds, zonder een centrale aansturende actor, verder ontwikkelt. Een rizoom kent geen begin of eind, is niet te vangen in een 'structuur' en laat zich niet sturen (hoogstens ten dele beheersen in zijn effecten).

Als we de samenleving voorstellen als een rizoom, begrijpen we hoe lastig het is voor overheden om samenlevingen te sturen of te ontwerpen. Ook begrijpen we dat een samenleving als een rizoom in staat is allerlei spontane verbindingen tot stand te brengen – aan de ene kant mooie innovaties op de arbeidsmarkt, maar aan de andere kant ook minder aangename ontwikkelingen zoals cybercrime of hedendaags terrorisme. Een samenleving is niet ontworpen, is geen organisatie, is niet logisch opgebouwd, is geen orgaan. Een samenleving is een netwerk van netwerken die op de een of andere manier allemaal met elkaar verbonden zijn, maar waarin tegelijkertijd geen samenhang, maar juist fragmentatie en gelaagdheid te ontdekken valt. Verbondenheid zonder samenhang is een belangrijk kenmerk van het rizoom. Er zit geen plan in, geen gedeeld doel en geen 'zin' of betekenis. Zoals bij een rizomatische wortelstructuur is er een verband tussen alle onderdelen, maar ontwikkelen de onderdelen (de verschillende worteltakken) zich ook autonoom van elkaar en is er geen systeem te ontdekken in de verbindingen die ontstaan. Verbinding en betekenis is ad hoc, wisselend, tijdelijk en (vaak ook) toevallig. De samenleving is daarmee niet alleen 'ingewikkeld' en 'moeilijk te overzien', maar ook 'niet te begrijpen' en 'zinloos' (zonder bedoelde betekenis).

Dit beeld van de samenleving heeft gevolgen voor de manier waarop we naar bestuur en beleid kijken. In de regel stellen we ons dat volgens een hiërarchische logica voor: 'bovenop' wordt beleid bedacht, dat 'onderin' de samenleving wordt geïmplementeerd. Netwerken worden als relevante 'eenheden' buiten die hiërarchie erkend en serieus genomen, maar de idee is doorgaans nog wel dat ze een bedoeling en een plan hebben waar op aan te sluiten en in te spelen valt. Terwijl dat maar voor een deel waar is en als het waar is, het betreffende 'plan' één van de vele is, en per definitie tijdelijk. Het is de vraag wat deze grondkenmerken betekenen voor de verhouding tussen openbaar bestuur en netwerksamenleving.

De bureaucratie – een beeld van de overheidsorganisatie

De socioloog Max Weber onderscheidde in zijn denken ‘ideaaltypen’ vanuit een analytisch doel. Ze vormden een uitvergroting van de waargenomen werkelijkheid met als doel deze werkelijkheid beter te kunnen begrijpen; het extreem stellen van de kernelementen van de waargenomen werkelijkheid leidt tot een beter begrip van waar het in de werkelijkheid over gaat en hoe deze werkt. In het navolgende is Weber op twee manieren leidraad voor het denken over de overheidsorganisatie. Ten eerste in de betekenis die Weber verleende aan het begrip ‘bureaucratie’ in *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), en ten tweede in de zin dat ook hier de vorm van het ideaaltypen om analytische redenen wordt gehanteerd – juist omdat de ‘zuivere’ bureaucratie niet bestaat, is het goed ons te beseffen welke fundamentele kenmerken en gedachten over sturing schuilgaan achter de diffuse werkelijkheid van alledaagse overheidsorganisaties.

Een ideaaltypische bureaucratische organisatie laat zich kenmerken door een strikte verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden als onderdeel van een verticale hiërarchie, door een continue en onophoudelijke stroom van werk, door geschreven documenten als basis voor het dagelijkse werk, door onpersoonlijke en ‘rationele’ regels en criteria voor taakomschrijving en beoordeling, door gestandaardiseerde werkprocedures, door een nadruk op efficiëntie en door een ‘willoze’ uitvoering van door hiërarchisch bovengeschikten genomen besluiten.

Een hedendaagse moderne overheidsorganisatie laat zich nog immers kenschetsen aan de hand van deze omschrijving. Per definitie zijn overheidsorganisaties verticaal opgebouwd, met aan de top van de piramide een politiek bestuurder die de (ministeriële) verantwoordelijkheid draagt voor hetgeen onder hem of haar geschiedt – in die zin heeft de organisatie, belast met de uitvoering van de politieke wil, geen eigenstandige wil, maar een dienende rol. En per definitie kennen overheidsorganisaties een strikte taakverdeling – een taak is altijd afgebakend en ergens belegd, bij individuele ambtenaren met bijbehorende verantwoordelijkheden en begrenzing daarvan. Bovendien is een overheidsorganisatie hierdoor verkokerd, in de zin dat een algehele verantwoordelijkheid voor een taakgebied in de organisatiestructuur wordt opgebroken in deeltaken waarover verantwoording kan worden afgelegd. En tenslotte is een overheidsorganisatie in de grond genomen een gesloten

systeem, in de zin dat de prikkels voor handelen niet van buiten of vanuit de organisatie zelf komen, maar enkel van bovenaf, uit de politieke top – en enkel daar kan het handelen van de overheidsorganisatie ook gelegitimeerd worden. Uiteraard kent elke overheidsorganisatie zijn eigen nuanceringen, uitzonderingen of bijzondere verschijningsvormen van deze kenmerken. Het kenmerk van een ideaaltipe is dat het in zuivere vorm ‘buiten’ niet bestaat. Zo is de uitvoering van de politieke wil vrijwel nooit volledig willoos – wat bovendien de kwaliteit van die uitvoering ten goede kan komen (zie bijvoorbeeld het werk van Pressman en Wildavsky over beleidsuitvoering en dat van Lipsky over streetlevel bureaucraten, maar ook recentere praktijken rondom publiek-private samenwerking). En overheidsorganisaties zijn gedeeltelijk ook gevoelig voor wat er vanuit de samenleving rechtstreeks op de organisatie afkomt aan vragen en uitdagingen – los van politieke wilsvorming worden bij talloze overheidsorganisaties toekomstverkenningen verricht. En volledige verkokering is net zo min realiteit, net zoals ‘bureaupolitiek’ weliswaar voorkomt, maar allesbehalve de motor is achter de dagelijkse praktijken in overheidsorganisaties: ambtenaren zoeken elkaar op, stemmen onderling werk af, werken samen, hebben contact met collega’s over de schotten van de eigen organisatie heen en zijn bereid om na te denken over de processen waar ze deel van uit maken. Dit neemt echter niet weg dat de overheidsorganisatie in zijn essentie wordt beheerst door de ideaaltypische kenmerken van de bureaucratie. De overheidsorganisatie is een *pragmatische machinebureaucratie*: met de ontwerpkenmerken van de ideaaltypische bureaucratie, die in allerlei concrete praktijken worden verenigd met de praktijk van alledag, zowel van hoe het ‘binnen’ werkt als wat er vanuit ‘buiten’ wordt gevraagd. De bureaucratische principes worden zo in een voortdurend proces van organiseren (Weick, 1996) *verenigd en vermengd* met wat de pragmatiek van dagelijkse realiteiten vraagt.

Politiek en rechtsstaat

Tenslotte zijn er twee belangrijke kenmerken van de overheidsorganisatie naast die van de ideaaltypische bureaucratie (die in principe ook op een bedrijf toegepast zou kunnen worden; het model is niet exclusief voor de overheid ‘gemaakt’). Deze kenmerken van de overheid zijn cruciaal, omdat ze enerzijds fundamenteel zijn (in de zin van ‘niet onderhandelbaar’) en ten tweede omdat ze de handelingsopties sterk beperken. Ze zijn dwingend voor wat in de overheidsorganisatie wel en niet kan.

Ten eerste is dat het *politieke* karakter van de hiërarchische top. De eigenstandige rationaliteit van politiek (die niet zoals de ambtelijke rationaliteit een wetenschappelijk en instrumenteel karakter heeft) heeft een belangrijke doorwerking in de ambtelijke organisatie – een (steeds veranderende) opvatting over het algemeen belang en de betekenis van wat publieke waarden zijn, kleuren de taken van de bureaucratische organisatie. Afwegingen tussen die – soms deels tegenstrijdige – publieke waarden zijn hiermee geen kwestie van efficiency, maar van het normatieve karakter van politiek. Dit politieke karakter van de hiërarchische top maakt dat ook het werk van de ambtelijke organisatie een per definitie ‘omstreden’ karakter heeft, en bovendien met een verandering aan de politieke top van aard kan veranderen – meer dan in een private organisatie onder de tucht van de markt. Tegenstellingen, strijd en redundantie zijn geen vervelende bijproducten van de overheidsbureaucratie, maar horen er onvermijdelijk bij. Het kan niet zonder.

Ten tweede is de overheidsorganisatie ingesnoerd door de *rechtsstaat*, die de bevoegdheden van de politiek en de overheid beperkt en reguleert omwille van de bescherming van individuele burgers tegen willekeur en inperking van vrijheidsrechten. Rechtsstatelijke waarden zoals openbaarheid, rechtsgelijkheid, redelijkheid en rechtszekerheid zijn hierdoor onvermijdelijk verbonden aan het werk van de overheidsorganisatie – de door ambtenaren verrichte taken zullen de toets van deze waarden te allen tijde moeten kunnen doorstaan. Ook dit maakt de overheidsbureaucratie een ‘bijzondere’ bureaucratie: de overheidsbureaucratie is niet alleen vormgegeven zoals hij is omwille van effectiviteit (in termen van taakverdeling en centrale aansturing), maar evengoed omwille van rechtsstatelijke ‘checks and balances’.

Organiseren voorbij versimpeling en overcomplexiteit

De relatieve onkenbaarheid, onvoorspelbaarheid en dynamiek van de *rizomatische samenleving* verhoudt zich spanningsvol tot de overheidsbureaucratie. Als de samenleving een rizoom is, dan is de bureaucratie toch vooral een boom (Deleuze & Guattari, 1998:47-48). Veel organisatiekundige literatuur is niet voor niets gewijd aan de vraag hoe een organisatie kan omgaan met de variëteit en dynamiek van haar omgeving. In veel gevallen is daarbij het antwoord dat de organisatie een reflectie of afspiegeling dient te zijn van die omgevingsvariëteit en dynamiek (e.g. Ashby, 1956 over de ‘law

of requisite variety'). Is die omgeving complex en gevarieerd, dan moet ook de organisatie in zijn structuur en handelen complex en gevarieerd zijn. In het geval van het openbaar bestuur leidt dat bijvoorbeeld tot de gedachte dat voor elk geïdentificeerd maatschappelijk probleem er een eigen directie of dienst daarbinnen opgericht dient te worden. Een gedachte die ook bijdraagt aan de fragmentatie van het openbaar bestuur: maatschappelijke problemen moeten 'afgedekt' worden door bijpassende en volgens het 'format' ingerichte organisatieonderdelen.

Tegelijkertijd neemt het besef steeds meer toe dat het antwoord van fragmentatie naar geïdentificeerde maatschappelijke problemen slechts één van de vele mogelijke indelingen is en dat elke indeling bovendien voorbij gaat aan het feit dat in de maatschappelijke werkelijkheid van het rizoom alles met alles verbonden is: dat leidt tot veelvormigheid, onkenbaarheid en tot onvoorspelbare dynamiek. De inrichting van specifieke organisatieonderdelen voor onderwijs, veiligheid en zorg gaat bijvoorbeeld voorbij aan de gedachte dat één probleemkind de drie vraagstukken in zich verenigt.

Ook een nieuwe 'framing' van maatschappelijke problemen leidt vaak tot een behoefte om de organisatie rondom de nieuwe probleemdefinitie te organiseren. Zoals een recent onderzoek van de RMO (2008) aantoonde, leidt bijvoorbeeld aandacht voor het thema 'jeugd' ertoe dat organisatorische verbanden worden gezocht tussen voorheen gescheiden terreinen van onderwijs, jeugdzorg en veiligheid, die alle het thema 'jeugd' raken. Maar met die nieuwe verbanden ontstaat ook weer de 'verkokering van morgen' – 'jeugd' is de nieuwe beleidskoker, die op zijn beurt andere aspecten van de sociale werkelijkheid uitsluit (zoals de overgang van jeugd naar volwassenen). Zeker in een rizomatische samenleving is de dynamiek en complexiteit zodanig, dat louter organisatiestructurele antwoorden steeds vaker zullen 'wringen': de samenleving is gefragmenteerd en gelaagd evenals de daarin voorkomende problemen, waardoor 'standaardoplossingen' niet volstaan (vgl. de notie van 'wicked problems').

Het inrichten van de overheidsorganisatie rondom maatschappelijke problemen blijft daarmee een *onvolkomen oplossing*, omdat er nooit één afspiegeling van de sociale werkelijkheid is die gereproduceerd dient te worden in de organisatie: elke afspiegeling is de afspiegeling van een bepaalde afweging, had ook anders kunnen zijn en kan in de toekomst weer

ter discussie worden gesteld. Bovendien is de maatschappelijke problematiek gedifferentieerd en gelaagd van aard, zodat een organisatorisch antwoord daarop gepaard zou gaan met grote versnippering. Het klassieke organisatiemechanisme van taakverdeling en coördinatie loopt vast op het moment dat de taakverdeling zó groot moet worden, dat coördinatie tussen die taken zó ingewikkeld wordt dat het een stagnatie van de gehele organisatie zou betekenen.

