

# Intelligent bestuur *verbeeld(t)*

Modell(er)en van  
openbaar bestuur

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

Martin Schulz  
Mark van Twist  
Martijn van der Steen  
Christiaan van der Kaaij

# **Intelligent bestuur** ***verbeeld(t)***

**Modell(er)en van openbaar bestuur**

**Martin Schulz**

**Mark van Twist**

**Martijn van der Steen**

**Christiaan van der Kaaij**

Dit boek is tot stand gekomen ter afronding en als sluitstuk van het meerjarig interdepartementaal kennisprogramma *Intelligent Bestuur* waarin de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Justitie en Veiligheid, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben geparticipeerd.

**dr. J.M. (Martin) Schulz**

is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB-denktank. Zijn onderzoeken richten zich op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

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

is decaan en bestuurder van de NSOB. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding Internal Auditing & Advisory (IAA) aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

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

is co-decaan en directeur van de NSOB-denktank. Van der Steen is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Daarnaast is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

**drs. C. (Christiaan) van der Kaaij**

is als junior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

*Visualisatie van de modellen:*

**drs. K.S. (Kim) van den Berg**

onderzoekt hoe conceptualisatie en visualisatie gezamenlijke denkprocessen ondersteunen. Met haar bedrijf *Visuals in Progress* brengt zij denkprocessen rond complexe vraagstukken in kaart. Door samen te schetsen, onderzoeken en itereren helpt zij mensen om tot een werkbare essentie te komen.



# Inhoudsopgave

---

Verbeelden van bestuur → 7

## **Waar toe?**

### **Burgers & Bestuur**

1. Grondtonen van onvrede → 19
2. Afstand tot de burger overbruggen → 25
3. Botsende logica's tussen overheid en ondernemerschap → 31
4. Verlies een plek geven → 39
5. Manoeuvreren door het onbekende → 45

## **Waar heen?**

### **Beleid & Sturing**

6. Perspectieven op sturing → 55
7. Publieke waarde in meervoud → 65
8. Meer, beter, anders → 73
9. Sturing van samenwerking → 79
10. Speels besturen → 89

## **Waar door?**

### **Organisatie & Management**

11. Signaleren → 99
12. Weging van waarden → 107
13. Experimenteren en opschalen → 113
14. Strategiseren in perspectief → 121
15. Opgavegericht evalueren → 129

Ten einde, maar niet voorbij → 139



# Verbeelden van bestuur

## Een stadswandeling met de plattegrond van de metro

Het is een interessant experiment om eens te doen: naar een bestemming in een stad wandelen op basis van de plattegrond van de metro. Wie het wel eens heeft geprobeerd herkent dat de wandeling overal naartoe leidt behalve naar de beoogde bestemming. Die bestemming ligt namelijk niet daar waar hij op basis van de kaart mag worden vermoed. Dat heeft twee redenen: de aard van de kaart en het gebruik ervan. De plattegrond van de metro laat een geordende en sterk vereenvoudigde werkelijkheid van metrolijnen zien. Die lijnen op de kaart lopen netjes parallel. Ze kruisen elkaar alleen bij stations met overstapmogelijkheden. Ook hebben de lijnen verschillende kleuren, zodat ze goed van elkaar te onderscheiden zijn, ook al hebben de metrowagons in werkelijkheid dezelfde kleur. Om de overzichtelijkheid te vergroten, zijn alle stations ingetekend met een ongeveer steeds even grote tussenliggende afstand op de kaart. De fysieke representatie van de ligging van de stations staat bij het maken van de kaart niet centraal. Het gaat om een modellering van de routes van de verschillende metrolijnen om de gebruiker naar een station van haar of zijn keuze te leiden. De makers van de kaart leiden de gebruiker bovendien niet naar de eindbestemming. Het laatste stuk moeten reizigers zelf vinden. Gebruikers moeten dus weten waar de eindbestemming ligt ten opzichte van het metrovervoer. Wie negeert welke representatie de kaart geeft of de functie daarvan niet scherp voor ogen houdt, kan onderweg naar een eindbestemming zomaar gaan dwalen – met alle onverwachte ontmoetingen en ongezochte opbrengsten van dien.

## Modellen: ze zijn niet waar, ze werken

De plattegrond van de metro is een specifieke representatie voor de reiziger. Deze representatie maakt sommige aspecten groter (lijnen en verbindingen) en andere kleiner (locaties, afstanden) dan een wandelaar die zou beleven. Dat is geen foutje, maar de bedoeling. Monmonier stelt dat het de *essentie* van kaarten is dat ze de werkelijkheid anders voorstellen dan deze is. Om toegankelijkheid, overzichtelijkheid en gebruiksvriendelijkheid te creëren moeten de makers van kaarten liegen: *'the map is not the territory'*. Bij een goede kaart zijn gebruikers dankbaar met de voorge-



spiegelde vereenvoudiging, omdat die helpt om naar de eigen gekozen bestemming te reizen. De kaart is niet gemaakt als spiegel van de fysieke realiteit, maar als middel om het navigeren mogelijk te maken voor de gebruiker. De kaart is een hulpmiddel voor de reiziger.

De plattegrond van de metro is in zijn wezensvorm een *model*. Het is geen replica, maar een vereenvoudigde representatie van de werkelijkheid. Deze is bovendien met een specifiek doel vervaardigd: het oprekken van ons voorstellings- en verbeeldingsvermogen om daardoor meer, beter, ander handelingsrepertoire binnen bereik te brengen. Afhankelijk van het doel zal ook het model anders worden opgebouwd. Modellen zijn dus per definitie niet waar, maar ze helpen wel.

Dat is niet alleen zo als we reizen door een vreemde stad. Ook in het openbaar bestuur kunnen we niet zonder modellen. De werkelijkheid is nu eenmaal te veelzijdig, complex en meervoudig om als geheel te worden begrepen of omvat. Een goed model helpt de complexiteit van de werkelijkheid te navigeren zonder de pretentie omvattend, laat staan de werkelijkheid zelf te zijn. Een goed model biedt gerichte en hulpvaardige vereenvoudiging, die de gebruikers in staat stelt om te midden van complexiteit strategisch te handelen.

Het risico van modellen is daarmee ook dat we op den duur het knutselkarakter daarvan uit het oog verliezen en gaan geloven dat ze werkelijkheid zijn. Het model begint met de wens om grote, onoverzichtelijke, complexe kwesties en vraagstukken overzichtelijk en begrijpelijk te maken. Daartoe worden in overzichtelijke verhoudingen diagrammen, vergelijkingen en plaatjes gemaakt en die worden ten opzichte van elkaar gepositioneerd. In eerste instantie om beter te begrijpen hoe de werkelijkheid in elkaar steekt, vervolgens ook om met de vereenvoudigde representaties de complexe werkelijkheid voorspelbaar te maken. Tot zover geen probleem, maar die laatste stap leidt al snel tot het buiten de orde verklaren van werkelijkheden die niet goed in het model passen. Dan gaat het model de werkelijkheid langzaam overnemen: de kaart wordt het gebied, althans in de ogen van de gebruiker. Dan wordt de selectieve en schetsende verbeelding van het model een dwingende richtlijn die boven de realiteiten van de werkelijkheid zelf dreigt te gaan. En daarbij ontstaat bovendien vaak een verlangen om modellen te combineren tot een groter, nóg meer samenhangend en verklarend model. Dat is even begrijpelijk als zorgwekkend, want voor je het weet bouwen we steden en wijken volgens de kaart van de metro: 'het model klopt, maar de werkelijkheid niet'.

## Modelleren: modellen maken in samenspraak

Modellen zijn er in vele soorten en maten. Als wij hier spreken over een model, bedoelen we vooral de *conceptuele modellen* die in het openbaar bestuur worden gebruikt om de complexiteit van bestuur en samenleving hanteerbaar te maken. Modellen zijn op allerlei manieren te maken. Door buitenstaanders, al dan niet deskundig, die van buiten de werkelijkheid die ze observeren analyseren, daaruit de kenmerkende elementen kiezen en die in een representatie verwerken. Het model wordt dan ‘buiten’ gemaakt, zodat mensen er binnen gebruik van kunnen maken. Zo zit het bijvoorbeeld met de metrokaart: die is door een ander gemaakt en ligt voor de reiziger klaar voor gebruik.

Een andere manier om te modelleren, is door interactie tussen binnen en buiten. Het model is dan niet het product van de buitenstaander die scherp analyseert en op basis daarvan beschrijft en representeert, maar van interactie tussen betrokkenen en buitenstaanders. Voor de meeste modellen in dit boek geldt dat ze het product zijn van een dergelijke *interactie*. Het tot stand brengen van de hier te bespreken modellen – het *modelleren* – is dan geen tekentafelproces, maar eerder een opbrengst van gesprek en gezamenlijk zoeken – ook als de basis soms gevonden wordt in een al bestaand model. Met daarin wellicht op momenten een tekentafel, maar daar staan betrokkenen dan samen met de modelleers omheen. Modellen komen dan tot stand in interactie met de praktijk. De bestuurskundig onderzoeker vervult daarin een belangrijke rol, die veel verder gaat dan simpelweg verslag leggen en visualiseren van wat de anderen zeggen. Modellen zijn er nooit vanzelf, maar vereisen analyse en duiding van wat er is, interpretatie van wat dat kan betekenen, keuzes over wat er meer of minder van belang is, en ideeën over waar het met de praktijk heen zou kunnen gaan. Een model is daarmee ook altijd in zekere mate normatief en die normativiteit wordt er mede door de onderzoekers ingebracht.

Zo zijn we de afgelopen 12,5 jaar als NSOB-onderzoekers in vele sessies, workshops, interviews en dialogen met bestuurders en ambtenaren in gesprek gegaan over hun praktijk, waarbij we al improviserend en itererend voor allerlei vraagstukken modellen hebben ontwikkeld, verfijnd of toepasbaar gemaakt. Nooit in een keer goed, maar in talrijke vervolgesprekken en sessies fijn geslepen en meer ‘*fit for purpose*’ gemaakt. Nooit bedoeld als sluitend antwoord op de complexiteit van vraagstukken en als logische route op weg naar ‘de eeuwige oplossing’. De modellen zijn vooral een uitnodiging tot nader gesprek over de complexiteit, als taal om in gesprek ‘dichter langs elkaar heen te praten’ en zodoende te komen tot handelingsopties.

## Werken met modellen aan een maatschappelijk vraagstuk

**Wartoe**  
Burger & Bestuur

*Hoe leeft het thema in de samenleving?  
Hoe geven we het gesprek vorm?*

**Waarheen**  
Beleid & Sturing

*Wie hebben hier een rol?  
Hoe geven we richting?*

**Waarvoor**  
Organisatie  
& Management

*Hoe ziet een mogelijke aanpak eruit?  
Welke instrumenten zetten we in?*

Het gevolg van deze interactieve vorm van modellenbouw is dat de scheidslijn tussen modellenbouwers en modellengebruikers fluïde is. Managers en professionals, directeuren en bestuurders zijn niet alleen gebruikers van modellen; hun ervaring, inzicht en kennis maakt deel uit van de totstandkoming van de modellen. Dat staat niet in de weg van onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en validiteit, maar kan daar juist aan bijdragen. Modellen komen in interactie tot stand, worden in interactie verder doorontwikkeld, en kunnen op termijn – eveneens in interactie – ook weer langzaam maar zeker worden afgedaan. Modellen zijn altijd tijdelijk en daarmee een soort kringloopmodellen. Ze kennen een begin, maar net zo goed een einde. Modellen hebben nut, zolang ze nuttig zijn. Ze zijn goed, zolang ze werken. En als ze niet meer werken, waren ze niet vanaf het begin al fout of een vergissing. Ze hebben hun werk gedaan. Ze passen niet meer en dus maken ze plaats voor andere modellen. De werkelijkheid van modellen is dat ze veranderlijk en eindig zijn, net zoals de werkelijkheid die ze helpen navigeren dat is.

## Werken met modellen

Het maken en doorontwikkelen van modellen is één, het werken met modellen is nog iets heel anders. Modellen komen in interactie tot stand, waarbij langzaam maar zeker voor modellenmakers en betrokkenen het gevoel ontstaat dat het model hen in staat stelt om te analyseren wat er aan de hand is en daarover samen het gesprek te voeren, om vervolgens ook tot gedeelde handelingsopties te komen. Het model is dan niet per se af, maar er is een punt van verzadiging waar de vernieuwing en aanscherping afnemen en het model in ieder geval naar de smaak van de betrokkenen wel 'staat'. Zonder het woord 'af' te willen gebruiken is de ontwikkeling ervan dan wel min of meer klaar. Dan breekt een volgende fase aan: het werken met het model en het op de praktijk toepassen zonder de directe ambitie om ook het model zelf te verfijnen (die optie is er wel, maar het is niet meer het doel van de interactie).

Hoe werkt het werken met modellen? Om dat te illustreren is een tweede beeld naast dat van de metrokaart interessant: *de niet kloppende kaart*, zoals Karl Weick die in een van zijn boeken beschrijft. Weick beschrijft een anekdote over een groep Hongaarse militairen die in de Eerste Wereldoorlog in de Alpen zijn verdwaald. Hun proviand is op en de groep dreigt uiteen te vallen. De soldaten hebben door dat de commandant ook niet meer weet waar hij is. Ze twijfelen aan zijn bevelen en overwegen openlijk om te muiten en dan maar ieder de eigen weg te zoeken. Dat, zo stelt Weick, reduceert hun overlevingskansen tot nagenoeg nul. Ieder voor

zich zijn ze nog kwetsbaarder dan ze al zijn. En zelfs als een enkeling zich weet te redden dan impliceert dat bijna vanzelfsprekend dat de rest omkomt. De nood is hoog. En dan vindt één van de groepsleden in de bosjes een kaart. Dat geeft nieuwe hoop. Groepsleden verzamelen zich rondom de kaart en proberen te identificeren waar ze precies zijn. Ze zoeken samen naar herkenningspunten in de omgeving en gaandeweg krijgen ze meer beeld van waar ze zich bevinden. Ze scannen de omgeving en vinden uiteindelijk gezamenlijk de pas die hen uit de kloof naar de bewoonde wereld leidt. Daar vinden ze vervolgens – op eigen kracht – al snel de lokale herberg, waar ze bij de eerste versnaperingen trots toasten op de kaart die hen gered heeft. Dan gebeurt er iets wonderlijks. De herbergier kijkt op de kaart en barst in lachen uit: de kaart is van de Pyreneeën.

De moraal van dit verhaal is volgens Weick dat *‘when you are lost, any old map will do’*. Wat de groep redt is niet de kaart, maar het vermogen om *via* de kaart het gedeelde proces van betekenisgeving weer op gang te brengen. Dankzij de kaart gaan groepsleden samen het gesprek weer aan en benutten ze hun eigen vermogen om in de omgeving zelf de weg te vinden. Dankzij de kaart vinden ze *zelf* de weg. De kaart leidt hen niet naar de route, maar *via* de kaart vinden ze die uiteindelijk zelf. Wat groepen temidden van strategische onzekerheid en complexiteit nodig hebben, zo stelt Weick, is het vermogen van gedeelde betekenisgeving, en niet kloppende kaarten helpen hen om dat vermogen te (re)activeren.

Zo is het met modellen ook. De modellen zijn niet-kloppende kaarten, die groepen helpen om gezamenlijk scherper te duiden wat ze zien gebeuren, wat mogelijkheden, oorzaken en gevolgen zijn, en welke handelingsopties er ‘daarom’ liggen. De modellen bieden conceptuele taal en beeld om het gesprek daarover rijker en scherper te voeren. Dat is als met Inuit die tientallen verschillende woorden voor sneeuw kennen. Daarmee zouden zij veel preciezer kunnen duiden wat voor sneeuw er is gevallen en wat daardoor de omstandigheden zijn om mee rekening te houden. Dat is wat modellen doen: ze reiken woorden en beelden aan om de complexiteit scherper te benoemen en te duiden. En om zodoende beter de eigen weg te kunnen vinden.

In het verlengde daarvan doen de modellen ook iets anders. Ze laten zien dat er méér mogelijk is dan gedacht. Of anders gezegd, ze maken vaak meervoudig wat enkelvoudig of dichotoom wordt gedacht. “We kunnen twee dingen doen”, zeggen mensen vaak als ze met een dilemma of een anderszins lastig geval worden geconfronteerd. Modellen laten zien dat er meer dan twee dingen mogelijk zijn. Ze rekken het handelingsrepertoire op en laten bijvoorbeeld zien hoe er vanuit één dilemma allerlei mogelijke

strategieën zijn om tot een oplossing te komen. En dat vaak beperkte taal zelf ten grondslag ligt aan het dilemma: tegenstellingen ontstaan soms simpelweg door *taalttekort*. Alsof we de talrijke tinten grijs voortdurend proberen te beschrijven als ‘donker wit, of licht zwart’. Het is het allebei niet en dat hoeft ook helemaal niet. Voor veel complexe vraagstukken is het probleem niet dat de praktijk zelf te ingewikkeld, divers, ambigu of veelzijdig is, maar dat we de woorden en concepten missen om die meervoudigheid te duiden en er vervolgens *vanuit die meervoudigheid mee te werken*. Daardoor praten we er in versimpelde termen over en gaan we op basis daarvan handelen. Modellen bieden de mogelijkheid om meervoudigheid in het gesprek te brengen en daarmee de betrokkenen te helpen om *zelf* de vele wegen uit hun gebergte te vinden.

