

De boom en het rizoom

Overheidssturing in een netwerksamenleving

Samenvatting van (uit) het essay

auteurs:

dr M. van der Steen

drs R. Peeters

prof dr. M. Van Twist

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 intervenueert, 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 sturingsfilosofie 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 netwerkarakter 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 contingentie- beginsel 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 'interveniert'. 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.

In dit essay wordt deze redeneerlijn uitgewerkt via de volgende stappen

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/ bruikbaar?

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?