Niet zelden klinkt in het hedendaagse openbaar bestuur een roep tot versimpeling van de overheidsorganisatie. Als de afspiegeling van een rizomatische samenleving leidt tot een zo gedifferentieerde overheidsorganisatie dat coördinatie leidt tot onoverkomelijke problemen en dat centrale (politieke) aansturing onmogelijk wordt, lijkt het inderdaad voor de hand te liggen om te snijden in die variëteit. New Public Management is een voorbeeld van dit type denken, maar ook achter de roep om daadkrachtig leiderschap gaat vaak het verlangen schuil naar een overzichtelijk aan te sturen organisatie, die eenvoudig kan worden 'gericht' op urgente maatschappelijke problemen.

Problematisch aan deze oplossing is dat ze de valkuil van versimpeling over het hoofd ziet (Kluger, 2008): juist versimpeling van de organisatie leidt tot meer complexiteit in het werk van de overheid. Het beeld van de complexiteit van maatschappelijke problemen wordt daarmee gereduceerd tot in de organisatie beheersbare proporties – maatschappelijke problemen worden dus gedefinieerd in termen van organisatorische mogelijkheden en 'aanbod'. Daarmee wordt de complexiteit niet werkelijk opgelost, maar eerder ontkend, gemaskeerd en uiteindelijk per saldo vooral verplaatst (vgl. Van Twist & Van der Steen, 2008). Het probleem keert elders weer terug, bijvoorbeeld in praktijken van ambtenaren die moeten handelen temidden van de door de versimpelde concepten veroorzaakte ambiguïteit. Vroeg of laat wordt die handelingsvrijheid ergens weer zichtbaar, raakt deze omstreken (bijvoorbeeld door een tekort aan verantwoording, incidenten, overschrijdingen of ongewenste effecten) en begint de discussie over de optimale inrichting opnieuw. Wie trapt in de valkuil van versimpeling gaat voorbij aan de inherent complexe aard van zowel de organisatieprocessen van de overheid als de problemen in een netwerksamenleving, en is daarom

vanzelfsprekend ook geen ‘oplossing’ voor die complexiteit, hoe aantrekkelijk het conceptueel en op papier (bijvoorbeeld in strakke organisatieschema’s) ook lijkt.

Tenslotte is er nog een andere mogelijke strategie om de verhouding tussen de overheidsbureaucratie en de netwerksamenleving minder complex te maken, te weten het *terugschroeven* van de sturingsambities van de overheid. Hoe aanbevelenswaardig dit volgens sommigen ook moge zijn, we kunnen niet voorbij aan de gerechtvaardigde politieke behoefte om urgente maatschappelijke problemen aan te pakken. Ook al zou de overheid een groot deel van haar ambities terugschroeven, er blijven altijd urgente en hardnekkige problemen over die de aandacht van de overheidsorganisatie vragen en die daarbij in het hierboven beschreven spanningsveld tussen bureaucratie en rizoom belanden. Publieke waarden komen niet ‘als vanzelf’ tot stand in een samenleving, maar vragen soms onvermijdelijk om handelen van de overheid, die bij voorbeeld een ‘tragedy of the commons’ rondom milieuvervuiling of sociale zekerheid kan voorkomen.

Voornaamste conclusie van het voorgaande is dat er een spanning bestaat tussen overheidsbureaucratie en de rizomatische of netwerksamenleving, die *niet* weg te organiseren valt door ‘structuren’ of door ‘ontkooking’. Elke organisatiestructuur is uiteindelijk ‘onvolkomen’ in het licht van maatschappelijke variëteit en dynamiek. In de wisselwerking of de ‘interface’ tussen bestuur en samenleving openbaart deze spanning zich het meest pregnant. Het vervolg van dit essay is daarom niet gewijd aan het verkennen van de volgende onvolkomen organisatievorm die kiest voor óf bureaucra-

tie óf samenleving, maar aan het uitwerken van een vorm die de onvolkomenheid tot kern maakt en daarmee productief probeert om te gaan.

2 | Interne dynamiek: de Staat zonder Geld

Netwerksturing is op zich een bekend bestuurskundig concept en aanvaard sturingsprincipe. Het wordt dan ook in verschillende varianten veelvuldig toegepast. Soms omdat het ‘probleemveld’ te complex en diffuus is voor klassieke top-down sturing, soms om vertragingen en kostenoverschrijdingen te voorkomen. Ook wordt het wel ingezet om innovaties tot stand te brengen, door het bij elkaar brengen van nieuwe en soms ongebruikelijke partijen. Een actuele behoefte aan netwerksturing is gelegen in de veranderende financiële positie van de overheid, die noopt tot een strategie van ‘sturen zonder geld’.

Een netwerk als mogelijke sturingsomgeving

Net zo oud als het begrip ‘netwerk’ is het denken over ‘netwerksturing’. Er is eerder al op talrijke plaatsen over gepubliceerd, in verschillende wetenschappelijke gemeenschappen. Steeds was daarbij de idee dat door in te spelen op de eigenschappen van het netwerk het mogelijk zou kunnen zijn om kosten te verlagen en doorlooptijden te verkorten. Het netwerk wordt in de beschouwingen vooral gezien als een te mitigeren of te overkomen bron van potentiële problemen; door netwerkmanagement kunnen kosten en problemen die optreden worden verkleind. De problemen van het netwerk worden ermee verkleind. Bijvoorbeeld in de vorm van *vertragingen* als gevolg van weerstand, kosten om partijen te compenseren of kosten voor het afdwingen van *naleving*. De idee is dan dat door partijen vroegtijdig in het proces te betrekken het mogelijk is om weerstanden en kosten later in het proces te voorkomen. Daarmee worden doelen van beleid in potentie efficiënter en effectiever gerealiseerd. Daar staat tegenover dat deze manier van werken onzeker van aard is: vooraf is niet duidelijk of de doelen gehaald kunnen worden, of actoren tot afspraken kunnen komen en wat de doorlooptijd zal zijn. Veel opbrengsten zijn bovendien impliciet. Daarnaast is de symboliek van netwerksturing dubbelzinnig. Enerzijds wordt door allerlei betrokkenen en volgers gewaardeerd dat de overheid openstaat voor

zijn omgeving en anderen betreft, maar anderzijds wordt een ‘procesbenadering’ soms als soft, vaag, zwak, traag en als uitdrukking van gebrek aan daadkracht getypeerd. Het organiseren van een proces wordt dan gezien als een teken van zwak beleid of van gebrekkig oplossend vermogen. ‘Polderen’ wordt dan niet ervaren als het vinden van een gedragen oplossing, maar als het vooruitschuiven van een probleem.

Een netwerk als innovatieve capaciteit

Een andere al veelgebruikte toepassing van het principe van netwerksturing is in het domein van de *beleidsinnovatie*. Het netwerk is dan niet het potentiële probleem, maar biedt voor een vraagstuk waar de overheid zelf absoluut niet uitkomt een creatieve oplossingsomgeving. Overheidsorganisaties zoeken bijvoorbeeld oplossingen voor problemen met nieuwe en onbegrepen contouren. Of men zoekt na herhaaldelijk falen van ‘klassieke oplossingen’ naar een nieuwe aanpak en wil daarbij buiten de gebaande paden treden. In dat geval kan de reeks partijen die bij beleidsrealisatie betrokken is worden verbreed, bijvoorbeeld in ‘innovatieve allianties’, om zo tot andere vormen van oplossingen te komen. De idee daarbij is dat vernieuwende oplossingen of probleemanalyses tot stand komen door nieuwe ‘frisse’ partijen in te brengen, buiten de usual suspects. Geen innovatie door individualistisch onderzoek, maar door partijen met verschillende achtergronden in contact te brengen met elkaar om hun product- en marktkennis in een innovatieve alliantie te verbinden. Dergelijke allianties kunnen niet worden afgedwongen of afgekondigd en werken niet volgens een standaardrepertoire. Zorgvuldig procesmanagement is nodig om partijen bij elkaar te brengen, verbindingen te maken, deze vervolgens ook productief te maken en om de alliantie gedurende het vaak grillige proces bij elkaar te houden. Vaak is de rol van de overheid daarin kwetsbaar, omdat deze vaak initiator van het proces is en de grootste belangen heeft. De overheid ‘heeft’ een probleem en andere partijen kunnen strategisch gedrag vertonen door kosten op de overheid af te schuiven.

Een netwerk als ‘goedkoop’ sturingsalternatief

Hier is nog een derde aanleiding aan toe te voegen, die de komende jaren naar onze verwachting van groot belang wordt. Door de afnemende begrotingsruimte als gevolg van de interventies in de kredietcrisis, de grote begrotingstekorten en verslechtingen als gevolg van de recessie en structurele ontwikkelingen waaronder vergrijzing en het opdrogen van de

aardgasbaten, is er de komende jaren – en waarschijnlijk ook daarna – veel minder geld beschikbaar voor overheidssturing. De overheid is niet ‘failliet’, maar zal wel een ingrijpende reductie op de eigen programmakosten moeten doorvoeren, naast een reductie op de apparaatskosten. Er is, kort gezegd, de komende tijd minder geld beschikbaar voor directe sturing met omvangrijke en structurele budgetten. De ‘grote geldstromen’ drogen op. Met ‘sturen met geld’ bedoelen we het type sturing waarbij de overheid zelf dingen doet, producten of diensten direct inkoopt of waarbij door vaak omvangrijke prikkels actoren zeer rechtstreeks gestimuleerd worden om vanuit bepaald beleid gewenst gedrag te vertonen. Steeds is geld daarbij het belangrijkste sturingsmiddel: actoren worden in beweging gebracht door financiële prikkels, waarbij de overheid het merendeel van de kosten draagt (niet per se alle kosten). Als de budgetten voor deze vorm van sturing opdrogen, waarover op dit moment in de ‘heroverwegingswerkgroepen’ wordt gedacht, dan vervalt daarmee het meest ingezette sturingsinstrument van de overheid. Tegelijkertijd is de kans klein dat de *ambities* (en maatschappelijke verwachtingen) van overheidssturing evenredig afnemen. Politici spreken in dat kader vaak over ‘slimme oplossingen’ en ‘pijnlijke oplossingen’. Pijnlijke oplossingen verwijzen naar minder doen, of hetzelfde doen voor meer. Slimme oplossingen gaan over meer doen met minder, of hetzelfde doen met minder. We verwachten dat er – naast enkele pijnlijke oplossingen – vooral slimme oplossingen zullen worden bepleit. Over de invulling van die ‘slimheid’ gaat dit essay.

Er is, met andere woorden, behoefte aan een alternatief voor sturing langs financiële prikkels: een ontwikkeling van sturen door financiële investeringen en interventies naar *sturen zonder geld*. Door (letterlijk) de beperking van het vermogen van de overheid is er behoefte aan instrumenten die langs andere weg dan de directe financiële prikkel tot beleidsrealisatie komen. Netwerksturing vervult in potentie die belofte, omdat een kenmerk ervan is dat niet de overheid zelf steeds aan zet is, maar partijen helpt en ondersteunt om zich te organiseren. Maatschappelijke partijen kunnen rond gedeelde belangen samengebracht worden en zelf tot probleemoplossing komen, zonder dat de overheid daarbij de primaire financier van de oplossingen is. In netwerksturing verschuift de rol van de overheid van ‘betaler’ naar een – al dan niet regisserende – partij in het netwerk. Uiteraard niet zonder dat deze in de ‘uitkomst’ van de sturing zijn of haar gerechtvaardigde eigenbelang weerspiegeld ziet (als prikkel voor samenwer-

king en financiële inbreng). Netwerksturing kan een krachtige vorm van sturing zonder geld zijn.

Van ‘eens iets anders’ naar ‘het kan niet anders’

Netwerksturing is dus niet nieuw, maar krijgt als gevolg van de nieuwe schaarste wel een nieuwe impuls. Waar het eerst een keuze was om ‘het eens anders aan te pakken’, wordt het nu een noodzaak, ‘het kan niet anders’. Dat is een wezenlijk verschil. Daarmee doen we bewust geen uitspraken van de effectiviteit van de verschillende vormen van sturing. We mengen ons niet in het debat over de effectiviteit van financiële prikkels, van de huidige sturing of van de zin of onzin van bepaalde programma’s. Het enige dat we hier constateren is dat de voorwaarde om intensief mét geld te sturen, namelijk de beschikbaarheid van voldoende middelen, wegvalt.

Daarmee is nieuwe urgentie ontstaan voor het verder verkennen van een alternatief. In het vervolg van ons essay zullen we beschrijven hoe het alternatief er uitziet, hoe dat kan werken voor bestaande problematiek, maar zullen we vooral aangeven op welke manier deze andere manier van werken tot fricties met de bestaande werkwijze en organisatiestructuren leidt. Daarmee ontstaat een agenda voor organisatievernieuwing die volgens ons voorafgaat aan beleidskeuzes over op welk terrein wel of niet wordt bezuinigd. Zonder organisatorische toerusting, zo is onze veronderstelling, is netwerksturing problematisch, risicovol en suboptimaal. En zonder een vastberaden of zelfs enigszins verbeterd vasthoudendheid van het bestuur en management, zo is onze tweede veronderstelling, is bovendien het veranderingsproces naar een meer op netwerksturing toegeruste organisatie kansloos. Het ontstaat niet vanzelf. In tegendeel, de vanzelfsprekende ontwikkeling is dat het door de ‘normale’ organisatieprocessen verdrukt en verdrongen wordt.