Dat betekent dat het werken met modellen iets anders is dan het simpelweg op tafel leggen van een willekeurig schema. Anders dan een oppervlakkig lezen van het verhaal van Weick zou kunnen doen vermoeden is niet willekeurig welk model afdoende. Natuurlijk, ‘*the map is not the territory*’ maar modellen spreken nooit vanzelf. Ze vereisen toelichting, over wat de onderdelen op de kaart betekenen (vakjes, bollen, velden), hoe zaken zich tot elkaar verhouden (richting, ruimte, pijlen) en wat de belangrijkste onderscheiden of verbindingen zijn die het model maakt (randen, lijnen, kaders). In veel gevallen vereisen ze een zekere mate van gebruiksaanwijzing en gespreksleiding: wat kun je er mee, waar liggen de grenzen, hoe ga je er mee aan de slag, welk gesprek past goed? Dat vereist naast reguliere gespreksleiding ook het openen van de groep voor de idee van een combinatie van vereenvoudiging én meervoudigheid. Dat is meer dan alleen een cognitief proces. Modellen stellen bestaande beelden ter discussie en raken daarmee ook aan machtsverhoudingen en gestolde patronen in de groep of in het veld. Dat mensen daaraan meedoen is géén gegeven. Werken met modellen vereist het vermogen om de ander in het model mee te krijgen. Om de groep te laten *instappen* en zich in de logica van het model mee te laten voeren, terwijl ze weten dat hen dat ook in confrontatie zal brengen met de werkelijkheidsbeleving die ze hanteren en waar ze deels hun zekerheid en houvast aan ontlennen.

Vervolgens is het zaak om in het gesprek en het gebruik de grenzen van het model te bewaken. Dat wil zeggen, om te voorkomen dat groepen het model ‘letterlijk’ – hoewel ‘figuurlijk’ hier een betere term is – gaan nemen. Dat ze de realiteit verkleinen tot het model, of deze zelfs proberen te vormen naar de contouren van het model. Dan ‘is’ er ineens een ‘derde en vierde kwadrant’, terwijl dat niet meer is dan een deel van een model om werkelijkheid vanuit vier perspectieven te bezien. Het werken met modellen gaat dus niet alleen over het openen van de discussie met het in

het gesprek *inbrengen* van het model, maar soms ook over het beperken en begrenzen van de toepassing ervan.

In het werken met modellen hebben we vervolgens gemerkt dat voor het werken met modellen het ‘praten over’ niet altijd de meest veelzeggende vorm is. Gaandeweg ontstaan werkvormen die het model ook een fysieke of beeldende kracht geven: bijvoorbeeld door het model niet alleen op de flipover te schrijven of op een sheet af te beelden, maar door deelnemers op de grond in de verschillende velden van het model te laten staan. Hiermee kiezen ze letterlijk positie, niet alleen in woorden, maar ook fysiek. En daarmee brengen ze zichtbaar en voelbaar contrast aan met anderen. Dat kan de basis zijn voor indringend vervolggelak: waarom sta jij hier en wat brengt jou daar? Dit is waar je jezelf nu plaatst, maar waar zou je willen zijn? Sta je hier zelf, of ‘is’ dit jouw organisatie? Zo zijn via werkvormen modellen tot leven te wekken en in het gesprek meer direct te maken.

Werkvormen zijn daarmee ook niet zomaar illustraties van de tekst, maar wezenlijke andere ingangen voor het via gedeelde betekenisgeving komen tot gedeelde beelden over wat er aan de hand is en wat mogelijke handelingsopties zijn. Zo gaat het *werken met modellen* dus niet alleen over het model *kennen* en er over kunnen spreken, maar ook om het werken met de groep en het vertalen van de taal, tekst en tekeningen naar fysieke opstellingen, handelingen en representaties. Ook hier geldt dat het dieper inleven in het model én het bewaken van de grenzen ervan allebei evenzeer tot het werken met modellen behoren. Het gaat om het kunnen meenemen van de groep *in* het model, maar ook om het kunnen leiden van de groep *uit* het model. Om het aangaan van verbinding, maar ook om het tijdig aanbrenge van afstand. Om het openen van het proces, maar ook het adequaat weer dichten ervan. Het werken met modellen vereist dus naast conceptuele lenigheid ook procesvaardigheid en het vermogen om complexe groepsdynamiek op gang te brengen en in goede banen te leiden.

Daarom gaat dit boek niet alleen in op de taal, de tekst en de tekening van het model, maar ook op de werking ervan, het werken ermee en de werkvormen die daarin een rol spelen. We bespreken de mogelijkheden die er liggen, maar ook de grenzen en beperkingen, in principiële zin maar ook heel praktisch: wat vinden mensen doorgaans ‘nog net leuk genoeg om te proberen’ en waar trekken ze bij voorbaat al de grens (ook al zou het misschien dan juist goed voor hen zijn om mee te doen)? Wat helpt je met de groep op weg en welke weerstanden zijn daarbij te verwachten? Welke complicaties kunnen zich onderweg voordoen en wat zijn daar mogelijke oplossingen voor?

Zo is dit boek een beschrijving van modellen, maar biedt het ook een gebruiksaanwijzing voor eenieder die er mee aan de slag wil: het is dus deels een *leesboek*, deels een *leerboek* en ook deels een *werkboek*. En daarmee is het boek, volgens ons, ook een weerslag van hoe de essays waarin de modellen naar voren komen zijn bedoeld: fijn en prettig om te lezen, met lessen over de praktijk, en met handelingsperspectief en instrumentarium om ermee aan het werk te gaan. Om lekker in te lezen, om iets uit te leren en om goed mee te kunnen werken.

## **Intelligent bestuur verbeeld(t): verbeelding en verbeelden**

In 2023 komt er na 12,5 jaar onderzoeken en modelleren een einde aan het *Kennisprogramma Intelligent Bestuur*. In dit meerjarig kennisprogramma hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Justitie en Veiligheid, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Infrastructuur en Waterstaat geparticipeerd. Gedurende deze periode hebben wij voor de ministeries gezamenlijk en apart onderzoeken verricht en in interactie met hen modellen gemaakt, voor de meest uiteenlopende beleidsterreinen en praktijken: van thuiszitters in het onderwijs, tot winnaars en verliezers in transitie; van zelfsturing door burgers, tot omgaan met signalen; van sturen op de lange termijn, tot het omgaan met maatschappelijke onvrede. In deze laatste publicatie van het meerjarig kennisprogramma brengen we vijftien in het kader van het programma ontwikkelde en toepasbaar gemaakte modellen bij elkaar, die we gedurende het programma in interactie met medewerkers van de zeven deelnemende departementen (toepasbaar) hebben gemaakt om de complexiteit, veelzijdigheid en meervoudigheid van empirische praktijken te duiden en handelingsopties te bieden. Dit boek is daarmee een ‘collectie’ van de modellen, maar ook een weerslag van – en een lofzang op – de interacties die voor die modellen de basis vormden.

We presenteren die vijftien modellen langs de lijn van drie elementen: *waartoe*, *waarheen* en *waardoor*. Onder de noemer *waartoe* hebben we modellen bijeengebracht die met name kunnen worden gebruikt om op het niveau van de relatie tussen overheid en samenleving, tussen burger en bestuur met elkaar in gesprek te gaan. Onder de noemer *waarheen* hebben we modellen bijeengebracht die goed kunnen worden gebruikt om richting te bepalen, dus die passen bij reflectie over beleid en sturing. En onder de noemer *waardoor* hebben we modellen bijeengebracht die in het bijzonder kunnen worden gebruikt om in termen van organisatie en management te bepalen via welke strategie dat alles te realiseren is.



## **De opbouw van de modellen**

We geven de modellen weer volgens een vast format dat aansluit bij onze beleving van modellen als kringloopmodellen en het werken met modellen als modaliteiten om met elkaar in het goede gesprek terecht te komen.

De opbouw is dan ook steeds als volgt:

*Casus.* Eerst lees je een kleine casus, een voorbeeld, een praktijksituatie die uit de empirie komt. Daarmee willen we laten zien wat de aard van de praktijk is waarin het model is ontstaan en wat voor soort praktijk je er samen mee zou kunnen navigeren.

*Vraag.* We introduceren daarna een vraag die aansluit bij deze praktijk. Dat is een vraag die jij in je eigen werkpraktijk ook zomaar eens zou kunnen tegenkomen. Het model helpt je om die vraag vast te pakken.

*Verbeelding.* Vervolgens zie je een visualisatie van het model. Die visualisatie is bedoeld om je eigen verbeelding aan te wakkeren om te gaan denken in bijvoorbeeld verhoudingen, posities, richtingen en afstanden.

*Toelichting.* Hierna volgt een toelichting bij de visualisatie waarin we je meenemen in de meervoudigheid van het kijken die je met het model kunt bereiken. We lichten de verschillende perspectieven, invalshoeken, duidingen, metaforen toe zodat je direct een eerste vertaling naar jouw eigen praktijk kunt maken en kunt overwegen of het model je interessante inzichten en gesprekken zou kunnen verschaffen.

*Samen een weg vinden.* Dan gaan we over op de toepassing van het model waarbij het onze bedoeling is om je in gesprek te brengen. Het gaat niet om de vraag hoe je het model 'goed' doet, maar om het op gang brengen van het gesprek dat je ermee kunt voeren met collega's, betrokkenen, belanghebbenden en anderen.

*Kanttekeningen.* Afsluitend volgt nog een kanttekening waarin we je een confronterende positie aanbieden om met anderen nog eens kritisch over te reflecteren in relatie tot het model en vooral de praktijk waarin je aan het navigeren bent.

*Vertrekpunten voor verdieping.* We kunnen vanzelfsprekend niet alles wat we in het onderliggende onderzoek hebben bevonden en in het essay hebben geschreven weergeven in dit boek. Dit boek is daarom ook een voorportaal naar de achterliggende en onderliggende literatuur. Via de bron(nen) kun je op zoek naar verdieping en vind je ook de literatuur waarop het model is gebaseerd. Alle genoemde essays kun je online vinden en downloaden.

Dit boek biedt daarmee een demonstratie van de manier waarop wij werken en via interactie met ambtenaren en bestuurders proberen bij te dragen aan de aanpak van vraagstukken in het openbaar bestuur. Tegelijkertijd is het een oproep aan functionarissen in het openbaar bestuur om vooral ruimte te houden voor eigen knutselwerk en verbeeldingskracht. Modelleren draagt bij aan de inzichtelijkheid en begrijpelijkheid van openbaar bestuur en samenleving. In een praktijk waarin – ook politiek – vooral het gesproken en geschreven woord geldt, is het maken en gebruiken van passende vormen van visualisatie en schematisering tegelijkertijd een uitdaging en een noodzakelijkheid.

### **Vertrekpunt voor verdieping**

- Frissen, P.H.A. (2023). *De integrale staat. Kritiek van de samenhang*. Amsterdam: Boom Uitgevers. In het bijzonder hoofdstuk 5: Het model is de wereld.
- Twist, M.J.W. van (2018). *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Amsterdam: Management Impact. In het bijzonder hoofdstuk 5: Modelleren, ‘modeltalk’.

---

# Waar toe? Burgers & Bestuur

# 1. Grondtonen van onvrede

## Casus: waar hebben we het over

### Dit had jou ook kunnen overkomen

Op een regenachtige avond staat een vrouw pal tegenover de dienstauto van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. De staatssecretaris is in Oranje om zijn besluit voor een verdubbeling van het aantal asielzoekers in een lokaal opvangcentrum zelf uit te leggen. De vrouw legt haar handen op de motorkap om de auto tegen te houden. Een agent is snel ter plaatse en sleurt de vrouw weg van de auto. Met luid gegil valt ze in het gras langs de weg. De agent houdt haar nog even op de grond zodat de dienstauto veilig weg kan rijden. Mensen schamperen de dagen daarna over de bekrompenheid en xenofobie op het platteland.

De vrouw in kwestie doet enige tijd later op televisie haar verhaal. Dat schept een heel ander beeld. Op rustige toon vertelt ze over wat er die middag en avond gebeurde. Haar huis stond al lange tijd te koop. Maar enkele dagen voor het bezoek van de staatssecretaris had ze voor het eerst in maanden begrepen van de makelaar dat er een bezichtiging was gepland. Toen het bericht over de komst van asielzoekers naar Oranje naar buiten kwam, werd de bezichtiging afgebeeld. Ze is er wanhopig van. Ze is boos, omdat ze zich door de overheid niet gezien, gehoord en erkend voelt. En dan is er op de avond nog de knipoog die de staatssecretaris tijdens de bijeenkomst aan de andere overheidsvertegenwoordigers geeft. Die wil naar haar idee zoveel zeggen als 'het komt wel goed hier', 'dit hebben we weer mooi voor elkaar'. Dan wordt het haar te veel, daar bij de auto van de staatssecretaris. Ze schiet uit haar slof. Het zou iedereen kunnen gebeuren. Of niet?

## Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

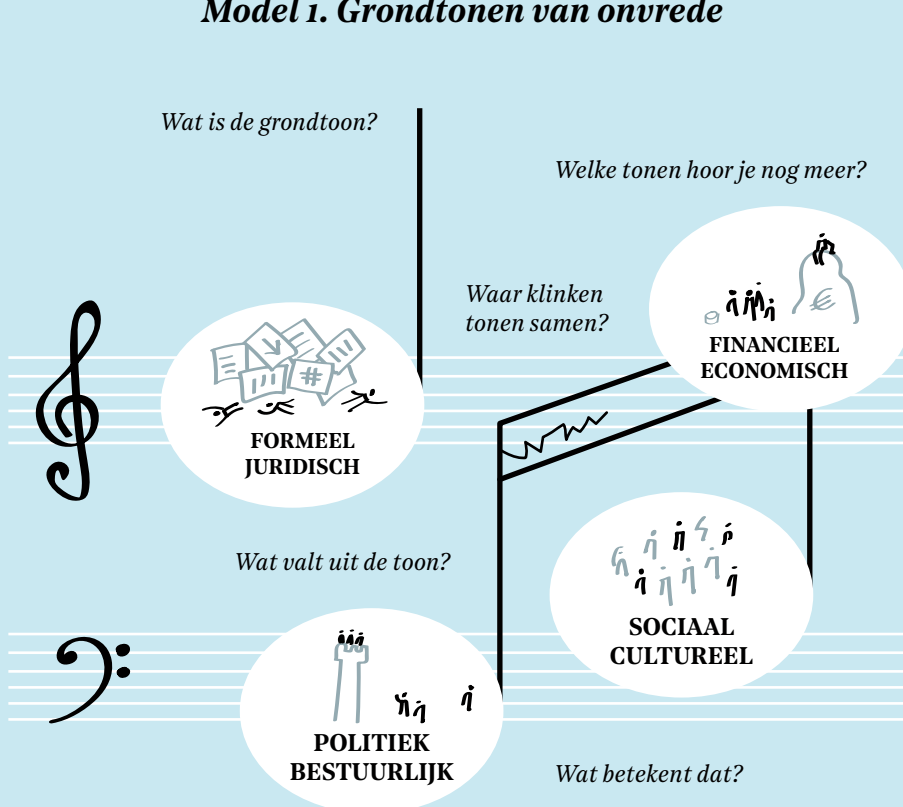
De manier waarop de vrouw in Oranje reageert op de staatssecretaris is uitdrukking van iets groters. Het gevoel van oneerlijkheid nu die ene kijker voor haar huis verstek laat gaan en het gevoel van ongemak over de knipoog van de staatssecretaris zijn voorbeelden van maatschappelijke onvrede. Over maatschappelijke onvrede zijn tegelijk grote en kleine verhalen te vertellen: onvrede is te zien als een uitdrukking van brede maatschappelijke tendensen, maar ook van persoonlijke emoties die naar een uitweg zoeken. De twee houden verband met elkaar: zonder de kleine

verhalen ontstaat het grote verhaal niet, en zonder verbinding met het grotere verhaal zijn de persoonlijke emoties niet meer dan anekdotisch materiaal. Juist in de verbinding - tussen klein en groot, tussen persoon en samenleving, tussen incident en trend – zijn verklaringen te vinden voor maatschappelijke onvrede. Maar hoe valt maatschappelijke onvrede nu eigenlijk te begrijpen en welk handelingsrepertoire kan de overheid daarbij inzetten?

## Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert

Het maakt nogal uit welke *grondtoon* van maatschappelijke onvrede er schuilgaat achter de ‘on-verschijnselen’ die in de discussie op stem worden gebracht. We onderscheiden vier grondtonen: formeel-juridisch (onmacht, onrechtvaardig, onrechtmatig), financieel-economisch (onmin, ongelijkheid, oneerlijkheid), politiek-bestuurlijk (ondemocratisch, onvermogen, onwil) en sociaal-cultureel (ongenoegen, onveiligheid, onzekerheid).

### Model 1. Grondtonen van onvrede



## Toelichting: wat de verbeelding betekent

Black Lives Matter, G1000 en Pegida, maar ook de Groninger Bodembeweging, Farmers Defence Force en Extinction Rebellion zijn bewegingen die we normaal niet snel in één adem zouden noemen. Ze zijn zodanig verschillend in wat ze agenderen en nastreven dat ze maar moeilijk met elkaar in verbinding te brengen zijn. Toch zijn ze naar ons idee elk op hun eigen manier een uitdrukking van maatschappelijke onvrede: het “on” is de gemene deler van deze verschillende bewegingen.

Ze geven uitdrukking aan onvrede, maar met een heel specifieke *grondtoon* die ook een andere resonantie oproept in de samenleving. In het maatschappelijk debat zien we steeds verschillende tonen door elkaar lopen. Soms is er daarbij sprake van consonantie, waarbij de verschillende tonen elkaar aanvullen en de aard van de onvrede ook goed tot één of enkele van de tonen te herleiden is. In andere gevallen is er eerder sprake van dissonantie, waarbij de melodie vals klinkt, de inzet uit de toon valt en tonen elkaar overstemmen waardoor de aard van de onvrede maar met moeite te achterhalen is. Het geluid van de onvrede is dan niet te herleiden tot één of enkele tonen, maar tot alle tonen tegelijk, waarbij niet altijd duidelijk is welke toon nu door wie wordt gevoerd. In onderstaand schema lichten we de verschillende tonen nader toe en formuleren we de bij de toon passende soorten overheidsinterventies.

