

Post-NPM perspectieven

**Achtergrondnotitie bij het discussiepaper *Kijk op kaders,*
*Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM***

Marije Huiting MSc & Prof dr Mark van Twist

Inhoud

| | |
|--|----|
| 1. Inleiding..... | 3 |
| Centrale vraag discussiepaper..... | 6 |
| 2. Onderzoeksaanpak..... | 7 |
| New Public Management | 7 |
| Systematische literatuurstudie ‘post-NPM’ | 7 |
| 3. NPM: het bedrijfsleven als inspiratiebron..... | 10 |
| NPM Kernconcepten..... | 10 |
| Gespecialiseerde, onafhankelijke organisaties | 10 |
| Contractuele verhoudingen | 11 |
| Prestatieafspraken op basis van output..... | 12 |
| Governance- en sturingsmechanismen uit het bedrijfsleven | 12 |
| Van burgers naar klanten..... | 12 |
| Kritiek op en de keerzijdes van NPM..... | 13 |
| Gespecialiseerde, onafhankelijke organisaties | 13 |
| Contractuele verhoudingen en prestatieafspraken op basis van output..... | 14 |
| Governance- en sturingsmechanismen uit het bedrijfsleven | 15 |
| Van burgers naar klanten..... | 16 |
| NPM als perspectief op de publieke sector..... | 16 |
| 4. Alternatieve (Post-NPM) perspectieven..... | 18 |
| Collaborative governance..... | 18 |
| Network governance..... | 20 |
| Co-creatie en coproductie..... | 21 |
| Whole of government en Joined-up government | 24 |
| Collaborative leadership | 28 |
| Adaptive leadership | 29 |
| New Public Governance..... | 31 |
| Metagovernance..... | 32 |
| Interactive governance..... | 35 |
| Public Value Management | 37 |
| Neo Weberian State | 40 |
| Digital-era governance | 41 |
| Alternatieve perspectieven: een overzicht | 43 |
| 5. Van post-NPM perspectieven naar een kijk op kaders | 48 |
| Kaders: van inzet naar impact? | 48 |
| Kaders: richten op opgaven in plaats van organisaties? | 49 |
| Kaders: van statisch naar dynamisch?..... | 51 |
| Kaders: voor klanten of voor coproductanten?..... | 53 |
| Naar een actuele kijk op kaderstelling | 53 |
| Bronnen..... | 55 |

1. Inleiding

Samenwerken in de keten voor de vereenvoudiging van de beslagvrije voet

Ongeveer 1,4 miljoen Nederlandse huishoudens hebben problematische schulden of lopen risico daarop. Reden voor de overheid om het aantal mensen met problematische schulden terug te willen dringen en de schuldhulpverlening effectiever te maken. Daarvoor is nauwe samenwerking nodig tussen ministeries, gemeenten en uitvoerende instellingen, zoals de Belastingdienst en het UWV. 'Iedereen is doordrongen van de urgentie van de problematiek', zo laat staatssecretaris Van Ark weten, 'en nu is dan ook het moment om gezamenlijk stappen te zetten' (Kamerstukken II, 2017-2018, 24515, nr. 431).

Het zetten van gezamenlijke stappen blijkt nog niet altijd even makkelijk. Zo is de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (vbvv), als belangrijke maatregel om mensen met schulden te helpen, inmiddels vertraagd. Het blijkt voor instellingen als de Belastingdienst en het UWV erg ingewikkeld om eigen (ICT-)systemen op elkaar af te stemmen (Kamerstukken II, 2018-2019, 24515, nr. 453). Daarbij komt de vraag wie nu precies welke verantwoordelijkheid moet krijgen, bijvoorbeeld voor het nieuw te bouwen en te beheren burgerportaal. Verder ontbreekt het aan een ketenbrede planning waarop gestuurd kan worden en die duidelijk kan maken hoever ketenpartners nu precies zijn met de benodigde aanpassingen (Kamerstukken II, 2019-2020, 24515, nr. 558).

Alle partijen zien meerwaarde in het vereenvoudigen van de beslagvrije voet, maar het blijkt niet eenvoudig om dit binnen bestaande kaders over organisatiegrenzen heen te realiseren. Bovendien roept een verandering in bestaande verhoudingen allerlei vragen op over hoe de parlementaire verantwoording dan goed is vorm te geven.

De implementatie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Wvbvv) laat zien hoe ingewikkeld het is als partijen elk binnen hun eigen kader werken én van daaruit systemen en werkwijzen op elkaar moeten afstemmen. De urgentie van de problematiek wordt gevoeld, maar specifieke taakstellingen, systemen en werkwijzen die voortkomen uit eigen kaders staan daarbij niet zelden in de weg.

De Wet vbvv, als middel om (het risico op) problematische schulden terug te dringen, staat niet op zichzelf. Steeds meer maatschappelijk vraagstukken vragen om samenwerking tussen publieke en private partijen over de klassieke organisatiegrenzen heen. Alleen al het aantal publieke partijen dat nodig is om een kwestie krachtig aan te pakken kan enorm zijn: departementen, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders, adviesorganen, gemeenten, koepelorganisaties, belangenbehartigers, enzovoorts. Het publieke bestel kent een veelheid aan organisaties en instellingen.

Zo zijn er uitvoeringsorganisaties op afstand, met eigen kaders waarbinnen ze geacht worden de voor hen gestelde doelen te behalen en taken uit te voeren. De Belastingdienst en het UVW zijn hier voorbeelden van. Maar er zijn bijvoorbeeld ook adviesorganen zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) of de Raad van State (RvS) die invloed hebben op dit beleidsdomein, naast de toezichthouders, zoals de Inspectie SZW, die op dit vlak een rol spelen. Gevolg is een complex systeem met vaak ingewikkelde 'checks and balances' en soms ondoorzichtige verhoudingen.

Het verzelfstandigen en privatiseren van overheidsdiensten, ingezet vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw, heeft bijgedragen aan toegenomen complexiteit van het openbaar bestuur. De overheid blijft op tal van manieren verbonden aan geprivatiseerde overheidsdiensten en de verzelfstandiging neemt verschillende vormen aan. 'Het resultaat is een complexe situatie van publieke, semi-publieke en private partijen die met elkaar samenwerken, waarbij zich aanzienlijke sturings- en ordeningsvragen blijven voordoen', stelt de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten in haar eindrapport 'Verbinding Verbroken' (2012).

Door deze complexiteit is het lastig om inzichtelijk te maken of publiek geld wel rechtmatig en doelmatig wordt besteed. Verwijzend naar het rapport 'Verbinding Verbroken', adviseert de Staatscommissie parlementair stelsel daarom in 2018 om het uitgangspunt van politieke en financiële controle zodanig vast te leggen dat het steeds inzichtelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is én aan wie verantwoording moet worden afgelegd. De staatscommissie stelt voor om een Wet op de overheidsorganisaties in het leven te roepen, waarin wettelijk verankerd is wat de hoofdlijnen zijn waarlangs beslist wordt of een publieke taak wordt verzelfstandigd of geprivatiseerd. Deze wet moet samenbrengen wat nu nog in veel losse nota's, beleidsdocumenten en brieven verspreid opgetekend is 'en zo ja, hoe dat dient te gebeuren en welke waarborgen daarbij hebben te gelden voor de uitvoering, de handhaving en de verantwoording' (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 325).

De 'uitvoering van deze aanbevelingen brengt een zeer omvangrijke wetgevingsoperatie met zich mee', reageert het kabinet op de Staatscommissie. Het (h)erkent het gedachtegoed van de staatscommissie en noemt daarbij dat, vanuit de Tweede Kamer in reactie op de evaluatie van de Kaderwet zbo's (in 2018), ook de aandacht is gevraagd voor democratische en parlementaire controle bij op afstand geplaatste organisaties (Kamerstukken II, 2018-2019, 34430, nr. 10). Het kabinet neemt de aanbeveling van de staatscommissie om een Wet op de overheidsorganisaties in te stellen niet direct over, maar kondigt aan eerst een evaluatie uit te willen voeren. Dit wordt een bredere evaluatie naar de kaders van rijksorganisaties met een bepaalde zelfstandige positie. Het betreft zelfstandige bestuursorganen (zbo's), maar ook adviescolleges en adviescommissies, rijksinspecties, planbureaus, agentschappen en stichtingen (zie de Notitie Brede evaluatie van kaderstelling organisaties op afstand, 2020).

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Financiën zijn wettelijk verplicht de specifieke kaders die de organisatie van rijksinstellingen met een bepaalde zelfstandige positie reguleren, periodiek te evalueren. Dit geldt voor de Kaderwet zbo's, Circulaire governance ten aanzien van zbo's, de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, de Kaderwet Adviescolleges, de Regeling agentschappen, het Stichtingenkader en het Normenkader financieel beheer en toezicht.

Evaluatie van deze kaders dient in 2020-2021 uitgevoerd te worden. In een op 25 juni 2020 naar de Tweede Kamer gestuurde notitie wordt aangegeven dat de ministeries besloten hebben om de wettelijke evaluatietaken te combineren en een brede evaluatie uit te voeren. De evaluatie is specifiek gericht op de kaderstelling, niet op de rijksorganisaties zelf. De evaluatie kijkt daarbij niet enkel naar doelmatigheid en doeltreffendheid; ook de vragen of de kaders nog passen bij de veranderende rol van de overheid en of de kijk op de organisatiekaders zoals deze was ten tijde van het vaststellen van de doelstellingen nog passend is, spelen een rol. Andere kaders die niet de primaire focus van de evaluatie zijn, maar die wel

een rol kunnen spelen zijn: de Comptabiliteitswet 2016, de Kaderstellende visie op toezicht, de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013, de Handreiking benoemingen (overigens wél de focus voor het deelonderzoek benoemingen), de Leidraad externe commissies, de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, het Besliskader 'Verbinding verbroken?', Aanwijzingen voor de regelgeving, en het Kabinetsstandpunt over conformiteitsbeoordeling en accreditatie inclusief het rapport 'Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid'.

Eén van de aanleidingen voor de brede evaluatie is de groeiende behoefte aan parlementaire controle op de rijksorganisaties op afstand, wat nu bemoeilijkt wordt door een gebrek aan overzicht. Dit gebrek aan overzicht kan ook als gevolg hebben dat kaders niet eenduidig zijn, waardoor er verschillende interpretaties zijn in de toepassing ervan bij diverse organisaties op afstand. Een robuustere en effectievere kaderstelling wordt als wenselijk gezien, blijkt uit de aandacht van de Tweede Kamer voor het functioneren van rijksorganisaties. Zo wil de Tweede Kamer meer tijd om zich te buigen over de ophanden zijnde omvorming van ProRail van besloten vennootschap tot een zelfstandig bestuursorgaan (Duursma & Verlaan, 2020). En ook wordt in een motie gepleit voor het herzien van benoemingsprocedures voor democratische instituties (zoals planbureaus of adviesraden) zodat de rol van de Tweede Kamer daarin groter wordt (Kamerstukken II, 2019-2020, 35300, nr. 25).

Nog een andere aanleiding is de aandacht voor uitvoeringsproblematiek op afstand, waarbij de vraag gesteld wordt hoe beleid en uitvoering bij elkaar gebracht kunnen worden en of het sturingsmodel (het driehoeksmodel) functioneert naar behoren. In het rapport 'Werk aan uitvoering' van ABDTOPConsult worden de oorzaken van de ervaren problematiek bij uitvoeringsorganisaties geschetst. De druk op deze organisaties is enorm, stellen de auteurs, 'door de dynamiek in de samenleving, door de veelheid en gedetailleerdheid van beleid, door besturing- en bekostigingsmodellen en de reflex op incidenten' (Van der Vlist & Heerschop, 2020). Er zijn volgens hen dan ook fundamentele ingrepen nodig voor het verbeteren van de dienstverlening. In het kader van de brede evaluatie roept de aandacht voor beleid en uitvoering de vraag op of de kaderstelling nog wel passend is. Bestaande organisatiekaders zijn veelal verticaal belegd, zo wordt gesteld in het plan van aanpak van de brede evaluatie: vanuit een ministerie zijn afspraken rond sturing, governance en ministeriële verantwoording geregeld. Terwijl veel uitvoeringsvraagstukken vragen om een opgavegerichte aanpak waar domeinoverstijgende samenwerking en een multidisciplinaire blik voor nodig zijn. Verkokering en sturing op basis van een beleidsdomein kan dit domeinoverstijgend en opgavegericht werken in de weg staan (zie het Plan van aanpak Brede Evaluatie Organiseatiekaders rijksorganisaties op afstand, 2020).

Ook het ongevraagd advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid wordt genoemd als een aanleiding om breed te evalueren. Over deze verantwoordelijkheid is door een reeks van gebeurtenissen de afgelopen jaren verwarring over ontstaan, aldus de Raad. De incident-gedreven uitvoeringsverantwoording, waar ABDTOPConsult ook over spreekt, is onderdeel van een veranderend politiek bestel. Het verzelfstandigen van organisaties zou, zo werd in de jaren tachtig verwacht, zorgen voor een beperking van de ministeriële verantwoording, doordat deze niet langer de rol van micromanager hoefde te vervullen. Toch wordt de minister nog vaak verantwoordelijk gehouden en is er een complex geheel van onafhankelijke of semi-onafhankelijke organen ontstaan op het gebied van toezicht, advisering en onderzoek. Deze verantwoording is mede gebaseerd op de stelselverantwoordelijkheid van de minister: de verantwoordelijkheid van een minister, los van diens concrete wettelijke bevoegdheden op een bepaald gebied. Denk bijvoorbeeld aan de verantwoordelijkheid

die de minister van Volksgezondheid heeft voor 'de zorg'. De stelselverantwoording wordt in de huidige politieke praktijk regelmatig gebruikt om het terrein dat door verzelfstandiging verloren is gegaan, vaak naar aanleiding van een incident dat zich heeft voorgedaan, terug te winnen. Maar het begrip stelselverantwoordelijkheid blijft soms vaag en zorgt daardoor voor misverstanden en overspannen verwachtingen over wat wel en wat niet valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister. De verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van het geheel raakt al met al gemakkelijk zoek. 'Als de politieke verantwoordelijkheid te zeer wordt gespreid, is als het erop aankomt niemand meer verantwoordelijk' (Raad van State, 2020, p.30). Er moet kritisch gekeken worden naar hoe we om gaan met ministeriële verantwoording, bepleit de Raad van State, met name in relatie tot organisaties met een zelfstandige positie. Daarom wordt ook dit thema meegenomen in de brede evaluatie.

Samengenomen is de brede evaluatie niet enkel gericht op het verkrijgen van inzicht in het functioneren van het stelsel (in verhouding tot oorspronkelijk beoogde doelen), maar ook gericht op de vraag in hoeverre het stelsel nog aansluit bij de huidige kijk op de rol van de overheid en overheidssturing, in dit geval in de context van de kaderstelling voor rijksorganisaties met een bepaalde zelfstandige positie. Bij de verschillende rijksorganisaties op afstand, zoals zbo's, adviescolleges en rijksinspecties, spelen gelijksoortige thema's een rol, waardoor de brede evaluatie door themagewijs te evalueren over organisatievormen heen wil kijken. In lijn met de verschillende aanleidingen voor de brede evaluatie zijn dat thema's als governance en sturing, ministeriële verantwoordelijkheid, onafhankelijkheid van bijvoorbeeld adviesraden en publieke verantwoording en publieke waarde.

Centrale vraag discussiepaper

Het eerste deel van de brede evaluatie behelst het ontwikkelen van een actuele visie op rijksorganisaties op afstand. Het huidige perspectief is deels terug te voeren op Traditional Public Administration (TPA) maar vindt in overwegende mate een basis in het New Public Management (NPM). Dit perspectief, met een op het bedrijfsleven geïnspireerde logica, heeft hervormingen teweeggebracht die hebben geleid tot verzelfstandiging en privatisering van rijksorganisaties. Marktprincipes als contractuele verhoudingen en het stimuleren van concurrentie tussen organisaties werken hierin door. In een tijd waarin het juist gaat over het creëren van publieke waarde en het gezamenlijk werken aan maatschappelijke opgaven, past NPM niet goed (meer). Er is behoefte aan andere perspectieven, die kunnen helpen om een actuele visie op kaderstelling te formuleren. Deze perspectieven zijn in bestuurskundige literatuur veelvuldig aanwezig. De opvatting dat NPM de daarmee verwachtingen niet steeds heeft kunnen waarmaken en ook keerzijdes heeft, wordt in de literatuur breed gedragen.

Deze achtergrondnotitie bij het door ons geschreven discussiepaper is bedoeld om input te leveren en inspiratie te bieden voor het ontwikkelen van een actuele kijk op kaders. Centraal staat de vraag: 'Wat leert de internationale bestuurskundige literatuur ons over hoe naar kaderstelling kunnen kijken, en welke alternatieve perspectieven zijn er?' Om antwoord te geven op deze vraag is literatuurstudie verricht. Literatuuronderzoek kan geen uitsluitsel geven over wat er nu precies goed en fout gaat in de Nederlandse praktijk van kaderstelling. Wel is het mogelijk om op basis hiervan te schetsen welke algemene kwesties naar voren komen uit het internationale academisch onderzoek naar organisaties op afstand en welke dilemma's en discussiepunten daaruit volgen ten aanzien van (de toekomstige vormgeving van) kaderstelling. Dat is dan ook waar we in deze achtergrondnotitie en het discussiepaper naar op zoek gaan. Alvorens we de literatuur bespreken, beschrijven we hoe we de literatuurstudie die ten grondslag ligt aan dit paper hebben uitgevoerd.

2. Onderzoeksaanpak

New Public Management

Om de vraag te beantwoorden wat de internationale academische literatuur ons kan leren over het perspectief waarmee we kijken naar kaderstelling, zullen we eerst literatuur over NPM bespreken omdat de huidige kaders voor organisaties op afstand hierdoor sterk zijn geïnspireerd als ze al niet op zijn gebaseerd. We bestudeerden hiervoor bij ons bekende, veel geciteerde artikelen over NPM en artikelen die geciteerd worden in deze artikelen. Op deze manier is inzichtelijk te maken wat er met NPM bedoeld wordt, wat de impact ervan is op de publieke sector en wat de keerzijdes ervan zijn. In aanvulling op het voorgaande gebruikten we artikelen die juist een alternatief perspectief bespreken, waarbij NPM vaak wordt besproken om het als alternatief gepresenteerde perspectief tegen af te zetten. Daarmee laten we ook zien hoe NPM concepten doorwerken in het perspectief waarmee we nu als alternatief kijken.

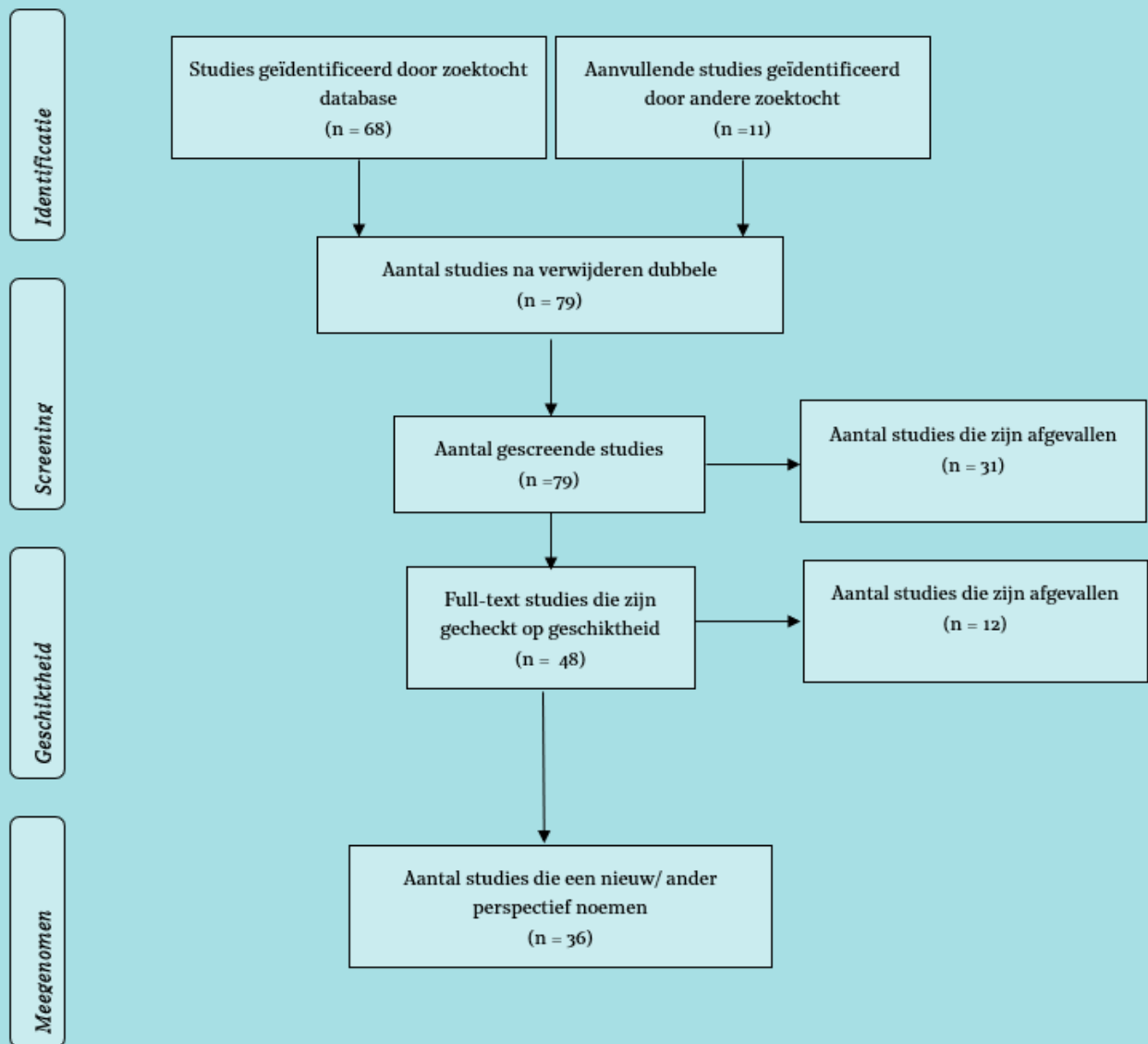
Systematische literatuurstudie 'post-NPM'

Een systematische literatuurstudie bevat expliciete en reproduceerbare stappen. Dit staat toe op transparante wijze inzicht te bieden in de gezette stappen. Een veelgebruikte methode voor een systematische literatuurstudie is de 'Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses', kortweg de PRISMA methode (Liberati et al., 2009). Wij hebben voor dit paper ook deze PRISMA methode gebruikt, om uit te literatuur te kunnen destilleren wat als alternatieve perspectieven op overheidssturing worden gezien, na of naast NPM. We gebruikten hiervoor de zoekterm 'post-NPM'. In eerdere onderzoeken gebruiken we vaak het kwadrantenmodel, waarin aandacht is voor enkele perspectieven (zie bijvoorbeeld Van der Steen et al., 2015). In de literatuur is echter een bredere schakering van perspectieven te vinden, die ons waardevolle inzichten kunnen bieden over kaderstelling. We hebben ervoor gekozen om een systematische literatuurstudie te verrichten, om de veelkleurigheid die in het 'perspectieven-landschap' aanwezig is in beeld te brengen.

Voor de zoektocht aan de hand van de zoekterm 'post-NPM' is Web of Science gebruikt, de database voor wetenschappelijke tijdschriften (inclusief relevante publicatiegegevens). Bij het gebruik van de PRISMA methode kan er voor gekozen worden om op voorhand inclusiecriteria te gebruiken voor het filteren van de gevonden artikelen, bijvoorbeeld door alleen binnen een bepaalde periode te zoeken of artikelen uit te sluiten die geen betrekking hebben op Europese landen. We hebben er hier juist voor gekozen om dat niet te doen, maar om de artikelen inhoudelijk te screenen op geschiktheid. Op deze manier zijn we in staat geweest uiteenlopende alternatieve perspectieven in beeld te krijgen en niet op voorhand bepaalde perspectieven uit te sluiten.

De zoektocht in Web of Science heeft 68 artikelen opgeleverd. Een aanvullende zoektocht in onze eigen (digitale) bibliotheek heeft 12 extra teksten opgeleverd. Ten eerste filterden we op basis van het bestuderen van de abstracts van de artikelen of er in het artikel wel of niet sprake is van het bespreken van alternatieve perspectieven. Bij artikelen waar dit niet direct uit de abstract duidelijk werd, is het artikel verder bestudeerd om te kijken of er perspectieven in worden genoemd. Artikelen die geen nieuwe perspectieven bespreken, vielen af. In onderstaande figuur (Figuur 1: de PRISMA flow diagram) wordt het resultaat van elke stap laten zien.

Figuur 1. PRISMA Flow diagram (Moher, Liberati, Tetzlaff & Altman, 2009).



De in de eerste stap bestudeerde artikelen en teksten benoemen in totaal 17 perspectieven die in onderstaande tabel (Tabel 1: overzicht 'post-NPM' perspectieven) staan weergegeven. Per perspectief is weergegeven hoe omvangrijk de literatuur over dit perspectief is, door te kijken naar het aantal artikelen dat dit perspectief bespreekt en het aantal citaties van het meest geciteerde artikel.

Tabel 1. Overzicht 'post-NPM' perspectieven

| Perspectief/ model | Aantal artikelen die hierover geschreven zijn* | Aantal citaten van meest geciteerde artikel* |
|--------------------------------------|--|--|
| Collaborative governance | 910 | 1622 |
| Network governance | 732 | 1212 |
| Co-creation (of public services) | 250 | 390 |
| Whole of government | 232 | 353 |
| Collaborative leadership | 223 | 296 |
| Adaptive leadership | 136 | 638 |
| New public governance | 121 | 563 |
| Metagovernance | 113 | 344 |
| Joined-up government | 112 | 353 |
| Interactive governance | 104 | 411 |
| Public value management | 29 | 472 |
| Neo-Weberian state | 22 | 144 |
| Digital-era governance | 21 | 698 |
| Public value governance | 15 | 266 |
| Service-oriented government (reform) | 13 | 64 |
| Holistic governance | 12 | 27 |
| Network government | 3 | 19 |
| Public Value pragmatism | 1 | 140 |

* op 11 augustus 2020

We hebben de perspectieven met ten minste 20 artikelen voor dit paper in kaart gebracht. Om inzicht te krijgen in de kernconcepten van de verschillende perspectieven, bestudeerden we de vijf meest geciteerde teksten van het perspectief (binnen bestuurskundige literatuur), en indien nodig ook hierin geciteerde relevante bronnen. Aanvullend hebben we op Google Scholar nog gekeken naar aanvullende bronnen, omdat in Google Scholar naast wetenschappelijke artikelen ook andersoortige teksten, zoals boeken of boekhoofdstukken, als resultaat worden getoond. We spitsten deze aanvullende zoektocht vervolgens toe op wat er in de literatuur wordt gezegd over rijksorganisaties op afstand en aanverwante thema's.

