

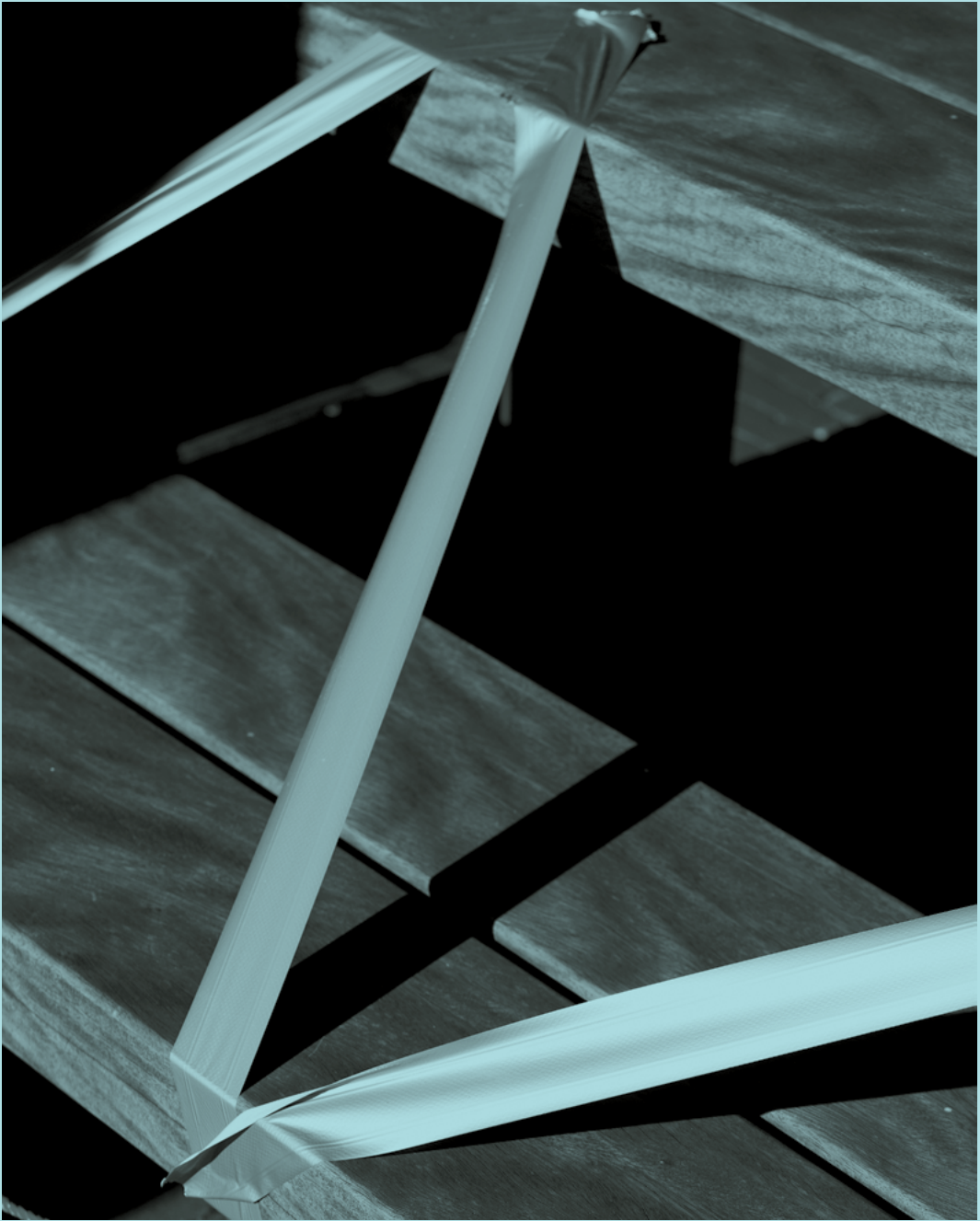
**30**  
**JAAR**  
**NSOB**

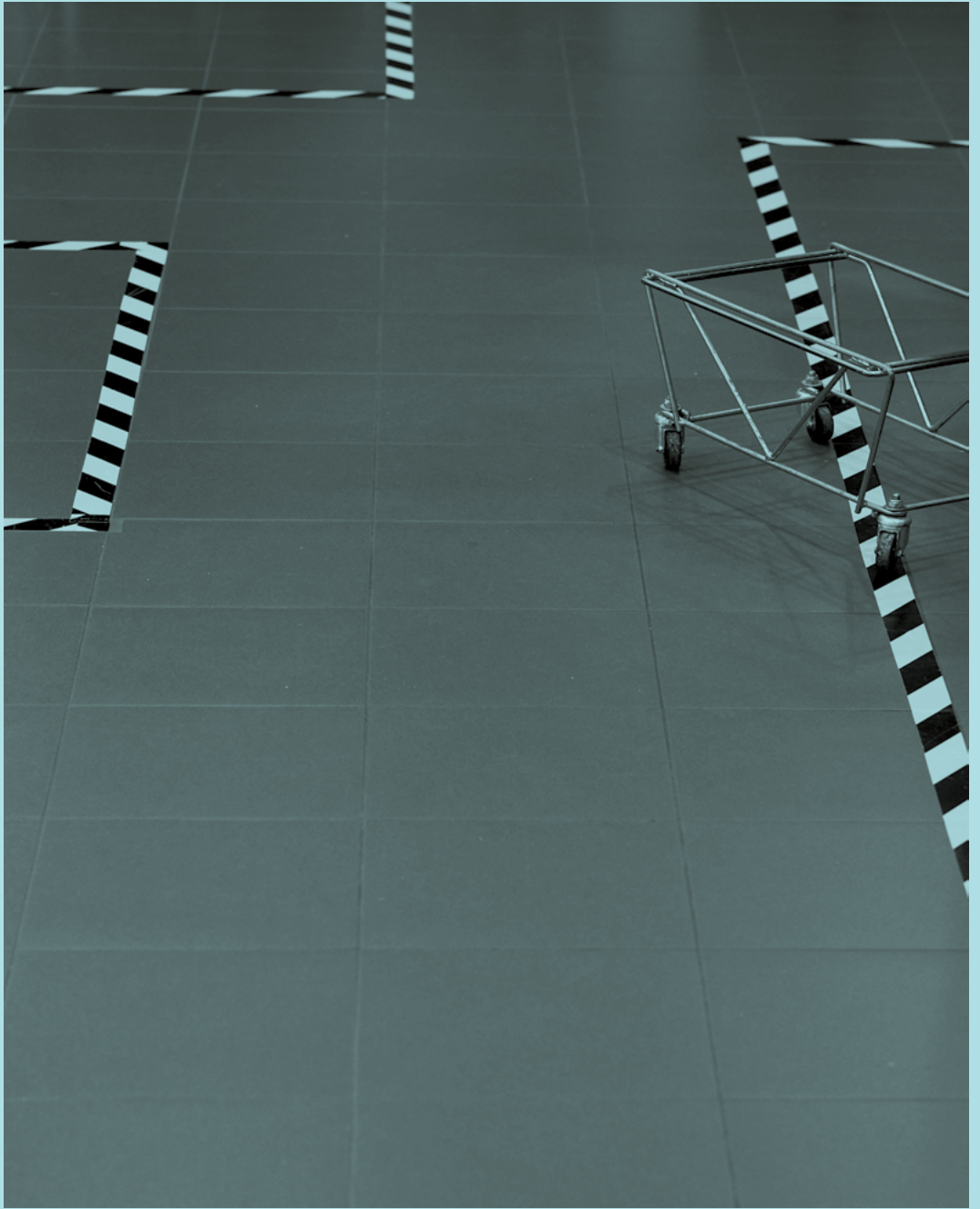
*De politiek,*  
**netwerken en**  
*het politieke*

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**













Foto's uit het project IN TIMES OF CORONA  
(oorspronkelijke foto's in kleur)  
©2020 Johan Nieuwenhuize  
[www.johannieuwenhuize.nl](http://www.johannieuwenhuize.nl)

Deze foto's zijn een cadeau aan de NSOB van de  
fellows van de dertigste editie van de Master of  
Public Administration naar aanleiding van hun  
afstuderen in september 2020.

**30 JAAR NSOB**

***De politiek, netwerken  
en het politieke***

**Redactie:**

**Myrte Ferwerda**

**Paul Frissen**

**Martin Schulz**

**Mark van Twist**



# Inhoudsopgave

---

**Voorwoord** → 15

En toen was alles anders... → 15

**Inleiding: Netwerken, politiek en ‘iets anders’** → 19

**Martin Schulz, Mark van Twist, Myrte Ferwerda, Paul Frissen**

Verskillend en toch hetzelfde → 19

Arena's voor de omgang met het politieke → 20

Variaties van verhoudingen → 22

Een plek voor het politieke → 24

**1. De politiek van tellen** → 29

**Jorgen Schram, Ilsa de Jong**

De rekenmeester onder vuur → 29

De cijfers spreken voor zich... → 31

... of toch niet? → 32

Politisering van cijfers in netwerken → 33

Wie telt, telt mee → 35

**2. Naar passende verantwoording van de aanpak van ondermijning** → 39

**Myrthe van Delden, Thomas Schillemans**

Illegaal gokken is geen spelletje → 39

Oppakken én oppakken: een praktijk van hard en hart → 40

Meer dan de som der delen: een noodzakelijke netwerkaanpak → 42

Ondermijnende verantwoording → 44

Passende verantwoording → 45

- 
- 3. Wie heeft de schuld? → 49**  
**Petra Ophoff, Marije Huiting, Nancy Chin-A-Fat**  
Zichtbare schulden → 49  
Een ambivalente houding → 50  
Vroegtijdig ingrijpen bij schulden → 53  
Op naar een schuld(en)vrije samenleving? → 55
- 4. Het akkoord als vehikel voor eigenaarschap én zeggenschap → 59**  
**Andrea Frankowski, Frank Norbruis**  
Wie gaat er over de klimaatverandering? → 60  
Het akkoord als politieke bypass? → 61  
Zeggenschap of eigenaarschap? → 63  
Het akkoord als vehikel voor eigenaarschap én zeggenschap → 65
- 5. (On)gepast gedrag in politiek en netwerken → 69**  
**Martin Schulz, Myrte Ferwerda, Mark van Twist**  
Groenland kopen → 69  
Hoe het hoort → 70  
Persoonlijkheid → 72  
Klinisch kijken naar politiek en netwerken → 73  
Normalisatie → 74  
Politiek, netwerken en (on)gepast gedrag → 76

- 
- 6. Regionale netwerken in Nederland → 79**  
*Van regentenfamilies tot coöperaties*  
**Bram van Vulpen, Caspar van den Berg**  
Het wereldwijde web in de streek → 79  
Regionale netwerken in het politieke stelsel → 80  
Netwerksturing in de regio → 83  
De politiek van regionale netwerken → 87
- 7. Tijd in politiek en netwerken → 91**  
**Jorren Scherpenisse**  
Van festivalterrein naar noodlocatie → 91  
Temporele divergentie → 92  
Politieke strijd om tijd → 93  
Het koesteren van verschillende klokken → 94
- 8. Ethische kwetsbaarheid van netwerksturing → 97**  
*Een pleidooi voor verstandigheid*  
**Henk den Uijl**  
Corruptie in de gemeente Den Haag → 97  
Cicero → 98  
Sofokles' Antigone → 100  
Machiavelli → 101  
Een loflied op de bureaucratie? → 102  
Op weg naar verstandigheid → 104  
Tot slot: een integriteitsparadox → 105

---

9. **De volle plek van de macht** → 109

***Hoe in een netwerk de pluraliteit verdwijnt***

Paul Frissen

Een gezonder Nederland.... → 109

Niets nieuws onder de zon? → 112

Het politieke → 116

Netwerken, akkoorden en het politieke → 118

10. **De autoriteit en het netwerk** → 121

***Over macht, gezag en positie in een wereld van verdeeld vermogen***

Martijn van der Steen

In het netwerk, naast de ander → 121

Vier perspectieven → 124

De overheid in het netwerk: van links naar rechts → 125

Opvallend afwezig: van boven naar beneden → 128

Vanaf hier: autoriteit als volwaardige strategie in netwerken → 132

**Slotbeschouwing:**

**De politiek en het politieke een plek geven** → 135

Martin Schulz

En toen was alles anders → 135

Het politieke in coronatijd → 136

Het politieke in netwerken in coronatijd → 137

De verhouding tussen politiek en netwerken vormgeven → 142

**Literatuur** → 147





# Voorwoord

In 1989 is de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur opgericht door Roel in 't Veld en Uri Rosenthal. De opleiding 'Master of Public Administration' vormde de start. Daar zijn sindsdien vele programma's en een Denktank voor onderzoek in opdracht en vrij onderzoek bijgekomen. Vorig jaar bestond de school dus dertig jaar. Om dat te vieren hebben we onze onderzoekers gevraagd een essay te schrijven over een vraagstuk, een casus, een onderzoek, met één centrale thematiek: *politiek en netwerken*. Veel van ons werk – in onderzoek en onderwijs – heeft betrekking op netwerken en netwerksturing. Vaak stuiten we op de vraag welke rol politiek speelt in netwerken en wat de politieke betekenis is van netwerksturing. Vaak ook zien we worsteling hiermee bij opdrachtgevers. De fascinatie voor deze thematiek bindt de onderzoekers van de NSOB. En passend bij de kernwaarden van de school is dat onze antwoorden en overtuigingen uiterst gevarieerd en soms heftig botsend zijn. Daarmee representeren deze waarden de pluraliteit die de democratische rechtsstaat wil beschermen. Deze bundel is een eerbetoon daaraan. Eind februari 2020 was de bundel gereed en voor de definitieve opmaak op weg naar de vormgever.

## En toen was alles anders...

De coronacrisis – correcter natuurlijk: de COVID-19 crisis – werd manifest. Elk hoofdstuk zou in een nieuw daglicht komen te staan. Niet omdat de inhoud niet langer zou kloppen, maar omdat de bizarre wendingen die deze crisis bracht alles wat in de bundel werd betoogd over de verhouding van politiek en netwerken indringender maakt en soms nieuwe betekenis zal geven. Wat te denken van een concept als 'netwerken' in een 'anderhalvemetersamenleving' met 'social distancing' als leidend organisatorisch principe? En hoe krijgt 'politiek' als begrip dat strijd, conflict en meningsverschil representeert gestalte in een periode dat er – althans tijdelijk – sprake is van een 'rally around the flag'? Is de staat terug op het toneel: als crisismanager, baken en financier? Gaat de grens weer dicht in de samenleving waar de globalisering veel heeft gebracht, waaronder dit dodelijke virus?

Is de tijd rijp voor centrale regie en heeft marktwerking zijn beste en volgens velen desastreuze tijden gehad? Zien we een herstel van de vertrouwde hiërarchie en centralistische sturing? Of bewijzen juist nu netwerken hun veerkracht en vitaliteit en is de Nederlandse pragmatiek van een 'intelligente lockdown' succesvol, zoals we in onze aloude 'gidslaan'-gedachten lijken te hopen?

Opvallend is in ieder geval dat menigeen wordt bevestigd in een lang gekoesterd maar vaak ook miskend gelijk. De crisis zou het gevolg zijn van ongecontroleerde globalisering waarin grenzen voortdurend werden overspoeld door handelswaar, migranten en nu dan een kwaadaardig virus. En dat virus zou weer door menselijke exploitatie van natuur en dier zijn veroorzaakt. Extreemlinks en extreemrechts lijken in diagnose en soms receptuur op de elkaar rakende uiteinden van een hoefijzer. En natuurlijk is er weer de populaire stelling ‘never waste a good crisis’, die zowel autoritair leiderschap lijkt te inspireren als de veel te beluisteren oplossingen van de even wenselijke als onvermijdelijke transitie ná de crisis.

Menigeen meent de toekomst te kennen en weet zeker dat die zich in zijn of haar richting beweegt, of moet bewegen. Er komt een ‘nieuw normaal’, zo luidt de boodschap. Al te gemakkelijk wordt vergeten dat de nog steeds verbijsterende wereldwijde crisis, waaraan vijfenzeventig jaar geleden – recent in het licht van de geschiedenis – een einde kwam, al snel werd gevolgd door een terugkeer van het ‘oude normaal’. Dat werd toen met zuchten van verlichting en soms afgrijzen begroet.

De premier sprak wijze woorden:

*‘We moeten 100% van de beslissingen nemen met 50% van de kennis.’*

Dat is ook in normale tijden zo, maar nu was er een constellatie waarin experts een vooraanstaande rol speelden en nog spelen. Het beeld van technocratisch bestuur stelt velen gerust, zeker als het om gezondheid gaat. Dat neemt echter niet weg dat over alles een politiek oordeel moet worden geveld, nu zelfs vaker dan normaal over zaken van leven en dood.

De Nederlandse traditie van depolitiseren van maatschappelijk conflict in netwerken van maatschappelijke organisaties en deskundigen vraagt van de politiek terughoudendheid, verbindend optreden en bij uitblijvende consensus knopen doorhakken. Die traditie leek met het boerenprotest aan serieuze legitimiteitstekorten te lijden. De crisis leek een herleving van de traditie te tonen, maar maatschappelijke weerstand toont zich opnieuw en in allerlei gedaanten. Politiek moet dan – als altijd – positie kiezen en die keuze is uiteindelijk arbitrair, want politiek.

Dit betekent dat ook deze crisis weer volop vraagt om een doordiening van de rol van politiek in maatschappelijke sturing in en door netwerken – het hoofdthema van deze bundel. Dan is het door de Franse politiek filosoof Claude Lefort (2016) gemunte onderscheid tussen ‘de politiek’ en ‘het politieke’, tussen ‘la politique’ en ‘le politique’ van belang. *Het* politieke is de symbolische orde van de macht, van de strijd, van de antagonismen in een samenleving. *De* politiek is de concrete, historische vormgeving daarvan in actoren, processen en structuren. Het politieke betreft ook de verhouding van politieke macht met burgers en hun maatschappelijke verbanden. De politiek is dan de concrete historische vorm die deze verhouding krijgt. Politiek en bestuur in Nederland kennen een geschiedenis van gevarieerde en steeds intensieve samenwerking, vaak gericht op de verzoening van maatschappelijk conflict: van schikkende en plooiende regenten in de republiek tot accommodatie en pacificatie in de institutionele ordening van de verzuiling; van het neocorporatisme in de sociaaleconomische verbanden tot de ‘derde weg’ van het poldermodel. Netwerken en netwerksturing, regelmatig leidend tot brede consensus, bijvoorbeeld in de vorm van akkoorden, zijn de hedendaagse voorzetting daarvan.

Het politieke als symbolische orde van strijd, conflict en macht bestaat in elke samenleving, nu en in de lange geschiedenis van de mens. Dat vindt zijn grond in de fundamentele gebrokenheid en onvermijdelijke tragiek van de wereld, mede veroorzaakt door menselijk handelen. Het virus toont de samenhang tussen gebrokenheid en tragiek wel buitengewoon wrang. Zowel het politieke als de politiek zijn in deze samenhang te begrijpen.

We brengen de bundel nu uit. We hebben – waar noodzakelijk – een verwijzing naar of – waar mogelijk – een voorzichtige duiding van de actuele situatie aangebracht. In grote lijnen zijn de beschouwingen gelijk gebleven; de relevantie van de door ons gekozen invalshoek en thematieken is overeind gebleven en zeker niet ingehaald door de actualiteit. De betekenis van politiek in netwerken, in de dubbele zin van ‘de’ politiek en ‘het’ politieke, is in elk hoofdstuk de leidende vraag. Alleen al daarom biedt de bundel een bron van reflecties die ook voor deze wereldwijde crisis en haar betekenis voor Nederland en zijn politieke en bestuurlijke werkelijkheid relevant zijn.

Het slothoofdstuk brengt de verschillende lijnen in de bundel bij elkaar en doet dat door de coronacrisis als casus centraal te stellen. Daarmee willen we – opnieuw – duidelijk maken wat academische reflecties en conceptuele inzichten voor professionele praktijken kunnen betekenen. Dat is de kern van onderzoek, en zeker van onderzoek van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Ons onderzoek en onderwijs gaan verder. Daarin zal nog lange tijd de coronacrisis van betekenis zijn. In theorie en toepassing zullen inzichten worden verwerkt, al was het maar omdat ook na deze crisis de rol van openbaar bestuur en publieke sector volop onderwerp van debat zal zijn. Ook dan – zo veel is wel zeker – zijn netwerken nog steeds empirische fenomenen waarin beslissingen worden genomen die politieke betekenis hebben, waaraan politieke actoren bijdragen en die voor een deel het politieke als symbolische orde zullen beïnvloeden. Zelfs wat het nieuwe normaal is en of dat zal komen, zal onderwerp van stevige controverses zijn en blijven. De wijze waarop die controverses vorm krijgen en al dan niet worden beslecht tekent de samenhang tussen de politiek en het politieke. Die samenhang is in een democratische rechtsstaat – gelukkig – principieel voorlopig en onbepaald. Want de plek van de macht moet – zoals Lefort ons voorhoudt – leeg blijven.

*Paul Frissen, bestuursvoorzitter NSOB*

# Inleiding: Netwerken, politiek en ‘iets anders’

Martin Schulz, Mark van Twist, Myrte Ferwerda, Paul Frissen

## Verschillend en toch hetzelfde

Op het eerste gezicht lijken het totaal verschillende thema's die niets met elkaar te maken hebben. Het is niet zo eenvoudig om te zien wat NSOB onderzoeken over de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Rotterdam Zuid, het versnellen van de energietransitie, een rijksoverheid die werkt met 'deals' en 'akkoorden' of de misgelopen aanleg van een hoogwatergeul bij de dorpen Varik en Heesselt met elkaar gemeen hebben.

Nader beschouwd liggen de vraagstukken echter dichterbij elkaar dan op het eerste gezicht wordt vermoed.

De aanpak van ondermijnende criminaliteit 'op Zuid' krijgt vorm met een *netwerkaanpak*. Stadsmariniers trekken specifieke probleemwijken in om die 'terug te veroveren' op criminelen die hier voet aan de grond hebben gekregen. Ze doen dat door samen te werken met allerlei actoren in die wijken – van politie tot winkeliers. Daarbij blijven 'oppakken en afpakken' onverminderd belangrijk en tegelijkertijd komt er meer aandacht voor een verandering van het leefklimaat in die wijken. Daardoor wordt het voor criminelen steeds minder aantrekkelijk om te blijven. De verantwoording aan de *politiek* is dan echter een uitdaging, omdat het nog niet zo eenvoudig is te laten zien hoe het leefklimaat in wijken daadwerkelijk de criminaliteit vermindert. Bovendien worden resultaten doorgaans eerder uitgedrukt in aantallen arrestaties en ingevorderde tegoeden dan in het voorkomen van misdrijven en van politiek-maatschappelijke onrust die uitgebleven is.

Bij het versnellen van de energietransitie maakt de overheid gebruik van *netwerksturing* door versnellingsstafels in te richten en een ambassadeur te benoemen die actoren met elkaar in verbinding brengt. Met elkaar, zoekend, pratend, delibererend maken actoren in die netwerken voortgang en brengen ze de energietransitie stapje voor stapje verder. Tegelijkertijd formuleert de landelijke *politiek* harde doelstellingen met betrekking tot de opwekking van duurzame energie (meetbaar in petajoule en megawatt) in 2020 en 2023. Het is dan nog maar de vraag of en hoe die doelstellingen te halen zijn met de inzet van netwerksturing door een ambassadeur die werkt met versnellingsstafels. De rijksoverheid sluit de afgelopen jaren regelmatig

‘deals’ en ‘akkoorden’. Green deals, city deals en health deals bestaan naast een veelheid aan akkoorden van de Agenda fiets tot het Akkoord verhoogde asielinstroom en het Convenant Aziatische Horeca (het zogenaamde ‘Wokakkoord’). De kern is iedere keer dat de rijksoverheid met andere actoren afspraken maakt over gezamenlijk na te streven doelen waarop iedere actor vanuit zijn eigen overtuiging inzet pleegt. Deals en akkoorden zijn een instrument om te sturen in *netwerken*. Ook de *politiek* komt vervolgens in aanraking met die akkoorden, wat ook regelmatig spanning oplevert. Zo zei een prominent voorman van een van de coalitiepartijen over het door de regering gesloten Klimaatakkoord: “Het is niet mijn akkoord”. Dat roept de vraag op hoe de politiek zich verhoudt tot akkoorden en hoe die akkoorden weer rekening houden met of beïnvloedend werken op de politiek.

Ten behoeve van de realisatie van een hoogwatergeul bij de dorpen Varik en Heeselt wordt een MIRT verkenning uitgevoerd. Een deel van het *netwerk* van belanghebbende actoren wordt georganiseerd in een stuurgroep. Een ander deel van het netwerk organiseert zichzelf los daarvan, maar krijgt gehoor in de *politiek*. Hieruit ontstaat druk op de stuurgroep die uiteindelijk besluit af te zien van een hoogwatergeul en in plaats daarvan alleen te kiezen voor dijkverhoging. Netwerk en politiek beïnvloeden elkaar hier over en weer.

Hoewel deze casus op het eerste gezicht sterk verschillend lijken, hebben de aanpak van ondermijning, het versnellen van de energietransitie, het werken met deals en akkoorden en het mislopen van de hoogwatergeul veel met elkaar gemeen. In al deze vraagstukken komen *netwerken* en *politiek* samen: als praktijken die zich tot elkaar dienen te verhouden. De verhouding tussen beide komt de afgelopen tijd steeds nadrukkelijker op de voorgrond. Voor Provinciale Staten van Zeeland is het zelfs aanleiding om een nieuw, eigen besluitvormingsproces te ontwikkelen dat de Staten beter in staat stelt tot besluiten te komen over vraagstukken waarin netwerksturing aan de orde is.

## **Arena’s voor de omgang met het politieke**

Om de relatie tussen politiek en netwerken te begrijpen, maken we gebruik van het onderscheid tussen *de politiek* en *het politieke* (Mouffe, 2005; Lefort, 2016). Onder politiek verstaan we de strijd en het conflict over verschillen en scheidslijnen in de samenleving. Er zijn nu eenmaal altijd beslissingen te nemen waarvan sommigen voorstanders en anderen tegenstanders zijn, bijvoorbeeld door ideologische voorkeuren of genoten voor- en nadelen.

In de politiek zijn altijd verdelingsvraagstukken aan de orde, zoals de verdeling van overvloed en schaarste of de toekenning van waarden. De vraag wie de energietransitie betaalt, is bijvoorbeeld politiek. Daarover valt ten diepste van mening te verschillen. In dit denken over politiek als strijd en conflict is het onderscheid tussen de politiek en het politieke aan de orde. Onder *de* politiek verstaan we de instituties van politiek, zoals de regels en gebruiken waarmee politiek wordt vormgegeven. Het parlement, de regering en op andere bestuurlijke niveaus Provinciale en Gedeputeerde staten, college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad zijn vormen van dergelijke instituties. *Het* politieke is datgene waarover we zo hartstochtelijk van opvatting kunnen verschillen. Dat zijn de strijdpunten, de scheidslijnen, de verschillen die in de samenleving – lokaal, provinciaal, nationaal én internationaal – aan de orde zijn. De politiek houdt zich bezig met het politieke. Sterker nog, de politiek bepaalt wat het politieke is. Het politieke is er namelijk niet vanzelf. Het wordt geconstrueerd en benoemd in een politiek proces. Zo is bijvoorbeeld de vraag wat de *opgave* is, een politieke vraag. Opgavegericht werken is daarmee ook altijd een politiek proces, omdat die opgave niet neutraal is. De formulering ervan betekent het benoemen van iets politieks.

Het politieke heeft zich door de toenemende nadruk op werken in en met netwerken en netwerksturing bij de overheid steeds meer verplaatst naar netwerken. Het politieke bevindt zich allang niet meer alleen in de politiek, maar ook in allerlei maatschappelijke netwerken, van akkoorden tot deals en samenwerkingsverbanden. We zien netwerken hier als een min of meer stabiel patroon van sociale relaties tussen van elkaar afhankelijke actoren die zich vormen rondom een maatschappelijk vraagstuk (cf. Koppejan en Klijn, 2004). Een netwerk is gericht op het (leveren van een bijdrage aan het) oplossen van dat maatschappelijke vraagstuk. Geen van de participerende actoren kan dat alleen. Ze zijn van elkaar afhankelijk in termen van bijvoorbeeld macht en middelen. Daardoor voltrekken zich in netwerken een samenwerkingsproces en een onderhandelingsproces, omdat ook actoren die belang hebben bij het oplossen van een specifiek vraagstuk daarbij allemaal verschillende belangen kunnen hebben. In die netwerken werken bestuurders en ambtenaren (regelmatig van verschillende bestuurslagen) samen met bedrijven, maatschappelijke instellingen, kennisproducenten en burgerinitiatieven aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven (c.q. maatschappelijke vraagstukken). Wat die samenwerkende actoren besluiten en doen is niet onschuldig. Het heeft reële gevolgen voor mensen in de samenleving en daarmee is het politiek.

De verhouding tussen politiek en netwerken is al zeker twee decennia onderwerp van wetenschappelijk onderzoek (bijvoorbeeld Le Galès, 2001; Sørensen & Torfing, 2003 en 2016; Aars & Fimreite, 2005; Bang & Esmark, 2009). In de literatuur bestaat veel erkenning van het belang van het politieke in politiek en netwerken. Dat leidt bijvoorbeeld tot onderzoek naar de vraag of en hoe netwerken democratisch zouden kunnen omgaan met het politieke (Sørensen & Torfing, 2005 en Edelenbos, Steijn & Klijn, 2010) in de wetenschap dat de politiek het politieke altijd tot haar mandaat kan verklaren. Een democratische omgang in het netwerk met het politieke zou de politiek ertoe kunnen brengen te vertrouwen op de uitkomsten van die netwerken is dan de gedachte. Politisering van de uitkomsten van netwerken – de politiek die zegt dat het toch anders moet – zou dan mogelijk te begrenzen zijn. Netwerken en politiek zijn te zien als twee verschillende arena's waarin besluiten worden genomen over kwesties die de samenleving raken, besluiten over het politieke. Dat maakt de vraag relevant hoe het bij elkaar komen van netwerken en politiek de omgang met het politieke beïnvloedt. Met andere woorden: door de vormgeving van de verhouding tussen politiek en netwerk wordt de omgang met het politieke bepaald. Dat gaat niet over de aard van het netwerk of de institutionele vormgeving van de politiek, maar over de *dynamiek* die de ontmoeting tussen beide tot stand brengt en wat die dynamiek betekent voor het politieke.

## Variaties van verhoudingen

Politiek bepaalt wat politiek is. Dat maakt dat de politiek er altijd voor kan kiezen het politieke naar zich toe te trekken en te besluiten dat zij er (ook) over gaat. De politiek heeft daarmee altijd de mogelijkheid om zichzelf dominant te verklaren. In de praktijk zijn er echter ook vele andere mogelijke variaties van verhoudingen. In dit boek verkennen we die variaties door politiek en netwerken – als concepten en daaruit voortvloeiende praktijken – steeds met nog 'iets anders' te verbinden. Door aan de combinatie van beide een ander concept toe te voegen, verkennen we welk mogelijk inzicht dat biedt als het gaat om de verhouding tussen netwerken en politiek en daarmee de omgang met het politieke. We voegen als het ware een derde concept toe aan netwerken en politiek om te zien wat die toevoeging betekent voor de verhouding tussen netwerken en politiek. We zoeken met andere woorden naar de nieuwe *ordering* van politiek en netwerken die ontstaat door er een ander concept aan toe te voegen. Politiek en netwerken kunnen elkaar – zo blijkt dan – bijvoorbeeld *afstoten*. Ze kunnen gescheiden werelden vormen die elkaar *vermijden* en zo min mogelijk interacteren.

Denk bijvoorbeeld aan netwerken die vooral hun eigen gang gaan en verbaasd zijn als de politiek iets van ze vindt. Iets minder vergaand kunnen ze elkaar ook *negeren*, doen alsof de ander er niet is en zolang er geen noodzaak tot interactie is, bestaan ze los van elkaar. Of ze *botsen* met elkaar, waardoor conflict ontstaat tussen de beide logica's en praktijken. Zoals in situaties waarin effecten van een netwerkaanpak moeten worden uitgelegd in een politieke arena. Maar ze kunnen elkaar ook *oproepen*, omdat ze elkaar nodig hebben waardoor de politiek en het netwerk elk een eigenstandige rol spelen in relatie tot elkaar en elkaar versterken of juist verzwakken. Er zijn vele soorten van verhoudingen denkbaar, veel meer dan we hier kunnen benoemen. Netwerken en politiek kunnen bijvoorbeeld ook met elkaar *vermengen*, bijvoorbeeld als het netwerk zelf politiek van aard is of als politiek als netwerk te beschouwen is. Er zou ook een voorkant en een achterkant kunnen ontstaan waarin de werkelijkheid die netwerken en politiek formeel zeggen tot elkaar te hebben nader beschouwd en op de achtergrond toch anders in elkaar blijkt te zitten. Netwerk en politiek houden die voor- en achterkant dan in stand om in de luwte met elkaar zaken te kunnen regelen. De ordening van politiek en netwerken zou bovendien ook in de tijd kunnen veranderen. Er kan bijvoorbeeld volgordelijkheid ontstaan, waarin eerst het netwerk aan zet is en dan de politiek, of juist andersom. De bedoeling van dit boek is om die veelsoortige verhoudingen te ontdekken en te bezien welke betekenis ze hebben voor hoe netwerken en politiek zich tot elkaar verhouden en wat er in die verhouding gebeurt met het politieke.

#### **Een voorbeeld: politiek, netwerken en gestandaardiseerde paden**

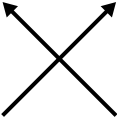
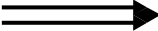
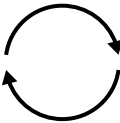


Besluitvorming in Provinciale Staten van Zeeland heeft doorgaans plaats op basis van een vaststaande procedure. Die procedure legt vast hoe de besluitvorming verloopt, welke informatie de Staten op welke momenten ontvangen, welke debatten daarover worden gevoerd en hoe tot besluiten wordt gekomen. Procedures ontstaan als neerslag van al langer gebruikelijke praktijken. Voor verschillende soorten contexten en besluiten zijn er verschillende soorten besluitvormingsprocedures. De reguliere procedure van de 'beleidscyclus' is anders dan de procedure voor 'grote projecten'. De provincie ontwikkelt voor 'netwerksturing' een eigen, nieuwe besluitvormingsprocedure. In die procedure worden de kenmerken van netwerken en de kenmerken van politieke besluitvorming bij elkaar gebracht, met de bedoeling *de ene in de andere te laten doorwerken*. De politiek maakt er werk van om eigen processen te ontwikkelen die aansluiten bij wat er in netwerken gebeurt. Het vormen van een 'nieuwe, gestandaardiseerde' besluitvormingsroute is daarbij iets dat in de praktijk weer dient te worden uitgetoetst om zo langzaam te worden vervolmaakt.

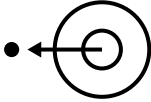


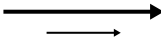
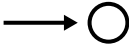
Op vergelijkbare wijze brengen de auteurs in dit boek netwerken en politiek in relatie tot elkaar door de introductie van steeds een ander, derde concept, met een daaruit voortvloeiende praktijk. Door te variëren met deze concepten beogen we ook de gevarieerde omgang met het politieke te laten zien. Het zien en waarderen van die variatie is naar ons idee een eerste stap op het pad naar het formuleren van handelingsperspectieven voor actoren in het openbaar bestuur om de verhouding tussen netwerken en politiek bewust vorm te geven en in te richten met het oog op een passende omgang met het politieke. In de praktijk zijn de meeste actoren in netwerken zich er namelijk niet van bewust dat zij omgaan met en handelen ten aanzien van het politieke.

## **Een plek voor het politieke**

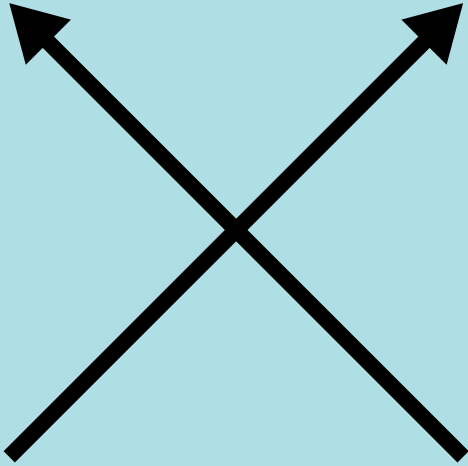
Ten behoeve van dit boek zijn door verschillende auteurs originele, nieuwe bijdragen geschreven over netwerken, politiek en een concept dat naar hun idee interessant is om de verhouding tussen politiek en netwerken nader te analyseren met het oog op het politieke. In ieder hoofdstuk staat een andere verhouding, een andere dynamiek tussen de politiek en het netwerk centraal. In het schema op de volgende pagina's geven we een overzicht van de verschillende hoofdstukken in dit boek.

De opbouw van de hoofdstukken in dit boek loopt van casuïstisch naar conceptueel. Het boek begint met de hoofdstukken die vanuit de empirie verhalen over de relatie tussen politiek en netwerken. Daarna volgen de hoofdstukken die de thematiek meer conceptueel analyseren en beschouwen. In de slotbeschouwing komen we terug op de vraag wat de verhouding tussen politiek en netwerken betekent voor de omgang met het politieke.

HFST.	AUTEUR(S)	THEMA	POLITIEK EN NETWERKEN	ABSTRACTIE
1.	<i>Jorgen Schram en Ilsa de Jong</i>	Meervoudig gebruik en interpretatie van dezelfde en andere cijfers in <i>calculaties</i> brengt actoren in politiek en netwerken niet vanzelf dichter bij elkaar.	Politiek en netwerken bewegen in <i>verschillende richtingen</i> .	
2.	<i>Myrthe van Delden en Thomas Schillemans</i>	Het vinden van een passende (politieke) <i>verantwoording</i> voor resultaten in netwerken kan netwerken zelf effectiever maken.	Politiek en netwerken <i>versterken</i> elkaar.	
3.	<i>Petra Ophoff, Marije Huiting en Nancy Chin-A-Fat</i>	Netwerken van organisaties die <i>schuldenproblematiek</i> verminderen brengen politieke vragen voort en politieke keuzes brengen op hun beurt die netwerken in stelling.	Politiek en netwerken <i>roepen</i> elkaar op.	
4.	<i>Andrea Frankowski en Frank Norbruis</i>	Netwerken dienen regelmatig voor uitvoering van politieke besluiten.	Netwerken en politiek <i>interacteren niet, maar volgen</i> elkaar op.	
5.	<i>Martin Schulz, Myrte Ferwerda en Mark van Twist</i>	<i>Ongepast gedrag</i> in netwerken is een uitdrukking van politiek.	Politiek en netwerk moeten kunnen <i>botsen</i> , omdat dit vastzittende verhoudingen in beweging kan brengen.	

HFST.	AUTEUR(S)	THEMA	POLITIEK EN NETWERKEN	ABSTRACTIE
6.	<i>Bram van Vulpen en Caspar van den Berg</i>	Regionale netwerksturing bevindt zich in een democratische leemte, omdat de politieke arena van verschil zich op een ander schaalniveau bevindt.	Netwerken ontglippen aan de grenzen van politiek.	
7.	<i>Jorren Scherpenisse</i>	Netwerken en politiek hebben elk een eigen dynamiek van tijd.	Netwerken en politiek hebben baat bij temporele <i>synchronisatie en divergentie</i> .	
8.	<i>Henk den Uijl</i>	Uitzonderingen in netwerken vragen om opschorten van rechtstatelijke waarborgen. Met het politiek mogelijk maken daarvan ontstaan integriteitsrisico's.	Politiek en netwerken laten <i>een gat vallen</i> .	
9.	<i>Paul Frissen</i>	Afspraken die in netwerken worden gemaakt (zoals akkoorden) nemen de plaats in politiek.	Netwerken <i>overschaduw</i> , <i>domineren</i> de politiek.	
10.	<i>Martijn van der Steen</i>	Politieke autoriteit is een passende vorm om sturing te geven aan netwerken.	Politiek stuurt in netwerken door richting wijzend optreden.	





# 1. De politiek van tellen

Jorgen Schram, Ilsa de Jong

*Kennis is sinds kort een verhandelbaar goed, waarvan de waarde gemeten wordt in de harde cijfers van clicks, like's and retweets – en niet in waarheidsgehalte of relevantie.*

- *Robbert Dijkgraaf, Abel Herzberglesing 2019*

In zijn Abel Herzberglesing van 15 september 2019 met de veelzeggende titel 'Kennis onder vuur' spreekt Dijkgraaf over een ongemakkelijke paradox: enerzijds weten we vandaag de dag meer dan ooit. De wetenschap groeit en bloeit en is door moderne technologie voor de hele wereld toegankelijk. Anderzijds constateert Dijkgraaf dat wetenschappelijke kennis meer en meer ter discussie wordt gesteld, in een context waarbij nepnieuws, alternatieve feiten en complottheorieën aan terrein winnen. Een genuanceerde mening lijkt een retorisch zwakgebod te zijn en adviezen van experts worden gewantrouwd, stelt hij. In de maanden die volgen blijken de woorden van Dijkgraaf angstaanjagend actueel...

## De rekenmeester onder vuur

We gaan eerst terug naar medio oktober 2019, nog geen maand na de lezing van Dijkgraaf doet er zich in Nederland een interessante gebeurtenis voor als een enorme stoet tractoren koers zet richting De Bilt. De boeren zijn het zat. Ze zijn boos, teleurgesteld en verontwaardigd. Er is sprake van een 'stikstofcrisis' en uit onderzoek komt naar voren dat de agrarische sector verantwoordelijk is voor de meeste uitstoot van stikstof in ons land. Er moeten maatregelen worden genomen om de uitstoot te reduceren. Wat die maatregelen precies zijn is op dat moment nog niet bekend. Dat ze grote impact zullen hebben op de agrarische sector is echter wel duidelijk. In de politiek gaan er geluiden op dat de veestapel misschien zou moeten halveren. Sommige politieke partijen scharen zich achter de boeren, andere willen eerst nog eens goed kijken naar wat nu echt nodig is om de stikstofuitstoot te reduceren. Hoewel er veel onzekerheid is over wat de consequenties gaan zijn, is duidelijk dat er iets zal moeten veranderen. De gevolgen zullen voor iedereen voelbaar zijn, en vooral voor de agrarische sector, zo vrezen de boeren.