We gaan in de nu volgende delen in drie stappen nader in op het fenomeen netwerksturing. We beginnen met een verhandeling over drie manieren waarop de overheid in aanraking komt met netwerken. Of, beter gezegd, op drie vormen van netwerken waarmee de overheid in aanraking komt en die elk een andere manier van handelen vereisen. We laten zien hoe omgang met dergelijke netwerken vorm krijgt. Daarna beschrijven we wat het organiseren op de grens van de organisatie met het netwerk betekent. We

doen dit aan de hand van het concept van 'onvolkomen organiseren'. Organisatieonderdelen en/of professionals wier primaire taak het is om het grensverkeer met het netwerk vorm te geven zullen zich per definitie spanningsvol verhouden tot de staande organisatie en tot de regels voor prestatiemeting en verantwoording die daar gelden. In de derde stap gaan we nader in op een verbijzondering van het sturen op netwerken, namelijk de rol die sturen op vertrouwen kan spelen in het sturen zonder geld. We verkennen het begrip vertrouwen en koppelen dit aan sturingsarrangemen-

ten. Door bij het ontwerp van sturingsarrangementen expliciet aandacht te besteden aan de invulling van het vertrouwensconcept in het arrangement, is het mogelijk om effectiever beleid te voeren.

3 | De overheid in verhouding tot drie netwerkvormen

De overheid heeft naar ons idee op drie manieren te maken met netwerken. Het gaat om drie analytisch te onderscheiden vormen van netwerksturing, die elk gaan over het sturen met andere partijen, maar waarbij in elk van de vormen de verhoudingen anders zijn en dus ook het aan te bevelen handelingsrepertoire anders uitvalt.

1. Het netwerk als eind (of deel) van de eigen productielijn

Bij het denken over netwerksturing in de context van 'beleidsrealisatie' wordt het netwerk vaak voorgesteld als een locus voor sturing vanuit de eigen organisatie of de keten. Het netwerk is dan een 'plaats' waar delen van de oplossingen aanwezig zijn voor een probleem waarmee de keten bezig is. De keten heeft dat deel van het netwerk nodig om tot een oplossing te kunnen komen. Het gaat dan om partijen waarover overheden geen hiërarchische controle hebben, maar die wel nodig zijn om het probleem op te lossen. Denk bijvoorbeeld aan werkgevers die ondanks het instrumentarium aan subsidies de stap moeten zetten om langdurig werkelozen in dienst te nemen en ze op te nemen in hun organisaties. Die laatste toevoeging is van belang, omdat loonkostensubsidies nogal eens leiden tot 'quasiwerk', waarbij mensen in dienst zijn en dingen doen zolang er subsidie is, maar nooit werkelijk onderdeel van een bedrijf worden en hun baan meteen weer verliezen zodra de subsidie wegvalt. Dat is geen 'misbruik' van de regeling, maar strategisch gedrag van een partij die een overheidsregeling naar zijn eigen doelen en belangen inzet. Om tot werkelijke arbeidsparticipatie te komen is van werkgevers iets anders nodig, namelijk dat ze langdurig werkelozen gaan zien en benutten als – met aanvullende voorzieningen van de overheid – volwaardige krachten in de productie. Casuïstiek laat zien dat alleen door het aansluiten bij regionale netwerken van werkgevers, het mogelijk is om deze laatste stap in werkelijke re-integratie van langdurig werkelozen te maken. De Suwi-keten heeft aan het einde van zijn productieproces steeds de steun van andere partijen

nodig om tot doelbereiking te komen. Alleen door aan te sluiten bij wat er in die netwerken van partijen speelt is het voor de keten mogelijk om tot beleidsrealisatie te komen.

Een ander voorbeeld is woningproductie. De rijksoverheid heeft een quotum aan woningen dat periodiek per regio geproduceerd moet worden. Dat is een harde beleidsdoelstelling voor de Minister van VROM, waarover verantwoording in de Kamer moet worden afgelegd. De rijksoverheid bouwt die woningen niet zelf, en is ook geen opdrachtgever, maar tekent daarvoor (o.a.) *convenanten* met provincies en gemeenten. Gemeenten sluiten om hun convenant te halen weer nieuwe convenanten met partijen uit het veld, zoals corporaties en projectontwikkelaars. Daarmee committeren andere partijen zich in de letter van het convenant aan reeksen doelen die samen optellen tot beleidsrealisatie van de Minister van VROM. Daarmee is beleid echter nog niet 'gerealiseerd'. Vervolgens ontstaat een regionaal spel, vaak met gemeentebestuurders aan zet, om tot woningbouwproductie te komen. Daar moet aansluiting ontstaan van de centrale doelen bij doelen van lokale overheden en lokale partijen (projectontwikkelaars, investeerders, corporaties, maatschappelijke organisaties). Dat gaat vaak goed, maar lang niet altijd. Dat betekent voor de rijksoverheid dat lokaal vertragingen kunnen optreden in de productie, met het gevolg dat het convenant niet gehaald wordt. Dat is geen probleem voor de decentrale overheid, maar uiteindelijk een probleem van en voor de Minister. Die haalt immers de doelen niet. Om de eigen doelen te halen is activiteit van een lokaal netwerk van actoren nodig, waarover de Minister geen controle heeft en die slechts zeer gedeeltelijk vanuit het afgesloten convenant 'aangestuurd' kunnen worden. Hoe keurig de eigen productieketen ook is uitgelijnd, met nette bestuurlijke akkoorden en convenanten die op tijd zijn afgesloten, zonder activiteit van lokale netwerken worden de eigen doelen niet gehaald. Als de benodigde aansluiting van centrale doelen met lokale variëteit aan doelen niet gehaald wordt, dan is de praktijk nu vaak dat de centrale overheid de ruimte daartussen moet compenseren, vaak door inzet van extra geld.

2. Een autonoom netwerk waarmee de overheid wil meedoen

Een heel andere vorm van netwerken waartoe de overheid zich moet verhouden zijn de vormen van 'zelf-organisatie' die op sommige plaatsen optreden. In sommige regio's of domeinen vinden partijen elkaar rondom bepaalde problemen of taken en sluiten ze lokale en vaak tijdelijke coalities,

gericht op concrete probleemoplossing. In deze categorie netwerken gaat het in het bijzonder om partijen die zich buiten de overheid om organiseren, in eerder werk door ons getypeerd als ‘doe-het-zelf-democratie’ (Van Twist et al, 2008). De voorbeelden hiervan zijn talrijk. Steeds gaat het om partijen die activiteiten ontplooiën in een domein waarin de overheid ook actief is, soms zelfs overheidstaken op eigen initiatief en verantwoordelijkheid gaan overnemen. De overheid krijgt dan als het ware concurrentie vanuit maatschappelijke initiatieven. We noemen hier omwille van de consistentie en vergelijkbaarheid in de redenering opnieuw twee voorbeelden uit het domein van Suwi en het domein van VROM, maar er zijn talrijke andere voorbeelden te noemen.

Een interessant voorbeeld uit het Suwi-domein is het zogenaamde ‘Poortwachterscentrum’ (PWC). In sommige regio’s in Nederland werken verbanden van werkgevers, vaak langs de lijnen van lokale ondernemersverenigingen, samen in het herplaatsen van mensen. Als bij het ene bedrijf mensen overbodig dreigen te worden, bijvoorbeeld door verlies van werkgelegenheid of door ‘slijtage’, dan meldt een werkgever de betreffende persoon aan bij andere werkgevers die dan nagaan of de betreffende persoon een vacature bij een ander in zou kunnen vullen. Stratenmakers kunnen bijvoorbeeld rond hun veertigste worden aangemeld en met een beperkte omscholing in dienst worden genomen als vorkheftruckchauffeur bij een ander bedrijf. De nieuwe werkgever bespaart zich de kosten van werving en selectie en de kosten voor onvervulde vacatures. De oude werkgever hoeft geen kosten als gevolg van de *Wet Poortwachter* te maken. Voor de stratenmaker is het voordeel dat hij duurzaam werkt houdt en van ‘werk naar werk’ wordt begeleid, wat voor zijn arbeidsmarktpositie, rechtspositie en persoonlijke omstandigheden aangenamer is. Ook de overheid geniet voordelen, omdat de kosten die werkgevers vanuit de *Wet Poortwachter* moeten maken niet opwegen tegen de risico’s en kosten van de overheid om vanuit een uitkering naar werk te begeleiden. Van werk’ naar werk’ is onder nagenoeg alle omstandigheden voor de overheid gunstiger dan ‘van uitkering naar werk’.

Interessant aan de bestaande PWC’s is – naast het concept – dat ze zijn ontstaan vanuit lokaal initiatief van ondernemers. Er is uiteraard de prikkel van de overheid vanuit de *Wet Poortwachter*, maar het idee om tot een lokale ‘markt’ te komen is door ondernemers vanuit welbegrepen eigen

belang bedacht (en vervolgens met een kleine subsidie door de overheid herkend en ondersteund). Zij hebben zich bovendien geprofessionaliseerd, door lokaal een coördinerend persoon aan te stellen die de markt mobiliseert, disciplineert en die de overheidspartijen goed weet aan te spreken. Zo lukt het bijvoorbeeld beter om de bijscholingskosten op de overheid te verhalen en kunnen de vaak ingewikkelde en soms langdurige procedures voor bijscholing, omscholing en herplaatsing effectiever worden bespeeld. De PWC's nemen het lokale UWV en de gemeente veel werk uit handen en dragen bij aan de werking van de regionale arbeidsmarkt. Ze doen dat op eigen initiatief en bespelen vanuit die positie de partijen en regelingen van de overheid die op hetzelfde domein actief zijn. Interessant is dat de Suwi-partijen pogingen ondernemen om de PWC's landelijk 'uit te rollen'. Dat blijkt maar moeizaam te lukken. Hoewel er in verschillende regio's inmiddels PWC's bestaan, en ze overal min of meer gelijksoortig opereren, blijkt een beschrijving van het concept en de werkwijze onvoldoende om een PWC op een andere plaats van de grond te brengen. Daarvoor is, zo leert de ervaring, lokale energie bij ondernemers nodig. Het Ministerie van SZW spreekt van 'zelforganiserend vermogen' dat op sommige plaatsen wel maar elders niet of onvoldoende aanwezig is. Zonder dat vermogen komen de lokale netwerken niet van de grond. De vraag voor de overheid is of en hoe dergelijk vermogen te 'organiseren' is. Een andere kwestie die bij het overheidsbestuur 'knelt' is de professionalisering van de PWC's. Een sterk regionaal netwerk kan voor overheden een zeer krachtige tegenspeler zijn. De ondernemers kennen de weg binnen de Suwi-keten. Ze weten welke regelingen er zijn en hoe buigbaar die zijn. En hoewel de contacten met de lokale vertegenwoordigers van de keten vaak goed en productief zijn, weten de ondernemers ook hoe ze desgewenst kunnen opschalen. Ze kunnen vaak dwars door de staande organisaties heen bewegen, bijvoorbeeld doordat ze op allerlei netwerkgelegenheden in het land direct contact hebben met alle niveaus van de Suwi-organisaties, tot aan het politiek bestuur toe. Indien nodig weten ze de weg naar de (lokale) politiek en media, om hun punt kracht bij te zetten. Uiteindelijk geldt steeds dat (hoewel ze voordeel hebben bij het opereren van de PWC's) de deelnemende ondernemers eenvoudiger zonder PWC zouden kunnen dan de overheid. De kosten voor de overheid zijn groter dan voor de lokale ondernemers.

In het domein van VROM en WWI zien we andere aansprekende uitdrukingsvormen van deze netwerkvorming. Een interessant voorbeeld is

‘burgerparticipatie’. Inmiddels spreken nota’s van BZK over de ‘vierde generatie burgerparticipatie’, maar het is de vraag of dat de lading van veel van de initiatieven dekt. De notie van participatie gaat nog steeds sterk uit van burgers die *meedoen* met iets wat door de overheid is ingezet. Dat gebeurt inderdaad op veel plaatsen, maar op andere plekken gebeurt iets heel anders. Daar doen burgers niet mee met de overheid, maar organiseren ze zichzelf, los van de overheid. Zo wordt in de Rotterdamse wijk Pendrecht door bewoners onderling gewerkt aan verbetering van de wijk, zonder dat men aanspraak maakt op subsidies van de gemeente of de woningcorporatie. Er is incidenteel wel sprake van sponsoring, maar – en dat is de kern – het initiatief is geen gevolg van overheidssubsidie. Het staat daar los van en feitelijk is het zelfs andersom: er was initiatief en activiteit door burgers zelf, die is georganiseerd en geëmancipeerd en inmiddels mag de overheid op door de burgers bepaalde plekken en momenten meedoen. En op andere momenten niet, bijvoorbeeld omdat burgers begrijpen dat ze langs de weg van het overheidsgeld ook aan eigen zeggenschap en autonomie verliezen. Dat klinkt in eerste instantie als een ‘ideale situatie’. Was het overal maar zo gemakkelijk voor de overheid, klinkt het al snel. De realiteit is echter een andere. De zelforganiserende burgers voegen zich niet noodzakelijkerwijs naar de plannen die overheden voor wijken of gebieden hebben. Ze voegen zich selectief naar regels en negeren sommige ideeën of voorschriften van de overheid. Ze voeren, zonder dat expliciet te maken in ‘herkenbare producten’ als plannen of nota’s, als het ware eigen beleid. Dat beleid blijkt uit hun handelen, door accenten die ze daarin leggen en door de dingen die ze wel en niet doen. Dat botst nogal eens met overheidsbeleid.