In het volgende hoofdstuk bespreken we NPM. Het daaropvolgende hoofdstuk zet de alternatieve perspectieven uiteen, om vervolgens in het slothoofdstuk terug te komen op de hoofdvraag, namelijk: 'Wat leert de internationale bestuurskundige literatuur ons over hoe naar kaderstelling kunnen kijken, en welke alternatieve perspectieven zijn er?'

3. NPM: het bedrijfsleven als inspiratiebron

NPM Kernconcepten

New Public Management (NPM) doet zijn intrede in de jaren tachtig en negentig als reactie op economische achteruitgang en toegenomen internationale concurrentie in en tussen Westerse landen (Hood (1994) in Van Thiel & Leeuw, 2002). Vanuit Angelsaksische landen en internationale organisaties zoals de OECD worden NPM en hervormingen vanuit overeenkomstige principes dominant in met name Westerse democratieën (Christensen & Lægheid, 2004). Kenmerkend aan NPM is dat organisatie- en beheersingswijzen afkomstig uit het bedrijfsleven worden vertaald naar de publieke sector (Koppenjan & Dicke, 2019). Centrale idee is dat de publieke sector verbeterd kan worden door het importeren van private sector concepten, technieken en waarden. Met verbeteren wordt bedoeld dat de publieke sector effectiever en efficiënter wordt (Pollitt & Dan, 2011).

NPM wordt gekenmerkt door de *logic of discipline*: er is scepticisme over conventionele democratische politiek, omdat dit geneigd zou zijn kortzichtig en onstabiel beleid te vormen, dat bovendien gericht is op het eigen belang van politici. Daarbij heerst juist optimisme over het idee dat wanneer bepaalde zaken of activiteiten, zoals de uitvoering van beleid, verder af komen te staan van de dagelijkse politiek (en politici niet meer zomaar kunnen interveniëren), stabiel en vooruitstrevender beleid mogelijk is. Experts en managers (zo wordt dan aangenomen) maken beleid dat stabiel, verstandiger en realistischer is dan beleid en keuzes die gemaakt worden door de op korte-termijn gerichte, electoraal gevoelige politici (Roberts (2010) in Pollitt & Dan, 2011).

NPM is niet zozeer een strak gedefinieerd concept, maar eerder een containerbegrip waar allerlei hervormingen en opvattingen over de publieke sector onder vallen. Hierdoor zitten er ook verschillen tussen hervormingen die onder de noemer van NPM zijn doorgevoerd: het verschilt welke aspecten van NPM zijn benadrukt (Hood, 1991). Er wordt ook vaak onderscheid gemaakt tussen NPM op een meer abstract niveau, waarbij het gaat over de veranderende rol van de overheid in de samenleving, en NPM als set van specifiekere kernconcepten, innovaties en praktijken (Van de Walle & Hammerschmid, 2011). De kernconcepten zullen we nu bespreken.

Gespecialiseerde, onafhankelijke organisaties

Kenmerkend voor veel NPM hervormingen is het op afstand zetten van overheidsonderdelen. Smalle, platte, kleine, onafhankelijke, gespecialiseerde (uitgesplitste) organisatievormen, hebben de voorkeur, in plaats van grote, multifunctionele organisatievormen (Pollitt & Dan, 2011). Departementsafdelingen zijn afgesplitst en vormen daarmee quasi-autonome organisaties los van de overheid, ook wel ‘quango’s’ genoemd (Van Thiel & Leeuw, 2002). Quango’s zijn er in allerlei vormen en maten: sommige staan nog dichtbij of vallen onder een ministerie, zoals een agentschap, andere hebben juridisch vastgelegde onafhankelijkheid en autonomie, zoals een zbo (Van Thiel, 2019). In landen die NPM hervormingen hebben doorgevoerd, zijn functies die eerder in dezelfde organisatie werden ondergebracht, zoals beleidsadvies, regulatieve taken en controlefuncties, opgesplitst in eigenstandige organisaties. Nieuw-Zeeland wordt daarbij vaak genoemd als voorbeeld van een land dat het principe van ‘single-purpose’ organisaties veel heeft toegepast (Christensen & Lægheid, 2004). Maar ook in Nederland zijn overheidsorganisaties verzelfstandigd en geprivatiseerd. Zo is het aantal agentschappen toegenomen, wat ook wel ‘interne verzelfstandiging’ wordt genoemd. Daarbij zijn meer doelmatigheid én meer bedrijfsmatig functioneren en verbeteren van kwaliteit, aangevoerd als motieven om agentschappen op

te richten (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). Er is daarnaast ook sprake van ‘externe verzelfstandiging’, bijvoorbeeld via instelling van zelfstandige bestuursorganen. Het verschil tussen interne en externe verzelfstandiging is dat bij de eerste ministeriële verantwoording onverminderd van kracht blijft, terwijl dit bij externe verzelfstandiging beperkter het geval is (Van Thiel, 2010).

Bij het op afstand zetten van overheidsonderdelen wordt ingezet op het verzelfstandigen van organisatorische eenheden, het vergroten van discretionaire ruimte van managers en meer autonomie voor de nieuwe organisaties (Christensen & Lægheid, 2004; OECD, 1996). Dit proces wordt in de literatuur ook wel aangeduid als *agentification*. Agentschappen zijn dan organisatie units die op afstand van het centrale overheidsorgaan worden gezet (Boruvka & Perry, 2018). Door de ruimte die hierdoor ontstaat, kunnen managers quango’s bedrijfsmatiger besturen en door heldere doelstellingen te formuleren, kunnen organisaties op basis van meetbare resultaten ter verantwoording geroepen worden (Christensen, Fimreite & Lægheid, 2006; Van Thiel, 2019)

Achter de focus op verticale specialisatie of devolutie en horizontale differentiatie schuilt de verwachting dat losse organisaties met specifieke taken effectiever en efficiënter zijn, door heldere taakverdelingen en het voorkomen van overlap (Christensen & Lægheid, 2004; Christensen, Fimreite & Lægheid, 2006). De distributie van taken en functies zal, zo was de gedachte, resulteren in heldere ‘*lines of control*’ en grenzen waardoor de nieuwe entiteiten ook met elkaar concurreren (Van de Walle & Hammerschmid, 2011). Hierdoor ontstaat een prikkelstructuur gericht op het verbeteren van prestaties en het aanmoedigen van innovatie (Koppenjan & Dicke, 2019). Bovendien komt er zo meer afstand tussen de politiek en de beleidsuitvoering; alleen politiek belangrijke taken vallen nog onder centrale controle. Door meer afstand tot het politieke centrum – *at arm’s lenght* – zijn quango’s minder vatbaar voor politieke invloed, iets waar de centrale overheidsbureaucratie wel last van kan hebben. De afstand zorgt er dan ook voor dat publieke dienstverlening onpartijdiger wordt (Majone, 2001).

Contractuele verhoudingen

Volgens NPM grondleggers als Osborne en Gaebler (1992) moet beleidsimplementatie worden overgelaten aan de markt, en als dat niet kan, aan (semi-)autonome organisaties die opereren in een quasi-markt omgeving, waardoor er sprake kan zijn van concurrentie (Van Thiel & Leeuw, 2002). Door NPM hervormingen zijn er veel (semi-)autonome organisaties bijgekomen. De splitsing die daarbij is ontstaan, met name tussen beleid en uitvoering, wordt gefaciliteerd door contracten die worden opgemaakt tussen de overheid en de organisaties die het beleid implementeren (Osborne & Gaebler, 1992). In deze contracten staat wat de organisatie moet uitvoeren en wat daar als beloning tegenover staat. Het contract maakt het ook mogelijk dat managers - die verantwoordelijk zijn voor gedelegeerde taken - ter verantwoording kunnen worden geroepen (Christensen & Lægheid, 2001).

Waar in de traditionele bestuurlijke verhoudingen verantwoording en sturing zijn gebaseerd op procedures, hiërarchische controle, vertrouwen en culturele tradities, verschuift dit onder NPM naar output, concurrentie, transparantie en contractuele relaties. Dit brengt deels ook een verschuiving met zich mee van de focus van managers die eerst was gericht op bestuurlijke en politieke leiders, naar een focus op klanten en resultaten (Christensen & Lægheid, 2004). Ook het denken over ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording verandert hierdoor. Door het geven van autonomie aan organisaties, hoeven politieke leiders zich niet (meer) te ‘bemoeien’ met de dagelijkse gang van zaken. Deze tendens is ook zichtbaar in het motief om vanaf de jaren tachtig in Nederland enkele grote

uitvoeringsorganisaties te verzelfstandigen. Idee is dat de minister zo niet langer hoeft te fungeren als micromanager, maar zich kan focussen op strategie en beleidsvorming (Raad van State, 2020).

Prestatieafspraken op basis van output

Voor het managen en sturen van organisaties die op afstand zijn gezet, wordt vanuit de NPM filosofie veel gebruik gemaakt van prestatieafspraken (Van Thiel, 2019). NPM benadrukt dat prestaties gemeten moeten worden in specifieke en gedetailleerde sets van prestatie indicatoren en targets (Van de Walle & Hammerschmid, 2011). Hiermee komt de focus te liggen op de output van de organisatie (Pollitt, 2007). Hierachter schuilt een sterk geloof in de meetbaarheid van performance in de publieke sector (Van Thiel & Leeuw, 2002). Ook wordt dit gerechtvaardigd vanuit de opvatting dat verantwoording en efficiency vragen om duidelijke doelstellingen. In plaats van procedures krijgen resultaten dan de nadruk (Hood, 1991). Gevolg van de nadruk op *'performance assessment'* is ook dat er een sterke toename is van toezichthouders en auditors, en binnen de centrale overheid een toename van evaluerende divisies (Van Thiel & Leeuw, 2002). NPM wordt ook wel genoemd als ontwikkeling die eraan heeft bijgedragen dat verantwoording (*accountability*) niet enkel meer gaat over de financiële boekhouding, maar ook gaat over publieke verantwoording en verantwoording afleggen over resultaten (Bovens, 2007). In Nederland is deze ontwikkeling goed terug te zien in projecten als 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording', waarin toegewerkt werd naar een volledige vernieuwde begrotingsopzet per 2002 (Voermans, 2002; Groot & Budding, 2008).

Governance- en sturingsmechanismen uit het bedrijfsleven

De nadruk op resultaten als aangrijpingspunt voor sturing past bij de tendens om mechanismen vanuit het bedrijfsleven te introduceren in de publieke sector. Concurrerende aanbestedingen, ranglijsten van prestaties van publieke organisaties en prestatie gebonden beloningen zijn voorbeelden van deze mechanismen (Pollitt, 2007). Deze mechanismen maken het onder meer mogelijk om organisaties en diensten met elkaar te vergelijken (Kouzman, Löffler, Klages & Korac-Kakabadse, 1999). De publieke sector zal hierdoor, zo is de verwachting volgens de NPM literatuur, efficiënter en effectiever worden. Ook het meten van klanttevredenheid is een door NPM ingegeven ontwikkeling, geïnspireerd door het bedrijfsleven (Christensen & Lægheid, 2004). Zo is in 1991 in het Verenigd Koninkrijk de 'Charter Mark Award' gestart, waarbij publieke sector organisatie(afdelingen) de Charter Mark konden winnen als ze aantonen dat hun diensten van hoge kwaliteit zijn (Kouzman et al., 1999). Een dergelijke prijs moedigt aan de kwaliteit van dienstverlening op zo'n manier te verbeteren, dat burgers hier meer tevreden over zijn. Hierachter gaat een specifieke opvatting over burgers schuil.

Van burgers naar klanten

NPM benadrukt dat de behoeften van burgers vertrekpunt moeten zijn voor het creëren en verlenen van publieke diensten (Torfing et al., 2016). Burgers zijn in het NPM denken eerst en vooral klanten, en moeten ook als zodanig worden behandeld. In plaats van een burger-staat verhouding, is er dan sprake van een dienstverlener-dienstafnemer verhouding (Kouzman et al., 1999). Achterliggende verwachting is dat door meer aandacht te besteden aan de behoeften van burgers, zij meer vertrouwen in publieke dienstverlening, en uiteindelijk in de overheid, krijgen (Kouzman et al., 1999).

Kritiek op en de keerzijdes van NPM

In het veel geciteerde artikel van Dunleavy et al. (2005) worden de NPM uitgangspunten samengevat als 'disaggregatie + concurrentie + incentificatie'. Uitspraken als 'laat de manager managen', 'niet roeien, maar sturen' en 'de overheid op afstand' zijn rond de eeuwwisseling veelgehoorde uitspraken in het debat over de reorganisatie van de overheid (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). Rond diezelfde tijd zwelt echter ook de kritiek op NPM aan, omdat de keerzijdes van NPM (hervormingen) zichtbaar worden (Koppenjan & Dicke, 2019). Zo heeft NPM de verwachtingen die met de introductie ervan gepaard gingen, en de hervormingen die onder de vlag van NPM zijn doorgevoerd, niet allemaal waar kunnen maken – zo is wel gebleken.

Door de publieke sector in te willen richten als zijnde het een privaat bedrijf, wordt geen recht gedaan aan het politieke, democratische en publieke karakter ervan (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016). NPM voorstanders wordt verweten dat ze NPM aanhangen zonder dat vast staat of NPM leidt tot meer efficiëntie en effectiviteit. Een ander verwijt is dat er te weinig aandacht is voor negatieve (onbedoelde) bijeffecten van de focus op resultaten en contractuele verhoudingen. Ook na jaren onderzoek is het niet anders mogelijk dan te concluderen dat nog altijd niet duidelijk is of NPM 'werkt' in het efficiënter en betaalbaarder maken van de publieke sector (Hood, 2011). Alle generalisaties die resoluut stellen dat 'NPM hervormingen van type X leiden tot uitkomst Y' zijn bedenkelijk, stellen Pollitt en Dan (2011) na een uitvoerige studie naar publicaties over de impact van NPM in Europa. Deze impact is overigens lastig om in kaart te brengen: NPM hervormingen zijn zelden geëvalueerd (Van de Walle & Hammerschmid, 2011). 'Terugkijkend kan het onkritische geloof in New Public Management naïef worden genoemd, maar destijds heerste er een brede consensus (enkele uitzonderingen daargelaten) onder politici, leidinggevende ambtenaren, bestuurswetenschappers en opiniemakers in de media dat dit de weg vooruit was, zo constateren Van den Berg & Van der Meer (2017). Deze brede consensus is langzaam afgebrokkeld, toen de keerzijdes steeds zichtbaarder werden. We bespreken de keerzijdes aan de hand van de eerder benoemde kernconcepten van NPM.

Gespecialiseerde, onafhankelijke organisaties

Fragmentatie wordt als één van de grootste onbedoelde negatieve effecten van NPM hervormingen gezien (Van de Walle & Hammerschmid, 2011). Er wordt in de literatuur ook wel gesproken over '*pillarization*' of '*siloization*': door in te zetten op kleine, gespecialiseerde organisaties en de output van specifieke organisaties, is er nauwelijks aandacht voor horizontale coördinatie en integratie tussen deze organisaties (Fimreite & Læg Reid, 2005). Performance management draait vooral om verticale coördinatie en maakt dat organisaties sterk op zichzelf gericht zijn. Dit brengt problemen met zich mee als het gaat om politieke controle en coördinatie (Christensen, Fimreite & Læg Reid, 2006), het ontwikkelen van strategisch vermogen en expertise en doet het afbreuk aan het institutioneel geheugen van organisaties (Norman (2003) in Van de Walle & Hammerschmid, 2011; Pollitt (2008) in Van de Walle & Hammerschmid, 2011).

Het toekennen van meer discretionaire ruimte aan managers, maakt het voor politieke leiders bovendien minder vanzelfsprekend en legitiem om te interveniëren, en politieke controle kan zo worden ondermijnd. Zo wijst onderzoek uit dat onder Noorse ministers is gedaan uit dat het niet hebben van politieke controle soms problematisch was, en dat ministers druk ervoeren om de controle-instrumenten die ze nog wel hadden passief en reactief te gebruiken. Politieke betrokkenheid wordt namelijk al snel gezien als ongewenste inmenging in zakelijke aangelegenheden, en bovendien is er door

de disaggregatie op centraal niveau minder capaciteit om controle uit te oefenen (Christensen & Lægheid, 2004). Deze tanende tendens wordt niet alleen ervaren door Noorse ministers, ook in andere landen heeft NPM geleid tot een afname van acceptatie van politieke verantwoordelijkheid van ministers (Weller et al., 1997, in Christensen & Lægheid, 2004). Het toegenomen aantal quango's heeft daarnaast als gevolg dat coördinatie lastig is. Terugdringen van het aantal quango's lijkt echter niet gemakkelijk. Zo wilde Engeland 73% minder quango's, maar is slechts een afname van 8% gerealiseerd door het opdoeken of samenvoegen daarvan (Flinders, Dommert & Tonkiss et al., 2014). Van Thiel beschrijft de situatie van de quango's aan de hand van het legenessyndroom: kinderen verlaten het huis en worden quasi-autonoom, maar zijn ook nog steeds afhankelijk van hun ouders (zij het alleen financieel). Er ontstaat een nieuwe situatie en beide partijen moeten een nieuwe balans vinden tussen autonomie en verantwoording. De kern van deze metafoor is dat ouders hun kind(eren) niet verliezen, maar wel minder controle over ze hebben dan voorheen. Zo is het ook met quango's, stelt Van Thiel (2019). Enerzijds staan quango's niet meer onder directe of hiërarchische controle van ministeries of ministers en politici. Anderzijds worden ministers, maar uiteindelijk ook politici, verantwoordelijk gehouden voor beleidsuitkomsten waar ook quango's aan bijdragen. Er is aan de kant van de 'ouders' te weinig aandacht voor wat het op afstand zetten van organisaties voor nieuwe rol van hen vraagt; het ontbreekt daarom vaak aan duidelijke regels over politieke interventie of politieke verantwoordelijkheid en politici (of ambtenaren namens hen) compenseren het gevoel van verlies van controle door te blijven interveniëren in zaken van de quango's (Koprić, Kovač, & Musa, 2012; Van Thiel, 2019). Aan de andere kant claimen quango's soms te veel autonomie waarbij ze voorbijgaan aan de autoriteit van de centrale overheid (Verschuere, 2009). De gedragingen van zowel overheden als quango's kunnen (onderlinge) hun relatie dysfunctioneel maken, met conflict en wantrouwen tot gevolg. Ook kan het de reflex oproepen om regels weer aan te scherpen (Tonkiss et al., 2015).

Ook de RvS heeft in haar ongevraagde advies aandacht voor de keerzijdes van het op afstand zetten van overheidstaken en -bevoegdheden, door de gevolgen hiervan voor ministeriële verantwoordelijkheid te laten zien. De verwachting was dat verzelfstandiging als gevolg zou hebben dat de minister niet meer op het niveau van incidenten aangesproken zou worden, maar zich in samenspraak met het parlement zou kunnen richten op strategie en beleidsvorming. Deze verwachting is niet waargemaakt: de minister wordt vaak toch nog verantwoordelijk gehouden. Zoals eerder al genoemd wordt de stelselverantwoordelijkheid vaak gebruikt om - in geval van een incident - een minister onder druk te zetten om in te grijpen, ook al strookt dit niet met geldende bevoegdheden en rolverdelingen, aldus de Raad van State (2020). In het complexe geheel van onafhankelijke en semi-onafhankelijke organisaties wordt de ministeriële verantwoording geenszins versterkt, maar leidt de complexiteit eerder tot verwarring en is onduidelijk tot waartoe de ministeriële verantwoording rijkt. Dit komt ook doordat er sprake is van een 'woud aan onafhankelijkheden' waarin instellingen veelal taken en verantwoordelijkheden hebben op basis van deelaspecten en deelbelangen. Dit staat op gespannen voet met de kern van ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk aanspreekbaarheid en verantwoordelijkheid voor het geheel.

Contractuele verhoudingen en prestatieafspraken op basis van output

Beleidsmakers en politieke leiders kunnen middels de gesloten contracten de beleidsuitvoerende organisaties ter verantwoording roepen. De combinatie van marktwerking en een meer rigide controlesysteem dat draait om de resultaten van de organisaties op afstand, zou leiden tot meer efficiency en betere verantwoording. Wat echter duidelijk is geworden, is dat de contractuele

verhoudingen met de nadruk op de prestaties van de eigen organisatie, met zich meebrengt dat organisaties zich meer gaan richten op zichzelf en zich minder richten op het collectieve belang (Christensen & Lægheid, 2001). De contractuele verhoudingen en output gestuurde verantwoordingsmechanismen werken belemmerend en ontmoedigend voor het aangaan van samenwerkingen met anderen. Dit wordt wel als één van de grootste negatieve gevolgen van NPM hervormingen gezien (Norman, 2003). Publieke sectoren waar NPM een sterke invloed op hebben gehad zijn uiteindelijk zelfs bestempeld als 'hollow states' (Greve, 2008) of 'fragmented states' (Painter, 2003).

De nadruk die wordt gelegd op het meten van output heeft nog meer (onbedoelde) negatieve effecten (Van Thiel & Leeuw, 2002). Output is doorgaans makkelijker te specificeren dan impact (outcomes), maar door te focussen op output wordt doorgaans minder gekeken naar andere manieren om impact te genereren (Head & Alford, 2015). Een focus op kwantificeerbare resultaten kan zodoende een tunnelvisie met zich meebrengen, waarbij niet meetbare resultaten of de doelen achter de meetbare resultaten uit het oog verloren worden (Van Thiel & Leeuw, 2002). Ambigue beleidsdoelen zijn echter niet gemakkelijk in kwantificeerbare indicatoren vertalen, met als gevolg dat de indicatoren niet altijd goed laten zien wat een organisatie heeft bijgedragen aan bepaalde beleidsdoelen (Van Thiel, 2019). Verder komt door te sturen op output een focus op de korte termijn en jaarlijkse resultaten, waardoor er minder aandacht is voor het ontwikkelen van een strategische lange-termijn planning (Van de Walle & Hammerschmid, 2011). Tot slot zijn er door focus op output meer toezichhoudende instanties en auditors nodig. Dit heeft geleid tot een sterke toename van de monitoring kosten van de overheid (Van Thiel & Leeuw, 2002).

Contractuele verhoudingen, gericht op meetbare resultaten, kunnen er ook toe leiden dat organisaties en managers een 'checklist benadering' hanteren als het op verantwoording aan komt: als het niet gespecificeerd is, is het niet onze verantwoordelijkheid (Schick (1998) in Christensen & Lægheid, 2001). Dat er veel gebruik werd gemaakt van contracten en taken op meer afstand van de politiek en bestuurlijke leiders worden uitgevoerd, wordt gezien als ondermijning van politieke controle (Christensen en Lægheid (2003a) in Van de Walle en Hammerschmid, 2011). Ook wegen de economische opbrengsten van het uitbesteden van beleid op contractbasis nauwelijks of niet op tegen de toegenomen transactiekosten voor het voorbereiden en monitoren van de contracten (Petersen, Hjelmar, Vrangbæk, 2015). Bovendien ontstaat door contractualisering een vorm van competitie tussen organisaties die 'onder contract staan'. Competitie ontmoedigt het delen van informatie en expertise te delen (Head & Alford, 2015). Ook deze dynamiek kan samenwerking in de weg staan.

Governance- en sturingsmechanismen uit het bedrijfsleven

De injectie van mechanismen uit het bedrijfsleven in de publieke sector gaat eraan voorbij dat de publieke sector niet als markt in te richten is, omdat het een eigenstandig karakter heeft. Governance- en sturingsmechanismen die voorbij gaan aan deze eigenstandigheid, gaan dan wringen. Zo is spreken in termen van concurrentie lang niet altijd passend, omdat hier in de publieke sector lang niet altijd sprake van is, bijvoorbeeld als er een organisatie zich bezighoudt met specifieke taak. En het publiceren van prestatie-informatie kan de al eerdergenoemde fixatie op meetbare factoren verder versterken. Organisaties zijn dan niet flexibel en korte termijn prestaties en doelstellingen worden geprioriteerd. Hierbij kunnen omgevingsvariabelen over het hoofd worden gezien, zoals wederzijdse afhankelijkheden tussen organisaties en hoe zij op hun omgeving reageren (Smullen et al., 2001).

Mechanismen die zijn overgenomen uit de private sector hebben ook allerlei keerzijdes of bijeffecten - zo laten voorbeelden zien. Financiële prikkels kunnen bijvoorbeeld leiden tot wat in de literatuur *'cherry picking'* wordt genoemd. Stel een uitvoeringsorganisatie heeft als taak om werklozen te begeleiden naar werk. Om inzicht te krijgen in de prestaties van de organisatie, kan als meetbaar resultaat gekeken worden naar het aantal 'succesvolle transacties', ofwel het aantal werklozen die inmiddels een baan hebben. Door klanten (om in NPM taal te spreken) te helpen die een goede kans hebben op het vinden van een baan, kan dit meetbare resultaat gehaald worden. Dat klanten die moeilijk aan een baan komen, bijvoorbeeld als ze ongeschoold zijn, hierdoor minder worden geholpen, is een onbedoeld effect van outputindicatoren (Van Thiel & Leeuw, 2002). Klanten met goede kansen worden er dus uitgepikt, zodat de organisatie gestelde doelen kan halen en hiervoor beloond kan worden.

Een bedrijfsmatig sturingsmechanisme dat ook gebruikt wordt, is contractuele afspraken op provisiebasis, wat bijvoorbeeld gebeurt bij sociale dienstverlening. Dienstverlening wordt dan door de overheid uitbesteed, die per 'succesvol verleende dienst' uitbetaald krijgen. Als we terugkeren naar het voorbeeld van werklozen, zou dat dan betekenen dat de dienstverlenende organisatie een bepaald bedrag krijgt per werkzoekende die ze aan een baan geholpen hebben. Dit kan *'cream-skimming'* in de hand werken: er wordt vooral werk gemaakt van cliënten waarvan wordt verwacht dat ze relatief makkelijk een baan kunnen krijgen. Anderzijds kan het *'parking'* in de hand werken: diensten worden dan niet verleend aan cliënten die moeilijk te plaatsen zijn (Koning & Heinrich, 2013).