Dat de agrarische sector ontdaan is, is niet zo verrassend. Wat echter wél verrassend is, is dat de stoet tractoren niet direct richting Den Haag trekt, maar eerst koers zet naar De Bilt, waar het RIVM kantoor houdt, de partij die verantwoordelijk is voor de stikstofmetingen. Dat is opvallend. Een organisatie als het RIVM bepaalt immers geen beleid, maar levert ‘slechts’ de metingen of berekeningen – die vervolgens worden afgezet tegen een politiek bepaalde norm. Doorgaans richten debat en weerstand zich op die laatste, de politieke normbepaling, en blijft het meten en berekenen buiten beeld.

Toch staat het RIVM in dit boerenprotest vol in de schijnwerpers als duizenden boeren zich met hun tractoren verzamelen in De Bilt. Waar het RIVM de stikstofcijfers beschrijft als ‘robuust’ en ‘internationaal als deskundig beoordeeld’, wantrouwen boeren de metingen van deze ‘rekenmeesters’. Het RIVM is volgens hen niet transparant over de meetmethoden en verwerking van gegevens, er zouden meetpunten fout zijn geplaatst en conclusies getrokken worden op basis van verkeerde aannames.<sup>1</sup>

Er tekent zich in dit voorbeeld een opvallende omslag af. Een omslag waarbij een gerenommeerd onderzoeksinstituut dat tot voor kort gold als onafhankelijke leverancier van objectieve data, die moeten dienen als de basis voor politieke besluitvorming en beleid, uit de schaduw wordt getrokken, op een podium wordt gezet en maatschappelijk wordt bekritiseerd. Niet zozeer het beleid wordt ter discussie gesteld, maar de cijfers waarop dat beleid wordt gebaseerd. Een interessante beweging, die echter niet op zichzelf staat. Eenzelfde ontwikkeling zagen we eerder bij de doorrekening van het Klimaatakkoord, waar de keuze voor meetmodellen en in navolging daarvan de onafhankelijke deskundigheid van het Planbureau voor de Leefomgeving in twijfel werd getrokken.<sup>2</sup> En denk ook aan de ophef over metingen van geluidsoverlast bij vliegvelden, schade bij aardbevingen of de discussies over PFAS.

Dat brengt ons ook bij het meest actuele voorbeeld: de coronacrisis waar volop discussie wordt gevoerd over de cijfers van besmetting, sterfte en genezing. De ontwikkeling in de cijfers is maandenlang onderwerp van gesprek, en de experts van het RIVM staan opnieuw in de spotlight. Talkshows besteden dag in dag uit hun uitzending aan de vraag hoe de cijfers die het RIVM naar buiten brengt moeten worden geïnterpreteerd. Aan tafel zitten vooraanstaande virologen, artsen, wiskundigen en andere geleerden. Ieder met een eigen blik op de actualiteit en gepresenteerde

---

1 Trouw (2019). *Waarom ligt het RIVM onder vuur?* 9 oktober 2019. | Trouw (2019). Van ‘robuuste’ RIVM-stikstofcijfers geloven de boeren geen snars. 16 oktober 2019.  
2 Trouw (2019). *Wie gelooft Haagse cijfers nog? Nu ligt ook Klimaatakkoord onder vuur.* 20 februari 2019.

cijfers. Kloppen de cijfers? Hoe zit het met de ‘verborgen’ sterftegevallen, die niet meegeteld worden omdat er geen coronatest is uitgevoerd? Is er nu sprake van ‘graduele groei’ of ‘exponentiële groei’? En doen we het in vergelijking met andere landen nu goed, of juist heel slecht? Bottom-line: eigenlijk weten we heel erg weinig, is er heel veel onzeker, en ‘is het maar net hoe je het bekijkt’.

Wat de protesterende boeren, de coronapandemie en ook de andere voorbeelden met elkaar gemeen hebben is dat het vraagtekens plaatst bij kennis, in het bijzonder bij cijfers. Van wie zijn de cijfers afkomstig? Hoe zijn de cijfers tot stand gekomen? Wat zeggen deze cijfers? Welke vervolgacties zijn op basis van de gegeven cijfers te rechtvaardigen? En wat is die veranderende kijk op cijfers, als we deze plaatsen in een bredere maatschappelijke context van politiek in relatie tot haar omgeving en de verschillende netwerken?

## **De cijfers spreken voor zich...**

Meten is weten. Al sinds jaar en dag domineert deze uitspraak tal van discussies over complexe vraagstukken. De moderne term ‘evidence based beleid’ is in de publieke sector goed geland (OECD, 2016). In evaluaties of bij nieuwe beleidsplannen komt steeds de vraag op tafel: welke feitelijke onderbouwing is hiervoor? Die roep om cijfers beperkt zich niet enkel tot cijfers als uitkomst van wetenschappelijk onderzoek, maar gaat evengoed om cijfers als verantwoording van uitgevoerd beleid.

De hang naar cijfers is ook heel begrijpelijk. Cijfers bieden immers houvast. Ze bekliven beter, ze geven een overzichtelijke weergave van een kwestie en bieden de gelegenheid om grote hoeveelheden informatie in beknopte figuren en grafieken weer te geven. Een cijfermatig antwoord op een vraag straalt objectiviteit uit en wekt de indruk preciezer te zijn dan een verhalend antwoord. Cijfers nemen we dan ook vaak en snel voor waar aan: een heldere weergave van de werkelijkheid (Denis et al., 2006; Porter, 1995).

Dit gewicht dat aan cijfers wordt toegekend heeft erin geresulteerd dat in tal van sectoren kwantificeerbaarheid een belangrijke rol is gaan spelen. Denk maar eens aan de verplichtingen tot registratie en vele lijstjes in onder meer de zorg, het onderwijs of veiligheidsdomein. De roep om feitelijke en cijfermatige onderbouwing is extra sterk wanneer het complexe vraagstukken betreft. Kwesties waar niet direct een duidelijke oplossing voor het vraagstuk voor handen is en waarin we eigenlijk niet precies weten hoe het zit. Juist dan zoeken we naar cijfers, om orde te scheppen in een op het eerste oog onoverzichtelijke wereld. En dus wenden we ons tot een heel

arsenaal aan kwantitatieve methoden om een complex vraagstuk kenbaar en beheersbaar te maken, zoals businesscases, milieueffectrapportages, maatschappelijke kosten- en batenanalyses of statistische testen. Wanneer bepaalde standpunten ten aanzien van complexe vraagstukken zijn te staven met kwantitatieve bewijsvoeringen, winnen ze aan kracht: de cijfers spreken voor zich.

### **... of toch niet?**

De voorbeelden van de boerenprotesten en de coronapandemie plaatsen die stelling echter in een heel ander perspectief. Het voorbeeld van het boerenprotest laat zien dat in de ogen van de boeren de cijfers namelijk helemaal niet voor zich spreken. Sterker nog, juist die cijfers over de uitstoot van stikstof worden in twijfel getrokken. Want hoe zijn die eigenlijk tot stand gekomen? Wanneer zijn die metingen verricht? Waar staan de meetpunten? Welke modellen worden daarbij gebruikt? Wat telt er wel mee, en wat niet? En wie heeft de metingen eigenlijk uitgevoerd en vervolgens geïnterpreteerd? Eenzelfde beeld zien we ook terug bij de corona uitbraak waar al snel een soortgelijke discussie ontstond over de cijfers van het RIVM over besmetting en sterfte. Daar komt ook nog een internationale dimensie bij, waar ook buurlanden dagelijks cijfers naar buiten brengen en indirect vragen oproepen over 'onze' cijfers. Want hoe verhouden de Nederlandse cijfers zich tot die van België en Duitsland? Zitten er verschillen in de manier waarop de cijfers tot stand zijn gekomen tussen de landen? En zo ja, hoe kunnen we die verschillen dan verklaren?

Door het stellen van dergelijke vragen wordt het productieproces zichtbaar gemaakt dat aan de presentatie van cijfers voorafgaat. Het afpellen van de cijfers onthult een zekere gelaagdheid in de *praktijk van tellen* (De Jong et al., 2018). Het laat zien dat er een hele wereld achter schuil gaat, waarin strategische afwegingen en belangen een rol spelen (Stone, 1997; Van Twist, 2018). De praktijk van tellen, die op het eerste oog zo objectief lijkt, is daarmee bij nader inzien verbonden met het maken van subjectieve afwegingen over *begrenzing* van een vraagstuk, die volgt uit een bepaalde *definiëring* van een kwestie. Die definiëring bepaalt immers wat er wel meetelt en wat er buiten beschouwing wordt gelaten. Ook de wijze waarop de *berekening* vervolgens plaatsvindt, is het gevolg van een keuze over welke meet- of berekenmethode passend is, over wat het juiste moment is om een meting te doen, over waar deze moet plaatsvinden, over de hoeveelheid meetpunten etc. En daarna volgt nog de *bewerking* van ruwe data (waarbij bijvoorbeeld 'outliers' geïdentificeerd en eventueel verwijderd worden), tot presenteerbare gegevens (kies je daarbij voor een grafiek, een staafdiagram, een tabel?). Elk van

deze stapjes uit de gelaagde praktijk van tellen omvat meerdere kleine én grote keuzes, die van cruciaal belang zijn voor de uiteindelijke uitkomst van de telling. Tot slot vindt daarna, in een politieke arena, of in een netwerk van betrokken partijen, nog een *beoordeling* plaats van die cijfers. Wat vinden we van die cijfers, welke waarde kennen we eraan toe? Dat kan per partij heel verschillend zijn, en hangt er ook zeer van af tegen welke andere cijfers of tegen welke norm deze worden afgezet. In veel gevallen krijgen cijfers immers pas *betekenis* wanneer we ze in perspectief zien met iets anders. Dat kunnen andere cijfers zijn maar ook verhalen of ervaringen. Op die manier wordt een vergelijking mogelijk en krijgen cijfers waarde en worden ze onderdeel van een bepaald frame (De Jong *et al.*, 2018). Bijvoorbeeld door cijfers in internationaal perspectief of historisch verband te plaatsen en af te zetten tegen cijfers uit het verleden. Dat maakt het mogelijk om cijfers te duiden in termen van groei, krimp, versnelling of vertraging.

## **Politisering van cijfers in netwerken**

Gezien deze gelaagdheid in de praktijk van tellen kunnen we niet anders dan concluderen dat cijfers helemaal niet zomaar voor zich spreken. Sterker nog, in een context van politiek, beleid en netwerken, waar verschillende partijen samen aan maatschappelijke vraagstukken werken, zijn cijfers een heel belangrijk strategisch instrument. De toekenning van betekenis aan cijfers is niet waardenvrij. Waardentoekenning vindt immers niet plaats in een besloten laboratorium of op een geïsoleerde plek, maar in een specifieke context waar allerlei waarden continu in beweging zijn. Soms bewegen ze langs elkaar heen, soms overlappen ze elkaar en soms botsen ze ook. En juist in een context waar meerdere partijen tot een oplossing voor een probleem trachten te komen, is dat proces van productie en betekenisgeving aan cijfers dan ook niet een objectief, neutraal proces, maar een politiek proces.

En dat is precies wat we in bijvoorbeeld de discussie over de stikstofmetingen zien gebeuren. De boeren stellen dat het RIVM niet transparant is in zijn meetmethode en de statistische verwerking van meetgegevens. Daarnaast zou het RIVM verkeerd meten. Twee van de zes Nederlandse meetpunten voor de ammoniakconcentratie in de lucht zouden fout geplaatst zijn: de een te dicht bij een kippenstal, de ander bij een rioolput. Dit zou zorgen voor een vertekend beeld. Tot slot stellen ze dat het RIVM zich baseert op verkeerde aannames om de stikstof- en ammoniakconcentratie in de lucht en de neerslag ervan op de grond te meten; het door het RIVM gebruikte rekenmodel is volgens hen ontoereikend. Het RIVM weerspreekt op zijn beurt die

kritiek.<sup>3</sup> Over een gebrek aan transparantie zegt het bijvoorbeeld dat weliswaar niet alle ruwe data online staan, maar dat die op het instituut ‘gewoon’ kunnen worden ingezien. Daarnaast stelt het RIVM zich bewust te zijn van de vertekening in de meetgegevens. Daar wordt ook rekening mee gehouden in de rapportage – bovendien is het volgens het RIVM in het ‘veedichte’ Nederland bijna niet mogelijk om een meetlocatie te vinden die niet in de buurt van een veestal ligt. En de methode die wordt gebruikt om de stikstof- en ammoniakuitstoot te meten, beschrijft men als ‘robuust en wetenschappelijk verantwoord’. Dat vindt het RIVM overigens niet alleen zelf, maar ook internationale onderzoekers kijken er zo naar, stelt men. De discussie wordt vervolgens ook breder getrokken. Zo uiten ook verschillende politieke partijen hun twijfels over de berekeningen van het instituut. Zij stellen dat de berekeningen van het instituut opnieuw moeten worden bekeken. Verantwoordelijk minister Schouten (CU) schaart zich achter het rekenmodel van het RIVM, maar stelt dat er wel verbeteringen mogelijk zijn. En daarmee staat het RIVM, en in zijn kielzog nog vele andere gerenommeerde wetenschappelijke instituten, ineens volop in de schijnwerpers.

#### **Ook in coronatijd discussie over de cijfers**

Ook bij de corona uitbraak staan de cijfers van het RIVM ter discussie, al is de situatie hier wel anders. Er zijn nog zoveel onzekerheden over de verspreiding van het virus, dat de cijfers van het RIVM een tijdlang het enige houvast lijken, ondanks de beperkingen ervan. Het RIVM telt immers alleen de via een test bevestigde coronapatiënten mee in de besmettingsaantallen en sterftcijfers, terwijl lang niet iedereen met symptomen van de ziekte getest kan worden. Het aantal besmettingsgevallen en sterfgevallen als gevolg van corona zou dan in de praktijk ook vele malen hoger liggen dan de RIVM-cijfers laten zien. Een geluid dat kracht bij wordt gezet door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dat op basis van de zogeheten ‘oversterfte’ – een getal dat laat zien hoeveel meer mensen er op dat moment sterven per week dan gemiddeld in een periode zonder coronavirus – concludeert dat er meer mensen zijn overleden aan het coronavirus dan terug is te vinden in de officiële RIVM-cijfers. Desalniettemin baseert het kabinet zich bij de aanpak van de crisis op de ‘officiële’ cijfers van het RIVM. En op basis van die cijfers gaat het in Nederland in de eerste fase een stuk beter dan in bijvoorbeeld België (waar echter wél gekeken wordt naar de oversterfte en niet alleen naar bevestigde coronagevallen). Terwijl we op basis van andere cijfers het juist slechter (dat wil zeggen: relatief meer besmettingen) doen ten opzichte van sommige buurlanden.

3 Volkskrant (2019). *RIVM reageert op kritiek: stikstofmetingen deugen wel*. 9 oktober 2019.

We zien hoe cijfers plots onderdeel worden van de discussie en van een politiek proces. Waar voorheen, vanuit een modernistisch perspectief van rationaliteit de cijfers en wetenschap juist de rol speelden van depolitiserend (Frissen, 2013), is hier sprake van het omgekeerde en past de houding van de boeren in de stikstofcrisis in een meer postmodernistisch perspectief waarin kennis en wetenschap juist ter discussie komt te staan. In de context van de moderne ‘netwerksamenleving’ speelt dit proces inmiddels nadrukkelijk een rol. Daar waar meerdere partijen, overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties gezamenlijk met elkaar moeten optrekken om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken, kan de hierboven beschreven *politiek van tellen* zomaar een prominente plek krijgen. De cijfers en feiten helpen dan niet vanzelf om tot overeenstemming te komen bij complexe vraagstukken, maar vormen juist de brandstof om politiek verschil te maken. Niet alleen kunnen dezelfde cijfers en feiten door verschillende partijen anders worden geïnterpreteerd én geduid, de verschillende partijen brengen ook zélf andere cijfers en feiten in om hun eigen verhaal te onderbouwen. En niet alleen de partijen die aan tafel zitten praten mee en dragen eigen bewijsvoering aan. Directe inmenging in het debat vindt plaats door middel van inspraak, maar ook indirect kan het debat worden beïnvloed via de klassieke media en social media. Door actiegroepen of belangenorganisaties, maar ook bedrijven, maatschappelijke organisaties, wetenschappelijke instituten en zelfs individuele burgers die zich roeren. Vanuit democratisch oogpunt en de idee van checks and balances valt daar van alles voor te zeggen (zie onder meer Dijstelbloem, 2016), maar voor politiek en bestuur kan het ook bijzonder lastig zijn.

## Wie telt, telt mee

Waar leidt deze analyse van de praktijk van tellen nou toe? Het laat ons zien hoe cijfers niet per definitie meer als gezaghebbend worden beschouwd en hoe het niet langer alleen de overheid of wetenschappelijke instituties zijn die cijfers op tafel leggen. Juist in een netwerkcontext zien we steeds vaker een politiek proces ontstaan waarbij de cijfers niet meer dienen als feitelijke, neutrale basis voor het debat, maar onderdeel zijn geworden van een politiek proces van betekenisgeving. Cijfers helpen dan niet meer vanzelfsprekend om partijen in het netwerk dichterbij elkaar te brengen, maar kunnen de verhoudingen juist meer op scherp zetten.

Toch moet deze bijdrage niet worden gezien als een ‘ontmaskering’ van cijfers of als pleidooi om het, gezien de onvolkomenheden, dan maar zonder te doen. Het klopt dat cijfers bij nadere bestudering minder objectief zijn dan vaak aangenomen wordt, maar dit neemt niet weg dat ze wel degelijk een

belangrijke functie vervullen in politiek, beleid, bestuur en netwerken. Ondanks, of misschien wel dankzij, die dubbelzinnigheid van het gebruik van cijfers wordt er nog altijd veel gewicht toegekend aan getallen. Ook al zijn ze onvolkomen, cijfers zijn behulpzaam in het politieke proces om conflicten te beslechten. Het is echter zo dat partijen cijfers ieder op hun eigen manier kunnen gebruiken, namelijk op zo'n manier dat het aansluit bij het verhaal dat zij willen vertellen of het beleid dat zij willen maken. Dat kan dus betekenen dat bij dezelfde casus sommige partijen de cijfers steunen, terwijl andere partijen ze in twijfel trekken en weer andere partijen daar andere cijfers tegenoverstellen. Verschillende belanghebbenden maken daarin vanuit hun eigen invalshoek andere keuzes. Cijfers kunnen vanuit die optiek gebruikt worden als hefboom, als stok achter de deur of smeermiddel en soms zelfs breekijzer om letterlijk de benodigde ruimte te forceren.

Maar wie mag die cijfers dan leveren? We begonnen onze bijdrage met de verwondering over het boerenprotest en de woede die zich specifiek richtte op het RIVM als gewiekste rekenmeesters. En in het verlengde daarvan de strijd om kennis en de interpretatie van cijfers tussen deskundigen die we nu ook bij de coronacrisis terugzien. Live op televisie wordt 'uitgevochten' hoe we de cijfers van besmetting, sterfte en genezing moeten duiden. Hierdoor komen de producenten van de getallen in beeld. In de huidige tijdsgeschiedenis is er geen eenduidig antwoord op de vraag wat waar is en wat niet én wie patent heeft op de werkelijkheid. Daarmee komen ook vragen op over instituten die tot voor kort in discussies over deskundigheid en onafhankelijkheid boven alle twijfel verheven waren. Gerenommeerde instituten als het RIVM, het Planbureau voor de Leefomgeving, TNO of de Algemene Rekenkamer komen op die manier steeds vaker in beeld als het gaat om de vraag hoe cijfers tot stand komen en welke afwegingen daarin gemaakt worden. Met als bijkomend gevolg dat er een soort open ruimte ontstaat in de strijd om de totstandkoming en interpretatie van cijfers (In 't Veld, 2010). En daar springen nieuwe partijen op in: burgers voorop.

Deze ontwikkeling is relatief nieuw, maar heeft verstrekkende gevolgen. Niet alleen leidt dit ertoe dat er meer cijfers worden geproduceerd, maar doordat heel andersoortige partijen die cijfers produceren, ontstaan er ook andersoortige cijfers (Surowiecki, 2004; Shirky, 2008). Als we teruggaan naar het voorbeeld van het boerenprotest ontstond op enig moment ook daar de vraag waarom er eigenlijk niet zelf metingen werden verricht. Dat klinkt misschien wat gek, boeren die zelf metingen uit gaan voeren en op die manier data vergaren, maar in soortgelijke contexten is een dergelijke ontwikkeling al zichtbaar. Treffend voorbeeld daarvan is de Groninger Bodem Beweging als reactie op de aardbevingenproblematiek in het gebied. Inwoners van de provincie Groningen hadden geen vertrouwen in de cijfers

die de NAM presenteerde als het ging om de aardbevingen. Samen met een aantal bedrijven hebben zij een netwerk van meetpunten opgezet waar met hoogwaardige technologie seismologische metingen werden verricht onder de noemer Open Seismic Sensor Grid (OSS). De Groninger Bodem Beweging was geboren. In eerste instantie werd deze beweging nog niet heel serieus genomen. Maar toen zij met behulp van een aantal bedrijven en benodigde professionele apparatuur en deskundigheid lieten zien wel degelijk ook zelf metingen te kunnen uitvoeren en daarbij tot andere cijfers te komen dan de NAM, veranderde dit snel. Ineens ontstond een strijd om welke metingen nu eigenlijk de werkelijkheid écht weergaven. Met voor betrokken overheden hoofdbrekers tot gevolg hoe zich te verhouden tot deze actieve burgers die zich op eigen initiatief, volgens eigen methodiek en met eigen cijfers in het publieke debat mengen over ‘de waarheid’ (Schram et al, 2018). Ook bij het stikstofdossier doet zich een soortgelijke situatie voor als in februari 2020 Mesdag Zuivelfonds met eigen cijfers over de stikstofdepositie rond melkveehouderijen en in natuurgebieden komt.<sup>4</sup> De publicatie daarvan leidde direct tot een nieuwe discussie over hoe de stikstofdepositie berekend zou moeten worden en of ‘waterbodems’ bijvoorbeeld wel of niet meegenomen zouden moeten worden in die berekening.<sup>5</sup> Interessant is overigens dat na kritiek op de meetmethodiek, het Mesdag-Zuivelfonds bij herberekening uiteindelijk toch uitkomt op hetzelfde stikstofcijfer als het RIVM<sup>6</sup>. In de aandacht voor de corona uitbraak verdwijnt deze toch wel bijzondere ontwikkeling in het stikstofdossier echter naar de achtergrond.

Deze ontwikkeling waarin andere partijen zoals burgers en bedrijven ook zelf cijfers gaan produceren geeft een heel nieuwe dimensie aan het voorgaande verhaal over de kracht van getallen en politiek van tellen. De strijd over wat waar is en wat niet wordt zodoende nog veel ingewikkelder. Er vindt een beweging plaats van onvoorwaardelijk vertrouwen in de cijfers naar twijfelen aan de cijfers, naar zelf andere cijfers daartegenover stellen. Waar lange tijd de inzet van cijfers een instrument was om ruimte te creëren, is het steeds meer verworden tot onderwerp van discussie. Dit sluit aan bij de idee dat in een context van netwerken je als overheid niet de enige bent die met cijfers op tafel komt. Andere partijen verhouden zich daartoe, door iets van die cijfers te vinden maar daar ook zelf cijfers tegenover te stellen. Daarmee lijken we ons op dit moment midden in een paradigmashift te bevinden van ‘meten is weten’ naar ‘tellen is vertellen’. Politiek in netwerken krijgt zodoende ook weer een heel nieuwe dimensie.

---

4 Mesdagfonds (2019). *Nieuwsbericht: UvA begint in januari met meten stikstofdepositie*. 8 november 2019.

5 NOS (2020). RIVM: *alternatieve stikstofcijfers Mesdagfonds kloppen niet*. 3 maart 2020.

6 Algemeen Dagblad (2020). *Mesdagfonds komt nu uit op zelfde stikstofcijfer als RIVM*. 2 april 2020.



## 2. Naar passende verantwoording van de aanpak van ondermijning

Myrthe van Delden, Thomas Schillemans

*Voor*

*Hoe meet je de zwaarte van een klap die nooit kwam,  
zoek je de fiets waar niets mee is, die er nog staat?  
De brand in een leegstaand schoolgebouw,  
nooit uitgebroken, laat geen sporen na.*

*Hier is de eindeloze lijst van dingen die niet zijn  
gebeurd, hier is de nooit betaalde prijs voor toeval,  
dronkenschap, loslippigheid. Hier is het dodelijke  
ongeluk, de schade die je nooit veroorzaakt hebt.*

*Hier klinkt de niet geslaakte kreet van twee uit bed  
gebelde ouders. De stad zwermt van ongehoord  
geluid. Je luistert 's nachts naar de zachte voetstap  
van de dochter die onaangetast de trap op sluipt.*

- Ester Naomi Perquin,  
*Uit de bundel Lange Armen; gedichten over de politiek*

### **Illegaal gokken is geen spelletje**

Rond de Beijerlandselaan en andere drukke plekken op Zuid worden posters opgehangen: 'Illegaal gokken is geen spelletje'. De meeste mensen weten dat gokken illegaal is, dus hen daar nogmaals op wijzen zal weinig effect hebben, zo is de redenatie bij sommigen. Het doel is echter om mensen bewust te maken van de omvang van het probleem en om mensen erover te laten

nadenken en erover met elkaar in gesprek te laten gaan. De hoofdboodschap is dus: 'Praat erover'. Met teksten als "Illegaal wedden op een voetbalwedstrijd? Dat zou mijn broer nooit doen! Toch?" wordt geprobeerd reflectie te stimuleren en zo de schaamte die bestaat rond gokken en vooral gokverslaving te doorbreken. Waarom posters ophangen en kaartjes in cafés neerleggen wanneer je ook invallen kan doen om illegale gokpraktijken te stoppen? De partners die samen de ondermijning in Rotterdam-Zuid bestrijden hebben goede redenen om illegaal gokken juist op deze manier aan te pakken. Door een inval te doen in een café waar illegaal wordt gegokt, worden slechts weinig mensen gepakt en belangrijker nog, het probleem is daarmee niet opgelost. Het is slechts een kortetermijnoplossing en daar zijn de betrokken partners juist niet naar op zoek. Om het probleem van illegaal gokken echt aan te pakken is het nodig om niet alleen te kijken naar de mensen die het organiseren, maar juist ook naar de mensen die meespelen. Zij weten vaak niet hoe weinig kans ze maken, beseffen niet dat ze eigenlijk verslaafd zijn en weten niet wat de ondermijnende effecten van illegaal gokken zijn. Daarnaast werken veel café-eigenaren vaak niet vrijwillig mee aan de illegale gokpraktijken en helpt enkel straffen niet bij het oplossen van het probleem.

## **Oppakken én opplakken: een praktijk van hard en hart**

De posters en kaartjes zijn voorbeelden uit de praktijk van het Hartcore netwerk in Rotterdam. In een netwerk werken verschillende actoren samen aan een gemeenschappelijk doel en zijn zij wederzijds afhankelijk van elkaar. Alleen kunnen ze het probleem niet goed aanpakken (Klijn & Koppenjan, 2015). In het Hartcore netwerk wordt de kern gevormd door Politie, gemeente, Openbaar Ministerie (OM), Belastingdienst en Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). Per onderwerp sluiten soms andere actoren aan, zoals De Nederlandse Bank, brancheorganisaties en de Kansspelautoriteit. De kernorganisaties in dit netwerk opereren op verschillende bestuurlijke schaalniveaus (nationaal, regionaal en lokaal) en hebben ieder eigen, soms behoorlijk verschillende, doelstellingen. In het netwerk overstijgen ze die verschillen, of proberen dat althans, om tot een echt gezamenlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit te komen.

De gezamenlijke aanpak van ondermijning is hard nodig. Rotterdam-Zuid is een uniek gebied in termen van locatie, bewoners, kansen en uitdagingen. Problemen als armoede, werkloosheid, analfabetisme en ondermijnende criminaliteit hangen samen en versterken elkaar (zie o.a. rapport Commissie Deetman & Mans, 2011). De problemen zijn op zichzelf niet uniek maar de schaal en de intensiteit van de problemen op Rotterdam-Zuid maakt het wel

tot een unieke situatie in Nederland. Om een blijvende verandering in het gebied teweeg te brengen realiseren de organisaties in het netwerk zich dat ze het niet alleen kunnen, maar elkaar hard nodig hebben. De integrale aanpak die vorm krijgt binnen onder andere het Hartcore netwerk en het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ) zijn hier het resultaat van. Per onderwerp worden nieuwe samenwerkingspartners gezocht die een stukje van de oplossing kunnen aandragen, zoals de marechaussee, branche-organisaties en de Kansspelautoriteit.

Het uitgangspunt in het netwerk is dat alleen met de kennis, expertise en bevoegdheden van alle partijen een verandering in het gebied kan worden gecreëerd. De gebruikelijke manier van criminaliteit bestrijden is door invallen te plegen, criminelen op te pakken, eigendommen af te pakken. Allemaal harde taal voor harde acties: criminelen moeten tenslotte worden aangepakt en opgepakt. Partijen in het Hartcore netwerk ontwikkelen echter ook een andere taal. Een taal van opplakken in plaats van alleen oppakken en aanplakken in plaats van slechts afpakken.

De aanpak van illegaal gokken is één van de thema's waarop het netwerk in Rotterdam ondermijnende criminaliteit in het gebied probeert te bestrijden. Illegaal gokken is ondermijnd, omdat het om criminele samenwerkingsverbanden gaat die de legale structuren in de samenleving aantasten. Voor veel mensen zijn met ondermijnende criminaliteit verbonden activiteiten een serieus en verleidelijk alternatief voor legale werkzaamheden, waardoor langzaam maar zeker de gangbare maatschappelijke normen en legale instituties onder druk komen te staan. Het bestrijden van ondermijning roept al snel het beeld op van harde praktijken, van invallen en oppakken. De praktijk laat echter een pallet aan activiteiten zien, waarin naast oppakken (van verdachten) ook plaats is voor het opplakken (van posters en kaartjes).

Voor ondermijnende criminaliteit bestaat niet één gedeelte, gedragen definitie. Een veel voorkomende omschrijving is dat het gaat om de vermenging van onder- en bovenwereld. In deze bijdrage bedoelen we met ondermijnende criminaliteit een vorm van criminaliteit die een verstorend effect heeft op de maatschappij, die de wettelijke structuren van de samenleving systematisch schaadt en die als doel heeft om daaraan geld te verdienen en status te vergroten (Scherpenisse, van Twist & van der Steen, 2014; Tops & van der Torre, 2014).

In aanvulling op de harde, repressieve aanpak worden ook zachtere andere interventies uitgevoerd die zich op het hart van mensen richt en die tot positieve gedragsverandering moet leiden. Het heeft geen zin om mensen nogmaals uit te leggen dat illegaal gokken niet mag; dat weten ze zelf best. Veel

verstandiger is het volgens de organisaties in het netwerk om óók gebruik te maken van de sociale norm en tegendruk vanuit de omgeving tegen ondermijnende praktijken. Bovendien is de drempel om hulp te zoeken (in het geval van een gokverslaving) zo laag mogelijk gemaakt voor mensen. Er is informatie beschikbaar over de opties die er zijn en plekken waar hulp kan worden gezocht. Zo wordt geprobeerd het probleem op een duurzame manier te verkleinen in plaats van alleen de meest zichtbare symptomen te bestrijden. Ook proberen partijen via gedragsbeïnvloedingsmechanismen als nudging de omgeving te gebruiken om gedrag van (potentiële) criminelen te beïnvloeden (Van Delden, 2018). In plaats van meer controle te organiseren rond illegaal wapenbezit, wordt de sociale norm gebruikt om bewoners te beïnvloeden. Op deze manier proberen betrokken partijen het de norm te maken dat wapenbezit niet normaal is en dat dit gemeld wordt. In lijn daarmee wordt het dus abnormaal dat iemand een wapen heeft. Alhoewel het directe effect hiervan moeilijk valt te meten, zien betrokkenen eerste effecten van deze maatregel (Van Delden, 2018).

## **Meer dan de som der delen: een noodzakelijke netwerkaanpak**

Het Hartcore netwerk probeert in de praktijk het complexe probleem van ondermijning aan te pakken. Kenmerkend voor complexe problemen is dat het onmogelijk is om het probleem volledig te begrijpen, er grip op te hebben of te ontleden. Doordat problemen onderdeel zijn van een open systeem, zijn er vele relaties, interacties en verbindingen met andere elementen in dat systeem (Chan, 2001, p. 1). Niet één partij heeft alle kennis, kunde en bevoegdheden in huis om het probleem te kunnen aanpakken, laat staan oplossen. Alleen een netwerk van verschillende partijen die op hun eigen manier kunnen bijdragen, kan met dergelijke problemen omgaan. Zo ontstaan er redelijk stabiele patronen van interacties tussen actoren die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn (Klijn & Koppenjan, 2015). Hierdoor zijn deze netwerken vooral horizontaal georganiseerd, hetgeen op gespannen voet staat met de politieke en ministeriële verantwoordelijkheid. Het zijn in de praktijk van Rotterdam-Zuid vooral overheidspartijen die met elkaar samenwerken. Hoewel gelijkwaardige samenwerking heel belangrijk wordt geacht, blijft een horizontale organisatie ingewikkeld vanwege de politieke verantwoordelijkheid die de individuele organisaties hebben. In de praktijk wordt hard gewerkt aan een gezamenlijke aanpak, tegelijkertijd spelen ook de doelen van de eigen organisatie, al dan niet politiek, altijd een rol. De gezamenlijke aanpak brengt allerlei mogelijkheden met zich mee voor nieuwe uitwisselingen, acties en interventies. Door kennis en ervaringen te bundelen, komen de betrokkenen tot andere soorten acties.

Als functioneel netwerk lijkt de logica van de Rotterdamse aanpak volkomen logisch. Afhankelijk van het probleem bepalen de organisaties gezamenlijk wie er het meest effectief mee aan de slag kan en welke andere actoren daarbij nodig zijn. Zo ontstaan er verschillende samenstellingen van professionals en organisaties die op een specifiek vraagstuk samenwerken. Rond illegaal gokken werkt de gemeente bijvoorbeeld samen met politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, Kansspelautoriteit, Douane en FIOD. Steeds richten ze zich op signaleren, preventie, het tackelen van problemen en het stimuleren van positieve ontwikkelingen. Uitgangspunt is dat er functionele samenwerkingen rond concrete vraagstukken ontstaan waar iedere betrokken organisatie ook echt nodig is. Dat klinkt logisch. Het betekent echter ook dat partijen soms bijdragen aan een samenwerking die niet direct bijdraagt aan hun eigen formele doelen of waar zij politiek verantwoordelijk voor worden gehouden.

Deze netwerkaanpak levert op verschillende plekken frictie op. Zo doorkruist het netwerk de opbouw van het Huis van Thorbecke en laat organisaties samenwerken die onder lokale (gemeenteraad) of landelijke (Tweede Kamer) politieke verantwoording werken. Dit kan snel tot fricties leiden aangezien al die organisaties ook eigen taken en verantwoordelijkheden hebben die vaak veel beperkter zijn ingevuld dan de dagelijkse werkzaamheden die nodig zijn binnen Hartcore. De optelsom van ieders politiek geformuleerde verantwoordelijkheden is niet genoeg om het probleem van ondermijning daadwerkelijk aan te pakken. En dus doen ze meer, om het doel van het Hartcore netwerk te bereiken om de situatie op Zuid op zo'n manier te veranderen dat toekomstige ondermijnende criminaliteit zoveel mogelijk wordt voorkomen. Bijvoorbeeld door het afbreken van bepaalde (criminele) structuren en het stimuleren van (legale) sociale netwerken. Deze manier van werken vraagt echter om herdefiniëring van het klassieke werk van de betrokken organisaties en hun verhouding tot gemeenteraad of Kamer. De politie kan niet alleen criminelen pakken, de Belastingdienst kan zich niet enkel richten op de juistheid van de belastingaangiften, de gemeentelijke organisatie kan niet slechts reguleren via nieuwe verordeningen en het OM kan niet enkel mensen vervolgen. Alle moeten zoeken naar manieren om hun kerntaken te combineren met deze nieuwe manieren van samenwerken om ondermijnende criminaliteit echt aan te kunnen pakken.

De acties die afwijken van de 'klassieke', repressieve aanpak zijn politiek moeilijk te verantwoorden. Naarmate de aanpak namelijk anders wordt en interventies meer gericht zijn op achterliggende structuren en dieperliggende oorzaken van ondermijning, wordt het steeds moeilijker het effect inzichtelijk te maken. Zeker ook wanneer het gaat om verantwoording aan de politiek, ontstaat er een lastige spagaat: betrokkenen hebben het gevoel

gezamenlijk de problematiek beter aan te kunnen pakken, maar kunnen dit in termen van politieke verantwoording steeds lastiger in beeld brengen. Wat voorkomen wordt of niet direct meetbaar is, kan niet in beeld worden gebracht (Scherpenisse, van Twist & van Delden, 2019). Daar komt bij dat de verschillende organisaties samenwerken rond specifieke onderwerpen en doelstellingen die in het netwerk zijn bepaald en die niet één op één passen bij hun eigen politieke opdracht en doelstellingen.

## Ondermijnende verantwoording

De klassieke verantwoording bij de nieuwe aanpak van ondermijning kan potentieel ondermijnd zijn voor de aanpak van ondermijning. Wat zeggen het aantal opgerolde netwerken, het aantal vervolgte criminelen en ingestelde politieonderzoeken nu over de daadwerkelijke resultaten van de aanpak van ondermijning? Gaat het nou beter in de stad? De politiek vraagt vaak juist om kwantitatieve resultaten. Binnen de betrokken organisaties is de verantwoordingsstructuur namelijk zo ingericht dat zij worden afgerekend op kwantitatieve resultaten. De gemeente Rotterdam rapporteert tegenwoordig in een infographic aan de raad over de aanpak van ondermijning (gemeente Rotterdam 2019). Een manier die een stuk leesbaarder is dan de dikke rapporten, maar ook een die vooral goed werkt met aantallen en percentages. In de infographic over 2018 valt bijvoorbeeld te lezen dat er auto's in beslag genomen zijn ter waarde van €342.360, dat er vier vergunningen zijn ingetrokken, twee geweigerd en dat er 73 gesprekken zijn gevoerd met pandeigenaren om ondermijning binnen de vastgoedsector tegen te gaan. Deze manier van verantwoorden past goed bij de vraag van de gemeenteraad naar meetbare resultaten. Zo wordt er in het collegeprogramma geschreven: "de veiligheidsindex steeg van 100 (2014) naar 108 (2018), die trend willen we doorzetten" (gemeente Rotterdam, 2018).

Individuele targets van organisaties helpen de verantwoording in die zin vorm te geven aangezien hiermee interne verantwoording aan 'meerdere' kan worden afgelegd, hiërarchische verantwoording dus. Zolang de targets kunnen worden gehaald, is de aanpak 'succesvol'. Om aan de eisen te kunnen voldoen moeten de organisaties ook een eigen registratie en administratie bijhouden die geen rekening houdt met het netwerkarakter van de aanpak. De netwerkpraktijk maakt echter dat deze vorm van verantwoording om verschillende redenen problematisch kan zijn. Allereerst doet deze geen recht aan de praktijk: juist door de samenwerking komen de partijen tot hun resultaten, maar de organisaties worden zelf afgerekend op de eigen targets waardoor samenwerking niet wordt gestimuleerd maar juist wordt geremd in een praktijk waar geld en tijd schaars zijn. Het is het klassieke

probleem van de ‘vele handen’ (Bovens, 1998) dat het moeilijk maakt vast te stellen wie waarvoor eigenlijk verantwoordelijk is. Bovendien doet zich ook het andere klassieke vraagstuk van de ‘vele ogen’ voor: het optreden van Hartcore wordt beoordeeld door een keur aan beoordelaars die er ieder volgens de eigen (legitieme) waarden naar kijken (zie ook Bovens & Schillemans, 2009). Het optreden van Hartcore wordt beoordeeld in politieke processen van verantwoording in raad en college. Maar ook, aangezien er een nationaal programma aan ten grondslag ligt, wat noordelijker in ‘Den Haag’. De strafzaken die voortkomen uit de gezamenlijke aanpak moeten voldoen aan heel specifieke registratie-vereisten. De individuele organisaties in het netwerk hebben de eigen doelstellingen en processen die uiteindelijk vormen van administratieve verantwoording met zich meebrengen. En tot slot speelt de aanpak zich af in het publieke domein, rond onderwerpen waar het publiek en ook de (sociale) media zeer bij betrokken zijn, waardoor er ook sprake is van maatschappelijke verantwoording.

De klassieke vorm van verantwoording schiet snel tekort wanneer het gaat om verantwoording als manier om effecten inzichtelijk te maken. Om daadwerkelijk te weten wat de aanpak van ondermijning voor effect heeft, is een vorm van verantwoording nodig waarin niet zomaar wordt uitgegaan van bestaande en vaststaande indicatoren, maar waarin wordt gezocht naar vormen en indicatoren van verantwoording die passen bij de weerbarstige praktijk (Scherpenisse, et al., 2019). Er dreigt dan een mismatch tussen de criteria waarop het handelen wordt beoordeeld, de verantwoordingsstandaard en de werkelijkheid waarbinnen dat handelen daadwerkelijk plaatsvindt. Dat kan leiden tot een ‘ontkoppeling’ (Power, 1997) van het handelen op straat van het verantwoorden achter het bureau. Kortom, de klassieke verantwoording bij de nieuwe aanpak van ondermijning kan potentieel ondermijnd zijn voor de aanpak van ondermijning.

## **Passende verantwoording**

Verantwoording is niet alleen administratieve ballast, maar is als het goed gebeurt ook een geweldig instrument om mensen aan te sporen hun beste beentje voor te zetten en een bestaande aanpak te versterken, uit te bouwen en, waar nodig, bij te stellen. Passende verantwoording kan helpen om organisaties uit te dagen zich extra in te spannen, vooral wanneer het verantwoordingsproces relevante feedback oplevert. Wanneer de verantwoording een goed verhaal genereert, waarin de getallen vergezeld worden van inzichtgevende verhalen en er in de verantwoording recht kan worden gedaan aan de complexiteit van de praktijk is dit een manier om de politiek hierin mee te nemen. Soms is een, in de ogen van de politiek, softe aanpak *juist* nodig

om diepgewortelde patronen in een gebied aan te pakken. Juist dan moet dit zichtbaar worden gemaakt in de verantwoording, als aanvulling op of relativering van de soms directe en harde maatregelen waar de politiek om vraagt. Belangrijk is dan dat de informatie ‘passend’ is: passend bij de aard van het werk, passend bij de opdracht waar de organisaties aan werken en passend bij de verwachtingen van de verschillende beoordelaars (politiek, organisatie, rechter, maatschappelijk).