Bij dit type activiteit zijn er voor de overheid verschillende kwesties in het geding. Op het eerste gezicht is het natuurlijk ‘prachtig’ dat er partijen zijn die zelf initiatief nemen en taken uitvoeren die anders door de overheid zouden moeten worden volbracht. Terwijl opeenvolgende regeringen oproepen tot ‘eigen verantwoordelijkheid’ en ‘meedoen’ van burgers en bedrijven, en dat nog niet erg lijkt te lukken, gaat het hier als het ware ‘vanzelf’. De werkelijkheid is meer complex. De overheid moet zich tot de activiteiten verhouden en vaak passen ze net niet in de schema’s en plannen van de overheid. Er komen andersoortige verdelingen tot stand, bijvoorbeeld in de spreiding van baten, lasten, kansen en risico’s. De netwerken organiseren ongelijkheid en selectiviteit. De PWC’s zorgen voor mobiliteit van werk naar werk, maar doen dat zonder al te veel oog voor gelijkheid op

de arbeidsmarkt. Als ze geen zin hebben om deeltijdwerkers of allochtonen in dienst te nemen, dan doen de ondernemers dat niet, los van wat de overheid daarover zegt en vindt. En als de bewonersorganisaties vinden dat de gemeente niet hard genoeg loopt, dan kunnen ze lokale aandacht mobiliseren en gemeentelijke plannen doorkruisen. Het zijn geen ongeleide projectielen in de zin dat ze zonder doelen en plannen onvoorspelbaar handelen, integendeel, maar ze zijn wel ongeleid in de zin van 'onbestuurbaar' door de overheid. De overheid stuurt de organisaties niet aan, dat doen ze zelf. Dat veroorzaakt geen problemen daar waar ze geheel uit elkaars vaarwater blijven of geheel in elkaars verlengde opereren, maar overal waar dat niet het geval is – en dat is in de meeste gevallen zo – zorgt het voor schuring en fricties. Hoe sympathiek en interessant de initiatieven ook zijn, en hoe sociaal en politiek wenselijk het is om ze te volgen, vaak *kan* dat voor de reguliere overheden helemaal niet. Zo ontstaat voor overheidsorganisaties een ingewikkeld en gevoelig spel om zich te verhouden tot zelforganiserende netwerken die geen overheid zijn, maar wel dingen doen die de overheid raken.

3. Andere overheden die eigen netwerken vormen en op hetzelfde domein actief zijn

In de derde netwerkvorm die we hier onderscheiden gaat het niet zozeer om het verhouden tot netwerken die door maatschappelijke partijen worden gevormd, maar door netwerkverbanden die ontstaan rond interventies van andere overheden. Dat kunnen andere bestuurslagen zijn, bijvoorbeeld gemeenten of provincies die lokale netwerken organiseren, maar ook andere departementen die vanuit hun domein netwerken mobiliseren die zich verbreden richting andere domeinen. Zo raken verschillende domeinen letterlijk in elkaar verward, waarbij niet vanzelfsprekend 'integraliteit' en 'coördinatie' tot stand komen. Meestal gebeurt het tegenovergestelde en gaan de waarden die in het ene netwerk centraal staan de omliggende andere netwerken overheersen en verdringen. De strijd tussen deze netwerken is dan ook veel meer dan een instrumentenstrijd en vraagt dus ook om meer dan wat afstemming over wie op welk moment wat doet (of dingen samen doen). Netwerken organiseren zich rondom gedeelde waarden en belangen, dus bijvoorbeeld langs de lijn van 'zorg', 'welzijn', 'onderwijs', 'mono- of multiculturaliteit' of 'leefomgeving'. Vanuit die waarden zien ze iets anders in hetzelfde. Partijen vinden elkaar in gedeelde uitgangspunten of belangen op een gedeeld thema. Als dergelijke netwer-

ken zich verbreden en in contact komen met andere netwerken, dan ontstaan er botsingen van de in de netwerken gestolde configuraties van belangen, waarden en perspectieven. Alleen de taal en de gebruikte beelden en metaforen zijn vaak al heel verschillend. Vaak botsen in de confrontatie van de netwerken ook de verschillende beleidsagenda's. Een treffend voorbeeld is de spanning tussen werk, inkomen en scholing. In de re-integratie van werklozen geldt het 'work-first'-principe, wat betekent dat mensen de kortste weg naar werk moeten bewandelen. Dat is deels een reactie op de ervaring dat voor sommige mensen eindeloze scholingstrajecten zonder duidelijk perspectief op werk collectief werden gefinancierd, tot volledige academische studies 'geschiedenis' aan toe. Work-first verlegt de aandacht naar op korte termijn haalbaar en beschikbaar werk. Daarmee worden kosten voor lange en vaak vruchteloze re-integratie trajecten bespaard én blijven mensen in het arbeidsproces, wat goed is voor hun arbeidskansen. Tegelijkertijd zijn er talrijke gevallen waarin work-first andere waarden en belangen verdringt, omdat de re-integratie puur de conjunctuur volgt. Niet zozeer de competenties en vermogens van de werkloze staan centraal, maar de korte termijn arbeidsvraag in de markt. Daarmee raken twee waarden uit beeld: voor veel mensen zou het op zichzelf lonen om met een iets omvangrijker traject werkelijk om te scholen of 'op te scholen'. Ze kunnen zich dan richten op het basisoniveau in een sector waarin meer arbeidskansen zijn of zich bekwamen tot een hoger niveau binnen hun huidige sector, waarop de perspectieven eveneens veel beter zijn. Hoewel de weg naar werk in die gevallen langer is, is het bereikte werk vervolgens wel meer duurzaam. Een langer traject voorkomt zodoende 'draaideurwerkloosheid'. Het scholingsperspectief is op dit moment veel zwakker vertegenwoordigd dan het 'werkperspectief'. Het 'inkomensperspectief' is eveneens verzwakt. Veel mensen die via Work-first naar betaald werk worden geleid verliezen bij conjunctuurwisselingen hun nieuwe baan en verliezen daarmee vaak ook hun eerder opgebouwde rechten. Hierdoor kunnen ze soms van relatief goede WW-situaties na een korte periode van werk in de bijstand belanden. En dan laten we hier voor het gemak het netwerk rondom de waarde 'zorg' buiten beschouwing. Het punt is dat allerlei netwerken (als verlengstuk van sectorale ketens) rond concrete 'gevallen' op de arbeidsmarkt samenkomen en daar met elkaar botsen. Coördinatie en regie, en vaak de nodige strijd, zijn dan nodig om tot werkbare samenwerking te komen. De belangen zijn daarbij voor alle betrokken organisaties groot, omdat afrekening en verantwoording vaak langs

zeer gespecificeerde prestatieafspraken verlopen: verandering van accent om netwerken met elkaar te laten samenwerken kan grote gevolgen hebben voor de individuele prestaties en de beleidsrealisatie van individuele partijen. Een ander voorbeeld is het 'ontmoeten' van initiatieven van lokale partijen. Zo komen in de wijken talrijke beleidstheorieën en vanuit verschillende bestuurslagen ingezette programma's elkaar tegen. Netwerken zijn 'in' en alle bestuurslagen proberen op een of andere manieren partijen om zich heen samen te brengen. Vaak als combinatie van het eerder als eerste type omschreven netwerk en een vorm van organiseren van inspraak en samspraak met het veld. 'Buurtburgemeesters' zitten met allerlei verbanden aan tafel: ze spreken met de corporaties, zitten aan tafel met de afdeling Ruimte van de gemeente, met de Dienst Welzijn van dezelfde gemeente, ontvangen een delegatie van de Provincie en doen mee aan een project voor het Ministerie van WWI. Ze handelen daarin afwisselend strategisch, opportunistisch en 'ongecalculeerd' enthousiast. Ze kunnen soms bewust 'shoppen' in de hen beschikbare netwerken, soms met een achterliggend plan voor langere termijn allianties, soms ad hoc en selectief rond een concreet project waarvoor financiering gevonden moet worden. In veel gevallen is men 'gewoon enthousiast' en doet men in zoveel mogelijk netwerken en verbanden mee. Dat kan problematisch zijn als vormen van selectiviteit en loyaliteit gevraagd worden, bijvoorbeeld als netwerken voor dezelfde doelgroepen concurrerende activiteiten ontplooiën. Dat laatste lijkt 'inefficiënt' en uitzonderlijk, maar dat is het juist niet. Vanuit de zorg worden vaak dezelfde mensen aangesproken als die de Suwi-partijen proberen te bereiken. Veel 'cliënten' hebben meerdere problemen en de meeste problemen hebben meerdere kanten en dimensies. Dat geldt uiteraard niet alleen voor 'personen', maar ook voor meer ruimtelijke dossiers en vraagstukken. Het punt voor een overheidsactor met sturingsambities is dat er andere netwerken actief zijn die vaak goeddeels hetzelfde op net een andere manier – vanuit een ander perspectief – proberen te doen. Ook hier geldt dat dit geen problemen geeft als partijen geheel verschillende of precies dezelfde dingen doen. In alle tussenliggende gevallen ontstaat schuring en conflict, op het terrein van verantwoordelijkheden, uitgangspunten, interventies en prestige.

Handelen in het netwerk: 'street-wise bureaucratie'

De onderscheiden vormen van benutting van netwerken vereist steeds een andere vorm van handelen. Ze hebben gemeen dat andere kwaliteiten dan

de klassieke vormen van hiërarchische sturing nodig zijn. Met regels zijn de zaken nog niet geregeld en met uitgesproken sympathie zijn partijen nog niet per se betrokken en geëngageerd. Het kenmerk van netwerken is dat partijen vrijelijk kunnen intreden en uittreden, dat tijdlijnen niet overeen komen en dat er voortdurend strijd plaatsvindt over de verdeling van winsten en risico's. Vaak bepaalt de langzaamste de snelheid, zeker als de overheid een zwaar belang heeft bij snelheid. Soms is het precies andersom en maken partijen bewust heel veel snelheid en zorgen ze slim voor voldoende feiten. Ze 'maken beleid' door realiteiten te bouwen, niet door nota's te schrijven. Overheden worden dan gedwongen tot bekrachtiging van, of meebewegen met, voornemens die ze anders mogelijk nooit ondersteund zouden hebben. Een interessant voorbeeld hiervan is de Voedselbank. De kans dat deze als beleidsvoorstel of nota de interne lijn van het Ministerie van SZW zou hebben overleefd is klein, maar als voldoende feit zorgt hij voor ondersteunende beleidsproductie bij datzelfde Ministerie. Interessant is ook dat het niet zozeer een product is van armoedebeleid, maar van milieubeleid en afvalheffingen¹.

De kern is dat partijen in netwerken zich strategisch opstellen en het netwerk benutten om hun *eigen* doelen te realiseren. Net als de overheid uiteraard. Netwerken zijn geen vriendelijke omgevingen waar leuke creatieve dingen gebeuren. Het zijn ongereguleerde ruimten waar (bij tijd en wijle onvriendelijke, zie bijvoorbeeld de film *Gomorra*²) strijd wordt gevoerd om schaarse middelen en conflicterende doelen. In die strijd gelden eerder de wetten van de straat, handigheid, impliciet vertrouwen en ondernemerschap, dan bureaucratische bekwaamheid, ordelijke procedures, georganiseerd periodiek overleg, dossierhouderschap en notaproductie. De overheid speelt in dat spel mee, maar moet dat doen

1 Het 'model' van de Voedselbank is dat bedrijven tegenwoordig moeten betalen voor hun afval en dat hergebruik daarmee een prijs vertegenwoordigt. Gevoegd bij het bestaan van mensen met een behoefte aan concrete producten om in hun levensonderhoud te voorzien, ontstaat een 'match' van een vraag en een aanbod, waaruit door een actieve 'makelaar' een goed levensvatbaar en groeiend initiatief kan worden gevormd.

2 <http://www.imdb.com/title/tt0929425>

vanuit de eigen uitgangspositie, dus met de bureaucratische organisatievorm (inclusief informele mores en procedures), het primaat van de politiek en de vanuit de wet en de rechtstaat beperkte mogelijkheden.