	<b>FORMEEL- JURIDISCHE TOON</b>	<b>FINANCIEEL- ECONOMISCHE TOON</b>	<b>POLITIEK- BESTUURLIJKE TOON</b>	<b>SOCIAAL- CULTURELE TOON</b>
<b>ON- VERSCHIJNSELEN</b>	Onrechtvaardig Onrechtmatig Onmacht	Onmin Ongelijkheid Oneerlijkheid	Ondemocratisch Onvermogen Onwil	Ongenoegen Onveiligheid Onzekerheid
<b>BRON</b>	Frictie tussen burger en wet	Frictie tussen arbeider en kapitalist	Frictie tussen kiezer en politiek	Frictie tussen individu en gemeenschap
<b>PROBLEEM- OPVATTING</b>	Teloorgang van systeemwereld	Teloorgang van welvaart	Teloorgang van politiek	Teloorgang van leefomgeving
<b>ZORG</b>	(Burger)rechten	Vermogensverdeling / welvaart	Politieke vertegen- woordiging	Welzijn
<b>SCHULDIGE</b>	Het Systeem	De Rijken	De Politiek	De Ander
<b>TYPERENDE CRISIS</b>	Vertrouwenscrisis	Economische- en bankencrisis	Politieke revolutie	Vluchtelingen- crisis
<b>ADAGIUM</b>	‘Het recht zal zegevieren’	‘Volg de weg van het geld’	‘Democratie zal over- winnen’	‘We pakken het land terug’
<b>OVERHEID- INTERVENTIES</b>	Regels stellen Orde handhaven Gezag herstellen	Afspraken maken Rekenschap vragen Kosten-baten afwegen	Consensus zoeken Draagvlak scheppen Compromissen sluiten	Empathie tonen Verbinding zoeken Initiatief steunen

## Samen een weg vinden: in gesprek komen

Een manier om aan de hand van dit model in gesprek te komen, is een casus te nemen waar onvrede speelt en dan na te gaan om welke onverschijnselen het nu eigenlijk precies gaat, die vanuit elk van de vier grondtonen te duiden, en vervolgens na te denken welke interventies passen bij de omgang daarmee. Ook daarvoor kun je in de onderliggende bronnen van dit model handreikingen vinden. Dikwijls wordt overigens al snel zichtbaar dat onverschijnselen vanuit elk van die vier grondtonen heel plausible verhalen opleveren, die op hun eigen manier ook alle vier in enige mate ‘waar’ of aan de orde zijn. Beleid of een politieke benadering die slechts vanuit één van de vier grondtonen werkt of kijkt, is dan gedoemd te mislukken.

Onvrede vanuit elk van de grondtonen resoneert op een specifieke wijze in de samenleving. In die zin dat iedere grondtoon zijn eigen weerklink oproept; een manier waarop de samenleving zelf in beweging komt om iets aan de onvrede te doen.

Formeel-juridisch gaat het dan om opkomen voor rechten, om het zich hard maken voor het recht: *het recht zal zegevieren*. Wanneer het recht zegeviert – of toch in ieder geval het gevoel bestaat dat dit zo is – zal daarmee het gevoel van onvrede afnemen.

Financieel-economisch gaat het om de verdeling van welvaart en de frictie die dat oplevert tussen bezitters en niet-bezitters: *volg de weg van het geld*. Onvrede is dan de uitdrukking van verkeerde of oneerlijke verdeling, die door het introduceren van corrigerende prikkels kan worden opgelost.

In de politiek-bestuurlijke toon geldt een ander adagium, namelijk: *democratie zal overwinnen*. Het democratisch proces staat centraal en vormt de oplossing voor sociale onvrede. De onvrede kan vanuit het democratisch proces worden aangevlogen. Wellicht door aanpassingen in democratische instituties, of door het beter betrekken van mensen bij dat proces, maar via de weg van de democratie is onvrede aan te pakken. Zo is de majeure groei van een nieuwe partij een uitdrukking ‘dat het systeem werkt’, want daarmee kan de onvrede via het democratisch systeem zijn weg vinden.

In de sociaal-culturele grondtoon gaat het vooral om een nostalgisch terugverlangen naar een (verondersteld) beter verleden, door het stellen van nieuwe normen: *we pakken het land terug*. Hier wordt onvrede gezien

als frictie tussen normenstelsels. Door die normen te veranderen kan dan de balans worden hersteld. Door terug te grijpen naar de oude normen, of juist door nieuwe normen te introduceren. Zo werd de ‘gehaktbal’ een culturele splijtzwam en symbool voor een veranderend stelsel van normen en waarden. ‘Mag’ de gehaktbal nu wel of niet?

## **Kanttekening: om samen op te reflecteren**

Onvrede wordt vaak als iets onwenselijks beschouwd. Het helpt niemand verder, het moet weg uit de samenleving. Het helpt het individu niet en ook de samenleving wordt er niet beter van. “Onvrede draagt niet bij aan de oplossing” wordt dan vaak gezegd. Het zou er volgens velen niet moeten zijn. Mensen die hun onvrede uiten, vinden dat de overheid te weinig of de verkeerde dingen doet om de opgebouwde onvrede te doen afnemen of deze zelfs alleen maar erger maakt. Gezagsdragers bij de overheid zien al snel alleen de uitingsvorm van de onvrede en niet de samenloop van omstandigheden erachter. Vanuit het perspectief van beleid worden uitdrukkingen van onvrede en zeker emotionele uitspattingen dan gemakkelijk gezien als ‘feitelijk onjuist’ en daarmee buiten de orde. De oproep voor beleidsmakers is dan ook om niet te snel te denken dat wat in hun ogen ‘feitelijk onjuist’ is niet ter zake doet en dat mensen met hun verkeerd geuite on-verschijnselen eerst maar eens naar zichzelf moeten kijken.

Mensen die ergens tegen zijn, zijn ook ergens voor – namelijk voor iets ‘anders’. Soms heeft dat ‘andere’ echter een taaltekort. Dan lijkt het alsof mensen alleen maar de hele tijd ‘tegen’ zijn, terwijl ze gewoon dat wat ze wel willen niet goed kunnen benoemen of dat de taal die ze ervoor gebruiken nog niet goed wordt begrepen. Bij gebrek aan (begrip van) taal voor wat je wel wilt, is heel hard tegen het bestaande zijn soms het enige alternatief. Het gaat er dus niet alleen om te onderzoeken waarover onvrede gaat, maar juist ook om te onderzoeken wat mensen wél willen, hoe die andere richting te verwoorden en te begrijpen is en welke interventies die andere werkelijkheid dichterbij kunnen brengen. Het vinden van nieuwe woorden voor dat andere is dan in zichzelf de erkenning die mensen helpt hun positie te bepalen als startpunt voor het wegnemen van de onvrede. En dan nog steeds maakt het uit of de onvrede wordt ingegeven door bijvoorbeeld economische onzekerheid, verondersteld misbruik van het rechtssysteem, het gevoel door de politiek niet vertegenwoordigd te worden of het verloren gaan van zekerheden uit het verleden.



## Vertrekpunt voor verdieping

In het programma Intelligent Bestuur is dit model geïntroduceerd in het essay:

- Vulpen, B. van, J.M. Schulz, B. Steur, M.A. van der Steen, M.J.W. van Twist & D. Bressers (2017). *Omgaan met onvrede. Overheid in een samenleving van on-verschijnselen*. Den Haag: NSOB.

Daarbij is ook gebruik gemaakt van een eerdere publicatie:

- Vulpen, B. van, D. Bresser, E. Cartens, E. van Schaik & J.M. Schulz (2017). *Over de grenzen van onbehagen: Mediaverkenning van het thema 'maatschappelijk onbehagen' in België (Vlaanderen), Denemarken, Duitsland, Frankrijk, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in de periode 2010-2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## 2. Afstand tot de burger overbruggen

### Casus: waar hebben we het over

#### Op ontdekkingstocht in de bestuurlijke achtertuin

Op het ministerie van Onderwijs ontstaat het idee meer in detail te verkennen hoe beleid in de praktijk uitwerkt. Er wordt een regio geselecteerd en er worden bezoeken aan scholen, buurthuizen, welzijnsinstellingen en ondernemers in dit zogenaamde 'proefveld' georganiseerd. De top van het ministerie doet ook mee. De bezoeken zijn informeel en ad hoc, zonder planning of draaiboek. Er dient volop ruimte te zijn voor onverwachte ontmoetingen en ongezochte opbrengsten, zo is de gedachte. Een wethouder in de regio wordt hierdoor verrast en is not amused: hij vindt het maar niks dat ze zonder aankondiging vanuit het ministerie komen 'snorkelen in zijn achtertuin'.

Het meldpunt [www.lastvandeoverheid.nl](http://www.lastvandeoverheid.nl) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) behandelt klachten van burgers over administratieve lasten. Per jaar komen er via de website diverse meldingen binnen. Na de melding op de website wordt een ambtenaar benaderd die het probleem adopteert en probeert op te lossen. Kern van deze 'casusadoptie' is dat het niet alleen kan leiden tot concrete oplossingen voor de burger die een melding maakt, maar ook bredere inzichten kan opleveren over de dieperliggende patronen die achter het concrete knelpunt schuilgaan. Op een zeker moment gaat het verhaal rond dat je moet oppassen voor contact met mensen achter de website omdat je anders als ambtenaar ineens een probleem adopteert waar je niet veel mee kan en ook helemaal niet op zit te wachten...

### Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

Wat deze twee kleine voorbeelden laten zien, is dat ambtenaren die binnen overheidsgebouwen werken, niet altijd de passende aansluiting hebben met de werkelijkheid buiten. Ze weten niet goed (genoeg) wat er speelt waardoor ze daar in beleid en uitvoering ook te weinig rekening mee houden of op aansluiten. Dat gaat niet meteen over grote verhalen van afgehaakte burgers (burgers die de overheid niet meer begrijpen en zich

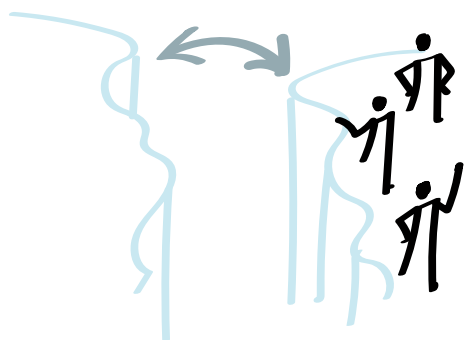
## Model 2. Afstand tot de burger overbruggen

Welke metafoor gebruiken we?

Wat betekent dat voor hoe we erover praten?

Welke richting geeft dat aan wat we kunnen doen?

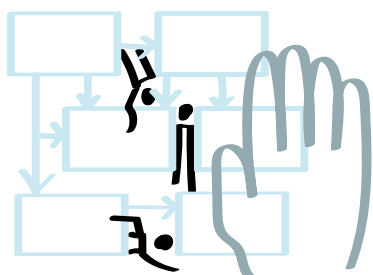
Overbruggen van  
de kloof



Doorbreken van  
de verkokering



Beletten van  
de kolonisering



Kanaliseren van  
de kwaadheid



niet gezien en gehoord voelen), maar vooral ook over de vraag of ze altijd voldoende weet hebben van en aansluiting vinden bij wat er werkelijk speelt: zoals bij de wethouder die het niet ziet zitten dat het ministerie onaangekondigd door zijn portefeuille heen wandelt en de ambtenaren die terughoudend worden in het op zich nemen van kwesties waarin de burger last heeft van de overheid om als overheid maar geen last te krijgen van die burger.

Dat is allemaal een kwestie van afstand. Afstand tussen wat er speelt, wat er gebeurt in de praktijk en hoe de ambtenaar daar wel of niet kijk op heeft. Die afstand is er letterlijk. De ambtenaar bevindt zich in een gebouw van een ministerie en de praktijk speelt zich af op straat, achter voordeuren, in buurthuizen, in scholen en vele andere soorten gebouwen en publieke en buitenruimtes die iets anders zijn dan een ministerieel gebouw. De afstand is er ook in figuurlijke zin, omdat de belevingswereld van mensen nu eenmaal verschillend is en nabijheid van of verwantschap met vraagstukken in de samenleving niet altijd als zodanig wordt beleefd.

De vraag waar jij ook zomaar tegenaan zou kunnen lopen is hoe die afstand te begrijpen is en hoe daaruit handelingsperspectief kan worden ontleend om iets aan die afstand te doen.

## **Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert**

Wat de visualisatie van het model laat zien, is dat het nogal uitmaakt welke **metafoor** van afstand (impliciet) schuilgaat achter pogingen die bedoeld zijn om deze te overbruggen. We gebruiken dus metaforen om de afstand te duiden die betekenisvol en sturend zijn voor hoe met die afstand wordt omgegaan:

1. Metafoor van de *groeïende kloof* is die van afstand en vervreemding, een minder sterk wordende verbinding, een ont koppeling of een afscheiding.
2. Metafoor van *kokers/schotten/silo's* met driftig langs elkaar heen werkende ambtenaren die problemen erger maken in plaats van oplossen; de overheid sluit dan niet aan bij de burger.
3. Metafoor van een *kolonisering* is dat de ene wereld ten strijde trekt om de andere wereld te overwinnen, over te nemen en te domineren: de systeemwereld versus de leefwereld, en de burger die door de overheid wordt vermalen.

4. Metafoor van de kwaadheid/boosheid van burgers die afhaken, dus het gewone volk dat in opstand komt tegen de bestuurlijke elite, met een onderstroom van onvrede en ongenoegen die in de samenleving telkens opborrelt; de overheid die er wel is, maar wiens handelen de burger niet bevalt, omdat deze zich niet gezien en gehoord voelt.

## Toelichting: wat de verbeelding betekent

Elk van de vier metaforen geeft een ander perspectief (een andere voorstelling) op wat die afstand dan is. Er ontstaat onderscheid en daarmee ook ander handelingsrepertoire om mee te interveniëren. Dat zie je in onderstaand schema.

PERSPECTIEF	RICHTING VOOR HANDELING	WERKVORMEN
Kloof die groeit tussen beleid en praktijk (en die tot uitdrukking komt in de uitvoering)	De kloof <i>overbruggen</i> : De afstand tussen papier en praktijk moet worden overbrugd door de mensen die achter hun bureau beleid maken in contact te brengen met de mensen over wie het gaat en waar hun ideeën mogelijk heel anders uitwerken	Bijvoorbeeld: Proefveld
Kokers die zorgen voor fragmentatie in de organisatie van de overheid	De kokers <i>doorbreken</i> : De overheid moet zich organiseren rond problemen die spelen in de praktijk, in plaats van andersom. Kunst is om de 'hele mens' te zien en aandacht te hebben voor de samenhang van alle kwesties waar deze mee te maken heeft	Bijvoorbeeld: Casus-adoptie
Kolonisering door de systeemwereld van de leefwereld	De <i>kolonisering halt toeroepen</i> : Professionals uit de systeemwereld moeten zich meer verdiepen in de beleving van gewone mensen, ze moeten hun taal leren spreken en ruimte laten en respect hebben voor wat ze daar aantreffen	Bijvoorbeeld: Frontlijnbestuur
Kwaadheid van burgers die zich afkeren van de overheid	De <i>kwaadheid van burgers kanaliseren</i> : Er moet aandacht zijn voor boze burgers, voor emoties zoals angst van hen die geen toegang hebben, die niet gehoord worden, niet iedereen is zelfredzaam en in staat om zich te laten horen en de eigen belangen gerealiseerd te krijgen	Bijvoorbeeld: Dilemmalogica

## Samen een weg vinden: in gesprek komen

Als je iets wilt doen aan afstand is in verbinding komen de belangrijkste stap om te zetten. Die verbinding kun je op vele manieren maken, in het schema op pagina 28 noemen we er een aantal. Er zijn natuurlijk nog vele andere werkvormen denkbaar, het gaat er niet om van ons een uitputtend overzicht te krijgen.

Daartoe ga je na welk beeld van afstand schuilgaat achter de voorbeelden van afstand waar mensen mee komen waarmee je in gesprek wilt over die afstand: hebben ze het beeld in hun hoofd van een kloof tussen overheid en samenleving, van een verkokerde overheid, van een kolonisering van de leefwereld of gaat het om de kwaadheid van burgers die maar geen uitweg vindt? Dit kun je goed met elkaar bespreken en bijvoorbeeld ook tekenen op flipovervellen. Zoek naar een werkvorm die aansluit bij de belangrijk(st)e vormen van afstand die mensen ervaren en zorg ook dat er in termen van taal en verhaal aansluiting is bij het beeld van afstand dat in de praktijk bestaat. Als het dominante beeld een kloof is bijvoorbeeld dan past dat alleen goed als de voorbeelden over de afstand in de praktijk zich ook goed laten vertellen in klooftaal: dal, berg, pas, helling, overbruggen, bruggen bouwen, en ga zo maar door. De verschillende werkvormen 'doen' het dus ook anders. Een proefveld is een vorm om de binnenwereld naar buiten te brengen en in de praktijk ruimte te maken voor experimenten. Casus-adoptie is een vorm om de praktijk van buiten in de binnenwereld te brengen en gericht op te pakken. Frontlijnbestuur bevindt zich meer op snijvlak van binnen en buiten door daar gericht mensen te positioneren die de verbinding naar beide zijden kunnen maken. En in de dilemmalogica gaat het vooral om het voeren van het gesprek over vormen waarin dilemma's – die onoplosbaar zijn – tijdelijk meer in evenwicht gebracht kunnen worden.