Psychologisch onderzoek laat zien dat passende verantwoording, waarbij de verantwoording één op één aansluit bij de taken die personen uitvoeren, positieve effecten kan hebben op de besluiten en inzet van mensen. Wanneer individuen verantwoording verwachten, zetten zij zich aantoonbaar meer in. Ook zijn zij dan beter in staat om informatie te verwerken en complexe afwegingen te maken (Aleksavska, Schillemans & Grimmelikhuijsen, 2019). En precies dat is nodig bij de aanpak van ondermijning in Rotterdam. De verantwoording werkt dan als een nudge, als een duwtje, om goed na te denken over wat precies de gezamenlijke doelstelling is in het netwerk.

Door haar invloed op verantwoordingsmechanismen kan de politiek afwegingen en keuzes beïnvloeden die in essentie politiek zijn en zich deels in netwerken afspeelen. Zo kan verantwoording een instrument zijn voor de raad om sturend mee op te treden en ondermijning mee aan te pakken. Niet door slechts te vragen om aantallen arrestaties en bepaalde bedragen van terugvorderingen, maar door verantwoording beter te laten aansluiten op de netwerkaanpak. Andersom geldt hetzelfde: door als partijen in een netwerk op een bepaalde manier verantwoording af te leggen, maak je andere resultaten inzichtelijk en wordt het mogelijk om de politiek een zetje te geven.

#### **In coronatijd: het aantal (niet)beschikbare IC- bedden verantwoorden**

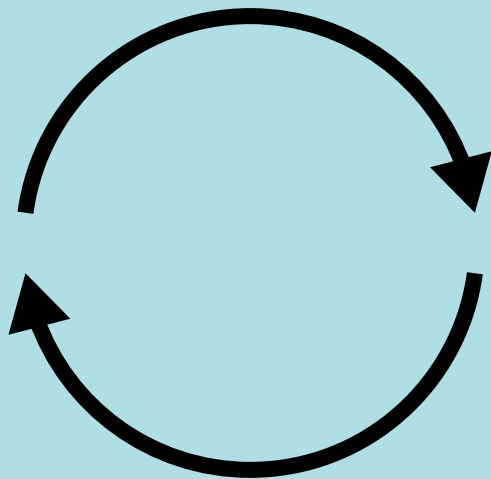
Het risico van niet goed passende verantwoording zien we eens te meer in de coronacrisis bovenkomen. Politieke verantwoording over wat er in netwerken gebeurt, is ook daarin lastig. Tijdens de uitbouw van de intensive care (IC) capaciteit in ziekenhuizen waren daarvoor allerlei politieke doelstellingen. Het beschikbaar maken van intensive care capaciteit is echter een verantwoordelijkheid van regionaal samenwerkende IC's. De IC's werkten al voor de crisis in regionale werken samen aan de vormgeving van de totale IC-capaciteit voor de regio. De overheid heeft daarover geen formele zeggenschap. →



De spanningen omtrent het politiek verantwoorden van het aantal beschikbare IC-bedden (door de minister aan de Kamer) en de regionale verantwoordelijkheid hiervoor van IC's in een netwerk, bereikt zijn voorlopige hoogtepunt als de voorzitter van de Nederlandse Vereniging van IC's in de krant zegt onder druk te zijn gezet door ambtenaren van het ministerie van VWS om specifieke toename van het aantal bedden te beloven, zodat dit aan de politiek kan worden gerapporteerd, terwijl in het netwerk nog volstrekt onduidelijk was of die aantallen haalbaar waren.

Het is zaak te zoeken naar passende vormen van verantwoording in Zuid. Dat kan bijvoorbeeld door in aanvulling op de cijfers ook te verantwoorden aan de hand van beelden, symbolen of verhalen (Scherpenisse, et al., 2019). Ook kan het heel effectief zijn om te komen tot een sterke gedeelde verantwoording namens het netwerk, waarin ook de verschillende landelijke, regionale en lokale beoordelaars worden meegenomen. Het is belangrijk dat ook degenen aan wie de netwerkpartners zich verantwoorden inzicht krijgen in de doelen en opbrengsten van het netwerk, zodat de uiteindelijke verantwoording van de aanpak ook echt gaat over wat er echt gebeurt.

Terug naar de illegale gokpraktijken: om partijen samen na te laten denken over de meest effectieve, gezamenlijke aanpak van illegaal gokken, moet verantwoording ook dáárover gaan. Zo wordt verantwoording een prikkel om samen na te denken over de aanpak van illegaal gokken en kan dit ook inzichtelijk worden gemaakt. De campagne 'Illegaal gokken is geen spelletje' wordt nu regelmatig als voorbeeld van een succesvolle samenwerking aangehaald. Het succes van de campagne wordt gesymboliseerd door zowel 'harde' getallen (meer meldingen bij de Stichting Anonieme Gokkers, Omgeving Gokkers), maar ook door 'zachtere' indicaties zoals georganiseerde thema-avonden en positieve ervaringen van professionals in de wijk. In de politieke verantwoording lijken alleen die harde resultaten er echt toe te doen, hoewel ook die een duidelijke symbolische waarde hebben en het onmogelijk is dit effect als resultaat toe te schrijven aan één van de organisaties in het netwerk. Het is daarom tijd om vormen van verantwoording te ontwikkelen die passen bij wat netwerken echt doen én passen bij wat de politiek nodig heeft.



# 3. Wie heeft de schuld?

Petra Ophoff, Marije Huiting, Nancy Chin-A-Fat

*It takes a city to solve debt.*

- *Convenant Schuldenlabo70, 7 juli 2016*

## Zichtbare schulden

In de documentaireserie ‘Schuldig’<sup>7</sup> wordt aan de hand van verschillende persoonlijke verhalen duidelijk hoeveel impact schulden kunnen hebben op het dagelijks leven. Nederland maakt bijvoorbeeld kennis met Dennis, eigenaar van een dierenwinkel in Amsterdam-Noord. Dennis heeft schulden, maar matst arme buurtbewoners als ze hun rekening niet kunnen betalen. Hij denkt aan anderen en raakt zelf in de problemen. Dat komt wel in orde, zegt Dennis tegen mensen die de kosten voor hun huisdieren eigenlijk niet kunnen dragen, maar het dier ook niet weg willen doen. Maar met Dennis zelf komt het niet goed. Hem hangen ontruiming en sluiting van zijn winkel boven het hoofd. Zijn winkel loopt aardig, maar het lukt Dennis niet om uit de schulden te komen.

Via verhalen als die van Dennis zien we in de documentaireserie niet alleen het perspectief van mensen met schulden, maar ook het netwerk eromheen: de deurwaarder, de hulpverlener, de schuldeisers en de lokale politiek. We krijgen voeling met de wereld van schulden, waarin veel partijen en personen betrokken zijn. Tijdens het kijken van de documentaireserie ontwikkelt zich een ongemakkelijk gevoel: hoewel Dennis het goed bedoelt voor zijn klanten en dieren, raakt hij toch in de problematische schulden. Iedereen gunt hem dat zijn uitzichtloze situatie wordt opgelost, maar uitzicht op een oplossing lijkt er niet te zijn. Hoe kan het dat zoveel partijen zich met het probleem bezighouden en er tegelijkertijd nergens werkelijke oplossingen tot stand komen?

Nederland is een rijk land, maar schulden vormen een omvangrijk probleem. Volgens schattingen hebben 1,4 miljoen Nederlandse huishoudens problematische schulden of lopen zij daar risico op.<sup>8</sup> In 2018 werden ongeveer

---

<sup>7</sup> Human, 2016

<sup>8</sup> Rijksoverheid (2018, 23 mei). *Kabinet pakt problematische schulden van mensen aan*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/05/23/kabinet-pakt-problematische-schulden-van-mensen-aan>

250.00 mensen geholpen met hun financiële problemen door leden van de NVVK, zoals gemeenten en andere schuldhulpverleners.<sup>9</sup> Het aantal huishoudens in financiële nood is echter aanzienlijk hoger, wat dus betekent dat slechts een deel van deze groep bereikt wordt met schuldhulpverlening. Dit constateert ook het Nibud: 34% van de mensen met ernstige betalingsproblemen heeft geen enkele vorm van hulpverlening en bij meer dan de helft van hen ontbreekt professionele hulp.<sup>10</sup> Het ontbreken van deze hulp heeft verschillende redenen. Mensen met schulden wachten vaak lang met het zoeken van hulp, ze voldoen niet aan bepaalde eisen waardoor ze geen recht hebben op hulp, en hulpverleners hebben niet genoeg capaciteit om iedereen te helpen.

## Een ambivalente houding

Het woord ‘schulden’ is beladen. Alleen al in zijn letterlijke betekenis legt het een onderliggende spanning bloot. Als je schulden hebt, ben je dan ook schuldig? In de Nederlandse taal liggen de twee woorden in elkaars verlengde, waardoor de betekenis van schulden verre van onschuldig is. Schuld hebben is al snel iemands eigen schuld en impliceert dat diegene het zelf moet oplossen. Deze benadering komt voort uit de rationele-keuzetheorie, waarin iemand keuzes rationeel en bewust maakt. Als je er bewust voor kiest om meer uit te geven dan je kunt betalen, dan is schuld een logisch en zelf te dragen gevolg. Wie zich onvoldoende verdiept in de mogelijke gevolgen van het handelen is daar zelf schuldig aan: je bent zelf verantwoordelijk voor slecht nadenken en voor onwetendheid. Anderen hebben met die schulden niets te maken. Zij hebben indirect zelfs hinder van de schuldenaar. Zij hebben hun handelen aangepast en hebben zich het genot van een (te) dure aankoop onthouden. Ze hebben zich ingehouden. Waarom zouden ze dan mee moeten delen in de kosten van een ander? In de veelgebruikte beeldspraak van de breedbeeldtelevisie die tot problematische schuld leidt: de buurman heeft géén breedbeeldtelevisie gekocht en heeft jaren naar een klein scherm zitten kijken. Waarom moet hij dan indirect meebetalen aan het aflossen van de schuld van zijn buur, die wel het plezier van een groot scherm had?

Een ander perspectief op schulden legt de focus op schuld als een product van sociale, maatschappelijke of fysieke omstandigheden. Mensen doen het zelf, maar konden moeilijk anders. Ze maken schulden, maar het overkomt

---

9 NVVK (2019). Jaarverslag 2018. <http://jaarverslag.nvbk.eu/2018/>

10 Nibud (2019). *Financiële problemen 2018*. Geraadpleegd van <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/financieel-problemen-rapport-2018/>

ze ook. Sommigen relativëren de eigen keuze bijna geheel: schuldenaars zijn dan het product van hun omstandigheden, die 'geen keuze' hebben en onvermijdelijk dieper in de problemen raken. Dan verandert schuld in slachtofferchap en ligt niet boete, maar hulp en ondersteuning voor de hand. Hier vindt 'onteigening' van schulden plaats. Je hebt schulden als individu, maar je bent er niet als enige schuldig aan. En als dat zo is, dan is het ook meteen de vraag of je er bij de verlichting ervan dan ook helemaal alleen voor moet staan en voor elke vorm van hulp anderen iets verschuldigd bent?

Ten grondslag aan deze twee perspectieven liggen fundamentele politieke vragen. Wie heeft de schuld? Wie neemt de schuld? Tot hoever reikt de verantwoordelijkheid van het individu zelf en gaat het vervolgens over op het collectief? Moeten we als samenleving altijd ingrijpen als er schulden dreigen te ontstaan? En wat als iemand dat zelf niet wil? Waar liggen de grenzen bij schuldhulpverlening? Vanuit de twee perspectieven zullen er verschillende antwoorden worden gegeven op deze vragen. De rationele-keuzetheorie zal de verantwoordelijkheid meer bij het individu leggen en de verantwoordelijkheid van de samenleving kleiner maken. Denkend vanuit het sociaal perspectief heeft de samenleving juist een grote verantwoordelijkheid. Schuldenaars zijn immers niet de enige schuldigen, maar schulden ontstaan door een samenloop van (context)factoren.

Het arrangement voor de aanpak van schulden in Nederland komt voort uit deze twee perspectieven en is daarom een combinatie van *hulp én disciplineren*. Mensen kunnen met hun schulden terecht bij de gemeente en bij maatschappelijke organisaties.<sup>11</sup> Ze komen mogelijk in aanmerking voor een arrangement waarin ze hun schulden geheel of gedeeltelijk verliezen, maar in ruil voor gedwongen hulp en een langdurig regime van schaarste. In de aanpak van problematische schulden gaat het én om de eigen verantwoordelijkheid om uit de schulden te komen én om het helpen van de schuldenaar zodat diegene weer zonder schulden mee kan draaien in de samenleving. Deze dubbele betekenis van schulden zorgt er echter voor dat de rol en positie van de verschillende actoren in de schuldenproblematiek ook ambivalent zijn.

Deze ambivalentie is in de eerste plaats terug te zien in de rol van de schuld-  
hulpverlener. Aan de ene kant is de schuld-  
hulpverlener een toezichhouder die controleert of de schuldi-  
ge zich houdt aan de voorwaarden van zijn  
schuldsaneringstraject. Aan de andere kant is de schuld-  
hulpverlener een dienstverlener die iemand door een meerjarig traject heen helpt om ervoor te zorgen dat diegene daarna met een schone lei opnieuw kan beginnen.

---

11 Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak problematische schulden*.

Dit zorgt ervoor dat de schuldhulpverlener soms in een spagaat zit. Hij is hulpverlener en toezichthouder. Deze dubbelrol komt bijvoorbeeld naar voren wanneer iemand met schulden meerdere dure huisdieren moet onderhouden. Vanuit de rol als toezichthouder valt te beargumenteren dat het beter is dat hij afscheid neemt van een of meerdere van zijn dieren. Als schuldhulpverlener draait het meer om het sociale aspect van deze huisdieren. De dieren kunnen een essentiële rol spelen in het herstel van de schuldenaar, omdat hij een innige band met hen heeft en de dieren een belangrijke rol spelen in zijn leven.

Ook de overheid heeft een dubbelrol in de schuldenproblematiek. Enerzijds is de overheid erbij betrokken als schuldeiser, vanuit deze rol heeft ze tot doel om openstaande schulden zo snel mogelijk en zo volledig mogelijk terug te vorderen. Overheidsorganisaties zijn vaak de belangrijkste schuldeisers (In 't Veld, 2018). Te denken valt bijvoorbeeld aan openstaande verkeersboetes die geïnd worden door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) of het Centraal Administratie Kantoor (CAK) dat verantwoordelijk is voor de regeling wanbetalers. Anderzijds is de overheid mede via gemeenten betrokken als schuldhulpverlener, waarbij vanuit de idee dat burgers weer moeten kunnen participeren in de samenleving, schuldenaren worden geholpen om hun schulden achter zich te laten, ook als dit betekent dat een deel van deze schulden niet wordt terugbetaald. Gemeenten bieden schuldhulpverlening aan, maar hebben tegelijkertijd de bevoegdheid om een belastingschuld direct van iemands rekening af te schrijven.

Daarnaast is het netwerk van hulporganisaties veelal op verschillende manieren betrokken. Woningcorporaties zorgen voor betaalbare woningen voor mensen met een smalle beurs, maar vorderen als het nodig is de huur in via de juridische route. Zorgverzekeraars bieden premies in verschillende prijsklassen aan en adviseren burgers over verzekeringen, maar wie zes maanden zijn premie niet betaalt, wordt aangemerkt als wanbetaler bij het CAK en moet een veel hogere premie gaan betalen. Energieleveranciers leveren stroom, maar zijn ook in staat huishoudens van deze (basale) behoefte te ontfemen door de energie af te sluiten als huishoudens de rekening niet kunnen of willen betalen.<sup>12</sup>

---

12 Rijksoverheid (z.d.). *Mag mijn energieleverancier mij van energie afsluiten als ik niet betaal?* Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie-thuis/vraag-en-antwoord/kan-mijn-energieleverancier-de-levering-van-energie-afsluiten-als-ik-niet-betaal>

### **Schuld(en) in coronatijd**

De vraag hoe we kijken naar schuld en schulden is in coronatijd actueel, omdat zich tal van nieuwe vragen voordoen. De intelligente lockdown in de eerste maanden van de crisis kostte tientallen miljarden en eerste berekeningen laten zien dat de staatsschuld in 2020 wel eens met 90 miljard euro zou kunnen oplopen. De grootste stijging van de staatsschuld ooit in een jaar in niet-oorlogstijd. De lockdown wordt gezien als onvermijdbaar, het kon niet anders, er was geen andere keuze. Het alternatief was dat mogelijk duizenden mensen met ernstige ziekteverschijnselen niet door ziekenhuizen geholpen zouden kunnen worden. Dat was politiek gezien voor geen enkele politieke partij een denkbaar alternatief. Daarmee ontstaan vele schulden – bij de overheid die burgers en bedrijven financieel helpt overleven, bij bedrijven die grote verliezen lijden door de lockdown, bij burgers die hun baan verliezen, spaargeld moeten aanspreken of zich bij familie en vrienden in de schulden steken om deze tijd door te komen. Het verhaal van deze schulden is er een van onschuld, niemand is zelf schuldig aan deze schuld. Tenminste, dat is voorlopig nog het dominante perspectief. Wat als er straks een tweede of zelfs een derde golf komt? Wat als het vele jaren duurt voordat er een vaccin is? Zijn mensen die niks hebben gespaard, die geen appeltje voor de dorst hebben of niet al nadenken over omscholing, niet ook een beetje zelf schuldig? Komt er straks niet vanzelf ook een perspectief van ‘eigen schuld’ in de plaats van de huidige onschuld als we de collectieve schulden eenvoudigweg niet verder kunnen laten oplopen? Stuk voor stuk zijn het vragen waarover goed van mening verschild kan worden en die daarmee politiek zijn. En hoe we kijken naar de schuld voor de schuld, verandert waarschijnlijk nog wel een paar keer als de tijd voortschrijdt en het politieke debat hierover zich ontwikkelt.

### **Vroegtijdig ingrijpen bij schulden**

De laatste jaren zien we een beweging in deze ambivalente houding van partijen. Schulden worden minder opgevat als product van eigen rationele keuzes en meer gezien als een product van sociale, maatschappelijke of fysieke omstandigheden. Mensen doen het zelf, maar konden moeilijk anders. Ze maken schulden, maar het overkomt ze ook. Vanuit dit idee zou het mogelijk moeten zijn om met een schone lei te beginnen, in plaats van je leven lang bezig te zijn met het aflossen van je schulden. Dit idee past bij de mogelijkheid van schuldsanering die we in Nederland kennen. Voor de eerlijke, maar ongelukkige schuldenaar is er hierdoor een duurzame oplossing van zijn schuldenprobleem mogelijk. Deze mogelijkheid ligt sinds de jaren negentig wettelijk vast in de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Huls, 2016).

De Nationale Ombudsman constateert in lijn met dit perspectief dat het uitgangspunt van eigen financiële verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid niet realistisch is. Althans, niet voor de mensen die het betreft. Het werkt misschien voor mensen die toch al geen schulden hadden, maar voor mensen met schulden is het ongeschikt. Het is volgens de Nationale Ombudsman ook vreemd om zelfredzaamheid te vragen van mensen die zelf geen enkele oplossing meer zien.<sup>13</sup> De WRR trekt eenzelfde conclusie. Mensen met schulden ervaren stress, neigen naar onverstandige keuzes die op de lange termijn negatieve gevolgen hebben en zijn in deze omstandigheden daarom niet in staat om voor zichzelf te zorgen.<sup>14</sup>

Een andere veelgebruikte onderbouwing voor dit perspectief is gelegen in de psychologie van de schaarste. Armoede neemt bezit van iemands denken, waardoor diegene letterlijk geen ruimte meer heeft om aan andere dingen te denken. Door de druk van schaarste op het denkvermogen is er minder cognitieve capaciteit voor andere beslissingen. Er is alleen nog maar aandacht voor de korte termijn. Dat leidt tot ‘domme’ en kostbare keuzes, die leiden tot meer schaarste en verlies van keuzeruimte (Mullainathan & Shafir, 2013).

Uit onderzoek blijkt dat mensen met schulden niet snel aankloppen voor hulp.<sup>15</sup> Wanneer ze dit eerder zouden doen, zouden ze minder ver wegzakken in de schulden, beter geholpen kunnen worden en dus ook sneller weer schuldenvrij zijn. Om allerlei redenen nemen burgers die stap echter niet snel. Er hangt schaamte rondom het hebben van schulden en het is een ingewikkeld proces om in de schuldsanering terecht te komen. Om te voorkomen dat schuldsituaties verergeren in de jaren dat mensen wachten met het zoeken van hulp, gaan er steeds meer gemeenten aan de slag met vroegsignalering.<sup>16</sup> Door de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening mogen gemeenten informatie over betalingsachterstanden uitwisselen met woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars.<sup>17</sup> Burgers die regelmatig rood staan, worden door hun bank doorverwezen naar schuldhulpverlening en gegevens over betalingsachterstanden mogen worden uitgewisseld om te voorkomen dat achterstanden

---

13 Nationale Ombudsman (2016). *Burgerperspectief op hulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening.*

14 WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid.* Den Haag.

15 Nibud (2019, 8 augustus). *Veel schuldenaren weten schuldhulp slecht te vinden.* Geraadpleegd van <https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-artikel-Schuldenaren-schuldhulp-ESB-19-augustus-2019.pdf>

16 NVVK (2018, 10 september). *Leidraad Vroegsignalering Schulden herzien.* <https://www.nvkk.nl/k/n235/news/view/8245/3481/leidraad-vroegsignalering-schulden-herzien.html>

17 Kamerstukken II, 2019/2020, 35316, nr.3

uitgroeien tot schulden. Dit moet ervoor zorgen dat beginnende schulden beter worden gesignaleerd en er eerder hulp kan worden geboden.

We zien een tendens ontstaan waar het voorkomen van schulden of het in een vroeg stadium aanpakken van schulden, steeds meer de heersende gedachte is. Politiek en netwerken versterken elkaar hier. In netwerken wordt al jarenlang gewerkt aan verbetering van vroegsignalering, door signalen van betalingsachterstanden bij woningcorporaties, energiebedrijven en banken te gebruiken om problematische schuldensituaties te voorkomen. Schuldenlab070, en inmiddels SchuldenlabNL, is hier een goed voorbeeld van. In deze netwerken wordt er samen gekeken hoe vroegsignalering beter vorm kan krijgen, vanuit de idee dat wanneer burgers op tijd worden geholpen, de schuldenproblematiek zal afnemen. Politiek zien we deze tendens naar vroegsignalering ook terug, niet alleen in bovengenoemde wetgeving, maar ook in het politieke debat dat wordt gevoerd in de Tweede Kamer en in de gemeenteraad.<sup>18</sup>

Politiek en netwerken versterken dus beiden het heersende paradigma van schulden als product van sociale, maatschappelijke en fysieke omstandigheden en het passende paradigma van vroegsignalering. Doordat er in netwerken steeds meer focus is op het tijdig signaleren van schulden, zien we dit ook terugkomen in het politieke debat. Vervolgens komt er door dit politieke debat en de nieuwe wetgeving meer ruimte voor netwerken om vroegsignalering vorm te geven.

## **Op naar een schuld(en)vrije samenleving?**

De vroegtijdige aanpak in netwerken van schulden past goed bij huidige tendensen in de samenleving. We vinden schulden problematisch en we willen zoveel mogelijk voorkomen dat burgers schulden hebben. Het is niet alleen een probleem voor de schuldenaar, maar de gehele maatschappij ervaart negatieve gevolgen van de schuldenproblematiek, het is een probleem dat alleen maar verliezers kent.<sup>19</sup> We moeten echter ook aandacht hebben voor dilemma's die achter deze manier van werken vandaan komen. Vernetwerking en het onderling delen van data en gegevens kan de privacy van burgers aantasten. Bovendien kan de schuldenaanpak leiden tot een inbreuk op de autonomie van burgers, omdat er een hulpverlener is die invloed uitoefent op het uitgavepatroon en op de manier van leven. Deze inbreuk op de privacy en autonomie wordt vaak groter wanneer de vroegtijdige aanpak van

---

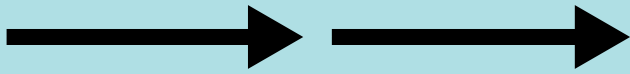
<sup>18</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 24515, nr. 448

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2019/2020, 35316, nr.3, p.3

schulden toeneemt. Vroegsignalering leidt immers tot het onderling delen van gegevens door gemeenten en andere partijen in een eerder stadium. Daarnaast leidt vroegsignalering ertoe dat burgers al benaderd worden voordat er problematische schulden ontstaan. Op deze manier probeert de schuldhulpverlener te voorkomen dat een burger in de problemen komt door schulden. Dit schaadt de privacy en autonomie van burgers, omdat er voordat er grote problemen ontstaan al hulp wordt geboden. In hoeverre mogen burgers nog hun eigen keuzes maken? Als een schuldenaar niet wil worden geholpen, geven we hem dan de ruimte om zijn eigen leven te leven? Mag Dennis ervoor kiezen om zijn burens te matsen, ook al betekent dit dat hij hierdoor zelf in de problemen komt?

Problematische schulden zijn een maatschappelijk probleem, waar tal van partijen bij betrokken zijn (Van der Steen et al., 2018). En waarschijnlijk zijn er weinig tegenstanders van vroegsignalering van schulden en de vernieuwde aandacht voor de schuldenproblematiek. We streven graag een schuldenvrije samenleving na. Dit vraagt om maatschappelijke en politieke actie. De afgelopen jaren is de aandacht voor het onderwerp toegenomen. In steden zoals Den Haag, Arnhem en Amsterdam heeft de schuldenaanpak prioriteit. Hoewel dergelijke ambities bewonderenswaardig zijn, moeten we ons ook realiseren dat een schuldenvrij Nederland waarschijnlijk nooit bereikt zal worden. Schulden hangen samen met de vrijheid van ieder individu om zijn of haar eigen keuzes te maken. Het is daarmee een tragisch fenomeen dat nooit helemaal zal verdwijnen, behalve als we de vrije keuze van burgers vergaand inperken. Dit betekent niet dat we daarom maar geen enkele poging meer moeten doen om mensen met schulden te helpen. Integendeel, de groeiende aandacht voor dit maatschappelijke probleem is terecht en belangrijk. Alleen roept dit wel een dilemma op. Iedereen is voorstander van een schuldenvrije samenleving, maar ten koste van wat willen we dit bereiken?





# 4. Het akkoord als vehikel voor eigenaarschap én zeggenschap

Andrea Frankowski, Frank Norbruis

*There's no such thing as keeping out of politics.  
All issues are political.*

- George Orwell

“Dit is geen politiek, dit is uitvoering”, stelt minister Eric Wiebes van Economische Zaken en Klimaat begin 2018 bij de start van het Klimaatberaad: gesprekken tussen overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke partijen over het klimaat. Hiermee lijkt de minister te suggereren dat de heikele politieke kwesties rondom het klimaat intussen al zijn beslecht; er kan immers tot de uitvoering worden overgegaan. Niets blijkt minder waar. De gesprekken monden geruime tijd later uit in het Klimaatakkoord<sup>20</sup>: een gedragen overeenkomst over een verzameling klimaatambities waarover door een even groot als divers aantal partijen maandenlang is onderhandeld aan zogenaamde klimaattafels.<sup>21</sup> Omstreeks een jaar later doen woorden van Klaas Dijkhoff veel stof opwaaien: “Het is niet mijn akkoord”<sup>22</sup>. De VVD-fractievoorzitter spreekt van een “polderpoging” waarvan de effecten voor de portemonnee niet te overzien zijn en geeft te kennen niet van plan te zijn het akkoord uit te voeren. Dat onderhandelaars van verschillende partijen samen iets afspreken, heeft volgens hem geen status; het parlement gaat immers over plannen met verstrekkende gevolgen voor maatschappij en burger. De woorden van minister Wiebes en de kanttekeningen van Dijkhoff illustreren de soms problematische verhouding tussen akkoorden gesloten in netwerken en het primaat van de politiek. Ze werpen daarmee niet alleen de vraag op of er (nog) sprake is van politiek of (al) uitvoering, maar daarnaast ook een – wellicht fundamenteelere – vraag over zeggenschap: wie gaat er over de klimaatverandering?

---

20 Het Klimaatakkoord, Den Haag, 28 juni 2019.

21 Het Klimaatberaad is de overkoepelende term voor gesprekken over het klimaat aan vijf zogenaamde ‘sectortafels’ en een overkoepelende, zesde tafel in opdracht van het Kabinet, ondersteund door secretarissen van de Sociaal Economische Raad (SER), dat samen met het Ministerie van EZK het proces faciliteerde.

22 *De Telegraaf*, “Werk begint pas, ik heb geen akkoord”, 12 januari 2019.

## Wie gaat er over de klimaatverandering?

Over het Klimaatakkoord onderhandelden maandenlang meer dan honderd partijen onder leiding van Ed Nijpels, voorzitter van het Klimaatberaad. Qua proces verliep de totstandkoming in ieder geval niet volgens het door de minister beoogde plan van uitvoering. Onderweg verloor het beraad namelijk vijf milieuorganisaties en vakbond FNV die zich niet meer herkenden in het akkoord<sup>23</sup>. De oorspronkelijke opleverdatum in december 2018 leverde daarnaast geen gezamenlijke overeenkomst op, maar slechts 'een ontwerp'. De presentatie van het akkoord werd om die reden uitgesteld. Zestien maanden na aanvang van het Klimaatberaad, op 28 juni 2019, presenteerde Ed Nijpels dan toch het Klimaatakkoord. Terugblikkend beschrijft staatssecretaris Stientje van Veldhoven het totstandkomingsproces treffend als "bijna een nieuwe formatie".<sup>24</sup> Deze klimaatformatie duurde uiteindelijk namelijk 490 dagen. Dat is meer dan twee keer zo lang als de formatie van het huidige kabinet, overigens met 227 dagen de langste formatie in de parlementaire geschiedenis. Het bijbehorende document dat gaandeweg geproduceerd is bevat tweehonderdzevenendertig pagina's die toewerken naar één concrete doelstelling: 49% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030<sup>25</sup>. Ambitieuze zijn de doelstellingen in het Klimaatakkoord zeker, gelet op het Nederlandse verleden van broeikasgasreductie<sup>26</sup>, maar de (beoogde) impact van de voorgestelde maatregelen op de samenleving is ook allerminst gering. Deze zullen naar verwachting de leefomgeving van burgers sterk gaan beïnvloeden, zo niet ingrijpend veranderen. Hiertoe behoort het huis waarin zij wonen, het voedsel dat zij consumeren alsook de auto's waarin zij rijden. Kortom: het zijn maatregelen met significante gevolgen voor de samenleving en daarmee een uitdagend bestuurlijk vraagstuk voor het kabinet. Het is daarom niet verwonderlijk dat het "spectaculairste, duurste en meest complexe"<sup>27</sup> akkoord van dit kabinet niet zonder politieke slag of stoot tot stand is gekomen.

Het Klimaatakkoord legt diverse spanningsvelden bloot, zo weerspiegelen niet alleen de uitspraken van Dijkhoff en Wiebes. Diverse partijen staan gedurende het totstandkomingsproces op van de onderhandelingstafel en de eindeloos aanhoudende onderhandelingen resulteren pas na een lang-slepend proces in een overeenkomst. Zelfs toen duidelijk was dat 'de politiek'

---

23 *Trouw*, "Klimaatakkoord zonder milieubeweging is flets en onbestendig", 20 december 2018.

24 Uitzending EénVandaag, 1 augustus 2019, D66'er Stientje van Veldhoven geeft inblik in de Klimaatonderhandelingen.

25 Het Klimaatakkoord, Den Haag, 28 juni 2019.

26 PBL (2018), Balans op de leefomgeving.

27 *De Volkskrant*, "Klimaat en de publieke zaak", 17 maart 2018.

ambitieuze klimaatdoelstellingen wilde, dat het er hoe dan ook van zou gaan komen en het Kabinet al had aangekondigd welke partijen (wel en niet) uitgenodigd werden om een bijdrage te komen leveren, bleek nog allerminst beslecht wie er eigenlijk over klimaatverandering gaat. Is de klimaatverandering ‘van’ CO<sub>2</sub>-uitstotende partijen die er iets aan moeten of kunnen doen? Is het ‘van’ de milieupartijen die vinden dat bedrijven er iets aan moeten doen en hen erop aanspreken? Is het ‘van’ burgers die er met hun handelen collectief aan hebben bijgedragen? Is het van het Kabinet dat op dient te komen voor milieubelangen als onderdeel van het algemene belang? Of is het misschien ‘van’ *de politiek*, de Tweede Kamer, die erover moet besluiten omdat het vanwege de grote gevolgen voor de samenleving om een fundamenteel verdeelvraagstuk gaat?

In het Klimaatberaad waren al deze partijen vertegenwoordigd. Toch beweerde kamerlid Dijkhoff dat er sprake was van een onderling beklonken overeenkomst, zonder ruimte te laten voor échte politieke afweging. Hieruit volgt de vraag of het akkoord wellicht een middel is om het politieke uitnetwerken buiten te sluiten. De dynamieken rondom het Klimaatakkoord illustreren namelijk dat onderlinge afspraken gemaakt tussen overheden en anderen in netwerken politieke vragen over zeggenschap blijven oproepen, ongeacht of ze (al dan niet volgens een minister) over ‘uitvoering’ gaan. Sterker nog: vragen hierover blijken gedurende het gehele proces aan bod te komen, vanaf de aanvang van het zogenaamde Klimaatberaad, waarin betrokken partijen besloten om samen met elkaar ‘aan de slag’ te gaan in door hen ingerichte netwerken, tot aan de gesloten overeenkomst in de vorm van het Klimaatakkoord. Kennelijk is gedurende de totstandkoming van een akkoord dus nog niet altijd duidelijk wie er eigenlijk überhaupt zeggenschap over het onderwerp heeft. Valt het akkoord dan te bezien als een sluw en strategisch ingezet instrument om ‘de politiek’ buiten de deur te houden? Is het akkoord als het ware een bypass van ‘de politiek’?

## Het akkoord als politieke bypass?

We zien dat overheden in toenemende mate en in uiteenlopende sectoren (onderwijs, zorg, energie) akkoorden sluiten met anderen. Akkoorden zijn in deze en de vorige kabinetsperiode in vele soorten en maten verschenen. Het huidige Regeerakkoord kondigt zelfs aanzienlijk meer akkoorden aan dan het vorige (Van der Steen et al., 2019). Akkoorden zijn daarmee geworden tot steeds prominentere sturingsinstrumenten voor de overheid om zich te verhouden tot maatschappelijke vraagstukken. Het Klimaatakkoord bouwt zodoende voort op een groeiende traditie van in netwerken optrekkende actoren om in gezamenlijkheid de inzet voor publieke doelstellingen af te

stemmen en overeen te komen. In het algemeen gesteld zijn akkoorden een instrument voor samenwerking, ingezet bij vraagstukken die inzet vereisen van een veelheid aan partijen (Van der Steen et al., 2019). De maatschappelijke opgave staat hierbij centraal en is leidend voor het verkennen van oplossingsrichtingen. Hiermee verschuift ook onvermijdelijk het perspectief op sturing. De zoektocht richt zich namelijk niet alleen op welke aanpak effectief kan zijn, maar ook op wie er het beste aan een oplossing kan bijdragen.

Voor complexe opgaven als klimaatverandering, maar bijvoorbeeld ook ondermijnende criminaliteit, geldt dat er geen vanzelfsprekende ‘eigenaar’ van de problemen is; het zijn collectieve maatschappelijke problemen waarvoor iedereen, en daarmee ook niemand, specifiek verantwoordelijk is. Oplossingen kunnen daarom uit verschillende richtingen komen, of zelfs uit meerdere richtingen tegelijkertijd. Niet alleen overheidsinstellingen, maar ook het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en burgers kunnen nuttige bijdragen leveren aan het indammen van collectieve problemen. De diversiteit van partijen aan de Klimaattafels is in elk geval groot. Een brede coalitie van grote industriële bedrijven, belangenorganisaties, beroepsverenigingen, pensioenfondsen en overheden heeft een handtekening gezet onder het akkoord. Allen brengen zij een ander belang, maar ook andere kennis, expertise en middelen in om de ambitieuze doelstelling van CO-2 reductie te halen.

De onderhandelingsprocessen die hebben geleid tot het Klimaatakkoord hebben volgens sommigen een belangrijke fase overgeslagen, namelijk die van politieke afweging. In de ogen van critici, laten akkoorden geen ruimte voor politieke afweging voorafgaand aan de besluitvorming. In het geval van het Klimaatakkoord lijkt het alsof er gelijk tot besluitvorming is overgegaan, met uitvoering als volgende stap in het verschieft. Wanneer een parlementariër het akkoord – zoals bij een traditioneel wetsontwerp gebruikelijk is – verwerpt, kijkt men daar zelfs van op, getuige de ophef over Dijkhoff’s woorden. In akkoorden komen de inzet en inspanningen van verschillende betrokkenen hoe dan ook samen; ze leggen namelijk afspraken vast over wie op welke wijze een bijdrage levert. Hiermee leggen akkoorden, bedoeld of onbedoeld, in zekere zin ook vast ‘wie erover gaat’ en wie niet. Zijn akkoorden daarmee een vehikel om te bepalen wie er eigenlijk over een politieke kwestie gaat en wie niet?

## Zeggenschap of eigenaarschap?

Hoewel de processen die zich voordoen in netwerken veel weg kunnen hebben van ‘stiekeme politiek’ – het slim en sluw achter de rug van parlementariërs om beslechten wie ergens over gaat – dienen deze meestal een concreet en ander doel, namelijk draagvlakcreatie. Rondom het Klimaatakkoord benadrukt voorzitter Ed Nijpels meermaals het belang van draagvlak: “Actieve steun is van het grootste belang voor de uitvoering”.<sup>28</sup> Eén van de drijfveren van netwerken is namelijk de bereidheid van partijen om over te gaan tot actie. Evenals verbondenheid en betrokkenheid – in de bestuurskundige literatuur veelvuldig aangehaald in relatie tot netwerken (zie o.a. Ansell & Gash, 2008)<sup>29</sup> – vloeit deze bereidheid voort uit eigenaarschap bij actoren: de idee dat een actor ergens ‘van is’ of verantwoordelijkheid voor voelt. Hoewel dit in het verlengde ligt van zeggenschap, van ‘ergens over gaan’, bestaan er relevante verschillen tussen beide begrippen. De verantwoordelijkheid om bij te dragen aan een oplossing voor complexe maatschappelijke vraagstukken vloeit voort uit eigenaarschap, terwijl zeggenschap zich slechts beperkt tot het bepalen van wie erover beslist. Een kenmerk van netwerken is dat de benodigde partijen voor een effectieve aanpak van een opgave zich in netwerken niet in hiërarchische, maar meer nevenschiktelijke posities tot elkaar verhouden.<sup>30</sup> Doordat (financiële) prikkels en hiërarchie doorgaans afwezig zijn, zijn netwerken afhankelijk van de vrijwillige inzet van betrokkenen (Sørensen & Torfing, 2007). Dit maakt vragen over zeggenschap een stuk minder relevant. Echter, des te relevanter zijn draagvlak en het creëren van een gevoel van eigenaarschap.

Een observatie bij het Klimaatakkoord is dat prikkels of de dreiging van prikkels ondanks de ‘vrijwilligheid’ waarop netwerken doorgaans gebaseerd zijn wel een interessante rol vervullen. Als partijen zich immers niet aansluiten bij het akkoord, is er altijd nog de dreiging van wetgeving die door de overheid kan worden ingevoerd om ‘achterblijvers’ of ‘het verzet’ – degenen die nog niet mee hebben bewogen in een gewenste richting – ook de juiste kant mee op te laten bewegen. Zo is er ook voor partijen die niet mee willen doen een stok achter de deur om dat toch maar wel te doen; liever inspraak hebben bij een voor deze partijen ongewenste beweging die toch in gang wordt gezet, dan niet mee kunnen praten maar uiteindelijk toch tot uitvoering moeten overgaan. ‘Vrijwilligheid’ is daarmee ambigu, en ook zeker geen vanzelfsprekendheid. Er moet altijd een zeker belang zijn voor

---

28 Nieuwsbericht Klimaatakkoord, 28-6-2019

29 O.a. Ansell & Gash (2008) spreken over “engagement” en “commitment” (hier vertaald als: verbondenheid en betrokkenheid).

30 Hier zijn wel enige kanttekeningen bij te plaatsen, zie o.a. de bijdrage van Paul Frissen in deze bundel.

partijen om samen te werken. Omdat partijen ervoor kunnen kiezen om niet mee te doen, dienen er overtuigende redenen te zijn om in een samenwerking te stappen. Het creëren van een gevoel van eigenaarschap is daarmee een belangrijke opdracht voor draagvlakcreatie in netwerken.

Om eigenaarschap te creëren, kan het nodig zijn om overtuigend inzichtelijk te maken wat er voor partijen te winnen valt met een samenwerking. Hiervoor gebruikt men in de literatuur ook wel de term ‘collaborative advantage’ (Huxham & Vangen, 2005): het voordeel dat te behalen valt als er wordt samengewerkt, dat partijen individueel niet kunnen behalen (Bryson et al., 2016). Partijen nemen niet deel aan een samenwerking om mee te denken over hoe zij doelstellingen van de overheid kunnen uitvoeren, maar komen met een eigen agenda naar de onderhandelingstafel. Tenminste een deel van de eigen belangen en doelstellingen moet daarom in het netwerk bediend worden (Van der Steen et al., 2019). In de zoektocht naar gedeelde doelen waarvoor diverse partijen zich willen inzetten moeten onvermijdelijk ook compromissen worden gesloten. Toch hoeft een dergelijk concreet (bijvoorbeeld monetair) voordeel er niet altijd te zijn; partijen kunnen ook andere drijfveren hebben om in beweging te komen. Het is daarbij de kunst om partijen ondanks de keuzeoptie om niet mee te doen aan een samenwerking, te committeren om het wél te doen. Omdat actoren samenwerken in akkoorden om (ook) hun eigen doelstellingen te behalen, zijn zij afhankelijk van elkaar, juist om die eigen doelstellingen te behalen. Dat biedt ook kansen. Partijen kunnen hiermee aan de voorkant namelijk overtuigd worden van het nut en de noodzaak van deelname. Partijen zover krijgen dat ze participeren in netwerken om publieke waarde te creëren, zit hem daarom ook in het verleiden en het uitnodigen om mee te doen. Zoals bij het Klimaatakkoord, kan het tegemoetkomen aan en meebewegen met de wensen van de ene partij ook betekenen dat onderweg een aantal andere partijen verloren gaan, die zich niet (meer) herkennen in datgene wat samen is overeengekomen. Dat maakt onvermijdelijk deel uit van de onderhandelingsprocessen. Dit lijkt ten koste te gaan van ‘draagvlak’, maar kan in werkelijkheid juist bijdragen aan een steviger fundament ervoor. De eigen agenda’s waarmee partijen, inclusief de overheid, naar de onderhandelingstafels kwamen, worden gaandeweg flink bijgesteld. In onderhandelingsprocessen die zestien maanden aanhouden kan veel gebeuren. In die zin is het niet verwonderlijk dat Dijkhoff hier van een “polderpoging” spreekt. Die “polderpoging” is echter nu juist dé bedoeling.