De overheid moet enerzijds 'street-wise' zijn - noem het hier 'processwise' - maar wel steeds vanuit de gegevenheid van bureaucratische normen, regels en mores. Meespelen in het netwerk kan niet met de bureaucratische uitgangspunten, maar het kan ook niet zonder. De zoektocht naar beleidsrealisatie in netwerkverbanden is dus een zoektocht naar vormen waarmee de beide logica's kunnen worden verbonden en verenigd. Met behoud van de kern van beide, maar met verlies of neutralisering van de meest knellende onderdelen ervan. Dat is enerzijds een wisseling van techniek en anderzijds een wisseling van rol. Van initiëren, sturen, uitzetten, implementeren en opbouwen, naar volgen, ondersteunen, mogelijk maken, binnen brengen, loslaten én afblijven.

Experimenteren met techniek: een simulatie van netwerksturing

Om meer gevoel te ontwikkelen voor de *techniek* – wat kunnen ambtenaren van het Ministerie doen om vanuit hun positie in de bureaucratische lijn toch op een productieve manier mee te spelen in het spel dat 'buiten' in netwerken plaatsvindt – hebben we als onderdeel van het onderzoek waarvan dit essay een verslag vormt een experiment gedaan met een vorm van netwerksturing. In een simulatie in juni 2009 van een netwerkkarrangement waarin netwerken van het eerste en tweede type samenkwamen, zijn ambtenaren van VROM aan het werk gegaan met een door hen te realiseren beleidsdoel. Enerzijds ging het om een herinrichtingsopgave waarbij het Rijk op een bepaalde prestatie werd afgerekend, vastgelegd in een convenant, maar de realisatie daarvan nagenoeg geheel afhankelijk was van het samenspel van lokale bestuurders, de provincie en lokale partijen als corporaties en projectontwikkelaars. Anderzijds waren er in de casus nadrukkelijk elementen van de tweede vorm van netwerken aanwezig. Enkele van de aanwezige marktpartijen organiseerden zich in een eigen initiatief, waarvoor de publieke partners nauwelijks nodig waren maar waarmee het publieke voorstel wel definitief onmogelijk zou zijn en er politiek zeer gevoelige gevolgen zouden optreden (milieulast en doorkruising van ideeën over de inrichting van de stad). In de casus werd van deelnemers gevraagd om zich in een netwerkkrol als medewerker van VROM ('*accountmanager*') te mengen in het lokale spel. Zo kon worden geëxperimenteerd met een divers handelingsrepertoire en kwam in beeld hoe

bepaalde acties in het netwerk 'vielen'. In het experiment werd zichtbaar welk type interventies bij sturing in het netwerken goed werken, welke interventies juist heel moeizaam werken, én werd duidelijk dat veel van de goed werkende interventies zich problematisch verhouden tot wat er in de organisatie veelal als interventie wordt voorgeschreven. Een aantal opvallende tegenstellingen kwam in het achteraf door de deelnemers als zeer realistisch geëvalueerde 'spel' naar voren:

Vertragen door versnellen (en andersom): soms is het bij interventies in processen nodig om traag te beginnen, langzaam op gang te komen, tijd te nemen en rustig aan te doen, om later in het proces te kunnen versnellen. Intervenieren betekent niet per se meteen heel zichtbaar en snel met van alles aan de slag gaan. Dat lijkt misschien op tijd rekken, aarzelen, treuzelen en inefficiëntie, maar dat is het niet. Door veel te investeren aan de voorkant, bijvoorbeeld in relaties en vertrouwen, kan het later in het proces ineens snel gaan. Snelle successen aan het begin kunnen leiden tot vertragingen aan het eind, bijvoorbeeld als nieuwe weerstanden opduiken of partijen ineens strategisch gedrag gaan vertonen. Er zijn risico's verbonden aan het snel plukken van het laaghangende fruit of het snel willen inboeken van eerste successen.

Inhoud door het proces: net als 'in het echt' was er ook in de simulatie steeds druk om snel tot de inhoud van de zaak te komen. De 'accountmanagers' die in het proces moesten intervenieren voelden druk om bijvoorbeeld snel concreet te gaan onderhandelen over cijfers, betrokkenheid, tijdpad, risico's en dergelijke. Partijen zoeken 'inhoud', omdat ze dat met een 'resultaat' en een stap voorwaarts associëren. Maar vaak komt inhoud pas aan het einde van de weg van een proces tot stand. Dat werd in de simulatie duidelijk zichtbaar. Inhoud ging juist verloren door te vroeg in het proces te drukken op concreet en specifiek inhoudelijk resultaat. Inhoud ontstond in de simulatie juist door de inhoudelijke focus uit te stellen, onderling vertrouwen te kweken, bij partijen langs te gaan, onverwachte ontmoetingen te organiseren, nieuwe partijen te betrekken (die op het oog niets met het probleem te maken hebben, maar later toch weer wel cruciaal blijken). Dat leidt tot een interessante bevinding. Inhoud ontstaat door in het proces te intervenieren. Vanuit een goed proces komt gemakkelijker rijkere en betere inhoud tot stand. Net zoals een te snel 'duiken in de inhoud' tot verstoring van het proces

kan leiden. Wie dit type interventies pleegt is, vanuit de bureaucratische lijn gedacht, op het oog ‘lastig, ineffectief en weinig efficiënt’, maar behaalt op termijn juist winst. Dat lijkt, aansluitend bij het vorige punt, een kwestie van lange adem, maar het is misschien wel sneller dan ‘normaal’. Verzet later in het proces wordt immers beperkt. Het gaat dus niet om het accepteren van vertraging, maar om het per saldo bereiken van een versnelling.

Probleem als oplossing: de kern van netwerken is dat vele partijen delen van de sleutel tot de oplossing hebben. Dat heeft indringende consequenties voor het soort interventies dat mogelijk en werkzaam is. Door het probleem te verbreden, er meer partijen bij te betrekken, ‘meer spelers aan tafel te brengen’, verandert de aard van het probleem en ontstaat nieuwe ruimte voor oplossingen. Bijvoorbeeld door partijen in te brengen die middelen meenemen, die belangen vertegenwoordigen, die gezag hebben, die kennis hebben of die risico willen dragen. Zo kan de ‘koek’ groter worden en van betekenis veranderen, waardoor er nieuwe oplossingsrichtingen mogelijk worden. Het ‘probleem’ voor veel klassieke beleidsorganisaties is dat ze daarmee ‘afhankelijk worden’ van andere partijen (lees: ‘partijen nodig hebben’), waartoe ze geen hiërarchische relatie hebben en niet over formele macht beschikken. Dat vereist andersoortige sturing, organisatie en vaardigheden. In de simulatie werd steeds zichtbaar dat de verbreding van de ‘tafel’ nodig was om barrières te overwinnen en dat door blijven praten in kleine, bestaande gezelschappen tot verdieping van het probleem leidde. Daarbij speelden marktpartijen een sleutelrol. Juist door hen te betrekken bij het vraagstuk en hun sleutels tot de oplossing te activeren kon de ‘gebiedsontwikkeling’ die in de casus moest plaatsvinden, worden vlot getrokken.

Zichtbaar onzichtbaar: in de simulatie was de accountmanager veelal onzichtbaar. Soms zelfs letterlijk, waarbij andere spelers rondliepen, op zoek naar de accountmanager. Hoewel de casus in zekere zin om de accountmanager draaide, was hij of zij in veel fases nauwelijks zichtbaar aanwezig, terwijl juist in die gevallen zijn rol achteraf vaak als heel waardevol werd geëvalueerd. Met andere woorden, zijn onzichtbaarheid was geen teken van falen, maar juist van ontluikend succes. Hij was vaak daar waar de zichtbare ‘actie’ op dat moment niet was, achter de schermen overleggend met partijen die mogelijke sleutels tot de

oplossing hadden, en op zoek naar afstemming met partijen die net even niet bij de wethouder aan tafel zaten. Dat is in de simulatie, en volgens ons ook in het 'echt', dan weliswaar een succesvolle manier van interveniëren, maar tegelijkertijd ook problematisch. Dergelijke indirecte vormen van beïnvloeding betekenen dat de accountmanager niet zichtbaar is, weinig tastbare resultaten boekt en dus maar moeilijk kan laten zien hoe het gaat en waar hij of zij mee bezig is. Voor 'organisatieonderdelen' is dat een probleem, omdat zichtbaarheid belangrijk is als vorm van verantwoording en daarmee indirect als organisationeel overlevingsprincipe. Organisatieonderdelen die geen zichtbare resultaten en meetbare prestaties leveren zijn de eerste kandidaten voor opheffing of reorganisatie. Ingewikkeld is dat het 'een beetje zichtbaar maken' eigenlijk niet kan: de strategie van de accountmanager valt en staat met *luwte*. Niet altijd en permanent, maar als het proces er om vraagt moet het kunnen. Zichtbaar maken betekent vaak ook dat de kern van het proces wegvalt. Het betekent dat er op korte termijn te scoren valt, er kan ergens een punt worden bijgeteld of een 'output' worden genoteerd, maar op lange termijn verdwijnt daarmee de 'outcome' uit beeld. Ook scoren heeft zijn prijs en kan per saldo op termijn meer kosten dan opbrengen.

Zelfscoren door anderen in staat te stellen: de simulatie liet zien hoe de resultaten van voorbereidend werk van de accountmanager aan het eind van het proces tot een fraai resultaat leidden, maar ook hoe dat resultaat niet zichtbaar tot de accountmanager herleidbaar was. In de simulatie werd zichtbaar dat de accountmanager uiteindelijk per definitie op de achtergrond moet blijven en niet zichtbaar kan 'oogsten'. De accountmanager stelde in de simulatie bijvoorbeeld met succes de rol van 'DG VROM' in staat om te excelleren in de in de simulatie belegde slotconferentie. Door het voorwerk van de accountmanager was de DG daar ter plekke in positie gebracht om de problemen op te lossen. Niet de accountmanager, maar de DG maakte publiekelijk een goede beurt. En in de slipstream daarvan gingen ook de gedeputeerde en de wethouder in de simulatie met een mooi resultaat naar huis, terwijl de wethouder in de simulatie juist één van de meest verstorende en improductieve actoren was. In de evaluatie vroegen andere spelers zich bijvoorbeeld af of de wethouder niet te rijkelijk bedeed werd in de verdeling van het succes. Dat soort verdelingen zijn inherent onderdeel van interveniëren in netwerken. De accountmanager streeft geen zichtbaar succes na en

onthoudt zich van oordelen over wie op basis van zijn inzet de eer het meest 'verdient': om het proces goed af te kunnen maken, om te kunnen scoren, moet de accountmanager de ultieme prijs aan een ander laten. Hij maakt anderen zichtbaar groot, door zelf klein en onzichtbaar te blijven. Onderdeel van het werk is, anderen in staat te stellen om te scoren. Dat maakt deze functie kwetsbaar in de organisatie. 'Onzichtbaar succes' is immers in de verantwoordingssystematiek al snel gelijk aan 'geen succes'.

Zelf doen als overlaten: een risico van het werk van de accountmanager is dat het proces 'van hem' wordt. De accountmanager wordt dan de spil in het proces, maar het gevaar is dat het proces alleen nog maar loopt omdat hij of zij er achteraan zit en het 'wil'. Dan wordt *het* proces tot *zijn* proces en daarmee verdwijnt de kern ervan. Doel is immers om precies het tegengestelde te bewerkstelligen: hoe kan de accountmanager overbodig worden en hoe voelen de sleutelactoren oprecht eigenaarschap? Als eenmaal voor alle actoren duidelijk is dat hun belangen niet tegengesteld zijn, maar rond een specifiek project of gebied in elkaars verlengde liggen, dan ontstaat voldoende draagkracht en eigenaarschap voor het proces en kan de accountmanager langzaam 'weg bewegen' en 'uitfaseren'. De introductie van een nieuwe procesbegeleider, in de simulatie een 'externe deskundige', kan dan een passende strategie zijn om het proces langzaam los te laten. Ook hier geldt weer dat zichtbaarheid daarmee gering is. Net als het hele optreden is ook het vertrek van de accountmanager geen publieke zaak met bloemen op het podium en applaus van collega's en publiek, maar verloopt de gang naar buiten via de coulissen.

Organiseren op de grens

Het sturen 'op' en 'met' netwerken vereist een intermediaire functie in de organisatie die de verbinding aanbrengt tussen enerzijds de noodzakelijkerwijs verticaal hiërarchisch georganiseerde binnenwereld van (in dit geval) een departement en anderzijds de horizontaal, ad-hoc gekoppeld en a-structureel georganiseerde netwerken. De overheid kan wel 'één loket' inrichten, maar wie gaat zich daar 'namens' een ongeorganiseerd gefragmenteerd netwerk van belangen melden? En er kan een procesregisseur zijn die de vragen van buiten intern coördineert en wegzet, maar dat impliceert dat vragen in min of meer kant en klare vorm binnenkomen en op te

knippen zijn in ordentelijke brokken die passen bij de interne organisatie. En interne ‘kokers’ kunnen zich inderdaad bekwamen in hun communicatiefunctie ‘naar buiten’, zodat de buitenwereld beter begrijpt wat de binnenwereld bedoelt, en daarmee passen de boodschappen die vanuit de kokers binnen worden geproduceerd bij de rommelige wereld van buiten. Om interactie met de buitenwereld te ordenen en in vormen van netwerksturing productief te maken is dus meer nodig dan dat.