Confronteer elkaars verhalen en probeer bewust om situaties ook vanuit de andere perspectieven, de misschien minder voor de hand liggende metaforen te beschouwen. Vraag je steeds af wat je dan ziet. Niet iedere metafoor past, niet alles kan zomaar kloppend gemaakt, maar de confrontatie tussen de praktijk en de perspectieven levert taal op om elkaar te begrijpen, situaties meervoudig te duiden en ook samen vast te houden 'wat het dus niet is'.

## Kanttekening: om samen op te reflecteren

Het maakt groot verschil welk beeld je binnentreedt wanneer je naar buiten gaat. Mensen die het beeld hebben dat er sprake is van verkoking bijvoorbeeld, reageren anders dan mensen die denken dat er een kloof is die overbrugd moet worden of die denken dat er een kolonisering van de leefwereld gaande is. Er zijn heel veel werkvormen voorhanden om de verbinding tussen wat er binnen en buiten gebeurt te maken, denk bijvoorbeeld ook nog aan het organiseren van werkbezoeken, praktijkstages of duobanen. De afstand tussen burger en bestuur kan te groot zijn, maar ook juist te klein. En ook dat laatste is niet zonder risico. Denk aan een verlies van gezag of het onvoldoende (h)erkennen van een verschil in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Soms is enige afstand juist gepast. Dus verken samen ook de vraag of de ervaren afstand eigenlijk wel problematisch is. Welke functionaliteit heeft deze? Wat gaat er verloren als de afstand kleiner wordt gemaakt? Welk doel dient de afwezigheid van verbinding? Door over dit soort vragen samen te reflecteren, ontstaat een (meer) evenwichtig verhaal over afstand.

## Vertrekpunt voor verdieping

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in het essay:

- Bressers, D., M.J.W. van Twist, J.M. Schram & M.A. van der Steen (2017). *Weten wat er speelt. Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk*. Den Haag: NSOB.

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicatie:

- Vulpen, B. van, J.M. Schulz, B. Steur, M.A. van der Steen, M.J.W. van Twist & D. Bressers (2017). *Omgaan met onvrede. Overheid in een samenleving van on-verschijnselen*. Den Haag: NSOB.

# 3. Botsende logica's tussen overheid en ondernemerschap

## Casus: waar hebben we het over

### Daktuin en dakboerin

Wortels, radijsjes, tomaten, sla en kool zijn de nieuwste producten die in het hart van de Rotterdamse binnenstad worden geproduceerd. In het centrum van de stad dat zich kenmerkt door glimmende hoogbouw vindt landbouw plaats. Een kantoorpand dat dienst doet als bedrijfsverzamelgebouw en vooral creatieve dienstverleners huisvest heeft zelfs een eigen 'dakboerin' die dagelijks schoffelt, harkt en de planten water geeft.

Het dak van het gebouw krijgt zo een nieuwe functie die tijdens pauzes en na kantooruren niet alleen van waarde is voor de gebruikers van het kantoorgebouw, maar ook functies vervult voor de lokale gemeenschap. Leerlingen komen er schoffelen en buurtbewoners tuinieren er.

Intussen reiken de plannen met de dakmoestuin verder. De volgende stap is een winkeltje voor het verkopen van groenten en het organiseren van 'diners uit eigen tuin'. Een lokaal gekweekt, groot assortiment, dagvers geogoste groente en fruit is bovendien voor restaurants aan het Weena interessant. Bijen(kasten op het dak) kunnen niet alleen voorzien in honing, maar ook een rol spelen in de bestuiving van binnenstedelijk groen. Sociale activiteiten waar de gemeenten vaak subsidies voor beschikbaar hebben – zoals dagbesteding (schoffelen in de daktuin) en binnenstedelijke vergroening – worden hier zonder tussenkomst van de gemeente in een sociale onderneming gerealiseerd. Sterker nog, de ondernemer wil helemaal geen overheidsbemoeienis met zijn initiatief, met zijn onderneming. Waar de één een tuintje op een dak ziet, ziet de ander een potentieel omvangrijke en betekenisvolle onderneming – die ooit op een dak in Rotterdam begon en later ook prima met de overheid zaken kan doen.

## Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

Nederland is een land van koopmannen en dominees. Daarin is sinds de zeventiende eeuw weinig veranderd. De verbinding tussen de verdienste en de moraal – tussen het economische en het sociale – zien we ook in onze tijd terug. Denk aan actieve burgers, die al dan niet als sociaal



# Model 3. Botsende logica's tussen overheid en ondernemerschap

Hoe zien we het maatschappelijk vraagstuk?

Welke logica gebruiken we?

OVERHEID

ONDERNEMER



Beleidsprobleem

Ondernemingskans



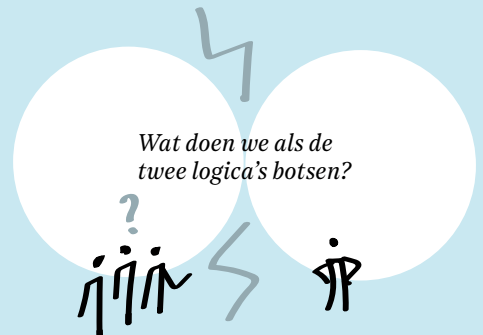
Hoe verhouden die logica's zich?



Wat kunnen we van de ondernemerslogica leren?



Hoe kunnen de logica's naast elkaar werken?



Wat doen we als de twee logica's botsen?



Kunnen we ze laten overlappen?



Wat als we zelf ondernemen?

ondernemer, een rol spelen op het grensvlak tussen de markt, de overheid en de samenleving. Op dat grensvlak creëren ze publieke waarde door vanuit een private onderneming activiteiten te ontplooiën aan de randen van het publieke domein. Dat kan gaan om een daktuin in Rotterdam, klein in de opstart, met potentieel, maar zonder garantie dat het ooit 'groot' wordt. Het kan ook een multinational betreffen zoals Tony's Chocolonely of de bekendere meer nationale sociale ondernemingen als de Thomashuizen of de Dopper. De vraag is vervolgens wel hoe bedrijven dan activiteiten ontplooiën aan de randen van het publieke domein en hoe ze zich verhouden tot het bestuur.

## **Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert**

We denken vaak dat er een dichotoom onderscheid tussen markt en overheid bestaat. Ofwel de overheid voorziet in publieke diensten, waarbij het maatschappelijk belang bovenaan staat, ofwel de bedrijven doen dat, waarbij hun bedrijfswinst en verdienmodel in hun afwegingen bovenaan staan. Met deze noties is niets mis, behalve dan dat ze dichotoom kijken: iets is *of* collectief en geheel gericht op publieke waarde, *of* het is geheel privaat, vanuit de markt en gericht op het maximaliseren van privaat nut, maximale (toegestane) winst en aandeelhouderswaarde. Maar wat ligt er in het midden van die dichotomie? Een overheid die zich bedrijfsmatig organiseert, of een bedrijf met een publiek gezicht? Of, is dat een heel andere en eigenstandige vorm, die zich niet laat reduceren tot een hybride vorm van één van beide uitersten, maar eigen kenmerken en een eigen dynamiek kent?

De essentie van een sociale onderneming is dat het sociale in zichzelf financiële waarde vertegenwoordigt. Het sociale is geen bijproduct of productiemethode voor iets 'normaals', maar het sociale wordt vermarktbaar. De Thomashuizen ontstonden toen een vader voor zijn verstandelijk gehandicapte zoon Thomas andere zorg wilde, omdat de zorgaanbieders en begeleiders in de instelling waar hij verbleef aan de vader wel konden vertellen wat Thomas op een dag allemaal had gedaan, maar niet of Thomas blij was geweest en lekker had gelachen. Daarin verandering brengen was een belangrijk doel van de ontwikkeling van Thomashuizen waarin een waarde wordt gecreëerd waarvoor mensen bereid zijn te betalen. Op dezelfde manier zijn mensen bereid te betalen voor een duurzame, herbruikbare drinkfles die bijdraagt aan het verminderen van petflessenproblematiek en het plastic eiland in de oceaan (Dopper) of voor een reep chocolade die zoveel mogelijk slaafvrij is geproduceerd (Tony's Chocolonely).

## Toelichting: wat de verbeelding betekent

Overheid en ondernemer ontmoeten elkaar rondom publieke waarde die door de overheid wordt 'gecreëerd' en door ondernemingen wordt vermarkt. Die ontmoeting kent een botsende logica, omdat de overheid vanuit de idee van creatie zou kunnen bijdragen aan opzetten, neerzetten, tot stand brengen van die publieke waarde, van het sociale in de onderneming, terwijl de ondernemer daarop helemaal niet zit te wachten. Die wil zelf starten, ondernemen, risico dragen en als de tijd daarvoor rijp is, ergens ver in de toekomst best een nadenken over manieren waarop de overheid kan bijdragen aan het in stand houden, verankeren en verduurzamen van wat in de onderneming is opgebouwd. We laten dat zien in onderstaand schema.

ASPECT	LOGICA OVERHEID	LOGICA ONDERNEMER
<i>Betrokkenheid overheid bij ondernemer</i>	Nodig bij de start van de onderneming, van de grond trekken	Nodig of mogelijk als onderneming draait en borging kan gebruiken
<i>Rol van de overheid</i>	Selecteren en kiezen welke ondernemende initiatieven kansrijk zijn	Volgen van en aansluiting zoeken bij initiatieven
<i>Focus van de overheid</i>	Stimuleren, uitlokken en op gang helpen	Bijspringen en waar nodig overnemen
Tijdpad van overheidsrol	Na enkele jaren begeleiden, loslaten, op eigen benen staan	Na enkele jaren zelfstandigheid zo nodig oppakken en vasthouden

De verhouding tussen burgers en bedrijven aan de ene kant en het bestuur aan de andere kant kan ingewikkeld zijn, zeker als burgers zelf initiatief nemen om zaken aan te pakken op gebieden waar het bestuur ook voor zichzelf een verantwoordelijkheid ziet. Eigen initiatief en sociaal ondernemerschap van burgers is mooi, maar kan op gespannen voet komen te staan met de publieke dienstverlening. Wat als burgerschap en ondernemerschap gelijkheid onder druk zet of solidariteit ondermijnt?

Burgerinitiatieven kunnen een aanvulling vormen op het bestaande aanbod van de overheid maar ook concurreren met het bestaande aanbod of historisch gegroeide verhoudingen onder druk zetten en vragen stellen bij de wijze waarop overheid, markt en maatschappij zich tot elkaar verhouden. Zo zijn er drie verhoudingen tussen overheid en ondernemer denkbaar: complementair, concurrerend en contesterend.

	POSITIONERING	UITDAGING VOOR DE OVERHEID
COMPLEMENTAIR	Het aanbod van actieve burgers en sociale ondernemers is vooral complementair aan de publieke voorzieningen.	Toegankelijkheid tot het complementaire aanbod kan in de loop van de tijd een publieke waarde worden. Ook bestaat er een risico op <i>cherry picking</i> en <i>cream skimming</i> waarbij in het systeem uiteindelijk alleen de kwesties overblijven met hoge kosten en lage opbrengsten.
CONCURREEREND	Het aanbod van actieve burgers en sociale ondernemers is vooral concurrerend met de publieke voorzieningen.	Druk op publieke voorzieningen neemt toe door afnemend gebruik. Hier speelt verder een rol dat overheidsvoorziening soms door overheidsregels en bakstenen (verkeerde investeringen) uit het verleden niet concurrerend zijn. Terwijl aan de andere kant juist ook door kruissubsidiëring overheden valselijk kunnen concurreren en toetreders met nieuwe ideeën moeilijker toegang krijgen.
CONTESTEREND	Het aanbod van actieve burgers en sociale ondernemers vervangt de publieke voorzieningen en daagt de overheid uit op het moment dat deze worden afgebouwd.	De borging van publieke waarden wordt moeilijker in situaties waarin de overheid niet zelf sturend is. Daarbij is ook een onderscheid van belang tussen de publieke organisatie (sociale ondernemingen zijn geen publieke organisaties), de publieke taak (die ook door sociale ondernemingen kan worden opgepakt), het publieke belang (dat op allerlei manieren gediend kan worden) en de publieke verantwoordelijkheid (die ongeacht de uitvoerder altijd bij de overheid blijft). Deze aspecten liggen allemaal niet noodzakelijk in elkaars verlengde.

## Samen een weg vinden: in gesprek komen

Een mooie oefening is hier om de mensen waarmee je in gesprek wilt raken een relatie te laten leggen met de kwesties en dilemma's die spelen in de eigen werkpraktijk. Dat doe je door iedereen te vragen met een voorbeeld te komen waar sociaal ondernemerschap in het eigen werk een issue is. Als je samen de voorbeelden verkent die op tafel komen, kun je vragen stellen als: waar komt de behoefte aan ondernemerschap vandaan? Wat is de achtergrond van de eventuele roep hierom? Hoe is er invulling aan gegeven, hoe is geprobeerd deze kwaliteit te versterken? Heeft het gewerkt of niet? En waarom dan (niet)?

Vervolgens maak je een verdiepingsslag door een maatschappelijke kwestie te nemen waarover jullie met elkaar van gedachten willen wisselen. De

oefening is dan als volgt: kijk eens naar de beleidspraktijk met een andere invalshoek. Stel jezelf en de groep twee vragen: 1) Waar zit handel in? Op welke manier valt er geld mee te verdienen? En 2) Hoe kun jij hier ondernemend zijn in een bijdrage aan de publieke zaak? Het is interessant om te verkennen hoe de andere logica uitwerkt. De logica van de beleidscontext bij dit vraagstuk zul je waarschijnlijk uitdenken in termen van problemen vaststellen en oplossingen bedenken, terwijl je in de overgang naar de ondernemerslogica terecht komt in kansen zien en vrije ruimtes opzoeken. In de overheidslogica spreek je over rugdekking zoeken, eerst denken dan doen, afwachten, het politieke mandaat vooropstellen en in de ondernemerslogica gaat het over risico lopen, winst maken en de mogelijkheid van mislukking aanvaarden. Zo maak je ruimte voor een heel ander idee, namelijk dat een maatschappelijke opgave óók handel is. Dan heb je geen last, maar baat bij een probleem. Dat betekent een totale omkering van het besef. Je denkt dan niet meer termen van tekorten, maar van opbrengsten en je definieert het probleem als oplossing waar je een businesscase van kunt (en misschien ook wel wilt) zien. Van zo een omkering gaat een enorme kracht uit. Voor je het weet maken jullie een plan om klanten, financiers en partners te zoeken: *'put your money where your mouth is'*. Je raakt zo ook helemaal uit het politiek-bestuurlijke toestemmingsdiscours en vraagt gewoon achteraf vergeving als iemand er iets van vindt.

## **Kanttekening: om samen op te reflecteren**

Tegelijk dient er bij het omarmen van sociaal ondernemerschap wel aandacht te zijn voor de bijzondere context van het openbaar bestuur. Juist hier zijn specifieke grenzen gesteld aan wat vernieuwingsdrang, innovatiekracht en ondernemerschap vermogen. Innovatie is mooi, maar continuïteit is juist in deze context ook een hooggewaardeerde kwaliteit. Risico nemen en durf tonen is prachtig, maar in het openbaar bestuur kan de schade die hiermee wordt opgeroepen enorm zijn. Sociaal ondernemerschap moet in verband worden gebracht met een context waarin waarden als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, maar ook ambtelijke loyaliteit, politiek primaat en democratische legitimatie de boventoon voeren. En tegelijkertijd is dat geen reden om bij voorbaat terughoudend te zijn waar het gaat om ondernemerschap.

Bij sociaal ondernemerschap ligt het initiatief voor publieke waarde bij de sociaal ondernemers die 'toevallig' in de samenleving aanwezig zijn. Het is geen door de overheid voor te schrijven markt, het gaat om ondernemers die een idee hebben en die dat verder willen uitbouwen. Dat betekent

onder andere dat de overheid niet goed kan sturen wat er gebeurt, waar, door wie en in welke mate en richting. Dat betekent ook dat er altijd verschil zal optreden: op sommige terreinen gebeurt veel, op andere terreinen heel weinig. In sommige gebieden of wijken veel, elders niets. Of het gebeurt heel anders. Sociaal ondernemerschap betekent inherent dat er variëteit optreedt in het publieke domein, waar de overheid ook kan worden aangesproken op rechtsgelijkheid.

Daar komt bij dat sociaal ondernemerschap vaak niet betekent dat er een helder onderscheid ontstaat tussen wat de overheid doet en wat het domein van de ondernemers in kwestie is. De eenvoudige gedachte is dan al snel dat burgers en bedrijven de kosten en het risico geheel zelf dragen en de overheid geen kosten heeft. Publieke waarde komt dan zonder kosten voor de overheid tot stand. De overheid kan mooi besparen zonder dat ze zelf ingrijpend hoeft te hervormen en de lagere kosten gaan gepaard met onveranderde publieke waarde. Maar zo eenvoudig is het niet. Overheden participeren indirect op allerlei manieren in sociale ondernemingen: ze financieren, subsidiëren, nemen af, dragen risico en staan soms garant voor eventuele schade.

## Vertrekpunt voor verdieping

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in de essays:

- Schulz, J.M., M.A. van der Steen & M.J.W. van Twist (2012). *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers
- Steen, M.A. van der, M.J.W. van Twist, N.M.H. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicaties:

- Twist, M.J.W. van, W.J. Verheul & M.A. van der Steen (2008). *Ondernemerschap & grensverleggende praktijken*. Den Haag: InAxis/NSOB.
- Schulz, J.M., M.A. van der Steen & M.J.W. van Twist (2009). *De Hub: over de concrete invulling van vloeibaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Steen, M.A. van der, W. Dicke, P. Karré & M.J.W. van Twist (2010). *De weg van het geld*. Den Haag: NSOB.
- Twist, M.J.W. van, N.M.H. Chin-A-Fat, K.J. Scherpenisse & M.A. van der Steen (2014). *'Ja, maar...': Reflecties op de participatiesamenleving*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.