## Het akkoord als vehikel voor eigenaarschap én zeggenschap

In de onderhandelingen over het Klimaatakkoord zien we dat netwerken en politiek zich naast elkaar kunnen bewegen, en dat de politiek dus allerminst uit de weg wordt gegaan of vermeden. Sterker nog, na een aantal stoeve maanden in het onderhandelingsproces stelt voorzitter Ed Nijpels: “Er is meer politieke sturing nodig”. De belangrijke knopen kunnen volgens hem alleen door de partijen in het kabinet worden doorgehakt. Zo vormt zich gedurende het proces het zogenoemde ‘cockpitoverleg’, een wekelijks gesprek tussen bewindspersonen en fractievoorzitters van de coalitiepartijen. Volgens Klimaattafelvoorzitter Diederik Samsom wordt er in dit ‘cockpit-overleg’ voor een zachte landing in de Tweede Kamer gezorgd. De politiek blijkt dus tussentijds betrokken, zij het via wat sommigen zouden aanduiden als ‘achterkamers’. Desalniettemin wordt er naast het draagvlak dat aan de Klimaattafels wordt gecreëerd onder betrokken partijen, ondertussen dus ook gewerkt aan politiek draagvlak in de ‘cockpit’. Zo ontstaan twee stromen van onderhandeling: het officiële circuit aan de klimaattafels met politieke sturing vanuit de cockpit. Zo sluipt er stapsgewijs toch behoorlijk wat politiek in “de uitvoering”, uitgedrukt in de woorden van Wiebes. Dat is ook nodig, omdat er anders niet veel gebeurt.

Op de vraag of akkoorden politiek of uitvoering zijn, bestaat geen simpel of eenduidig antwoord. De dynamiek van netwerken staat soms op gespannen voet met de dynamiek van politiek, getuige de uitspraken van Dijkhof. Hij spreekt daarbij de frustraties uit van een buitenstaander, die geen eigenaarschap voelt bij het Klimaatakkoord. Een ogenschijnlijke buitenstaander overigens, want hij is als fractievoorzitter achter de schermen betrokken bij de klimaatbesprekingen. Toch hindert het hem niet om te suggereren dat het klimaatakkoord ‘in achterkamertjes’ is gesloten. Het sluiten van akkoorden van de overheid met een select gezelschap van maatschappelijke partijen en het bedrijfsleven lijkt soms moeilijk verenigbaar met principes van de representatieve democratie (Klijn & Skelcher, 2007). De primaire verantwoordelijkheid voor besluitvorming zou vanuit het primaat van de politiek geredeneerd altijd bij de volksvertegenwoordiging moeten liggen, zeker waar het verdeelvraagstukken betreft. Critici benadrukken vanuit dit perspectief bezien daarom maar wat graag dat er achter het Klimaatakkoord voor politieke afweging ex ante geen ruimte is gelaten en partijen kijken er soms ex post maar vreemd van op als een volksvertegenwoordiger het akkoord in een afrondend stadium afwijst. Hoewel het lijkt alsof partijen in het Klimaatberaad direct zijn overgegaan op de uitvoering, is dit maar schijn. Achter de schermen vindt wel degelijk politieke besluitvorming plaats, ook op ‘traditionele’ wijze via de Tweede Kamer. Hoewel akkoorden

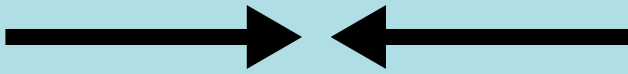
dus evengoed in instrumentele zin gezien kunnen worden, wellicht in lijn met de woorden van minister Wiebes, blijkt dat de politiek ook binnen de kaders van ‘uitvoering’ een voet tussen de deur heeft weten te krijgen. Er ligt bovendien ook behoorlijk wat politiek verscholen in de wijze waarop partijen acteren in de processen rondom de totstandkoming van het Klimaatakkoord. Er lijkt weliswaar minder ruimte gelaten voor het parlement, dit hindert andere partijen niet om hoog politiek spel te spelen. Het sturen met akkoorden beweegt zo tussen politiek én uitvoering. Het vraagt van de samenstellers van akkoorden om een balanceeract tussen partijen die in de startblokken staan om over te gaan op de uitvoering en partijen van politieke vertegenwoordiging. Het aanbrenge van een scheiding tussen politiek en uitvoering brengt daarmee hoogstens een schijnordening aan. De politiek bepaalt immers zelf waar ze over gaat, en ook wanneer ze ergens over gaat. Binnen de kaders van het akkoord blijkt daarmee toch ruimte te zijn gecreëerd voor politieke afweging. Het tussentijds betrekken van meerdere actoren en netwerken met verschillende belangen, wellicht met een langdurig proces als neveneffect, kan zelfs verrassingen aan het eind van een proces voorkomen.

#### **In coronatijd: eigenaarschap en zeggenschap over anderhalve meter**

In de eerste maanden van de coronacrisis plaatst de regering Nederland in een intelligente lockdown. Iedereen blijft thuis. Veel economische sectoren stellen zich vanaf dat moment direct de vraag hoe ze hun medewerkers weer uit die lockdown krijgen. Hoe ze weer ‘gewoon’ aan het werk kunnen, want vanuit huis is vaak toch anders en in veel sectoren is werken vanuit huis niet mogelijk. Als het wachten voorbij is en de regering sectoren en beroepsgroepen toestaat weer aan het werk te gaan, is daaraan steeds de voorwaarde gekoppeld dat sector- en beroepsverenigingen eigen richtlijnen opstellen over de beroepsuitoefening in combinatie met de veiligheidsmaatregelen rondom corona. Verschillende sectoren overleggen met de rijksoverheid over de vraag of hun aanpak volstaat. Zo ontstaan akkoorden over ‘terug aan het werk’ waarbij de sectoren en beroepsgroepen zowel eigenaarschap hebben van als (mede)zeggenschap over de invulling.

Wat akkoorden daadwerkelijk zijn – politiek of uitvoering – ligt daarom in nuances besloten en is ook afhankelijk van welk doel akkoorden dienen. Dient het akkoord als initiator of katalysator van een beweging die nog op gang gebracht moet worden, en waarover de politiek zich (nog) niet heeft uitgesproken? Is het akkoord bedoeld voor koplopers die zich nog in de experimentele fase bevinden, aan de wieg van een nieuwe ontwikkeling, waardoor politieke afweging in een later stadium logischer is? Of is het akkoord bedoeld om gevestigde partijen nader tot elkaar te brengen op een thema

waar geen politicus zich om bekommert? Dergelijke nuances en verschillen geven akkoorden hun betekenis en bepalen in hoeverre een akkoord politiek of uitvoering is. Beperkingen voor politieke inbreng aan de voorkant resulteren er daarmee niet automatisch in dat de politiek ‘buitenspel’ wordt gezet. Wat crucialer blijkt is de vraag of er sprake is van voldoende politiek eigenaarschap bij betrokken partijen, verder strekkend dan het parlement. Om tot een (succesvolle) uitvoering van een gezamenlijke agenda te komen, is dit politiek eigenaarschap namelijk cruciaal. Akkoorden zijn immers voor de uitvoering afhankelijk van de politiek.



# 5. (On)gepast gedrag in politiek en netwerken

Martin Schulz, Myrte Ferwerda, Mark van Twist

*Mensen lijden niet door de gebeurtenissen,  
maar door hun opvattingen over die gebeurtenissen.*

- Epictetus

## Groenland kopen

In augustus 2019 verrast de Amerikaanse president Donald Trump vriend en vijand door aan te kondigen dat de Verenigde Staten graag Groenland van Denemarken willen kopen. De uitspraak is bedoeld als opmaat naar een staatsbezoek dat Trump twee weken later op uitnodiging van de Deense koningin zal brengen aan Denemarken. Het eiland Groenland is een autonoom gebied binnen het Koninkrijk Denemarken. Geografisch hoort het bij Noord-Amerika, maar politiek is het onderdeel van Europa. Deense politici zijn verrast door de uitspraak van de president. De Deense premier Mette Frederiksen noemt de uitspraak van Trump “absurd” en vindt dat Amerika een trouwe bondgenoot en partner niet zo kan behandelen. Deze uitspraak leidt ertoe dat de Amerikaanse president zijn bezoek aan Denemarken voor onbepaalde tijd uitstelt. Hij vindt dat de Verenigde Staten niet met de juiste mate van respect worden behandeld. In een tweet benadrukt hij dat de Deense premier met haar directheid de Verenigde Staten en Denemarken veel kosten en moeite heeft bespaard. Hij bedankt haar daarvoor. De kwestie wordt breed uitgemeten in vele (internationale) media. De oordelen over zowel de Amerikaanse president als de Deense premier zijn ferm. Aan de ene kant is het voorstel van Trump immers een heel normaal en zakelijk verzoek dat hij als president van de Verenigde Staten doet. Het is niet nieuw en al eerder gedaan. Groenland is bovendien onmiskenbaar van grote strategische, geopolitieke betekenis. Aan de andere kant is het toch ook onbehoorlijk hoe de president van de Verenigde Staten zijn voorstel doet. Dit is niet hoe het hoort. Hoe dan ook, het beoogde staatsbezoek is veranderd in een diplomatieke crisis.

## Hoe het hoort

Samenwerking tussen landen krijgt vorm in internationale politieke netwerken. De strijd en het conflict over de verschillen tussen natiestaten worden (zoveel mogelijk) uitgedragen in netwerken waarin we samenwerking zoeken om aan het verschil voorbij te komen. Waar politiek eindigt rest dan enkel nog geweld. De EU, de NAVO en de VN zijn misschien wel de bekendste voorbeelden van internationale samenwerkingsnetwerken waaraan Nederland deelneemt. Waarbij de EU letterlijk is opgericht om politieke verschillen te bespreken in plaats van uit te vechten. Dit soort politieke netwerken verschillen als vorm van de in ons land bekende multi-level en multi-actor netwerken waarin de overheid samenwerkt met andere actoren (zoals bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties). De samenwerking tussen landen is daarbij echter ook altijd een samenwerking tussen mensen. Dat aspect van intermenselijke samenwerking – dat de kern vormt van ons betoog hier – is in alle (politieke) netwerken gelijk, of ze nu lokaal, nationaal of internationaal zijn. In het voorbeeld van de koop van Groenland gaat het om de verhouding tussen de Verenigde Staten en Denemarken en tegelijkertijd om de verhouding tussen president Trump en premier Frederiksen of – om het nog persoonlijker te maken met het oog op hun karakters – tussen Donald en Mette.

Om de betrekkingen tussen staten te formaliseren en zo mogelijk vreedzaam te houden, is diplomatie geïntroduceerd. Diplomatie kent veel gebruiken en codes, vergelijkbaar met etiquette voor reguliere intermenselijke omgang en cultuur in organisaties. Diplomatie, etiquette en cultuur vertellen ons *hoe het hoort*. Hoe het hoort is daarbij een eufemisme voor een afspraak die we met elkaar hebben gemaakt over wat acceptabel gedrag is zodat geformaliseerde verhoudingen tussen staten niet in gevaar worden gebracht. Niemand hoeft zich beledigd of anderszins verontwaardigd of geraakt te voelen. Ook als we een bepaalde bejegening uit hoofde van onze functie of persoonlijk niet passend zouden vinden, accepteren we deze in de omgang met anderen als die passend is binnen de geldende protocollaire codes. Zoals het gebruik om een jasje of colbert tijdens een formeel diner pas uit te doen als de gastheer zijn jasje uitdoet. Zelfs als het 's zomers heet is, accepteren we dat we ons jasje moeten aanhouden en klagen we daarover niet. Het is ook eenvoudiger om algemene gedragsafspraken te maken voor internationale ontmoetingen – en over uitzonderingen daarop in specifieke gevallen – dan voor iedere ontmoeting apart te moeten bezien welk gedrag voor de ander acceptabel of juist strelend of kwetsend is.

Gedrag vertonen dat 'hoort' helpt vaak. Het houdt relaties goed, biedt ruimte voor vervolgesprek en erkent de positie en goede wil van 'de ander'. Tege-

lijktijd is de vraag gerechtvaardigd of goed gedrag zoals het hoort ook resultaten en voortgang oplevert. Doen wat hoort, zit ook regelmatig in de weg. Dat zien we bijvoorbeeld als we kijken naar hoe Trump omgaat met China en vooral met de president van China. De ene dag noemt hij hem een idioot en China de grootste vijand van de Verenigde Staten en de volgende dag is Xi Jinping een groot leider en zijn beste vriend. Op dezelfde manier kiest Trump positie ten opzichte van Kim Jong-un van Noord-Korea. Er zijn mensen die vinden dat Trump ook wel een punt heeft. Als genoegzaam bekend is dat China in de Westerse wereld technologie steelt en patentenrecht op grote schaal schendt, dan is het misschien ook wel goed dat iemand daar eens een punt van maakt en daarover een handelsoorlog durft aan te gaan. En hoewel er veel mis is met Noord-Korea, is het ook wel goed dat er eindelijk iemand eens met de leider van dat land praat in plaats alleen over hem te praten. Zelfs als twee stappen voorwaarts steeds moeten worden betaald met een of anderhalve stap terug, is er vooruitgang – zo is dan de redenering. Dat ‘er iets gebeurt’ achten velen dan belangrijker dan de vraag welke effecten ordinair gedrag heeft in de complexiteit en sensitiviteit van en in internationale betrekkingen.

De vraag die zich opdringt is of dit gedrag van Trump hem en Amerika verder helpt of juist niet. Of, breder geformuleerd, het is de vraag hoe we het moeten interpreteren als een van de partijen in een politiek netwerk gedrag vertoont dat afwijkt van wat passend wordt gevonden of toch tenminste als ondiplomatiek wordt gezien in dat netwerk. Trump doet dat wel vaker. Sterker nog, in zijn samen met Tony Schwartz geschreven boek ‘The art of the deal’ (1987) geeft hij aan dat overdrijven aan het begin van een onderhandeling in zijn zienswijze noodzakelijk is om te komen tot een uiteindelijk resultaat dat dichterbij zijn voorkeuren ligt. Hij spreekt in superlatieven, beschuldigt media, valt politieke tegenstanders persoonlijk aan en plaatst zichzelf steeds in het middelpunt. Het doorbreken van ‘hoe het hoort’, het vertonen van ongepast gedrag, is misschien in zijn ogen wel een cruciale voorwaarde voor het doorbreken van stilzwijgende vanzelfsprekendheden die daarvoor nog beperkend waren. Veelzeggend is in dit verband de reactie van premier Rutte op de oproep van Trump dat NAVO landen moeten voldoen aan de afspraak 2% van hun BBP aan defensie te besteden. Rutte noemde de kritiek van Trump “in de kern terecht”. Daarmee maakte de premier een onderscheid tussen de inhoud van de kritiek en de wijze waarop die werd geuit. Of Nederland en andere NAVO landen uiteindelijk daadwerkelijk over de brug komen, moeten we dan nog maar afwachten. ‘Hoe het hoort’ beschermt de status quo en de bestaande verhoudingen. Wie het keurslijf van gezette verhoudingen wil doorbreken, kan er dan maar beter rekening mee houden dat zijn of haar gedrag als ongepast wordt geduid. Doen zoals het hoort – diplomatie, etiquette

en cultuur – helpt soms dus wel en soms ook niet om eigen doelstellingen te bereiken.

## Persoonlijkheid

Of een deelnemer in een politiek netwerk zich houdt aan ‘wat hoort’ is niet alleen een strategische politieke keuze, maar ook iets persoonlijks. Het is gebonden aan de persoonlijkheid van de persoon die het betreft. Voor de goede orde – dat is geen nieuw inzicht. Trump is zeker niet de eerste politicus die de mores van hoe het hoort in politieke netwerken aan zijn laars lapt. Het gegeven echter dat hij het zo vaak doet en dat hem daarover evenzovele verwijten worden gemaakt – die ook buitengewoon strategisch van aard zijn – plaatst de rol van persoonlijkheid in politieke netwerken in deze tijd echter wel voor een helder voetlicht.

Het belang van die persoonlijke kant is in ieder geval voor Trump belangrijk. We bedoelen dan niet de president, maar de man. Enkele dagen na het incident over de aankoop van Groenland laat hij weten dat de premier van Denemarken hem persoonlijk heeft gebeld en dat hij dat zeer waardeert en dat Denemarken een belangrijke partner van de Verenigde Staten is. Samenwerking in internationale politieke netwerken wordt lastiger, maar ook uitdagender als de mensen die de landen representeren zich niet vanzelfsprekend (meer) aan het protocol, de code, de diplomatieke gebruiken, de etiquette houden – als ze zichzelf meenemen en zich ‘gewoon’ gaan gedragen als mensen. We zijn allemaal wel eens kortaf of bot, maar niet per se ordinair.

Zulk gedrag kan andere mensen raken. Dan komen normale geraaktheden het politieke netwerk binnen, dan doen persoonlijke vreugde, pijn, verdriet, boosheid en angst hun intrede. Dit soort normale menselijke emoties worden dan niet meer gemitigeerd door de code. Uitlatingen van andere mensen in het politieke netwerk dringen door op emotioneel niveau. Opeens worden regeringsleiders, presidenten, premiers, ministers mensen met hun eigen persoonlijkheden en alles wat daarmee verbonden is.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Overigens is geestelijke gezondheid van bewoners van het Witte Huis in de geschiedenis regelmatig onderwerp van gesprek geweest. Van Abraham Lincoln werd verschillende keren gezegd dat hij emotioneel instabiel was door zijn klinische depressies. Ronald Reagan was 78 toen hij het Witte Huis verliet. Hij was soms verward en was zich destijds al niet meer altijd bewust van waar hij zich bevond. Hij werd vijf jaar later gediagnostiseerd met Alzheimer. Het 25<sup>e</sup> Amendement van de Amerikaanse grondwet is tot op heden echter nooit gebruikt om een zittende president af te zetten, mede omdat onduidelijk is wanneer een president ‘niet in staat’ geacht mag worden zijn ambt uit te oefenen.

## Klinisch kijken naar politiek en netwerken

De beoogde aankoop van Groenland geeft ons een glimp in hoe het persoonlijke speelt op het snijvlak van politiek en netwerken. Om toe te lichten hoe dat werkt kiezen we hier voor de invalshoek die Manfred Kets de Vries (2006) de klinische benadering noemt.

De klinische benadering gaat volgens Kets de Vries (2006) uit van vier premisses. Ten eerste, er is er een kenbare, rationele verklaring voor alle menselijke gedrag, zelfs voor gedrag dat irrationeel lijkt. Die verklaring is vaak dermate onherkenbaar verweven in onbewuste verlangens en behoeften dat deze maar moeilijk te traceren is. Het vraagt emotionele intelligentie om gedrag dat irrationeel lijkt betekenis te kunnen geven. Ten tweede, van veel van ons mentale leven (gedachten, gevoelens, motieven) zijn we ons niet bewust. We realiseren ons vaak niet wat we doen. Sterker nog, mensen ontwikkelen in de loop van de tijd defensieve mechanismen waarmee ze de blinde vlekken voor hun eigen gedrag groter maken tot het punt waarop ze hun eigen gedrag niet eens meer zien – zelfs als het overduidelijk is voor alle anderen. Ten derde, niets staat meer centraal in het zijn van een mens dan de wijze waarop hij of zij emoties reguleert en uitdrukt. Emoties kleuren ervaringen met positief en negatief affect. Ze bepalen de betekenis die mensen geven aan hun ervaringen, aan de gebeurtenissen die ze meemaken. Ten vierde, de menselijke ontwikkeling is een inter- en intramenselijk proces. We zijn allemaal producten van ons verleden, in het bijzonder van de lessen van onze opvoeders.

Vooraf over deze laatste premisse vinden we in bestaande analyses van de persoonlijkheid van Donald Trump aanwijzingen. Appelo (2013) ziet narcistisch gedrag vooral ontstaan in de jeugd als gevolg van een overdosis aandacht, verwaandheid en waardering. Trump groeide op in de rijke wijk Queens in New York in de jaren '50, in een stimulerende, familiale omgeving. Zijn ouders waren toegewijd aan elkaar en aan hun kinderen. Trumps vader Fred moedigde vanuit zijn werkvisie zijn zoon Donald aan om een 'killer' te zijn en zijn agressie te kanaliseren (McAdams, 2016). Vader Trump leerde Donald een basiswantrouwen aan: 'de wereld is niet te vertrouwen'. Kranish en Fisher (2016) beschrijven de jonge Trump in hun biografie 'Trump Revealed' – waaraan Trump zelf meewerkte – als een onstuimig kind dat vaak in problemen kwam. Trump beweert zelf dat hij sinds de tweede klas niet is veranderd, waarop Kranish en Fisher concluderen dat zijn provocatieve karakter terug te voeren is op zijn jeugd.

Taal is een indicator van persoonlijkheid. Craig & Amernic (2011) benadrukken dat sporen van megalomanie te vinden zijn in het woordgebruik van

mensen. Specifiek is de neiging om steeds het persoonlijke voornaamwoord ‘ik’ te gebruiken (bekend als ‘I-talk’), een linguïstische markering van de mate van zelffocus (Chung & Pennebaker, 2007). Ahmadian et al. (2016) hebben de spontane campagnespeeches van Trump geanalyseerd. Hij blijkt zeer hoog te scoren op grootheidsclassificaties van grandioos of kwaadaardig narcisme op basis van gebruik van (eerste) voornaamwoorden – veel hoger dan alle andere presidentskandidaten in de Amerikaanse (voor)verkiezingen.

## Normalisatie

Als beschermende afspraken, zoals diplomatieke codes, etiquette en cultuur wegvallen, worden participanten in politieke netwerken teruggeworpen op zichzelf. Dan blijkt ook dat ze zichzelf steeds meebrengen in die netwerken. Andere deelnemers in die netwerken vinden daar iets van – vanzelfsprekend. Zeker als ze zelf een andere persoonlijkheid hebben en aanstoot nemen aan in hun ogen ongepast gedrag. Dat kan zomaar tot uitdrukking komen in woordenwisselingen als “Doe eens normaal man! Doe zelf normaal!”.

Een normatief oordeel over wat we normaal vinden, wat goed is en slim of juist fout en dom is persoonlijk en verbonden met de eigen persoonlijkheid. Het gedrag heeft echter altijd een resultaat en blijkt dan functioneel of dysfunctioneel te zijn geweest voor het bereiken van de vooraf gestelde doelen. Dat hoeven niet per se eigen doelstellingen te zijn, dat kunnen ook gezamenlijke doelstellingen zijn. In onderstaand schema geven we de situaties of contexten weer waarin gepast en ongepast gedrag als functioneel en dysfunctioneel kunnen worden beschouwd voor de samenwerking in het netwerk en het resultaat voor het collectief. Vanuit het eigen perspectief kan dysfunctioneel gedrag (op het niveau van het netwerken) echter zeer wel functioneel zijn.

	<b>FUNCTIONEEL VOOR COLLECTIEF EN SAMENWERKING</b>	<b>DYSFUNCTIONEEL VOOR COLLECTIEF EN SAMENWERKING</b>
<i>Gepast gedrag gebruiken om ...</i>	Goede relaties bevestigen en beschadigde herstellen, conflict vermijden, samen optrekken, status quo voortzetten.	Verandering uit de weg gaan, verstoorde verhoudingen intact laten, de ware intenties verbloemen.
<i>Ongepast gedrag gebruiken om ...</i>	Relaties herschikken, weerstand overwinnen, impasses doorbreken, openingen maken, beweging forceren.	Meer eigen gewin bereiken, iets afwentelen op het collectief, de eigen positie verbeteren, op kosten van anderen vooruitkomen.

Normalisatie gaat hier naar ons idee niet over bepalen wat normaal of wenselijk gedrag is. Dan zijn we terug bij 'hoe het hoort'. Eerder gaat het erom te bezien hoe (on)gepast gedrag en de functionaliteit ervan normaal onderdeel van gesprek kan worden gemaakt. Ongepast gedrag is niet per se raar, labiel of mentaal gestoord. Het komt vaak weloverwogen tot stand, uit de overtuiging dat het ongepaste gedrag functioneel is in een bepaalde situatie. Bovendien is ongepast gedrag alleen ongepast in de ogen van anderen die er verhouding toe moeten bepalen – het lijden onder ongepast gedrag van anderen is dan ook altijd zelf opgelegd lijden dat voortkomt uit eigen opvattingen. Waar het om gaat is accepteren dat ongepast gedrag 'normaal' is, onderdeel van politieke strategie in netwerken is, hoe abnormaal dat misschien ook moge lijken. Daarover kan professioneel van gedachten worden gewisseld. Zij die zelf kunnen spelen met de functionaliteit van (on)gepast gedrag zijn in staat hun persoonlijkheid in te zetten ten dienste van die functionaliteit. Donald Trump vertoont ook regelmatig gepast gedrag als hij mensen die hij een dag eerder tot op het bot beledigde, zijn beste vriend noemt. We zouden willen stellen dat ongepast gedrag vertonen in netwerken (zelfs als het ordinair is) een vorm van politiek is.

### **Hoe ongepast gedrag een noodrem oplevert in coronatijd**

In de eerste maanden van de coronacrisis komt in de Europese Unie een al langer bekend voorstel voor eurobonds op tafel: leningen die worden uitgegeven door alle Europese landen gezamenlijk. Alleen heten ze nu anders. Ze gaan door het leven als coronabonds en de voornaamste doelstelling ervan lijkt het financieren van tekorten in Zuid-Europese landen door Noord-Europese landen. Minister van Financiën Hoekstra maakt zich bij zijn Europese collega's niet populair door erop te wijzen dat de zuidelijke landen ook al voor de crisis hun huishoudboekje niet op orde hadden en dat het aanzuiveren van reguliere tekorten toch niet de bedoeling van Europese financiering kan zijn. Premier Rutte doet er in juli 2020 bij een Europese top nog een schepje bovenop. Hij onderhandelt langdurig met zijn Europese collega's over de vraag of er wel subsidies (giften) door de Unie moeten worden verstrekt, of het niet beter allemaal leningen kunnen zijn, welke hervormingen landen moeten doorvoeren die subsidies en leningen ontvangen en welke interventiemogelijkheden andere landen krijgen als ze niet tevreden zijn over de wijze waarop die hervormingen worden gerealiseerd (de zogenaamde noodrem). De onderhandelingen duren veel en veel langer dan verwacht. Europese leiders, zoals de Hongaar Orban, geven nog voor de onderhandelingen zijn afgelopen Rutte de schuld van het gebrek aan voortgang. Maar uiteindelijk wordt een akkoord bereikt. →

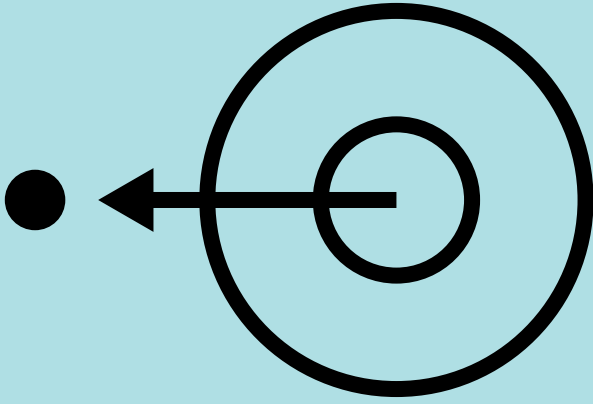


De opstelling van premier Rutte in dit debat ('Mr No') is uitgebreid onderwerp van gesprek in Europese media. Hij wordt verguisd en gevierd. Een lid van de Duitse Bondsdag stelt zelfs voor om aan hem het Bundesverdienstkreuz (een hoge Duitse onderscheiding) te laten uitreiken. Dat zou de Nederlandse premier tot Duitse volksheld maken, omdat hij in de bres springt om zuinigheid als waarde te verdedigen.

## **Politiek, netwerken en (on)gepast gedrag**

Het is niet ondenkbaar dat strijd en conflict over verschillen tussen staten door ongepast gedrag in politieke netwerken lastiger tot een vergelijk te brengen zijn. Naar ons idee is aandacht besteden aan emotionele patronen dan de sleutel om politieke netwerken succesvol te kunnen laten voortbestaan. Het ongepaste gedrag is niet persoonlijk, het dient uiteindelijk te worden gezien als politiek. We gaan daarmee naar ons idee niet terug naar vroeger, naar de periode voor de diplomatie en de gedragsafspraken. Evenmin is het een weg vooruit – in de betekenis van verbetering. Aandacht hebben voor de politiek van emoties geeft echter wel houvast om samen verder te kunnen in politieke netwerken. In situaties waarin verhoudingen zijn ingesleten en de eigen positie in die verhoudingen niet meer houdbaar of in het eigen belang wordt geacht, kan 'ongepast' gedrag passend zijn. Of, zoals onze premier het zegt, de kritiek is "in de kern terecht". Het ongemak van anderen bestaat eruit dat daarop reageren met binnen de codes passend gedrag niet altijd meer functioneel is. Dat zou naar ons idee een zoeken op gang moeten brengen naar handelingsrepertoire dat omgang biedt met ongepast gedrag. In zoverre zouden we willen stellen dat het ongepaste gedrag van Trump in internationale politieke netwerken een nieuwe politieke dimensie toevoegt aan netwerken. Gestolde verhoudingen en bestaande werkelijkheden in deze netwerken zijn in de loop van de tijd uitgebreid getest en worden als gevolg van ongepast gedrag wederom op de voorgrond gesteld. Dat roept ook de vraag op of Nederlandse politici zich af en toe in internationale politieke netwerken niet ook eens wat ongepaster zouden moeten uitdrukken om zo bestaande verhoudingen op te schudden en daarmee nieuwe beweging te creëren. Onze premier heeft in de Europese onderhandelingen over coronabonds op dit punt een duidelijk voorbeeld gesteld.





# 6. Regionale netwerken in Nederland

## *Van regentenfamilies tot coöperaties*

Bram van Vulpen, Caspar van den Berg

*Space is not a scientific object removed from ideology or politics. It has always been political and strategic. There is an ideology of space.*

- Henri Lefebvre

### Het wereldwijde web in de streek

Onder de vlakke weilanden, ver van de stadse drukte, wordt een kopernetwerk aangelegd. Sinds december 2019 beschikken de eerste adressen in de veendorpen rondom de gemeente Hoogeveen over een glasvezelinternet. De buitengebieden Tiendeveen, Noordscheschut, Nieuweroord, Hollandscheveld, Nieuw Moscou, Elim en Nieuwlande krijgen daar een snelle verbinding met het wereldwijde web. Voorheen liepen bewoners en potentiële nieuwkomers door het trage internet regelmatig tegen beperkingen aan, zoals bij thuis werken of studeren, digitale tv, een melkrobot voor het boerenbedrijf of bij het op afstand monitoren in de zorg.

Deze veendorpen rondom Hoogeveen zijn slechts een kleine greep uit de vele voorbeelden van plattelandsgebieden die dankzij regionale breedbandcoöperaties ook toegang krijgen tot snel internet (Salemink & Strijker, 2016). Waar marktpartijen deze gebieden ontzien vanwege een te laag rendement, slaan bewoners, lokale ondernemers en politici de handen ineen (Salemink, 2016). Het project 'Verbind Drenthe' van de provincie Drenthe biedt een platform dat initiatieven van inwoners en bedrijven verbindt en ondersteunt, van proces tot de daadwerkelijke uitrol van snel breedbandinternet. Het project is een verzameling lokale initiatieven waarbij plaatselijke organisaties en dorpsverenigingen helpen om draagvlak te organiseren. Door deze inhaalslag in de buitengebieden van de afgelopen jaren hebben veel plattelanders nu zelfs sneller internet dan grootstedelijke centra, omdat gelijk de nieuwste technologie (glasvezel) wordt gebruikt.

In de netwerksamenleving zijn sommige regio's uitgegroeid tot een cruciaal schaalniveau voor bestuurlijke samenwerking. Vraagstukken die de landsgrenzen overschrijden hebben verschillende uitwerkingen op regionale schaal. Naburige gemeenten zoeken elkaar op om gezamenlijk tot een aanpak te komen van mondiale problemen die hen raken. Daarbij zijn regelmatig ook andere schaalniveaus betrokken zoals waterschappen, provincies, Rijksoverheid en EU. En bovendien hebben gemeenten zich nauw verweven met maatschappelijke actoren door publiek-private samenwerkingsverbanden aan te gaan met bijvoorbeeld bewoners-, ondernemers- en werknemersverenigingen. Of het nu gaat om de energietransitie, de stikstofaankpak, de jeugdzorg of het openbaar vervoer, in de regio spant zich een web van vele samenwerkingsverbanden.

In netwerken zijn actoren met elkaar verbonden door gedeelde doelstellingen. Om die te realiseren vindt men andere actoren om mee samen te werken. Die samenwerking wordt gevonden in consensus en compromissen. Politiek daarentegen bestaat juist uit strijd en conflict om de macht. Waar het om gaat is het beslechten van verschillen. De maatschappelijke scheidslijnen komen in politiek tot uiting en dienen te worden bevochten binnen democratische grenzen waar macht en tegenmacht worden bewaakt. Deze twee logica's zijn geneigd met elkaar te botsen, maar komen in de praktijk voortdurend met elkaar in aanraking. Netwerksturing is daarbij onderdeel geworden van de politiek. In dit essay verdiepen wij ons in de nieuwe ordeningen van politiek en netwerken in het regionale domein. Wij vragen ons af: waar en in hoeverre treffen we op het regionale schaalniveau de spanning tussen politiek en netwerksturing aan? En welke inzichten ten aanzien van de toekomst van het regionaal bestuur vloeien daaruit voort?

## **Regionale netwerken in het politieke stelsel**

### **Regentenfamilies in republiek en eenheidsstaat**

Bij het ontwerp van de Nederlandse natiestaat was territoriale vertegenwoordiging een van de belangrijkste kenmerken van het politieke systeem (zie ook Van den Berg & Van Vulpen, 2019). Ten tijde van de republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588 – 1795) gaf Nederland een eigen invulling aan een standenstaat: een confederatie waar de afgevaardigden van soevereine gewesten samen de Staten-Generaal vormden. De republiek werd geregeerd door regenten waarbij stadsbestuurders afkomstig waren van gegoede koopmanfamilies en de Oranjes als stadhouder fungeerde (dienaar van de gewestelijke staten). De politieke macht in de gewesten was vooral in handen van patriciaatsfamilies uit de streek, terwijl de Staten-Generaal zich vooral bezighield met de bescherming van landsgrenzen tegen buitenlandse

mogendheden (Voermans & Waling, 2018). Door het getrapte bestuursstelsel vormde het netwerk van het patriciaat niet alleen een lokale, maar ook een provinciale en landelijke bestuurselite (Sluijter, 2010).

Na een periode van Franse overheersing in de Bataafse republiek werd in 1813 het Koninkrijk der Nederlanden opgericht. De oude federatieve structuur werd vervangen door een staat met meer centraal gezag om binnenlandse eenheid te waarborgen tegenover de Europese grootmachten. Zodoende werd de gedecentraliseerde eenheidsstaat ontworpen. Volksvertegenwoordigers in de Staten-Generaal dienden het gehele Nederlandse volk te representeren, niet enkel hun eigen streek. Vanuit Den Haag werd het land bestuurd, waardoor de gewesten, steden en dorpen een aanzienlijk deel van hun zelfbeschikking moesten inleveren.

De regentencultuur bleef echter voortbestaan. Er bleek sprake van een soort *persistence of the old regime* zoals dat wel is benoemd in de politicologische literatuur (Mayers, 1981): een hergroepering van oligarchische elites binnen de nieuwe verhoudingen van de eenheidsstaat. De oude politiek-bestuurlijke elite van adel en patriciaat bleef in een getrapst stelsel grotendeels zitten. De zetels in het parlement waren nog altijd rijkelijk gevuld door leden van dezelfde families, die vaak stevig geworteld waren in hun eigen stadse en provinciale netwerken. De leden van de Eerste Kamer werden namelijk door de koning aangewezen “uit hen die door diensten aan den Staat bewezen, door hunne geboorte of gegoedheid onder de aanzienlijksten van de lande behoren”.<sup>32</sup> De leden van de Tweede Kamer werden getrapst verkozen door Provinciale Staten. Provinciale Staten werden aangewezen door de Ridderschap en de landelijke en stedelijke stand van elke provincie. De oprichting van het koninkrijk wordt daarom eerder opgevat als ‘een voortzetting van een bestaande situatie dan als herstel van iets wat in de Bataafs-Franse periode verloren was gegaan’ (Sluijter, 2010: 154). De macht van politieke benoemingen bleef met dit stelsel grotendeels in handen van de oude bestuurlijke elite bestaande uit adel- en regentenfamilies. Afhankelijk van de precieze definitie lopen de berekeningen voor het aandeel regionale adel en stadspatriciaat in de bestuurlijke elite in de periode 1813-1849 uiteen van zo’n 65% tot 76% (Sluijter, 2010).

Onder aanvoering van Thorbecke werd in 1848 een poging gedaan om de politieke macht van de regentenfamilies te doorbreken. Geïnspireerd door het Franse doctrinair liberalisme stuurde hij aan op meer inspraak van het volk door diverse wijzigingen in de Grondwet en de constitutionele manier van politiek bedrijven (Drentje, 2011). De leden van de Eerste Kamer

---

32 [https://www.eerstekamer.nl/begrip/geschiedenis\\_eerste\\_kamer](https://www.eerstekamer.nl/begrip/geschiedenis_eerste_kamer)

werden voortaan door de Provinciale Staten gekozen en bovendien werd er een districtenstelsel voor de Tweede Kamer verkiezingen ingevoerd. Om de suggestie van vertegenwoordiging van regionale belangen te voorkomen hielden de grenzen van de kiesdistricten geen rekening met de provincies (Loots, 2004). Ook werd er een nieuwe staatsstructuur ingevoerd, die de oude lappendeken van steden, dorpen, ambachten, grietenijen, heerlijkheden veranderde in een verzameling van uniforme gemeenten, genesteld in provincies, op hun beurt genesteld in de nationale staat. De provincies kregen vooral een administratieve functie tussen het centrale gezag en gemeenten, als een soort midden-bestuur.

De regionale netwerken van adel en patriciaat waren daarmee niet aan banden gelegd. Nog altijd kwamen enkel vermogende en invloedrijke heren in aanmerking voor kandidaatstelling. Bovendien was het kiesrecht eveneens voorbehouden aan de mannelijke, welgestelde bevolking. Toch was met de wijzigingen van Thorbecke een belangrijke eerste stap gezet naar meer volkszeggenschap.

### **Evenredige bovenregionale vertegenwoordiging**

Kortom, tot het begin van de twintigste eeuw waren de regionale netwerken van de elites, vaak in familieverbanden, nauw vervlochten met de politieke macht. Ruim een eeuw na de oprichting van het Koninkrijk der Nederlanden werden de besloten kringen van politieke besluitvorming evenwel steeds verder opgebroken. Onder de Nederlandse bevolking ontstond door de kiesrechtgeografie steeds meer twijfel over de vertegenwoordiging waarmee de legitimiteit van de democratie onder druk kwam te staan. In 1917 en 1919 werden fundamentele wijzigingen in de grondwet aangebracht. Naast de invoering van het algemeen kiesrecht, werd ook het districtenstelsel opgeheven. Het absolute meerderheidsstelsel werd vervangen door een systeem van evenredige vertegenwoordiging voor Nederland als geheel. Daarmee werd een einde gemaakt aan de voortdurende discussies in de politiek over de kiesrechtgeografie (de grenzen van de kiesdistricten), maar verdween ook de regionale component in de wijze van verkiezing van de Tweede Kamer.

Hoewel Nederland formeel geen regionale vertegenwoordiging meer kende, bleef de regionale component informeel wel overeind in een systeem van pacificatiepolitiek: een effectief arrangement om stabiliteit en proportionaliteit te garanderen in een gesegmenteerde samenleving (Lijphart, 1990). Veel politieke partijen die langs zuilen waren georganiseerd behielden hun sterke regionale verbondenheid. Het nieuwe politieke landschap kende dan ook duidelijke territoriale patronen: de rooms-katholieken in het zuiden, de orthodox-protestanten in de bible-belt, de liberalen in de handelssteden

en de socialisten in de fabriekssteden en -gebieden. Burgers bleven voornamelijk binnen het netwerk van hun eigen zuil: de bakker, de sportclub, de school, de krant, de omroep, et cetera. Er heerste sociale segregatie tussen de groepen, maar de bestuurselite van de zuilen zocht naar consensus en compromissen in het beslechten van hun politieke verschillen. De pacificatie tussen de verzuilde bevolkingsgroepen kwam voort uit de politieke wil van de bestuurlijke elite om conflicten te beheersen en wensen uit te ruilen met akkoorden.

Pas met de ontzuiling verdween langzaam ook de informele regionale netwerkcomponent uit het politieke landschap. Het electoraat in gebieden raakte versnipperd en politieke partijen verloren (grotendeels) hun regionale profilering. Politieke geschillen werden beslecht binnen het poldermodel waarbij de sociale partners (vakbonden en werkgeversverenigingen) veel inspraak hadden. Nadat lange tijd regionale netwerken de gevestigde orde vormden in de Nederlandse politiek, lijkt het huidige parlementaire stelsel weinig verbonden te zijn met regionale componenten. Samenvattend: eerst verdween een getrappt stelsel voor een regentenklasse in steden en provincies, daarna de regionale vertegenwoordiging door kiesdistricten en vervolgens de informele geografische kenmerken van de pacificatiepolitiek tijdens de verzuiling.

Uit bovenstaande historische beschrijving komt naar voren dat de stelling dat politiek, historisch gezien, de basis van ons openbaar bestuur vormt en dat netwerksturing de afgelopen decennia daar als een steeds belangrijker wordende tweede vorm van sturing naast is komen te staan, ook van tegenbeeld kan worden voorzien. Decentrale elitenetwerken, bestaande uit mensen die via familieverbanden en personele unies bestuurlijke rollen verbonden met grondbezit, handel, de vrije beroepen en de kansel, agrarische activiteiten, handel en later industrie, bepaalden tot het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw het Nederlandse openbaar bestuur. Feitelijk is het verband dus andersom: netwerkbestuur vormt de basis van het Nederlandse openbaar bestuur, en met de opkomst van de massademocratie aan het begin van de twintigste eeuw is de politiek in de moderne zin des woords daarbij gekomen.