Van burgers naar klanten

De NPM retoriek waarin burgers gezien moeten worden als klanten, kan ook op kritiek rekenen: hierdoor kan een antidemocratische supermarktstaat ontstaan waarbij de meest welvarende, best geïnformeerde en meest assertieve klanten de beste dienstverlening krijgen (Olssen (1988) in Van de Walle & Hammerschmid, 2011). Het bezien van burgers als klanten brengt bovendien een focus op het individu met zich mee. Door individuele voorkeuren als uitgangspunt van het creëren van publieke diensten te nemen, wordt getracht te vertalen wat het 'publiek' wil (O'Flynn, 2007). Door de burger als klant te bezien wordt de consumentenlogica gevolgd. Dit brengt met zich mee dat klanten hogere verwachtingen hebben en meer eisen stellen aan (de kwaliteit van) publieke dienstverlening, zonder dat ze zelf bij hoeven te dragen aan het verbeteren van de publieke sector (Torfing et al., 2016).

Deze consumentenlogica is vaak niet passend, omdat bij veel publieke dienstverlening geen sprake is van economische uitwisseling. Hiermee wordt bedoeld dat er bij veel publieke diensten de 'klanten' niet direct betalen voor de dienstverlening of dit zelfs tegen hun wil afnemen, als er bijvoorbeeld geen alternatief beschikbaar is of het geval van detentie. Publieke dienstverlening is geen economische uitwisselingsrelatie zoals in de private sector, wordt dan in de 'post-NPM' literatuur gesteld, maar het gaat om een sociale uitwisseling waarbij overheidsorganisaties publieke waarde creëren voor burgers, waarbij burgers ook coproducteur van het creëren van publieke waarde kunnen zijn (Alford, 2002).

NPM als perspectief op de publieke sector

Het analyseren van bestuurskundige academische literatuur laat zien dat de inrichting van de overheid sterk is beïnvloed door NPM. Het heeft ook doorgewerkt in het op afstand zetten van organisaties en de verhoudingen die hierdoor zijn ontstaan tussen departementen en verzelfstandigde organisaties. In onderstaande tabel (Tabel 2: Overzicht NPM) vatten we het hoofdstuk kort samen.

Tabel 2. Overzicht NPM

| NPM Kernconcept | Verwachting | Keerzijde |
|--|---|--|
| Gespecialiseerde, onafhankelijke organisaties | Meer discretionaire ruimte en autonomie zal leiden tot verbeterde prestaties en meer efficiency en effectiviteit. | Fragmentatie en disaggregatie bemoeilijken samenwerking. Dit kan de organisatie overstijgende samenhang belemmeren. |
| Contractuele verhoudingen | Geen incident gedreven 'bemoeienis' van politieke bestuurders en contractueel vastgelegde afspraken, zal leiden tot duidelijke verantwoordingslijnen en een focus op klanten en resultaten. | Ondermijning van politieke controle en ministeriële verantwoordelijkheid en hogere transactiekosten en ontwikkeling van onheldere 'compenserende concepten' zoals systeem- en stelselverantwoordelijkheid. |
| Nadruk op meting van performance en output | Het meetbaar en transparant maken van prestaties, zal leiden tot betere resultaten en meer efficiency. Ook kan een organisatie hierdoor scherper om rekenschap gevraagd worden. | Sterke focus van organisaties op eigen meetbare output, ontmoedigt samenwerking en neemt de focus weg van de lange termijn opbrengsten die de missie van de eigen organisatie mogelijk overstijgen. |
| Governance- en sturingsmechanismen uit het bedrijfsleven | Het gebruik van governance- en sturingsmechanismen uit het bedrijfsleven, zoals het aanmoedigen van concurrentie, zal leiden tot een effectievere en efficiëntere publieke sector. | Fixatie op meetbare factoren en het aanwakkeren van concurrentie tussen organisaties, leidt ertoe dat wederzijdse afhankelijkheden en bredere belangen over het hoofd worden gezien. |
| Van burgers naar klanten | Door burgers te beschouwen en te behandelen als klanten, is er tot meer aandacht voor behoeften van burgers met als gevolg meer vertrouwen van burgers in de overheid. | Het bezien van burgers als klant leidt tot een focus op het individu in plaats van het collectief, met voordeel voor de meest welvarende, best geïnformeerde en hoogst assertieve 'klanten'. |

4. Alternatieve (Post-NPM) perspectieven

NPM heeft niet overal of op alle punten kunnen waarmaken wat het beloofde, namelijk een beter werkende overheid die minder geld kost. Bovendien zijn er diverse keerzijdes van deze manier van denken aan het licht gekomen. Vandaar ook dat er volop gezocht is en nog wordt naar alternatieven voor NPM (Byrkjeflot, du Gay & Greven, 2018). Daarbij is het overigens niet zo dat NPM als allesomvattend paradigma inmiddels plaats moet maken voor een nieuw paradigma. Om te beginnen zijn NPM hervormingen niet overal en op dezelfde manier doorgevoerd (Koppenjan & Dicke, 2019). Daarnaast is er niet per se sprake van volgtijdelijkheid van verschillende modellen. Eerder is er sprake van sedimentatie en *'layering'*: bestuursvormen bestaan naast elkaar, worden door de tijd heen gestapeld en vormen gezamenlijk een nieuw bestuurlijk landschap (Van der Steen et al., 2015). NPM lijkt in dit landschap overigens wel een belangrijke plek in te nemen. Veel alternatieve perspectieven besteden aandacht aan hoe ze zich tot NPM verhouden. Kernconcepten van NPM en de keerzijdes hiervan worden in die gevallen gebruikt om te laten zien hoe het betreffende perspectief juist anders is.

Welke perspectieven – voorbij NPM - zijn er in dit landschap aanwezig? Om dit te achterhalen hebben we een systematische literatuurstudie verricht. Eerder al is uiteengezet hoe we dit hebben gedaan. In dit hoofdstuk bespreken we de perspectieven (in de volgorde van tabel 1) en leggen we een verbinding tussen de diverse perspectieven en centrale thema's uit de brede evaluatie.

Collaborative governance

Het concept 'governance' is de afgelopen decennia in toenemende mate onder de aandacht gekomen als tegenhanger van het concept 'government'. Complexe vraagstukken als klimaatverandering of volksgezondheid zetten de capaciteit van een enkele overheidseenheid die op hiërarchische wijze de regie voert onder druk (Bingham, 2009). Bovendien houden deze vraagstukken zich niet aan organisatiegrenzen (Huxham, Vangen & Eden, 2006). Governance komt dan als concept in beeld, als proces dat over organisatiegrenzen heen gaat en waarbij de overheid niet meer top-down bestuurt, maar samen optrekt met andere publieke en private actoren. De idee van 'Collaborative governance' bouwt hierop voort, met als centraal uitgangspunt dat allerlei actoren, zowel publiek als privaat, moeten samenwerken in besluitvormingsprocessen.

Collaborative governance (CG) wordt in de literatuur als nieuw paradigma voor democratische overheidssystemen gezien, als reactie op de falende verantwoordingsmechanismen die NPM hervormingen met zich mee hebben gebracht (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012). Ook is het een reactie op de vijandige, competitieve relaties die ontstaan kunnen zijn door NPM hervormingen en waardoor partijen tegenover elkaar staan. CG is gericht op het opbouwen van samenwerkingsrelaties, op het verhogen van democratische participatie en het collectief aanpakken van problemen. Ook kan het organisatieverandering op gang brengen, en samenwerkende partijen kunnen met en van elkaar leren (O'Flynn & Wanna, 2008). De voorgeschiedenis die partijen met elkaar hebben kan dit wel bemoeilijken: als in het verleden sprake is geweest van conflicten of spanningen, blijft wantrouwen en achterdocht vaak doorwerken in de samenwerking (Ansell & Gash, 2008). Dit terwijl er in ieder geval een zekere mate

van wederzijds vertrouwen, gedeeld begrip en onderlinge afhankelijkheid nodig is om te kunnen samenwerken (Head & Alford, 2015). Door samenwerkingen kunnen actoren betrokken worden in besluitvormingsprocessen die op hen van toepassing zijn. Dat maakt de uitkomsten van de processen acceptabeler en eerder haalbaar (Huxham, Vangen & Eden, 2006). Deze processen worden gebruikt om te komen tot regels en wetten om zo te voorzien in publieke goederen en kunnen betrekking hebben op allerlei vraagstukken (Ansell & Gash, 2008). Denk bijvoorbeeld aan schoolbesturen, bedrijven en verschillende overheidsactoren die nadenken over een betere aansluiting tussen opleidingen en banen in de regio (Van Oortmerssen, Van Woerkum & Aarts, 2014). Of aan een besluitvormingsproces rondom de inrichting van uiterwaarden, waarbij waterschappen, provincies, gemeenten, een agentschap van het ministerie van IenW, natuurorganisaties en diverse andere belangenbehartigers betrokken zijn (Fliervoet, Geerling, Mostert & Smits, 2016).

Door de samenwerking kunnen actoren ook doelen realiseren waarvoor ze anderen nodig hebben (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015). Hier zit overigens wel meteen een spanning: een organisatie kan door gestelde kaders verantwoordelijk zijn voor een gesteld doel en aangesproken worden als dit doel niet wordt behaald, terwijl ook andere actoren nodig zijn om dit doel te behalen.

Als het op wetgeving aankomt, hoeft dit besluitvormingsprocessen waar meerdere actoren in betrokken zijn niet te hinderen, maar vaak is wetgeving wel geschreven vanuit de verantwoordelijkheid en taakopdracht van één enkele publieke organisatie. Als wetgeving samenwerking wil mogelijk maken, zo wordt in CG literatuur voorgesteld, moeten de volgende vragen worden gesteld: Hoe kunnen we actoren 'empoweren' om te participeren in netwerken, passend bij de aan hen gedelegeerde bevoegdheden en taken, op zo'n manier dat ook (juridische) toetsing plaats kan vinden? Hoe worden de uitkomsten van de samenwerking (afspraken, regels, institutionele arrangementen) legitiem? In samenwerkingen is niet altijd duidelijk wie op welk moment waarvoor verantwoordelijk is, waardoor verantwoordingslijnen vervagen (O'Flynn & Wanna, 2008). Welke vormen en methoden van verantwoording passen dan bij samenwerking, om verantwoordingslijnen te verhelderen (Bingham, 2009)? Deze vragen zijn ook toepasbaar op de randvoorwaarden voor zelfstandigheid van organisaties op afstand, zoals vastgesteld in kaders. Zijn deze voorwaarden opgesteld vanuit de verantwoordelijkheid en taakopdracht van een enkele organisatie, of zetten ze ook in op participatie in netwerken? Staan de aan de organisatie gedelegeerde bevoegdheden en taken dit toe? En hoe kan de legitimiteit van uitkomsten van de samenwerking tussen organisaties gewaarborgd worden?

Er zijn meerdere meta-analyses van CG gedaan, waarbij modellen zijn ontwikkeld die laten zien welke factoren van invloed zijn op een samenwerkingsproces. Factoren die een positieve invloed hebben, zijn bijvoorbeeld: iemand die is aangesteld als leider die in de positie is om (financiële) middelen en steun te vergaren, prikkels en beloningen die de samenwerking aanjagen, en de gevoelde noodzaak dat individuele actoren een centraal gestelde opgave niet alleen kunnen aanpakken (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012). Er zijn ook factoren die een goede samenwerking in de weg kunnen staan: machtige stakeholders kunnen het proces manipuleren, werkelijke commitment van actoren kan ontbreken en wantrouwen kan onderhandelingen en besluitvorming in de weg staan (Ansell & Gash, 2008). Ook kan het binnen organisaties ontbreken aan de juiste prikkels om een samenwerking aan te gaan, bijvoorbeeld door een gebrek aan middelen of aan medewerkers met ervaring op het gebied van het managen van samenwerkingsprocessen (Freeman, 1997). Verder het lastig zijn om ministeriële of politieke steun te krijgen voor complexe samenwerkingen, omdat ministers minder controle hebben over de uitkomsten

van de samenwerking, maar hier wel voor verantwoordelijk gehouden kunnen worden (O'Flynn & Wanna, 2008). Sommige van deze factoren kunnen het gevolg zijn van de kaderstelling waarmee organisaties te maken hebben: zo kan de focus op output een prikkel zijn, ingebouwd in kaderstelling, die samenwerking in de weg kan staan. En als ministeriële verantwoordelijkheid niet duidelijk geregeld is voor een bepaalde organisatie op afstand, kan dit ook doorwerken in de samenwerkingen die organisaties aangaan.

Network governance

Network governance heeft raakvlakken met Collaborative governance, en geeft verdiepende inzichten over het fenomeen 'netwerken'. In netwerken komen meerdere autonome organisaties samen, om uiteindelijk een collectief doel te bereiken en niet alleen eigen doelen na te streven (Provan & Kenis, 2007). Aangezien dit verder gaat dan de individuele doelen van de organisaties, zijn er gezamenlijke acties nodig én de governance om deze acties te sturen en te coördineren. Institutionele hiërarchieën, ook als deze ontstaan zijn door NPM hervormingen, zijn vaak niet goed in staat om met complexe vraagstukken om te gaan. De hoop is dat gecoördineerde netwerken beter in staat zijn deze vraagstukken aan te pakken, omdat ze zelf-organiserend, innovatief en sector-overschrijdend kunnen zijn (Bogason & Musso, 2006). In de literatuur wordt ook gesteld dat door gecoördineerde netwerken de dienstverlening beter wordt, middelen efficiënter gebruikt worden en een gezamenlijk leerproces tot stand zal komen (Provan & Kenis, 2007).

Network governance is te typeren als een coördinatiemechanisme, dat anders werkt dan hiërarchische sturing of governance op basis van bedrijfsmatige mechanismen. De governance van netwerken kan op verschillende manieren worden belegd. Het kan door organisaties gezamenlijk worden opgepakt, of één van de organisaties in het netwerk kan hiervoor als verantwoordelijke worden aangesteld. Een voorbeeld van een organisatie die de governance van een netwerk oppakt, is de Inspectieraad, bestaande uit Inspecteurs-generaal en hoofden van samenwerkende rijksinspecties. In de raad wordt de basis gelegd voor de samenwerking. De raad wordt daarbij gesteund door Bureau Inspectieraad, die de samenwerking waar nodig verder aanjaagt. Naast het organiseren van de governance binnen het netwerk, kan er overigens ook voor gekozen worden om een externe partij in te zetten voor de governance van het netwerk. De keuze voor het organiseren van de governance van het netwerk ligt vaak bij besluitvormers zoals beleidsambtenaren. In de literatuur wordt geadviseerd om deze keuze te baseren op vier factoren: vertrouwen, omvang van het netwerk, mate van consensus over het doel en de aard van de taak. Zo wordt gedeelde governance aangeraden als er een hoge mate van vertrouwen is tussen de actoren in het netwerk en als het netwerk relatief klein is. Als een netwerk juist omvangrijk is, of als er weinig consensus is over de collectieve doelen, kan centrale governance of het inschakelen van een externe partij voor de governance juist beter zijn. Het blijft echter zo dat de governance van netwerken vaak niet gestoeld is op formele verantwoordelijkheden, maar op basis van vrijwillige betrokkenheid van actoren (Provan & Kenis, 2007).

Coördinatie mechanismen voor netwerken zijn vaak sociaal van aard: ze zijn gebaseerd op communicatie, gedeelde belangen, relaties en reputatie en niet op contractuele verhoudingen of bureaucratische structuren (Jones, Hesterly & Borgatti, 1997; Powell, 1990). Machtsmisbruik en onduidelijke verantwoordingsrelaties zijn een risico: de kans bestaat dat actoren het systeem in hun eigen belang manipuleren, ten nadele van hen die niet de middelen hebben om hier tegenin te gaan (Bogason & Musso, 2006). Controlemechanismen kunnen worden ingezet om te activiteiten en acties

van betrokken actoren te monitoren en waar nodig bij te sturen, om de mogelijkheid te vergroten dat doelen worden gehaald (Kenis & Provan, 2006). Deze meer indirecte vorm van controle wordt in Network governance literatuur aangeduid als Metagovernance. We komen hier later op terug. Als het gaat over Network governance wordt in de literatuur enerzijds aangeraden om in te zetten op indirecte vormen van controle, anderzijds wordt aangeraden om afspraken en gezamenlijk gemaakt beleid te formaliseren en institutionaliseren, omdat dit meer zekerheid geeft dat het beleid ook daadwerkelijk wordt geïmplementeerd en dat op het operationele niveau de benodigde activiteiten worden verricht (Imperial, 2005). Dit gezamenlijk maken van beleid is geen gemakkelijke opgave, mede omdat eigen prioriteiten en doelstellingen van individuele organisaties in de weg kunnen staan.

Voor een netwerk zal het op efficiënte en effectieve wijze behalen van het collectieve doel een gewenste uitkomst zijn. Dit kan echter botsen met doelstellingen die individuele organisaties moeten halen, bijvoorbeeld als er in het netwerk ingezet wordt op lange termijn impact die op korte termijn inefficiënt is (Provan & Kenis, 2007). Hoewel organisaties vaak wel mogelijkheden hebben of zien om in netwerken te opereren, kunnen de systemen waar ze deel van uit maken ook belemmerend werken, bijvoorbeeld als eigen doelstellingen niet in lijn zijn of zelfs botsen met collectieve doelen, of als er weinig financiële middelen beschikbaar zijn (Imperial, 2005). Hiervoor geldt ook dat kaders van invloed kunnen zijn op belemmerende factoren, wanneer de kaders geen ruimte laten of geven om financiële middelen in te zetten in een netwerk of individuele doelstellingen als uitgangspunt nemen.

De Network governance literatuur heeft ook aandacht voor de legitimiteit van het netwerk. De coördinatie moet als legitiem worden ervaren, evenals de interactie die binnen het netwerk plaatsvindt, om partijen daadwerkelijk betrokken te krijgen in het netwerk. Daarnaast moet er ook aandacht zijn voor externe legitimiteit: het netwerk moet als zodanig worden erkent door externe partijen. Als het gaat over legitimiteit kan er ook spanning ontstaan tussen het netwerk en individuele partijen, als het netwerk bijvoorbeeld het gezicht wordt voor externe financiers en individuele actoren zich hierdoor gepasseerd voelen (Provan & Kenis, 2007). Of juist andersom, als eigen financiering en de hieraan verbonden voorwaarden het niet mogelijk maken deze financiële middelen in te zetten voor een in een netwerk gezamenlijk opgesteld, collectief doel. Verticale financieringsstromen, zoals bijvoorbeeld bij organisaties op afstand, kunnen dan op gespannen voet komen te staan met horizontale investeringen binnen een netwerk.

Co-creatie en coproductie

Literatuur over co-creatie en coproductie beargumenteert dat de publieke sector zal transformeren naar een arena van co-creatie. Aanvankelijk draaide de publieke sector om de overheid als wettelijke autoriteit die op basis van democratische soevereiniteit diensten verleent aan burgers, en burgers ziet als passieve afnemers van diensten. Door New Public Management verschuift de aandacht van de overheid als wettelijke autoriteit en burgers als passieve afnemers, naar de overheid als publieke dienstverlener die aandacht moet hebben voor de behoeften en verwachtingen van burgers (Hood, 1991). De literatuur over co-creatie gaat nog een stap verder, en heeft nog meer aandacht voor de betrokkenheid van burgers, maar ziet hen dan niet meer als klanten of enkel als afnemers, maar als coproductanten van publieke diensten en beleid. In de literatuur worden co-creatie en coproductie vaak gebruikt om dezelfde processen te beschrijven, voor de leesbaarheid spreken we in deze tekst over 'co-creatie'. Niet voor niets worden burgers 'co-creators' genoemd. In het klassieke, bureaucratische paradigma zijn burgers veelal passieve ontvangers van dienstverlening. Deze machtsdysbalans tussen burgers en publieke autoriteiten

is vanaf de jaren zestig in twijfel getrokken. Onder invloed van NPM werden burgers benaderd als klanten, die vooral eisen stellen en verwachtingen hebben als het gaat over publieke dienstverlening.

Door toegenomen eisen en verwachtingen van burgers en private actoren in combinatie met verminderde financiële middelen is er meer aandacht voor hoe burgers en private actoren actief kunnen bijdragen aan het oplossen van publieke taken en het komen tot effectieve en nieuwe oplossingen voor gezamenlijke problemen en uitdagingen. Co-creatie in publieke dienstverlening en beleidsvorming bloeit in veel OECD-landen op, vanuit het besef dat maatschappelijke vraagstukken te complex zijn om alleen door de publieke sector te worden opgepakt (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016). Om echter gebruik te kunnen maken van de ervaringen, middelen, ideeën en inzet van burgers, maatschappelijke organisaties en private partijen, wordt van publieke organisaties en de daar werkende professionals verwacht om over institutionele grenzen heen te kijken. De institutionele inrichting die door NPM hervormingen is beïnvloed, kan co-creatie echter in de weg staan. In de literatuur wordt daarom gepleit om te komen tot nieuwe institutionele vormen die co-creatie mogelijk maken. Politici moeten in contact worden gebracht met relevante actoren, organisatie-overstijgende samenwerkingen moeten worden gefaciliteerd, silo's moeten worden opgebroken, en competitie en controle moet plaatsmaken voor een coöperatieve relatie tussen publieke en private actoren (ibid). Co-creatie literatuur spreekt zodoende niet, zoals in NPM literatuur wel het geval is, over 'politieke bemoeienis', maar eerder van politieke betrokkenheid. Dit gaat niet expliciet over de verhouding tussen ministers en organisaties op afstand, maar zet hierover wel aan tot denken. Is deze verhouding anders in te richten als de nadruk verschuift van contractuele verhoudingen naar coöperatieve verhoudingen?

Er zijn definities waarbij co-creatie gaat over de gezamenlijke inzet van burgers en publieke sector professionals in het initiëren, plannen, ontwerpen en implementeren van publieke diensten (Brandsen, Steen & Verschuere, 2018). Eindgebruikers zijn dan actief betrokken in de verschillende fase van het 'productieproces' (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015). Bij het spreken over de publieke sector als arena voor co-creatie, wordt co-creatie echter breder gedefinieerd als het proces waarbij zowel publieke als private actoren (en burgers) samenwerken om publieke diensten te creëren of in bredere zin publieke waarde te creëren (Osborne, 2017). Co-creatie kan op verschillende niveaus en manieren plaatsvinden. Denk bijvoorbeeld aan gemeenten die hun inwoners actief betrekken bij het herinrichten van een gebied, of aan regionale samenwerkingen waarin scholen, overheidsinstellingen en het bedrijfsleven zich inzetten om de arbeidsmarkt te verbeteren. Maar ook op landelijk niveau kan het maken of uitvoeren van beleid in co-creatie geschieden, waarbij opgemerkt moet worden dat er landen zijn die een lange traditie kennen van co-creatie als manier om gedeelde problemen op te lossen (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016). Wel nieuw is dat co-creatie in toenemende mate als een ander paradigma wordt gezien, omdat het een nieuwe kijk op beleidsontwikkeling en publieke dienstverlening met zich meebrengt (OECD, 2011).

De risico's van en barrières voor co-creatie worden in de literatuur ook wel onderkend. Zo is een van de risico's van co-creatie dat de meest uitgesproken en georganiseerde segmenten van de samenleving, ook de meeste tijd en energie hebben om te participeren en de meeste kennis en middelen hebben om invloed uit te oefenen op te maken besluiten. En door niet-democratische actoren – dat wil zeggen: actoren die niet verkozen zijn – te laten participeren, kan democratische verantwoording in het gedrang komen (Papadopoulos, 2007). Ook kan het inrichten van het samenwerkingsproces veel tijd en geld kosten, of kunnen conflicten ertoe leiden dat compromissen worden gemaakt die weinig innovatief zijn. Bovendien vragen crisissituaties om snelle en kordate acties, een tijdrovend samenwerkingsproces is dan moeilijk

te realiseren. Ook als actoren in oude rollen blijven hangen en zich een nieuwe rol gericht op samenwerken, is samenwerking moeilijk. Publiek managers die zichzelf zien als op efficiëntie gerichte managers, leidinggevend aan een stabiele, hoogwaardig presterende organisaties, kunnen moeite hebben met het samenwerken met andere partijen waar ze geen controle over hebben (Torfing et al., 2016). De aarzeling om een andere positie in te nemen of minder controle te hebben, kan als gevolg hebben dat er weinig politieke of professionele bereidheid is om co-creatie te steunen (Voorberg et al., 2015). Tevens kan hierbij de vraag gesteld worden in welke mate publieke managers ervaren de ruimte te hebben om een andere positie in te nemen. Als we inzoomen op rijksorganisaties op afstand, is het dan de vraag in hoeverre de kaders deze ruimte bieden. Eerder benoemden we al dat door NPM hervormingen een grote nadruk is komen te liggen op effectiviteit en meetbare resultaten om te prestatie van de organisatie inzichtelijk te maken. De keerzijde hiervan is een sterke focus op de eigen organisatie en diens output. Deze dynamiek kan ook doorspelen in ruimte die een publieke manager ervaart om binnen gestelde kaders samenwerkingen aan te gaan met andere partijen, zonder de zekerheid dat dit resulteert in zichtbaar betere output van de eigen organisatie. Om deze barrière weg te nemen, is aandacht nodig voor de rolpercepties die impliciet door kunnen werken in kaderstelling. De literatuur stelt namelijk ook dat als er wel ruimte is om andere rollen aan te nemen, zowel op bestuurlijk als op politiek niveau, co-creatie juist kan worden aangewakkerd.

In de literatuur worden ook de voordelen van en drijfveren voor co-creatie genoemd. Publieke managers en professionals realiseren zich in toenemende mate dat ze niet in hun eentje in staat zijn om complexe problemen aan te pakken. Ook politieke leiders kunnen inzien dat het aangaan van een dialoog met publieke en private partijen en burgers kan leiden tot nieuwe oplossingen. Er zijn ook burgers die in toenemende mate de behoefte hebben om zich te mengen in besluitvorming die impact heeft op hun eigen leven. Zowel private partijen, die samenwerken zien als manier om toegang te krijgen tot nieuwe mogelijkheden en strategische allianties, als burgers kunnen zodoende de motor van co-creatie zijn. Co-creatie kan dan juist heel democratisch zijn, als burgers hierdoor een meer actieve rol kunnen spelen in besluitvorming (Norris, 2011). Ook kunnen meer efficiënte en effectieve besluiten worden genomen, omdat besluiten meer holistisch zijn en aansluiten bij de behoeften van de betrokken actoren. Als het in co-creatie lukt om innovatieve oplossingen te vinden, kan dit tot veerkrachtige gemeenschappen leiden (Torfing et al., 2016).