Ons pleidooi is om te investeren in het gesprek. Dat betekent dat er op de grens van binnen en buiten ‘iets’ moet zijn dat bevoegd én bekwaam is om te handelen volgens de wetten en regels van én de bureaucratie én de buitenwereld. Zo ontstaat een soort ‘tussenwereld’, die overigens gewoon op de payroll van de binnenwereld staat en de belangen van ‘binnen’ dient, die handelingsrepertoire moet ontwikkelen om in beide omgevingen te kunnen functioneren. In de simulatie, in een reeks interviews en in een expertbijeenkomst (VROM/WWI; 25 juni 2009) hebben we ‘ontdekt’ dat veel van datgene dat vanuit het ‘tussen’ gevraagd is en logisch lijkt, vanuit de logica van de normale organisatie onlogisch, onproductief en onprettig is. Vaardig opereren in een tussenfunctie is dus niet alleen *contra-intuïtief* (bijvoorbeeld ‘versnellen door te vertragen’), het is in veel gevallen vanuit een lijnperspectief *improductief* of zelfs *contra-productief*: ‘tegenwerken’, ‘afwijken’, ‘eigen koers varen’, ‘weglopen’, ‘onverantwoord zijn’, ‘buiten competenties treden’ en ‘onaangepast zijn’.

In het nu volgende deel zullen we nader ingaan op de vraag wat dat betekent, zowel voor de tussenfunctie zelf, als voor de omliggende 'gewone organisatie'.

4 | Organiseren van tussenfuncties

Professionaliteit in de overheidsbureaucratie: de logica van de passendheid

Tussenfuncties in (bureaucratische) organisaties verhouden zich op een bijzondere manier tot het gebruikelijke handelen van 'gewone' functionarissen. Voordat we ingaan op het bijzondere karakter van tussenfuncties, verkennen we hier eerst langs welke lijnen het gebruikelijke handelen in overheidsbureaucratieën vorm krijgt. Uit organisatiekundig onderzoek zijn er verschillende manieren om na te denken over de motieven van mensen om te handelen. Eén manier van denken is het model van de 'logic of consequence', waarin verondersteld wordt dat actoren een logische afweging maken van de doelen die ze hebben, de omgevingsfactoren die aan de orde zijn en de instrumenten die voorhanden zijn, en dat ze van daaruit de 'beste' optie kiezen. In die zin is gedrag dus bijna letterlijk een uitkomst van een 'rekenom' en een 'rationele analyse' van de beste oplossingsrichting.

Er is vanuit twee richtingen kritiek mogelijk op dit model, de één meer gematigd dan de ander. De meer gematigde kritiek stelt de vraag in hoeverre mensen 'weten' hoe de situatie is, wat de mogelijkheden zijn en precies voorzien welke omgevingsfactoren aan de orde zijn. Vanuit dit model wordt betoogd dat de rationaliteit 'beperkt' is: 'bounded rationality' (Simon, 1955; vgl. Allison, 1971). Het ontbreekt actoren aan de tijd en intellectuele capaciteit om alle mogelijke informatie te verzamelen en daarom stellen ze zich tevreden met wat voorhanden is en wat redelijkerwijs te verzamelen valt. Er vinden dus vormen van selectie plaats, bij wijze van pragmatische invulling aan het model van de 'logic of consequence'. Actoren doen zoveel als redelijkerwijs mogelijk en komen vervolgens onverminderd rationeel tot hun – gegeven de beschikbare informatie – 'beste' oplossing.

Meer principieel in zijn kritiek is het model van de 'logic of appropriateness' (March & Olsen, 1989; March, 1994): 'de logica van 'passendheid'. De kritiek hier is dat mensen niet zozeer onvoldoende tijd of middelen hebben om alle relevante informatie te verzamelen, maar dat dé informatie als zodanig niet bestaat. Er is weliswaar allerlei informatie voorhanden, maar wat die informatie 'betekent' hangt niet zozeer af van de informatie zelf, maar van de betekenis die anderen er aan geven. Dit model plaatst een extra 'slag': betekenis komt niet uit informatie voort, maar moet worden 'gegeven'. Hieruit volgt ook dat dezelfde informatie voor verschillende personen dus iets anders kan betekenen. Zo zijn doelen, middelen en mogelijkheden niet 'objectief' uit feiten af te leiden, maar zijn er actoren die de betekenis construeren: dat zijzelf of 'hun' organisatie een bepaald doel nastreven, dat hen daartoe bepaalde middelen ter beschikking staan, dat bepaalde instrumenten bepaalde gevolgen zullen hebben en dat andere instrumenten voor deze taak 'volstrekt onbruikbaar' zijn. Dat zijn gedachten die echter niet zozeer voortkomen uit analyse van hoe een situatie 'is', maar van betekenisconstructie over hoe een situatie 'zal zijn'. Gedrag komt in deze opvatting niet zozeer voort uit een rationele calculatie van 'doelen, middelen en voorkeuren', maar uit ingesleten patronen van handelen, uit beelden van wat in een bepaalde situatie 'passend' is en op basis van de betekenis die actoren geven aan wat die situatie precies 'is'. Ze doen datgene waarvan zij 'weten' dat het in een bepaalde situatie zo hoort. Ze doen bijvoorbeeld hun schoenen uit als ze bij bepaalde mensen over de vloer komen, terwijl ze die bij anderen aanhouden. Of ze kennen de mores in een bepaalde vergadering en weten zodoende voor welke vergadering het 'gebruikelijk' is om een kwartier te laat te komen en wanneer ze stipt op tijd aanwezig moeten zijn. De werkelijkheid is vanuit dit perspectief "een afspraak tussen actoren" (Termeer, 1993:18).

Functionarissen zoeken in deze logica van de passendheid steeds naar belangrijke 'cues' voor betekenisgeving (Weick, 1995), zoals informele signalen van collega's, (on)uitgesproken verwachtingen over het functioneren of vastgelegde formele procedures die 'herkenning' van een situatie bieden en een 'theorie' over het vervolg van een situatie. Dergelijke 'cues' 'preselecteren' handelingsopties, bijvoorbeeld doordat bepaalde opties letterlijk 'bij voorbaat' al niet meegewogen worden, vanuit verwachtingen van normatieve of pragmatische aard ('dat wil men vast niet', of 'dat zal vast niet goed werken'). Mensen 'weten' dat er op een bepaald moment een

bepaald gedrag vereist is: niet omdat ze beschikken over wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat dat inderdaad voor die situatie het beste gedrag is, maar omdat ze bepaalde verwachtingen hebben – op basis van bijvoorbeeld eerdere ervaringen of uit verhalen van anderen – over wat er ‘moet’ in een ‘situatie als deze’. Ze handelen daarmee nog steeds ‘logisch’ en ‘rationeel’, maar volgens een heel ander soort ‘logica’, namelijk de logica van de passendheid.

Als we deze ‘logic of appropriateness’ toepassen op de bureaucratische overheidsorganisatie, vloeit daar een functionaris uit voort die zijn plaats in de hiërarchie kent, die zich houdt aan zijn helder geformuleerde taakomschrijving en bijbehorende bevoegdheden, die dienstbaar is aan de politieke top van de organisatie, en die voor de handelingen die buiten deze bewegingsruimte vallen vooraf toestemming aan zijn hiërarchische superieur vraagt. Ook hier schetsen wij weer een ideaaltype, een uitvergroting van de empirische werkelijkheid, om de dominante onderliggende logica van het handelen in overheidsorganisaties bloot te leggen. Het punt is hier dat de ‘logic of appropriateness’ de organisatiestructuur en (impliciete) organisatieregels van de overheidsbureaucratie bevestigt en vaak zelfs uitvergroot en verdiept. Wat ‘normaal’ en ‘gewenst’ gedrag is in een organisatie, is onderwerp van een proces van institutionalisering, ofwel het proces waarin gedrag ‘padafhankelijk’ wordt: “All human activity is subject to habitualization. Any action that is repeated frequently becomes cast into a pattern, which can then be reproduced with an economy of effort and which, ipso facto, is apprehended by its performer as that pattern” (Berger & Luckmann, 1966:70-71). Welk gedrag ‘passend’ is in een organisatie wordt dus zowel door de meer formele werkafspraken en taakverdelingen in een bureaucratie bepaald, als door de meer informele (maar minstens zo dwingende) ingesleten paden van geïnstitutionaliseerde manieren van werken.

Tussenfuncties en de logica van de ongepastheid

Tussenfuncties zijn functies binnen de organisatie van de bureaucratie, die niet passen bij de logica van diezelfde bureaucratie. Eerder hebben wij dergelijke functies omschreven als “functies die een verbinding pogen te leggen tussen de cognitieve, sociale en inhoudelijke kaders, grenzen of barrières in de organisatie en in de relatie tot de omgeving van de organisa-

tie” (Peeters c.s., 2008:7). In het kader van ons eerdere onderzoek naar de inrichting van de strategische functie bij de overheid (Van Twist c.s., 2007) ging het hierbij concreet om ambtenaren die de verbinding leggen tussen kennis en beleid (‘boundary scanners’), tussen de eigen organisatie en het omgevingskrachtenveld (‘boundary spanners’), tussen de politieke en ambtelijke rationaliteit, of tussen verschillende interne organisatorische kokers of barrières (‘alignment’).

Maar ook op tal van andere plaatsen in het openbaar bestuur zijn vergelijkbare functies ingericht. Op het eerste gezicht zijn het totaal verschillende functies, maar bij nader inzien blijken ze allemaal vorm te geven aan een bepaalde vorm van ‘tussen’, aan een vraagstuk dat tussen de kokers van de eigen organisatie dreigt te vallen of dat tussen organisatie en (maatschappelijke) omgeving dreigt te worden verdrukt. Enkele actuele (december 2009) voorbeelden zijn de volgende, waarbij we uiteraard niet streven naar een uitputtende lijst, maar aangeven om wat voor type functies het gaat:

- Tilburgse programmamanagers: bij de gemeente Tilburg zijn programmamanagers aangesteld om op beleidskokeroverstijgende vraagstukken (‘programma’s’) verbinding te leggen in de beleidsinhoud en eventuele hardnekkige dilemma’s of fixaties in de beleidsuitvoering te agenderen dan wel ‘los te schudden’. Deze programmamanagers hebben rechtstreeks toegang tot het college van B&W en leggen daar ook verantwoording af over de realisatie van hun programmadoelen, welke door het college zijn vastgesteld.
- Utrechtse wijkmanagers: de dienst Wijken van de gemeente Utrecht kent voor elke wijk een eigen ‘wijkmanager’ met bijbehorend klein wijkbureau, dat de contacten onderhoudt met bewoners en ondernemers in de wijk, een belangrijke toegang vormt voor bewoners tot de gemeente, in de wijk levende vraagstukken agendeert bij de gemeentelijke diensten, en meehelpt om gemeentelijke ambities op wijkniveau te realiseren (bij voorbeeld rondom het thema ‘veiligheid’). De Utrechtse wijkmanagers vormen de verbindende schakel tussen wijk en gemeentelijke organisatie, tussen beleid en uitvoering en tussen bewoners en gemeente. Hiervoor hebben ze rechtstreeks toegang tot relevante gremia in de organisatie, zoals gemeentelijke diensten en het college van B&W.

- Rotterdamse stadsmariniers: de gemeente Rotterdam heeft 'stadsmariniers' aangesteld die op het concrete niveau van de wijk (en vaak zelfs individuele bewoners), zagezegd aan de frontlijn van het openbaar bestuur, bevoegdheden hebben gekregen om problemen op te lossen en om deze te agenderen op het niveau van het college. Ze fungeren als breekijzer en smeerolie en zijn vanuit deze procesrol vooral gericht op het vergroten van de veiligheid in probleemwijken van de stad – onder het motto 'de beste mensen in de slechtste wijken'.
- Accountmanagers van VROM: bij het ministerie van VROM spelen accountmanagers een belangrijke rol in het vormgeven van de decentralisatieambitie. Beleid wordt slechts op hoofdlijnen nog centraal (op departementaal niveau) vastgesteld, maar de concrete invulling en realisatie ervan vindt plaats op lokaal of regionaal niveau met daar aanwezige partijen (corporaties, projectontwikkelaars, gemeenten, provincies) en daar aanwezige kennis van de specifieke omstandigheden. De accountmanagers van VROM vormen de schakel tussen de centrale hoofdlijnen van beleid en de decentrale realisatie daarvan, terwijl ze op dat decentrale niveau 'slechts' één van de spelers zijn.

Dergelijke functies pogen om een belangrijke behoefte van de organisatie te voldoen, die niet tot stand komt en waarschijnlijk ook niet tot stand kan komen in de 'reguliere', bureaucratische organisatieonderdelen. De verbinding die in tussenfuncties tot stand wordt gebracht is in onze ogen namelijk een andere dan wat gebruikelijk onder 'coördinatie' wordt verstaan. Coördinatie houdt zich namelijk vaak aan de regels van de bureaucratische logica: coördinatie gaat uit van de principes van taakverdeling, functiescheiding en competentiescheiding en respecteert de hiërarchische verantwoordingsstructuur en probeert vervolgens afstemming tussen de verschillende onderdelen van de organisatie tot stand te brengen. Die afstemming verloopt evenwel vaak volgens grotendeels dezelfde lijnen: geformaliseerde overlegstructuren om competentiegrenzen vast te stellen over gezamenlijk op te pakken taken of problemen, waarvan de uitkomsten via een hiërarchische lijn terug worden gecommuniceerd naar beneden in de organisatie. Bij coördinatie langs deze lijnen worden vragen gesteld als 'wie gaat waar over?', 'waar liggen competentiegrenzen?', 'naar wie moeten we ons verantwoorden?', 'van wie hebben we toestemming tot handelen nodig?'. Coördinatie probeert aldus met de middelen van de bureaucratie

de problemen van de bureaucratie op te lossen.