## **Netwerksturing in de regio**

### **Network governance**

Ondanks dat ons huidige parlementair stelsel geen aanzienlijke regionale component kent, is de regio als bestuurlijk schaalniveau zeker niet ondergesneeuwd. De kiesdistricten mogen dan plaats hebben gemaakt voor

evenredige vertegenwoordiging, het regionale schaalniveau speelt nog steeds een belangrijke rol in de besluitvorming over beleidsinterventies. Al sinds de Tweede Wereldoorlog is er sprake van een opmars van regionaal bestuur in Europa (Hooghe, Marks & Schakel, 2010). Ook in Nederland is de afgelopen decennia de zeggenschap en het organisatievermogen van het regionaal bestuur toegenomen.

Aan de regio wordt een belangrijke rol toegedicht in het effectief en efficiënt oplossen van maatschappelijke problemen, omdat deze dichterbij de leefwereld van mensen en bedrijven is. Een proces van herschaling heeft de laatste jaren een aantal belangrijke taken van de verzorgingsstaat gedecentraliseerd naar provincies en vooral gemeenten. Met name in het sociale domein zijn belangrijke overheidstaken als zorg en arbeidsparticipatie toegewezen aan gemeenten om tot efficiënter beleid te komen. Als gevolg daarvan ontstaan er nieuwe intergemeentelijke samenwerkingen op regio-niveau (Groenleer, 2016), waarbij regio's als 'verlengd lokaal bestuur' ruimte krijgen om passende arrangementen te ontwikkelen (Boogers, 2018).

De economische differentie tussen regio's brengt ook uiteenlopende bestuurlijke uitdagingen teweeg. In bruisgebieden zoals de metropoolregio Amsterdam, waar de economie *booming* is, vormen overtoerisme, een tekort aan (betaalbare) woningen en de uitstoot van fijnstof in de stadslucht een bedreiging voor de leefbaarheid. Gebieden die te maken hebben met teruglopende werkgelegenheid en bevolkingsdaling hebben juist te kampen met: leegstaande huizen, winkelleegstand, grondprijzdaling, vergrijzing, brain drain en sociale voorzieningen die wegtrekken (Verwest & Van Dam, 2010).

Traditionele instituties streven naar het opzetten van netwerken en het aansluiten bij reeds bestaande netwerken om de plaatselijke problematiek aan te pakken. Deze bestuursfilosofie staat bekend als *network governance* (e.g. Klijn & Koppenjan, 2012). Daarbij wordt aangezet om de kracht van netwerken te benutten om politieke doelen te verwezenlijken en sociale problemen aan te pakken. Het bestuurlijke principe van samenwerking met maatschappelijke partijen, commerciële bedrijven en overheidsorganisaties is niet per se nieuw. De politieke cultuur van Nederland bestaat al eeuwenlang uit consensus zoekende elites die met elkaar het beleid onderhandelen. Maar waar vroeger de partijen vastlagen en vaak dezelfde actoren deelnamen, wordt er nu telkens bij elk vraagstuk opnieuw gezocht naar kleinschalige samenstellingen.

Met gesprekstafels, dialoogtafels en platforms worden netwerken gefaciliteerd voor belanghebbende partijen. De ruimtelijke eenheid waarop kabinetten beleid maken is in de loop der jaren verschoven van wijk naar regio.

Waar eerder het buurniveau centraal stond met beleidsinterventies als de Vogelaarwijken, werd daarna de stad als economische motor aangewezen met bijvoorbeeld City Deals. Het huidige kabinet heeft de regio in zijn armen gesloten. City Deals maken plaats voor Regio Deals. Tijdens de van Poeljelezing in 2019 hield Minister Ollongren van het ministerie van Binnenlandse Zaken een pleidooi voor een overheid die zich rondom vraagstukken organiseert, in plaats van andersom. In haar toespraak riep zij op tot de aanpak van regionale problemen: “Omdat niet alle provincies dezelfde positie hebben en de problemen ook per provincie verschillen, moeten de opgaven sturend zijn en de schaal zich daaraan aanpassen. Cultuur en stijl moeten daarbij centraal staan, en niet zozeer de structuur.”<sup>33</sup> De overheid dient opgabegericht te werken. In plaats van een strikte taakverdeling tussen de schaalniveaus wordt er aangestuurd op een hechte samenwerking tussen de schaalniveaus.

In reactie op de prangende kwesties die voortkomen uit globalisering en decentralisering wordt gestuurd op publiek-private samenwerkingsverbanden waarbij ondernemers en burgers worden betrokken. Zo ontspruiten er overal in het land regionale coöperaties: op het gebied van de zorg, energietransitie, openbaar vervoer, verduurzaming, circulaire economie, et cetera.

In de inleiding noemden we al het voorbeeld van toegang tot snel internet in de buitengebieden van Hoogeveen. De aanleg van snelle internetverbindingen verloopt in Nederland niet gelijk (Salemink, 2016). In 2017 werd er geschat dat er 300.000 adressen zijn (een half miljoen personen) zonder breedbandinternet. Dunbevolkte, rurale gebieden worden nog wel eens overgeslagen, simpelweg vanwege een tekort aan rendement voor de marktpartijen. Dit wordt ook wel de *rural penalty* genoemd (Malecki, 2003): de boete voor het platteland. Inwoners van deze digitaal buitengesloten gebieden zijn daarom sterker afhankelijk van overheidshandelen en burgerinitiatieven om deze voorzieningen te vestigen. Niet elke regio heeft even mondige burgers en de risico's op de miljoenen leningen zijn ook niet gering. Interessant genoeg zien we 'de wet van de remmende voorsprong' terug in de digitale ontwikkelingen: veel buitengebieden in Nederland hebben nu juist sneller internet dan in stedelijke centra. Dat neemt niet weg dat voor de inwoners van sommige regio's het veel voeten in de aarde had om medebewoners, lokale ondernemers en/of politici te overtuigen om te investeren.

Deze politieke keuze voor netwerksturing dwingt tot meer burgerparticipatie door middel van regionale coöperaties, met als risico dat streken waar de

---

33 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2019/04/01/spreekpunten-minister-ollongren-bij-van-poeljelezing>

zelforganisatie minder sterk is (verder) achteropraken in hun ontwikkeling. Bovendien dient er kritisch te worden gekeken naar de ongelijke territoriale verdelingen in het beroep op burgers. Regio's worden geacht zelfredzaam te zijn, maar sommige opgaven vergen interventies op rijksniveau.

### **Faustiaanse overeenkomst**

De regio is een rekbaar begrip. Meestal vallen de bestuurlijke grenzen van een regio niet samen met de provinciegrenzen, zoals in Twente en de Achterhoek. Uitzondering hierop vormt bijvoorbeeld Friesland. Dit 'bovenlokale en benedenprovinciale bestuursniveau' kent in de Nederlandse bestuurlijke organisatie echter geen formele positie (ROB, 2019). De bloei van regionale samenwerkingsverbanden stuit dan ook op kritiek. Lokale volksvertegenwoordigers bekruipt nog wel eens het gevoel dat zij worden buitengesloten van het besluitvormingsproces (Boogers, 2018; Groenleer, 2016; Peters, 2014). De grip op het toezicht op de politieke beslissingen over het gebied waarvoor gemeenteraden de verantwoordelijkheid dragen zou hen ontglippen. Op die manier kan volgens critici de gekozen volksvertegenwoordiging haar controlerende functie niet langer voldoende uitoefenen.

Dit fenomeen wordt in de bestuurskundige literatuur betiteld als een *Faustian bargain* (een Faustiaanse overeenkomst): effectieve beleidsoplossingen gaan ten koste van democratische input (Peters & Pierre, 2004). Volgens de Duitse legende maakt Faust een pact met de duivel waarin hij zijn ziel ruilt voor lust en kennis. In de bestuurskundige interpretatie van deze legende worden de kernwaarden van democratisch bestuur verhandeld voor accommodatie, consensus en de vermeende efficiëntie in bestuur. De informele patronen van deze politieke coördinatie zouden zelfs een bewuste strategie zijn van belangenbehartigers om regelgeving te omzeilen.

Een veelgehoorde klacht is dat regionale coöperaties weinig democratische legitimiteit hebben (Remkes et al., 2018). Met de gemeenteraad op afstand onttrekt de regio zich aan bepaalde controle en verantwoording, en worden vraagstukken gedepolitiseerd tot technocratische oplossingen. Bovendien worden in regionale netwerken gemakkelijk partijen buitengesloten die zich niet kunnen vinden in de gedeelde doelstelling. Kaders voor toezicht en verantwoording van regio's zijn nog niet uitgekristalliseerd en blijven voorlopig nog een uitdaging voor het openbaar bestuur. Er treedt een risico van *policy without politics* op – besluitvorming die plaatsvindt in netwerken buiten de kaders van politieke instituties (Van den Berg, 2011). In de politieke arena dreigen strijd en conflict over regionale belangen tekort te schieten.

In deze discussie over democratische legitimiteit is er echter weinig aandacht voor de interregionale verschillen in gevoelens van politieke vertegen-

woordiging. Er zijn wel degelijk signalen die duiden op geografische scheidslijnen in gevoelens van politieke vertegenwoordiging. Onderzoekers van de UvA stellen op basis van een enquête onder ruim 8000 respondenten dat het politiek ressentiment zich vooral vestigt aan de randen van Nederland (De Lange, 2018). In de periferie (Drenthe, Friesland, Limburg, Zeeland en Groningen) is de regionale onvrede sterker aanwezig dan in andere gebieden. In de provincie Groningen geeft meer dan 80% van de bevolking aan gevoelens te koesteren van wat de onderzoekers 'regionale frustratie' noemen. Ter vergelijking, in de Randstedelijke provincies liggen de percentages bijna allemaal onder de 40%. Ook de kandidaten voor de Tweede Kamerverkiezingen kennen een sterke oververtegenwoordiging uit de Randstadprovincies. Na de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 kwam maar liefst 38% van de leden uit de Randstad, terwijl slechts 13% van de Nederlandse bevolking daar woont (Remkes et al., 2018).

De Randstedelijke oververtegenwoordiging roept twijfels op bij de representatie van regionale belangen van degenen woonachtig in de periferie, buiten het politiek machtscentrum van het land. Met groei van de onderlinge verschillen tussen regio's en nieuwe vraagstukken zoals de energietransitie, aanpak van stikstofuitstoot en woonbeleid, veranderen de verhoudingen tussen regio's en Rijksoverheid. Met deze ruimtelijke ordening wordt ook de behoefte aan regionale verantwoording sterker om de stem van degenen buiten de Randstad te waarborgen in een democratisch verkozen bestuur.

## **De politiek van regionale netwerken**

In dit essay hebben we duiding willen geven aan de spanning tussen politiek en netwerksturing op het regionale schaalniveau. De politieke geschiedenis van Nederland laat zien dat regionale netwerksturing ten tijde van de republiek al leidend was in het politieke bestuur. Decentrale elitenetwerken bepaalden tot het begin van de twintigste eeuw het Nederlandse openbaar bestuur. Een netwerk van regentenfamilies in confederale gewesten bleef in het koninkrijk grotendeels gezeteld in het parlementaire landsbestuur. In de daaropvolgende streekgebonden politiek in het districtenstelsel raakte het regionale netwerk langzaamaan verbonden met de zuilen. Eind jaren '10 van de twintigste eeuw werd de formele politieke representatie op regionaal niveau flink ingeperkt met de afschaffing van de kiesdistricten. De informele regionale netwerken bleven echter intact door de pacificatiepolitiek tussen de zuilen. Pas na de ontzuiling verdwenen geleidelijk de regionale patronen in het politiek landschap en de regionale profilering van politieke partijen. Territoriale vertegenwoordiging heeft plaats gemaakt

voor evenredige vertegenwoordiging, waarbij de binding tussen gekozenen en gebied geleidelijk is verdund.

Met de voortschrijdende globalisering zien we in het openbaar bestuur een tegenovergesteld proces. Politieke actoren, van lokaal tot supranationaal, hebben de regio als belangrijk schaalniveau aangewezen in de aanpak van mondiale vraagstukken. Van de regio's wordt gedacht en verwacht zich effectief te kunnen organiseren: dichtbij de belanghebbende partijen en dichtbij de plaatselijke problematiek. De economische divergentie tussen regio's heeft verschillende uitwerkingen op leefbaarheid en de leefomstandigheden, waardoor in het openbaar bestuur bewust wordt gestuurd op regionale coöperaties zoals de breedbandinitiatieven in Nederland.

Op het eerste oog lijkt de inperking van regionale vertegenwoordiging in de politiek enerzijds en de opbloei van de regionale netwerken in het openbaar bestuur anderzijds een schoolvoorbeeld van politiek en netwerken die elkaar afstoten: voor regionale politiek komt regionale netwerksturing. Echter, de Nederlandse geschiedenis leert ons dat beide al eeuwenlang nauw met elkaar zijn verweven.

### **Regionale politiek en regionale netwerksturing in coronatijd**

Zoals veel problemen van globalisering is ook de coronapandemie een voorbeeld van een fenomeen dat blind is voor landgrenzen maar relevante verschillen kent tussen binnenlandse regio's. De coronapandemie is in sterke mate een regionaal fenomeen. Ten eerste verschillen de gevolgen per regio. In alle landen ter wereld varieert de besmettingsgraad per landsdeel. Bij de eerste golf werd in Italië Lombardije het hardst getroffen. In de VS werden de kustgebieden, en met name New York, een brandhaard voordat het virus naar de meer rurale gebieden in het Midden- en Zuidwesten oversloeg. In Nederland waren delen van Noord-Brabant en Limburg vooral een hotspot van het virus, terwijl het aantal besmettingen zeer beperkt was in andere gebieden, zoals in het noorden. Ook blijken de bewoners van sommige gebieden kwetsbaarder voor het virus dan anderen, bijvoorbeeld door een oudere bevolkingssamenstelling, minder goede toegang tot kwaliteitszorg of door de economische gevolgen.

Ten tweede is in de bestrijding van het coronavirus een belangrijke rol voor het regionaal bestuur weggelegd. Er was dan wel een opleving van de interveniërende natiestaat: landsgrenzen werden gesloten, burgers werden uit de openbare ruimte verstoten, horecazaken werden gesloten en nieuwe sociale regelingen werden getroffen. Maar daarnaast wordt ook gezocht naar passende maatregelen op regionaal niveau. →

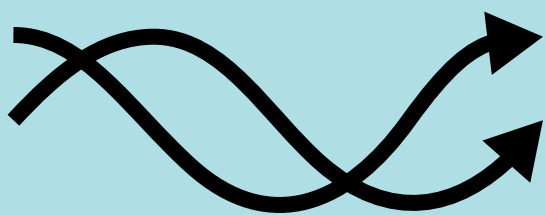


Zeker na de eerste golf wordt gestuurd op het 'uitstampen' van lokale brandhaarden. De besluitvorming over zulke coronamaatregelen liggen in sommige landen meer bij de centrale staat en in sommige landen meer bij de regionale overheden.

In Duitsland hebben de Länder de politieke macht over lokale lockdowns en in de VS hebben de gouverneurs van de Staten dat, terwijl in Spanje en het Verenigd Koninkrijk regionale overheden klaagden over een gebrek aan zeggenschap in de maatregelen.

In Nederland was het voor velen een verrassing dat regionale en lokale autoriteiten verregaande politieke macht hebben. De Veiligheidsregio's bestaan nu zo'n tien jaar, maar niet eerder speelden ze een zo prominente rol als tijdens deze coronacrisis. De voorzitter van dit samenwerkingsverband van gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, brandweer en geneeskundige hulpverleningsorganisaties in de regio, heeft daarbij serieuze besluitvormende macht. Het netwerk wordt gekenmerkt door scherpe spanningen in de machtsverhoudingen, zowel intraregionaal als interregionaal. Doorgaans levert de grootste stad de voorzitter waaraan kleine gemeenten toestemming moeten vragen voor geplande activiteiten. En in het veiligheidsberaad tussen de 25 voorzitters bestaan belangenstellingen waardoor de aanpak kan verschillen van (buur)regio's. Bovendien kan men vraagtekens zetten bij de democratische legitimiteit van deze regionale netwerksturing, zeker naar mate de coronacrisis voortduurt, omdat de Veiligheidsregio's maar weinig politieke verantwoording hoeven af te leggen over hun besluiten.

Wij sluiten hier af met de stelling dat hedendaagse netwerksturing ook democratische gebreken kent. Want daar waar veel besluitvorming plaatsvindt op het regionale schaalniveau, ontbreken duidelijke institutionele kaders voor democratisch conflict tussen volksvertegenwoordigers. Op dit moment vormt de democratische legitimiteit van regionale coöperaties een punt van discussie binnen de bestuurskunde. Er doet zich een risico voor op *policy without politics* (Van den Berg, 2011), besluitvorming die plaatsvindt in regionale netwerken buiten de kaders van politieke instituties. Faustiaanse overeenkomsten verhandelen de kernwaarden van democratisch bestuur voor vermeende efficiëntie in regionaal bestuur. Op het schaalniveau van de regio dreigt de politieke arena voor strijd en conflict tekort te schieten. Er zijn signalen van politieke minderheden die zich niet gehoord voelen in de regionale netwerken en bovenal in de nationale politiek. Er is een gebrek aan institutionele verantwoording die ook de belangen van (minderheden in) de periferie waarborgt in een democratisch verkozen bestuur, met als risico dat sommige regio's worden achtergesteld of vergeten.



# 7. Tijd in politiek en netwerken

Jorren Scherpenisse

*Wie tegen de tijdgeest ingaat, gaat doorgaans teleurstelling tegemoet. De meeste voorspoed is bij degene wiens aanpak in harmonie is met de tijd.*

- Machiavelli

## Van festivalterrein naar noodlocatie

Augustus 2019. De vreugde in Rotterdam is groot: de stad mag het Eurovisie Songfestival in mei 2020 organiseren. Het Rotterdamse bod heeft na maandenlange voorbereidingen de competitie gewonnen van verschillende andere Nederlandse steden. Straks wordt Ahoy voor even het middelpunt van de Europese aandacht. Nu kan het echte werk beginnen. Een dergelijk mega evenement brengt veel voorbereidingen en investeringen met zich mee, maar dat zal de stad straks allemaal terugverdienen.

Maart 2020. Het coronavirus verspreidt zich over de hele wereld. Ook Nederland wordt zwaar getroffen. De lijn met besmettingen, bezetting van IC-bedden en doden blijft maar stijgen. In Ahoy worden geen podia meer gebouwd, maar staan bedden en zorgapparatuur opgesteld. Ahoy wordt ingericht als tijdelijke zorglocatie voor patiënten die wel ziek zijn maar niet in het ziekenhuis terecht kunnen. Te beginnen met 82 bedden, mogelijk uit te breiden naar bijna 700 bedden. Het Eurovisie Songfestival wordt verplaatst naar 2021.

Het doorkruisen van het Eurovisie Songfestival is in het licht van de tragedie die het coronavirus op allerlei fronten teweegbrengt natuurlijk geen 'ramp'. Het voorbeeld illustreert echter wel hoe *temporele divergentie* van doorslaggevend belang kan zijn in het realiseren van politieke ambities (Scherpenisse, Schulz en van Twist, 2017). In dit geval zorgt het tijdpad van het ene, voor het verleggen van het tijdpad van het andere. Het slagen of falen van overheidssturing wordt vaak toegeschreven aan de inhoud van plannen, de betrokkenheid van mensen of partijen en het hanteren van de juiste instrumenten. Het 'wat, wie en hoe' staan doorgaans centraal in onze analyse en verklaring van overheidssturing. Maar in netwerken gaat het niet alleen om 'gedeelde doelen', 'de juiste partijen aan tafel' of om 'voldoende middelen'. Het gaat ook om de juiste tijd (Scherpenisse, 2019). Wat betekent dat voor de relatie tussen politiek en netwerken?

## Temporele divergentie

Het begrip ‘netwerk’ biedt een ruimtelijk perspectief op de werkelijkheid. Wie de bril van netwerken opzet, ziet actoren die in meer of mindere mate met elkaar verbonden zijn. De plaats van de actoren (punten) en de onderlinge verbanden (lijnen) staan centraal. Het netwerkperspectief biedt daarmee een brede kijk op wat de relevante actoren zijn, formeel of informeel. Het laat ook zien wie centraal staan en wie geïsoleerd, in welke constellaties er samengewerkt wordt en welke verschillende coalities worden gevormd (Klijn & Koppenjan, 2000).

We gaan de werking van netwerken echter pas begrijpen als we dit vanuit een dynamisch perspectief beschouwen. Een netwerk is immers nooit statisch, er is sprake van wisselende verbanden en interactiepatronen. Binnen netwerken vormen zich sub-netwerken, banden worden sterker of verzwakken naarmate de jaren vorderen, en een kleine interventie op één plaats in het netwerk kan grote gevolgen hebben op andere plaatsen. Verbindingen tussen actoren kunnen soms wel geactiveerd worden en soms niet. Naast een ruimtelijke is dus ook een temporele bril (Adam, 1998) nodig om de werking van netwerken te begrijpen.

Met het dynamische perspectief op netwerken komt ook temporele divergentie in beeld. Iedere partij in een netwerk heeft bijvoorbeeld zo zijn eigen beleving van wat urgent is. Terwijl de ene partij haast wil maken, wil de andere partij liefst nog even uitstellen. Ook institutioneel zijn er temporele verschillen. Een overheidsorganisatie die dicht tegen de verkiezingen aan zit, zal minder open staan voor nieuw op te starten projecten dan een overheidsorganisatie die de verkiezingen net achter de rug heeft. Als meerdere partijen tegelijkertijd aan een bepaalde opgave willen werken, kan temporele convergentie ontstaan. Er is sprake van een *window of opportunity* als partijen tegelijkertijd een probleem en een oplossing zien en er zich daaromheen een coalitie kan vormen (Kingdon, 1995).

De consequentie van temporele divergentie in netwerken is dat politieke ambities niet op elk moment of in elk tempo even haalbaar zijn. Gevoel voor timing is dan van groot belang: het kiezen van het moment, het tempo of de tijdsduur vergt inschattingsvermogen en is vaak bepalend voor het slagen of falen van overheidsinzet. Deels is het scheppen van een momentum maakbaar. Kijk maar naar de corona-aanpak: de aankondiging van nieuwe maatregelen komt zelden uit de lucht vallen, omdat vooraf al mondjesmaat informatie naar buiten wordt gebracht. Tegelijkertijd laat het voorbeeld van Ahoy zien dat een zorgvuldig gecreëerd momentum ook zomaar kan wegvallen. Hetzelfde gebeurde met vele wetsvoorstellen die soms al lange tijd

in de maak waren, maar waarover voorlopig niet gestemd kan worden, met als risico dat steun voor de voorstellen verdwijnt of besluitvorming straks wordt uitgesteld tot na de verkiezingen die er volgend jaar aankomen. Voorstellen kunnen ook ineens in een heel ander licht komen te staan, zoals de luchtvaartnota die grotendeels tot stand is gebracht in tijden van hoge groeiprognoses, terwijl het vliegverkeer nu plots stilstaat en het mogelijk nog jarenlang met minder vluchten zal moeten doen.

## Politieke strijd om tijd

In de politieke arena strijden verschillende problemen en oplossingen om aandacht. Bij sommige thema's wordt de tijdsdruk opgevoerd, bij andere thema's wordt besluitvorming juist uitgesteld. Er is debat over het doen van extra uitgaven, in ruil voor schulden voor later. Er worden strategische afwegingen gemaakt als het gaat om de timing van persconferenties en het instellen van onderzoeken. Politiek is dan ook te zien als een continue strijd om tijd (Ekengren, 2002).

Tijdens de coronacrisis lijkt deze strijd echter even tot stilstand te komen. De Tweede Kamer vergadert een tijd lang alleen over coronagerelateerde zaken. Alle andere commissievergaderingen worden uitgesteld. Ook in de communicatie en media gaat het nergens anders meer over. Ook bij de aanpak van de coronacrisis lijkt van een echte 'strijd om tijd' even geen sprake. Het tijdspad van de 'curve' is bepalend, en die wordt dagelijks in kaart gebracht door het RIVM. Op basis hiervan wordt het kabinet geadviseerd door de experts van het Outbreak Management Team over de te nemen maatregelen. Tijd kopen is cruciaal: om te leren over het virus, testcapaciteit op te bouwen, en een vaccin te kunnen ontwikkelen.

### Niet één, maar meerdere patronen

Het openingsvoorbeeld over het Eurovisie Songfestival was tamelijk onschuldig. Naarmate de crisis voortduurt, zien we hoe temporele divergentie ook ernstiger vormen aanneemt. Het beeld van één curve waar we allemaal in zitten, gaat uit van het aantal besmettingen, maar niet van de impact van de maatregelen. Terwijl het kabinet versoepelingen en adempauze aankondigt omdat we de (eerste) piek achter de rug hebben, zijn er ondernemers en mensen in verpleeghuizen voor wie de impact van de maatregelen alleen maar steeds groter wordt en zich volgens een heel ander patroon ontwikkelt. Steeds duidelijker wordt dat de verleidelijkheid van één curve, één tijdspad, onmogelijk als basis kan dienen voor overheidssturing.

Natuurlijk zijn er nog steeds belangrijke keuzes te maken als het gaat om de timing, het tempo en de tijdsduur van bepaalde maatregelen. Voor het maatschappelijk draagvlak maakt het bijvoorbeeld nogal uit wanneer de scholen worden gesloten en hoelang het duurt voordat de cafés en sportscholen weer open mogen. Ook het kiezen van het juiste tempo blijkt van belang, waarbij het niet alleen gaat om wat technisch mogelijk is, maar ook wat maatschappelijk passend is: zo krijgt het kabinet in het voorjaar stevige kritiek op het te snel laten ontwikkelen en inzetten van corona-apps, terwijl daar veel vraagtekens en technische problemen omheen bestaan.

Maar de politieke keuzes die met betrekking tot tijd worden gemaakt, worden in het hart van de crisis vooral technisch onderbouwd. ‘Flatten the curve’ en ‘de adviezen van het OMT’ worden steeds genoemd als de onderbouwing voor de genomen maatregelen. Van temporele divergentie lijkt even geen sprake meer: we zitten allemaal op hetzelfde puntje langs de curve. Daarmee wordt de crisis ook beheersbaar gemaakt: er is een duidelijk tijdpad, dat bijna real-life wordt bijgehouden, en bepalend is voor de keuzes met betrekking tot de maatregelen. Voor het eerst lijkt voor iedereen in Nederland even dezelfde klok te tikken.

## Het koesteren van verschillende klokken

In de context van een overheid die wil ‘sturen in netwerken’ wordt temporele divergentie in netwerken al gauw als probleem te zien. Het begrip duidt op partijen die elkaar vertragen of processen die elkaar blokkeren, waardoor geen vooruitgang kan worden gemaakt. Het is dan logisch om naar temporele convergentie te zoeken als oplossing: het maken van momentum en het benutten van *windows of opportunity*. Het afstemmen van tijdpaden, het synchroniseren van beslismomenten en het aanpassen van termijnen aan andere partijen lijkt dan de te verkiezen strategie.

### Het tijdpad bij corona in crisistijd

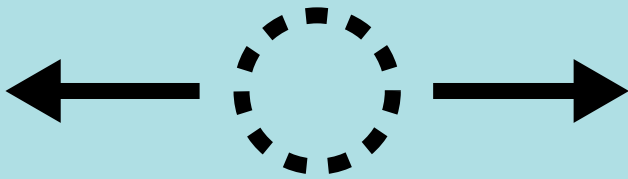
De coronacrisis laat de keerzijde zien van een strategie van temporele convergentie. De praktijk is dan een opgelegd tijdpad dat in crisistijd wellicht nodig en werkend is, maar nu na de crisis geen houdbare situatie oplevert. Het beeld van één gedeeld tijdpad levert een nogal armoedig idee op over verleden, heden en toekomst. Naarmate de lockdown wordt afgebouwd, ontstaat ook steeds meer discussie over het ‘wanneer’.

Welke sector mag als eerste weer open? Wanneer komen andere thema's weer op de agenda en welke komen dan als eerste aan bod? →



In tegenstelling tot de crisisaanpak lopen de meningen hierover sterk uiteen en dus komt de noodzakelijke politieke strijd om tijd ook weer los. Gelukkig niet vanuit één visie, maar vanuit verschillende ideeën over de toekomst.

Temporele divergentie is zo gezien meer dan een hindernis om tot effectieve samenwerking te komen. Het is ook een waarde op zich, een strijd die moet plaatsvinden, een voorwaarde voor goede checks and balances. Als één tijdspad met één vaste richting gaat domineren, wordt het heden gekoloniseerd door één toekomstbeeld. Kenmerkend voor de macht is nu juist dat het verschil gekoesterd moet worden, ook de strijd om tijd.



# 8. Ethische kwetsbaarheid van netwerksturing

## *Een pleidooi voor verstandigheid*

Henk den Uijl

*Wees daarom niet al te rechtvaardig en meet jezelf geen overdreven wijsheid aan. Waarom zou je jezelf te gronde richten? Maar gedraag je ook niet al te onrechtvaardig en wees niet overmatig dwaas. Waarom zou je sterven voor je tijd?*

- Prediker 7, 16-17

## **Corruptie in de gemeente Den Haag**

In het najaar van 2019 was de gemeente Den Haag volop in het nieuws wegens vermeende bestuurlijke corruptie. Twee wethouders van Groep de Mos zouden betrokken zijn bij omkoping bij het verkrijgen van zogenaamde nachtvergunningen voor horeca-uitbaters alsook het overdragen van een pand aan twee projectontwikkelaars.<sup>35</sup> Zonder vooruit te lopen op de uitkomsten van dit (nog lopende) onderzoek is het opmerkelijk dat veel activiteiten die de twee betreffende wethouders ondernamen op het eerste gezicht naadloos aan lijken te sluiten op wat we in de bestuurskunde en in de alledaagse praktijk van het openbaar bestuur ‘netwerksturing’ zijn gaan noemen: een overheid die samen met partijen ‘uit het veld’ beleid maakt. Wie vanuit een welwillende blik kijkt, ziet dat projectontwikkelaars op verzoek van de gemeente meedachten over de bestemming van bepaalde panden. Dat twee wethouders uitgebreid gebruik maken van hun netwerk om te sparren, beleid te toetsen en te verkennen of er misschien ‘deals’ kunnen worden gesloten, kan in het verlengde daarvan liggen. Zonder alle andere ‘deals’ meteen verdacht te maken, kunnen we gerust stellen dat boze tongen gemakkelijk vergelijkbare vraagtekens kunnen plaatsen bij wat er rondom netwerksturing zoal plaatsvindt. Los van ogenschijnlijk evidente belangenverstrengeling in deze casus, lijkt netwerksturing gevoelig voor bepaalde typen van corruptie. In het kader van integriteit roept netwerksturing daarmee een aantal vragen op. Wie praat er mee over beleid? Wie bepaalt er wie

daarbij aan overlegtafels zit en wie niet? Wie beslist? Wat gebeurt er buiten het reguliere overlegcircuit om in de wandelgangen? Wat zijn dwarsverbanden tussen verschillende mensen die aanschuiven aan de gesprekstafels? En wat voor invloed heeft dat eigenlijk op beleid? Interessant is daarbij te vermelden dat de gemeente Den Haag, voordat deze affaire naar buiten kwam, al veel beleid voerde op het gebied van integriteit. De wethouders vonden dit namelijk een belangrijk onderwerp. Er werden eerder al vragen gesteld bij de (intransparante) wijze waarop lokale partijen gefinancierd worden. Eén van de verdachte wethouders is zelfs het boegbeeld van het thema ‘ambtelijke integriteit’.<sup>36</sup> Zo organiseerde hij onder andere heidagen over integriteit waar dilemma’s en casuïstiek werden besproken.<sup>37</sup>

Netwerksturing is, op het moment, een heilige graal in het openbaar bestuur. Op het gebied van integriteit echter heeft netwerksturing een specifiek soort kwetsbaarheid, juist omdat bureaucratische waarborgen terzijde geschoven (moeten) worden. Zo zijn besluitvormingsprocessen niet altijd transparant en is verantwoording daarover dikwijls beperkt, of tenminste moeilijk. Het is niet duidelijk hoe met minderheden wordt omgegaan en wie wel en niet worden betrokken in de besluitvormingsprocessen. Tegelijkertijd is er een overweldigende aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur, zo getuigen de krantenkoppen geregeld. Deze aandacht voor integriteit heeft echter als risico dat ze te veel hamert op mooie idealen en principes, maar daarmee de politieke alledaagse praktijk niet onder ogen komt. Integriteit werkt dan eerder vervreemdend. Ik pleit ervoor integriteit in de politiek te bezien als ‘verstandig handelen’, wat inherent fluïde en ongrijpbaar is – in elk geval betekent het niet altijd het naleven van idealen en principes. Om dit te laten zien duiken we in de politieke geschiedenis van de republiek Rome (Cicero), in de antieke literatuur (Sofokles) en de filosofie (Machiavelli). In deze drie benaderingen staat steeds de vraag centraal hoe principes en macht zich tot elkaar verhouden.

## Cicero

We starten in Rome, bij de grote redenaar Cicero (die ook senator, consul en advocaat was). De Romeinse republiek (509-27 v.Chr.) was volgens Marcus Tullius Cicero de best denkbare staatsvorm. Hoewel dit in de praktijk door de grote macht van de Senaat voornamelijk een aristocratische oligarchie was waarbij een kleine bevoorrechte elite het voor het zeggen had, waren er volgens Cicero voldoende *checks and balances* om machtsconcentratie, en daarmee -misbruik, in te dammen. Cicero schreef hierover: “de consuls hebben genoeg macht, de raden van vooraanstaande burgers voldoende invloed en het volk voldoende vrijheid” (1998, p.4). Cicero was zelf niet van hoge

komaf; het was allerm minst vanzelfsprekend dat hij ten tijde van de republiek in het centrum van de macht zat. Hij stond bekend als een man met hoge idealen, die vond dat het openbare leven, een leven in en voor de politiek, het meest eerbare en deugd zame was wat een mens kon doen. Cicero ergerde zich aan rijke jongelingen die zich niet inlieten met politiek maar verknocht waren aan de rijkdom van het private leven in de Romeinse paleizen. Deze afzijdigheid was echter niet onlogisch, want de Romeinse politiek stond bekend als een slangenkuil waarin verraad, vriendjespolitiek en corruptie aan de orde van de dag waren (Cicero, 1971). Dit was zeker in Cicero's nadagen het geval, toen de republiek op omvallen stond door de machtsbeluste Julius Caesar die deze (later, in 44 v.Chr.) wist om te vormen tot een dictatuur.

Zoals iedere politicus destijds deed Cicero veel aan wat wij nu zouden aanduiden als 'netwerken'. Hij deed water bij de wijn, smeedde bondjes en ging om met vijanden, waarbij hij moest vleien, liegen, en dat alles voor 'de republiek'. Besluiten kwamen zelden tot stand in de Senaat, maar waren al op andere plekken, door lobby en achterkameroverleg (dikwijls door chantage of uitruil), beklonken.<sup>38</sup> Sommigen schrijven hem hierom grote politieke vaardigheden toe; anderen noemen hem hypocriet, laf en opportunistisch (Glendon, 2011; Everitt, 2003).

In de biografische thriller van Harris over het leven van Cicero merkt zijn secretaris, Tiro, op: "Hoe makkelijk is het voor hen die zich nooit met de politiek bemoeien om te sneren op de compromissen die daarbij gesloten worden?" Tenslotte had vasthouden aan eerbare principes hem slechts "armoede, ballingschap en smart" gebracht, toen hij voor een periode verbannen was uit Rome (Harris, 2015). Hij moest vaak van koers wisselen en eieren voor zijn geld kiezen om iets anders, dat hij op dat moment groter achtte, te kunnen bereiken (Cicero, 1971). Zo sloot hij tegen zijn zin in 'vriendschap' met Julius Caesar en Marcus Licinius Crassus, generaals die later een cruciale rol zouden spelen bij de transformatie van de republiek in een keizerrijk met eerstgenoemde op de hoogste zetel van de macht. De generaals trokken de macht naar zich toe en ondermijnden daarmee feitelijk de *checks and balances* van de republiek. Het betekende het einde van de republiek en het begin van een dictatuur, die Cicero niet heeft kunnen tegenhouden.

Cicero was zich bewust van zijn gedraai en gekonkel, en uit verschillende geschriften blijkt hoe moeilijk hij dit vond. Dikwijls moest hij kiezen tussen iets klaarblijkelijk goeds en iets klaarblijkelijk voordeligs – een subtiel verschil. Politiek blijkt veel van de mens en zijn (al dan niet aanwezige) idealen te vragen: het komt aan op wie je kent, wie jou kent en of je bereid bent concessies te doen. Sommige situaties zijn werkelijk moeilijk te

beoordelen. Soms zal een bepaalde handeling die normaal als slecht wordt gezien, worden beoordeeld als goed. Soms zal een stap die logisch en goed lijkt in een bepaalde context helemaal verkeerd uitwerken. Een goed staatsman moet laveren en van koers kunnen veranderen als de situatie erom vraagt, niet als ondeugd maar juist als deugd. Bovendien, in politiek bestaat geen vaste kennis; je moet het doen met een onvolmaakt en beperkt oordeelsvermogen. Cicero deed dit met grote risico's, die hem uiteindelijk het hoofd kostten.

## Sofokles' Antigone

Dit punt wordt ook mooi verbeeld in de klassieke tragedie *Antigone* (p.50) uit de vijfde eeuw voor Christus, van schrijver en dichter Sofokles.<sup>34</sup> Het stuk draait om de vraag wat goed en verstandig handelen inhoudt, en de boodschap is dat principes hiervoor dikwijls slechte raadgevers zijn. Na de dood van koning Oedipus en Iokaste (zijn vrouw en tevens moeder), komen hun zonen Polyneikes en Eteokles er niet uit wie van hen Thebe mag regeren. Ze spreken af om de beurt de troon te bestijgen. De laatste weigert echter de troon te verlaten als Polyneikes aan de beurt is. Polyneikes laat het er niet bij zitten en trekt tegen zijn broer ten strijde: beiden sneuvelen in een episch man-tot-mangevecht.

Kreon, de oom van deze heren, is de volgende in lijn en bestijgt de troon. Hij wil een daad stellen als nieuwe koning en verklaart Polyneikes tot verrader en Eteokles tot held. Polyneikes moet op het slagveld blijven liggen, als prooi voor de raven; hij mag niet eervol begraven worden. Op overtreding van deze wet staat de dood. Antigone, het zusje van de twee broers vindt het verschrikkelijk: ze wil koste wat kost Polyneikes eervol begraven. Ze probeert hun jongere zusje Ismene te betrekken in een plan om dit te doen, maar Ismene vindt het onverstandig en gevaarlijk – de koning heeft het verboden. Antigone, die familiebanden belangrijker vindt dan gehoorzaamheid aan de koning (die overigens wel haar oom is), weet uiteindelijk het lichaam van Polyneikes te stelen. Koning Kreon komt erachter en laat Antigone opsluiten om haar later ter dood te brengen. Antigone is echter zijn nichtje en bovendien zijn aanstaande schoondochter; zij is namelijk verloofd met de zoon van de koning: Haimon. De koning kan niet terugkomen op zijn besluit. Dat zou zijn integriteit aantasten, ondanks dat zelfs zijn zoon smeekt Antigone te sparen. Kreon zwicht uiteindelijk en besluit Antigone vrij te laten. Maar het

---

34 Zie voor een toegankelijke vertaling: Sofokles, (2014[5e eeuw v. Chr.]), *Oidipous Antigone*, vertaling door Gerard Koolschijn, Amsterdam: Atheneaeum – Polak & Van Genneep.

noodlot heeft al toegeslagen: Antigone heeft zichzelf verhangen in haar gevangenis. Haimon laat zich hierop in zijn zwaard vallen na een mislukte poging zijn vader ermee te steken en als Kreons vrouw ervan hoort pleegt ook zij zelfmoord. Kreon blijft achter met lege handen, een verscheurde familie én met een bestuurlijk fiasco. Zowel Kreon als Antigone hielden te veel vast aan hun morele principes. Het koor eindigt:

*Voor het bereiken van geluk  
komt een gezond verstand  
op de eerste plaats.  
En moet je de natuur  
niet te kort doen.*

*Hoogmoed komt voor de val.  
Helaas leert men soms pas  
op zijn oude dag  
dat je je verstand moet gebruiken.*

Er zitten allerlei lessen in dit verhaal en er zijn ook verschillende interpretaties. Voor mijn argument is het van belang dat zowel Kreon als Antigone beiden een sterk morele oriëntatie hebben. Voor Kreon is de rechtshandhaving het hoogste principe, voor Antigone de eer van de familie. Natuurlijk gaan deze principes gepaard met andere zaken: Kreon wil ook een daad stellen, zijn macht vestigen. Antigone gaat met haar roekeloos gedrag ook niet vrijuit. Het punt dat het koor maakt is dat het blind volgen van je principes of morele standaarden, dat wil zeggen: zonder daarbij te kijken naar de complexiteit van de context, uiteindelijk leidt tot ongeluk. Besturen met gezond verstand is daarmee van meet af aan een praktijk van compromis, ook ten opzichte van de eigen principes en idealen.

## **Machiavelli**

Veel later, in de tijd van de Renaissance, is er een Florentijn die een soortgelijk punt maakt, en daarmee de politieke theorie als apart vakgebied tracht te vestigen. Niccolò Machiavelli (1469-1527) was een groot bewonderaar van Cicero en de Romeinse republiek. In een essay over ethiek en integriteit verbaast het misschien om over Machiavelli te lezen: hij was de man die stelde dat het doel de middelen heiligt, die de amorele aard van politiek bepleitte en dat het er vooral om gaat integer (deugdzaam) te lijken (in plaats van het te zijn). Toch zijn juist deze standpunten van groot belang om integriteit in het openbaar bestuur te kunnen begrijpen.