Co-creatie wordt als nieuw paradigma voor het openbaar bestuur gezien, in reactie op tekortkomingen als gevolg van NPM hervormingen in de publieke sector (Alford, 2009; Boivard & Loeffler, 2012; Torfing et al., 2016). Het kan echter alleen echt verandering teweegbrengen als het gepaard gaat met een nieuw institutioneel design, nieuwe vormen van publiek leiderschap en enkele systematische veranderingen. Hiervoor worden door Torfing et al. (2016) enkele voorstellen gedaan.

De sturings- en verantwoordingsmechanismen moeten anders. De door NPM ingegeven focus op performance management is gebaseerd op top-down controle op de input en output van een organisatie. Er moet een op vertrouwen gebaseerd sturingsstelsel komen, waarbij de focus verschuift van controle naar mogelijkheden om te leren. Organisaties worden dan aangemoedigd zelf-evaluerend te leren van en inzicht te krijgen in de impact die ze als organisatie hebben, en de impact die ze genereren met de netwerken waarin ze participeren. Hiervoor moet ook een andere balans komen als het gaat om verantwoording. Eerder noemden we al dat NPM de nadruk legt op publieke verantwoording en verantwoording op basis van resultaten. In de literatuur over co-creatie wordt gesteld dat andere vormen

van verantwoording meekomen met de verschuiving van individuele organisaties en hun prestaties naar netwerken en collectieve doelen. In plaats van juridische en bestuurlijke verantwoording, gebaseerd op juridisch vastgestelde afspraken en voorgeschreven normen, gecontroleerd door rechtbanken en toezichthouders, is professionele en horizontale verantwoording passender. Professionele verantwoording gaat over verantwoording die professionals afleggen aan beroepsorganisaties, die normen en standaarden hebben vastgesteld betreffende het goed uitvoeren van de professie. Ook hier zijn vaak toezichthoudende organen, maar peer review is ook een vorm van verantwoording. Dit type verantwoording is vooral relevant voor publieke managers in bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen of binnen de politie; verantwoording wordt dan veel meer onderling afgelegd. Daarnaast wordt gepleit voor horizontale verantwoording. Verticale verantwoording is mogelijk als er sprake is van hiërarchische verhoudingen, bijvoorbeeld tussen een uitvoeringsorganisatie en de minister. Verticale verantwoording is echter vaak niet toereikend op het moment dat over organisatiegrensoverschrijdend samenwerken nodig is. Dan zijn er vaak geen verplichte verantwoordingsmechanismen aanwezig, maar kunnen actoren elkaar wel ter verantwoording roepen en actoren kunnen zich moreel geroepen voelen om deze verantwoording ook af te leggen. Deze vorm van verantwoording is horizontale verantwoording (Bovens, 2007). In samenhang met andere vormen van verantwoording wordt ook gepleit voor het verschuiven van de focus korte-termijn efficiëntie, stabiele processen en het elimineren van risico's naar een lange-termijn focus op effectiviteit gekoppeld aan experimenteren en afgewogen risico's. Hierbij past een nieuwe professionele cultuur waar ruimte is voor dialoog, nieuwsgierigheid en openheid waarbij professionals mediators tussen bestuurders en burgers kunnen zijn.

De laatste voorgestelde verandering is de verschuiving van de nadruk op *throughput* legitimiteit naar meer nadruk op output én input legitimiteit. Bij de traditionele vormen van overheidsbestuur draait legitimiteit om het laten zien dat politieke input, in de vorm van maatschappelijke en politieke eisen, resulteert in output in de vorm van wetgeving en diensten, die gecreëerd zijn door een navolgbare bestuurlijke procedure. In deze procedure is het belangrijk dat waarden als efficiency, transparantie, wetmatigheid en gelijkheid zijn gewaarborgd. NMP heeft de aandacht verschoven naar een andere bron van publieke legitimiteit, door het belang van gebruikerstevredenheid met publieke diensten te benadrukken. Hoewel deze vorm van output legitimiteit co-creatie kan aanmoedigen, omdat het aandacht heeft voor het verbeteren van de kwaliteit van publieke diensten en wetgeving, is co-creatie ook gebaat bij een grotere nadruk op input legitimiteit. Input legitimiteit gaat om de vraag of actieve burgers (en andere actoren) de mogelijkheid hebben gehad om te participeren in de co-creatie arena, bijvoorbeeld bij het creëren van bepaald beleid (Torfing et al., 2016).

In de literatuur wordt het paradigma dat de publieke sector ziet als arena voor co-creatie ook wel New Public Governance (NPG) genoemd (dit perspectief bespreken we verderop in dit hoofdstuk). Ook wordt vaak gesproken over het in co-creatie creëren van publieke waarde. Het laat zien dat veel perspectieven aan elkaar gerelateerd zijn en overeenkomstige uitgangspunten hebben.

Whole of government en Joined-up government

Whole of government is een strategie waarbij de overheid inter-organisationale en departement-overstijgende coöperatie faciliteert (Hunt, 2005). De nadruk ligt daarbij op gezamenlijke doelstellingen en programma's, collaboratieve besluitvorming en prioritering, en het delen van informatie (Ross, Frere, Healy & Humphreys, 2011). In de literatuur wordt deze strategie aangeduid als reactie op de keerzijdes van NPM, zoals disaggregatie en gespecialiseerde, en op zichzelf gerichte organisaties (Christensen &

Lægheid, 2007). Het is een trend die vooral in Engeland, Australië en Nieuw-Zeeland speelt – ooit waren deze landen juist NPM pioniers. De termen *Joined-up government* (JuG) en *Whole of government* (WoG) hangen nauw met elkaar samen: in Australië is veelal gesproken over WOG, terwijl in Engeland *Joined-up government* de meer gangbare term is (Hunt, 2005). We bespreken in onderstaande tekst wat de termen *Joined-up government* (JuG) en *Whole of government* (WoG) betekenen en welke hervormingen onder deze noemers zijn doorgevoerd. Aangezien de concepten zo dicht bij elkaar liggen, bespreken we ze gezamenlijk.

In Engeland is JuG voor het eerst genoemd in 1997 en vormde het een tijd lang een veelgebruikte strategie (Hunt, 2005). JuG had als doel om meer grip te krijgen op complexe en organisatiegrensoverschrijdende problemen, en departementalisme en het denken in verticale silo's terug te dringen. De aspiratie was, door verticale én horizontale coördinatie beleid en uitvoering elkaar niet meer te laten overlappen of zelfs ondermijnen, beter gebruik te maken van schaarse middelen en synergie te creëren door verschillende actoren binnen een beleidsdomein samen te brengen. Dit alles moest een bijdrage leveren aan dat burgers gestroomlijnde toegang hebben tot dienstverlening (Pollitt, 2003). JuG had als groter doel het openbaar bestuur effectiever en efficiënter te maken (Tosun & Lang, 2017). Overigens ligt hier ook een spanning: performance management bleef in Engeland, naast JuG, doorwerken in de publieke sector. JuG kan, zo wordt in de literatuur gesteld, echter pas echt impact hebben als er net zo veel aandacht is voor doelen die organisaties gezamenlijk moeten realiseren als de doelstellingen van individuele organisaties (Pollitt, 2003).

Waar de focus bij JuG, in ieder geval in VK, meer ligt op processen op het centrale niveau en sturing van bovenaf, gaat het in Australië bij WoG hervormingen meer om coördinatie en integratie van diensten op gemeenschapsniveau. Daarbij wordt het als belangrijk gezien dat burgers zich meer verbonden voelen met besluitvorming en besluitvormers (Hunt, 2005). Ook is door samenwerking van onderop te stimuleren, gepoogd dienstverlening gestroomlijnder te maken, bijvoorbeeld door het one-stop principe toe te passen (Halligan, 2006). WoG krijgt in Australië als definitie mee dat het gericht is op het samenbrengen van publieke dienstverleners over portefeuillegrenzen heen, om gedeelde doelen te behalen en om als integrale overheid te reageren op bepaalde kwesties (Australian Management Advisory Committee (2004) in Christensen & Lægheid, 2007). De trend die in Australië met WoG is ingezet, lijkt in te zetten op een kleinere overheid, die niet zozeer controlerend en opdrachtgevend is, maar die faciliteert of stuurt (Hunt, 2005). In de literatuur wordt overigens gesteld dat WOG een breed begrip is, dat zowel gebruikt is om integraal werken op centraal niveau te definiëren als publiek-private samenwerkingen of initiatieven op lokaal niveau (Christensen & Lægheid, 2007). In ieder geval is een belangrijk doel van WoG initiatieven om integratie te bevorderen in de beleids- en uitvoeringscyclus, om zo te komen tot beleid dat consistent en holistisch is en tot effectieve beleidsuitkomsten leidt. Het moedigt aan om het proces van beleid én uitvoering op holistische wijze te bezien. In plaats van een stapsgewijze benadering, dat vaak voortvloeit uit de verspreide taakverdeling binnen de overheid, zijn *Whole of government* processen er dan juist op gericht om een infrastructuur in te richten die relevante expertise en middelen samenbrengt vanuit de publieke sector, en waar nodig ook vanuit de private sector (Hunt, 2005). Nu zijn veel kaders nog ingericht vanuit een specifiek ministerie, waardoor het kan zijn dat afspraken rond governance en sturing of ministeriële verantwoordelijkheid niet goed beleidsdomein overstijgend in te vullen zijn. *Whole of government* literatuur moedigt aan om juist niet vanuit bestaande taakverdelingen te kijken, maar een (beleids)vraagstuk als vertrekpunt te nemen. Dit werpt

de vraag op hoe kaders zo kunnen worden ingericht dat beleidsdomeinoverstijgend samenwerken gefaciliteerd wordt in plaats van gehinderd.

Er worden in de literatuur verschillende motivaties benoemd die landen hebben om WoG of JuG hervormingen door te voeren. Het is vaak een reactie op de fragmentatie als gevolg van NPM hervormingen, waardoor problemen op het gebied van horizontale coördinatie zijn genegeerd (Fimreite & Lægheid, 2005). Performance management gaat immers over verticale coördinatie, met als gevolg dat organisaties veelal op zichzelf gericht zijn (Boston & Eichbaum, 2005). Het op afstand zetten van organisaties zorgt er ook voor dat ministers – als politiek verantwoordelijken – enerzijds soms moeilijk controle en invloed kunnen uitoefenen op rijksorganisaties op afstand, maar anderzijds wel de schuld krijgen als dingen misgaan. WoG maatregelen zijn dan voor overheden een manier om de rol van het centrale niveau te herbevestigen (Christensen & Lægheid, 2007). Engeland heeft hier sterk op ingezet, door onder andere strategische units in het leven te roepen. Waarbij overigens ook de kritiek wordt geuit dat enerzijds is ingezet op het verbeteren van de publieke dienstverlening door het versterken van controlemechanismen, terwijl anderzijds het belang van meer autonomie voor dienstverlenende instanties is benadrukt (Richards & Smith, 2006). Een hele andere aanleiding die verder nog wordt genoemd om WoG maatregelen te nemen, is de toegenomen dreigingen van disruptieve gebeurtenissen, zoals terroristische aanvallen, natuurrampen en pandemieën. Voor overheden is het daarom van belang dat cruciale informatie gedeeld wordt tussen instanties en dat beleid niet resulteert in tegenstrijdige uitkomsten (Christensen & Lægheid, 2007).

JuG en WoG zijn strategieën die concrete toepassingen kennen in landen als Australië en Engeland, maar ook in Nederland. Daarom hebben onderzoekers ook goed in kaart kunnen brengen wat de uitdagingen van deze strategieën zijn (Karré, Alford, Van der Steen & Van Twist, 2012). Zo bestudeerden onderzoekers twee initiatieven voor een meer integrale aanpak van kindermisbruik. Het eerste bestudeerde initiatief is de integrale aanpak voor kinderbescherming die de Australische staat Victoria ontwikkelde in 2002. Verschillende diensten werden samengebracht, om zo families die hulp nodig hadden eerder in beeld te krijgen en om preventiever te kunnen optreden. Gevolg was een vermindering van meldingen, onderzoeken en verzoeken om gerechtelijke bescherming. In 2005 volgden uitgebreidere hervormingen, inclusief een strategie die inzette op eerdere interventie, betere toegang tot dienstverlening voor kwetsbare gezinnen en sterkere samenwerking tussen betrokken partijen. Het is lastig te zeggen in hoeverre de hervormingen succesvol zijn geweest, al heeft onderzoek wel uitgewezen dat welzijnswerkers na de hervormingen meer het gevoel hadden te werken in een coherent systeem (KPMG (2009) in Karré et al., 2012). In Victoria gaven managers echter ook aan nog steeds belemmeringen te ervaren bij het werken in het belang van het kind.

Naast de aanpak in Australië, zijn in het onderzoek ook de ontwikkelingen rondom de programmaminister Jeugd & Gezin in Nederland bestudeerd. In 2006 werd de vicepremier tevens programmaminister Jeugd & Gezin. De minister kreeg wel een eigen budget, maar geen eigen departement of personeel, en moest toezien op jeugd- en gezinsbeleid. Zijn voornaamste taak was het coördineren van het beleid dat vanuit verschillende departementen kwam en het overzien van een betere coördinatie tussen verschillende jeugd welzijnsorganisaties op het lokale niveau. Over de Nederlandse casus is lastig te zeggen of het succesvol is geweest: het kabinet van destijds viel voortijdig en na de verkiezingen kwam er geen programmaminister Jeugd & Gezin terug. Zo merkten ambtenaren in Nederland op dat het lastig was om over departementsgrenzen heen te werken, onder andere door

onverenigbare systemen en verwarring over loyaliteit. Voor de minister was het ook ingewikkeld, omdat in de praktijk de scope van zijn portfolio niet geheel duidelijk was, waardoor hij vaak met zijn collega's in het kabinet moest onderhandelen over wie waarvoor verantwoordelijk was. Ook ervaarde de minister dat hij de politieke autoriteit miste om welzijnsorganisaties te dwingen samen te werken. In Victoria waren deze politieke problemen er overigens niet, omdat er een duidelijk, gezaghebbend mandaat was om integraal te werken. Al met al valt niet zozeer te zeggen of de aanpakken in Victoria en Nederland succesvol zijn geweest, maar dat is volgens de onderzoekers niet de belangrijkste vraag. Belangrijkere vraag is of de integrale aanpak de situatie heeft verbeterd (in plaats van opgelost). Joined-up initiatieven gaan dan niet zozeer om oplossingen, omdat vraagstukken vaak wicked zijn, maar gaan veel meer over het in werking zetten van een positieve dynamiek, het ontwikkelen van veelbelovende initiatieven, het snel kunnen reageren op onverwachte gebeurtenissen en het boeken van vooruitgang. Er kan dan veel bereikt worden, maar er zullen ook uitdagingen blijven bestaan (Karré et al., 2012). In andere onderzoeken komen deze uitdagingen en keerzijdes ook naar voren.

Van meer integratie en collaboratie, ofwel efficiënter samenwerken, wordt verwacht dat het beter gecoördineerde diensten en beleid oplevert. WoG kan echter het onbedoelde effect hebben van toegenomen fragmentatie en onduidelijkheid in het systeem. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als bestaande organisaties en initiatieven blijven bestaan, terwijl nieuwe, integrale initiatieven en diensten worden opgetuigd (Ling, 2002). Daarbij hebben overheidsorganisaties en -programma's doorgaans eigen financieringskanalen. Dit kan resulteren in overlap tussen verschillende programma's met dezelfde doelgroepen en doelstellingen die afzonderlijk van elkaar opereren (aangezien ze beide eigen financiering krijgen). Er kan bovendien een spanning ontstaan tussen het moeten afleggen van verantwoording over de besteedde publieke middelen en het flexibel toewijzen van middelen om in te spelen op veranderende behoeften van de gemeenschap (Hunt, 2005). Voor publieke managers, maar ook voor ministers, brengen WoG-benaderingen zodoende de nodige uitdagingen met zich mee (Barrett, 2003). Het verdelen van middelen tussen WoG-initiatieven en organisatie specifieke programma's kan spanningen opleveren (Ross et al., 2011). En het monitoren van de voortgang van WoG-initiatieven kan problemen opleveren als het gaat over vertrouwelijkheid en het delen van informatie (Barrett, 2003). Vanuit het perspectief van de minister is de vraag hoe verantwoording afgelegd kan worden als resultaten zijn bereikt door samenwerking (Ling, 2002). Overigens biedt de literatuur hier ook handreikingen voor aan. Er is aandacht voor innovatieve vormen van verantwoording. Formele overeenkomsten kunnen uiteenzetten hoe verschillende actoren samenwerken om een gesteld doel te realiseren én wie waarvoor verantwoordelijk is (Hunt, 2005). Alleen als organisatiegrensoverschrijdende targets net zo belangrijk worden als organisatiespecifieke targets, hebben WoG-initiatieven kans van slagen (Pollitt, 2003). En zelfs als overheden budgetten beschikbaar stellen voor programma's die organisatiegrenzen overschrijden, dan nog kunnen WOG-activiteiten gehinderd worden door dominante culturen of structurele arrangementen binnen deze organisaties (Christensen & Lægread, 2007).

De kwaliteit van persoonlijke relaties, individueel gedrag en organisatiecultuur kan WOG-activiteiten maken of kraken. De mate van succesvolle integratie van organisaties en programma's is immers afhankelijk van relaties tussen betrokken organisaties en hun medewerkers. Deze 'menselijke factor' is fundamenteel in het WoG-proces, vertrouwen speelt hierin een belangrijke rol (Hunt, 2005). Maar dit betekent ook dat het integrale werken door de hele organisatie heen steun moet hebben van medewerkers en als werkwijze ingebed moet worden in de organisatie (Hunt, 2005). Dat is ook de

boodschap in JuG-literatuur: er moet een organisatiecultuur zijn waar medewerkers zich verantwoordelijk voelen voor een goede samenwerking (Pollitt, 2003). Al met al is horizontaal werken een tijdrovend en kostbaar proces, dat niet vanzelfsprekend successen oplevert (Bakvis & Juillet, 2004).

In de literatuur wordt overigens de vraag gesteld in hoeverre WoG een blijvende en sterke hervormingsbeweging is, of dat het wordt overschaduwd door volgende, nieuwe hervormingsinitiatieven (Christensen & Lægheid, 2007). Het krijgt ook de kritiek dat het geen coherente set aan opvattingen en tools is, maar een onduidelijk containerbegrip voor pogingen om fragmentatie in de publieke sector aan te pakken (Ross et al., 2011). Dit wordt ook gezegd over JuG: het gaat om zeer uiteenlopende activiteiten die worden bestempeld als 'joined-up', variërend van organisatieverandering tot het delen van informatie tussen organisatie en van gezamenlijke teams tot gezamenlijke interfaces voor klanten (Ling, 2002). Daarbij: de term *Joined-up government* is in ieder geval in Engeland al minder in gebruik, en zijn er andere hervormingen onder de noemers modernisering, kwaliteitsdienstverlening en *multilevel government* die onder de aandacht worden gebracht (Christensen & Lægheid, 2007). Het toepassen van de strategieën heeft wel interessante inzichten opgeleverd over uitdagingen en kansen van integraal samenwerken die, gezien op het belang van samenwerken, nog steeds relevant zijn.

Collaborative leadership

In de literatuur over samenwerken wordt het belang van goed leiderschap om samenwerkingen effectief te maken en om actoren in beweging te krijgen, benadrukt (Getha-Taylor & Morse, 2013). Het kunnen leiden over (organisatie)grenzen heen wordt als belangrijke uitdaging gezien, door de noodzaak van Collaborative governance, om complexe problemen op te lossen. Collaborative leadership literatuur zoomt in op het type leiderschap dat nodig is om te werken met groepen binnen en buiten de eigen organisatie. Dit laat zich vertalen in collaboratief leiderschap. Het moet mogelijk maken dat partijen gemobiliseerd worden om richting een gezamenlijk doel te bewegen (Hsieh & Liou, 2018).

In een samenwerking brengen actoren eigen middelen mee en actoren hebben ook eigen bronnen van macht en autoriteit. Actoren bewegen hierdoor op basis van vrijwilligheid. Besturen op basis van hiërarchie is dan geen optie, de basis van besturen en leidinggeven is gedeelde macht. In plaats van aansturen, is leiderschap vanuit een faciliterende rol nodig, om te sturen op samenwerking richting efficiënte dienstverlening, consensus of creatieve oplossingen (Ansell & Gash, 2012). In de literatuur worden drie faciliterende rollen onderscheiden: stewards, bemiddelaars en katalysators. Stewards vergemakkelijken de samenwerking door te helpen de samenwerking tot stand te brengen en de integriteit ervan te behouden. Integriteit houdt in dat een steward ervoor zorgt dat een proces transparant en inclusief is, en dat het in beweging blijft. Bemiddelaars vergemakkelijken de samenwerking door conflicten op te lossen en uitwisseling tussen partijen mogelijk te maken. Katalysators vergemakkelijken de samenwerking door te helpen bij het identificeren en realiseren van kansen om waarde te creëren (Ansell & Gash, 2012). Collaboratief leiderschap houdt in dat een leider al deze drie rollen op zich neemt, waarbij het per situatie verschilt welke rol meer of minder nodig is (Ansell & Gash, 2012). In de literatuur worden verder ook nog competenties gedefinieerd die nodig zijn voor collaboratief leiderschap, waaronder een mindset gericht op samenwerking, openheid, bereidheid tot het nemen van risico en passie voor het creëren van publieke waarde. Het werken met externe partijen vereist een heel ander set aan competenties dan 'doelgericht leiderschap binnen de eigen organisatie' (Getha-Taylor & Morse, 2013).

Een studie naar *Local Enterprise Partnerships (LEP's)* in Engeland, laat zien wat collaboratief leiderschap kan betekenen (Liddle, 2018). Deze LEP's spelen een centrale rol in het plan van de Britse overheid om economische groei en het bedrijfsleven te stimuleren. In 2010 zijn regio's gevraagd om partnerships op te zetten, gericht op lokale prioriteiten. Doel is het stimuleren van groei door andere mechanismen in de zetten dan centrale overheidssturing en bureaucratie. Binnen een LEP moeten de verschillende betrokken partijen met elk eigen verantwoordings- en legitimiteitsbronnen worden samengebracht. LEP's hebben geen besluitvormingsmacht om middelen te alloceren of sancties op te leggen als middelen of informatie achterwege blijven. Leiderschap ligt bij de bedrijven en bestuurders en ambtenaren zijn betrokken om te ondersteunen en waar mogelijk middelen beschikbaar te stellen. LEP's vragen om collaboratief leiderschap: binnen een complexe set aan (verticale) structuren moeten ze zoeken naar horizontale verbanden, vertrouwen tussen partijen creëren en coöperatie mogelijk maken (Liddle, 2018). Hiërarchische sturing is niet mogelijk, dus is faciliterend leiderschap nodig.

Overigens wordt in de literatuur ook benoemd dat er soms te veel gewicht wordt gehangen aan de rol van leiderschap als verklaring voor succes of het uitblijven daarvan in een samenwerking, terwijl de uitkomst misschien wel te wijten is aan minder zichtbare of beïnvloedbare factoren. Moet bijvoorbeeld de totstandkoming van een vertrouwensband toegeschreven worden aan de invloed van een leidinggevende, of door de manier waarop het samenwerkingsproces is ingericht?

Adaptive leadership

Adaptief leiderschap is nauw verwant aan collaboratief leiderschap. Beide perspectieven gaan over manieren om samenwerking te stimuleren zonder hiervoor de gebruikelijke formele autoriteit voor in te kunnen zetten (Head & Alford, 2015). Bij adaptief leiderschap gaat het dan met name om 'wicked problems' en het belang van adaptief leiderschap in het aanpakken van deze wicked problems. Bij dergelijke problemen is vaak sprake van maatschappelijk pluralisme (stakeholders nemen eigen belangen en waarden mee), institutionele complexiteit (aangezien interorganisatorische coöperatie en multilevel governance nodig zijn) en wetenschappelijke onzekerheid (het ontbreekt aan of er is gefragmenteerde kennis over het probleem en oplossingsrichtingen). Voor het aanpakken van dergelijke problemen is daarom aandacht nodig voor de complexiteit en onzekerheid ervan, evenals de erkenning dat er verschillend wordt gedacht over wat het probleem precies is - en dus ook over de oplossingsrichting - terwijl er ook samengewerkt moet worden om tot een oplossing te komen. Denk bijvoorbeeld aan beleid rondom klimaatverandering of de aanpak van armoede (Head & Alford, 2015).

Het aanpakken van wicked problems is niet alleen een uitdaging gezien de complexiteit ervan, maar ook mechanismen die in de publieke sector en het managen hiervan aanwezig zijn, maken het aanpakken moeilijker. Traditionele hiërarchische bestuursvormen zijn gericht op het monitoren van input en de meegaandheid met het proces, wat niet stimuleert om met een brede blik naar beleid te kijken. Ook NPM dynamieken dragen niet bij aan het aanpakken van wicked problems, gezien de focus op het managen van resultaten van de eigen organisatie en het behalen van de gewenste output (Frederickson & Frederickson, 2006). 'Het is een model dat er van uit gaat dat elke publieke organisatie doelen heeft gesteld, een ondersteunende politieke omgeving heeft, en controle heeft over de benodigde middelen en mogelijkheden om gestelde doelen te bereiken - terwijl niets van dit noodzakelijkerwijs aanwezig is bij wicked problems' (Head & Alford, 2015, p. 720). Daarnaast werkt de contractualisering door in de verhoudingen tussen organisaties: doordat dit onderlinge competitie aanwakkert, wordt coöperatie ondermijnd. Het delen van informatie en expertise wordt op deze manier niet aangemoedigd, terwijl

voor het oplossen van wicked problemen dit juist erg belangrijk is (DeHoog, 1990). Voor het aanpakken van wicked problems is een andere manier van denken, sturen, managen en organiseren nodig, waardoor organisaties verder kijken dan hun eigen organisatie. In de publieke sector zijn niet alleen mechanismen die dit tegenwerken, zo wordt in de literatuur benadrukt, maar er zijn ook trends die de aanpak van wicked problems juist mogelijk maken. Zo is er meer aandacht voor het betrekken van belanghebbenden en het consulteren van de samenleving (Bryson, Crosby & Stone, 2006). Desalniettemin wordt uit de literatuur duidelijk dat er nog veel mechanismen doorwerken in de publieke sector die het aanpakken van complexe problemen niet makkelijker maken. Hoe werken deze mechanismen door in kaderstelling en de randvoorwaarden van organisaties op afstand, is dan een belangrijke vraag die beantwoord moet worden. Moedigen de aanwezige mechanismen aan tot competitie, of tot coöperatie? Wordt de complexiteit van vraagstukken erkent, of wordt getracht deze vanuit een nauwe blik te bezien en vanuit de eigen organisatie op te lossen?