Wat wij hier duiden als ‘tussenfuncties’ onderscheidt zich van deze opvatting over coördinatie doordat hierbij nadrukkelijk niet de verbinding wordt gelegd volgens de logica van de bureaucratie, maar volgens de netwerkmachtige logica van het rizoom. Waar de organisatielogica van de bureaucratie zich laat verklaren door achterliggende waarden van transparantie, eenduidigheid, overzichtelijkheid, herhaling, functiescheiding en hiërarchische verantwoording, daar is de organisatielogica van het rizoom die van variatie, flexibiliteit en horizontale verhoudingen. In tegenstelling tot de gebruikelijke coördinatiemechanismen laten tussenfuncties zich kenmerken door verbinding op basis van functievermenging in plaats van functiescheiding, meervoudige in plaats van enkelvoudige inclusie en gelijkwaardigheid in plaats van hiërarchische lijnen. Verbinding langs deze lijnen komt tot stand op basis van vragen als: ‘welke vorm van verbinding is gewenst voor de voorliggende opgave?’, ‘welke mensen zijn geschikt voor deze opgave?’, ‘wie voelt zichzelf competent genoeg om mee te werken?’, ‘welke vermenging van functies, toepassingen en rollen kan meerwaarde bieden?’.

Het type verbinding dat in tussenfuncties tot stand wordt gebracht is dus in wezen van een andere aard dan verbinding in de vorm van coördinatie volgens de ‘regels’ van de bureaucratie. Tegenwoordig is echter naast coördinatie ook steeds vaker sprake van ‘integraliteit’ als middel om verbinding tot stand te brengen. Ook hier moeten we echter nauwkeurig zijn in de vorm die deze gebruikelijk krijgt. ‘Een integrale aanpak’ is vaak een aanpak waarin de inzet van vele partijen wordt gebundeld in één (nieuw) perspectief op maatschappelijke vraagstukken – denk hierbij aan thema’s zoals ‘veiligheid’ of ‘jeugd’. De logica achter dergelijke vormen van integraliteit (ook wel in relatie tot ‘ontkokering’ genoemd) is echter dezelfde logica als die achter ‘verkokering’, zoals de RMO in een recent onderzoek heeft aangetoond (RMO, 2008). Concreet: de ontkokering van nu (rondom specifieke thema’s, zoals veiligheid) is de verkokering van morgen (zoals we nu ‘onderwijs’ en ‘criminaliteitsbeheersing’ als kokers beschouwen vanuit het perspectief van ‘jeugd’). Het discours over en de praktijk van integraal werken houdt zich dus veelal ook aan de regels van de bureaucratie: dossiers moeten een ‘label’ hebben, ambtenaren een specifieke

deeltaak, thema's een herkenbare en structurele plaats in de organisatie.

Ons punt hier is niet dat coördinatie of integraal werken per definitie onnuttig zijn – in tegendeel, ze kunnen juist zeer waardevol zijn en de vaak verguisde bureaucratie kent ook vele zegeningen (waaronder in veel gevallen die van functiedeling). Ons punt is echter dat wat wij 'tussenfuncties' noemen wezenlijk hiervan verschilt en dus ook een wezenlijk andere bijdrage aan de organisatie, aan het beleid en aan de uitvoering leveren, omdat deze functies zich onttrekken aan de logica van de bureaucratie en juist daarom van complementaire (niet vervangende!) waarde zijn. Ondanks de verschillende invulling die tussenfuncties kunnen krijgen, al naar gelang de specifieke behoefte waarvoor ze zijn ingesteld, zijn het steeds procesfuncties. Dat wil zeggen: ze verbinden op de achtergrond en niet vanuit een 'eigen' inhoudelijke rol. En het zijn functies die steeds proberen om te functioneren op basis van 'kracht zonder macht' (Borstlap c.s., 2002): zonder veel formele bevoegdheden of doorzettingsmacht, zonder een grote organisatie, zonder een hiërarchische positie, maar juist vanaf de zijlijn, op basis van gezag, verbindend vermogen en toegang tot verschillende gremia. En juist in die merkwaardige positionering – 'merkwaardig' vanuit het perspectief van de bureaucratie – schuilt ook de meerwaarde.

Tussenfuncties stellen bureaucratische organisaties in staat de staande organisatie intact te laten en de verbinding niet in structuren, maar in professionaliteit te zoeken – de professionaliteit van mensen werkzaam in tussenfuncties. Een professionaliteit die 'ongepast' is vanuit de logica van de bureaucratie – met een knipoog naar March & Olsen: 'a logic of inappropriateness'. In het vervolg van dit essay bespreken we de voorwaarden voor en valkuilen van een zinvolle inrichting van dit type functies: een adequate professionaliteit, profilering en positionering. Hiervoor hanteren we steeds een paradoxale omschrijving, dat wil zeggen een paradox vanuit het perspectief van de bureaucratie. Immers, functies die niet passen in onze gebruikelijke denkkaders, zijn ook niet te omschrijven met eenduidige begrippen die wij dagelijks gebruiken.

Gebonden ongebondenheid: professionaliteit in tussenfuncties

Kern van de professionaliteit van mensen in tussenfuncties is het balance-

ren tussen verbonden zijn met relevante partijen en het tegelijkertijd onafhankelijk opereren van de formele organisatiestructuur. Tussenfuncties verbinden werelden die in de bureaucratie gescheiden blijven ('en/en' in plaats van 'of/of'), en ze benutten daarmee de inherente onvolkomenheid van elke organisatie (verkokering is onvermijdelijk in een bureaucratie). Tussenfuncties kunnen worden georganiseerd rondom urgente en complexe problemen zonder dat er onmiddellijk nieuwe 'kokers' opgetuigd worden – het zijn daarmee ook bypasses om buiten de reguliere organisatie om problemen aan te pakken. En vanwege hun relatieve afstand tot de staande organisatie kunnen ze ook als tegenwicht dienen voor de beleidslogica, bij voorbeeld door de inbreng van perspectieven van buiten.

Van mensen werkzaam in tussenfuncties vraagt dit onder meer het vermogen om gericht met hardnekkige vraagstukken aan het werk te gaan, om problemen te agenderen en te 'positioneren' op de juiste plekken in de organisatie, om vraagstukken eventueel te 'reframen' teneinde fixaties op te lossen, om gevoeligheid voor organisatorische verhoudingen, om gevoeligheid voor blinde vlekken in de organisatie, en om vasthoudendheid in de richting van zowel eigen organisatie als omgevingspartijen – de tussenfunctie balanceert tussen situationele en institutionele logica, maar moet geen ambassadeur van één van beide worden.

De belangrijkste valkuilen voor de professionaliteit van tussenfuncties zijn onder te verdelen in twee uitersten: *gebondenheid* enerzijds en *ongebondenheid* anderzijds.

Om met de tweede te beginnen, ongebondenheid doet zich voor als er geen verbinding tot stand komt. Eerder (Van Twist c.s., 2007) hebben we dit omschreven als het gevaar van afstoting, dat wil zeggen het gevaar om geen toegang te hebben tot de relevante discussies, relevante spelers en relevante tafels om invloed uit te oefenen op het 'spel', om de stroom van de organisatie bij te sturen.

De valkuil van de gebondenheid openbaart zich als het samenvallen van de tussenfunctie met een regulier organisatieonderdeel ('dubbeling' van functies) of als het inbedden van de tussenfunctie alsof het een regulier organisatieonderdeel betreft (inclusief afgebakende taken en hiërarchische positie). Dit kan zich voordoen als een ontwerpfout, door de tussenfunctie

teveel op te hangen als een regulier organisatieonderdeel zonder de benodigde vrijheid en afstand tot de 'lijn'. Maar het kan zich op twee manieren ook in de loop der tijd manifesteren. Ten eerste doordat mensen in tussenfuncties toegeven aan de verleiding om meer als een regulier organisatieonderdeel te functioneren – de helderheid, zichtbaarheid en formele bevoegdheden die daarmee samenhangen kunnen aantrekkelijker zijn dan de diffuse positie van een tussenfunctie. Kortom, om toe te geven aan de logica van de passendheid. En ten tweede doet de logica van de passendheid zijn werk door een meer onbedoelde sluipende institutionalisering. Zoals in eerder citaat van Berger & Luckmann is beschreven, is elk menselijk gedrag vatbaar voor institutionalisering, dat wil zeggen vatbaar om een ingesleten routine te worden. Wat eerst nieuw was (een nieuwe manier van werken, een nieuw inhoudelijk perspectief), wordt na verloop van tijd een 'normaal' onderdeel van het dagelijks werk.

Zichtbaar onzichtbaar: profilering van tussenfuncties

Kern van de profileringsopgave is om enerzijds recht te doen aan de inherente schaduwpositie van een tussenfunctie, en anderzijds voldoende meerwaarde zichtbaar te maken bij relevante partijen in de organisatie en de omgeving. Tussenfuncties worden vervuld aan de randen van organisaties, of aan de randen van organisatieonderdelen. Bovendien zijn het veelal 'procesfuncties', waarbij de verbinding op de achtergrond plaatsvindt en de uiteindelijke resultaten daarvan al snel op het conto van anderen komen – de organisatieonderdelen die wel een eigen inhoudelijke verantwoordelijkheid hebben. Het gunnen van het podium aan de ander is juist een belangrijke succesvoorwaarde (b.v. de politiek assistent die zijn wethouder in staat stelt zich goed te profileren in de media op een bepaald dossier).

Dit maakt het voor tussenfuncties vaak lastig om de meerwaarde aan te geven of om goed uit een planning en controlcyclus naar voren te komen: hoe meet je de ramp die niet gebeurde, of de onvrede die niet uitbrak? Tussenfuncties zijn bevattelijk voor wat enigszins oneerbiedig het 'huisvrouwensyndroom' genoemd kan worden – niemand weet precies wat ze de hele dag doen, en daar kun je eigenlijk pas achter komen op het moment dat ze er niet meer zijn en er plots van alles misgaat.

De paradox van het zichtbaar onzichtbaar zijn: juist in wat zich in de

onzichtbaarheid afspeelt ligt de meerwaarde. Maar op de een of andere manier ontkomen ook mensen in tussenfuncties er – terecht – niet aan om verantwoording over hun functioneren af te leggen – wat heb je bijgedragen aan de kwaliteit van bestuur? Het kan evenwel zinvol zijn om na te denken over andere vormen van verantwoording dan de gebruikelijke bureaucratische (P&C), aangezien die ook een reguliere positie en taak in de organisatie zou impliceren. Horizontale verantwoording is hierbij de meest voor de hand liggende: anderen in de naaste omgeving bevragen op hun tevredenheid over het functioneren. Ook is steun op hoogambtelijk en bestuurlijk niveau vaak onontbeerlijk – ook daar moet een beargumenteerd gevoel van meerwaarde over de tussenfunctie bestaan.

Passend ongepast: positionering van tussenfuncties

Kern van de positioneringsopgave rondom tussenfuncties is organiseren van toegang tot voor de voorliggende problematiek relevante gremia zonder daarmee de functie volledig passend te maken in de formele organisatiestructuur. Een aantal belangrijke overwegingen speelt hierbij een rol:

- Tussenfuncties moeten de vrijheid hebben om door de hiërarchie van de organisatie te bewegen en toegang te hebben tot het politieke bestuur.
- Tussenfuncties moeten rugdekking hebben op hoogambtelijk of bestuurlijk niveau, en dus ingericht worden rondom zwaarwegende en complexe vraagstukken die niet binnen de staande organisatie belegd kunnen worden.
- Tussenfuncties moeten met mate gebruikt worden, om overprioritering en beleidsconcurrentie te voorkomen, en omdat tussenfuncties geen excuus mogen zijn om een voor de politiek ‘lastige’ bureaucratie (vanwege rechtsstatelijke argumenten en expliciete beleidsafwegingen) te omzeilen.
- Tussenfuncties moeten klein en flexibel georganiseerd worden om geen ‘nieuwe bureaucratische laag’ te worden, waarbij ook ter overweging kan worden meegegeven om tussenfuncties een tijdelijk karakter mee te geven (zolang de geselecteerde maatschappelijke problemen daarom vragen).
- Tussenfuncties moeten kracht zonder meer ontwikkelen: tussenfuncties gedijen juist bij een beperkte hoeveelheid formele ambtelijke bevoegdheden of formele macht, aangezien ze daarmee de vrijheid behouden om

in een netwerkcontext te opereren.