Zo schrijft hij in zijn *Discorsi*: “Als een kwaad zich in of tegen een staat heeft ontsproten, is het heilzamer om te temporiseren dan om het kwaad roekeloos aan te vallen” (2019, h. 13). Het lijkt weliswaar deugdzaam en heilig om je heel moreel te verzetten tegen allerlei politieke praktijken of partijen waar je een afkeer van hebt, maar als het kwaad reeds is geworteld, bereik je meer door je te manoeuvreren in de bestaande orde, zo lijkt Machiavelli te bepleiten. Omdat politiek nu eenmaal om macht draait, is het kwaad nooit ver weg. Machiavelli prijst Cicero in deze passage, die zich, hoewel hij groot tegenstander van de ondermijnende activiteiten van Caesar en Pompeius was, voegde in de bestaande machtsverhoudingen en binnen die grenzen invloed probeerde uit te oefenen. Pompeius, daarentegen, zag volgens Cicero te laat in hoe gevaarlijk Caesar eigenlijk was voor de republiek en reageerde met angst. Zijn uit angst ontsproten oplossingen versnelden uiteindelijk de ondergang van de republiek. Machiavelli stelt dan ook dat goede politiek fundamenteel iets anders is dan het najagen van idealen:

*“Er is dan ook in het leven een zeer groot verschil tussen hetgeen is en hetgeen zou behoren te zijn; wie met het eerste geen rekening houdt en zich uitsluitend naar het laatste richt, graaft zijn eigen graf. Een mens, die in alle omstandigheden het goede wil doen, gaat onder te midden van de velen, die niet goed zijn. Een vorst dus die zich wil handhaven, moet leren nu en dan niet goed te zijn; naar gelang van de omstandigheden zal hij de deugd al of niet volgen” (Machiavelli, 1940, p. 154).*

Net zoals bij Antigone wijst Machiavelli erop dat politiek altijd is gesitueerd in een bepaalde context en dat je daar oog voor moet hebben. Goed handelen kan dan, paradoxaal genoeg, betekenen dat je iets doet wat in algemene zin niet onder deugdzaam handelen valt. Het gaat in politiek niet om de *individuele* vraag naar moraliteit of principes, naar wat voor mens de bestuurder is of wil zijn – al dan niet deugdzaam; maar of het concrete en contextuele handelen van de bestuurder politieke effecten heeft die vrede en vrijheid bevorderen.

## Een loflied op de bureaucratie?

Dit is des te meer van belang nu overheden in toenemende mate ‘sturen in netwerken’. Belangrijk uitgangspunt bij dit sturingsprincipe is dat politieke consensus (deels) verschuift van het politieke domein (staat, parlement en regering) naar het maatschappelijke en economische domein. De overheid is in zulke netwerken, in principe, een gelijkwaardige partner (cf. Van der Steen et al., 2015). Burgers, belangengroeperingen, maatschappelijke organisaties of bedrijven wordt gevraagd mee te schrijven en te werken aan

beleid. Soms ligt het initiatief hiervoor niet bij de overheid, maar komt het uit 'het veld' zelf. Op deze wijze moet beleid breder gelegitimeerd zijn en zijn er direct aanknopingspunten voor uitvoering. Deze partijen krijgen, met andere woorden, meer macht en invloed. Beleid maken wordt hierdoor niet per se gemakkelijker: iedereen brengt zijn eigen principes en belangen mee. Hoewel er op papier sprake is van gelijkwaardigheid, blijft het een spel van macht, van duwen en trekken, van meebewegen en terugtrekken.

Er zit vanuit het oogpunt van integriteit een specifiek soort kwetsbaarheid in dit handelen, omdat de overheid een gelijke is ten opzichte van de partners, maar dat de overheid tegelijkertijd wel meer voor elkaar kan krijgen dan andere 'gelijken', en ook dingen mag die andere partners niet mogen of kunnen. Zo kan het Parlement altijd zijn primaat laten gelden als het vindt dat de uitkomsten van beleid uit een netwerk onwolgevallig zijn. Verder hebben deelnemende partijen altijd ook een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de overheid, bijvoorbeeld omdat ze onder toezicht staan of worden gesubsidieerd. Op deze wijze staat een beleidsproces in een netwerk nooit op zichzelf, maar is altijd verweven met een breder netwerk van belangen – persoonlijk, zakelijk of politiek.

We hebben in Nederland een stevige bureaucratie. Stevig wil zeggen: we hechten aan rechtsgelijkheid, heldere taakverdeling en -beschrijving, openbaarheid en verantwoording van bestuur en goede documentatie. Hoewel bureaucratie in de volksmond toch vooral allerlei negatieve associaties oproept, kan een democratie niet goed functioneren zonder een degelijke bureaucratie (DuGay, 2000; Agamben, 2011).<sup>39</sup> Een bureaucratie, met haar eisen van verantwoording en transparantie, is een tegenmacht voor de politieke noodzaak om bondjes te sluiten, afspraken te maken en achter de schermen te werken. Bureaucratie tempert politiek opportunisme. Idealiter voorkomt de bureaucratie corruptie, vriendjespolitiek, willekeur en machtsmisbruik, terwijl tegelijkertijd elk van deze politieke ondeugden een variant kent die politiek *noodzakelijk is*: corruptie is de perversie van onderhandeling; vriendjespolitiek is de perversie van de onvermijdelijke netwerken waaruit politici hun legitimiteit halen; willekeur is de perversie van de noodzaak de wet in een context toe te passen; machtsmisbruik is de perversie van machtsuitoefening.

Tegelijkertijd kan een bureaucratie traag zijn. Juist in een samenleving die onder hoge versnelling staat wordt dit bestuurlijk als een manco ervaren (Rosa, 2016). Netwerksturing wordt gezien als een welkom alternatief. Netwerksturing is echter kwetsbaarder voor integriteitsproblemen – de genoemde perversies – omdat de bureaucratische tegenmacht expliciet aan de kant geschoven wordt. Immers, netwerken kunnen zich bevinden in een

schimmig gebied van het openbaar bestuur waarin het niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe netwerken tot stand komen, wie daarin wel en niet mee mogen doen, welke belangen op het spel staan en welke doelen de overheid en andere actoren hebben boven of naast de ogenschijnlijk eenduidige samenwerkingsretoriek. Verantwoording is hierin dikwijls lastig en onderbelicht. Besluitvorming, en ook het debat daarover, vindt vaak plaats achter gesloten deuren. De bureaucratische eis van verantwoording en transparantie wordt opgeschort om zo ruimte te geven aan de deelnemende partijen om beleid te maken. Dit kan natuurlijk goed uitpakken, maar het maakt deelnemers aan de netwerken wel kwetsbaar voor de genoemde perversies.

## Op weg naar verstandigheid

Het is dan ook niet verwonderlijk dat er zoveel aandacht is voor integriteit. Niet alleen in de politiek en het openbaar bestuur zelf, maar ook in traditionele en sociale media. In een tijdperk van netwerksturing lijkt aandacht voor ethiek en integriteit van groot belang. De vraag is echter of de wijze waarop integriteit dikwijls opgevat wordt helpt om 'verstandig te handelen'. Codes, trainingen en *integrity management systems* blijven vaak hangen op het niveau van specifieke regel(tje)s enerzijds en grote idealen anderzijds: denk aan 'onafhankelijkheid', 'verantwoordelijkheid' of andere kernwaarden. Zelfs dilemmatrainingen kunnen uiteindelijk misleidend zijn: de boodschap kan gemakkelijk zijn dat je dilemma's kunt oplossen, kunt laten verdwijnen, door bepaalde stappen te volgen en rationele of moedige keuzes te maken. Het punt is nu juist dat handelen, macht uitoefenen, in het openbaar bestuur altijd het risico in zich draagt te perverteren, maar dat tegelijkertijd dit handelen wel noodzakelijk is. De specifieke regeltjes geven daarvoor geen uitweg, en de idealen staan te ver af van dit politieke moeras. We hebben daarom een perspectief van 'verstandigheid' nodig.

De oorspronkelijke term voor verstandigheid, prudentie, is het Griekse *phronèsis*, vaak vertaald als 'praktische wijsheid' zoals besproken door Aristoteles in de *Ethica Nicomachea* (1999, Boek VI). Praktische wijsheid wil zeggen: weten wat het goede is om te doen in een concrete situatie, in de 'wetenschap' dat de concrete situatie onvolmaakt is en zal blijven, die bovendien niet volledig te kennen of te overzien is en er bepaalde gevestigde ordes en machtsposities zijn. Hierin moet de *phronimos*, de verstandige mens, navigeren, zelfs als er ogenschijnlijk weinig 'goeds' te ontwaren valt. Integriteitsbeleid valt of staat met de erkenning van de morele onvolmaaktheid van het alledaagse ambtelijke leven, en het besef dat illusies over morele perfectie eerder hinderend dan helpend zijn. Een verstandig bestuurder

draagt daarom ook zorg voor rechtvaardige instituties die macht (en het misbruik daarvan) in ieder geval institutioneel beperken (Ricoeur, 1992). Juist op dit punt zijn netwerken kwetsbaar, zoals hierboven betoogd. De vraag is dan ook niet alleen hoe individuele ambtenaren of bestuurders zich moeten gedragen in netwerken, maar ook en vooral hoe er tegenmacht wordt georganiseerd ten opzichte van netwerken als de bureaucratische eisen aan de kant worden geschoven. In het essay *Expliciete politiek* wordt hiervoor een eerste aanzet gedaan (Van der Steen et al., 2019): draag er zorg voor dat de politieke verantwoordelijkheid ten opzichte van de netwerken expliciet blijft, dat netwerksturing niet losjes wordt toegepast maar juist geïnstitutionaliseerd wordt en dat er permanente en georganiseerde reflectie plaatsvindt tussen verschillende politieke en ambtelijke lagen.

## Tot slot: een integriteitsparadox

Bij de leden van de Groep de Mos lijkt er sprake te zijn van een pervertering van overheidshandelen. De politieke straf is extra hoog als je de moraal van de daken schreeuwt. Toch is het ook zo dat bestuurders en ambtenaren elkaar uitnodigen en uitdagen om ‘het veld’ in te gaan, te netwerken en burgers en organisaties te betrekken bij beleidsvoering of -handhaving – precies wat zij deden. Natuurlijk is de schijn van belangenverstrengeling hier evident en is het daarmee een extreem voorbeeld; dat neemt niet weg dat sturen in netwerken bestuurders en ambtenaren buitengewoon kwetsbaar maakt voor corruptie, omkoping en belangenverstrengeling en dat bovendien minderheden niet gehoord worden. De vraag is of de wijze waarop integriteit aandacht krijgt in het openbaar bestuur (als morele idealen, codes, regels en het oplossen van dilemma’s) voldoende rekenschap houdt met wat bestuurders en ambtenaren nodig hebben om verstandig te kunnen handelen in netwerken. Mijn pleidooi zou zijn dat we meer politiek en institutioneel, in plaats van moraliserend, naar ethische vragen rondom netwerksturing moeten leren kijken.

### De morele toon tijdens de coronacrisis

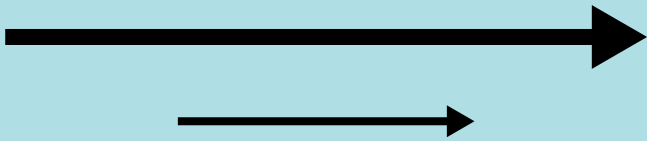
In de aanpak van de coronacrisis speelt het kabinet bijvoorbeeld vaak de ‘morele kaart’ van de goede bedoelingen (“we hebben het beste met u voor”; “we laten de kwetsbare mensen niet stikken”; “zorgprofessionals zijn onze helden”). Deze, op zichzelf prachtige lofbetuigingen, gaan voorbij aan de inherente dilemma’s waar het bestuur voor staat. Immers: de lockdown creëert een heel nieuw soort kwetsbaarheid bij mensen die hun baan en sociale contacten verliezen. →



De lofbetuiging aan zorgprofessionals is ook een beetje wrang gezien het neoliberale beleid dat zich ook heeft gemanifesteerd in het zorgstelsel. Eveneens is het onduidelijk hoe in de besluitvorming tegenmacht is georganiseerd. De bijeenkomsten van het Outbreak Management Team ('OMT') en wat daar gezegd wordt is niet openbaar terwijl de regering in Kamerdebatten zich wel verschuilt achter opvattingen van experts over beleid. De Tweede Kamer wordt zo buitenspel gezet – ondanks (of dankzij) de wekelijkse 'briefing' van het RIVM aan de Tweede Kamer. Verstandigheid blijkt ook hier meer gebaat bij institutionele arrangementen die tegenmacht mogelijk maken, dan een hoge morele toon, mooie beloftes en steunbetuigingen.

Paradoxaal genoeg is het zo dat verstandigheid pas mogelijk wordt in het openbaar bestuur, en specifiek in netwerken, als de hoge idealen een beetje los worden gelaten, terwijl tegelijkertijd de verstandige bestuurder (of verstandig bestuur) altijd vormen van tegenmacht zal installeren. Pas zo kan integriteitsbeleid bijdragen aan het voorkomen van corruptie, vriendjespolitiek, willekeur en machtsmisbruik – zaken waar juist netwerken zo kwetsbaar voor zijn. Een minder hoogdravende moraal, een beetje minder 'rechtvaardigheid', zou daarbij best eens kunnen helpen.





# 9. De volle plek van de macht

## *Hoe in een netwerk de pluraliteit verdwijnt*

Paul Frissen

*Toen daalde de HERE neder om de stad en de toren, die de mensenkinderen bouwden, te bezien, en de HERE zeide: Zie, het is één volk en zij allen hebben één taal. Dit is het begin van hun streven; nu zal niets van wat zij denken te doen voor hen onuitvoerbaar zijn. Welaan, laat Ons nederdalen en daar hun taal verwarren, zodat zij elkanders taal niet verstaan. Zo verstrooide de HERE hen vandaar over de gehele aarde, en zij staakten de bouw van de stad. Daarom noemt men haar Babel, omdat de HERE daar de taal der gehele aarde verward heeft en de Here hen vandaar over de gehele aarde verstrooid heeft.*

- Genesis 11: 5-9

### **Een gezonder Nederland...**

De hemel op aarde, dat lijkt het Nationaal Preventieakkoord (2018) te beloven: 'Zo zullen in 2040 kinderen de geur van tabaksrook niet meer kennen. Zij zijn de kinderen van de rookvrije generatie, die in een omgeving vrij van tabak leven. (...) Bijna nergens komen ze nog rokers tegen. (...) En zo zullen jongeren onder 18 jaar het normaal vinden dat ze geen alcohol drinken.' Niet alleen jongeren zullen zonder zonden zijn, ook ouderen zullen steeds minder roken en drinken en veel gezonder eten. En dat is ook goed voor mensen met een laag inkomen en een lage opleiding, zo lezen we in de tekst, zonder dat oorzaak en gevolg erg precies worden benoemd. Van grootschalige nivellering – iedereen gelijk in levensverwachting, inkomen en opleiding – is geen sprake, maar arbeidsdeelname zal worden

gestimuleerd en problematische schulden zullen worden aangepakt: daar wordt de mens kennelijk gezonder van.

Over het akkoord heeft een netwerk van zeventig partijen in 2018 acht maanden lang onderhandeld, aan tafels, zoals dat tegenwoordig gaat. Op 23 november presenteert men het akkoord met allerlei afspraken over de aanpak van roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik. Onderteknaars zijn patiëntenorganisaties, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, gemeenten, sportverenigingen en sportbonden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en de rijksoverheid. Er zijn gedeelde ambities en men verbindt zich aan tal van maatregelen, allemaal gericht op preventie: het voorkomen van ziekte en vroegtijdig sterven door gezond gedrag te bevorderen. Daarover bestaat brede consensus: gezond gedrag is niet roken, matig drinken en verstandig eten. Rokers zijn daarbij de grootste zondaars – die moeten uit het zicht verdwijnen en hun kwalijke gewoonte afleren. Verbieden, financieel belasten en streng ontmoedigen gaan hand in hand. Dat is ook aanvaardbaar omdat er brede maatschappelijke steun is. Dat stelt in staat om niet alleen te ‘nudgen’ – verleiden om goede keuzes te maken – maar ook te gebieden en te verbieden. Politiek en maatschappelijk zijn er grote meerderheden en wetenschappelijk is er geen enkele twijfel. Wat gezond is weten we en wat succesvol gezondheidsbeleid is ook. Een breed samengesteld netwerk produceert – en dat is opmerkelijk – eerder collectieve consensus dan bescherming van pluraliteit.

Het akkoord is een schoolvoorbeeld van ‘biopolitiek’, een term die ik ontleen aan Michel Foucault (2010, 2018). Volgens deze auteur wordt de mens, als soort en als subject, object van politieke interventies gericht op gedrag en gestuurd door een uitgesproken opvatting over gezond leven. (Frissen, 2018: 145-154; zie ook: Agamben, 2002) Het goede leven is voortaan in belangrijke mate het gezonde leven. En de elite geeft – als vanouds – het goede voorbeeld: paternalisme met de beste bedoelingen die kennelijk onomstreden zijn.

Biopolitiek is niet nieuw. De staat heeft zich altijd bemoeid met voortplanting, zwangerschap en geboorte, met gezondheid, ziekte en dood, en doet dat met preventie en genezing. Ook de bestrijding van virussen is daarvan een prominent onderdeel en zal dat nu nog meer worden. Moderne biopolitiek verbindt de ambities van de staat op het terrein van de (publieke) gezondheid en de reproductie van de menselijke soort met het verlangen van de mens naar creatie, beheersing en verlenging van het eigen bestaan. Dat verlangen noemen we, naar de roman van Goethe, faustisch: een rusteloos, maar vergeefs zoeken naar volmaakte kennis en geluk. Staat én burger weigeren de fataliteit van het bestaan te aanvaarden. De staat streeft naar

maakbaarheid en belooft de burger een bevrijding van onvolmaaktheid en gebrokenheid – niet, zoals de grote religies, in een ander en later bestaan, maar in het hier en nu. Dit streven naar het voorkomen, bestrijden en uiteindelijk uitbannen van tragiek is al eeuwen oud, maar heeft in de verzorgingsstaat en ook zijn biopolitiek een bijzonder hoogtepunt bereikt. Ook nu weer weigeren we de tragiek van de pandemie te aanvaarden en natuurlijk is dat politiek onvermijdelijk. Maar deze plicht tot handelen is een cruciaal element in de Griekse tragedie, waar de held of heldin door het noodlot wordt getroffen en dit juist door het eigen handelen in nog heviger mate over zich afroept (Frissen, 2013).

In het preventieakkoord lijkt gezondheid te worden verabsoluteerd tot een seculiere vorm van sacraliteit. De mens is de maat van alle dingen en daarmee ook van zichzelf. Met de zondigheid van het ongezonde, van de lust en van het onverstand moet al tijdens het leven worden afgerekend. De mens kan over zijn eigen levensverlenging beschikken en beslissen als hij maar rationeel handelt en de goede keuzes maakt, waarbij staat, professionals en verstandige burgers de weg wijzen: verleidend als het kan, gebiedend en verbiedend als het moet. Biopolitiek is normalisering en disciplineren. De norm is die van de rationele en redelijke burger die weet wat goed voor hem en dus ook voor de ander is en die daarnaar handelt. Niets disciplineert beter dan de geïnternaliseerde norm. De visie op het goede leven moet niet langer onderwerp zijn van maatschappelijke en politieke strijd, conflict en controverse, maar kan ‘evidence based’ worden gelegitimeerd. Daarbij is opmerkelijk en ironisch dat deze biopolitiek weliswaar de rationele en utilitair calculerende mens als ideaal en normaal beschouwt, maar juist zijn ‘irrationele’ vrijheidsdrang, zijn gedrevenheid door lust en zijn verlangen naar duisternis als objecten van preventie, regulering en interventie kiest. Juist preventie richt zich op ons zwakke vlees. De mens is de maat van alle dingen, maar de biopolitiek van het preventieakkoord neemt de mens wel voortdurend de maat. Het verlangen naar maakbaarheid van de soort en het streven naar zelfbeschikking over het eigen leven – van het prille begin tot het einde – vormen de drijvende krachten.

In de aandacht voor overgewicht, ook in dit preventieakkoord weer obsessief aanwezig, valt tussen de regels van het vertoog over gezondheidsrisico's een narratief te lezen dat zeer moralistisch is met christelijke connotaties over schuld, boete en zondigheid in combinatie met een modernistisch verlichtingsfundamentalisme dat vergeving en bevrijding belooft. Nu het virus ongezonde levensstijlen extra lijkt te ‘straffen’ zullen deze opvattingen aan invloed winnen. Sportbeoefening is een reinigingsritueel en de stappen-teller de nieuwe totem. Het lichaam wordt in esthetische zin gemoraliseerd; de staat propageert de gezondheidsopvattingen van de elite. Natuurlijk,

gezond blijft solidair met ongezond. Maar als ongezondheid gevolg is van gedrag, wordt dat gedrag eerst object van beleid, dan van risicobeheersing en schadelastreductie en tenslotte van huiveringwekkende preventierepertoires. Mefistofeles zou dan eindelijk de hemel – die natuurlijk hel is – op aarde verwezenlijkt weten.

## Niets nieuws onder de zon?

Het Nationale Preventieakkoord lijkt te passen in de beste tradities van het Nederlandse openbaar bestuur. Al eeuwen kent ons land een politieke cultuur van schikken en plooiën, van accommodatie, consultatie en compromis, van pacificatie van maatschappelijk conflict door onderhandelende elites. Piet de Rooij (2002) heeft deze cultuur omschreven als een ‘republiek van rivaliteiten’, waarin tegenstellingen worden overbrugd, belangen verenigd en doelen vervlochten. Maatschappelijke vrede is daarvan de niet te versmaden opbrengst.

Wat nu netwerken en netwerksturing heet is daarom niet zo radicaal nieuw als in de bestuurskunde maar al te vaak wordt betoogd. Nederland had altijd al pacterende elites, was schoolvoorbeeld van een regentencultuur. Het aantal meepratende partijen is in hedendaagse netwerken die akkoorden sluiten weliswaar groter, misschien veel groter, maar ‘gewone’ burgers spraken toen niet mee en tegenwoordig alleen in geregisseerde en geënceneerde participatievormen. Als onze ‘gele hesjes’ weigeren de premier een hand te geven, spreken we daar schande van. Burgerparticipatie moet wel volgens de regels van de oplettende burger.

Sociologische realiteiten (netwerken) kregen en krijgen een politieke vertaling in bestuurlijke arrangementen. Lange tijd was het belangrijkste oogmerk maatschappelijke conflicten te voorkomen door een welhaast paradoxale strategie van depolitisering. Politieke conflicten werden gepacificeerd door ze over te laten of over te dragen aan maatschappelijke verbanden. En omdat elk belang en daarmee elke minderheid zich in de politieke instituties gerepresenteerd konden weten, was er ruimte voor een vooral talige articulatie van verschil en conflict. Het compromis dat de elites op alle terreinen wisten te sluiten gaf de maatschappelijke fragmentatie de institutionele vorm van verzuiling. Het compromis liet immers de fragmentatie inhoudelijk voortbestaan, omdat het deze politiek beschermde met een neutrale erkenning van het verschil. De Pacificatie van 1917 was de indrukwekkende bezegeling van dit compromis. Deze maakte een einde aan de schoolstrijd door erkenning van de vrijheid van onderwijs en de financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere school en leidde tot

het algemene kiesrecht voor mannen en het passieve voor vrouwen op basis van evenredige vertegenwoordiging. Symbolische én materiële uitdrukking daarvan is de grondwettelijke erkenning van algemeen kiesrecht en burgerrechten, godsdienstvrijheid en onderwijsvrijheid. Artikel 23, dat die laatste vrijheid formuleert, is de meest karakteristieke en internationaal ook unieke vormgeving van de gelijkheid van het verschil. Onderwijs is zowel voorwerp van staatszorg als vrijheidsrecht. De staat garandeert dat iedereen onderwijs kan ontvangen, terwijl het geven van onderwijs een constitutioneel beschermd grondrecht is – elke burger is daartoe gerechtigd, individueel en in zelf te kiezen verbanden. Het is een vrijheid van stichting (het oprichten van een school), richting (de keuze voor de religieuze, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag) en inrichting (de keuze voor leermiddelen, programma's en docenten).

Of het Nationaal Preventieakkoord en de vele andere akkoorden van de laatste decennia eenzelfde strategie laten zien en vergelijkbare uitkomsten zullen hebben, staat echter te bezien. Er is toch wel wat nieuws onder de zon.

De netwerken uit het verleden – de zuilen, de particuliere initiatieven, de burgerlijke samenleving, het middenveld, of hoe dan ook aangeduid – berustten op het maatschappelijk verschil. Dat verschil was vaak religieus of levensbeschouwelijk, maar ook ideologisch of sociaaleconomisch. Tussen de maatschappelijke groepen dreigde voortdurend het conflict: protestants versus katholiek, kapitaal versus arbeid, religieus versus seculier. Meest brisant was het religieuze verschil, teruggaand op de reformatie en de langdurige onderdrukking van de katholieke religie. Na de Pacificatie is de politieke orde in Nederland gefundeerd op de erkenning en honorering van dit maatschappelijk verschil, waarbij een neutrale staat aan religieuze en andere minderheden bescherming en financiering bood voor particuliere organisatie van zorg, welzijn, sociale zekerheid, onderwijs.

De politieke orde berustte dus op bescherming van minderheden. De netwerken bestonden uit de vertegenwoordigers van deze minderheden die in elk maatschappelijk domein vrij waren naar eigen inzicht publieke waarden vorm te geven op particuliere basis. De actoren in deze netwerken gaven leiding aan samenlevingsverbanden die minoritair en particularistisch waren. De zuil was een hiërarchisch verband; elites van de verschillende zuilen vormden onderlinge netwerken en sloten met de staat compromissen over financiering en beperkte regulering. Uiteraard leidde dat allerminst tot het verdwijnen van ongelijkheid. Binnen de pluraliteit van de zuilen bleven de sociaaleconomische tegenstellingen zeker bestaan, maar werden levensbeschouwelijk verzoend. Buiten de zuilen bleven deze en andere

tegenstellingen zeker ook bestaan en werd het conflict juist gepolitiseerd en maatschappelijk uitgevochten.

Netwerken worden nu vaak gezien als niet-hiërarchische samenwerkingsverbanden in een maatschappelijk domein, waar gedeelde belangen en vervlochten doeleinden de basis vormen voor regulering en sturing, waarbij de overheid vaak actor is in het netwerk. Dat is historisch een belangrijk verschil.

De in de bestuurskunde vaak aan moderne netwerken toegekende horizontale, egalitaire en inclusieve karakteristieken verdienen overigens vooral relativering: huidige netwerken zijn op een informele wijze hiërarchisch, berusten op machtsongelijkheden en sluiten net zo zeer uit als in. De overheid is in deze netwerken vooral een ambigue actor, omdat zij over unieke monopolies beschikt en daarom nooit gelijkwaardig is. Bovendien is de overheid onvermijdelijk onbetrouwbaar omdat de politiek altijd het primaat kan laten gelden. Welk compromis in het netwerk ook wordt gesloten en hoe breed het ook wordt gedragen, de representatieve democratie kan vooraf altijd een voorbehoud maken en achteraf het compromis alsnog verwerpen.

De verzuilde samenleving berustte op een zo neutraal mogelijke staat die zijn gezag alleen kon laten gelden door het verschil gelijkelijk te financieren en inhoudelijk geen partij te kiezen. Aan die neutraliteit dankten we bijvoorbeeld de nu verdwenen orgaandonatieregeling, waarin het lichaam niet van de staat, maar van de burger was, en danken we nog steeds de vaccinatievrijheid, die stevig onder druk staat. Veel collectieve regeling was er tijdens de verzuiling niet en zou ook strijdig zijn geweest met de autonomie van de zuil.

Huidige netwerken zijn veel meer gericht op collectieve belangenbehartiging en regulering. Ze hebben in tegenstelling tot klassieke zuilen of minderheidsverbanden een voorkeur voor collectiviteit, voor gezamenlijkheid, voor integraliteit, voor samenhang – particularisme en fragmentatie zijn juist een probleem. De bestrijding daarvan is vaak een motief voor netwerken: ze zijn een alternatief voor verkokering, deelbelang en tunnelvisie. Het terrein van de (publieke) gezondheid is op dit punt in bijzondere zin ambigu. Aan de ene kant is gezondheid een sterk gedeelde waarde en is toegang tot gezondheidszorg ook nog eens een sterk egalitaire waarde. Aan de andere kant is het terrein van de gezondheid nog steeds een felbevochten domein van existentiële vragen over het leven en dood, begin en einde, noodlot en beheersing. Abortus, euthanasie, orgaandonatie, vaccinatie, genetische manipulatie. Hoe geseclariseerd Nederland ook is, niet iedereen wil voor

zaken die in alle culturen door taboes worden gereguleerd een ‘nette regeling’ (Frissen, 2018). Ook daarin herkennen we de maatschappelijke en de politieke omgang met tragiek: die is uitdrukking van de gebrokenheid van de wereld of moet stelselmatig worden bestreden door de inzet van al ons kennen, kunnen en willen. Ook in de coronacrisis zijn deze kwesties zeer actueel en is de rol van de staat in het geding.

‘Oude’ en ‘nieuwe’ netwerken berusten ook op een verschillende opvatting over de staat. Volgens de oude netwerken is de staat weliswaar een bondgenoot in het bewaken van orde, rust en stabiliteit, maar dit bondgenootschap is alleen legitiem als de staat geen partij kiest. Onderwijsvrijheid betekent dat bij overeenstemming over een beperkt aantal elementen van het curriculum, de drager van de onderwijsvrijheid vakinhoud én methode bepaalt. De evolutietheorie wordt weliswaar onderwezen, maar in orthodox-religieuze scholen als een blasfemische dwaling. Wie ondanks geloofsdwang toch vaccinatie voor zijn kind wil kan tijdelijk door de staat uit de ouderlijke macht worden ontzet. Waar verdeeldheid bestaat en toch regeling en toezicht noodzakelijk zijn is een strategie van depolitisering de uitkomst: bijvoorbeeld het commissariaat voor de media. Werkgevers en werknemers sluiten cao’s af, de overheid verklaart ze algemeen verbindend.

Moderne netwerken streven juist naar collectieve regelingen, gebaseerd op breed gedragen idealen en doelstellingen. Samenhang en integraliteit zijn van het grootste belang. Het netwerk gaat fragmentatie tegen. Het Nationale Preventieakkoord is bepaald niet gebaseerd op een bescherming van verschil onder de hoede van een neutrale staat. Integendeel: verschillen in gedrag en gezondheid moeten juist worden bestreden – door verleiding, dwang en verbod. Zoals het akkoord het zegt: ‘Sleutel in de aanpak is een integrale benadering van de problematiek, met nauwe samenwerking van overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties én de mensen waar het om gaat. En ruimte voor een lerende aanpak, steunend op een actieve samenwerking met de wetenschap en kennisinstellingen’ (Nationale Preventieakkoord, 2018).

De traditionele strategie van depolitisering door commissies, tripartite besluitvorming en zelfregulering, is nu een strategie van a-politisering door de inschakeling van kennis en technologie. De staat en maatschappelijke organisaties hullen politiek-ideologische opvattingen steeds vaker in de technocratische dracht van ‘evidence based’ weten. Idealen zijn uitdrukking van vooruitgang en verlichting. Preventie is zo vanzelfsprekend en redelijk, dat het megalomane maakbaarheidsverlangen waar preventie op stoelt verborgen blijft en geen onderwerp is van politieke strijd. De traditionele strategie van depolitisering berustte op een erkenning van het maat-

schappelijke verschil en streefde naar compromis en bescherming van verschil. De nieuwe strategie van a-politisering streeft naar consensus en opheffing van verschil.

Er is dus zeker iets nieuws onder de zon met moderne sturingsconcepties die vorm krijgen in netwerken en akkoorden. Ze berusten op een majoritaire democratieopvatting, ze streven naar collectieve regeling, ze zijn doordeesemd van maakbaarheidsambities, ze zijn integraal en ze worden als a-politiek voorgesteld, omdat ze het politieke aan het zicht onttrekken door hun voorliefde voor technocratische oplossingen.

## Het politieke

Macht en strijd om de macht zijn van alle tijden. We verschillen van elkaar in afkomst, herkomst en bestemming. We zijn ongelijk in kennis, kracht en talent. We duiden onze biologische verschillen – hoe klein ook – cultureel. We denken en handelen en we denken over denken en handelen. Daarom verschillen we altijd van mening, in belang en voorkeur. Daarom is de wereld fundamenteel onvoltooid – gebroken dus. De christelijke religie ziet de zondeval als de bron en belooft na onze dood verzoening en heelheid. We spreken verschillende talen en zijn dus verdeeld – dat vertelt het eerder geciteerde verhaal van de toren van Babel. En door deze verdeeldheid blijft de wereld onvolmaakt, al was het maar omdat we van mening verschillen over wat als volmaakt mag gelden.

*Het* politieke is ‘een buiten’ waarin deze gebrokenheid en onverstaanbaarheid tot uitdrukking worden gebracht. Het politieke constitueert voor de samenleving de instituties om zich met deze gebrokenheid te verstaan. Het politieke legt dus de fundamenten voor *de* politiek als het geheel van verschijningsvormen – instellingen, partijen, processen, beleid – waarin het politieke historisch vorm krijgt, maar waarvan het wel moet worden onderscheiden. Het onderscheid tussen ‘het’ politieke en ‘de’ politiek ontleen ik aan Claude Lefort (2016, pp 81-100 en 121-191) en Chantal Mouffe (2003, pp 15-48). De politiek kan tot uiting komen in netwerken die de historische vormen zijn van het politieke als symbolische orde van gebrokenheid en onvoltooidheid. Deze geeft aan de macht vorm en zin en ensceneert maatschappelijke verbanden. Het politieke geeft volgens Lefort ‘een toegang tot de wereld’ (2016, p 136). De wereld wordt gekenmerkt door differentie, die niet zozeer een enkelvoudige dialectische tegenstelling is en die kan worden opgeheven, maar een permanente meervoudigheid van het verschil. Elk verschil is intrinsiek betekenisvol, zonder verwijzing naar een geheel of een synthese.

Daarom ook is de plek van de macht in de democratie leeg en wordt niet belichaamd in vorst, dictator, partij of meerderheid. Democratische machtsuitoefening is tijdelijk. De macht wordt afgelost nadat het volk heeft gesproken en de paradox van de niet-bestaande volkswil heeft bevestigd: het volk is verdeeld, elke stem telt. De machtsvorming daarna berust op de fundamentele erkenning van tijdelijkheid en verdeeldheid. De macht in de staat is daarom een geheel van elkaar hinderende machten en tegenmachten. Deze 'checks and balances' moeten in de eerste plaats machtsuitoefening belemmeren en meerderheidsdictatuur voorkomen. Ze hebben niet effectiviteit van bestuur als belangrijkste doel. Ze hebben een intrinsieke waarde en een symbolische betekenis: ze houden de plek van de macht leeg.

De politiek is de strijd om deze tijdelijke macht. Daarbij heeft de politiek een verantwoordelijkheid voor de bescherming van het politieke als symbolische orde. Dat is de kern van de autonomie van het politieke. Het politieke is autonoom omdat het een symbolische orde is die buiten de concrete machtsverhoudingen staat; de politiek is in afgeleide zin autonoom omdat zij haar eigen grenzen moet trekken en bewaken. De plek van de macht moet leeg blijven. Macht en tegenmacht moeten daarom elk streven naar meerderheidsdictatuur en permanente bezetting van die lege plek bestrijden, liefst voorkomen. Wil de concrete politiek zich democratisch kunnen noemen, dan moet zij grenzen stellen aan hegemoniale verlangens, aan totalitaire verleiding en aan 'de' wil van het volk. Dat is een zware opgave. Politiek stelt niet alleen grenzen aan burger en samenleving, maar ook en vooral aan zichzelf.

Democratische politiek gaat niet in de eerste plaats over de meerderheid en vindt ook niet haar legitimatie in de wil van de meerderheid. Democratische politiek gaat eerst en vooral over minderheden, en natuurlijk over onmachtigen. Te behoren tot minderheden is immers de kern van burgerschap. Zonder verschil is democratie betekenisloos. Democratische politiek is alleen legitiem als deze uitgangspunt van differentie, van meervoudigheid wordt beschermd. Dit nu betekent dat in de politieke strijd vijanden tot tegenstanders en tegenstanders tot bondgenoten moeten worden gemaakt. Dit berust op de democratische vooronderstelling dat de positie van tegenstander altijd legitiem is en redelijk kan zijn. Daarom is het algemene belang enerzijds een principiële pluraliteit en krijgt anderzijds zin in een symbolische politieke orde die de lege plek van de macht beschermt. Tussen maatschappelijke fragmentatie en politieke leegte bestaat een dwingende samenhang. Zelfs als de wetenschap een prominente rol vervult, zoals in de politieke aanwending en duiding van kennis over bestrijding en beheersing van een virus, mag de lege plek van de macht niet door wetenschappelijke waarheid worden bezet. Ook de droom van de koning-filosoof is uiteindelijk een totalitaire nachtmerrie.

Democratische politiek erkent dat de wereld meervoudig is, gefragmenteerd en verdeeld. De minderheid bestaat empirisch én principieel. De wereld is gebroken, onvoltooid en onbepaald. Maar iets is pas politiek als het tot politiek wordt gemaakt. De wereld kent in zichzelf geen politieke opgaven. Die bestaan alleen als en voor zover ze politiek tot opgaven worden bestempeld. De politiek benoemt de opgave. Dat is een door het politieke gecreëerde en beschermde handeling. In verschillende publicaties hebben we deze noties over de politiek en het politieke op concrete politieke en sturingsvraagstukken toegepast (Frissen et al., 2017; Schulz et al., 2018; Van der Steen et al., 2019).

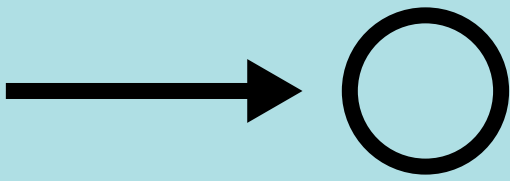
## **Netwerken, akkoorden en het politieke**

Wat betekent dit nu voor netwerken en akkoorden als moderne of wellicht postmoderne wijze van sturing? Het Nationale Preventieakkoord is tot stand gekomen op basis van een expliciete politieke keuze in het Regeerakkoord. In zijn vormgeving is het een schoolvoorbeeld van pacterende elites die op basis van inhoudelijke opvattingen (in dit geval over gezond leven), maatregelen formuleren die variëren van verleiding tot dwang en verbod. De zingeving wordt ontleend aan welbegrepen eigenbelang van economische actoren en welvaartsstreven, maar ook aan wetenschappelijke kennis, ‘evidence based’ uiteraard. De encensering is die van consensusvorming tussen elites in netwerkverband met inbegrip van politieke actoren en de uitvoerende macht.

De symbolische orde van het politieke die ik als een orde van meervoudigheid en verschil opvat, verdraagt zich niet goed met een akkoord dat weinig ruimte laat voor verschillen in opvatting over wat gezondheid eigenlijk is en welke waarde we eraan toe moeten kennen. Object is het gedrag van individuen, groepen en organisaties met een evidente afwijzing van wat volgens de consensus van de elites ongezond gedrag is. De nadruk op wetenschappelijke kennis sluit eigenlijk uit dat de ander een legitiem belang heeft of een redelijk alternatief zou kunnen voorstaan, gegeven de overtuiging dat deze kennis ‘evidence based’ is. Daarmee worden de keuzes niet gedepolitiseerd en overgelaten aan de samenleving, maar wordt hun politieke karakter juist onzichtbaar gemaakt in een beleidsstrategie van ‘nudging’ of als consensus gepresenteerd waarover geen politieke strijd (meer) bestaat. Als er al afwijkende opvattingen zijn dan blijken die uit onverstandig gedrag dat op achterstanden berust en dat via verlichting, verheffing en correctie te veranderen is.

Andere akkoorden zijn voor deze bijdrage niet geanalyseerd. Dat deze ook het karakter hebben van naar consensus strevende netwerken van maatschappelijke en politieke actoren die niet in de eerste plaats gericht zijn op erkenning van verschil en honorering van keuzes op basis van dat verschil is niet onwaarschijnlijk. Ook netwerksturing in het algemeen lijkt een tamelijk instrumentele aanwending van de historische en sociologische werkelijkheid van netwerken ten behoeve van politieke en maatschappelijke doelen. Pluraliteit kan worden erkend, maar dan op basis van gedeelde belangen en doelen. De te realiseren sturing is doorgaans gericht op de een of andere opvatting over het goede leven, die politiek wordt gedeeld en maatschappelijk zo breed mogelijk gedragen.

De waarschijnlijke uitkomst van netwerksturing en akkoorden is dat de plek van de macht steeds minder leeg raakt en dat specifieke opvattingen over het goede leven via verleiding, drang en dwang aan de samenleving worden opgelegd na verkregen instemming van betrokken netwerken van belanghebbende actoren. De brede insluiting van deze actoren levert zonder twijfel allerlei bedoelde en onbedoelde vormen van uitsluiting op. De roker wordt gestigmatiseerd en moet niet langer zichtbaar zijn. Overgewicht is gevolg van achterstelling en onwetendheid. Verheffing en emancipatie zijn de uitweg. Paternalisme en maakbaarheid gaan hand in hand: zo valt het gevaar voor de symbolische orde van het politieke weer te herkennen: de plek van de macht wordt overvol.



# 10. De autoriteit en het netwerk

## *Over macht, gezag en positie in een wereld van verdeeld vermogen*

Martijn van der Steen

*Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.*

- Carl Schmitt

### **In het netwerk, naast de ander**

#### **De overheid naast de anderen**

Om publieke waarden te realiseren en maatschappelijke problemen aan te pakken zijn overheden vaak afhankelijk van de inzet van anderen. Veel maatschappelijke vraagstukken van deze tijd vereisen samenwerking tussen een variëteit en veelheid aan partijen: van overheden, tot bedrijven, maatschappelijke organisaties en individuele of groepen burgers. Voor veel maatschappelijke kwesties is daarom de primaire vraag welke partijen nodig zijn. Wat zien zij als de gedeelde opgave? Waar willen zij aan werken? En welke aanpak vloeit daar dan uit voort? Zo veranderen beleid en sturing van het vinden van de oplossing voor het zelfbenoemde probleem naar het zoeken van betrokkenen die zich rond gedeelde opgaven verenigen (Van der Steen et al., 2014; Karré et al., 2013). Op deze manier is het formuleren van probleem, oplossing, aanpak, tijdspad en strategie steeds meer een uitkomst van het gesprek met betrokken partijen. De overheid staat dan niet boven de partijen, maar komt tussen de anderen te staan (Schulz et al., 2017; Van der Steen & Van Buuren, 2017).

#### **Kanttekeningen bij een temidden-positie**

Een positie tussen anderen klinkt aangenaam. Het suggereert nabijheid en toegankelijkheid. Wie is er niet graag onder de mensen? En van anderen valt veel te leren. Twee zien meer dan één. Alleen ga je sneller, samen kom je verder. Zo zijn er talrijke tegeltjeswijsheden die het belang en het comfort van de gezamenlijkheid en een positie tussen de anderen aantonen. Met een positie van de overheid tussen de anderen, onder de mensen, lijkt weinig mis. Het is misschien wel de te verkiezen positie. Toch gelden voor overheidsorganisaties drie belangrijke observaties bij de positie

tussen de anderen, in het netwerk, die de positie ook problematisch maken. Over het omgaan met die problematiek gaat deze bijdrage. Ik begin met de drie observaties.