Met de idee van wicked problems als vertrekpunt, wordt adaptief leiderschap (van zowel gekozen als aangestelde bestuurders) als manier gezien om met complexe, weerspannige situaties om te gaan. Er is een leider nodig die niet zozeer komt met een strategie en navolging verwacht, maar een leider die in staat is een adaptief proces te overzien (Heifetz, 1994). Dit proces gaat dan enerzijds om het meenemen van medewerkers uit de organisatie, en het creëren van de juiste omstandigheden waardoor ook complexe problemen en de onzekerheden die hiermee gepaard gaan, aandacht krijgen. Complexe vraagstukken kunnen bovendien betekenen dat de oplossing betekent dat de organisatie heel erg verandert, wat spanningen en conflicten tot gevolg kan hebben. Adaptief leiderschap binnen de organisatie vraagt dan ook om het meekregen van de organisatie in deze veranderingen (Heifetz & Linsky, 2002). Anderzijds gaat het om het samenbrengen van meerdere partijen op zo'n manier dat er niet alleen sprake is van kennisuitwisseling, maar dat ook achterliggende (tegenstrijdige) waarden en belangen aan de oppervlakte komen. Dit vraagt ook de betrokkenheid van politieke leiders en bestuurders, die dit proces moeten begeleiden en stimuleren (Head & Alford, 2015). Hiervoor moeten leiders dan zelf stabiel blijven in een onzekere, onstabiele context, maar ze moeten ook creatief zijn en open staan voor de vereisten van veranderende omstandigheden, om in gezamenlijkheid met andere actoren tot werkbare oplossingen te komen (Parks, 2005).

Er is in de literatuur ook aandacht voor de structuren en processen die adaptief leiderschap in de weg kunnen staan. Om wicked problems aan te kunnen pakken, zou het ten eerste helpen als organisatiestructuren flexibeler zijn. Concreet zou dit betekenen dat medewerkers wel een kernverantwoordelijkheid hebben, maar daarnaast ook breed ingezet kunnen worden voor andere projecten. Organisaties moeten in staat zijn projectteams steeds aan te passen. Als voorbeeld wordt in de literatuur verwezen naar de Schotse overheid, die al haar activiteiten rondom zes brede doelen heeft gestructureerd (Scottish National Government (2012) in Head & Alford, 2015). Ten tweede is ook flexibiliteit nodig als het gaat om budgetten en financiële systemen. Er zou meer ruimte moeten zijn om middelen niet alleen in te zetten voor meetbare output, maar ook voor outcomes of een gewenst proces. Waarbij het belangrijk is dat samenwerkende partijen ook een gezamenlijk budget op kunnen stellen om een vraagstuk aan te pakken. Hiervoor is wel aandacht nodig voor het oplossen van verantwoordingsvraagstukken (Wilkins, 2002). Er is ten derde een meer genuanceerde benadering van evalueren en performance measurement nodig. Er moet aandacht zijn voor de lange tijd die soms nodig is om wicked problems aan te pakken en de complexe feedback loops die door de processen heen lopen. Tot slot moet er anders gekeken worden naar HRM en processen voor het aannemen en de ontwikkeling

van medewerkers. Dit moet aansluiten bij werk dat gericht is op samenwerken en adaptieve processen. Er moet al met al meer ruimte zijn voor flexibiliteit, waarin de literatuur onderkent dat voor meer geroutineerde taken conventionele systemen ook belangrijk zijn (Head & Alford, 2015; Kettl, 2009).

New Public Governance

New Public Governance (NPG) is, zoals de benaming al doet vermoeden, een perspectief dat duidelijk af te zetten is tegen NPM. In de literatuur wordt ook wel gesteld dat NPM slechts een overgangperiode is geweest in de evolutie van de traditionele *Public Administration* (PA) naar NPG (Osborne, 2006). Kenmerkend aan PA is de centrale rol die is weggelegd voor de bureaucratie en hiërarchie in het maken en implementeren van beleid, de dominantie van de 'rule of law', en het lostrekken van politiek en bestuur binnen publieke organisaties. Daarna volgde NPM, met de voorkeur voor mechanismen uit de private sector en een nadruk op effectiviteit en efficiency. Om voorbij de dichotomie van 'bestuur versus management' te komen is een nieuw, meer holistisch paradigma nodig, namelijk New Public Governance. Dit paradigma is een alternatief discours, dat met name voortbouwt op netwerktheorieën en de fragmentatie en onzekerheid van publiek management in de 21^e eeuw onderkent (Haveri (2006) in Osborne, 2006). NPG stelt dat het doel van de overheid niet enkel het verbeteren van efficiency, effectiviteit of responsiviteit bij het implementeren van beleid en programma's is, maar dat de overheid als doel moet hebben om het algemene welzijn te verbeteren (Bao et al., 2012).

Het managen van netwerken ligt in het hart van dit paradigma, dat daarvoor ook sterk samenhangt met perspectieven als Collaborative Governance en Network Governance. In plaats van het hands-on sturen door de overheid, is hands-off sturing nodig, verwijzend naar de noodzaak om te werken met en door netwerken van organisaties om gedeelde beleidsdoelen te bereiken (Rhodes, 2016). De rol van de overheid is gezien vanuit NPG niet simpel te reguleren en (her) te verdelen van publieke middelen, maar moet ook een katalysator zijn om private en publieke actoren mee te krijgen in het creëren van publieke waarde (Bao et al., 2012).

NPG stelt dat er zowel sprake is van een *plural state*, waar meerdere van elkaar afhankelijke actoren bijdragen aan publieke dienstverlening, en een *pluralist state*, waar meerdere processen invloed hebben op het beleidsvormingsproces. Door deze twee vormen van pluraliteit ligt de nadruk binnen dit paradigma sterk op interorganisationale relaties en de governance van processen, en het benadrukt de effectiviteit en resultaten van dienstverlening (Osborne, 2006). Bestuurders worden 'metagoverners', moeten omgaan met *boundary spanning* (het overbruggen van grenzen) en competenties hebben om collaboratief leiderschap uit te oefenen (Rhodes, 2016). NPG kijkt verder dan efficiëntie en effectiviteit en stelt publieke waarde centraal. Het betrekken van belanghebbenden en samenwerken is dan ook een belangrijk thema (Liddle, 2018).

Er is ook kritiek op de redenering dat na PA en NPM, NPG nu het nieuwe paradigma is. Zo stelt Rhodes (2016), kijkend naar de skills die de verschillende paradigma's vragen van ambtenaren, dat de traditionele competenties niet uit het oog verloren moeten worden. Naast competenties gericht op het managen van een netwerk en op het verbeteren van de effectiviteit en efficiency, gaat het dan om traditionele skills waarbij de politiek prioriteit heeft. Bij hervormingen en het maken van beleid blijven skills gericht op de politieke omgeving, waarin de minister zich bevindt, onverminderd relevant gezien de politieke verantwoordelijkheid van de minister. Er blijft sprake van bureaucratische en partijpolitieke dynamieken. Het blijft voor ambtenaren en bestuurders belangrijk om de eisen en behoeften van de

minister en politieke actoren in het oog te houden, naast het hebben van een externe blik gericht op belanghebbenden en burgers, en management skills (Rhodes, 2016). De stelling van Rhodes kan ook worden toegepast op organisaties op afstand: het blijft onverminderd relevant om aandacht te hebben voor de politieke omgeving waarin de minister zich bevindt, naast de aandacht voor de eigen organisatie en samenwerking met anderen.

Daarnaast is het te kort door de bocht om NPG als vervanger van NPM te zien, omdat NPM hervormingen en institutionele veranderingen nog steeds doorwerken, hoewel ook reparatiewerkzaamheden worden verricht. Joined-up government initiatieven zijn voorbeelden van pogingen om samenwerking en betere coördinatie mogelijk te maken, en er is meer aandacht voor publieke waarde. De combinatie van de doorleving van NPM en nieuwe ontwikkelingen (door sommige auteurs dus aangeduid als NPG ontwikkelingen), zal vermoedelijk resulteren in hybride institutionele verhoudingen die NPM-achtige arrangementen gericht op efficiency en transparantie combineert met voorzieningen die interactie en samenwerken mogelijk maakt. De focus van NPG is sterk gericht op netwerken, maar zolang ook eerdere paradigma's doorleven, moet de focus ook gericht zijn op hybride governance structuren en praktijken, waarin hiërarchische arrangementen en netwerk- en marktarrangementen gecombineerd zijn (Klijn & Koppenjan, 2012).

Metagovernance

Kort gezegd staat bij metagovernance de vraag centraal hoe zelfregulering gereguleerd kan worden. Ook als de overheid zich terugtrekt en meer ruimte laat voor zelforganisatie (en daarmee ook voor zelfregulatie), kan de overheid nog een rol spelen. Er ontstaan op deze manier nieuwe arrangementen in de publieke sector (Nederhand, 2019). Dit wordt in de literatuur ook wel *governance of governance* genoemd (Kooiman & Jentoft, 2009). Door de functionele differentiatie en institutionele fragmentatie van overheidsprocessen zijn een toenemend aantal publieke en private actoren betrokken bij het besturen van de samenleving. Deze gang van zaken – werken in netwerken – wordt steeds meer als legitieme en wenselijke manier gezien om overheids- en besluitvormingsprocessen vorm te geven. Het is voor de overheid hierdoor niet zozeer onmogelijk geworden om te besturen, maar er is wel een andere vorm van governance en sturing voor nodig. In de literatuur over metagovernance wordt de soevereine heerser de ‘metagovernor’ die zich bezighoudt met verschillende vormen van regulatie van zelfregulatie (Sørensen, 2006). Het gaat om sturingsactiviteiten en manieren om controle uit te oefenen op sociale processen (Klijn & Edelenbos, 2007). Instrumenten die hiervoor ingezet kunnen worden zijn bijvoorbeeld richtlijnen, prikkels, maar ook juridische instrumenten zoals wetgeving of contracten (Koch & Buser, 2006). Zo is er in Denemarken, om publiek-private samenwerking te stimuleren, een centrale eenheid ter ondersteuning van de samenwerking opgericht, zijn er nieuwe contracten opgesteld en zijn overheden verplicht om een publiek-private samenwerking te overwegen. Op deze manier is de metagovernance voor dergelijke samenwerkingen ingericht (Koch & Buser, 2006). Metagovernance literatuur biedt ook waardevolle inzichten voor onze kijk op kaderstelling. Het leert ons dat vanuit de erkenning van ruimte voor opgavegericht en organisatiegrensoverschrijdend werken, controle en sturing niet hoeft te verdwijnen, maar op meer indirecte manieren ingezet kan worden.

In het klassieke archetype van een representatieve democratie zien gekozen politici namens de kiezers toe op overheidsprocessen, middels het monopolie dat ze hebben op het aannemen van wetten en op de controle die ze uit kunnen oefenen op de staatsbureaucratie. Politici als metagovernors worden echter geacht op zo'n manier te besturen dat er genoeg autonomie overblijft voor betrokken in

overheidsprocessen om zichzelf te besturen, wat betekent dat politici minder mogelijkheden hebben om directe controle uit te oefenen. In plaats daarvan is er een variëteit aan indirecte manieren om de acties van zelfregulerende actoren te beïnvloeden of coördineren (Sørensen, 2006). Er zijn meerdere metagovernance strategieën, vanuit het idee dat managers/ bestuurders om moeten gaan met de verschillende percepties, voorkeuren en strategieën van actoren in een netwerk (Klijn & Edelenbos, 2007). In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen strategieën gericht op het proces design en op het institutioneel design. Eerstgenoemde gaat erover dat er afspraken gemaakt moeten worden over de manier waarop actoren interacteren, waarbij het belangrijk is dat actoren het design accepteren (Klijn & Edelenbos, 2007). Belangrijke principes voor het proces design zijn openheid (alle relevante actoren zijn betrokken in het proces), veiligheid (actoren willen alleen meewerken als hun kernwaarden en belangen gewaarborgd zijn), voortgang (voorzieningen moeten worden getroffen om te zorgen voor een voortgaand proces) en content (een divers set aan ideeën die actoren mobiliseert om hun middelen in te zetten). In de literatuur wordt kortom gesteld dat er nagedacht moet worden over het proces design, omdat dit niet uit zichzelf ontstaat, en onderhouden en waar nodig aangepast moet worden. Daarom is adaptief procesmanagement cruciaal (Sørensen, 2006).

Daarnaast is ook het institutioneel design belangrijk voor het besturen van een netwerk. Het is een minder directe sturingsvorm dan procesmanagement. Het is gericht op het veranderen van formele en informele regels in het netwerk die het gedrag van actoren beïnvloeden. Er worden drie typen strategieën voor institutioneel design onderscheiden: netwerk compositie strategieën (gericht op het veranderen van de aan- of afwezige actoren), strategieën gericht op de uitkomsten van het netwerk (gericht op aanpassen van standaarden waardoor actoren andere strategische keuzes maken), en strategieën gericht op de interacties in het netwerk (gericht op het wijzigen van regels die het proces reguleren, bijvoorbeeld door bepaalde procedures in het leven te roepen). Strategieën gericht op het institutioneel design zijn niet gemakkelijk in te zetten, omdat netwerken ook op gespannen voet kunnen staan met bestaande politieke en bestuurlijke instituties (Sørensen, 2006). Traditionele rollen van politici, bestuurders of burgers, kunnen rigide zijn en een meer interactieve rol in de weg staan, bijvoorbeeld als getracht wordt om het interactieve proces zo veel mogelijk in de richting van standaardprocedures te duwen (Klijn & Edelenbos, 2007).

Metagovernance is een manier om gecoördineerd bestuur te versterken in een gefragmenteerd politiek stelsel dat gebaseerd is op een hoge mate van autonomie voor een veelvoud aan zelfbesturende netwerken en instellingen. Door invloed uit te oefenen op zelfregulatieprocessen, is metagovernance een indirecte vorm van besturen, om complexiteit en pluraliteit te managen. Het wordt in de literatuur ook wel als containerbegrip gezien waaronder diverse tools vallen, die grofweg in vier categorieën in te delen zijn (Sørensen, 2006):

1. *Hands-off framing of self-governance*. Het gaat hier om het vormgeven van de politieke, financiële en organisatorische context waarbinnen zelfregulatie plaatsvindt. Dit kan dan bijvoorbeeld gaan over financiële prikkels om de zelfbesturende actoren een gewenste richting op te bewegen.
2. *Hands-off storytelling*. Het gaat hierbij om het construeren van sociale en politieke betekenis en identiteit. Door invloed uit te oefenen op de betekenisgeving van zelfbesturende actoren, kunnen de belangen van deze actoren veranderen, evenals de bereidwilligheid te participeren in het netwerk.

3. *Hands-on support and facilitation*. Er is hierbij meer directe interactie met de zelfbesturende actoren, waarbij bepaalde activiteiten of afspraken worden aangemoedigd en gefaciliteerd.
4. *Hands-on participation*. Dit is de meest actieve vorm van betrokkenheid, waarbij de metagovernor zelf participeert in een netwerk van zelfbesturende actoren, als een van de actoren.

Hoe overheden deze verschillende rollen kunnen gebruiken, laten onderzoekers zien door middel van een voorbeeld uit Vlaanderen. Daar wordt sinds de eeuwwisseling ingezet op een meer integrale jeugdzorg, vanuit de constatering dat er sprake is van een zeer gefragmenteerd landschap met voornamelijk private zorgaanbieders verdeeld over zes sectoren (zoals mentale gezondheid, familie zaken en jeugdzorg). Voor elke sector (met elk eigen wetgeving, procedures, organisaties en diensten) poogden twee ministers en een centraal departement of agentschap de zorg te coördineren. In een poging dit minder gefragmenteerd te maken, besloot de Vlaamse overheid in te zetten op betere samenwerking tussen alle partijen, op basis van een horizontale netwerkstructuur. Deze zouden de verticale structuren in de verschillende sectoren niet vervangen, maar aanvullen (Voets, Verhoest & Molenveld, 2015). Voortbouwend op de vier metagovernance rollen die Sørensen (2006) onderscheidt, stellen de onderzoekers dat de overheid twee metagovernance strategieën kan inzetten. Zo is er de strategie ‘in de schaduw van hiërarchie’. Dit verwijst naar de mogelijkheid die overheden als metagovernor hebben om op hiërarchische wijze te interveniëren in een netwerk, bijvoorbeeld door top-down besluiten of het gebruiken van dwang. Overheden kunnen ook uit de schaduw van de hiërarchie stappen en een op dialoog gebaseerde strategie hanteren, waardoor besluiten bottom-up ontstaan. De Vlaamse overheid gebruikte de verschillende metagovernance rollen en strategieën niet goed in de poging jeugdzorg te integreren, concluderen de onderzoekers. Bij het vormgeven van de horizontale netwerkstructuur is te weinig gekeken naar hoe doelstellingen van het netwerk in lijn konden worden gebracht met beleid en prioriteiten van de verticale sectoren. De overheid, die in alle zes sectoren betrokken is, had haar wettelijke bevoegdheden moeten gebruiken om de sector doelstellingen en die van het netwerk op een lijn te brengen, om vervolgens ruimte te bieden voor samenwerkingen om doelstellingen te behalen. Hier nam de overheid echter een hiërarchische rol aan, door lokale initiatieven centraal aan te sturen en te bepalen welke actoren mochten deelnemen en wat de doelen van lokale initiatieven moesten zijn. De onderzoekers concluderen dat de rol als metagovernor erg belangrijk is om governance netwerken goed op te zetten en samenwerking mogelijk te maken, maar dat dit geen gemakkelijke rol is (Voets et al., 2015).

Het voorbeeld laat desalniettemin zien dat overheden een belangrijke rol spelen in alle aspecten van metagovernance. Ze zijn betrokken bij de herinrichting van ‘markten’, bij constitutionele wijzigingen en juridische regulatie van organisatievormen en doelstellingen, en bij het organiseren van de voorwaarden voor zelfregulatie en samenwerkingen. Ze kunnen de randvoorwaarden stellen waaronder andere actoren (zoals organisaties op afstand) in netwerken doelen proberen te realiseren. In het spreken over de stelselverantwoordelijkheid van de minister, zoals besproken in het Raad van State advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, resoneert het idee van metagovernance: de minister is niet bevoegd om direct in te grijpen in het betreffende, maar is aanspreekbaar op de werking van een stelsel als geheel. Binnen dit stelsel opereren eigenstandige publieke en private organisaties, maar als het gaat om publieke belangen kan de overheid als eindverantwoordelijke aangesproken worden. Enerzijds kan dit betekenen dat de minister in kan grijpen als het stelsel dreigt te ontsporen, anderzijds kan ministeriële verantwoordelijkheid hier te ruim worden geïnterpreteerd en kan het te hoge verwachtingen met zich

meebrengen over wat een overheid kan en mag, en kan ingrijpen op gespannen voet staan met het beeld van een betrouwbare overheid, aldus de Raad van State (2020). Bovendien, leert metagovernance literatuur ons, zijn overheden soms ook maar een van de actoren in een netwerk, die dan wel publiek geld meenemen, maar die ook de middelen van andere actoren nodig hebben (zoals privaat geld, kennis of expertise). De vraag is dan of top-down ingrijpen, ‘in de schaduw van de hiërarchie’, vanuit de overheid dan wel gepast is. Metagovernance is al met al geen gemakkelijke opgave, en in pogingen hiertoe moet er dan ook rekening mee worden gehouden dat de uitkomst niet zoals beoogd kan zijn. Daarom moet nagedacht worden over wat een acceptabele uitkomst is als (compleet) succes uitblijft, moet er een gevarieerd en flexibel repertoire aan reacties zijn om in te spelen op ‘turbulentie’ en moet er sprake zijn van een zelfreflectie met een zekere mate van ironie. Met dit laatste wordt bedoeld dat actoren, hoewel ze weten dat er een kans is op falen, door moeten gaan alsof succes mogelijk is. Hierachter gaat een erkenning van complexiteit schuil (Jessop, 2003).

Er is overigens ook literatuur over metagovernance waar de overheid niet zozeer als primaire ‘metagovernor’ wordt gezien. Metagovernance wordt dan als activiteit beschouwd van publieke en private actoren gezamenlijk, als bestuursorde waarin waarden, normen en principes worden ontwikkeld op basis waarvan governance praktijken worden gevormd en geëvalueerd (Kooiman & Jentoft, 2009).

Interactive governance

Interactive governance wordt gedefinieerd als het vroegtijdig betrekken van alle soorten stakeholders (burgers, maatschappelijke organisaties, private bedrijven) in het ontwikkelen, vaststellen en implementeren van beleid (Edelenbos, 2000). Hoewel overheden een belangrijke rol blijven spelen, is het niet langer een gegeven dat ze bij het maken van beleid een centrale rol innemen (Edelenbos, Van Schie & Gerrits, 2010). Interactieve governance arena’s worden overigens niet gepresenteerd als een nieuw fenomeen, maar eerder als een fenomeen dat in toenemende mate een waardevolle bijdrage levert en kan leveren aan effectief openbaar bestuur (Sørensen, 2013). Het past in de governance trend waarbij overheden pogen stakeholders te betrekken in besluitvormingsprocessen. Redenen hiervoor zijn het verbeteren van de kwaliteit van besluitvorming door kennis en oplossingen van stakeholders mee te nemen, het slaan van een brug tussen burgers en politici, en het verminderen van het vetorecht van verschillende maatschappelijke actoren door hen bij de besluitvorming te betrekken (Edelenbos, Van Schie & Gerrits, 2010).

Interactieve governance is vaak georganiseerd als een informeel proces, met eigen regels en rollen, die afwijken van bestaande institutionele, representatieve systemen en de daarbij horende machtsstructuren. Het informele proces loopt dan parallel of voorafgaand aan de formele onderhandelings- en besluitvormingsprocessen (Edelenbos, 2005). Deze verschillende processen sluiten niet vanzelfsprekend op elkaar aan en er moet een connectie worden gemaakt om het interactieve proces daadwerkelijk van betekenis te laten zijn. Politici, bestuurders en ambtenaren kunnen een brug slaan tussen deze processen, mits ze participeren en betrokken worden in interactieve arena’s. Dit vraagt om het aannemen van andere rollen dan in formele besluitvormingsprocessen, wat niet altijd gemakkelijk is. Zo zijn ambtenaren vaak niet gewend dat burgers of andere actoren zich actief mengen in beleidsvorming (Edelenbos et al., 2010). Het is daarom van belang om zowel ambtenaren als politieke ambtsdragers zorgvuldig mee te nemen in het interactieve proces en het ontwerpen hiervan. Dit ontwerpen betekent dat er ook op interactieve wijze wordt nagedacht over de regels en rollen van het proces (Edelenbos, 2005). Een van de casus waar Edelenbos zijn bevindingen op baseert, is het Stads

project in Enschede, voor het herstructureren van de historische binnenstad. Voor dit project werd besloten een interactieve benadering te gebruiken, onder andere omdat de gemeente zelf niet genoeg middelen had om het project te dragen en om de behoeften van de gebruikers en bezoekers van de binnenstad mee te kunnen nemen. Aan het interactieve proces namen raadsleden, wethouders, inwoners en maatschappelijke belangengroepen en ambtenaren deel. Hoewel er veel ideeën, plannen en suggesties uit het proces naar voren kwamen, was het niet gemakkelijk om dit uit het proces te absorberen en te gebruiken in formele (beleids)processen. Vooral toen het proces richting besluitvorming ging, bleef er weinig over van de opbrengsten van het interactieve proces (Edelenbos, 2005).

In de literatuur over interactieve governance arena's wordt ook aandacht gevraagd voor de democratische legitimiteit ervan. Er zijn zogezegd twee kampen in de literatuur. Enerzijds zijn er onderzoekers die kansen zien voor de democratie, omdat in interactieve arena's een meer interactieve, directe democratie gerealiseerd kan worden. Dit door dialoog, kennisuitwisseling en oplossingsgerichte samenwerking tussen de politieke en bestuurlijke elite en diegenen die de effecten van overheidshandelen merken. Anderzijds zijn er onderzoekers die zich zorgen maken om het democratische gehalte van interactieve arena's, omdat democratische kernwaarden als inclusie, democratische besluitvorming en verantwoording niet gewaarborgd zijn (Sørensen, 2013). Deze zorg wordt mede onderbouwd door empirische studies die laten zien dat er meer aandacht is voor de effectiviteit van interactieve arena's, dan voor de democratische kwaliteit ervan (Marcussen & Torfing, 2007). Om de democratische kwaliteit van interactieve arena's te verbeteren, moet meer aandacht komen voor het waarborgen van inclusie, democratische besluitvorming en verantwoording binnen de arena (Sørensen, 2013).

Inclusie gaat er dan om dat er in de arena's representatieve actoren betrokken zijn, en dat betrokken actoren in de arena de druk voelen om als vertegenwoordiger van een groep belanghebbenden deel te nemen. Voor democratische besluitvorming moet de institutionele inrichting gericht zijn op het motiveren van actoren om moeite te doen om anderen te overtuigen en open te staan om overtuigd te worden door een ander. Bij verantwoording is het van belang dat er informatie is over de handelingen van de 'ter verantwoording geroepene' en dat er mogelijkheden zijn te sanctioneren als handelingen te wensen overlaten. Hierbij is het van belang, zo stelt Sørensen (2013), dat besluitvormers als collectief verantwoordelijk worden gehouden, in plaats van actoren individueel, omdat de arena's dan in staat blijven om tot onderhandelde besluiten te komen. Er zijn vervolgens 'mini-publics' nodig die druk uit oefenen op de arena's om deze gezamenlijke verantwoording ook daadwerkelijk af te leggen.