## 4. Verlies een plek geven

### Casus: waar hebben we het over

#### Vriendschap en voorschrift

Zolang als hij zich kan herinneren krijgen zijn kippen al voer van een familiebedrijf uit Oekraïne. De eigenaren zijn aardige mensen, goed volk. Ze hebben kinderen van dezelfde leeftijd als hij en zijn vrouw. Hun vaders deden al zaken met elkaar. Inmiddels zijn ze zulke goede vrienden geworden dat ze in de zomer om de beurt bij elkaar op vakantie gaan. De gedachte dat hij tegen zijn vrienden moet zeggen dat hij hun kippenvoer niet meer mag kopen, omdat hij van de regering in de transitie naar een circulaire landbouw voer lokaal moet (laten) produceren en inkopen is voor hem moeilijk te verteren. Dat doe je niet met vrienden.

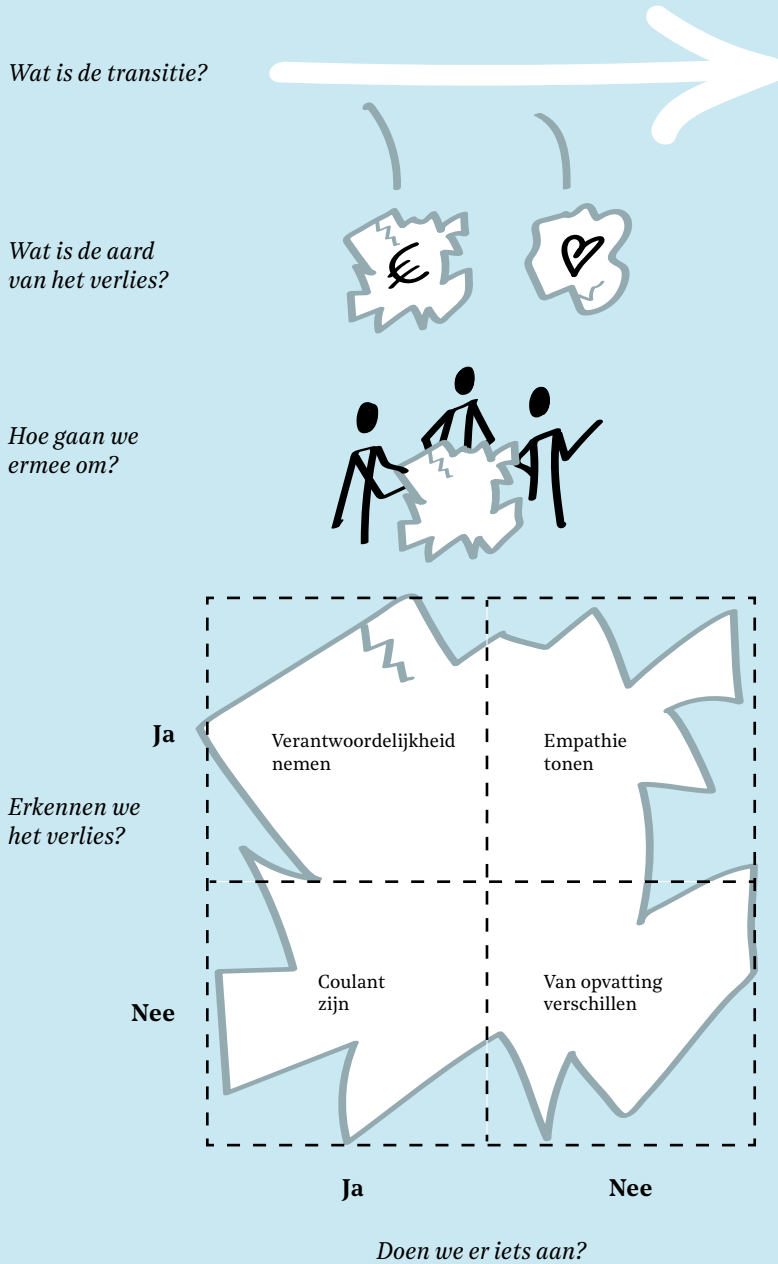
Onder het motto ‘nooit meer honger’ introduceerde de minister van landbouw direct na de Tweede Wereldoorlog landbouwbeleid dat volgens het ministerie van LNV ecologisch nu niet langer houdbaar is. Dit landbouwbeleid was sterk gericht op productieverhoging tegen kostprijsverlaging, er dienden immers vele monden te worden gevoed. Generaties ondernemers in de agrosector hebben tradities ontwikkeld gestoeld op deze waarden, die lange tijd het beeld in de sector hebben bepaald en die niet alleen zakelijk, maar ook persoonlijk zijn geworden. Transitie naar een circulaire landbouw betekent dan dat zij in hun ogen niet langer kunnen ‘boeren’ in de traditie van hun ouders en soms dus ook diepe persoonlijke verbindingen met mensen in andere landen moeten beschadigen. Dat voelt als verlies, ook al omdat het – onbedoeld – oordeelt over voorgaande generaties. Zelfs als het financieel allemaal uit kan en er nog steeds een goede boterham te verdienen is of zou moeten zijn, gaat er veel verloren. Er verdwijnt iets, dat ook niet meer terugkomt.

### Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

De overheid heeft als doelstelling de voltrekking van verschillende transities te ondersteunen, mogelijk te maken en (soms ook) te sturen. In die transities zijn er altijd ook actoren die (tijdelijk) verlies lijden als gevolg van overheidsbeslissingen. Dat kan een bedrijfsmatig verlies zijn,



## Model 4. Verlies een plek geven



maar ook een persoonlijk verlies. Bedrijfsmatig verlies is berekenbaar, kan worden uitgedrukt in monetaire waarde en is in essentie gebaseerd op onzekerheid over verdienmodellen, terugverdiensijd, rentabiliteit van investeringen en uiteindelijk de vraag op welke termijn het verlies kan worden omgezet in winst. Verlies is vaak tijdelijk best acceptabel als er maar een redelijk vooruitzicht van winst in de toekomst is. Persoonlijk verlies is een gevoel, een ervaren verlies dat de gebruiken, tradities en diepere waarden van het bestaan kan raken. Ze raken aan het rechtvaardigheidsgevoel, omdat door derden, door de overheid met een beleidsvoornemen, schade kan worden toegebracht aan ontstane gebruiken en maatschappelijke positie. Een vraag waar jij tegenaan kunt lopen, is dan: 'hoe ga ik in transities om met het verlies dat actoren lijden?'

### **Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert**

We spreken van verlies (en winst) in transities en niet van verliezers en winnaars. Bij transities kan niemand vooraf of tijdens het proces precies zeggen hoe de eindsituatie eruit zal zien. Dat wordt in de loop van de tijd steeds duidelijker maar is ook veranderlijk. Wie vandaag wint, kan morgen verliezen, en dat loopt door tot de transitie is volbracht. Het gaat dus minder om het kwalificeren van de actoren en meer om het vaststellen van de gevolgen van de transitie die deze actoren kunnen ervaren. Verlies is daarbij vaak niet in zichzelf een probleem. De vraag is of er een redelijke verwachting van winst in de toekomst is. Dit model – om zelf handelingsperspectief te formuleren voor het omgaan met verlies in transities – gaat uit van tijdelijk verlies en de vraag hoe de overheid daarmee om wil gaan.

### **Toelichting: wat de verbeelding betekent**

In het omgaan met verlies in transities zijn er tenminste twee vragen relevant. Ten eerste is er de vraag of de overheid het verlies erkent. Ten tweede is er de vraag of de overheid iets aan dat verlies wil doen of juist niet. Dat schept vier handelingsopties die we weergeven in het schema op pagina 42.

	ER IETS AAN DOEN?	ER NIETS AAN DOEN?
<i>Het verlies erkennen</i>	<i>Verantwoordelijkheid nemen:</i> de overheid erkent het verlies en doet er iets aan. De overheid treedt handelend op om het verlies of de gevolgen ervan te mitigeren.	<i>Empathie tonen:</i> de overheid erkent het verlies, maar doet daar niets aan. De overheid leeft zich in en leeft mee met de situatie van betrokkenen. Dat laat haar niet koud, maar ze doet materieel niets.
<i>Het verlies niet erkennen</i>	<i>Coulance tonen:</i> de overheid erkent verlies niet, maar doet er wel iets aan. De overheid ziet de verantwoordelijkheid niet bij zichzelf, maar is wel bereid tot tegemoetkoming of ondersteuning.	<i>Alternatieve beleving:</i> de overheid erkent het verlies niet en doet er ook niets aan. De overheid houdt er een andere beleving op na dan de actoren die zeggen dat ze verlies lijden. Er is dan nog wel een verkennend gesprek mogelijk om meer begrip voor elkaar positie te krijgen.

Het niet erkennen van het verlies is niet hetzelfde als het ontkennen ervan. Net zo goed is niets aan het verlies doen niet hetzelfde als afzijdig blijven. De overheid is hoe dan ook betrokken. Verhalen en belevingen van verlies komen hoe dan ook bij de overheid terecht. Natuurlijk kan de overheid er ook voor kiezen om deze te negeren, zich niet eens af te vragen of ze erkenning verdienen in welke vorm dan ook of dat er wel of niet iets aan moet worden gedaan. Met zo een opstelling zou de overheid zichzelf beroven van een strategisch handelingsperspectief, omdat verlies (bedrijfsmatig en persoonlijk) in transities, door de noodzakelijke afbouw van oude bestaande systemen onlosmakelijk met transitieprocessen is verbonden en voor degenen die het betreft ook altijd echt is

## Samen een weg vinden: in gesprek komen

Een manier om over het verlies in gesprek te komen, is door het organiseren van een *ontwerpsessie*. In die sessie analyseer je dan samen het verlies en probeer je dat zo goed mogelijk te begrijpen vanuit het perspectief van de actoren die het verlies ervaren. Het gaat om het doorgronden van het verliesverhaal van de betrokkenen. Begrijpen betekent daarbij niet per se ook begrip tonen en dus maar doen wat de actoren willen. Vervolgens past het om het probleem te definiëren en te bepalen voor wie het verlies waarom een probleem vormt. Daarna kun je samen handelingsopties uitdenken en een afweging maken over de vraag of erkenning en compensatie al dan niet aan de orde zouden moeten zijn en wat vooral ook redenen zijn om het niet te doen en welke consequenties jullie daarvan

verwachten. De resultaten van de overwegingen kunnen worden neergelegd in een strategisch ontwerp waarin ook aandacht bestaat voor hoe je het gesprek over verlies en overheidshandelen met betrokkenen wilt voeren. Welke acties doe je wanneer, hoe ga je om met de reacties die je krijgt? Daarna kun je een iteratief proces van uitproberen en aanpassen overwegen. Je kunt immers niet weten hoe de andere kant zal reageren. Daarom is eerder sprake van uitproberen en aanpassen, van voorzichtig op pad gaan en behoedzaam aanpassen van ideeën, dan van eenvoudigweg toepassen en uitrollen.

## **Kanttekening: om samen op te reflecteren**

Verlies voorspiegelen is ook een strategische optie voor actoren die het niet eens zijn met beleidskeuzes. Slachtofferschap waar dat niet werkelijk aan de orde is, ligt altijd op de loer. Juist daarom is het zaak strategisch om te gaan met verlies en te onderscheiden welk verlies ook naar oordeel van de overheid werkelijk aan de orde is. De compensatiemaatschappij is thans sterk in opkomst, maar het is geen vanzelfsprekendheid, noch een politieke realiteit dat de overheid alle schade en verlies compenseert. Er is steeds een afweging te maken tussen compensatie (er iets aan doen) waar dat politiek als terecht en noodzakelijk wordt beschouwd en juist niet compenseren (er niets aan doen) waar dat politiek niet wenselijk of haalbaar wordt geacht.

## **Vertrekpunt voor verdieping**

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in het essay:

- Frankowski, A.F.S., J.M. Schulz, M.A. van der Steen & L. Schröer (2021). *Omgaan met verlies in transitie: voorbij een focus op koplopers*, Den Haag: NSOB.

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicatie:

- Teisman, G.R., M.A. van der Steen, A.F.S. Frankowski & B. van Vulpen (2018). *Effectief sturen met multi-level governance. Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.



# 5. Manoevreren door het onbekende

## Casus: waar hebben we het over

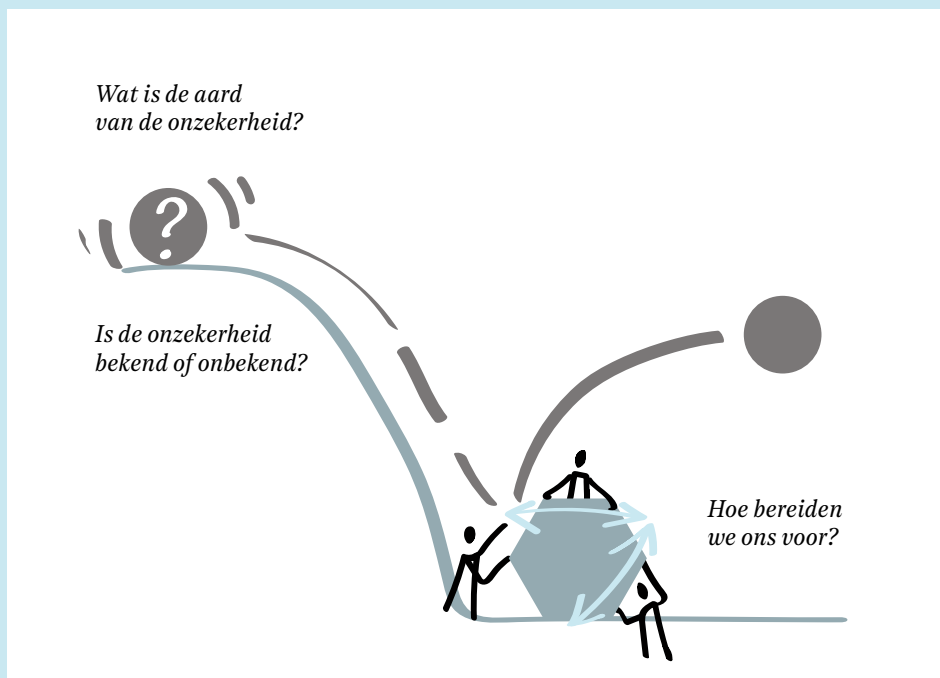
### Vorbereiden op welke toekomst?

In 2015 vinden de decentralisaties van het sociaal domein plaats. De rijksoverheid decentraliseert de WMO en de jeugdzorg naar de gemeenten. Het betekent dat gemeenten voortaan de verantwoordelijkheid dragen voor het organiseren van deze essentiële voorzieningen. Dat is een ingrijpende en spannende taak. Mensen zijn van de zorg en ondersteuning afhankelijk en continuïteit van zorg is van groot belang. De verantwoordelijkheid gaat over en gemeenten moeten tegelijkertijd ‘gewoon’ in zorg en ondersteuning blijven voorzien. Daar komen ook nog inhoudelijke ambities met de decentralisaties bij. De achterliggende idee bij de decentralisaties is dat gemeenten de zorg dichtbij kunnen organiseren en daarmee ook beter kunnen inschatten wat mensen wel en niet nodig hebben. Er komen wijkteams en keukentafelgesprekken om in te kunnen schatten wie wat nodig heeft. De hoop is dat mensen in een vroeger (‘lichter’) stadium ondersteuning krijgen en daardoor later minder (‘zware’) zorg nodig hebben.

Voor gemeenten is dit een onzekere taak. Ze gaan financiële verantwoordelijkheid dragen voor deze arrangementen, maar al snel blijkt dat niet duidelijk is wie de cliënten zijn, hoeveel het er zijn en wat de kosten zijn van de voorzieningen die “over komen” van het rijk. Het totaal is in beeld, maar hoe het per gemeente uitpakt is onduidelijk. En dat is alleen nog maar de bestaande situatie: hoe het straks gaat lopen met de wijkteams en de vroege signalering is evenzeer onduidelijk. Gaat dat leiden tot meer of minder zorg? Of eerst tot meer en daarna tot minder? Of tot andere vormen? De spanning neemt toe, omdat de rijksoverheid bij aanvang een korting van 15% op het budget doorvoert. Krap wordt het dus sowieso. Hoe voorkomen gemeenten een toekomstig financieel zorginfarct?

Gemeenten krijgen anderhalf jaar de tijd om zich op deze majeure overgang voor te bereiden. Overal kruipen ambtenaren en bestuurders bij elkaar om te bespreken hoe ze hun gemeenten *klaarmaken voor de nieuwe situatie*. Maar wat is die nieuwe situatie precies? Ze moeten zich gaan manoevreren door het onbekende. Maar hoe doe je dat, voorbereiden op iets dat je nog niet kan kennen?

## Model 5. Manoeuvreren door het onbekende



### Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

Een ding weet je zeker in het openbaar bestuur: er is altijd sprake van onzekerheid. Besturen is per definitie een vorm van manoeuvreren door het onbekende. Onvermijdelijk spelen er op enig moment kwesties die vooraf niet zijn voorzien. Om het in de vorm van een paradox te formuleren: het openbaar bestuur moet zich voorbereiden op voorspelbare verrassingen; gebeurtenissen waarvan we echt nog niet weten hoe en wanneer ze zich zullen manifesteren, maar die juist in dat opzicht wel weer voorzienbaar zijn. De vraag is dan hoe om te gaan met voorspelbare verrassingen. Zoals bijvoorbeeld met de decentralisaties in het sociaal domein, als gemeenten nog niet weten wat er precies op hen afkomt en waarop ze zich moeten voorbereiden. Welke strategie hanteer je dan? Wat betekenen *voorbereiden* en *voorbereid zijn* dan eigenlijk?

## Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert

Het omgaan met het onbekende kan op allerlei manieren vorm krijgen. Daarbij treedt op twee manieren variëteit op. Ten eerste op de vraag wat 'precies' de onzekerheid is waarop je je voorbereidt: is dat een *bekende onzekerheid*, in die zin dat je vooraf kunt weten waar de dreiging uit bestaat, wat de aard van het probleem is, wat de mogelijke omvang is en wat de bandbreedte van de te verwachten gevolgen is. Of is dat een *onbekende onzekerheid*, waarvan je niet goed weet wat deze is, waar die zich voordoet en welke delen van het systeem er door onder druk komen te staan.

Ten tweede is er de vraag hoe we ons daarop voorbereiden. Is dat het stevig verankeren en 'vastzetten' van alles wat belangrijk wordt gevonden, dus op het fixeren, borgen en ommuren van alles wat ertoe doet? Dan gaat voorbereiden om het vermogen om de schok te incasseren, en er niet door omver geslagen te worden. Of gaat het meer om het organiseren van beweeglijkheid, die het mogelijk maakt om de schok te omzeilen? Dan gaat het niet om diepgeworteld en verankerd te zijn, maar juist om het vermogen tot bewegen en lichtvoetig zijn. Zie model 5 op pagina 46.

Als we vanuit deze principes kijken naar verschillende vormen van voorbereiding, dan komen daarbij vijf strategieën naar voren. We hebben deze in het model op pagina 48 geprobeerd te vatten.

## Toelichting: wat de verbeelding betekent

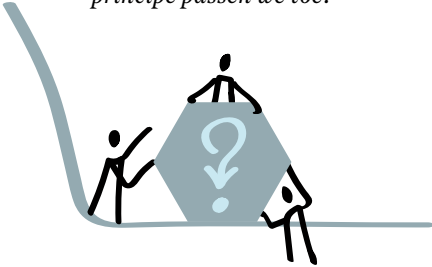
Deze vijf vormen van voorbereiding zorgen ervoor dat de vraag '*ben je voorbereid?*' verandert in de vraag '*hoe ben je voorbereid?*' Met daarmee ook als vanzelf de vraag hoe je denkt dat de bedreiging en de mogelijke toekomst die voorbereiding vereist er eigenlijk uit zal zien? Hierbij zijn de vijf vormen die op basis van het werk van Taleb te onderscheiden zijn en die steeds op hun eigen manier 'goed' zijn en gaat de discussie om de vraag of de gekozen, of impliciet gevolgde, vorm past bij de aard van de dreiging.

*Fragiliteit* is een begrip dat bedoeld is om te schetsen hoe risicovol en kwetsbaar de wijze is waarop organisaties zich vaak voorbereiden op schokken en het onverwachte, namelijk door in te zetten op het vermijden daarvan en door onzekerheid uit de weg te gaan. Daardoor treffen ze vaak te weinig voorbereiding voor het omgaan met onbekende toekomst.



## Vijf strategieën van voorbereiding op het onbekende

Welk voorbereidend principe passen we toe?



### Fragiliteit

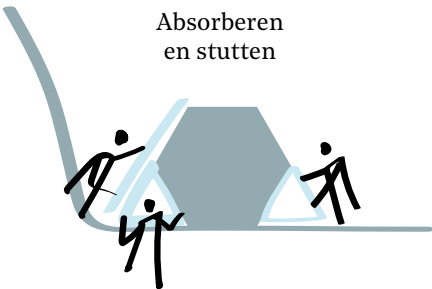
Specialiseren en anticiperen



Vermijden

### Robuustheid

Absorberen en stutten



Incasseren

### Veerkracht

Meebuigen en weerom keren



Terugveren

### Agiliteit

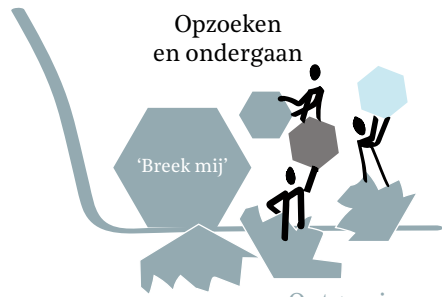
Uitwijken en opzijgaan



Wegbewegen

### Anti-fragiliteit

Opzoeken en ondergaan



Ontgroeien

*Robuustheid* verstevigt de organisatie, zodat er ruimte is om schokken te absorberen en de druk te weerstaan. Dat is een op weerbaarheid gebaseerde strategie, gericht op het behoud van wat er is.

*Veerkracht* is weerbaarheid door wendbaarheid, gericht op het behoud van het bestaande. De organisatie breekt niet onder de druk, omdat ze meebuigt met de druk van de verrassing. Om vervolgens terug te buigen, naar waar het ongeveer was. Veerkracht gaat over ‘terug naar hoe het was’, niet over doorontwikkelen naar iets nieuws. Vernieuwing is geen expliciet onderdeel en dat betekent ook dat er weinig leervermogen is om voorbij de oorzaken van de verrassingen te komen. Veerkracht bestendigt het bestaande pad en beweegt daar niet van weg.

*Agiliteit*, beweeglijkheid, is een vorm die gaat over wendbaarheid en behoud door vernieuwing. Een strategie van agiliteit richt de organisatie zo in dat deze net op tijd kan ‘wegspringen’. Het systeem wordt niet geraakt door de schok, omdat het systeem net op tijd weg is. Dat betekent wel dat er niet te veel ballast mag zijn, omdat die het vermogen tot bewegen in de weg staat. Agiliteit betekent een beperkte verbinding en weinig doorgaande betrokkenheid.

	<b>FRAGILITEIT</b>	<b>ROBUUSTHEID</b>	<b>VEERKRACHT</b>	<b>AGILITEIT</b>	<b>ANTI-FRAGILITEIT</b>
<b>WAT HET IS</b>	Voorzichtig vermijden van onverwachte situaties	Stevig incasseren van onverwachte situaties	Buigzaam terugvereren na onverwachte situaties	Vlot weg bewegen van onverwachte situaties	Productief opzoeken van onverwachte situaties
<b>HOE TE DOEN</b>	Richten op taakverdeling, specialisatie en begrenzing	Opbouwen van absorptievermogen	Herstellen na een schok	Opzijaan bij bedreigingen	Confrontatie aangaan met het onbekende
<b>HOE MET AMBITIES OM TE GAAN</b>	Kiezen voor haalbare ambities	Consequent vasthouden aan duidelijke ambities	Meebewegen met omstandigheden bij ambities	Opportuniteit krijgt doorslag bij de realisatie van ambities	Ambities niet als startpunt maar als sluitstuk zien
<b>WELKE STRATEGIE DAARBIJ PAST</b>	<i>Just not for us:</i> zekerheden zoeken, weg bewegen van het onbekende	<i>Just in case:</i> reserves inbouwen, anticiperen op het onbekende	<i>Just for once:</i> meebuigen en terugvereren na confrontatie met het onbekende	<i>Just in time:</i> snel opschalen, afschalen en aanpassen van activiteiten	<i>Just for now:</i> groei-impuls door improviserend omgaan met het onbekende

*Antifragiliteit* gaat over het vermogen om door schokken te groeien. “Breek mij” is het motto, vanuit de gedachte dat een antifragiele organisatie groeit door disruptie. Dat kan betekenen dat het systeem sterk verandert, maar het geeft niet toe aan de basiswaarden: een antifragiele oudedagvoorziening kan afstappen van de bouwstenen van het bestaande systeem, maar zorgt nog steeds voor een gedekte en geborgde oude dag. Een lage rente kan een signaal zijn om het systeem fundamenteel te herzien, maar de waarde van de oudedagvoorziening blijft daarin van kracht: het ziet er misschien wel heel anders uit, met andere rollen en verdelingen.

## **Samen een weg vinden: in gesprek komen**

De hier genoemde principes zijn op het eerste gezicht abstracte concepten, die vaak ‘ingewikkeld’ gevonden worden. Ze klinken daarmee al snel theoretisch en ver af van de praktijk; ‘doe nou maar gewoon, daar hebben we meer aan’. De plaatjes maken het gemakkelijker om die abstractie te reduceren en de principes meer concreet te maken. Door steeds dezelfde dreiging te laten zien – de steen die van de helling rolt – kun je eenvoudig al tekenend vertellen hoe de verschillende manieren van omgaan en voorbereiding eruitzien. Die zijn vervolgens eveneens te verbinden aan allerlei praktische en concrete voorbeelden. In het voorbeeld van het sociaal domein bijvoorbeeld geldt dan de vraag of we eigenlijk vooraf kunnen weten wat de steen hier precies is, hoe groot en hoe zwaar, waar hij heen rolt, hoe snel en hoe zwaar de inslag zal zijn? Met andere woorden, is de dreiging min of meer bekend, of juist principieel onbekend? En als we dan kijken naar het driehoekje, welk voorbereidend principe passen we dan toe?

Een andere manier om de plaatjes te gebruiken is door één voorbeeld te nemen van een probleem – bijvoorbeeld waterveiligheid – en daar al tekenend steeds te vertellen hoe de verschillende vormen daarop van toepassing zijn, en wellicht ook worden toegepast. Dat vereist de nodige voorbereiding en oefening, maar het laat zien wat de concepten betekenen en hoe het onderscheid ertussen werkt. Het is daarbij belangrijk om niet zozeer in te zoomen op één van de vijf vormen, maar eerder om de variëteit en het spectrum aan mogelijkheden onder de aandacht te brengen.

Als werkvorm is hier interessant om groepen te vragen om vanuit verschillende varianten een ontwerp van een voorbereiding op een voor hen reële dreiging te maken. Bijvoorbeeld door vijf groepen te maken en elke groep vanuit één perspectief te laten ontwerpen. Zo krijg je zicht op de variëteit. Door op deze manier aan de slag te gaan krijgen deelnemers

gevoel voor de verschillen en wordt het voor hen vanzelfsprekender om bij het denken en spreken over omgaan met het onbekende een stap terug te zetten en te reflecteren op het perspectief op het onbekende – en op het omgaan daarmee – dat ze hanteren. De groep moet zich in het eigen groepsproces verdiepen in de gekozen vorm en daarbij ook gezamenlijk nadenken over wat die vorm onderscheidt van wat de anderen doen. En in de afsluitende ronde langs de groepen komen die verschillen nog eens extra goed naar voren, als elke groep een op zichzelf geloofwaardig en kundig verhaal over voorbereiding vanuit elk verschillende perspectief presenteert. Zo wordt zichtbaar dat voorbereiding niet één ding is – wel of niet voorbereid – maar dat vanuit verschillende perspectieven ieder op de eigen manier een *goede voorbereiding* mogelijk is. En dat het dus gaat om de vraag of het juiste, best passende perspectief is gekozen. En of *dat* vervolgens goed vorm krijgt.

## **Kanttekeningen: om samen op te reflecteren**

Ook mét de plaatjes en praktische voorbeelden houdt het model het risico van abstractie. Het begrip anti-fragiliteit bijvoorbeeld is ingewikkeld om te bevatten en zal altijd vragen oproepen. Ook vallen bij de bespreking van met name anti-fragiliteit, maar ook bij de andere vormen, discussies te verwachten over normativiteit: ‘mag het wel’? Anti-fragiliteit betekent immers dat je bewust risico en gevaar opzoekt, en dat er daarbij ook schade optreedt. Vragenstellers vergeten daarbij overigens vaak dat zij zelf ook een normatieve positie innemen en voorbijgaan aan het feit dat ze zonder anti-fragiliteit ook schade berokkenen en al helemaal veel risico op zich nemen. Dat is alleen minder zichtbaar en voelbaar. Dat kan leiden tot ingewikkelde debatten, tussen halve verstaanders die morele posities innemen.

Ingewikkeld is hier ook dat de begrippen ideaaltypen zijn. Er zijn amper voorbeelden van ‘zuivere’ of algehele anti-fragiliteit te noemen. Er is veel wat erop lijkt en wat in de geest is van het concept, maar er zijn weinig organisaties die het in hun expliciete strategie of beleid hebben opgenomen. Dat kan ongemakkelijke discussies oproepen, omdat de verwachting is dat concepten letterlijk moeten kunnen worden toegepast om relevant te zijn. Dat is niet de bedoeling van dit type concepten, maar het kan wel de reactie zijn van deelnemers in het publiek. Het lijkt dan te gaan over intellectuele vingeroefeningen, die in de praktijk ‘niet voorkomen’. Terwijl het erom gaat dat het ideaaltype zich niet in zijn volledigheid voordoet, maar het organiserend principe wél. Dat is een belangrijk onderscheid om te bewaken.

Tenslotte is hier verwarrend dat de begrippen *resilience* en *robustness* in de internationale literatuur heel veel verschillende en zelfs volstrekt tegenstrijdige betekenissen krijgen. Er zijn veel definities van resilience en die leggen accenten op heel andere beginselen. Dat kan verwarrend werken, zeker als er deelnemers zijn die andere betekenissen kennen en hanteren. Dat is simpel te ondervangen door de begripsverwarring te duiden, maar het vereist wel enige verdieping en verbreding van de eigen kennis van de begrippen. Er bestaat geen wetenschappelijke onenigheid over de verschillende principes, maar de begrippen en ‘namen’ die verschillende wetenschappers en wetenschapsgebieden voor die principes gebruiken variëren. Dat vereist van de gespreksleider het vermogen om te kunnen herkennen aan welk begrip een eventuele vraag of opmerkingen, of kritiek, refereert en deze vervolgens te plaatsen in de hier gehanteerde definities en begrippen.

## **Vertrekpunt voor verdieping**

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in het essay:

- Steen, M.A. van der, J. de Hoog, A. Wendt & M.J.W. van Twist (2013). *Omgaan met het onbekende. Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties*. Den Haag: NSOB.

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicaties:

- Steen, M.A. van der, A.F.S. Frankowski, L. Schröer, K.J. Scherpenisse & N.M.H. Chin-A-Fat (2022). *Omgaan met signalen. Naar een handelingsperspectief voor overheden*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M.A. van der (2016). *Tijdig bestuur. Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Den Haag: NSOB.



---

# Waarheen? Beleid & Sturing

# 6. Perspectieven op sturing

## Casus: waar hebben we het over

### Een klimaatpak voor je achtertuin

Door klimaatverandering treedt steeds vaker extreem weer op. Over het jaar genomen valt er evenveel regen, maar dat valt in korte hevige buien. In enkele minuten valt dan net zoveel water als 'normaal' in weken. Maar misschien is dát wel het nieuwe normaal? Normaal of niet, de regenval zorgt voor allerlei problemen. Het betekent bijvoorbeeld dat de bestaande afwatering de overvloed aan water die in korte tijd valt niet kwijt kan. Het water kan niet weglopen en zorgt voor schade en overlast. Dat probleem wordt versterkt doordat in de stedelijke omgeving steeds meer verstening heeft plaatsgevonden. Er is minder zacht groen, waarin water gemakkelijk wegzakt de bodem in. Overall ligt hard steen, waar het water van afstroomt, op weg naar het laagste punt, waar het zich ophoopt en voor overstroming zorgt. In de publieke ruimte gaat dat om stoepen, straten en parkeerplaatsen. Maar in steden is ook de private ruimte steeds meer versteend. Mensen hebben hun voor- en achtertuinen volgelegd met tegels. Daar hebben ze veel plezier van: de betegelde tuin als zomers verlengstuk van de woonkamer en ze vereisen minder onderhoud of groene vingers. En minder krioelende beestjes bovendien. Dat is fijn voor mensen, maar voor het klimaatadaptief maken van de stad zou het enorm helpen als mensen hun tegels uit de tuin zouden vervangen voor groene waterdoorlatende alternatieven: gras, groen, houtsnippers, of andere klimaatadaptieve oplossingen. Zo staat de overheid die graag een klimaatadaptieve stad wil realiseren voor een probleem. Hoe kan de overheid mensen tot groene tuinen bewegen, terwijl diezelfde overheid ook ten volle beseft dat dat hun privédoel is en hun eigen keuze? Welk soort sturing past daar bij? Een Wet op de Tegels, of een Tegeltax? Een Subsidierегeling Tegelvrij, die per vierkante meter groene tuin een bedrag beschikbaar stelt? Of misschien een alliantie tussen gemeenten, consumentenorganisaties, de vereniging van hoveniers, de tuinbranche, een aantal grote leveranciers van producten in tuincentra? Of inspelen op allerlei initiatieven van groepen bewoners, die met elkaar hun tuinen vergroenen, elkaar daarbij inspireren en samen allerlei vormen van permacultuur opzetten? Of misschien wel dat alles tegelijk, maar *kan* dat eigenlijk wel? En ook steeds geldt daarbij de vraag, *hoort* het eigenlijk wel, overheidsbemoeienis letterlijk in de achtertuin van burgers?