### **Tussen de anderen, maar die kunnen altijd weg**

Allereerst is het van belang dat een netwerk een heel specifieke constellatie van partijen is. In een netwerk staan partijen in een horizontale verhouding tot elkaar (Teisman et al., 2018; Van der Steen et al., 2018). Er zijn niet simpelweg ‘veel’ partijen, het gaat om de afwezigheid van een omvattende hiërarchie. In een netwerk is niet één partij de baas over de ander. Wel zijn er afhankelijkheden, beperkingen, verbindingen, loyaliteiten, afspraken en relaties. Maar de eenvoudige command-and-control relatie is in een netwerk afwezig. Of zij kan in de praktijk onmogelijk worden geëffectueerd. De typerende eigenschap van netwerken is dat partijen meer dan voldoende ruimte hebben om zich aan eenzijdige aanspraken te onttrekken. In plaats daarvan zijn wederzijdse afspraken nodig. Om in netwerken anderen te bewegen is daarom bij de ander altijd een vorm van intrinsieke motivatie nodig. Als een overheidspartij beweging van een ander wil, dan moet er aansluiting zijn bij een intrinsiek argument of overtuiging van de ander. Er alleen maar tussen staan is niet voldoende: om beweging te maken moet de overheid in enige mate aansluiten bij wat de anderen beweegt. Daarom zijn voor samenhangende beweging van partijen in netwerken altijd compatibiliteiten van waarden, doelen en belangen nodig. Anders doen de anderen niet mee, gaan ze weg of beginnen ze voor zichzelf.

### **Tussen de anderen, maar met een eigen agenda**

Een tweede kanttekening is dat samenwerking in het geval van de overheid wel altijd doelgericht is. De overheid staat tussen de anderen en zoekt daar naar gedeelde problemen, maar de eigen agenda is nooit weg. De basis voor de eigen agenda is een door de representatieve democratie politiek bekrachtigde doelstelling, vaak met expliciet meegegeven kaders (Van der Steen et al., 2019). De uitvoerende macht krijgt die doelstelling mee als te realiseren opdracht, waarover later controle en verantwoording plaatsvinden. Dat kan een bekrachtigd college-akkoord zijn, maar ook een meer specifieke uitspraak, een wet, regel of amendement. De overheid is nooit zomaar voor de gezelligheid tussen de anderen. De overheid komt in netwerken ook altijd iets halen. Zonder politiek bekrachtigd doel heeft de overheid niets te zoeken in een netwerk. Het netwerk is de plaats van handelen voor politieke doelrealisatie. Dat doelgerichte krijgt wel een eigen betekenis in de context van netwerken. De overheid kan naast de anderen staan, maar dat is altijd een positie in het licht van een expliciete politieke opdracht die de bewegingsruimte en het handelen van de overheid in het netwerk leidt.

### **Ertussen, maar nooit hetzelfde**

Een derde kanttekening is dat de overheid nooit gelijk aan de anderen in een netwerk is. De overheid kan ernaast staan, maar is nooit hetzelfde (Van der Steen et al., 2019; Schulz et al., 2018; Frissen, 2018). Sterker nog, een overheid is in netwerken een in potentie voor anderen gevaarlijke partij. Een overheidsorganisatie kan zich uiteindelijk altijd dwingend boven de ander plaatsen. Er is bij de overheid in een netwerk altijd een ‘shadow of hierarchy’. Een politiek besluit kan betekenen dat de positie van de overheid verandert. Of dat de ‘overheidspartner’ haar bijzondere bevoegdheid inzet. Dat kan de inzet van geweld of andere vormen van dwang betekenen. Maar er zijn ook ‘mildere’ vormen, zoals de gebruikmaking van de bijzondere informatie- en gezagspositie. Een overheid kan informatiebestanden raadplegen of met publieke uitspraken partijen onder druk zetten. In het verlengde hiervan is de overheid in potentie niet alleen gevaarlijk, maar ook onbetrouwbaar. Niet omdat de mensen die voor de overheid werken niet te vertrouwen zijn, maar omdat de politieke wil per definitie veranderbaar is. Daarvoor zijn vormen van rechtsbescherming voor burgers en organisaties aangebracht, maar die nemen het onderliggende principe niet weg. Ze beschermen ertegen en trachten het te beteugelen. En checks and balances zijn zelf onderwerp van uitoefening van macht. Bescherming kan worden verminderd of omzeild; met open vizier in het openbaar, maar ook via achterdeuren, gaten en kieren. Let wel, dit betekent niet dat anderen de overheid voortdurend als onbetrouwbaar zien of geen vertrouwen in de goede intenties van een overheid hebben. Het betekent ook niet dat overheidsdienaren – bestuurders of ambtenaren – voortdurend rondlopen met ‘de shadow of hierarchy’ als reserveonderdeel in de achterzak. Het betekent wel dat overheden nooit naïef moeten zijn over hun voor anderen in potentie schadelijke rol in netwerken.

### **Het netwerk als plaats voor doelrealisatie**

In de hedendaagse bestuurspraktijk zien we dat voor steeds meer maatschappelijke vraagstukken overheden (h)erkennen dat bij de aanpak van het probleem er allerlei anderen nodig zijn. Hun analyse is dat zonder de puzzelstukjes van anderen het niet mogelijk is om de puzzel rond een opgave te leggen. Om de eigen politieke doelen te realiseren is inzet van anderen nodig. Die anderen hebben eigen doelen en hebben de mogelijkheid om hun stuk van de puzzel in de zak te houden. Ze kunnen besluiten om een andere puzzel te leggen, samen met andere puzzelaars. De overheid kan de anderen niet dwingen om mee te doen. In die constellatie bevinden veel overheden zich. Het netwerk is voor hen de plaats van handelen voor het realiseren van politieke doelen, waarbij het vermogen om tot oplossingen te komen verdeeld is over meer partijen. Over de rol van de overheid in een wereld waarin het vermogen om bij te dragen aan oplossingen verdeeld is gaat

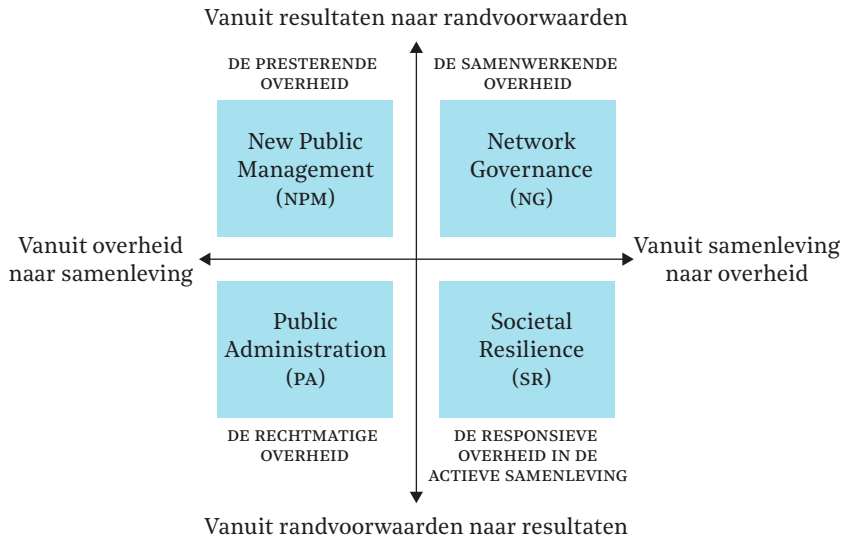
deze bijdrage. Ik baseer mij hierbij op twee soorten bronnen. Allereerst hebben we bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur de afgelopen jaren in een groot aantal onderzoeken bekeken hoe allerlei verschillende overheden in netwerken opereren. Daarnaast hebben we in een groot aantal workshops, strategische sessies en onderwijssituaties met practitioners verkend hoe zij zich strategisch in netwerken bewegen. We deden dat door met Playmobil-poppetjes opstellingen te maken van de netwerken waarin deelnemers politieke doelen proberen te realiseren. Met de opstellingen ontstond een rijk gesprek over de constellatie van het netwerk, de dynamiek en de strategieën die deelnemers aan de sessies daar uitzetten. Ik bespreek hier patronen die we in de onderzoeken en 'Playmobil-sessies' hebben waargenomen en ga in op de gevolgen daarvan voor overheidssturing en overheidsorganisaties.

## Vier perspectieven

In eerdere publicaties hebben we vier perspectieven op overheidssturing onderscheiden. De vier perspectieven zijn grondvormen van sturing die elk op hun eigen manier leiden tot de realisatie van publieke waarden (Van der Steen et al., 2015; 2018). Het zijn als het ware verschillende routes die naar de realisatie van publieke waarde leiden. In ieder perspectief staan andere waarden centraal en zijn voor sturing andere partijen en andere vormen van organisatie nodig. Hoewel het model al op veel plaatsen wordt gebruikt licht ik hier eerst nog kort de vier perspectieven toe.

De vier perspectieven zijn gebaseerd op een onderscheid op twee assen. De eerste as gaat over de vraag of de nadruk in de sturing ligt op het realiseren van concrete resultaten (boven) of op het zorgdragen voor bepaalde randvoorwaarden (onder). De tweede as gaat over de vraag of sturing tot stand komt door 'van binnen naar buiten' te werken (waarbij de overheid zelf de doelen en kaders vaststelt en van daaruit stuurt) of 'van buiten naar binnen' (waarbij de maatschappelijke beweging leidend is voor het handelen van de overheid). Op basis van deze twee assen onderscheiden we vier kwadranten die elk een perspectief op overheidssturing opleveren (Van der Steen et al., 2015, Van der Steen & Van Buuren, 2017). Ieder kwadrant heeft eigen kenmerken en biedt een ander perspectief op waarden en sturing. We bespreken ze hier niet separaat, maar verwijzen voor een nadere duiding van de perspectieven naar de verschillende essays die er de afgelopen jaren over verschenen zijn.

**Figuur 1: vier perspectieven op sturing, die ieder andere waarden centraal stellen (Van der Steen et al., 2014).**



## De overheid in het netwerk: van links naar rechts

In veel overheden wordt de laatste jaren gewerkt vanuit de gedachte dat de maatschappelijke opgave centraal moet staan en dat de overheid zich rondom die opgave moet organiseren. Dat heeft geleid tot een groot aantal programma's en samenwerkingsverbanden waarin overheden en maatschappelijke partijen zich rondom de door hen geïdentificeerde opgave plooiën. Daarbij hebben ze onderkend dat voor het oplossen van deze maatschappelijke vraagstukken de inzet van veel verschillende partijen nodig is. Welke patronen zijn in de aanpak zichtbaar?

### Een sterke voorkeur voor 'rechtsboven'

Wat opvalt in de verschillende onderzoeken en sessies is dat in de 'taal' van het kwadrantenschema overheden de aanpak van maatschappelijke opgaven en het 'opgavegericht werken' vooral benoemen als beweging van links naar rechts (Van der Steen et al., 2018). Van de overheid die de opgave zelf aanpakt naar het werken met anderen aan de aanpak van een opgave. Daarbij proberen overheden naast de anderen rondom de opgaven te staan. Ons onderzoek en de diverse sessies en workshops laten zien dat de 'rechtsboven-aanpak' de meest gekozen vorm is. Overheden kiezen heel vaak voor het sturen met akkoorden, convenanten en inter-bestuurlijke programma's. Dat zijn samenwerkingsverbanden waarin partijen besluiten om zich gezamenlijk in te zetten voor een concreet benoemd gedeeld resultaat. Ze benoemen een

te bereiken doel, spreken een tijdpad af en bedenken een structuur voor de ‘governance’ van de afspraken. Bijvoorbeeld over wie er coördineert en wie nagaat of iedereen de afspraken nakomt. Het convenant of de ‘deal’ is de codificatie van die afspraken: het vastleggen wat partijen gelijkwaardig overeenkomen en waar ze de komende periode ‘voor willen gáán’.

### **Top-down of bottom-up**

Opvallend is dat een nadere analyse laat zien dat er een onderscheid te maken is tussen verschillende typen ‘rechtsboven samenwerkingen’. Het kwadrant rechtsboven valt eigenlijk uiteen in twee delen. Het onderscheid is wat ambigu, maar er zijn top-down bij elkaar gezochte samenwerkingen en er zijn bottom-up gegroeide regionale of maatschappelijke samenwerkingsverbanden. In het eerste geval ligt het initiatief bij een overheid die voor zichzelf een taak ziet in het aanpakken van een opgave en op zoek gaat naar partijen. In het tweede geval ligt het initiatief vooral bij maatschappelijke partijen, of lokale overheden, die samen een opgave formuleren en van daaruit in hun zoektocht naar partners óók uitkomen bij een andere overheid, bijvoorbeeld het Rijk of de provincie. Het kan bijvoorbeeld betekenen dat gemeenten samen met bedrijven en onderwijsinstellingen een ‘regionale economische agenda’ formuleren, onderweg ook de provincie aanhaken, en zich dan pas melden bij de rijksoverheid als mede-ondertekenaar van de ‘Regiodeal’. De rijksoverheid doet dan mee – rechtsboven – maar is niet de initiator van de samenwerking. Dat is net anders dan wanneer de rijksoverheid regionale economische agenda’s per regio wil en in verschillende regio’s op zoek gaat naar gemeenten, provincies, bedrijven en onderwijsinstellingen die daarover willen meedenken. Het ‘initiatief’ is bovendien niet hetzelfde als ‘het formele begin’, of ‘chronologisch gezien het allereerste’. Het is meer bedoeld als een indicator van de aard van de beweging. Een gemeente die bijvoorbeeld maatschappelijke partijen bij elkaar brengt om met hen op zoek te gaan naar een regionale agenda neemt strikt genomen zelf het initiatief. Maar als het vervolg helemaal wordt overgenomen door de maatschappelijke partijen, dan is dat meer een maatschappelijk initiatief dan een gemeentelijk initiatief.

### **Grensverkeer tussen links- en rechtsboven**

Opvallend is ook dat het bij ‘rechtsboven’ samenwerkingsverbanden vaak een fluïde maar betekenisvol onderscheid is tussen linksboven en rechtsboven. Veel pogingen om rondom opgaven samen te werken hebben als kenmerk dat de overheid er met een strakke en gedefinieerde set prestaties en eisen in participeert. Veel samenwerkingsverbanden die wij de afgelopen jaren hebben onderzocht en in werksessies hebben besproken, hebben meer het karakter van een ‘inkoop-overeenkomst’ dan een gedeelde samenwerking. In beide gevallen wordt er samengewerkt, maar de verhoudingen

zijn zeer verschillend. Zo zien we dat in veel samenwerkingen een principaal-agent relatie blijft bestaan tussen partijen, waarbij de idee van een netwerkend arrangement ('rechtsboven') toch meer impliceert dat partijen een gelijke rol en positie hebben. Let wel, ook hier zijn de kwadranten ambigu. De overheid is in samenwerkingsverbanden als het erop aankomt géén gelijkwaardige partner. Hier draait het opnieuw om de bedoeling die in de samenwerking besloten ligt. Is dit een samenwerking waarin partijen samen voor een gedeelde doelstelling inspanningen leveren? Of is de relatie meer gebaseerd op een overeenkomst van vragende en aanbiedende partijen? In de vele onderzoeken en werksessies die we over dit onderwerp hebben verzorgd zien we dat de beelden van dezelfde samenwerkingsovereenkomst vaak sterk verschillen. De ene partij denkt gelijkelijk samen te werken (rechtsboven), de ander meent een contract te zijn aangegaan en de ander van daaruit aan de gemaakte afspraken te kunnen houden (linksboven). In beide gevallen is er verantwoording en doen prestaties er toe: maar in de eerste versie is dat op basis van een gesprek tussen gelijkwaardige partijen, in het tweede geval doet een partij dat onder verwijzing naar de rechten en plichten die aan de overeenkomst te ontleen zijn.

### **Rechtsboven als barrière voor rechtsonder**

Een andere observatie uit onze onderzoeken en werksessies is dat ook als er brede erkenning is van het belang van de inzet van anderen in het netwerk, het 'rechtsonder' kwadrant heel lastig bereikt wordt. Wat in het bijzonder opvalt is dat partijen vaak vanuit een 'rechtsboven arrangement' ook nog het 'rechtsonder kwadrant' proberen te betrekken. Alsof de weg naar 'rechtsonder' via 'rechtsboven' verloopt. De ervaring is tegenovergesteld. Vanuit het kwadrant rechtsboven blijkt het lastig om nog bij puur maatschappelijke initiatieven uit te komen. Rechtsboven fungeert eerder als een barrière, dan als een doorwaadbare plaats naar maatschappelijke zelforganisatie. In de sessies waarin we het werken in netwerken door middel van organisatieopstellingen met Playmobil in beeld brachten kwam hiervoor een interessante verklaring naar voren. Er zijn vaak allerlei formeel of informeel 'vertegenwoordigende' partijen die de interface van het netwerk en de overheid proberen te beheersen (Van der Steen et al., 2014; Van der Steen & Loorbach, 2019). Ze houden afwijkende partijen als een poortwachter buiten en proberen zelf hun eigen rol en positie te vergroten. Wat in hun voordeel werkt is dat waar zij zelf sterk georiënteerd zijn op de overheid als partner, veel van de puur maatschappelijke initiatiefnemers dat juist helemaal niet zijn. Overheden vinden de rol van poortwachter vaak ook fijn: het is wel maatschappelijk, maar toch ook gestroomlijnd en er is bij poortwachters vaak begrip voor en ervaring met de werkwijze van de overheid. Soms zijn poortwachters zelfs direct of indirect door overheden ingesteld of worden ze door de overheid gefinancierd. Denk aan migrantenorganisaties, maar

ook allerlei platforms, raden en gesubsidieerde beroepsverenigingen. Een andere versterkende factor, zo veel bij de Playmobil-opstellingen op, is dat veel écht maatschappelijke initiatieven helemaal niet zo met de overheid bezig zijn. Ze zoeken niet uit zichzelf toenadering. Zij proberen vaak actief om de overheid buiten houden. Ze dringen niet aan en dat maakt de zelfgenomen rol van poortwachter voor de vertegenwoordigende organisaties makkelijker.

## **Opvallend afwezig: van boven naar beneden**

### **Niet alle wegen leiden naar rechtsboven**

Het kwadrantenmodel van de NSOB heeft veel overheden geholpen en gesterkt in hun beweging ‘naar buiten’. Het heeft vanzelfsprekendheid gebracht in het formeren van brede coalities rondom opgaven en het voorbij de eigen grenzen en kaders kijken naar oplossingen voor maatschappelijke vragen. De perspectieven reiken taal aan om over rondom maatschappelijke vraagstukken te formeren arrangementen te praten. Ik zie die praktische doorwerking en vertaling terug in de vele coalities, akkoorden die met verwijzing naar het ‘NSOB-model’ zijn ontworpen. De kwadranten hebben geholpen om het netwerk in de aanpak van opgaven meer centraal te stellen. Tegelijkertijd zie ik hierin een belangrijke zwakte. Het model lijkt in veel praktische toepassingen bijna logisch naar rechtsboven te leiden. Dat zit niet ‘in’ het model zelf ingebakken, maar het is op zichzelf wel een logische route voor gebruikers. Rechtsboven is wél buiten, maar het biedt het comfort van een relatief goed bij de overheid passende werkwijze. Vaak met partijen die in beginsel positief tegenover samenwerking met de overheid staan en die vaak goed met de overheid bekend zijn. Daar is op zichzelf niets mis mee, maar het zorgt ervoor dat twee volgens mij belangrijke perspectieven vaak onderbelicht blijven. We zien een beweging van ‘links naar rechts’, maar de beweging van ‘boven naar beneden’ is er veel minder.

### **Maatschappelijke veerkracht blijft uit beeld**

Mij valt op dat er nog relatief weinig wordt gewerkt vanuit het principe van maatschappelijke zelfsturing. Betrokkenen noemen daarvoor vaak dezelfde redenen: het zijn te veel en te verschillende partijen om goed mee samen te werken; ze spreken een andere taal; staan ver van de overheid af; ze willen ook niet zo graag met de overheid samenwerken; en ze zijn ‘klein en versnipperd’, wat vragen oproept over het nut van samenwerking met dergelijke partijen. Voeg daar nog de rol van gretige koepels en andere poortwachters bij en het ‘vierde kwadrant’ raakt ver uit beeld. Of het wordt een ‘add-on’, een interessant maar aanvullend zijpad, naast de te bewandelen hoofdweg. Let wel, dat alles heeft niets te maken met intenties. Ik ontmoet veel over-

heden die enthousiast zijn over de maatschappelijke energie ‘rechtsonder’, daarin ook investeren, maar om praktische redenen hier niet primair op willen inzetten. Oprecht-erbij lijkt een goede samentrekking om die houding te typeren: wel belangrijk, maar naast een meer ‘substantieel’ deel van het programma.

### **Sturing vanuit autoriteit wordt vermeden**

Deze observatie houdt verband met een tweede observatie uit onze onderzoeken en workshops. Sturing vanuit autoriteit, door gebruikmaking van het instrumentarium van wetten en regels, en daarmee van normstelling, vindt heel weinig plaats. Althans, sturing vanuit ‘linksonder’ is er wel, maar wordt geassocieerd met een oude of klassieke manier van sturing. ‘Linksonder’ (wetgeving, normering, aanwijzing door de overheid) wordt niet herkend als een manier van sturing in netwerken: sterker nog, het wordt vaak genoemd als een met de principes van netwerken tegenstrijdige manier van sturen. Waar de inzet van anderen nodig is, moet de overheid niet zelf sturen, maar in gesprek gaan; dat geven veel betrokkenen in de werksessies althans aan. De overheid moet niet zelf het beleid voorschrijven, maar op zoek gaan naar waar de energie bij de anderen zit. Niet vooroplopen, maar meebewegen.

### **Rechtsboven bevoordeelt gevestigde belangen**

Die tegenstelling is maar het halve verhaal. Voor veel maatschappelijke opgaven, vooral opgaven waar maatschappelijke transitie aan de orde zijn, is het nodig dat heel veel verschillende partijen in beweging komen. Vaak betekent dit dat gevestigde posities, belangen en zelfs taal en beelden doorbroken moeten worden. De nu vaak logisch ingezette weg daarvoor is naar ‘rechtsboven’: omdat er zoveel anderen zijn, bouwen overheden netwerkarrangementen. Maar juist in transitie is dat vaak een problematische vorm (Van der Steen & Loorbach, 2019). De overheid gaat in gesprek met partijen die weliswaar dichtbij staan, maar die niet per se de vernieuwing vertegenwoordigen. De overheid zoekt vertegenwoordigende partijen, die ‘namens’ een groep kunnen spreken. Maar in veel transitiedomeinen is ‘het nieuwe’ nog lang niet in dergelijke verbanden uitgekristalliseerd. Door in een ‘rechtsboven-arrangement’ met belanghebbenden in gesprek te gaan over transitie betekent in de praktijk vaak dat het bestaande systeem over de eigen ‘uitfasering’ in gesprek is. Daar komen niet direct de meest vooruitstrevende maatregelen uit voort. Het oude is oververtegenwoordigd en het nieuwe komt vaak amper aan tafel.

### **Regulering als krachtig instrument in netwerken**

Een belangrijker argument voor méér inzet op sturen vanuit eigen autoriteit is de in potentie krachtige werking van normerende interventies. Netwerken

zijn te zien als complexe systemen waarin regelmatigigheden, paden en patronen zijn ingesleten. Partijen zijn niet direct één-op-één te beïnvloeden, maar ze handelen ook zeker niet zomaar of willekeurig. Integendeel, in complexe systemen handelen partijen naar de kaders en regels van het spel die ze in het systeem herkennen. Door de richtlijnen, randen en spelregels te veranderen gaan ze het spel anders spelen. Ze handelen nog steeds autonoom, maar hun strategische afwegingen vallen door veranderende regels en normen anders uit. In ons eerdere essay 'Leren door doen' (Van der Steen et al., 2014) wezen we al op het belang van het uitspreken van 'ambitieuze ambities' en de functie van maatschappelijke normering als middelen om complexe systemen in beweging te brengen. Grote uitspraken (en bijbehorende wetten en regels) als het verbod op de verkoop van dieselauto's in 2035, de verandering van het bouwbesluit om gasvrij te verplichten en de uitspraak om in 2030 'van het gas af te zijn' moeten in dat perspectief geplaatst worden. Het zijn geen uitgelijnde beleidsprogramma's, waarin maatregelen staan vermeld die als een optelsom naar het genoemde doel leiden. Het zijn richtinggevende uitspraken, die bedoeld zijn om de strategische afwegingen van alle partijen in het netwerk te beïnvloeden, zodat zij met de tijd gaan komen tot handelingsrepertoires die het doel dichterbij brengen. Een dergelijke aanpak werkt alleen als de uitgesproken ambities voldoende ambitieus zijn, in die zin dat ze de bestaande ordening en de bestaande randen en kaders werkelijk veranderen. Dan ontstaat nieuwe dynamiek, met ruimte voor nieuwe afwegingen en nieuwe clusters van partijen, belangen en posities. Overheden lijken in het discours over maatschappelijke opgaven en de netwerken waarin deze spelen vergeten dat ze de autoriteit hebben om met richtinggevende uitspraken het systeem doelgericht en bedoeld te ontwrichten. Maatschappelijke ontwrichting is geen doel op zich, en het bevindt zich heel dicht tegen de eerder besproken positie van de overheid als gevaarlijke institutie, maar het kan voor transitiebeleid een benodigde strategie zijn. Ingrijpende zelf-ingevoerde regelgeving betekent niet dat de overheid geen oog heeft voor de partijen in het netwerk: het kan simpelweg een instrument zijn – een vorm van sturing – om het door de overheid herkende netwerk te ontwrichten en in beweging te brengen, vanuit de hoop en verwachting dat daar nieuwe bedoelde verbindingen uit ontstaan (Van der Steen & Loorbach, 2019).

### **Regulering ontketent maatschappelijk initiatief**

In dat laatste ligt ook de verbinding met het eerder besproken 'rechtsonder kwadrant'. Transitieonderzoek laat keer op keer zien dat de in niches ontwikkelde nieuwe vormen al snel last ondervinden van de gevestigde normen en het gevestigde regime (Van der Steen & Loorbach, 2019). Zonder ontwrichting van het bestaande kan het nieuwe niet ontstaan. In de land-

bouwsector zijn veel alternatieve modellen, waar ecologie, kleinschaligheid, duurzaamheid, innovatie en economisch potentieel samenkomen. Het probleem is dat dat gebeurt in een gevestigde en mede door regelgeving in stand gehouden en aangejaagd systeem van opschaling, intensivering en ontwikkeling tegen de ecologische stroom in. Zonder ontwrichting van die logica's kan het nieuwe onmogelijk opschalen. Zonder maatschappelijke normen aan te pakken zijn veel nieuwe vormen van productie en samenwerking niet mogelijk. Niet omdat ze niet levensvatbaar zijn, maar omdat ze niet passen binnen de verhoudingen van het bestaande systeem. Daar kan alleen de autoriteit van een politiek gelegitimeerde overheid – de Staat – beweging in brengen.

### **Sturing vanuit autoriteit is nuttig en nodig**

Zo ontstaat in een context van netwerken een nieuwe noodzaak voor autoriteit en – hoewel de naam een negatief beeld oproept – autoritair bestuur. Bestuur dat zich niet totalitair gedraagt, maar dat volgens de principes van rechtsstatelijkheid met grote richtinggevende en normerende uitspraken, vanuit eigen autoriteit, netwerken ontwricht en in beweging brengt (Van der Steen et al., 2019). Sturen in netwerken kan dan heel goed via de lijn van de rechtmatige overheid, die via wetgeving netwerken stuurt. Daarmee is ook een belangrijk probleem van de netwerkende benadering ondervangen. Sturing is ook in netwerken altijd politiek. De aanpak van 'de opgave' is nooit voor iedereen goed. Er is altijd sprake van verdeling en daarom van politiek. Die politieke ruimte in netwerken is niet goed geborgd in de democratische of rechtstatelijke principes en is niet voorzien van werkelijke checks and balances. Daar wordt hard aan gewerkt, onder andere door de ontwikkeling van institutionele vormen die rechtmatigheid en doelmatigheid, en politieke richting en verantwoording in 'rechtsboven arrangementen' moeten versterken. Maar een ander deel van het antwoord is om als overheid een aantal kwesties terug te brengen naar het domein van de eigen autoriteit, de bevoegdheid en de institutionele regels, kaders en checks and balances die daar gelden (De Baas, 2018; Van der Steen et al., 2015). Dat zal door sommigen worden opgevat als gulzigheid van de overheid, maar het is eerder een uitdrukking van nederigheid en bescheidenheid. Geen overheid die zich loskoppelt van in eeuwen van bloederige geschiedenis aangebrachte beschermende en beteugelende mechanismen en 'naast' de ander in netwerken gaat sturen. Maar een overheid die zich begrensd en geborgd weet in diezelfde institutionele mechanismen en waar verschil via politieke processen wordt aangebracht (Den Ouden & Van den Brink, 2016; Scherpenisse & Van der Steen, 2018; Van der Steen et al., 2015). Dat is dan vervolgens ook automatisch een overheid die ruimte laat voor het maatschappelijke veld om tot nieuwe oplossingen voor maatschappelijke opgaven te komen.

### **Autoriteit in coronatijd**

In maart 2020 legt de regering Nederland een intelligente lockdown op. Alle mensen blijven zoveel mogelijk thuis. Wie vanuit huis kan werken, doet dat ook. De horeca, winkels, sport- en uitgaansgelegenheden worden gesloten en gaan geleidelijk aan en onder strenge voorwaarden van de overheid weer open. De regering spreidt autoriteit ten toon en toont zich tegelijkertijd zorgzaam. Het Dagblad van het Noorden becommentarieert de ontwikkeling treffend als ‘Vadertje Staat is terug’. Bedrijven, maatschappelijke organisaties, alleen of in samenwerkende netwerken die willen helpen in de bestrijding van de crisis – bijvoorbeeld door mondkapjes te produceren – ontdekken al snel dat processen in deze tijd verlopen op voorwaarden van de overheid. De overheid is leidend, alle andere actoren zijn volgend.

## **Vanaf hier: autoriteit als volwaardige strategie in netwerken**

Het discours van opgavegericht werken heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Het wordt vaak verbonden met het ‘NSOB-kwadrantenschema’ en die passen ook goed bij elkaar. Tegelijkertijd hebben een reeks onderzoeken door de NSOB en een veelheid aan sessies en workshops met het model van de vier perspectieven op overheidssturing geleerd dat de variëteit die het model biedt in de praktijk vaak beperkt benut wordt. Het sturen in netwerken heeft vooral geleid tot een gang naar ‘rechtsboven’, die in de praktijk tamelijk sterk gebonden is aan de principes van New Public Management (linksboven). Daarbij is er weliswaar relatief vanzelfsprekende aandacht ontstaan voor maatschappelijke zelfsturing (rechtsonder), maar die krijgt zelden een centrale plaats in de sturing. Het sturen met regelgeving en door de overheid opgelegde normen (linksonder), met de principes van de rechtstaat als belangrijkste ankerpunt, wordt in de praktijk vaak gezien als een tegenstelling met het sturen in netwerken. Die tegenstelling is begrijpelijk, maar onjuist. Integendeel, door de overheid vanuit autoriteit opgelegde regels en kader kunnen zorgen voor nieuwe dynamiek in complexe maatschappelijke systemen. Juist het formuleren van nieuwe normen kan ervoor zorgen dat netwerken zich anders gaan bewegen en dat er ook ruimte ontstaat voor nieuwe partijen en modellen. Zo liggen de perspectieven ‘onderin’ het schema veel dichterbij elkaar dan het rechtsboven en het rechtsonder kwadrant. Zo kan regulering de weg openen voor vermaatschappelijking. Juist door een terugkeer naar de eigen autoriteit kan de overheid een betekenisvolle partij in het netwerk zijn, waarbij de anderen in het netwerk ook voldoende beschermd zijn tegen de inherent gevaarlijke kant van de overheid in netwerken.





# Slotbeschouwing: De politiek en het politieke een plek geven

Martin Schulz

## En toen was alles anders

Achteraf hadden we het natuurlijk allemaal veel eerder kunnen weten. Op 12 december 2019 wordt de vermoedelijk eerste besmetting gerapporteerd in Wuhan China. Tijdens de kerstdagen verschijnt er een bericht over in de Washington Post, waarin onder verwijzing naar Chinese bronnen melding wordt gemaakt van een onbekend virus. Op de laatste dag van het jaar wordt de WHO ingelicht door de Chinese overheid met de opmerking dat de besmetting niet van mens tot mens loopt. Chinese dokters die melding maken van wat er speelt, worden ondervraagd door de inlichtingendiensten. Een dag nadat op 10 januari 2020 sprake is van het eerste officiële sterfgeval wordt erover bericht in de Volkskrant. De rest is geschiedenis: nadat blijkt dat het virus zich niet alleen in China maar ook daarbuiten snel verspreidt, komt er op 18 januari 2020 bericht van het RIVM dat de kans klein mag worden geacht dat het virus ook in Nederland opduikt. En als dan half januari 50 miljoen mensen in quarantaine gaan en filmpjes verschijnen in de officiële media over toestanden in Azië denken velen nog: dat zal bij ons niet gebeuren, ook al laten de economische gevolgen zich dan inmiddels gelden via de beurzen. Nederland verscheept mondkapjes naar China om de mensen daar te helpen. Er zijn berichten over toestanden in Wuhan waar noodhospitals in recordtempo worden opgericht en koppen in de krant gaan over de volgende storm die Corona heet. De vraag of er nu wel of niet sprake is van een wereldwijde pandemie komt op en de zorgen nemen toe als bijvoorbeeld blijkt dat passagiers van een cruiseschip die het virus hebben opgelopen niet van boord mogen in de havens waar het schip probeert aan te leggen. Nog steeds is de toon relativerend: wees alert maar raak niet in paniek. Mensen hamsteren wc-rollen, maar het duurt tot 27 februari 2020 voordat – live in een televisie-uitzending – door de minister bekend wordt gemaakt dat een eerste coronageval in Nederland is gemeld bij een patiënt in het Tilburgse Elisabeth-TweeSteden ziekenhuis.

Dan draait het verloop: langzaam gaat de toon richting crisis. De vraag wordt of we het gaan redden met de huidige IC-capaciteit en of we erin zullen slagen om de uitbraak in te dammen. Nieuwe taal doet haar intrede om de

kwestie te duiden en mogelijke uitwegen onder woorden te brengen: flattening the curve, herd immunity, intelligente lockdown, social distancing, en ga zo maar door. Een crisis die volgens sommigen zelfs meer economische en maatschappelijke impact zal hebben dan de twee wereldoorlogen die de vorige eeuw hebben geteisterd bij elkaar, omdat niet alleen sprake is van aanbod dat onder druk staat maar ook van vraaguitval – al is daarover ook debat: zal het herstel een v-curve laten zien of een u-curve of een w-curve? Een nieuwe werkelijkheid treedt in, met grote gevolgen op elk maatschappelijk terrein: in 2020 is sprake van een anderhalvemeter economie met onder meer digitalisering op allerlei gebied als belangrijke implicatie.

## Het politieke in coronatijd

De afronding van dit boek en het schrijven van dit slothoofdstuk in de zomer van 2020 lopen gelijk met het einde van de eerste fase van de corona epidemie in Nederland. De eerste golf is over zijn hoogtepunt heen en in de zomer was er relatieve rust. Het is een moment van afsluiten. Nieuwe vragen dienen zich aan. Zoals de prangende vraag of er een tweede golf van besmettingen komt vergelijkbaar met de eerste golf en welke maatregelen wel of niet nodig zijn om dit te voorkomen of ermee om te gaan.

Een belangrijke les voor dit boek die we uit de eerste periode kunnen trekken en die voor het vervolg nog indringender aan de orde zal komen is dat de coronatijd laat zien hoe belangrijk het is om *de politiek en het politieke een plek te geven*. Dat werd bijvoorbeeld pijnlijk duidelijk toen ruim dertig Kamerleden het parlamentsgebouw ontvluchtten om zo een hoofdelijke stemming over verhoging van salarissen in de zorg onmogelijk te maken. Dat blijkt ook keer op keer als bijzondere wetgeving aan de orde is en als het gaat om bevoegdheden en democratische controle op de uitoefening ervan.

Natuurlijk, dat de politiek in alle opzichten wordt geraakt door de coronacrisis is evident. In coronatijd is het politieke met nadruk aan de orde, misschien nog wel meer dan daarvoor. Dat komt het beste tot uitdrukking op het moment dat de tegenstanders van de intelligente lockdown en de sociale beperkingen willen samenkomen. De groep ‘Viruswaanzin’ (het latere ‘Viruswaarheid’) wil in Den Haag en andere steden tegen de opgelegde beperkingen demonstreren. De tegenstanders van de beperkingen zijn in Nederland veruit in de minderheid en dat maakt ze tot een *minderheid* in politieke en constitutionele zin. Het recht op demonstratie borgt de mogelijkheid van iedere minderheid om zich hoorbaar te maken. Om het recht om te demonstreren uit te oefenen, om een minderheidsstandpunt zichtbaar en hoorbaar te maken en om het politieke *verschil* (wel of geen ingrepen in het

sociale leven) scherp te stellen, moet de groep ook fysiek bij elkaar kunnen komen. Juist dat mag in coronatijd niet zomaar en precies daartegen wil men demonstreren. Beter kan het politieke niet worden geïllustreerd, vooral omdat het verbieden van deze demonstratie een politieke daad is, hoe inhoudelijk zwaarwegend deze ook is beargumenteerd vanuit het belang van de volksgezondheid. Precies daarover gaat de strijd. In dat opzicht is het vanuit politiek oogpunt vreemd dat politieke demonstraties tegen coronamaatregelen zijn verboden, maar massabezoeken aan het strand worden toegestaan of in ieder geval gedoogd. En als dan de stranden overvol raken, de parkeergelegenheid volledig bezet is en strandopgangen extreem druk zijn, worden badgasten die nog in kilometerslange files staan teruggestuurd. Dat is bij een overmatige opkomst van demonstranten blijkbaar niet mogelijk of wenselijk. Corona is daarom bijzonder, omdat deze vraag in alle scherpheid kan worden gesteld: hoe verstaat de institutionele ordening van een samenleving zich met een levensbedreigende crisis waarover, na een aanvankelijke consensus, hevige tegenstellingen ontstaan en strijd wordt gevoerd? Opnieuw is er de noodzaak van het politieke, juist omdat de waarheid niet volstaat en de waarden met elkaar botsen. Ook netwerken en netwerksturing raken dan geproblematiseerd, omdat ooit succesvolle verbindingen tussen beleid, belangen en wetenschap legitimiteit verliezen en omdat sommige vormen van pluraliteit ondraaglijke maatschappelijke effecten hebben.

## Het politieke in netwerken in coronatijd

We zijn dit boek in de inleiding begonnen met de constatering dat op het oog uiteenlopende thema's zoals de aanpak van ondermijning, het versnellen van de energietransitie, het werken met deals en akkoorden en het mislopen van een hoogwatergeul met elkaar verbonden zijn, omdat telkens uitdrukking wordt gegeven aan een specifieke verhouding tussen politiek en netwerk. Ook in de coronatijd zijn politiek en netwerken steeds in verbinding met elkaar. De auteurs in dit boek laten dat ook zien in hun respectievelijke hoofdstukken. We gaan hierna in op de lessen die de verschillende bijdragen leren over het politieke in politiek en netwerken in coronatijd.

Schram en De Jong benadrukken in hun bijdrage dat er een beweging plaatsvindt van vertrouwen in 'de' cijfers naar twijfel aan cijfers. Er is zelfs een ontwikkeling waarin andere partijen, zoals burgers en bedrijven, eigen cijfers gaan produceren tegenover de cijfers van publieke organisaties zoals PBL, CPB en RIVM, die daartoe een formele opdracht hebben ten behoeve van beleid. Dit geeft een heel nieuwe dimensie aan de kracht van getallen en de politiek van tellen. In een context van netwerken is de overheid niet de enige die met cijfers om tafel komt. Er is een paradigmashift van 'meten is

weten' naar 'tellen is vertellen' (Van Twist, 2018). De strijd over wat waar is en wat niet wordt politiek. Dat zien we ook in coronatijd. In het voorjaar van 2020 trekken verschillende huisartsen aan de bel als zij in hun praktijken sterftegevallen zien die naar hun opvatting corona gerelateerd zouden kunnen zijn. Ze tellen echter niet mee in de formele statistieken, omdat er geen test is uitgevoerd. Het besmettings- en sterftecijfer dat het RIVM afgeeft, blijkt gebaseerd op testen. Alle niet geteste gevallen tellen niet mee en bestaan dus niet in de cijfers. Het beleid van de regering komt voort uit onvolkomen modellen (het boerenprotest bij het RIVM was daarvan een opvallende uitdrukking). Dat kan niet anders en is daarmee tegelijkertijd ook politiek. Kortom, het politieke is *meervoudig*, over wat politiek is verschillen de opvattingen.

Van Delden en Schillemans benadrukken dat de klassieke verantwoording bij de nieuwe aanpak van ondermijning zelf potentieel ondermijnend is voor de aanpak van ondermijning. Wat zeggen het aantal opgerolde netwerken, het aantal vervolgte criminelen en ingestelde politieonderzoeken nu over de daadwerkelijke resultaten van de aanpak van ondermijning? Door haar invloed op verantwoordingsmechanismen kan de politiek afwegingen en keuzes beïnvloeden die in essentie politiek zijn en zich deels in netwerken afspelen. Zo kan verantwoording een instrument zijn om sturend mee op te treden en ondermijning aan te pakken. Hoe politiek stuurt op verantwoording zien we ook in de coronacrisis. In het voorjaar van 2020 moet de minister in de Kamer iedere week uitleg geven over de toename van het aantal IC-bedden, waarbij de vraag is of er voldoende bedden zullen zijn voor alle patiënten met corona die een bed nodig hebben. De beschikbaarheid van bedden is echter niet de verantwoordelijkheid van de minister. Die verantwoordelijkheid ligt bij ziekenhuizen en wordt in regionale netwerken ingevuld en is mede afhankelijk van de inkoop door zorgverzekeraars. Dat de politiek en het netwerk hier op gespannen voet staan, wordt het beste duidelijk als de voorzitter van de landelijke vereniging van IC's in de media zegt door ambtenaren van het ministerie van VWS onder druk te zijn gezet om aantallen bedden te beloven waarvan in het netwerk helemaal niet duidelijk is of deze gerealiseerd kunnen worden. Kortom, politiek en netwerken kunnen elkaar versterken (zoals bij de verantwoording van ondermijningsaanpak in Rotterdam) en verzwakken (zoals bij de aanpak van de opbouw van het aantal IC-bedden) en dan een eenduidige richting wijzen voor de verdere omgang met het politieke of juist tot verwezing van het politieke leiden.