De vraag is vervolgens of en hoe het mogelijk is om interactieve governance arena's te institutionaliseren om de democratische kwaliteit ervan te waarborgen, zonder dat hierbij de zelfsturing, effectiviteit en adaptiviteit van arena's verloren gaat. Dit kan, zo wordt in de literatuur gesteld, door niet te institutionaliseren middels formele, wettelijke regels en procedures, maar door 'zachte' regulatievormen. Diegenen die arena's op deze wijze willen reguleren, nemen dan een rol aan als metagovernor: door het institutionaliseren van interactieve governance processen kan het nastreven van gezamenlijke doelen en het aangaan van samenwerking worden aangemoedigd. Zo kunnen *incentive structures* worden ingezet die bepaald gedrag aanmoedigen, en er kunnen normatieve codes geconstrueerd worden die regels en procedures legitimeren. Door in de arena een eigen *logic of appropriateness* te ontwikkelen, kan betekenis worden gegeven aan gebeurtenissen, handelingspatronen

en rollen. Dit kan door *storytelling* die gezamenlijke betekenis creëert. Ook kunnen metagovernors bijdragen aan het democratische gehalte van een arena, door bij regulering druk op actoren te leggen om representatief te zijn, democratische besluitvorming aan te moedigen, de ontwikkeling van mini-publics te promoten, en ervoor te zorgen dat deze mini-publics de benodigde informatie krijgen (Sørensen, 2013). Er wordt in de literatuur overigens ook gesteld dat er een zekere trade-off kan bestaan tussen de verschillende democratische waarden. Democratische legitimiteit aan de input kant van het proces, waarbij het gaat over inclusie, betekent dat alle stakeholders gelijke kansen moeten hebben om de uitkomsten van het interactieve proces te beïnvloeden. Kijkend naar de legitimiteit van de output kant van het proces, gaat het er juist over dat het proces op zo'n manier is georganiseerd dat er effectieve uitkomsten gerealiseerd kunnen worden. Deze waarden stellen andere, conflicterende eisen aan het proces (Boedeltje & Cornips, 2004).

Public Value Management

Het concept *public value* kent zijn oorsprong in het gedachtegoed van Mark Moore. Moore kijkt vanuit het perspectief van de publiek manager: deze heeft te maken met strategische uitdagingen en complexe keuzes. De overheid is niet langer enkel regelgever, dienstverlener en sociaal veiligheidsnet, maar moet ook publieke waarde creëren (Moore, 1995). In de literatuur, waar publieke waarde inmiddels een veelbesproken concept is, wordt daarop aangevuld dat het creëren van publieke waarde niet alleen voorbehouden is aan de overheid, maar ook gecreëerd wordt door andere publieke en private actoren (Meynhardt, 2009).

Mark Moore introduceert het concept publieke waarde in 1995 aan de hand van een voorbeeld van een bibliothecaris. Deze constateert dat elke schooldag kinderen uit school naar de bibliotheek komen, waardoor de bibliotheek 's middags verandert in een opvang voor kinderen die dan nog niet naar huis kunnen. De bibliotheek wordt hierdoor erg onrustig. De eerste neiging van de bibliothecaris is om kinderen te ontmoedigen naar de bibliotheek te komen. Het is immers geen kerndoel van de bibliotheek om als opvang voor schoolkinderen te fungeren, en de subsidie van de gemeente biedt geen ruimte om hier extra middelen aan te besteden. Toch besluit de bibliothecaris niet in te zetten op het ontmoedigen van kinderen om naar de bibliotheek te komen, maar om te kijken hoe ze binnen haar organisatie toch enkele aanpassingen kan doen om de kinderen 's middags een plek te bieden in de bibliotheek. Mede hierdoor groeit de bibliotheek uit tot een plek waar niet alleen boeken geleend kunnen worden, maar waar ook burgers van alle leeftijden voor verschillende doeleinden terecht kunnen. Voor Moore laat dit voorbeeld zien hoe publieke organisaties (en publieke managers) publieke waarde kunnen creëren als ze zichzelf afvragen hoe ze met hun middelen zoveel mogelijk waarde en impact kunnen creëren. In de literatuur over publieke waarde is er veel aandacht voor deze impact.

Er zijn auteurs die stellen dat Public Value Management (PVM) een nieuw paradigma is dat volgt op NPM. Het stelt publieke waarde, ook te vertalen als maatschappelijke waarde, centraal en laat zien hoe het concept door kan werken in de inrichting van het openbaar bestuur. In het kader van de brede evaluatie kan het dan ook waardevolle inzichten opleveren over wat een focus op het realiseren van publieke waarde met zich meebrengt. Een nieuw paradigma is nodig, zo wordt in Public Value Management literatuur gesteld, omdat eerdere paradigma's uitgaan van situaties die er niet meer zijn. Het traditionele Public Administration (PA) gaat uit van een context van relatieve politieke, economische en sociale stabiliteit en NPM vertrouwt op een bedrijfsmatige logica. PVM moedigt managers aan om verder te kijken dan 'wat de markt wil', door de moeilijkere vraag te stellen wat het publiek het meest waardeert

(*values*) en wat waarde toevoegt. Het bereiken van publieke waarde is dus het kerndoel van PVM (Stoker, 2006). Dit is geen gemakkelijke opgave, omdat er vaak geen eenduidig antwoord te geven is op de vraag wat publieke waarde in een specifieke context betekent. Daarbij kan sprake zijn van trade-offs: bijvoorbeeld als een dienst zich toespitst op de behoeften van individuen, maar daardoor minder goed in staat is in te spelen op de bredere gemeenschap (de Graaf & Van der Wal, 2010). Daarbij hoort ook het publiek uitdagen om pijnlijke keuzes en afwegingen te maken tussen contrasterende prioriteiten/waarden (Bennington & Moore, 2011).

Burgers zijn niet enkel meer stemmers of afnemers van diensten, maar worden ook probleemoplossers en co-creators (Briggs (2008) in Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). ‘Het verlenen van diensten’ is niet langer een geldige reden voor overheidsinterventies, maar de vraag die beantwoordt moet worden is ‘bevordert de dienst gewaardeerde sociale of economische uitkomsten, ofwel: levert het publieke waarde op? En dat oordeel kan alleen geveld worden in een context van debat en overleg (Stoker, 2006).

PVM gaat daarbij uit van de complexiteit, veranderlijkheid en onzekerheid van de omgeving (Bennington & Moore, 2011). Er zijn veel complexe problemen, waarover geen overeenstemming is wat de oorzaak of de oplossing van het probleem is (wicked problems). PVM onderkent deze complexiteit én de connecties, afhankelijkheid en interactie tussen complexe problemen die grensoverschrijdend zijn. PVM vraagt van publieke organisaties om buiten gebaande paden te treden door samen met maatschappelijke actoren publieke waarde te creëren (Van de Noort et al., 2017). Een centrale opvatting van het paradigma is: voor het nastreven en creëren van publieke waarden zijn netwerken nodig (Stoker, 2006). Het gaat dan over horizontale netwerken (tussen sectoren, organisaties, partners), verticale netwerken (tussen beleidsmakers en uitvoerende professionals, ofwel de verschillende niveaus in een organisatie) en diagonale netwerken (tussen beleidsvormingsnetwerken, politieke leiders, managers, gebruikers, etc.) (Bennington & Moore, 2011). PVM stelt dan ook de focus van publiek managers zich moet verplaatsen van resultaten naar het onderhouden van relaties (O’Flynn, 2007). Managers spelen een actieve rol in het laten functioneren van het systeem van samenwerkingen, dat door de complexiteit en beweeglijkheid van de omgeving vraagt om continue aanpassingen en verbeteringen. Er is bij PVM dus ook sprake van een continu proces van leren, reflecteren en adaptatie (Stoker, 2006).

PVM wordt ook als veelbelovend perspectief op verantwoord en gezien, omdat het staat voor het beoordelen van publieke initiatieven en arrangementen in termen van maatschappelijke meerwaarde. Veel verantwoordingsinstrumenten zijn gericht op het nalopen van regels en cijfers en doen geen recht aan het complexe werk van de overheid, wat de vraag oproept hoe er in de publieke sector betekenisvol verantwoord kan worden (Van de Noort et al., 2017). Betekenisvol verantwoord ronds publieke waarde creatie brengt echter ook de nodige uitdagingen met zich mee. ‘Verantwoording richting de politiek is vaak nog gericht op strakke kaders en doelstellingen, terwijl verantwoording richting maatschappelijke partners ontbreekt’ (Van de Noort, Douglas & Van der Torre, 2017, p.5). Zo is er lang niet altijd consensus over wat de gewenste publieke waarde is, wat kan leiden tot conflict. Ook kan de complexiteit van een beleidsdomein waarbij tal van actoren, processen en middelen betrokken zijn, het heel lastig maken om te beoordelen of de realisatie van beleid naar behoren functioneert. Dit kan verlamd werken in de verantwoordingspraktijk (Van de Noort et al., 2017). Veel van de evaluatieprocessen en prestatie metingen ronds samenwerkingen in het kader van het creëren van publieke waarden blijven dan ook achter, zowel in het onderzoek als in de praktijk. De mechanismen voor het beoordelen welke waarde gecreëerd is, blijft vrij smal. Van de Noort et al. (2017) ontwikkelden daarom

in een grote Nederlandse gemeente, met steun van de gemeenteraad, een nieuw verantwoordingsinstrument: de Publieke Waarde Tafel. Doel van de tafel is om de politiek en partners inzicht te geven in de processen en resultaten van publieke waarde creatie op een specifiek thema, als alternatief voor inzicht middels bijvoorbeeld prestatie-indicatoren of rapportages. Een van de bevindingen van het onderzoek is dat betrokkenen, zoals ambtenaren, bestuurders en politici, zoeken naar hun rol bij de tafel en het daarbij horende maatschappelijke debat, voorbij formele instituties. Publieke waarde, zo concluderen de onderzoekers, verlegt kaders 'door iedereen een gedeelde verantwoordelijkheid te geven voor de realisatie van publieke waarde, maar ook nog steeds afzonderlijke en unieke rollen vraagt in sturing en verantwoording' (Van de Noort et al., 2017, p.19). Dit is een groeiproces waarin actoren een weg moeten zoeken in sturing en verantwoording. Er blijven echter vragen liggen als het gaat om verantwoording, maar belangrijker is dat er een verschuiving plaatsvindt van cijfermatige inzichten naar inzichten over de maatschappelijke meerwaarde die is gecreëerd én hoe geleerd en verbeterd kan worden.

Anders gezegd gaat het bij publieke waarde niet alleen over output (producten en diensten geproduceerd door de publieke organisatie), maar ook om outcomes (impact op diegenen die gebruik maken van de dienst of die geraakt worden door beleid). Het gaat er vervolgens ook om wat deze waarde (van een dienst of van het beleid) voor iemand betekent. Deze vraag zal overigens vaak niet optellen tot een collectief antwoord, aangezien waarde voor verschillende individuen, verschillende betekenissen kunnen hebben (Alford & O'Flynn, 2009). Het staat wel toe om verder te kijken dan de meetbare output van een organisatie. Eerder noemden we het voorbeeld van de uitvoeringsorganisatie die werklozen begeleidt naar werk. De output van een dergelijke organisatie is onder andere hoeveel mensen aan het werk geholpen zijn. Als er echter wordt gekeken naar outcomes, wordt er ook voorbij deze cijfers gekeken. Dan gaat het om: Wat is de impact op het leven van deze mensen? En hoe wordt de dienstverlening ervaren door gebruikers van de dienstverlening die (nog) niet aan een baan geholpen zijn? Wat heeft de organisatie gedaan om, indien nodig voorbij de eigen organisatiegrenzen, voor gebruikers publieke waarde te creëren?

Op Moore's gedachtegoed en PVM is ook kritiek. De betekenis van publieke waarde is ambigu: het betekent voor iedereen iets anders. Ook wordt in het publieke waarden denken te gemakkelijk aangenomen dat actoren (zowel overheden en publieke en private partijen) goede intenties hebben en het welzijn van anderen vooropstellen. De realiteit is weerbarstiger en genuanceerder. Organisaties bestaan ook om regels of wetten af te dwingen, of zijn gericht op het behalen van targets op een zo efficiënt mogelijke wijze. Bovendien is er tussen de actoren vaak sprake van een machtsongelijkheid, iets waar de publieke waarde literatuur aan voorbijgaat. Kortom, de 'donkere kant' van de staat en aanverwante organisaties wordt genegeerd in het publieke waarde gedachtegoed (Rhodes & Wanna, 2007). Er is daarnaast ook kritiek op de grote rol die Moore weglegt voor publieke managers. Moore schaar zowel gekozen politici als ongekomen bestuurders onder het begrip publieke managers. Moore kijkt echter vanuit het Amerikaanse model, waarbij veel bestuurders gekozen zijn. In Westminster systemen, maar ook in bijvoorbeeld Nederland, zijn bestuurders praktisch nooit gekozen. Daarbij is er een scherp contrast tussen de rollen van gekozen politici en aangestelde bestuurders, met elk eigen verantwoordelijkheden. Publieke managers moeten daarom ook aandacht hebben voor de minister waar zij verantwoording aan moeten afleggen, in het kader van de rol als politiek verantwoordelijke. Public Value Management, waarbij de nadruk ligt op publieke innovatie, is wel een verfrissende ideologie na

NPM, maar er moet niet aan voorbij worden gegaan dat politici verantwoordelijk blijven en verantwoordelijk worden gehouden voor wat er binnen hun portefeuille gebeurt.

Neo Weberian State

De term Neo-Weberiaans wordt al sinds de jaren zeventig gebruikt. In lijn met het Weberiaanse denken wordt de Neo-Weberiaanse staat gedefinieerd als ‘de territoriaal afgebakende, gedifferentieerde set aan instellingen en professionals, met een centrum dat gezaghebbende regelgeving uitoefent, daarbij ondersteund door de dwingende bevoegdheden van de staat’ (Mann, 1986). Hoewel het concept Neo-Weberiaans enkele decennia terug al is geïntroduceerd, wordt het ook meer recent gebruikt, namelijk als alternatief hervormingsparadigma, in plaats van NPM. De verwijzing naar Weber benadrukt het belang van de staat als de schil waarbinnen democratische politiek plaatsvindt, met als kern een bureaucratische structuur, waar het volgen van de juiste procedures een belangrijke rol speelt (Tassebehji, Hackney & Popovic, 2016). Hoewel bureaucratie soms vooral geassocieerd wordt met red tape, kosten en inefficiëntie, moet niet worden vergeten dat er nog steeds bureaucratie nodig is omdat het voorziet in een consistent en stabiel bestuur, gelijkheid in processen, expertise en verantwoording (Rhodes, 2016).

‘Neo’ wordt toegevoegd om aan te duiden dat het gaat om een gemoderniseerde, hybride benadering van traditionele Weberiaanse concepten (Bjyrkjeflot, Du Gay & Greve, 2018). Waar een perspectief zoals NPM vooral andere waarden centraal stelt, zoals efficiency en effectiviteit, is het Neo-Weberiaanse uitgangspunt juist dat traditionele bureaucratische waarden, zoals gelijkheid en eerlijkheid, geüpdatet en verbeterd moeten worden. De staat krijgt nog steeds een grote rol toebedeeld, maar erkent wordt dat er fundamentele veranderingen nodig zijn in het bestuurlijke en ambtelijke systeem. Deze veranderingen wijzen doorgaans richting budgettaire hervormingen (om te komen tot meer resultaatgerichte budgettering) en benadrukken het belang van evalueren. Ook is de aandacht voor strategische planningen kenmerkend voor Neo-Weberiaanse hervormingen (Pollitt & Bouckeaert, 2004). Er wordt in de literatuur gesteld dat de staat juist nodig is om de vraagstukken van deze tijd aan te pakken, zoals rondom duurzaamheid of technologische vraagstukken (Drechsler, 2005).

Er worden in de literatuur acht Neo-Weberiaanse principes gepresenteerd, waarbij de eerste vier teruggrijpen naar Weber en de laatste vier als ‘neo’ principes worden aangeduid (Drechsler, 2005; Bjyrkjeflot, Du Gay & Greve, 2018). De principes zijn:

1. De staat heeft een centrale rol in de overheid.
2. Gelijkheid voor alle individuen en groepen voor de wet, bescherming tegen willekeurige en onvoorspelbare acties van overheidsinstanties en voorzieningen om overheidsacties te controleren.
3. Behoud van publieke diensten die een speciale status, cultuur of speciale voorwaarden hebben.
4. De representatieve democratie als basis voor legitimeren, controleren en onderhouden van een stabiele en competente openbare bureaucratie.
5. Externe oriëntatie gericht op burgers, die met name gebaseerd is op een professionele cultuur van kwaliteit en diensten, in sommige gevallen aangevuld met marktmechanismen.
6. Het aanvullen van de representatieve democratie, door het inrichten van manieren voor het raadplegen van burgers en voor de directe representatie van burgers.

7. Resultaatgerichtheid. Dit principe stimuleert een grotere oriëntatie op het behalen van resultaten, inclusief monitoring, evaluatie en performance management (in tegenstelling tot een focus op het volgen van de juiste procedure).
8. Het professionaliseren van publieke dienstverlening, zodat de 'bureaucraat' niet alleen beschikt over kennis over relevante wetgeving, maar als 'professioneel manager' ook in staat is in te spelen op de behoefte van zijn of haar burgers/ afnemers.

Samengenomen is dit een hybride set aan principes: het combineert principes als resultaatgerichtheid en klantgerichtheid met principes als eerlijkheid en legitimiteit. In de literatuur is hier overigens ook kritiek op: de eerste vier principes en laatste vier principes zijn niet geheel op een lijn, maar staan op gespannen voet met elkaar. Het Neo-Weberiaanse perspectief kan echter ook worden gezien als een hervormingsmodel dat Weberiaanse uitgangspunten combineert met moderniseringsprogramma's (Björkjeflot, Du Gay & Greve, 2018).

Hoewel in de Neo-Weberiaanse literatuur geen concrete toepassingen zijn te vinden van de uitgangspunten en principes als het gaat over kaderstelling, zetten ze hier wel aan tot denken. Een van de eerdergenoemde kanttekeningen bij de huidige kaderstelling is dat deze is opgetekend in veel losse nota's, beleidsdocumenten en brieven. Het leidt tot een gebrek aan overzicht, waardoor kaders niet altijd eenduidig zijn, met als gevolg dat er verschillende interpretaties mogelijk zijn in de toepassing ervan bij diverse organisaties op afstand. Neo-Weberiaanse literatuur roept op door te denken hoe kaderstelling kan waarborgen dat er sprake is van consistentie en stabiliteit, en juist geen sprake is van willekeur en onvoorspelbaarheid.

Digital-era governance

Digital-era governance kan de indruk wekken een perspectief te zijn dat zich toespitst op de digitalisering van en technologische ontwikkelingen in de publieke sector. Literatuur over Digital-era governance leert ons echter dat Digital-era governance uiteraard veel aandacht heeft voor digitalisering, maar dit slechts beschouwt als een van de drie thema's die binnen het paradigma centraal staan. Digitalisering brengt immers complexe veranderingen met zich mee. Technologische (IT-)veranderingen hebben binnen de overheid invloed op managementsystemen, op methoden voor interactie met burgers en andere afnemers van diensten, en op achterliggende bureaucratische mechanismen. Deze veranderingen hebben niet alleen direct invloed, maar ook indirect doordat ze leiden tot politieke, culturele, cognitieve, organisatorische, en gedragsmatige verschuivingen (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2005). Het geheel aan ideeën, hervormingsveranderingen en governance implicaties dat dit met zich meebrengt, wordt aangeduid als Digital-era governance (DEG). Veel organisatorische en bestuurlijke veranderingen die we in de publieke sector zien, zo stellen Dunleavy et al. (2005) in hun veel geciteerde artikel, draaien om IT-veranderingen en aanpassingen van informatiesystemen. De digitalisering is niet alleen doorgedrongen in backoffice processen van de overheid, maar beïnvloedt ook de relaties tussen overheden en de maatschappij. Digitale technologieën zijn beloftevol: ze kunnen de overheid meer agile maken, transparanter, minder institutioneel complex, bestuurlijk eenvoudiger en meer geautomatiseerd, responsiever naar burgers en meer in staat om problemen op te lossen (Lindquist & Huse, 2017; Tassebehji, 2016). DEG wordt ook wel als volgende paradigma gezien, na NPM. Andere 'post-NPM' paradigma's wordt verweten te weinig aandacht te besteden aan de diepgaande patronen en consequenties van digitale veranderingen, terwijl DEG juist het belang van deze digitale verandering benadrukt (Margetts & Dunleavy, 2013).

In de literatuur wordt DEG mede gedefinieerd door het te vergelijken en af te zetten tegen NPM, en dan met name tegen de disaggregatie als gevolg van NPM hervormingen. DEG is namelijk juist gericht op het re-integreren van de overheid tot een meer coherente publieke sector (Dunleavy et al., 2005). Re-integratie is dan ook één van de drie centrale DEG thema's, gericht op het terugbrengen van door NPM uit elkaar gezette overheids-elementen, door digitale en technologische kansen te benutten. Ook wordt met re-integratie bedoeld dat bepaalde taken die uitbesteed zijn, weer belegd moeten worden bij de overheid (Margetts & Dunleavy, 2013). Een tweede thema is holisme op basis van behoeften: er moet sprake zijn van holistische hervormingen om de relatie tussen overheidsorganisaties en hun klanten makkelijker en beter te maken. Dit door bureaucratische processen waar kan samen te brengen en onnodige stappen hierin weg te halen. De behoeften van burgers (in DEG soms ook gezien als klanten) en dienstverlening aan burgers moet prioriteit hebben bij organisaties, zodat burgers gemakkelijk en met zo min mogelijk losse stappen van een dienst gebruik kunnen maken en zelf de regie in handen hebben. In het digitale overheidstijdperk worden burgers en bedrijven steeds meer coproducten van de voor hen nuttige output en kunnen ze de voortgang van processen gemakkelijk volgen, waarbij overheidsorganisaties enkel een faciliterend frame creëren. Er wordt met holisme verder nog bedoeld dat de overheid meer agile moet worden zodat snel en flexibel kan reageren op veranderingen en turbulentie (Dunleavy et al., 2005). Een derde thema binnen DEG is digitalisering. Digitalisering moet niet worden gezien als aanvulling op conventionele bestuurlijke en bedrijfsmatige processen, maar als verandering die deze processen transformeert en evolueert (Dunleavy et al., 2005). De publieke sector moet digitalisering volledig omarmen en digitale dienstverlening centraal stellen (Margetts & Dunleavy, 2013). Zo wordt in Zweedse steden samengewerkt tussen professionals vanuit de overheid en mantelzorgers voor de zorg van mensen met een verstandelijke beperking. Door een online zogeheten Social web wordt online bijgehouden wie, wat, wanneer doet en door het delen van deze informatie is iedereen hiervan op de hoogte (Margetts & Dunleavy, 2013). In de literatuur wordt gesteld dat door goedkopere persoonlijke mobiele toestellen het internet voor meer mensen toegankelijk geworden is, waardoor de overheid de 'digitale kloof' niet langer kan gebruiken als excuus om niet in te zetten op digitale veranderingen (Margetts & Dunleavy, 2013).

Als DEG strategieën ingezet gaan worden, zal dit een transitie teweeg brengen naar een meer geïntegreerde, agile en holistische overheid. Zo kan een radicaal minder complex institutioneel en politiek landschap ontstaan, enerzijds ontworpen om simpele en geautomatiseerde acties uit te voeren en anderzijds om agile en responsief te zijn in dienstverlening en in het monitoren van veranderingen (Dunleavy et al., 2005). DEG kan dan het dominante model voor hervormingen in het openbaar bestuur worden, en deze positie overnemen van NPM. Het blijft echter een ideaaltype, dat verschillend tot uiting komt binnen verschillende overheden (Clarke & Margetts, 2017). De drie thema's binnen het Digital-era governance model geven stof tot nadenken voor organisaties op afstand en de kaderstelling hiervoor. Een eerste vraag in het Digital-era governance model is of een taak die elders belegd is, niet beter weer door de overheid kan worden uitgevoerd. Ook zet het aan het denken over het uitgangspunt bij de inrichting van publieke diensten en de kaders hiervoor: wordt de eindgebruiker, de burger, wel goed in beeld gehouden als processen worden ingericht? En stelt het de overheid in staat om agile te reageren op veranderingen?

Naast ambitieuze verwachtingen in DEG literatuur, is er in de literatuur ook aandacht voor de verhouding tussen IT-veranderingen in de publieke sector en bestaande formele institutionele

praktijken (Tassebehji, Hackney & Popovic, 2016). Digitaliseringsprojecten maken niet altijd beloften waar, en dit komt door een gebrek aan begrip over de relaties tussen institutionele arrangementen, organisatorische factoren, technologie en sociaaleconomische factoren (Luna-Reyes & Garcia, 2011). Bovendien ademen veel van de bestaande systemen nog NPM, dat daardoor ook nog doorwerkt in veel digitaliseringsbeleid (waar dan vaak de nadruk ligt op effectiviteit, efficiency en kostenbesparing). Bovendien zijn er NPM hervormingen die ertoe hebben geleid dat IT-taken zijn geprivatiseerd, waardoor expertise bij de overheid op dit vlak deels is verdwenen. Ook traditionele bureaucratische waarden zoals gelijkheid, zorgvuldig besturen en verantwoording staan soms op gespannen voet met innovatieve, risicodragende initiatieven (Tassebehji et al., 2016). Zo roept het gebruik van big data, dat binnen DEG als vehikel voor hervormingen in de publieke sector wordt gezien, vragen op over gelijkheid. Big data maakt het mogelijk om evidence-based voorspellingen over toekomstige trends te maken, en deze voorspellingen kunnen ook gebruikt worden om beleid te maken. Deze roepen echter vragen op, bijvoorbeeld over gelijkheid. Als big data bijvoorbeeld gebruikt wordt om te voorspellen waar zich misdrijven zullen voordoen, en de politie hier op inspeelt door hier meer te surveilleren, dan wordt de kans ook groter dat mensen in deze gebieden worden opgepakt. Dit roept de vraag op of dit de juiste manier is om big data te gebruiken, en of dit niet indruist tegen een waarde als gelijkheid. Ook roept het vragen op rondom privacy (Clarke & Margetts, 2017). Toch blijft binnen DEG voorop staan dat de publieke sector creatiever, minder risicomijdend moet worden, om zich aan te passen aan onze snel veranderende wereld (Musgrave, 2014).

Er is ook aandacht voor verantwoording en monitoring van de overheid in een digitaal tijdperk. Verantwoording, als basis voor democratische governance systemen, gaat dan niet alleen over de verantwoording die de overheid en aanverwante organisaties afleggen aan politici over de door hen besteedde publieke middelen, maar ook over verantwoording aan burgers via de media, publieke debatten, verkiezingen en openbare onderzoeken. Zowel binnen als buiten de overheid klinkt de roep om het verzamelen van meer data en het gebruik hiervan om beleid en verantwoording te versterken (Lindquist & Huse, 2017). Er wordt immers steeds meer data verzameld en verspreid, en hieruit kunnen waardevolle inzichten komen, maar ook problemen zichtbaar worden. Dit kan tot een nieuw fenomeen leiden, namelijk tot een interactieve, dynamische, door burgers gedreven verantwoording, die bestaande, hiërarchische of verticale vormen van verantwoording onder druk zetten (Schillemans, Van Twist & Vanhommerig, 2013). De roep om openbaarheid vanuit de samenleving en vanuit het parlement wordt ook in Nederland steeds sterker. Er wordt echter te makkelijk vanuit gegaan dat informatie op elk moment binnen korte tijd beschikbaar gesteld kan worden, terwijl dit tijd, geld en capaciteit kost (Raad van State, 2020).