## Model 6. Perspectieven op sturing



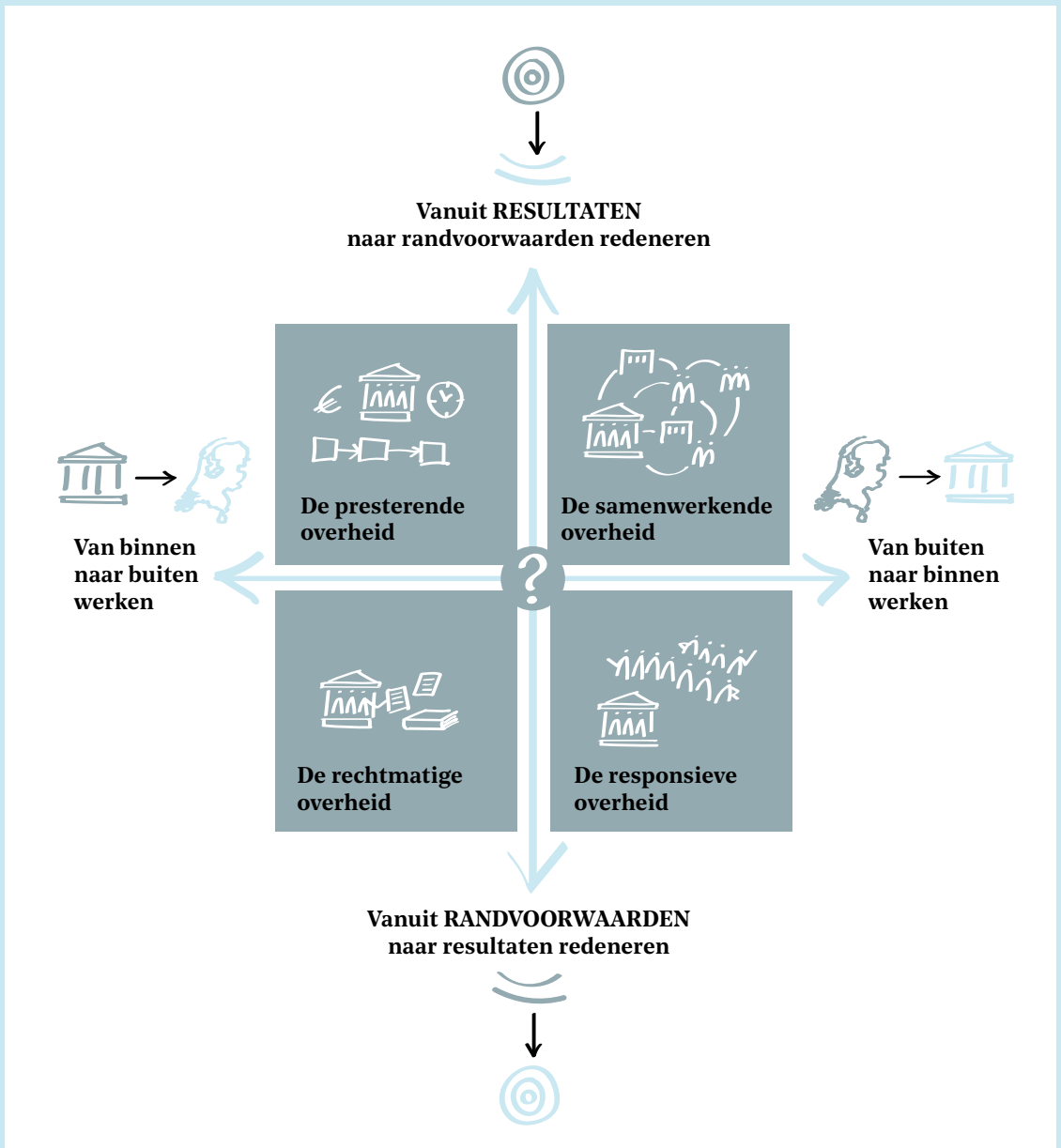
Wat is de opgave?



Welke vorm van sturing past daarbij?



Hoe zorg je dat de basiswaarden van elk perspectief worden meegenomen?



## Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

Zoals in dit voorbeeld is het vaak. De overheid wil een bepaald vraagstuk aanpakken, vanuit een democratisch besluit in de volksvertegenwoordiging. De aanpak van dat vraagstuk vereist echter de inzet van allerlei *anderen* waarover de overheid geen directe zeggenschap heeft. De overheid kan de ander niet dwingen, even los van of ze dat al zou willen, en dat betekent dat voor die ander intrinsieke motivatie nodig is om aan de slag te gaan. Om de eigen doelen te realiseren heeft de overheid dus anderen nodig, die vanuit eigen motivatie moeten kiezen om mee te doen. Dat roept een interessante vraag op. De overheid wil dat anderen meedoen, maar die anderen moeten dat uit eigen beweging doen. Dat is de essentie van netwerken en horizontale verbanden. Partijen hebben elkaar nodig, maar moeten zelf besluiten om mee te doen. Hoe zijn dergelijke verbanden te vormen en hoe kan de overheid daarmee gericht werken aan het in netwerken aanpakken van maatschappelijke vraagstukken waaraan ze zichzelf heeft gecommitteerd?

## Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert

Een model om meer scherpte te brengen in het gesprek over sturing is het model van de vier perspectieven op overheidssturing. Het is geen prescriptief model voor sturing, maar een overzicht van verschillende perspectieven op de rol van de overheid en de invullingen van overheidssturing die we in de bestuurskunde aantreffen. Zo geeft het model overzicht over de verschillende perspectieven die er in het denken over sturing zijn, de rollen die de overheid kan innemen, en de verschillende manieren waarop overheid en samenleving zich tot elkaar kunnen verhouden. Het model biedt een kader om (a) te *analyseren* hoe sturing is ingericht en (b) het *gesprek te voeren* over wat voor deze specifieke opgave wenselijk is. Het is een gespreksmodel om de breedte van de bestuurskunde en het denken over sturing toe te passen op concrete vraagstukken. Door die breedte in het denken over sturing aan te brengen ontstaat ook meer scherpte in wat netwerksturing is en welke dilemma's zich daarbij voordoen.

## Toelichting: wat de verbeelding betekent

Het sturingskwadrant onderscheidt vier sturingsperspectieven, vertaald in vier rollen van de overheid. Elk perspectief legt een ander accent in sturing en biedt een vertrekpunt voor de inrichting van sturing. Het idee

van het model is niet dat sturing op één bepaalde manier invulling moet krijgen, maar dat per opgave gekozen moet worden voor een passende invulling.

Sturen als rechtmatige overheid past bij de wetenschappelijke benadering van *Traditional Public Administration*. De idee is dat de politiek bepaalt wat de doelen zijn en ambtenaren zorgdragen voor de uitvoering hiervan. Dat gebeurt vooral via wetten en juridische overeenkomsten, met daarin een vastlegging van rechten en plichten. Sturing heeft zo een sterk rechtstaatlijk en juridisch karakter.

In het voorbeeld van de tuin is dat de Wet op de Tegels, waarbij de overheid bijvoorbeeld in het bouwbesluit of bij (nieuwe) vergunningen voorwaarden opneemt over de vierkante meters groen in de tuin. Of waarbij de overheid een wettelijke verhouding vaststelt tussen groen en steen. Met daarbij natuurlijk meteen de vraag wat precies groen is (kunstgras) en wat als steen telt (grind)? Wat overigens ook de verantwoordelijkheid voor handhaving en toezicht op naleving oproept. Met BOA's die bij mensen op 'tuinbezoek' komen, nadat ze via GoogleMaps een risicoanalyse hebben gemaakt van de verschillende "versteningsgraad" van de tuinen in bepaalde wijken en straten. Waarbij dan ook meteen de discussie hoort bij welke bestuurslaag deze verantwoordelijkheid is belegd; in autonomie bij de gemeente, waarbij gemeenten dus ook zelf kunnen bepalen of en hoezeer ze invulling geven aan dit beleid? Of als gedeconcentreerde uitvoering van een rijkstaak, waarvoor de minister bevoegd gezag is en jaarlijks verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. Met dan overigens de vraag welke minister en welk ministerie dat is: Klimaat, Wonen, Water, Milieu, Biodiversiteit? En met als voorspelbaar gevolg dat binnen korte tijd burgers zich melden bij de bestuursrechter om een beschikking in het kader van de Wet op de Tegels aan te vechten.

Het sturen als een presterende overheid past bij de benadering van *New Public Management*. Nog steeds bepaalt de overheid de doelen, maar zij probeert vervolgens om als dienstverlener zo effectief en efficiënt te werken. Economische waarden als effectiviteit, efficiëntie en rendement zijn dan belangrijke graadmeters van goed bestuur. De verhouding tussen overheid en externe partijen is die van opdrachtgever en opdrachtnemer. De overheid bepaalt doelen en kaders, externe partijen voeren uit, waarbij financiële prikkels leidend zijn. Dat kan ook betekenen dat de uitvoering plaatsvindt door verzelfstandigde publieke uitvoeringsorganisaties, die via 'Service Level Agreements' en andere contractvormen het beleid uitvoeren. En dat kunnen wellicht ook andere overheden zijn die per 'eenheid product' dat ze leveren vanuit het beleid betaald krijgen.

In het voorbeeld van de tegels, kan dat de vorm hebben van een Tegeltax. Gebruikers betalen accijns op tegels in winkels, of krijgen een jaarlijkse Tegelhelling bij de OZB-beschikking. Vanuit de gedachte dat ze daardoor hun tegelgebruik remmen. Het kan ook door subsidies uit te geven aan individuen die vergroenen: voor elke door groen vervangen vierkante meter tegel een bonus. Of middels gemeenten, die vanuit de rijksoverheid financiering krijgen voor de ‘vierkante meters grijs die vergroenen’. Ook hier komt dan meteen de vraag op wat telt als groen en grijs: er is immers geld met vergroening te verdienen.

Het sturen als een netwerkende overheid past bij de benadering van *Network Governance*. De overheid bepaalt niet eenzijdig de doelen, maar sluit coalities door gezamenlijke doelen te formuleren. De overheid is een van de partijen in een netwerk, waarin doel en procesafspraken worden gemaakt door middel van overleg en onderhandelingen. Vaak worden tijdelijke samenwerkingsvormen gebruikt, zoals convenanten, akkoorden en ppsconstructies. De overheid zoekt actief het netwerk op, zonder het over te nemen, en zoekt naar coalities met partijen die nodig zijn om publieke waarden te realiseren.

In het geval van de tegels kan dat door bijvoorbeeld de samenwerking te zoeken met anderen die rondom vergroening zo hun eigen verlangens hebben. Zo hebben tuincentra steeds meer concurrentie van stratenmakers die de tegelhandel overnemen; een klimaatbestendige en bio-diverse tuin kan voor hen een nieuw exclusief verdienmodel zijn. Gemeenten en waterschappen moeten hoge kosten maken voor het vergroten van de afvoercapaciteit van het watersysteem. En wateroverlast is voor hen heel vervelend en kostbaar: na elke bui zijn er hoge herstelkosten, die steeds meer structureel mee begroot moeten worden. Woningcorporaties hebben wateroverlast in hun complexen en zoeken naar oplossingen. De rijksoverheid heeft klimaatdoelen en heeft zich gecommitteerd aan concrete stappen voor klimaatadaptatie. De Deltacommissaris maakt zich vanuit waterveiligheid in steden grote zorgen en zoekt naar aangrijpingspunten voor een aanpak. Al die verschillende partijen hebben heel andere wensen en verlangens, die elkaar wél heel goed kunnen versterken. Door hun krachten te bundelen kunnen ze allemaal hun *eigen* doelen een stuk dichterbij brengen. De overheid kan daarin bemiddelend optreden door de partijen samen aan tafel te brengen, om samen tot een gedeelde lijst acties en resultaten te komen: de Tegelliantie, die samen het Tuinakkoord ondertekent, waarin partijen zich committeren aan 40% minder tegels in 2027. Iedereen doet op zijn eigen manier mee. Het Rijk brengt geld in, de tuincentra ontwikkelen een speciaal aanbod, wat woningcorporaties deels meteen afnemen voor het met voorrang vergroenen van

complexen; het waterschap financiert tuincoaches, die mensen helpen bij het vergroenen. Samen werken ze zo aan het realiseren van de gezamenlijk gestelde doelen en resultaten.

Het sturen als een responsieve overheid past bij de benadering van *Societal Resilience*. Het realiseren van publieke waarde gebeurt hier door maatschappelijke actoren. De overheid probeert maatschappelijke inzet te faciliteren door responsief te sturen. Bijvoorbeeld door regels aan te passen, een platform te bieden en kennis of geld in te brengen. Of door juist weg te blijven van maatschappelijk initiatief dat binnen de wettelijke kaders maar verder los van de overheid opereert. De overheid zoekt de maatschappelijke dynamiek op, om in te schatten hoe hier responsief op te kunnen anticiperen en reageren.

In het geval van de tegels in de tuinen betekent dat het zoeken naar initiatieven die al spelen en die wellicht geholpen en verbreed kunnen worden. Zo blijken er allerlei actieve bewoners te zijn die samen in steden permacultuur ontwikkelen en eco-zones creëren. Zij geven aan dat hun ervaring is dat veel mensen wel willen, maar dat ze opzien tegen de praktische consequenties; de tegels moeten eruit en het groen erin. Nu blijkt er een tuin-verbond te zijn, van actieve tuinieren die het leuk vinden om in de tuin te werken, maar er zelf niet een hebben. Zij willen graag aan de slag bij anderen; niet om er geld aan te verdienen, maar gewoon om bezig te zijn. Tuinieren blijkt overigens ook een heel sociale activiteit en kan zo ook prettig zijn voor mensen die zich eenzaam voelen, als manier om tot laagdrempelig contact te komen. De overheid hoeft dit niet allemaal te organiseren, want het gebeurt al. Mensen vinden het zelf leuk en belangrijk, en zetten zich daarom al in. Ze doen dat op hun eigen manier, zoals het zich ontwikkelt en zoals ze zichzelf prettig voelen. Ze gaan extra langs bij oudere eenzame mensen, niet omdat ze door een nota eenzaamheid daartoe gestuurd worden, maar omdat ze dat zelf belangrijk vinden. Toch kan de gemeente wél helpen. Ze hebben bijvoorbeeld wat materialen nodig en het is handig als de gemeente af en toe helpt bij het afvoeren van partijen tegels en de aanvoer van groen. Ook is het fijn als de vrijwilligers geen kosten hoeven te betalen voor de afgevoerde tegels en de regels die hiertoe voor bedrijven gelden voor hen niet van toepassing worden verklaard. En hier en daar is een vorm van kleine subsidie ook handig, bijvoorbeeld om de wens van de groep om een stadsecoloog in te huren om hen bij te staan bij het ontwerpen van goede klimaatadaptieve en biodiverse tuinen. Daar is wat geld voor nodig en daarbij kan de gemeente wellicht bijspringen. Zo dragen de initiatieven bij aan het behalen van doelen van de overheid, terwijl de overheid het niet *zelf* organiseert. Sturen is hier vooral volgen, steunen en hier en daar aanjagen.

De vier perspectieven op overheidssturing zijn ideaaltypen voor het inrichten van sturingsarrangementen om overheidsdoelen te realiseren. Ze staan voor uitgangspunten bij de inrichting van sturing, als andere antwoorden op de vragen wat de basis is van arrangement, wat de samenwerking bij elkaar houdt en wat het cement tussen de stenen is. Bij de rechtmatige overheid is dat de juridische constructie, bij de presterende overheid is dat het transactiemodel, bij de netwerkende overheid is dat de samenwerkingsovereenkomst tussen nevensgeschikte partijen, en bij de responsieve overheid is dat het inspelen op de maatschappelijke energie en initiatieven die er zijn en zich voordoen. Het voorbeeld van de betegelde tuinen laat zien dat elk van de perspectieven mogelijk is om hetzelfde doel te realiseren, maar dat de manier waarop dat gebeurt, de instrumenten en de verhoudingen met anderen steeds anders zijn. Het zijn dus heel verschillende manieren om hetzelfde te bereiken.

Tegelijkertijd zijn alle perspectieven van belang en in zekere mate aan de orde. Rechtsstatelijke waarden zijn altijd van belang, ook als partijen kiezen voor een Tegel-alliantie en een Tuin-akkoord. Doelmatigheid en verantwoording zijn altijd in enige mate en op enige manier nodig, ook als het gaat om een beperkte subsidie voor activiteiten van een verband van bewoners. Er zijn voor de meeste opgaven ook altijd anderen die nodig zijn voor het resultaat én die de vrijheid hebben om de eigen koers te bepalen; met het maken van een Tegel-wet is nog geen tegel gelicht, dat zal uiteindelijk ook altijd afhangen van de manier waarop anderen ermee aan het werk gaan. En er is ook altijd initiatief buiten de eigen kring, waartoe je je moet verhouden; je kunt een Tegel-alliantie bouwen, maar er zijn ook altijd anderen die er niet in zitten, niet willen, of met concurrerende initiatieven komen. De vraag is daarom niet zozeer 'welke van de vier de juiste is', maar welke combinatie het best past. En of en hoe het lukt om bij de keuze voor een bepaald perspectief óók de anderen waarden en perspectieven recht te doen.

## **Samen een weg vinden: in gesprek komen**

Het kwadrantenmodel biedt een kader om het gesprek te voeren over het ontwerp van het eigen sturingsarrangement: daarbij gaat het om het systematisch stellen en beantwoorden van twee vragen. Ten eerste, vanuit welk principe willen we *beginnen* met het ontwerp. En ten tweede, hoe vullen we de waarden uit de andere kwadranten dan zodanig in dat ze én passen bij het gekozen uitgangspunt én we *recht doen aan die andere waarden*. Dus bij een netwerkend arrangement: hoe organiseren we de juridische borging, waar liggen de verantwoordelijkheden en bevoegd-

heden, hoe organiseren we de verantwoording, hoe lopen de financiële stromen, welke prestaties meten we, hoe weten we onderweg of het goed gaat en we op koers zijn, wat doen we met initiatieven die er buiten onze eigen samenwerking ook nog zijn? Een goed arrangement bekent niet alleen kleur voor een ontwerpprincipie, maar maakt ook expliciet hoe de andere waarden invulling krijgen. En niet achteraf, als er vanuit vertegenwoordigers van de kwadranten – zoals de rekenkamer of de controller (linksboven) – erop aangedrongen wordt, maar proactief als onderdeel van het ontwerp. Daar kunnen doorgaans, zo leert ervaring, diezelfde vertegenwoordigers vaak heel goed bij helpen.