Ophoff, Huiting en Chin-A-Fat benadrukken in hun bijdrage dat we maar wat graag een schuld(en)vrije samenleving nastreven. Dit vraagt om maatschappelijke en politieke actie. Hoewel ambities bewonderenswaardig zijn,

moeten we ons ook realiseren dat een schuldenvrij Nederland waarschijnlijk nooit zal worden bereikt. Schulden hangen samen met de vrijheid van ieder individu om zijn of haar eigen keuzes te maken. Het is daarmee een tragisch fenomeen dat nooit helemaal zal verdwijnen, behalve als we de vrije keuze van burgers vergaand inperken. Dat vraagstuk is in coronatijd levendiger dan ooit. De staatsschulden die ontstaan, zijn net als de schulden bij bedrijven en zzp'ers die proberen te overleven, niet de eigen schuld. Toch komt de vraag naar de houdbaarheid van de schulden vanzelf op en dan komt ook de schuldvraag in beeld. Zoals de vraag of zzp'ers zonder buffer niet ook een beetje zelf schuld hebben, of de forse beschadiging van delen van de economie in het voorjaar 2020 werkelijk nodig was en wie daaraan schuld heeft, of de coronacrisis in zijn geheel niet toch ook een beetje ieders schuld is gezien de levensstijl van de afgelopen decennia. Schuld en schulden liggen dan dicht bij elkaar en de verdeling van beide is een politieke vraag, net zo goed als de oplossing ervoor in netwerken gevonden kan worden. Kortom, politiek en netwerken roepen elkaar op. Het politieke wordt in verschillende ronden doorgegeven van politiek naar netwerken en vice versa.

Frankowski en Norbruis benadrukken in hun bijdrage dat het akkoord (als vorm) dient als initiator of katalysator van een beweging die nog op gang gebracht moet worden en waarover de politiek zich (nog) niet heeft uitgesproken. Zij achten het cruciaal dat de politiek in politieke zin eigenaarschap heeft van het akkoord, omdat dit bijdraagt aan een gezamenlijke, succesvolle uitvoering van de agenda. In coronatijd is op dezelfde wijze de vraag aan de orde wie 'eigenaarschap' heeft van de anderhalvemetersamenleving. In overleg met de overheid stellen sector- en beroepsverenigingen richtlijnen op om weer aan het werk te kunnen. Daarmee ontstaan akkoorden tussen de overheid en de samenleving over de invulling van de anderhalvemeterrichtlijn. Maar de vraag blijft open bij wie het eigenaarschap van het politieke in die akkoorden ligt. Bij de sector- en beroepsverenigingen, bij de overheid, bij burgers? Maar of de politiek die antwoorden ook zal geven of als opties zal erkennen, is maar zeer de vraag. Kortom, hier strijden en concurreren netwerken en politiek. Het politieke krijgt voor een deel gestalte in netwerken, maar de vraag is wanneer dat door de politiek weer naar de politiek wordt gehaald – wanneer de volgende politieke fase ingaat.

Schulz, Ferwerda en Van Twist benadrukken in hun bijdrage dat in situaties waarin verhoudingen zijn ingesleten en de eigen positie in die verhoudingen niet meer houdbaar of in het eigen belang wordt geacht, 'ongepast' gedrag passend is. Het ongemak van anderen bestaat eruit dat daarop reageren met binnen de codes passend gedrag niet altijd meer functioneel is. Gestolde verhoudingen en bestaande werkelijkheden in internationale, politieke netwerken zijn in de loop van de tijd uitgebreid getest en worden als gevolg van

ongepast gedrag wederom op de voorgrond gesteld. Dat roept ook de vraag op of Nederlandse politici zich in internationale, politieke netwerken niet ook eens wat ongepaster moeten uitdrukken om zo bestaande verhoudingen op te schudden en daarmee nieuwe beweging te creëren. In coronatijd geeft premier Rutte in dat opzicht het voorbeeld door zich binnen de EU sterk te maken voor zuinigheid in het debat over coronabonds. Tegelijkertijd maakt hij zich ongelofelijk geliefd en gehaat bij andere Europese leiders en bevolkingen. Het toppunt is wel het voorstel van een Duitse parlementariër om de Nederlandse premier met de verlening van het Bundesverdienstkreuz tot Duitse volksheld te maken. Hij wordt gevierd en verguisd, maar heeft in de nachtelijke onderhandelingen wel een noodrem uit het vuur gesleept – een veto – voor alle lidstaten als subsidie ontvangende landen zich niet aan de voorwaarden houden. Bovendien wordt niet het gehele, maar grofweg de helft van het Europese noodfonds als subsidies, als geefgeld uitgekeerd. De andere helft betreft leningen. Kortom, politiek en netwerken van internationaal samenwerkende partijen botsen hier met elkaar over het politieke. Er ontbrandt een strijd om het politieke.

Van Vulpen en Van den Berg benadrukken in hun bijdrage dat hedendaagse netwerksturing democratische gebreken kent. Daar waar veel besluitvorming plaatsvindt op het regionale schaalniveau, ontbreken duidelijke institutionele kaders voor democratisch conflict tussen volksvertegenwoordigers. Er doet zich een risico voor van *policy without politics*, besluitvorming die plaatsvindt in regionale netwerken buiten de kaders van politieke instituties. Faustiaanse overeenkomsten verhandelen de kernwaarden van democratisch bestuur voor vermeende efficiëntie in regionaal bestuur. Op het schaalniveau van de regio dreigt de politieke arena voor strijd en conflict tekort te schieten, zo betogen zij. De nadruk op de regio is ook in coronatijd bijzonder actueel. In eigen land vooral, omdat zich in de zomer van 2020 een verplaatsing van maatregelen van het nationale naar het regionale niveau aankondigt. De intelligente lockdown in het voorjaar is afgekondigd door de regering. Met een mogelijke tweede golf in het verschiet na de zomer is de vraag vooral hoe die is in te dammen. Daarbij lijkt de nadruk voorlopig te worden gelegd bij lokale en regionale maatregelen, zoals een mondkapjesplicht in een aantal steden of een hernieuwde lockdown. Dat roept direct ook vragen op over de wijze waarop het politieke karakter van dergelijke maatregelen (zoals de onvermijdelijke weerstand ertegen) in regionale netwerken, maar ook in de lokale politiek, behandeld zullen worden – eens te meer daar een direct democratisch mandaat op regionale schaal ontbreekt. Kortom, op dit moment zijn politiek en netwerken op regionale schaal gescheiden werelden, netwerken ontglippen aan de grenzen van de politiek en het politieke wordt een soort samensmelting van wat op verschillende niveaus en in netwerken daarover wordt bedacht.

Scherpenisse benadrukt in zijn bijdrage dat als het ‘probleem’ temporele divergentie is, er snel gekeken zal worden naar temporele convergentie. Het afstemmen van tijdspaden, het synchroniseren van beslismomenten en het aanpassen van termijnen aan andere partijen lijken dan de oplossing. Maar in de omgang met tijd gaat het niet altijd om ‘optimaliseren’ of ‘effectiever worden’ (bijvoorbeeld tijd besparen) als leidende waarden. Hoewel temporele divergentie kan ontstaan door vertraging, terugval en langs elkaar heen werken, betekent dat niet dat de doelstelling altijd moet zijn: synchroon, sneller gaan en aansluiten bij maatschappelijke dynamiek. Er zit juist ook waarde in de temporele divergentie: verschillen in tijdbeleving, tempo en ritme. Traagheid van de bureaucratie heeft waarde: deze staat voor zorgvuldigheid, voor het bewaken van de democratische besluitvorming in ritmes en termijnen, voor het koesteren van de tijdelijkheid van de macht. In coronatijd hebben we dat heel duidelijk kunnen zien in de ontwikkeling van de corona-app. Een van de apps die in het voorjaar van 2020 aan het ministerie van VWS worden voorgesteld, bleek binnen een dag nadat de broncode online is gezet al een datalek te bevatten. De snelheid waarmee de ontwikkeling van een betrouwbare, veilige app mogelijk was, bleek uiteindelijk niet te synchroniseren met de politieke ambities om deze snel te hebben in het belang van het bestrijden van de uitbraak. De politiek is daarin bovendien zelf multi-temporeel, omdat betrouwbaarheid en veiligheid als waarden een ander tijdspad dan gezondheidsbevordering hebben. De afweging daarover is politiek. Kortom, politiek en netwerken hebben baat bij temporele divergentie en convergentie waarmee het politieke niet alleen in de inhoud, maar ook in de tijd bestaat.

Den Uijl benadrukt in zijn bijdrage dat verstandigheid – paradoxaal genoeg – in het openbaar bestuur pas mogelijk wordt, en specifiek in netwerken, als hoge idealen een beetje worden losgelaten, terwijl tegelijkertijd de verstandige bestuurder (of verstandig bestuur) altijd vormen van tegenmacht zal installeren. Een minder hoogdravende moraal, een beetje minder ‘rechtvaardigheid’, zou daarbij best eens kunnen helpen, betoogt hij. In coronatijd is het naar verstandigheid voorlopig nog zoeken door een gebrek aan checks and balances. In Kamerdebatten verstoopt de regering zich gemakkelijk achter kennis en informatie die ze krijgt uit het Outbreak Management Team. Daarmee wordt het politieke uit het debat verwijderd en ontstaat een idee als ware het beleid technisch of technocratisch van aard, terwijl het nog steeds ten diepste politiek is. Kortom, er is een gat gevallen en het politieke ligt erin.

Frissen benadrukt in zijn bijdrage de symbolische orde van het politieke, die er een is van meervoudigheid en verschil. Dat verdraagt zich niet goed met akkoorden in netwerken die weinig ruimte laten voor verschillen in

opvatting over wat gezondheid eigenlijk is en welke waarde we eraan toe moeten kennen. Object is het gedrag van individuen, groepen en organisaties met een evidente afwijzing van wat volgens de consensus van de elites ongezond gedrag is. De nadruk op wetenschappelijke kennis sluit eigenlijk uit dat de ander een legitiem belang heeft of een redelijk alternatief zou kunnen voorstaan, gegeven de overtuiging dat deze kennis ‘evidence based’ is. Daarmee worden de keuzes niet gedepolitiseerd en overgelaten aan de samenleving, maar wordt hun politieke karakter juist onzichtbaar gemaakt in een beleidsstrategie van ‘nudging’ of als consensus gepresenteerd waarover geen politieke strijd (meer) bestaat. Dat is misschien nog wel de grootste gewaarwording in coronatijd: de vanzelfsprekendheid waarmee het vrijheid beknottende regime over de samenleving is uitgestort. De pretentie van het technische karakter van de maatregelen en het gebrek aan erkenning van het diep politieke karakter ervan. Kortom, het politieke raakt ondergesneeuwd.

Van der Steen benadrukt in zijn bijdrage dat door de overheid vanuit autoriteit opgelegde regels en kaders kunnen zorgen voor nieuwe dynamiek in complexe maatschappelijke systemen. Juist het formuleren van nieuwe normen kan ervoor zorgen dat netwerken zich anders gaan bewegen en dat er ook ruimte ontstaat voor nieuwe partijen en modellen. Regulering kan de weg openen voor vermaatschappelijking. Juist door een terugkeer naar de eigen autoriteit kan de overheid een betekenisvolle partij in het netwerk zijn, waarbij de anderen in het netwerk ook voldoende beschermd zijn tegen de inherent gevaarlijke kant van de overheid in netwerken. Daarvan hebben we in coronatijd alom voorbeelden gezien. Het meest in het oog springt natuurlijk de intelligente lockdown, die door de regering is opgelegd. Kortom, de politiek kadert het politieke en daarmee ook de inspanningen van het netwerk.

## **De verhouding tussen politiek en netwerken vormgeven**

We hebben in het begin van dit boek de constatering gedaan dat het politieke zich steeds meer verplaatst van de politiek naar netwerken. Belangrijk daarbij is het inzicht dat het traditioneel en nog steeds de taak van de politiek is om te bepalen wat politiek is. Met andere woorden, wat het politieke is, datgene dat we politiek achten, waar de strijd en het conflict over verschillen en scheidslijnen in de samenleving zich bevinden, wordt bepaald door de politiek. In netwerken is echter het politieke op het oog afwezig. Bestuurders en ambtenaren werken in netwerken samen met partners aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Daarbij hanteren ze dan politieke voorkeuren uit de gemeenteraad, Provinciale staten, de Tweede Kamer of het Algemene Bestuur van het Waterschap als uitgangspunt. Wat politiek is

in netwerken wordt dus niet vanzelf door de politiek (alleen) bepaald. Toch doen zich in die netwerken vervolgens kwesties voor die politiek gevonden kunnen worden, zoals de auteurs in dit boek hebben laten zien. Er zijn hier twee richtingen voor het bewust omgaan met het politieke.

Ten eerste is het zaak om de verbinding tussen politiek en netwerken bewust vorm te geven, zodat de politiek betrokkenheid heeft bij het politieke in netwerken. Van der Steen et al (2019) hebben uitgewerkt dat explicitering, institutionalisering en reflectie nodig zijn. Explicitering betekent de bewuste keuze van de politiek om de realisatie van een oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk via netwerksturing te benaderen. Netwerksturing heeft verschillende consequenties voor de positie van de politiek in relatie tot maatschappelijke vraagstukken en het politieke, waardoor de keuze om te sturen in netwerken in zichzelf politiek is. Institutionalisering betreft de wijze waarop besluitvorming in de volksvertegenwoordiging vorm krijgt over vraagstukken waarbij netwerksturing van toepassing is. In gemeenten bijvoorbeeld bestaat een apart besluitvormingsproces voor de P&C cyclus. Ieder raadslid weet welk stuk het college wanneer stuurt en hoe de eigen rol eruitziet in het daarop volgende proces. Voor complexe projecten (zoals grote gebiedsherinrichtingsprojecten) geldt vaak een ander besluitvormingsproces, met andere stukken en andere momenten en rollen van raadsleden. Netwerksturing is een dermate specifiek proces dat het de inrichting van een eigen besluitvormingsproces rechtvaardigt. Reflectie heeft betrekking op het gesprek dat bestuur en volksvertegenwoordiging met elkaar voeren over de wijze waarop ze samen en apart omgaan met netwerksturing. Explicitering en institutionalisering gaan niet vanzelf. Ze vragen om reflectie tussen bestuur en volksvertegenwoordiging om nieuwe praktijken rustig te laten inslijten.

Ten tweede is het zaak dat politieke actoren in netwerken (bestuurders en ambtenaren) zich bewust worden van het feit dat ook als de politiek goed is betrokken, nog altijd strijd over het politieke in netwerken aan de orde kan zijn die zich buiten het beeld van de politiek voltrekt. Dat betekent dat bestuurders en ambtenaren een goede omgang met het politieke in netwerken zullen moeten ontwikkelen. Omgaan met het politieke doen ze namelijk hoe dan ook. De kunst is om daaraan bewust vorm te geven. Naar de aard van democratische politiek betekent een goede omgang met het politieke zowel de *erkenning van verschil* als *aandacht voor de minderheid*. Verschillen zijn er ook in niet democratische samenlevingen. Ze worden daar alleen niet zonder meer erkend. Zo is het ook met de minderheid. De meerderheid kan altijd besluiten en daarom gaat het om de vraag hoe die meerderheid omgaat met de minderheid – in het diepe besef dat we allemaal van tijd tot tijd onderdeel zijn van een minderheid. Het mag misschien niet zo lijken als

duizenden tractoren op het Malieveld staan, maar in wezen zijn boeren een minderheid. Zoals iedere beroepsgroep die geïsoleerd raakt een minderheid vormt. In transitiebeleid waarin het gaat om een circulaire economie, duurzame productie- en consumptieketens en duurzame energieopwekking en -gebruik worden boeren iedere keer aangesproken. Dat leidt tot de vraag of actoren in (transitie)netwerken zich afvragen hoe effecten van transities *stapelen* en wat de betekenis daarvan is voor de boeren als minderheids-groepering. Ook mensen met schulden zijn een minderheid, waarmee de vraag of zij ook schuld hebben aan die schuldenpolitiek van aard is. Op vergelijkbare wijze worden in akkoorden besluiten genomen over minderheden, zoals mensen met overgewicht. Impliciet veroordeelt het preventieakkoord deze minderheid om haar gedrag.

Maatschappelijke onvrede is een graadmeter voor de legitimiteit van politiek, en zegt dus iets over de symbolische betekenis van het politieke. Politiek is onze hoogste vorm van bij voorkeur geweldloze conflictbeslechting. Zij bestaat om ervoor te zorgen dat wij (letterlijk) de knuppel in de schuur laten staan als we het niet met elkaar eens zijn. In de afgelopen jaren is er opnieuw veel aandacht gekomen voor maatschappelijke onvrede (Van Steenvoorde, 2016; Van Vulpen et al, 2017; Steur et al, 2017). De tendens is dat de maatschappelijke onvrede op tal van terreinen weer toeneemt. De coronacrisis doet daar nog een schep(je) bovenop. De aanpak van maatschappelijke vraagstukken in netwerken, waarbij het politieke zich verplaatst naar die netwerken, veelal buiten het bereik van de politiek, schept een verantwoordelijkheid voor alle betrokkenen om in het belang van het keren van maatschappelijke onvrede, een goede omgang met het politieke te vinden. En dat begint naar ons idee met bewustwording van dat politieke en het in gezamenlijkheid vormgeven van de omgang ermee.

De wijze waarop politiek en netwerken zich tot elkaar verhouden, bepaalt ook de aard van het politieke, niet in termen van de inhoud ervan (wat het betreft), maar hoe de omgang met het politieke is. In onderstaand schema laten we zien hoe de verhoudingen tussen politiek en netwerken in de verschillende hoofdstukken van invloed zijn op de omgang met het politieke.

<b>BIJDRAGE</b>	<b>VERHOUDING POLITIEK EN NETWERKEN</b>	<b>OMGANG MET HET POLITIEKE</b>
<i>Schram en De Jong</i>	Politiek en netwerken bewegen in verschillende richtingen.	Het politieke is meervoudig, over wat politiek is verschillen de opvattingen.
<i>Van Delden en Schillemans</i>	Politiek en netwerken versterken en/of verzwakken elkaar.	Eenduidige richting voor de verdere omgang met het politieke of juist verwezing van het politieke.
<i>Ophoff, Huiting en Chin-A-Fat</i>	Politiek en netwerken roepen elkaar op.	Het politieke wordt doorgegeven en iedere ronde komt er meer duidelijkheid.
<i>Frankowski en Norbruis</i>	Netwerken volgen de politiek op.	Het politieke wordt gefaseerd doorgegeven van de een naar de ander.
<i>Schulz, Ferwerda en Van Twist</i>	Politiek en netwerk botsen.	Er ontbrandt een strijd om het politieke: wat het is, van wie het is, wie waarover gaat.
<i>Van Vulpen en Van den Berg</i>	Netwerken ontglippen aan de grenzen van politiek.	Het politieke is een samensmelting van wat op verschillende niveaus politiek wordt geacht.
<i>Scherpenisse</i>	Netwerken en politiek hebben baat bij tempo-rele synchronisatie en divergentie.	Het politieke is er niet alleen in inhoud, maar ook in tijd.
<i>Den Uijl</i>	Politiek en netwerken laten een gat vallen.	Er ontstaat een nieuwe politieke kwestie, die voortkomt uit en verbonden is met de vorige.
<i>Frissen</i>	Netwerken overschaduwen, domineren de politiek.	Het politieke raakt ondergesneeuwd, met het risico van maatschappelijke onvrede.
<i>Van der Steen</i>	Politiek stuurt in netwerken door richting wijzend optreden.	Het politieke in netwerken wordt door de politiek gekaderd.

Daar waar netwerkend werken aan de orde is, waar de overheid een maatschappelijk vraagstuk via netwerksturing probeert op te lossen, is de vraag naar de erkenning van verschil en de aandacht voor de minderheid niet alleen een kwestie van de politiek, maar ook van bestuur en ambtenarij. Van bestuurders (wethouders, gedeputeerden, ministers, staatssecretarissen, waterschapbestuurders) en van hun ambtenaren mag worden verwacht dat ze zichzelf rekenschap geven van de politieke context waarin ze opereren. In netwerken betekent dit 'rekenschap geven' dat zij zich ervan bewust zijn, dat zij samen met partners het politieke hanteren en daarmee ook besluiten nemen over het verschil en de minderheid in de samenleving. In de wetenschap dat ambtenaren voorstellen schrijven voor het bestuur en het bestuur voorstellen voor besluitvorming doet aan de volksvertegenwoordiging, is het dus ook zaak dat bestuurders (zoals ministers en staatssecretarissen) en hun ambtenaren in die voorstellen bewust vormgeven aan de verhouding tussen de politiek en het netwerk. Dat betekent enerzijds dat de rol en invloed die de politiek kan, wil en moet nemen in netwerken en netwerkbesluitvorming altijd onderwerp van deliberatie en besluitvorming moet zijn: in de politiek, in netwerken en tussen politiek en netwerken. Maar ook moet de meta-vraag steeds aan de orde komen wat het politieke opereren in en van netwerken betekent voor het politieke – voor de bescherming van pluraliteit en minderheden en voor de institutionele vormgeving van conflict en strijd. Welke verschillen zijn bij deze maatschappelijke kwestie aan de orde? Wie ervaren die verschillen? Wie ontvangen de winst en wie dragen het verlies? Wie vormen de meerderheid en wie de minderheid? Is dit een eenmalige minderheid of is deze groep bij meer maatschappelijke kwesties een minderheid? Vraagt dat om extra consideraties voor de minderheid in dit specifieke geval? Wat betekent het besluit voor de minderheid? En welke verhouding tussen de politiek en het netwerk past om de omgang met verschil en minderheid zo goed mogelijk vorm te geven?

Kortom: de verhouding tussen politiek en netwerken kan niet aan het toeval worden overgelaten, al was het maar omdat ook het toeval altijd politieke uitkomsten produceert. Zeker ook als dat toeval de gedaante van een pandemisch virus heeft.

# Literatuur

- Aars, J. & Fimreite, A.L. (2005). Local government and governance in Norway: Stretched accountability in network politics. In: A. Binderkrantz, Blom (J.) & Jensen (C.) (eds.). *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 239-256.
- Adam, B. (1998). *Timescapes of modernity: The environment and invisible hazards*. London: Psychology Press.
- Agamben, G. (2002). *Homo sacer. De soevereine macht en het naakte leven*. Amsterdam: Boom/Parrèsia.
- Agamben, G. (2011). *The kingdom and the glory: For a theological genealogy of economy and government* (Homo sacer, ii, 2) (L. Chiesa & M. Mandarini, Trans.). Stanford, California: Stanford University Press.
- Ahmadian S., S. Azarshahi & D.L. Paulhus (2016). Explaining Donald Trump via communication style: Grandiosity, informality and dynamism. *Personality and Individual Differences*, 107, 49-53.
- Aleksovskaja, M., T. Schillemans & S. Grimmelhuijsen (2019). Lessons from five decades of experimental and behavioral research on accountability: A systematic literature review, *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(2), 1-18.
- Ansell, C. & A. Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Ansell, C. and A. Gash (2018). Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1): 16-32.
- Appelo, M. (2013). *Een spiegel voor narcisten*, Amsterdam: Boom uitgeverij.
- Aristoteles, (1999). *Ethica*. Pannier, C. & J. Verhaeghe (eds.), *Aristoteles in Nederlandse vertaling*, (Groningen: Historische Uitgeverij, 1999), boek VI.
- Baas, J.H. de (2018). *Voorbij de eeuw van bureaucratie*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Bang, H. & Esmark, A. (2009). Good governance in network society: Reconfiguring the political from politics and policy. *Administrative Theory & Praxis*, 31(1), 7-37.
- Berg, C.F. van den (2011). *Transforming for Europe. The Reshaping of National Bureaucracies in a System of Multi-Level Governance*. Amsterdam/Leiden: Leiden University Press.
- Berg, C.F. van den, & B. van Vulpen (2019). 'Democratie van streek? Over regionale vertegenwoordiging'. In: Heringa, A.W. & J. Schinkelshoek (eds.). *Groot onderhoud of kruimelwerk?: Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel*, 57-74. Den Haag: Montesquieu Instituut.
- Boogers, M. (2018). *Regie in de regio: Waarom structuurdiscussies nodig zijn*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bovens, M. (1998). *The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Bovens, M. & Schillemans, T. (2009). Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders. In: Bovens, M. & Schillemans, T. (eds.). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, 19 – 34.
- Bryson, J.M., F. Ackermann & C. Eden (2016). Discovering collaborative advantage. *Public Administration Review*. 76(6), 912-925.
- Bryson, J.M. & B.C. Crosby (2008). Failing into cross-sector collaboration successfully. In: Blomgren Bingham, L. & R. O'Leary (eds.) *Big Ideas in collaborative public management*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Chan, S. (2001). Complex adaptive systems. Paper presented at the *ESD. 83 Research Seminar in Engineering Systems*.
- Chung, C. & J. Pennebaker (2007). The psychological functions of function words. In: Fielder, K. (ed.), *Sociological Communication*, 343-359. New York: Psychology Press.
- Cicero, M.T., (1971[44 v. Chr.]). *On Duties*, in Marcus Tullius Cicero. *Selected Works*. Michael Grant transl. London: Penguin Books.
- Cicero, M.T., (1998 [54 v. Chr.]). *The Republic*. Oxford: Oxford University Press.
- Commissie Deetman & Mans (2011). *Kwaliteitssprong zuid: Ontwikkeling vanuit kracht*. Werkendam: AVANT GPC.
- Craig, L. & R. Amernic (2011). Detecting linguistic traces of destructive narcissism. *Journal of business ethics*, vol. 101, 563-575.
- Delden, T.A.M. van (2018). *A design against crime; The effects of the use of behavioural insights for dealing with complex policy problems, in this case the use of nudging in fighting undermining crime in Rotterdam Zuid in The Netherlands* (thesis). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Denis, J.L, A. Langley & L. Rouleau (2006). The Power of Numbers in Strategizing. *Strategic Organization*, 4(4): 349-377.
- Dijkgraaf, R. (2019). *Kennis onder vuur. 30ste Abel Herzberglezing*, 15 september 2019.
- Dijstelbloem, H. (2016). *Het huis van Argus. De wakende blik in de democratie*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Drentje, J. (2011). Thorbecke Revisited: The Role of Doctrinaire Liberalism in Dutch Politics., *BMGN-The low countries historical review*, 126(4), 3-28.
- Du Gay, P., (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage.
- Edelenbos, J., Steijn, B. & Klijn, E. H. (2010). Does Democratic Anchorage Matter?: An Inquiry Into the Relation Between Democratic Anchorage and Outcome of Dutch Environmental Projects. *The American Review of Public Administration*, 40(1), 46-63.
- Ekengren, M. (2002). *The time of European Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Everitt, A., (2003). *Cicero: The Life and Times of Rome's Greatest Politician*. New York: Random House.

- Foucault, M. (2010). *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France, 1979-1979*. Basingstoke/Hampshire/New York: Palgrave Mac Millan.
- Foucault, M. (2018). *Geschiedenis van de seksualiteit*. Amsterdam: Boom.
- Frankowski, A., M. van der Steen, T. Römer, F. Norbruis, M. van Twist en M. Schulz (2019). *De kunst van het akkoord*. Den Haag: NSOB.
- Frissen, P.H.A. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Genneep.
- Frissen, P.H.A. (2018). *Staat en taboe. Politiek van de goede dood*. Amsterdam: Boom.
- Frissen, P.H.A., M. Schulz, N. Chin-A-Fat, I. de Jong, B. van Vulpen (2018). *Patronen van politiek: De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud*. Den Haag: NSOB.
- Gemeente Rotterdam (2018). *Nieuwe energie voor Rotterdam; Coalitieakkoord 2018 – 2022*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2019). *Aanpak ondermijnende criminaliteit Rotterdam 2018*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Glendon, M. (2011). *The forum and the tower: How scholars and politicians have imagined the world, from Plato to Eleanor Roosevelt*. Oxford: Oxford University Press.
- Groenleer, M. (2016). *De regio als redding? Over de governance van ruimte en plaats in de netwerksamenleving (inaugurale rede)*. Tilburg: Tilburg University.
- Harris, R. (2015). *Dictator*, Amsterdam: Cargo.
- Hartley, J., E. Sørensen & J. Torfing (2013). Collaborative innovation: a viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship, *Public Administration Review*, 73(6): 821-830.
- Hooghe, L., G. Marks & A. Schakel (2010). *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. London: Routledge.
- Huls, N. (2016). *Vergeef ons vaker onze schulden: Naar een schone lei 2.0*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Huxham, C., & S. Vangen (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantages*. London: Routledge.
- Jong, I. de, M.J.W. van Twist, D. Bressers & J. Schram (2018). *Gevoel voor getallen. Een zoektocht naar de politieke en psychologische dimensies van tellen in beleid*. Den Haag: NSOB.
- Karré, P.M., M. van der Steen & M.J.W. van Twist (2013). Joined-Up Government in The Netherlands: Experiences with Program Ministries. *International Journal of Public Administration*, 36:1, 63-73
- Kets de Vries, M. (2006). *The Leader on the Coach: A Clinical Approach to Changing People and Organizations*. Chichester: John Willey and Sons Ltd.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Pearson Education Limited: Harlow.

- Klijn, E.H. & J.F. Koppenjan (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management and International Journal of Research and Theory*, 2 (2), 135-158.
- Klijn, E. H., & C. Skelcher (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public administration*, 85(3), 587-608.
- Klijn, E.-H., J. Edelenbos & B. Steijn (2010). Trust in governance networks: its impact and outcomes, *Administration and society*, 42(2): 193-221.
- Klijn, E.H., & J. Koppenjan (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Klijn, E. H. & J. Koppenjan (2015). *Governance networks in the public sector*. Abingdon: Routledge.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Routledge, London.
- Kranish, M. & M. Fisher (2016), *Trump Revealed*. New York: Scribner.
- Lange, S. de (2018). *Vertegenwoordiging van burgers uit de provincie in het Haagse*. Lezing ter gelegenheid van Zeeuws Diner in Nieuwspoor.
- Lefort, C. (2016). *Wat is politiek?* Amsterdam: Boom
- Le Galès, P. (2001). Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks: A French case study. *Public administration*, 79(1), 167-184.
- Lijphart, A. (1990). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Haarlem: Becht.
- Loots, J. (2004). *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Machiavelli, N. (1940 [1515]). *De vorst, Sleutel van onzen tijd gevolgd door een nieuwe vertaling door J.F. Otten*, 1940. Den Haag: L.J.C. Boucher.
- Machiavelli, N. (2019 [1512]). *Discorsi, Gedachten over Staat en Politiek*. Leiden: Primavera Pers.
- Madern, T. & M. van der Werf (2015). *Omgaan met schaarste*. Utrecht: Nibud.
- Malecki, E.J. (2003). Digital development in rural areas: potentials and pitfalls. *Journal of Rural Studies*, 19(2), 201-2014.
- Mayers, L. (1981). *The Persistence of the Old Regime: Europe to the Great War*. New York: Verso.
- McAdams, D.P. (2016), *The mind of Donald Trump*. The Atlantic magazine.
- Mouffe, C. (2008). *Over het politieke*. Kampen: Klement/Pelckmans.
- Mullainathan, S. & E. Shafir (2013). *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam, Maven Publishing.
- Nationaal Preventieakkoord (2018). *www.rijksoverheid.nl*
- OECD (2016). *What works? Towards Evidence Informed Policy Making*. Issue paper, Public Governance seminar, 16 november 2016.
- Ouden, W. den & J.E. Van den Brink (2016). De subsidie nieuwe stijl: publiek geld verplicht? *Nederlands Juristenblad*, 39(91), 2889-2897

- Peters, K. (2014). *De lokale staat (inaugurale rede)*. Maastricht: Maastricht University.
- Peters, B.G. & J. Pierre (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In: *Multi-level Governance*, Bache, I. & M. Flinders (eds.), 75-89. Oxford: Oxford University Press.
- Politie (2019, 15 mei). *Jaarverantwoording 2018: veranderende criminaliteit in veranderende samenleving*. Verkregen via: <https://www.politie.nl/nieuws/2019/mei/15/jaarverantwoording-2018---veranderende-criminaliteit-in-veranderende-samenleving.html>.
- Porter, T.M. (1995). *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Provan K.G. & P.N. Kenis (2008). Modes of network governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Remkes, J. (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam: Boom.
- Ricoeur, P. (1992). *Oneself as Another*. Chicago: University of Chicago Press.
- ROB (2019). *De Rijksoverheid als middenbestuur: Over hoe de positie van de Rijksoverheid verandert en wat dat betekent voor haar functioneren*. Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur.
- Rooy, P. de (2002). *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*. Amsterdam: Mets & Schilt
- Rosa, H. (2016). *Leven in tijden van versnelling. Een pleidooi voor resonantie*. Amsterdam: Boom.
- Salemink, K. (2016). *Digital Margins: How spatially and socially marginalized communities deal with digital exclusion*. Enschede: Gildeprint.
- Salemink, K. & D. Strijker (2016). *Breedband in buitengebieden: Succes- en faalfactoren bij breedbandinitiatieven*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Scherpenisse, J. (2020). *Tucht van de tijd. Over het tijdigen van bestuur en beleid (proefschrift)*. NSOB: Den Haag.
- Scherpenisse, J. & M.A. van der Steen (2018). *Gepast geregeld: tijdig financieren in netwerken*, Den Haag: NSOB
- Scherpenisse, J., M.J.W. van Twist & M. van Delden (2019). *Verrijken van verantwoording; Inzichtelijk en interactief maken van afwegingen rond de aanpak van ondermijning*. Den Haag: NSOB.
- Scherpenisse, J., M.J.W. van Twist & M.A. van der Steen (2014). *Buitenlangs en binnendoor; Openbaar Ministerie en de netwerkaanpak van criminaliteit*. Den Haag: NSOB.

- Schram, J., J. Scherpenisse, & M.J.W. van Twist (2018). *Zwoegen en zweven op zuid; een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op rotterdam zuid*. Den Haag: NSOB.
- Schram, J.M., Twist, M.J.W. van & M.A. van der Steen (2018). *Een blik van buiten. Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording*. Den Haag: NSOB.
- Schulz, M., I. den Heijer, J.H. de Baas, M.A. van der Steen (2017). *Sturen en stromen: overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*. Den Haag: NSOB
- Schulz, M., P. Frissen & J. Schram (2018). *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag: NSOB.
- Schulz, M., J. Schram, M. van Twist en M. van der Steen (2018). *Voortgang en versnelling: Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie*. Den Haag: NSOB.
- Schulz, M., M. van Delden, I. de Jong en M. van Twist (2019). *Samenwerking sturen: Dynamiek van collaborative governance bij MIRT verkenning Varik-Heeselt*. Den Haag: NSOB.
- Shirky, C. (2008). *Here comes everybody*. New York: Penguin Putnam Inc.
- Sluijter, R. (2010). Erfelijk Pluche: Continuïteit van de politiek-bestuurlijke elite van de Republiek in de eerste helft van de negentiende eeuw. In: Nijenhuis, I., J. Roelevink en R. Sluijter (eds.). *De leeuw met de zeven pijlen: Het gewest in het landelijk bestuur, 147-164*. Amsterdam: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.
- Sofokles, (2014[5<sup>e</sup> eeuw v. Chr.]), *Oidipous Antigone*, vertaling door Gerard Koolschijn. Amsterdam: Atheneaeum – Polak & Van Genneep.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2003). Netwerk politics, political capital and democracy. *International journal of public administration*, 26(6), 609-634.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian political studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2016). Political leadership in the age of interactive governance: Reflections on the political aspects of metagovernance. In: Edelenbos, J. & I. van Meerkerk (eds.). *Critical Reflections on Interactive Governance*. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2017). Metagoverning collaborative innovation in governance networks. *American Review of Public Administration*, 47(7): 826-839.
- Steen, M. van der, M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB

- Steen, M. van der, J. Scherpenisse & M. Van Twist (2015). *Sedimentatie in Sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der & A. Van Buuren (2017). *Doe maar gewoon: aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, N. Chin-A-Fat, P. Ophoff & P. Frissen (2018). *Wie neemt de schuld? Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der & D. Loorbach (2018). Governing for transition. In: Van der Steen, M., J. Burger & W. Burger (eds.). *The governance of transitions; the transition of governance*. Stellenbosch: Stellenbosch University Press.
- Steen, M. van der, G. Teisman, J. Van Popering-Verkerk, P. Ophof, A. van Buuren & A. Molenveld (2018). *Werkende samenwerking: handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt*, Den Haag: VNG.
- Steen, M. van der, A. Frankowski, F. Norbruis, T. Römer, M. Schulz & M. van Twist (2019). *De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, M. Schulz, J. Schram, P. Frissen & M. Van Twist (2019). *Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland*. Den Haag: NSOB.
- Steenvoorden, E. van (2016). *Societal Pessimism: A Study of its Conceptualization, Causes, Correlates and Consequences*. Den Haag: SCP.
- Steur, B., E. van Doorne en T. Zandstra (2017). *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Stone, D. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. London: W.W. Norton & Company.
- Surowiecki, J. (2004). *The Wisdom of Crowds: Why the Many are Smarter than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economics, Society and Nations*. New York: Little Brown, Anchor Books.
- Teisman, G., M. van der Steen, A. Frankowski & B. Van Vulpen (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.
- Tops, P. & E. van der Torre (2014). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Meppel: Boom Lemma uitgevers.
- Torfing, J. & C. Ansell (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1): 37-54.
- Trump, D. & T. Schwartz (1987). *The art of the deal*. New York: Random House.
- Twist, M.J.W. van (2018). *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Management Impact.

- Veld, R. in 't, (2010). *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*. Den Haag: Academic service
- Veld, R. in 't (2018). *Ligt Rotterdam in Nederland? Een vergelijkende verkenning van de ontwikkeling in Nederland en Rotterdam in de afgelopen dertig jaar*. D.G. van Beuningen-lezing 2018
- Verwest, F. & F. van Dam (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Voermans, W. & G. Waling (2018). *Gemeente in de genen. Tradities en toekomst van lokale democratie in Nederland*. Amsterdam: Prometheus.
- Vulpen, B. van, M. Schulz, B. Steur, M. van der Steen, M. van Twist & D. Bressers (2017). *Omgaan met onvrede: Overheid in een samenleving van on-verschijnselen*. Den Haag: NSOB.



# Auteurs

## **Prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg** (1980)

is hoogleraar op de leerstoel Global and Local Governance van de Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân, en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij decaan van de opleiding Metropool aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

## **Drs. N.M.H. (Nancy) Chin-A-Fat** (1987)

is de manager van de NSOB Denktank en opleidingsmanager van Metropool, een ontwikkeltraject bestemd voor ambtelijke professionals die zich bezighouden met strategische vraagstukken op grootstedelijk niveau. Zij is afgestudeerd als socioloog en bestuurskundige.

## **T.A.M. (Myrthe) van Delden MSc** (1993)

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij studeerde Bestuurs- en Organiseringswetenschappen aan de Universiteit Utrecht en rondde haar master Management of Governance Networks af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

## **Dr. M.M. (Myrte) Ferwerda** (1966)

is directeur en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en decaan van verschillende opleidingen. Zij is psycholoog en taalkundige en is gepromoveerd aan de School of Management in Manchester (UK).

## **A.F.S. (Andrea) Frankowski MSc** (1987)

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Tevens is zij als promovenda verbonden aan Tilburg University waar zij promoveert op een proefschrift over partnerships in de zorg.

## **Prof. dr. P.H.A. (Paul) Frissen** (1955)

is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University. Hij doceert, verricht onderzoek en adviseert op het terrein van de bestuurskunde en de politieke filosofie.

**M.J. (Marije) Huiting MSc (1995)**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Ze studeerde Bestuurs- en Organiseringswetenschappen aan de Universiteit Utrecht en rondde haar onderzoeksmaster af met een onderzoek naar schuldhulpverlening en de rol van stress door schulden.

**I. (Ilsa) de Jong MSc (1992)**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Vanuit deze rol is zij betrokken bij diverse onderzoeksprojecten in de denktank en enkele opleidingstrajecten, zoals de Master of Public Administration en verschillende in company opleidingen.

**F. M. (Frank) Norbruis MSc (1990)**

is bestuurskundige en als beleidsmedewerker werkzaam bij het ministerie van VWS. Daarvoor werkte hij als onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**A.P. (Petra) Ophoff MSc (1993)**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij studeerde aan de Universiteit Utrecht en rondde daar haar onderzoeksmaster Bestuurskunde af met een onderzoek naar het succes van publieke organisaties.

**Dr. J. (Jorren) Scherpenisse (1987)**

is co-decaan en adjunct-directeur Denktank bij Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij promoveerde in 2019 aan de Universiteit Utrecht op zijn proefschrift 'Tucht van de tijd, over het tijdigen van bestuur en beleid'.

**Prof. dr. T. (Thomas) Schillemans (1972)**

is hoogleraar bestuur en beleid aan de Universiteit Utrecht, met een focus op verantwoording, gedrag en instituties. Hij is als co-decaan verbonden aan de NSOB en daar verantwoordelijk voor Leerateliers rond Toezicht & Naleving en Gedrag & Bestuur. Schillemans is tevens wetenschappelijk directeur van de Netherlands Institute of Governance.

**J.M. (Jorgen) Schram MSc (1991)**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij buitenpromovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam waar hij zijn proefschrift schrijft over burger-activisme, en hoe dat van invloed is op toezicht.

**Dr. J.M. (Martin) Schulz (1980)**

is co-decaan van de NSOB en adjunct-directeur van de NSOB Denktank. Hij promoveerde op een studie over onderzoeks- en adviescommissies en verricht tegenwoordig onderzoek op het snijvlak van politiek, bestuur en netwerken.

**Prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen (1977)**

is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de Denktank. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar 'Strategie en Toekomst' bij de Erasmus Universiteit Rotterdam.

**Prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist (1966)**

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

**H. (Henk) den Uijl MA (1987)**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij promoveert in de politieke filosofie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

**B. (Bram) van Vulpen MSc (1989)**

is promovendus bij de leerstoel Global and Local Governance van de Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân. Van 2016 tot 2018 was hij als onderzoeker verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**COLOFON**

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-830673-9-1

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag





---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.