Alternatieve perspectieven: een overzicht

In onderstaande tabel vatten we de besproken perspectieven kort samen. Het overzicht laat zien wat de centrale ideeën van de perspectieven zijn, maar ook welke uitdagingen en keerzijdes deze perspectieven hebben.

Tabel 3. Overzicht kernpunten alternatieve perspectieven

| Perspectief | Kern | Uitdagingen of keerzijdes |
|---|---|---|
| Collaborative Governance | Collaborative Governance is het nieuwe paradigma voor democratische overheids-systemen. Er moet worden samengewerkt, omdat actoren elkaar nodig hebben om doelen te realiseren, en om te komen tot regels en wetten die voorzien in publieke goederen. Hierbij past een institutionele inrichting die besluitvormingsprocessen waar meerdere in actoren bij betrokken zijn, mogelijk maakt. | Wetgeving is vaak geschreven vanuit de verantwoordelijkheid en taakopdracht van een enkele publieke organisatie, en dit kan samenwerking belemmeren. Het krijgen van ministeriële of politieke steun voor samenwerkingen kan lastig zijn, omdat ministers minder controle hebben over de uitkomsten van de samenwerking, maar hier wel voor verantwoordelijk gehouden kunnen worden. |
| Beide casus laten de uitdagingen en kansen van integraal werken zien. | Network Governance moet ingezet worden om acties in zelf-organiserende, innovatieve en sector-overstijgende netwerken zo te coördineren en sturen, dat deze in staat zijn complexe vraagstukken aan te pakken. Institutionele hiërarchieën zijn niet goed in staat om met complexe vraagstukken om te gaan. Network Governance, als coördinatie-mechanisme anders dan hiërarchische sturing of sturing op basis van bedrijfsmatige mechanismen, is juist wel geschikt. Door gecoördineerde netwerken kunnen middelen efficiënter worden gebruikt, kan een gezamenlijk leerproces tot stand komen en kunnen betere diensten geleverd worden. | Doelstellingen van individuele organisaties en van het netwerk kunnen op gespannen voet staan met elkaar. De afwezigheid van formele verantwoordelijkheid en controlemechanismen op basis hiervan, brengt risico's met zich mee (zoals machtsmisbruik) en kan het behalen van doelen in de weg staan. |
| Co-creatie en coproductie | Door toegenomen eisen en verwachtingen van burgers en private actoren in combinatie met verminderde financiële middelen, moet gekeken worden hoe ze zelf kunnen bijdragen aan het oplossen van publieke taken. Samenwerking tussen publieke actoren, burgers, maatschappelijke organisaties en private partijen is nodig. De publieke sector moet dan ook een arena van co-creatie worden, met bijbehorende institutionele vormen. | De huidige institutionele vormgeving kan co-creatie in de weg staan. Een risico is dat vooral die burgers invloed uitoefenen, die hiervoor de juiste kennis en middelen beschikbaar hebben. En door niet-democratische actoren te laten participeren in co-creatie arena's, kan democratische verantwoording in het gedrang komen. |
| Whole of government en Joined-up government | Om meer grip te krijgen op complexe problemen, die zich niet houden aan organisatiegrenzen, moet disaggregatie en fragmentatie (als keerzijdes van NPM-hervormingen) worden teruggedrongen. Daarvoor is een integrale, collaboratievere, holistische overheid nodig. Whole of government en Joined-up government initiatieven zijn hierop gericht en hebben | Er kan nog meer fragmentatie ontstaan als nieuwe initiatieven naast bestaande organisaties en initiatieven worden opgezet. Uitdaging is de spanning tussen het moeten afleggen van verantwoording over de besteedde publieke middelen enerzijds, en het flexibel toewijzen van middelen om |

| | | |
|---------------------------------|---|---|
| | als doel meer interorganisationale en departmentoverstijgende coöperatie te realiseren. Dit brengt een nadruk op gezamenlijke doelstellingen, collaboratieve besluitvorming en het delen van informatie met zich mee. | in te spelen op veranderende behoeften van de gemeenschap anderzijds. |
| Collaborative Leadership | Collaboratief leiderschap is een noodzakelijke factor voor effectieve samenwerkingen. Collaborative governance is nodig om complexe vraagstukken aan te pakken, leiderschap speelt hier een cruciale rol in, door actoren in beweging te krijgen richting een gezamenlijk doel. Collaboratief leiderschap moet faciliterend zijn, en hierdoor wordt dienstverlening efficiënter, oplossingen creatiever en besluitvormingsprocessen meer consensus-gericht. | Er wordt soms te veel gewicht gehangen aan de rol van leiderschap als verklaring voor succes of het uitblijven daarvan in een samenwerking. |
| Adaptive leadership | Adaptief leiderschap draagt bij aan het oplossen van wicked problems. Adaptief leiderschap betekent dat een leider goed om kan gaan met weerspannige, complexe situaties, in staat is de eigen organisatie mee te nemen in een adaptief proces en om partijen samen te brengen om tot werkbare oplossingen te komen. | Adaptiviteit vraagt om flexibiliteit, bijvoorbeeld in organisatiestructuren en processen, en hiervoor is lang niet altijd de ruimte. |
| New public Governance | New Public Governance stelt publieke waarde centraal, waardoor het betrekken van belanghebbenden en samenwerken een belangrijk thema is. Samenwerken en netwerken ligt in het hart van dit paradigma. De overheid moet katalysator zijn om private en publieke actoren mee te krijgen in het creëren van publieke waarde. | Het is erg kort door de bocht om NPG als vervanger van NPM te zien, omdat NPM nog steeds doorwerkt in institutionele inrichtingen. Uitdaging is om niet alleen te focussen op netwerken, maar ook oog te hebben voor hybride governance structuren en praktijken. |
| Metagovernance | Metagovernance is een coördinatiemechanisme voor netwerken, om zelfregulatie te reguleren (governance of governance). In plaats van directe vormen van sturing en controle gaat metagovernance over indirecte vormen, om zelfregulerende actoren te beïnvloeden of coördineren op zo'n manier dat er genoeg autonomie overblijft voor betrokkenen in overheidsprocessen om zichzelf te besturen. | Metagovernance is geen gemakkelijke opgave, overheden moeten er rekening mee houden dat uitkomsten niet altijd zoals beoogd zijn. |

| | | |
|---------------------------------------|---|---|
| <p>Interactive governance</p> | <p>Interactive governance is het vroegtijdig betrekken van stakeholders in het ontwikkelen, vaststellen en implementeren van beleid. Overheden spelen hier niet meer vanzelfsprekend een centrale rol in, daarom zijn interactieve arena's nodig om stakeholders te betrekken in het besluitvormingsproces. Er moet echter wel een connectie tussen interactieve arena's en formele besluitvormingsprocessen gemaakt worden, om de interactieve arena's daadwerkelijk van betekenis te laten zijn.</p> | <p>Interactieve arena's zijn vaak informele processen met eigen regels en rollen die afwijken van bestaande institutionele, representatieve systemen en daarbij horende machtsstructuren. De uitkomsten van interactieve arena's worden niet zonder meer overgenomen in formele besluitvormingsprocessen.</p> |
| <p>Public value management</p> | <p>Public Value Management gaat over het creëren van publieke waarde. Het verlenen van diensten is niet langer een geldige reden voor overheidsinterventies, maar de vraag die beantwoord moet worden is 'levert het publieke waarde op?' Dit brengt een verschuiving van output naar outcomes met zich mee. Overheden moeten met andere partijen samenwerken om publieke waarde te kunnen creëren, daarom zijn netwerken erg belangrijk. Publiek managers kunnen hier een cruciale rol vervullen, door actoren samen te brengen.</p> | <p>Politici/ ministers zijn verantwoordelijk voor wat er binnen hun portefeuille gebeurt, en daar moet niet aan voorbij worden gegaan. Publiek managers moeten hier ook aandacht voor hebben, naast aandacht voor het creëren van publieke waarden in netwerken.</p> |
| <p>Neo-Weberian State</p> | <p>Uitgangspunt van New-Weberian staat is de staat als de schil waarbinnen democratische politiek plaatsvindt, met als kern een bureaucratische structuur. De staat is nodig om vraagstukken van deze tijd aan te pakken, daarom is een gemoderniseerde, hybride benadering van traditionele Weberiaanse concepten nodig.</p> | <p>Traditionele waarden, zoals het belang van een consistent en stabiel bestuur, kunnen op gespannen voet staan met innovatieve, risicodragende initiatieven.</p> |
| <p>Digital-era governance</p> | <p>Digital-era governance is een nieuw paradigma, dat de diepgaande patronen en consequenties van digitale ontwikkelingen nt. Het stelt dat er een creatievere, innovatievere en minder risicomijdende publieke sector nodig is, die zich kan aanpassen aan de snel veranderende wereld. De overheid moet een meer geïntegreerde, holistische, agile overheid worden. Zo kan een radicaal minder complex institutioneel en politiek landschap ontstaan.</p> | <p>Digital-era governance vehikels als big data hebben ook ethische dilemma's en privacy gevoeligheden.</p> |

De tabel laat goed zien dat er een veelheid aan invalshoeken mogelijk is bij het zoeken naar een nieuwe visie op kaderstelling. De perspectieven hebben overeenkomsten, maar tellen niet als vanzelf op tot eenzelfde, nieuwe en andere kijk op kaders. Eerder zien we verschillen tussen perspectieven op de volgende punten:

- Een deel van de perspectieven dat als alternatief voor en/of aanvulling op New Public Management kan gelden benadrukt het belang van *horizontale afstemming en samenwerking* tussen zelfstandige organisaties en wat daarvoor nodig is in termen van kaderstelling. Daarbij horen dan labels als Collaborative governance of Co-creatie (tussen/naast). Een ander deel legt juist de nadruk op het belang van een *verticale ordening en beheersing* van zelfstandige organisaties, en wat daarvoor nodig is in termen van kaderstelling. Hier horen labels bij als Metagovernance en ook Digital-era governance, waarbij het gaat om een holistische/integrale inrichting van een ‘governance voor governance’ (boven/meta).
- Een deel van de perspectieven dat als alternatief voor en/of aanvulling op New Public Management kan gelden legt het accent op hoe de procesmatige *betrokkenheid van belanghebbenden* (wie/hoe) invulling kan krijgen, en de kaders die daarvoor gelden. Dat komt dan tot uitdrukking in labels als Interactive governance of Co-creatie en Coproductie. Een ander deel benadrukt juist organisatorische *invulling van de opgave* (wat/waar) van waaruit gewerkt moet worden en waaraan kaderstelling niet in de weg mag zitten. Denk hierbij aan labels als Whole of government (WoG) of Joined-up government (JuG).
- Een deel van de perspectieven dat als alternatief voor en/of aanvulling op New Public Management kan gelden, stelt nadrukkelijk het realiseren van *maatschappelijke waarde* centraal in het denken over kaderstelling voor zelfstandige organisaties (enkelvoud/mono). Dat valt bijvoorbeeld terug te zien in labels als Public Value Management (PVM) en New Public Governance (NPG). Een ander deel benadrukt juist het belang van *publieke waarden* in meervoud, waarbij nadrukkelijk aandacht is voor de strijdigheid die er kan bestaan tussen waarden en de afruil die hier dus moet plaatsvinden (veelvoud/pluraal). Dat is terug te vinden in perspectieven die zich tooien met labels als Neo-Weberian State of Adaptive Leadership.

Bovenstaande onderscheidingen moeten niet te absoluut worden opgevat: het gaat om accentverschillen, niet om harde scheidslijnen. Dit sluit ook aan bij waar we aan het begin van dit hoofdstuk over spraken: we hebben het niet over het ene paradigma dat plaats moet maken voor het andere. Er is eerder sprake van layering. Er ontstaat een bestuurlijk landschap met complexe, hybride overheidssystemen, waarin elementen elkaar deels overlappen, deels aanvullen, maar deels ook op gespannen voet kunnen staan (Greve, Ejersbo, Lægreid, & Rykkja, 2020). In termen van onze kijk op kaders betekent dit dat er een veelheid aan invalshoeken mogelijk is bij ontwikkelen van een actuele visie op kaderstelling.

5. Van post-NPM perspectieven naar een kijk op kaders

Het NPM perspectief heeft zijn sporen nagelaten als het gaat over de inrichting van ons bestuurlijk stelsel. Mede ingegeven door NPM is het aantal quango's – het aantal rijksorganisaties op afstand – toegenomen. Meer efficiency en effectiviteit zijn daarbij belangrijke drijfveren geweest. In het sturen op deze rijksorganisaties is het maken van prestatieafspraken een belangrijk instrument, met als gevolg een focus op de output, de meetbare resultaten, van deze organisaties (Van Thiel, 2019). Organisaties als deze staan op afstand van 'politieke bemoeienis', zodat managers er meer bedrijfsmatig kunnen besturen. De burger wordt in het NPM eerst en vooral gezien als een afnemer van diensten, een klant. Managers zijn minder gericht op bestuurlijke en politieke leiders, en meer op klanten en resultaten.

De populariteit van en het vertrouwen in NPM in zijn zuivere vorm is inmiddels flink verminderd. Het op afstand zetten van organisaties kan leiden tot fragmentatie en een complex geheel van verspreide taken en bevoegdheden, waardoor controle en coördinatie lastig is. De nadruk op meetbare resultaten en prestaties heeft een rits aan (onbedoelde) negatieve consequenties, waarvan een van de meest nadelige is dat organisaties zich hierdoor neigen te richten op het behalen van eigen doelstellingen, ook als dat ten koste gaat van het overkoepelend geheel. Samenwerken in een gefragmenteerd stelsel, gericht op het realiseren van organisatie specifieke prestaties, is niet gemakkelijk en de in het systeem aanwezige incentives werken ontmoedigend. In veel alternatieve post-NPM perspectieven wordt samenwerken aan de realisatie van gezamenlijke opgaves juist als noodzakelijke voorwaarde gezien voor de aanpak van om complexe maatschappelijke vraagstukken.

Dit brengt ons bij de eerder gestelde vraag: 'Wat leert de internationale bestuurskundige literatuur ons over hoe naar kaderstelling kunnen kijken?' Vooropgesteld, de post-NPM perspectieven tellen niet zonder meer op tot een nieuwe of andere eenduidige kijk op kaderstelling. Wel laat juist de verscheidenheid mooi zien dat een veelheid aan invalshoeken mogelijk is bij het ontwikkelen van een actuele kijk op kaderstelling. We bespreken in dat licht hierna wat naar ons idee de belangrijkste inzichten zijn uit de alternatieve perspectieven voor NPM, en hebben daarbij ook aandacht voor de tegenstrijdigheden en debatten die binnen of tussen de perspectieven bestaan.

Kaders: van inzet naar impact?

Een belangrijke vraag als het gaat om kaderstelling, is welke doelen en ambities via de kaders gewaarborgd moeten worden. Daarboven hangt de vraag wat de doelstelling van kaderstelling eigenlijk is. Het waarborgen van onafhankelijkheid en autonomie enerzijds lijkt daarin belangrijk, anderzijds hebben kaders als doel de ministeriële verantwoordelijkheid en daarbij horende sturing en controle te regelen. Zoals eerder genoemd kan dit invulling krijgen door contractuele verhoudingen tussen de minister/ het ministerie en de betreffende organisatie op afstand. Door prestatieafspraken te maken krijgt de organisatie de ruimte om de gewenste prestaties op eigen wijze te realiseren, maar kan deze hier wel over ter verantwoording geroepen worden. Een belangrijke keerzijde van deze focus op output is dat organisaties zich vooral focussen op de eigen meetbare inzet. Terwijl, zo wordt veelvuldig benadrukt in de literatuur, het van belang is dat organisaties hier juist voorbij kijken en aandacht hebben voor de aanpak van bredere opgaven waar hun bijdrage deel van uitmaakt. Zijn de bepalingen in huidige kaders dan nog wel proportioneel in het licht van de doelstellingen daarvan, ook gezien de neveneffecten ervan, of zijn er andere bepalingen nodig? Uit de literatuur halen we de les dat er een verschuiving moet

plaatsvinden van output naar outcomes, waarbij het gaat om de maatschappelijke impact die door het samenspel van organisaties gerealiseerd wordt (Alford & O'Flynn, 2009). Vooral in literatuur over Public Value is hier veel aandacht voor. De nadruk op impact komt voort uit de oproep om het gedeeld belang en het creëren van publieke waarde centraal te stellen bij het vormgeven en uitvoeren van beleid. Als kaders alleen kijken naar de organisatorische inzet (denk aan aantallen diploma's bij scholen of uitgeschreven bonnen bij de politie), valt de daadwerkelijke impact buiten beeld. Eerder noemden we het voorbeeld van de uitvoeringsorganisatie die door de focus op output geneigd is om juist die mensen aan een baan te helpen, die hier toch al een goede kans op maken. Kijkend naar de inzet van de organisatie kan het dan een goed resultaat hebben behaald, maar kijkend naar impact kan mogelijk de conclusie worden getrokken dat er juist meer aandacht moet komen voor diegenen die maar moeilijk langs andere weg aan een baan komen. Door in kaders ook aandacht te besteden aan de organisatie overstijgende outcomes die alleen in samenspel binnen een netwerk te realiseren zijn, kan gesproken worden over en ingezet worden over de bijdrage van een bepaalde dienst daaraan. Deze aandacht kan betekenen dat kaders inzetten op het prikkelen van organisaties om stil te staan bij de impact die ze samen creëren, of kan ruimte bieden om naast output ook te laten zien welke outcomes gerealiseerd zijn. Een aanverwante vraag is dan wat de impact van de dienst of het beleid is voor burgers die hier mee te maken krijgen. In de literatuur wordt gesteld dat als organisaties nadenken over de impact die ze hebben in het samenspel met anderen, ze hier veel van kunnen leren en dat hierdoor zelf-evaluatie mogelijk is (Stoker, 2006). Het klassieke voorbeeld van de bibliothecaris laat dit goed zien: publieke waarde wordt gecreëerd als organisaties zich afvragen hoe ze (meer) impact kunnen hebben. De overheid moet verder kijken dan de output die ze levert, maar bij overheidsoptreden de vraag stellen 'levert het publieke waarde op?' (Moore, 1995). De literatuur erkent dat organisaties op afstand voor het creëren van publieke waarde, niet zelfstandig kunnen opereren, maar andere partijen nodig hebben. Dit brengt ons bij een volgend inzicht dat aan de literatuur te ontleen valt.

Kaders: richten op opgaven in plaats van organisaties?

Samengenomen is een belangrijke keerzijde van NPM dat het dynamieken in werking zet die samenwerking bemoeilijken. Alternatieve perspectieven, zoals Collaborative Governance en New Public Governance, hebben juist veel aandacht voor samenwerken en zien de noodzaak hiervan, omdat huidige maatschappelijke opgaven complex zijn en zich veelal niet door individuele organisaties laten oplossen. De pluriformiteit in de samenleving wordt hierin onderkend (Osborne, 2006). Vanuit het governance denken is de rol van de overheid niet meer alleen het reguleren en (her)verdelen van middelen, maar moet het ook een katalysator zijn om private en publieke actoren mee te krijgen in het creëren van publieke waarde (Bao et al., 2012). Dit vraagt ook wat van overheidsorganisaties: in de literatuur wordt herhaaldelijk het belang van samenwerken benadrukt, niet alleen met andere overheidsorganisaties, maar ook met publieke organisaties, private partijen en burgers.

Als rijksorganisaties op afstand samen met anderen optrekken in netwerken, ontstaat er een samenspel waarbij het collectief resultaten behaald. Maatschappelijke vraagstukken zijn grensoverschrijdend, zowel op inhoud (meerdere beleidsdomeinen), als op het niveau van de spelers (meerdere actoren) en op het niveau van schaal (meerdere overheidslagen) (De Jong et al., 2019). Deze vraagstukken blijven niet binnen de grenzen van de bevoegdheden en kaders van rijksorganisaties. Kaders die gericht zijn op individuele organisaties, knellen op momenten dat er organisatiegrensoverschrijdend gewerkt moet worden. In de literatuur wordt meermaals opgeroepen om juist te komen tot een institutionele inrichting, dus ook kaders, die gericht zijn op een maatschappelijke opgave of een netwerk. Dat zijn dan

niet alleen de governance perspectieven, maar ook in Whole of government en Joined-up government literatuur wordt het belang van samenwerken genoemd om grip te krijgen op complexe, organisatiegrensoverschrijdende problemen en om integraal te werken (Hunt, 2005). Dan gaat het niet langer over het sturen van organisaties op afstand, maar over het sturen op netwerken en ketens, om het gezamenlijk werken aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven te faciliteren en mogelijk te maken. Daarmee is overigens geenszins geïmpliceerd dat samenwerken, als ware het een toverwoord, de enige en altijd succesvolle manier is om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Samenwerken heeft ook schaduwzijden en is ingewikkeld, dat wordt ook erkend in de literatuur, evenals de governance en sturing ervan. Maar de noodzaak van samenwerken is groot genoeg om hier toch, ook in de institutionele inrichting van het openbaar bestuur, op in te zetten.

In de literatuur worden verschillende voorstellen gedaan om de institutionele inrichting in dat opzicht te veranderen. Ten eerste is er daarbij aandacht voor sturings- en controlemechanismen. Het sturen van netwerken is anders dan sturing op basis van hiërarchie of gebaseerd op mechanismen uit de private sector. Een belangrijk concept in de literatuur is ‘metagovernance’, ofwel indirecte vormen van ordening en controle. In plaats van het uitoefenen van directe sturing, gaat het over indirecte beïnvloeding op zo’n manier dat er genoeg autonomie overblijft voor rijksorganisaties om in netwerken samen te werken. Controle verdwijnt niet, maar wordt ingevuld op metaniveau. Zo kunnen randvoorwaarden gesteld worden voor een netwerk of de te behalen doelen, en richtlijnen en prikkels kunnen actoren in het netwerken aanzetten om een gewenste uitkomst te realiseren (Sørensen, 2006).

Denken vanuit de opgave betekent ten tweede ook een andere kijk op verantwoording. Het belang van een innovatiever ingevulde publieke verantwoording wordt in veel perspectieven benadrukt, bijvoorbeeld als het gaat over Whole of government initiatieven of over co-creatie (Ling, 2002; Torfing et al., 2016). Het mag duidelijk dat er een spanning kan bestaan tussen de autonomie van rijksorganisaties op afstand enerzijds, en politieke verantwoording en ministeriële verantwoording anderzijds. Het hebben van minder controle op netwerken kan spanningen opleveren, omdat de minister uiteindelijk wel ter verantwoording geroepen kan worden over wat er wel of niet in het netwerk wordt bereikt (O’Flynn & Wanna, 2008). Daarbij komt dat de minister, vanuit diens stelselverantwoordelijkheid, politiek kan worden aangesproken op wat er in een stelsel, of in een netwerk, gebeurt. In de literatuur wordt niet zozeer een oplossing voor deze spanning gepresenteerd. Wel wordt er nagedacht over andere vormen van verantwoording, voorbij de verticale verantwoording die individuele organisaties af moeten leggen aan hun minister over de door hen geleverde prestaties. Verantwoordingsmechanismen richten zich dan niet op prestaties van individuele organisaties, maar juist op de kwaliteit van het samenspel van organisaties die samen aan een doelstelling hebben gewerkt. Formele overeenkomsten kunnen deze gedeelde verantwoordelijkheid vastleggen, of vastleggen welke actor waarop aanspreekbaar is. Ook horizontale verantwoordingsmechanismen kunnen als aanvulling op verticale vormen van verantwoording worden ingezet. Er worden in de literatuur dus voorstellen gedaan om de institutionele inrichting van het openbaar bestuur zodanig te veranderen, dat samenwerking in plaats van belemmerd, juist aangemoedigd en gefaciliteerd wordt. Hoewel de noodzaak van samenwerken in vrijwel alle perspectieven wordt erkend, worden hierbij ook kanttekeningen geplaatst. Het inzetten op veranderingen in de institutionele inrichting neemt niet weg dat NPM doorwerkt in de huidige institutionele inrichting, ook in de kaders voor rijksorganisaties op afstand. Er moet dan ook aandacht zijn voor hybride governance structuren en praktijken, waarin hiërarchische arrangementen gecombineerd zijn met markt- en netwerkarrangementen. En uit literatuur over interactive governance

leren we dat interactieve besluitvormingsprocessen niet zomaar aansluiten op formele processen, en dat daarom aandacht moet zijn voor het verbinden van beide, waarbij er ook in interactieve arena's, zoals netwerken, aandacht moet zijn voor het waarborgen van democratische legitimiteit.

In veel alternatieven gaat de aandacht uit naar het belang van netwerken en samenwerking. De overheid is in dit denken soms niet meer dan een van de actoren die in een netwerk opereert, die er rekening mee moet houden dat uitkomsten niet altijd zijn zoals beoogd. Er zijn echter ook tegengeluiden. Het belang van traditionele, bureaucratische waarden moeten niet uit het oog verloren worden. Gezien de politieke verantwoordelijkheid van de minister is het van belang dat ambtenaren, of de publiek managers van rijksorganisaties op afstand, ook oog blijven houden voor de eisen en behoeften van de minister en andere politieke actoren. Neo-Weberiaanse literatuur benadrukt het belang van de staat die gekenmerkt wordt door een bureaucratische structuur, dat voorziet in een consistent en stabiel bestuur, gelijkheid in processen, expertise en verantwoording. Wat overigens niet betekent dat dit haaks staat op het denken over netwerken. Eerder kunnen we uit Neo-Weberiaanse literatuur het inzicht halen dat de overheid en aanverwante organisaties meer zijn dan onderdelen van een bedrijf of van een netwerk. Kern is namelijk democratische politiek en een bureaucratische structuur. Hierbij hoort ook ministeriële verantwoordelijkheid. In haar advies over ministeriële verantwoordelijkheid benadrukt de Raad van State dat, ondanks de spanningen die er zijn in de praktijk, de ministeriële verantwoordelijkheid een onmisbare functie is van onze democratie, om overheidshandelen grijpbaar en controleerbaar te maken. Wel is op bepaalde punten doordenking nodig, zoals op het punt van stelselverantwoordelijkheid.