Daarnaast dient er uiteraard draagvlak en tolerantie in de organisatie te bestaan voor een type functie die zich bedient van een 'logica van ongepastheid'. Tussenfuncties brengen wrevel met zich mee: ze confronteren de organisatie met andere perspectieven, met blinde vlekken, met problemen in de uitvoering. Aan de andere kant staat daar ook tegenover dat dit de kwaliteit van het openbaar bestuur, het draagvlak onder de burgers en het voorkomen van probleemverplaatsing richting de uitvoering kan bevorderen. In die zin bestaat er voor tussenfuncties een spanning tussen het realiseren van oplossingen en het problematiseren van de 'going concern' in de organisatie.

5 | Tussen binnen en buiten:

onvolkomen organiseren als uitgangspunt

We hebben in dit essay langs verschillende lijnen het onderwerp van ‘beleidsrealisatie in een netwerkomgeving’ verkend. Het essay laat vooral zien dat sturing van het netwerk een heel andere vorm van sturing is dan de meer klassieke hiërarchische sturing. Dat impliceert dat ook een andere organisatievorm nodig is om deze vorm van sturing goed invulling te geven. Daarvoor hebben we op plaatsen in dit essay voorstellen gedaan, maar daarbij hebben we ook steeds laten zien hoe die voorstellen zich maar moeizaam verhouden tot wat de bestaande bureaucratie en de bestaande invulling van de overheidsrol betekenen. In dit concluderende deel gaan we nader in op dit agenderende aspect van onze bevindingen. Het essay eindigt daarmee probleemstellend. Als de antwoorden bekend zouden zijn geweest dan hadden we ze hier al precies en omlijnd gegeven, maar het is juist onze analyse dat de antwoorden zich in de komende periode langzaam moeten laten ontdekken. Niet door ze door wetenschappers uit te laten werken in boeken en artikelen, maar door experimenten en praktijken te organiseren waarin zo dicht mogelijk bij het dagelijks werk ervaringen worden opgedaan met mogelijkheden van sturing volgens de principes van netwerken.

Staat zonder geld

De veranderde financiële situatie van de overheid speelt een cruciale rol in het denken over sturing door de overheid. Het sturen via gerichte beïnvloeding van het netwerk verandert erdoor: van één optie naast veel meer directe vormen van sturing via grote geldstromen, tot een volwaardige en noodzakelijk in te zetten optie. De geldstromen drogen niet geheel op, maar er zal wel een einde komen aan de gegroeide praktijk van grote investeringsbudgetten die lokale partijen in beweging moeten brengen om te doen wat uiteindelijk (ook) in hun eigen belang is. Partijen zullen niet meer door inzet van geld ‘overtuigd’ moeten worden om belangen na te streven die in lijn liggen met het overheidsbelang – bijvoorbeeld het

opknappen van een wijk of het aanleggen van een gezamenlijk bedrijventerrein – maar zullen op een andere manier daarvan overtuigd dienen te worden. Dat ‘kan’ door inzet van wetgeving als instrument; regels kosten immers nagenoeg niets. Ervaring leert echter dat met het afkondigen van een regel de werkelijkheid zich nog niet noodzakelijkerwijs naar de regel gedraagt.

Dit essay vestigt langs verschillende routes de aandacht op een andere manier van beïnvloeden van het gedrag van partijen in een netwerk. Niet de regel of het financiële instrument wordt ingezet als primaire bron, maar de bouw van een arrangement waarin partijen zelf verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen voor bepaalde maatschappelijke taken staat centraal. We benoemen dit bewust als ‘de bouw’ van een arrangement en trekken het principe van netwerksturing daarmee bewust breder dan *procesinterventies* alleen. Procesinterventies zijn weliswaar een belangrijk aspect van netwerksturing, maar om effectief te kunnen zijn moeten dergelijke interventies zijn ingebed in een arrangement dat vanuit het ontwerp is toegerust op het ondersteunen van het netwerk. Zoals beschreven in het deel over interventies in op vertrouwen gebaseerde sturingsrelaties, is het alleen mogelijk om adequaat in het proces te interveniëren als daarvoor in het ontwerp de juiste aangrijpingspunten zijn aangebracht.

Deze *ontwerpdimensie* is op dit moment nauwelijks in beeld. Er vinden allerlei vormen van procesmanagement plaats, maar dat gebeurt steeds binnen een meer klassiek arrangement van financiële sturing of sturing door middel van regels en voorschriften, vanuit de basis van de verticale hiërarchie van de overheidsbureaucratie. Procesinterventies worden in die logica vooral ingezet om schade te verhelpen of te voorkomen, vertragingen weg te werken, weerstanden weg te nemen en om geldstromen te stroomlijnen. Ze werken in de context van de andere sturingsinterventies en maken van daaruit verschil. Ze opereren echter ook in een context die niet optimaal is. Zo begrijpen partijen vaak goed dat de overheid naast de netwerkinterventies toch nog ‘gewoon’ geld achter de hand heeft om een laatste zetje te geven. Strategisch vertragen wordt voor partijen daarmee een krachtige optie in het proces, waarmee processturing aan kracht verliest. Het is onze verwachting dat door een meer *structurele inzet van netwerksturing* de kracht van procesinterventies toeneemt en er nog veel meer winst kan worden behaald. In die zin kan de kredietcrisis en de financiële schaarste voor de

overheid een zegen zijn, omdat voor het eerst sinds halverwege de jaren negentig voor alle partijen evident is – inclusief voor de overheid zelf – dat er veel minder geld te besteden is. Eerder werden al aankondigingen in die richting gedaan, maar wisten partijen dat er altijd wel ergens geld te vinden was, niet in de laatste plaats door via het publiek of de media actie te organiseren. Nu die optie er niet meer is, worden alle partijen gedwongen om in andere wegen en richtingen te denken.

Learning while doing

Vanuit het perspectief van de overheid ontstaan nu onzekere tijden. Een belangrijk instrument is verdampt en hoewel er ervaring is met procesinterventies is veel van de belangrijke expertise op dit terrein de afgelopen jaren verwaarloosd of verplaatst naar de private sector. Adviesbureaus hebben geïnvesteerd in kennis over netwerksturing en procesinterventies, terwijl de overheid zelf deze functies naar de randen van de organisatie heeft uitgeplaatst. Ze zijn er wel, maar in de marges van de ‘échte’ organisatie. Bijvoorbeeld in gespecialiseerde afdelingen, in ‘pools’, in decentrale kantoren of in tijdelijke projecten en programma’s. Slechts in enkele departementen heeft een werkelijke beweging van de organisatie richting het sturen van het netwerk plaatsgevonden, bijvoorbeeld nu (tijdelijk) bij V&W en meer permanent bij LNV en OCW. Vaak echter is de ontwikkeling beperkt gebleven tot geïsoleerde professionals die aan het einde van de productieketen beleid moeten ‘verkopen’ aan netwerkpartijen en die zo nu en dan ‘signalen’ uit het veld de organisatie binnenbrengen (zie: Van der Steen en Van Twist, 2009; *forthcoming*). Weinig departementen (en grote gemeenten) zijn op een meer fundamentele wijze aan het werk gegaan met de vraag hoe het netwerk zelf kan produceren op een manier die ‘optelt’ tot beleidsrealisatie van de overheid. Omdat de urgentie hoog is – de sturingsambities zijn niet evenredig met de financiële ruimte gekrompen – zullen de meeste departementen onder hoge druk moeten komen tot ontwikkeling van netwerkkarrangementen. Ze moeten leren, experimenteren en ervaring opdoen terwijl ze tegelijkertijd moeten ‘produceren’. Dat is een lastige opgave.

Positief is dat, hoewel netwerksturing en procesinterventies nooit tot in het hart van het beleid zijn doorgedrongen, ze ook nooit gemarginaliseerd zijn. Hoewel ze zich in de randen van de overheidsorganisatie hebben afgespeeld

zijn er talrijke praktijken en professionals die zich ermee bezig hebben gehouden. Zowel binnen de overheid zelf als in de netwerken rondom de overheid zijn er allerlei vormen van ervaring die de rijksoverheid kan benutten om zich verder te bekwamen in netwerksturing. In combinatie met een omvangrijke hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek naar netwerksturing, procesmanagement en netwerkmanagement is er sprake van een groot potentieel aan snel toegankelijke kennis en ervaring op dit gebied. De belangrijkste kwesties liggen dan ook niet zozeer in de *beschikbaarheid* van expertise, maar eerder in de *organisatie van de inzet* ervan. Zolang klassieke verticale lijnen, in meer of minder verkokerde vormen, de primaire processen van de organisatie domineren is het onmogelijk om netwerksturing volwaardig vorm en invulling te geven. Daartoe is juist beweeglijkheid vereist. Pas als op dat terrein de accenten verschuiven is het mogelijk voor een staat zonder geld om tot beleidsrealisatie te komen. De discussie moet daarom niet langer gaan over de vraag in hoeverre de overheid het netwerk nodig heeft, maar om de vraag hoe de overheid het netwerk optimaal kan benutten. Dat is niet alleen een noodzaak voor de overheid zelf. De samenleving heeft netwerksturing nodig om zichzelf te kunnen organiseren en tot maatschappelijke baten te kunnen komen.

Krachtig bestuur?

De ambtelijke organisatie staat in dienst van de bestuurder en onderdeel van dat dienstverband is dat de bestuurder zichtbare successen behaalt en deze bovendien zichtbaar kan vieren. En, als omgekeerde versie van 'vieren', dat de bestuurder zich er niet voor hoeft te verontschuldigen of er allerlei 'gedoe' over krijgt. Netwerksturing heeft als consequentie dat het ander-soortige prestaties oplevert en dat veel van de 'inspanningssuccessen' (daadkracht door een groot budget vrij te maken; een organisatie oprichten; een stevige uitspraak in de media doen) achterwege blijven. De prestaties hebben een ander karakter, niet minder succesvol, maar wel moeilijker uit te leggen. Hoe vier je bijvoorbeeld *prettige 'onbedoelde effecten'* (succes dat niet de bedoeling was), *'kneuterige interventies'* (succesvolle interventies die klein, zacht, en ietwat amateuristisch zijn; een gesprek organiseren, koffie drinken in de buurt, een straathoekwerker laten basketballen met probleemjongeren, wijktheater organiseren, etc), *'dingen die gewoon gebeuren'* (succes waarvoor je niets hebt gedaan, anders dan uit de buurt blijven en interventie voorkomen) en *'falen dat voorkomen werd'* (mislukkingen die niet

optreden dankzij slim interveniëren, maar die daarmee niet meetbaar zijn en die ook geen daadkrachtig crisismanagement mogelijk maken). Netwerksturing vereist een andere manier van het politiek en bestuurlijk (en openbaar) vieren en verantwoorden van andersoortige prestaties en inspanningen.

Een sterke overheid, met een op netwerksturing gerichte invulling van kracht, is nodig voor een sterke veerkrachtige samenleving. Een veerkrachtige samenleving, robuust genoeg om onbekende uitdagingen aan te kunnen, ontwikkelt zich alleen als daarin een evenzeer robuuste en veerkrachtige overheid opereert. Aan die robuuste en veerkrachtige overheid vormt dit essay een bijdrage. Niet als antwoord, maar nadrukkelijk als bijdrage aan – en uitnodiging tot – een nader en verdiept gesprek.

Referenties

Allison, G.T.	Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis, Glenview 1971.
Ashby, W.R.	An Introduction to Cybernetics, London 1956.
Berger, P.L. & T. Luckmann	The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge, 1966.
Borstlap, H. c.s.	Kracht zonder macht, Den Haag 2002.
Deleuze G. & F. Guattari	Rizoom, Utrecht 1998.
Douglas M. & A. Wildavsky	Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers, 1980.
Ferguson, A.	An Essay on the History of Civil Society, 1767.
Fukuyama, F.	The End of History and the Last Man, 1992.
Kluger, J.	Simplicity. Why simple things become complex (and how complex things can be made simple), New York 2008.
Lipsky, M.	Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services, 1980.
March, J.G.	A Primer on Decision Making. How decisions happen, New York 1994.
March, J.G. & J.P. Olsen	Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics, New York 1989.

Pressman J.L., & A. Wildavsky	Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, 1984.
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)	De ontkooking voorbij, 2008.
Peeters R., M. van Twist & M. van der Steen	Verschuivende verwachtingen. Over rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit, Den Haag 2008.
Simon, H.A.	"A Behavioral Model of Rational Choice", in: The Quarterly Journal of Economics, vol. 69, nr. 1 1995, pp. 99-118.
Steen, M. van der, M. van Twist, R. Peeters & M. de Vries	Strategiseren in de schaduw van de macht. Politiek assistenten van bestuurders als verborgen verbinders, Den Haag 2009.
Termeer, C.J.A.M.	Dynamiek en inertie rondom mestbeleid. Een studie naar veranderingen in het varkenshouderijnetwerk, Den Haag 1993.
M. van Twist, R. Peeters & M. van der Steen	Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid, Den Haag 2007.
M. van Twist, M. van der Steen & Weber, M.	Repertoires voor regelreductie, Den Haag 2008.
K.E. Weick	Sensemaking in Organizations, Thousand Oaks 1995.

Dit is een publicatie van: Ministerie van VROM
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag | www.vrom.nl

Een essay door de Denktank van de NSOB
in opdracht van het Ministerie van VROM
Februari | 2010

vijfkeerblauw.nl | Roq-280728