Als we dan terugkeren naar kaderstelling, wat halen we hier dan uit de literatuur verder over op? Het belangrijkste inzicht is dat veel maatschappelijke opgaven vragen om over organisatiegrenzen heen te kijken en om niet te denken vanuit individuele organisaties. Daarbij komen vragen als: welke sturings- en controlemechanismen zijn dan passend? Hoe kan verantwoording worden afgelegd over opbrengsten van een netwerk die niet per se direct terug te leiden zijn naar prestaties van afzonderlijke organisaties? En hoe worden de uitkomsten van samenwerkingen legitiem? Als kaders ruimte willen bieden voor het werken vanuit de opgave, zijn dit belangrijke vragen om over na te denken. Ze zijn onderdeel van de zoektocht naar een goede balans tussen de autonomie van rijksorganisaties op afstand enerzijds, en het uitoefenen van controle en het afleggen van verantwoording anderzijds. Daarbij zijn er perspectieven die, vanuit het belang van integraliteit en het reduceren van complexiteit, benadrukken dat kritisch gekeken moet worden naar het op afstand zetten van bevoegdheden en taken. Digital-era governance stipuleert het belang van holisme en het versimpelen van het openbaar bestuur waar mogelijk. Dit valt ook terug te lezen in adviezen die we al eerder noemden, zoals het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. Deze adviseert kritisch te bevragen wanneer en onder welke voorwaarden taken bij (semi-) onafhankelijke instellingen worden belegd, én wat dit betekent voor de positie van betrokken ministers (Raad van State, 2020; Staatscommissie parlementair stelsel, 2018).

Kaders: van statisch naar dynamisch?

Complexe vraagstukken, 'wicked problems' of maatschappelijke opgaven, laten zich vaak niet passen in het organisatorisch stramien 'dit is het probleem, dus deze oplossing moeten we als instelling gaan realiseren'. Er is lang niet altijd overeenstemming over wat eigenlijk het probleem is, laat staan over wat de passende oplossing is of hoe en met/door wie deze oplossing gerealiseerd kan worden (Head & Alford, 2015). Complexe vraagstukken houden zich niet aan organisatiegrenzen, waardoor samenwerken noodzakelijk is. Daarnaast kunnen disruptieve gebeurtenissen een ingezette koers ook dusdanig

beïnvloeden dat opvattingen veranderen, of dat het netwerk van actoren verandert. Ook zijn resultaten van gezamenlijke aanpakken soms niet direct zichtbaar. Van een korte termijn investering, is wellicht pas op de lange termijn duidelijk wat dit heeft opgeleverd, iets wat ook in netwerken spanningen op kan leveren (Provan & Kenis, 2007). Het gezamenlijk werken aan een complex vraagstuk is dus geenszins een statisch proces, maar een veranderlijk en dynamisch proces. Er is een andere manier van denken, sturen en organiseren nodig. In plaats van toezien op vaststaande procedures en het behalen van meetbare resultaten, is het nodig toe te zien op een adaptief proces, zo leert de literatuur over Adaptief leiderschap ons.

Het dilemma hier is of kaders gericht moeten zijn op het sturen op een toestand (statisch) of op het tot stand brengen van een beweging (dynamisch) (De Jong et al., 2019). Als kaders hierop 'achterlopen', kunnen ze het flexibel en adaptief inspelen op veranderingen belemmeren. Hoeveel ruimte krijgen organisaties binnen kaders, om in te kunnen spelen op veranderingen die impact op hen hebben? Hoeveel ruimte is er om adaptief te zijn? En ook: hoe adaptief zijn de kaders zelf? Enerzijds wordt in de literatuur benadrukt dat het voor de aanpak van complexe vraagstukken zou helpen als organisatiestructuren en de randvoorwaarden waaronder zij functioneren flexibeler zouden zijn. In literatuur over Digital-era governance wordt het belang hiervan sterk benadrukt. Er zijn continue verbeteringen en aanpassingen nodig, zowel binnen organisaties als in de overheidsprocessen waar verschillende actoren bij betrokken zijn. Responsiviteit, flexibiliteit en creativiteit is nodig, aangezien de wereld snel en voortdurend verandert (Mugrave, 2014). Vanuit het belang van adaptiviteit kan beargumenteerd worden dat kaders hiertoe de ruimte moeten bieden. Ook kan de vraag gesteld worden of adaptiviteit een reden mag zijn om van kaders af te wijken of af te zien. Anderzijds wordt het als belangrijk gezien dat op een bepaald moment inzichtelijk kan worden gemaakt wat een organisatie heeft gedaan, hoe het publiek geld heeft besteed en of dit op rechtmatige en doelmatige wijze is gebeurd. De minister is uiteindelijk verantwoordelijk en moet kunnen inzien hoe een rijksorganisatie op afstand functioneert. Er kan zodoende een spanning ontstaan tussen het moeten afleggen van verantwoording over de besteedde publieke middelen en het flexibel toewijzen van middelen om in te spelen op veranderende behoeften van de gemeenschap, laat onderzoek naar Whole of government initiatieven zien (Hunt, 2005). Dit brengt ons ook terug bij de eerdere inzichten uit de literatuur over sturings- en verantwoordingsmechanismen als gedacht wordt vanuit maatschappelijke opgaven. In de literatuur over adaptiviteit wordt ook opgemerkt dat er zeker ook meer geroutineerde taken zijn, waarvoor conventionele systemen zijn. Maar naast conventionele systemen, moet er ook nagedacht worden over flexibeler systemen die juist het gezamenlijk werken aan maatschappelijke opgaven ondersteunen.

Deze flexibiliteit kan overigens op gespannen voet staan met een het belang van een consistent en stabiel bestuur dat wordt benadrukt in Neo-Weberiaanse literatuur (Rhodes, 2016). Belangrijk principe daarbij is dat individuen en groepen beschermd moeten worden tegen willekeurige en onvoorspelbare acties van overheidsinstanties. Dit roept een dilemma op: enerzijds is er het belang van in kunnen spelen op wat er gebeurt en in staat moeten zijn om gezamenlijk passende oplossingen voor maatschappelijke opgaven te zoeken. Anderzijds is er het belang van rechtszekerheid, waarbij individuen en groepen moeten kunnen rekenen op de continuïteit van de overheid. Hiervoor is het nodig om overheidsacties te kunnen controleren (Drechsler, 2005). Waarden als rechtszekerheid, continuïteit en consistentie kunnen zodoende grenzen stellen aan de dynamische omgang met kaders, hoe fijn dit ook kan zijn voor het aanpakken van opgaven.

Kaders: voor klanten of voor coproductanten?

NPM beschouwt burgers als klanten, waarbij in plaats van een burger-staat verhouding, sprake is van een dienstverlener-dienstafnemer relatie. Op deze kijk is inmiddels veel kritiek, omdat het een supermarktstaat in de hand werkt, waarbij de meest assertieve 'klanten' de beste dienstverlening krijgen (Olssen (1988) in Van de Walle & Hammerschmid, 2011).

Tegenover deze economische uitwisselingsrelatie wordt, vooral vanuit literatuur over Public Value Management, een sociale uitwisseling gezet, waarbij overheidsorganisaties publieke waarde creëren voor burgers (Alford, 2002). Daarbij komt dat in veel perspectieven de burger ook onderdeel wordt van deze creatie. Burgers worden dan co-creators en zijn actief betrokken bij de totstandkoming van beleid. Deze betrokkenheid van burgers in de co-creatie of interactieve arena roept in literatuur de vraag op of het democratische gehalte in deze arena's wel gewaarborgd wordt. De eerder genoemde supermarktstaat kritiek op NPM resoneert hier in door, omdat de vraag is of deze arena's wel inclusief kunnen zijn, dus of ze toegankelijk zijn voor alle burgers, of alleen voor assertieve burgers. In de literatuur over interactive governance worden voorstellen gedaan om inclusie, maar ook democratische besluitvorming en verantwoording te waarborgen in interactieve arena's, door deze op een juiste manier te institutionaliseren (Sørensen, 2013). Als het dan gaat over inclusie, is het belangrijk dat er in de arena aandacht is voor de vraag of de betrokken actoren representatief zijn voor de bredere samenleving.

In literatuur over Digital-era governance wordt overigens op een andere wijze invulling gegeven aan de idee van een coproducerende burger. Dit beeld wordt dan vooral gebruikt om te benadrukken dat organisaties bij het inrichten van hun dienstverlening de burger, als afnemer van de dienst, en diens behoeften centraal moet stellen. Doel is dat de burger veel meer zelf de regie in handen krijgt en zo gemakkelijk mogelijk gebruik kan maken van de dienst.

Niet alle post-NPM perspectieven bezien de burger overigens als coproductanten van beleid. Zo is een van de centrale stellingnames in het Neo-Weberiaanse staatsdenken dat burgers soms juist in bescherming moeten worden genomen tegen overheidsacties, als er sprake is van willekeur of onvoorspelbare acties (Bjyrkjeflot et al., 2018). Als we dan kijken naar kaderstelling, roept de literatuur de vraag op vanuit welk beeld van burgers kaders worden opgesteld. Zijn kaders gericht op klanten, met prikkels voor organisaties om hun klanten zo tevreden mogelijk te houden? Of zijn kaders gericht op burgers als coproductanten, die waar mogelijk de ruimte krijgen om mee te denken of actief bij te dragen aan het ontwikkelen en uitvoeren van beleid en dienstverlening? En is de burger wel het juiste referentiepunt voor een kijk op kaders? Zou het niet wijzer zijn hier een minder individualistisch en meer collectief gezichtspunt voor te kiezen; de gemeenschap, de maatschappij, de samenleving inclusief degenen die (nog) geen stem hebben in het debat?

Naar een actuele kijk op kaderstelling

Nieuwe perspectieven bieden aangrijpingspunten voor het ontwikkelen van een actuele kijk op kaderstelling. Daarbij is het zeker niet zo dat alle vormen van post-NPM denken als vanzelf optellen tot een nieuwe en andere invulling van bestaande kaders. Wel nodigt het kennismaken hiervan uit tot reflectie en heroverweging van bestaande uitgangspunten. Als houvast voor de ontwikkeling van een enkelvoudige kijk op kaders heeft de wetenschappelijke literatuur weinig te bieden, maar als vindplaats voor relevante overwegingen bij het uitdenken daarvan juist des te meer. Belangrijkste overweging

daarbij is of er bij kaderstelling ingezet wordt op statische kaders voor de inzet van organisaties, of op dynamische kaders voor de impact in opgaves.

Dit anders kijken naar kaders biedt zicht op kansen, zo laat de literatuur zien, maar kent ook op keerzijdes. Dynamisering van kaders kan helpen om flexibel in te kunnen spelen op veranderingen in de omgeving, zo leert Whole of government literatuur ons, maar is ook zeker niet zonder risico, bijvoorbeeld als het gaat over controle of verantwoording. Het oprekken van kaders van inzet naar impact helpt bij het creëren van publieke waarde, zo lezen we in de literatuur over Public Value Management, maar hoever dat moet gaan en of de input/output oriëntatie kan worden losgelaten is nog niet zo duidelijk. Daarbij wordt veelvuldig benadrukt dat we moeten redeneren vanuit opgaves en de netwerken rondom opgaven en niet vanuit organisaties (zo leert bijvoorbeeld de literatuur over Network Governance ons), maar overstijgend daaraan is toch weer organisatie nodig om dat te besturen, en erkent de literatuur dat het dan vooral de overheid is die als ‘metagovernor’ optreedt. Whole of government literatuur leert ons bovendien dat hierbij ook het risico is dat er op centraal niveau strategische units in het leven worden geroepen om integraal werken, wat als onbedoeld effect fragmentatie eerder verergerd dan verminderd. En daarbij komt dan, tot slot, ook nog eens dat door disruptieve ontwikkelingen zoals digitalisering bij alle bestaande inzichten over kaderstelling vragen te stellen zijn (zo leert de literatuur over Digital-era governance). Digital-era governance is daarbij erg stellig: pas als digitale verandering en de diepgaande patronen en consequenties hiervan worden onderkend, zal een transitie mogelijk zijn naar een meer geïntegreerde, agile en holistische overheid. Met daarbij dan wel weer de kanttekening dat Digital-era governance een ideaaltype is, en erkenning dat ook traditionele bureaucratistische waarden en NPM hervormingen doorwerken in het huidige bestuurlijke landschap.

Bronnen

- Alford, J. (2002). Defining the Client in the Public Sector : A Social-Exchange Perspective. *Public Administration*, 62(3), 337–346.
- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Alford, J., & O’Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, C., Gash, A. (2012). Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership. *The Innovation Journal* 17(1), 1–21.
- Bao, G., Wang, X., Larsen, G. L., & Morgan, D.F. (2012). Beyond New Public Governance : A Value- Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Society*, 45(4), 443–467.
- Bakvis, H., & Juillet, L. (2004). *The horizontal challenge: Line departments, central agencies and leadership*. Canada School of Public Service.
- Barrett, P. (2003). *Governance and Joined-Up Government – Some Issues and Early Successes*. Paper voor de ‘Australasian Council of Auditors-General Conference, Melbourne.
- Bennington, J. & Moore, M.H. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. In J. Bennington & M.H. Moore (Eds), *Public Value in Theory & Practice* (pp. 1–30). London: Macmillan Education UK.
- Bingham, L.B. (2009). Collaborative Governance : Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Public and Stakeholder Voice. *Journal of Dispute Resolution*, 2009(2), 271–325.
- Boedeltje, M., & Cornips, J. (2004). *Input and output legitimacy in interactive governance*. Paper voor ‘NIG Annual Work Conference’, Rotterdam.
- Bogason, P., & Musso, J.A. (2006). The democratic prospects of network governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 3–18.
- Boruvka, E., & Perry, J.L. (2020). Understanding evolving public motivational practices: An institutional analysis. *Governance*, 33(3), 565–584.

Boston, J., & Eichbaum, C. (2005). *State sector reform and renewal in New Zealand: lessons for governance*. Paper voor de 'Conference on 'Repositioning of Public Governance—Global Experiences and Challenges' in Taipei.

Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119-1138.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.

Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. New York/ London: Routledge.

Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.

Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Stone, M.M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.

Byrkjeflot, H., du Gay, P., & Greve, C. (2018). What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration? In E. Ongaro & S. Van Thiel (eds.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 991-1009). London: Palgrave Macmillan.

Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1, 1-11.

Christensen, T., Fimreite, A.L., & Lægreid, P. (2006). Reform of the Employment and Welfare Administrations – the Challenges of Co-ordinating Diverse. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3). 389-408.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control*. *Public Management Review* 3(1), 73-94.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2004). *The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency*. Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.

De Graaf, G., & Van Der Wal, Z. (2010). Managing conflicting public values: Governing with integrity and effectiveness. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 623-630.

DeHoog, R. (1990). Competition, negotiation or co-operation: Three models for service contracting. *Administration & Society*, 22, 317-340.

- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
- Duursma, M. & Verlaan, J. (2020, 6 april). Tweede Kamer wil meer tijd voor discussie ProRail. *NRC*. Geraadpleegd op <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/04/06/tweede-kamer-wil-meer-tijd-voor-discussie-prorail-a3996048>.
- Drechsler, W. (2005). The re-emergence of “Weberian” public administration after the fall of new public management: The central and eastern European perspective. *Administrative Culture*, 6(1), 94–108.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance*, 18(1), 111–134.
- Edelenbos, J., Van Schie, N., & Gerrits, L. (2010). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Sciences*, 43(1), 73–94.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Fimreite, A.L. & Læg Reid, P. (2005). *The Regulatory State and the Executing Municipality — Consequences of Public Sector Reform in Norway*. Working Paper No. 7/2005. Bergen: Stein. Rokkan Centre for Social Studies.
- Fliervoet, J.M., Geerling, G.W., Mosters, E., & Smits, A.J.M. (2016). Analyzing Collaborative Governance Through Social Network Analysis: A Case Study of River Management Along the Waal River in The Netherlands. *Environmental Management*, 57(2), 355–367.
- Flinders M, Dommert, K. and Tonkiss, K. (2014) Bonfires and barbecues: Coalition governance and the politics of quango reform. *Contemporary British History*, 28(1), 56–80.
- Frederickson, D.G., & Frederickson, H.G. (2006). *Measuring the performance of the hollow state*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Freeman, J. (1997). Collaborative governance in the administrative state. *UCLA Law Rev*, 45(1), 1–98.
- Getha-Taylor, H., & Morse, R.S. (2013). Collaborative Leadership Development for Local Government officials: exploring competencies and program impact. *Public Administration Quarterly*, 71–102.
- Greve, C. 2008. *Contracting for Public Services*. Abingdon: Routledge.
- Greve, C., Ejersbo, N., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2020). Unpacking Nordic administrative reforms: Agile and adaptive governments. *International Journal of Public Administration*, 43(8), 697–710.
- Groot, T., & Budding, T. (2008). De ontwikkelingen van NPM in Nederland. *Management Accounting*, 152–160.

Halligan, J. (2006) . The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System. In T. Christensen & P. Lagreid (Eds), *Coping with Agencies in the Modern State* (pp.162-180). Cheltenham: Edward Elgar.

Head, B.W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems : Implications for Public Policy and Management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.

Heifetz, R.A. (1994). *Leadership without easy answers*. Cambridge: Harvard University Press.

Heifetz, R.A., & Linsky, M. (2002). *Leadership on the line*. Cambridge: Harvard University Press.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administratio*, 69(1), 3-19.

Hood, C. (2011) 'Book review. The Ashgate Research Companion to New Public Management, *Governance* 24(4), 737-739.

Hsieh, J.Y., & Liou, K.T. (2018). Collaborative Leadership and Organizational Performance : Assessing the Structural Relation in a Public Service Agency. *Review of Public Personnel Administration*, 38(1), 83-109.

Hunt, S. (2005). *Whole-of-government: Does working together work?* The Australian National University.

Huxham, C., Vangen, S., & Eden, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358.

Imperial, M.T. (2005). Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration & Society*, 37(3), 281-320.

Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. In h. Bang (Ed.), *Governance as Social and Political Communication* (pp. 101-116). Manchester: Manchester University Press.

Jones, C., Hesterly, W.S., & Borgatti, S.P. (1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of management review*, 22(4), 911-945.

Karré, P.M., Alford, J., Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2012). Whole of government in Theory in Practice: an Exploratory account of how Australian and Dutch Governments Deal with Wicked Problems in an Integrated Way. In M. Fenger & V. Bekkers (Eds), *Beyond fragmentation and Interconnectivity. Public Governance and the Search for Connective Capacity* (pp.97-113). Amsterdam: IOS Press.

Kettl, D. (2009). *The next government of the United States: Why our institutions fail us and how to fix them*. New York: WW Norton & Company.

Kenis, P., & Provan, K. G. (2006). The Control of Public Networks. *International Public Management Journal*, 9(3), 227-247.

- Klijn, E.H., & Edelenbos, J. (2007), Meta Governance as network management. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 199-214). Cheltenham: Edward Elgar.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Koch, C., & Buser, M. (2006). Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark. *International Journal of Project Management*, 24(7), 548-556.
- Koning, P., & Heinrich, C.J. (2013). Cream-Skimming, Parking and other Intended and Unintended Effects of High-powered, Performance-Based Contracts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 461-483.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public administration*, 87(4), 818-836.
- Koppenjan, J., & Dicke, W. (2019). De blik naar buiten. Bestuurlijke Verbouwingen in het buitenland. *Bestuurskunde*, 28(1), 3-15.
- Koprić, I., Kovač, P., & Musa, A. (2012) Agencies in three South Eastern European Countries: Politics, expertise and law. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 5(2), 17-44.
- Kouzmin, A., Löffler, E., Klages, H., & Korac-Kakabadse, N. (1999). Benchmarking and performance measurement in public sectors Towards learning for agency effectiveness. *The International Journal of Public Sector Management*, 12(2), 121-144.
- Liberati, A., Altman, D.G., Tetzlaff, J., Mulrow, C., Gøtzsche, P.C., Ioannidis, J.P.A., Clarke, M., Devereaux, P.J., Kleijnen, J., & Moher, D. (2009). The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health care interventions: explanation and elaboration. *Journal of clinical epidemiology*, 62(10), 1-34.
- Liddle, J. (2018). Aligning vertical structures and horizontal relationships: collaborative leadership and accountability mechanisms to enhance economic growth in England. *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 659-674.
- Lindquist, E.A., & Huse, I. (2017). Accountability and monitoring government in the digital era: Promise, realism and research for digital-era governance. *Canadian public administration*, 60(4), 627-656.
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public administration*, 80(4), 615-642.
- Luna-Reyes, L. F., & Gil-Garcia, J. R. (2011). Using institutional theory and dynamic simulation to understand complex e-Government phenomena. *Government Information Quarterly*, 28(3), 329-345

Majone, G. (2001). Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance. *European Union Politics*, 2(1), 103-122.

Mann, M. (1986). *The Sources of Social Sower, Vol. I*. Cambridge: Cambridge University Press.

Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Phil. Trans. R. Soc. A.*, 371, 1-17.

Marcussen, M., & Torfing, J. (2007). *Democratic network governance in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap – DGOO, Directie A&O, Afdeling O (2020). *Plan van aanpak Bredere Evaluatie Organisatiekaders rijksorganisaties op afstand*.

Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.

Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., Altman, D. G., & The PRISMA Group. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA statement. *PLoS Medicine*, 6(7).

Moore, M.H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard university press.

Musgrave, A.W. (2014). Management vs. leadership in the public sector. *The Public Manager*, 43(3), 56-59.

Nederhand, J. (2019). *The Governance of Self-Organization: Analyzing the governance relationship between municipalities and community-based collectives* (Proefschrift). Geraadpleegd op <https://repub.eur.nl/pub/121965>.

Norman, R. 2003. *Obedient Servants? Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*. Wellington: Victoria University Press.

Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (1996). *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*. Paris: OECD.

OECD (2011). *Together for better public services: Partnering with citizens and civil society*. Paris: OECD.

O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value : Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.

O'Flynn, J., & Wanna, J. (2008). *Collaborative Governance: a new era of public policy in Australia?* ANU E Press.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison-Wesley.

Osborne, S.P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.

Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic : are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231.

Painter, M. (2003). Policy Capacity and the Effects of New Public Management. In T. Christensen & P. Lægreid (eds). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice* (pp.209-229). Aldershot: Ashgate.

Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European law journal*, 13(4), 469–486.

Parks, S.D. (2005). *Leadership can be taught: A bold approach for a complex world*. Boston: Harvard Business School Press.

Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (2012). *Verbinding Verbroken. Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Petersen, O.H., Hjelmar, U., & Vrangbæk, K. (2015). Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of international studies from 2000-2014. Paper voor The seventh NormaCare meeting in Stockholm.

Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34–49.

Pollitt, C. (2007). The New Public Management : An Overview of Its Current Status. *Administratie Si Management Public*, 8, 110–115.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., & Dan, S. (2011). *The impacts of New Public Management in Europe: a meta-analysis*. COCOPS.

Powell, W.W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. In B. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior* (pp.295-336). Greenwich, CT: JAI Press.

Provan, K.G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.

Raad van State (2020). *Ministeriële verantwoordelijkheid. Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering*. Den Haag: Raad van State.

- Rhodes, R.A.W. (2016). Recovering the Craft of Public Administration. *Public Administration Review*, 76(4), 638–647.
- Rhodes, R.A.W., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406–421.
- Ross, S., Frere, M., Healey, L., & Humphreys, C. (2011). A whole of government strategy for family violence reform. *Australian Journal of Public Administration*, 70(2), 131-142.
- Schillemans, T., Van Twist, M., & Vanhommerig, I. (2013). Innovations in accountability: Learning through interactive, dynamic, and citizen-initiated forms of accountability. *Public Performance & Management Review*, 36(3), 407-435.
- Smullen, A., Van Thiel, S., & Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *Beleid En Maatschappij*, 28(4), 190–201.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E. (2013). Institutionalizing interactive governance for democracy. *Critical Policy Studies*, 7(1), 72-86.
- Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam: Boom.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Tassabehji, R., Hackney, R., & Popovič, A. (2016). Emergent digital era governance: Enacting the role of the ‘institutional entrepreneur’ in transformational change. *Government Information Quarterly*, 33(2), 223-236.
- Tonkiss, K., Van Thiel, S., Verhoest, K., & Skelcher, C. (2014). *How are arm’s length relationships instrumentalised in Europe? A three country comparison*. Paper voor de ECPR General Conference in Glasgow.
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.
- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: mapping the different concepts Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 553–570.
- Van den Berg, C., & Van der Meer, F. (2017). Tjeenk Willink’s ongemakkelijke waarheid. *De Hofvijver*, 7(77).

Van de Noort, M., Douglas, S., Van der Torre, L. (2017). Belofte, pijn en medicijn: Het verantwoorden van publieke waardecreatie aan lokale politici en maatschappelijke partners. *Bestuurswetenschappen*, 71(2), 5-21.

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

Van der Vlist, H. & Heerschop, D. (2020). *Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse. "Ja, mi(t)s..."*. Den Haag: ABDTOPConsult.

Van de Walle, S., & Hammerschmid, G. (2011). The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors. *Halduskultuur - Administrative Culture*, 12(2), 190-209.

Van Oortmerssen, L. A., Van Woerkum, C. M. J., & Aarts, N. (2014). The Visibility of Trust : Exploring the connection between trust and interaction in a Dutch collaborative governance boardroom. *Public Management Review*, 16(5), 666-685.

Van Thiel, S. (2010). Besluitvorming over verzelfstandiging: een ontwerp. *Bestuurskunde*, 3, 65-76.

Van Thiel, S. (2019). The politics of quangocracy. *British Journal of Politics and International Relations*, 21(3), 522-529.

Van Thiel, S., & Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public performance & management review*, 25(3), 267-281.

Verschuere, B. (2009) The role of public agencies in the policy making process: Rhetoric versus reality. *Public Policy and Administration*, 24(1), 22-46.

Voermans, J.M. (2002). Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. *RegelMaat*, 2002(6), 181-182.

Voets, J., Verhoest, K., & Molenveld, A. (2015). Coordinating for Integrated Youth Care: The need for smart metagovernance. *Public Management Review*, 17(7), 981-1001.

Voorberg, W.H., Bekkers, V. J. ., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co- Creation and Co- Production : Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.

Wilkins, P. (2002). Accountability and joined-up government. *Australian Journal of Public Administration*, 61(1), 114-119.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2017-2018, 24515, nr.431.

Kamerstukken II, 2018-2019, 34430, nr.10.

Kamerstukken II, 2018-2019, 24515, nr. 453.

Kamerstukken II, 2019-2020, 35300, nr. 25.

Kamerstukken II, 2019-2020, 24515, nr. 558.