Dat roept de vraag op waar de keuze voor een ontwerpprincipie op gebaseerd moet zijn? Hoe bepaal je wat het beste uitgangspunt is? Dat is géén normatieve vraag, in die zin dat er geen beste uitgangspunt is. En ook de tijdgeest of mode van de dag doet er wat dat betreft niet toe. Het gaat ook niet om persoonlijke voorkeur, hoewel een inschatting van het eigen vermogen tot het uitvoeren van een bepaald perspectief wel belangrijk is – maar dan als *reality check* op de uitvoerbaarheid. De vraag wat het ‘juiste’ ontwerpprincipie is, is een vraag die een situationeel antwoord moet krijgen: wat is de beste aanpak voor deze opgave, die met deze betrokkenen speelt, in deze context, met deze voorgeschiedenis? Wat is hiervoor de meest kansrijke aanpak? Dat betekent ook dat met de tijd het antwoord op de vragen kan veranderen. Wat in de ene fase een goed passende aanpak is, is dat in een andere periode niet meer. Zo gaat het bij de keuze voor een ontwerpprincipie om passendheid: wat past bij de situatie?

Daarom spreken we hier over *systematisch maatwerk*. Het moet per ontwerp op maat worden gemaakt, maar dat maken gebeurt volgens een systematiek die uitgewerkt is en die een vaste structuur kent. De uitkomst van die systematiek zal per opgave anders zijn, de systematiek zelf niet. Welke vorm van sturing nodig is volgt uit het vraagstuk dat voorligt, de omgeving en context waarin dat vraagstuk speelt, en wellicht ook de politieke voorkeuren die er bij de aanpak zijn meegegeven. Het vakmanschap van netwerksturing bestaat uit het vermogen om dergelijke arrangementen op maat te kunnen bouwen, volgens de hier beschreven systematiek.

## **Kanttekening: om samen op te reflecteren**

Het kwadranten-model kent een aantal risico's bij gebruik. Allereerst wordt het model vaak gelezen en gebruikt als een historische beweging 'naar rechts', waarbij de rechter kwadranten staan voor 'moderne sturing' en de linker kwadranten niet klassiek maar vooral ouderwets zijn. De

kwadranten krijgen dan het karakter van een van-naar beweging: van links, naar rechts. Dat is niet de bedoeling van het model en het is ook een vreemde gedachte. De essentie is immers dat de keuze voor een kwadrant voortkomt uit de aard van het vraagstuk en dat kunnen dus ook prima de linkerdelen zijn. Vervolgens gaat het er ook om dat na de keuze voor de nadruk op één kwadrant de andere kwadranten ook een goede invulling krijgen. Het model gaat dus niet over of-of, maar over en-en.

Een tweede risico bij gebruik is dat de kwadranten worden gereïficeerd: dat ze in plaats van beelden worden gezien als realiteiten, of zelfs als 'dingen'. *The map* wordt dan verward met *the territory*, de kaart wordt als het ware te letterlijk genomen. De kwadranten gaan dan een eigen leven leiden en worden gezien als waarheid op zich, in plaats van als middelen om een scherp strategisch gesprek over sturing te voeren. Terwijl de essentie ervan is dat het voeren van een dergelijk ontwerpend gesprek de kansrijke oplossing biedt. Niet de blinde toepassing van kwadranten, maar het rijke gesprek over de praktijk – met behulp van het beeld en de taal die de kwadranten daarvoor bieden.

Een derde risico, in het verlengde van het voorgaande, is dat de kwadranten leiden tot stereotypering en inkadering van collega's, instrumenten of zelfs hele organisaties. De kwadranten zijn omlijnd en begrensd, althans, in de weergave. Maar soms worden ze ook zo gebruikt: als dozen of categorieën waren mensen zichzelf of andere plaatsen: "jij bent heel linksonder" of "zij zijn allemaal rechtsboven". Ook hiervoor geldt, dat kan een behulpzame oefening zijn om tot een scherp gesprek te komen. Het kan heel behulpzaam zijn om een groep deelnemers te vragen om zichzelf op te stellen in een op de grond geplakt assenkruis: om letterlijk positie te nemen en daarmee aan te geven waar de eigen voorkeur ligt, of wat de normatieve preferentie van iemand is. Hoe iemand vindt hoe het hoort, of hoe hij of zij het zelf het beste of het liefste doet. Dat biedt inzicht en kan een opmaat zijn voor een gesprek over hoe anderen dat zien en hoe dat wellicht ook de onderlinge verhoudingen tekent. Maar het mag nooit leiden tot een reductie van iemand tot één kwadrant. Het model is juist bedoeld om te komen tot een rijk gesprek over heel uiteenlopende principes, die in praktijken en personen allemaal in verschillende verhoudingen terugkomen; niet om mensen te plaatsen in vereenvoudigde vakjes, die zichzelf vervolgens ook nog eens op een improductieve manier gaan verwerkelijken.



## Vertrekpunt voor verdieping

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in het essay:

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

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicaties:

- Schulz, J.M., I. den Heijer, J.H. de Baas & M.A. van der Steen (2017). *Sturen en Stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M.A. van der, K.J. Scherpenisse, M. Hajer, O.J. van Gerwen & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.

# 7. Publieke waarde in meervoud

## Casus: waar hebben we het over

### Een leeszaal in Rotterdam-West

In Rotterdam sloot de gemeente op enig moment 17 van de 22 bibliotheken. In plaats daarvan werden vijf grote centrale bibliotheken ingericht. De idee van het plan was om de kwaliteit van de centrale bibliotheken te vergoten. Dat levert meerwaarde op, maar het voordeel van de wijkbibliotheken was juist dat mensen er gemakkelijk binnen konden lopen. Nabijheid verlaagt de drempel om binnen te gaan. Dat is belangrijk voor een voorziening in wijken waar mensen niet vanzelfsprekend een boek pakken om kinderen voor te lezen.

Toen de gemeente de bibliotheken sloot kwam een groep bewoners van een van de wijken in beweging. Ze gingen om de keukentafel zitten en bedachten een plan. Ze gingen hun eigen leeszaal beginnen. Van kennissen, familie en vrienden kregen ze boeken. Veel mensen hebben die opgestapeld en in dozen op zolder staan. Ze gooien ze niet weg, maar lezen ze ook niet meer. Die boeken kreeg de leeszaal. Een gepensioneerde mevrouw in de buurt had veertig jaar als bibliothecaris gewerkt en zij ging de collectie beheren. De groep mocht van de woningcorporatie gratis een leegstaand winkelpand gebruiken. Dat stond toch leeg en er was door de economische crisis weinig vraag naar winkelruimte: dan liever gevuld, zodat er in ieder geval doorloop was. Zo bouwden de vrijwilligers met elkaar zelf hun eigen bibliotheek op.

De Leeszaal Rotterdam-West is inmiddels uitgegroeid tot een bloeiend netwerk. Er vinden bijeenkomsten plaats, voorleesmiddagen, maar ook literatuurvoordrachten en muziekkuitvoeringen. En er zijn heel veel boeken. Het vertrek van de bibliotheek is door de bewoners omgedraaid tot iets moois. De zelf georganiseerde bibliotheek is een voorbeeld van organisatie van publieke waarde door de gemeenschap zelf. De leeszaal, door de oprichters een 'pop-up bibliotheek' genoemd, is van de wijk en draait op het lokale netwerk.

## **Model 7. Publieke waarde in meervoud: overheid, markt, gemeenschap**



### **Vraag: waar je tegenaan kunt lopen**

De bibliotheek lijkt op het eerste gezicht vooral een plek waar je boeken kunt lenen om te lezen zodat je jezelf (intellectueel) kunt ontwikkelen en vermaken. Het is in haar meest klassieke vorm dus een plek die je even aandoet om een boek te halen dat je dan ergens anders gaat lezen. De leeszaal van de bewoners verandert die betekenis. Het gaat om met elkaar een voorziening voor de wijk bouwen, om verbinding met elkaar en om allerlei sociale activiteiten. Daarmee zijn er in het ontstaan van de leeszaal twee kwesties aan de orde. Ten eerste creëert de leeszaal andere *publieke waarde* dan de bibliotheek – niet alleen boeken lenen, maar ook al die andere voor mensen vormende en steunende activiteiten. Ten tweede wordt die publieke waarde niet meer vanzelfsprekend door de overheid gecreëerd, maar door de inwoners zelf. Zij bepalen met elkaar welke publieke waarde ze creëren en hoe ze dat doen. Daarin ligt ook de centrale vraag van dit model besloten: wie creëert publieke waarde en maakt het uit wie dat doet?

## Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert

Er zijn verschillende wegen waarlangs publieke waarde gecreëerd kan worden. Een *overheid* kan publieke waarde creëren, de *markt* kan dat doen en de *gemeenschap* kan het doen. De figuur geeft die drieslag weer. Publieke waarde creatie kan uit elk van de drie hoeken voortkomen.

De Leeszaal in Rotterdam-West is een voorbeeld van publieke waarde langs de weg van de *gemeenschap*. De klassieke gemeentebibliotheek is publieke waarde via de weg van de *overheid*, en een bedrijf als Google Books is een voorbeeld van lezen via de weg van de *markt*. Of denk aan bedrijven die via een abonnement toegang tot boeken bieden: je hebt toegang zolang als je betaalt. Elk van de drie manieren is mogelijk en elk van de drie kent een eigen dynamiek.

Op deze manier is elke publieke waarde vanuit elke hoek te realiseren. Of dat nu gaat om een veilige wijk (app-groepen van bewoners, een gemeentelijke BOA, of een door winkeliers ingehuurd private beveiliging) of om noodopvang voor vluchtelingen (opvang bij mensen thuis, COA, ondernemers die cruiseschepen verhuren), elke voorziening is op deze manier te verzorgen. We zien zelfs dat oorlogsvoering in sommige landen geprivatiseerd is, zoals bijvoorbeeld de inzet van de Wagner Group in Oekraïne laat zien.

In de manier waarop voorzieningen zijn georganiseerd zit geen inhoudelijke wetmatigheid, maar vaak wel een historisch gegroeide traditie. In de VS bijvoorbeeld is het vanzelfsprekend dat taken vanuit de markt of de *gemeenschap* tot stand komen. Pas in allerlaatste instantie worden deze door de *overheid* opgepakt. In andere landen is het meer vanzelfsprekend dat de *overheid* taken op zich neemt. Maar Nederland kent óók een lange traditie van maatschappelijke voorzieningen, bijvoorbeeld rond zorgvoorzieningen en woningcorporaties.

## Toelichting: wat de verbeelding betekent

De onderliggende principes van deze drie routines voor publieke waarde verschillen sterk. Markt, overheid en *gemeenschap* kennen een andere 'productielogica', met andere accenten en dynamiek.

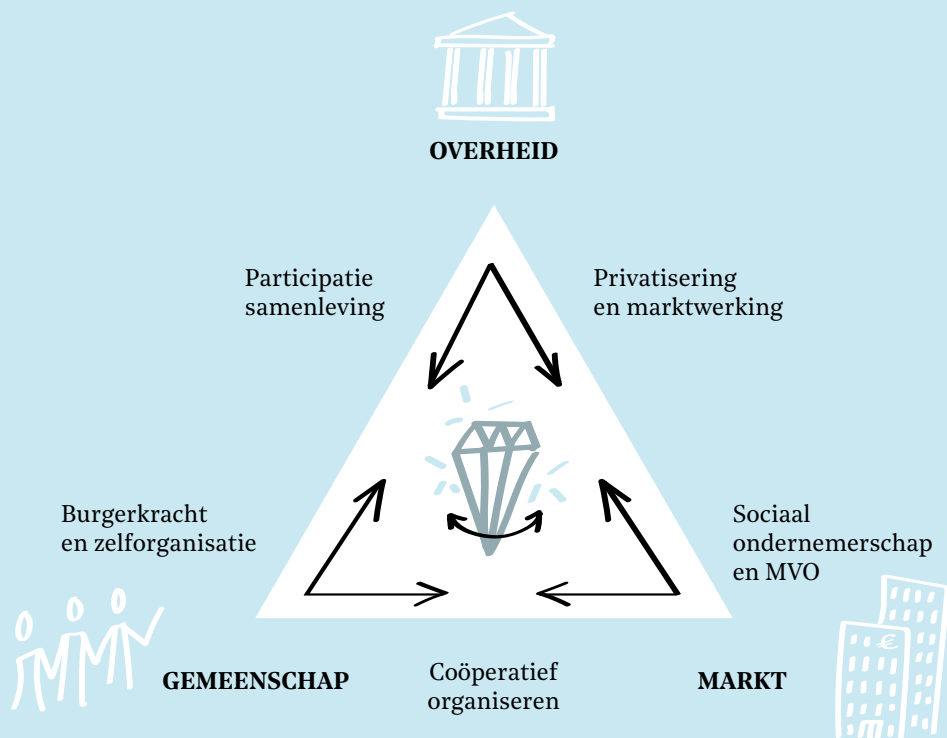
Bij productie van publieke waarde door de *overheid* is het politiek *primaat* en rechtsstatelijkheid van groot belang. Overheidsorganisaties doen niet zomaar wat, ze worden via politieke besluiten – dus via politieke meerder-

heidsvorming – aan het werk gezet om bepaalde politiek geprioriteerde taken te realiseren. COA gaat niet zomaar asielzoekers opvangen en een gemeentelijke dienst opent of sluit niet uit eigen beweging een bibliotheek: daaraan liggen in de democratische organen genomen politieke besluiten ten grondslag. En omdat de overheid een uitzonderlijke machtspositie heeft zijn er allerlei vormen van bescherming van burgers en private partijen van kracht. De overheid is ingekaderd door allerlei wetten en procedures. Voor elk overheidshandelen moet per definitie een wettelijke grondslag zijn, die de overheid niet mag overschrijden en waarbij ook is opgenomen welke rechten en bescherming ‘ontvangers’ van overheidssturing hebben. Daar komt bij dat via de weg van het politieke proces, meest in het bijzonder de verkiezingen, burgers invloed uitoefenen op de overheid. In verkiezingen kunnen burgers de overheid bewegen om voorzieningen meer of minder te doen. Burgers kunnen met een stem op conservatief georiënteerde partijen de overheid bewegen om minder ‘ruimhartig’ asielzoekers op te nemen en minder te doen aan huisvesting van vluchtelingen. Met een stem op meer progressieve partijen kunnen kiezers juist bewegen tot ruimhartige opvang en meer aandacht van de overheid voor huisvesting.

Bij productie door de markt verloopt de voorziening via de beginselen van vraag en aanbod. Als er een koopkrachtige vraag is naar een bepaalde voorziening, dan zal daarvoor een aanbod worden ontwikkeld door ondernemers en ondernemingen. Zij zien brood in een bepaalde behoefte en brengen daarvoor een aanbod op de markt. Daarbij geldt de wet van de markt, dus wie betaalt bepaalt. Als mensen geld over hebben voor een voorziening dan kunnen ze die afnemen. Als ze dat geld *niet* hebben dan krijgen ze de voorziening niet. En ze krijgen voorrang door meer te betalen. Een privaat georganiseerde gezondheidszorg biedt voorrang aan mensen die meer betalen en zal wellicht ook variëren in de geboden kwaliteit. Goedkope en laagwaardige zorg voor een lagere prijs, voor de mensen die dat ervoor over hebben of zich niet meer kunnen permitteren. Betere zorg en directe toegang voor wie bereid is meer te betalen. Op de markt hoort daar ook altijd bij dat er winst wordt gemaakt. Dat kan veel of weinig winst zijn, maar uiteindelijk draait de markt altijd om rendement. Marktpartijen kunnen prima zorgen voor gezondheidszorg, de opvang van stathouders of het bouwen en beheren van woonwijken, maar dat zal altijd betekenen dat er winst gemaakt wordt. En dat zij zelf het aanbod zo inrichten dat de kans op winst groot is, dat de betalende klanten tevreden zijn en dat het risico gereduceerd wordt. Bedrijven zullen dus minder snel bouwen voor lage inkomensgroepen en eerder voor hoge en middeninkomens, omdat daar de vraag groter en meer koopkrachtig is, en het risico kleiner zal zijn. Dat is inherent aan elk marktmodel. Zonder winst bestaat het marktmodel niet.

Bij productie van publieke waarde door de gemeenschap komen betrokkenen uit de gemeenschap vanuit eigen motieven zelf in beweging voor een bepaalde voorziening. Maatschappelijke zelfsturing houdt in dat particuliere organisaties of individuen zonder tussenkomst van de overheid problemen oplossen of kansen benutten. Het is sturing via de gemeenschap. Ze doen dat als ze een kwestie belangrijk genoeg vinden om op te pakken. De essentie van maatschappelijke zelfsturing is dat partijen in de samenleving een publieke kwestie signaleren, daar uit eigen beweging en op eigen manier mee aan de slag gaan en daarmee publieke waarde voor de samenleving genereren. De motieven voor maatschappelijk initiatief lopen uiteen. Het kan gaan om overtuiging, zoals een ideologie of geloof. Het kan ook gaan om boosheid: 'Dat dit in onze samenleving kan bestaan!' Maar evengoed gaat het soms om plezier of nieuwsgierigheid. Bij de Leeszaal waarmee we dit hoofdstuk begonnen ging het om een combinatie van boosheid en nieuwsgierigheid. Het leek de oprichters leuk om te proberen om samen iets tot stand te brengen. Plezier, betrokkenheid en het gevoel om samen iets te kunnen betekenen voor anderen is vaak een krachtig motief voor maatschappelijk initiatief. Inherent aan maatschappelijke zelfsturing is dat mensen het doen voor onderwerpen die zij *zelf* belangrijk vinden en op de manier die zij *zelf* goed vinden. Soms is dat in lijn met wat de overheid zelf ook wil, soms niet, en heel vaak maar ten dele. De gemeenschap wil bijvoorbeeld wel vluchtelingen opvangen, maar dan wel op de manier die zij zelf goed vinden: warm, betrokken, menselijk en goed verzorgd. Dat kan botsen met een overheid die de opvang zo sober mogelijk wil houden, om "aanzuigende werking" te voorkomen. Zo gaat het bij maatschappelijke zelfsturing vaak. Overheid en gemeenschap schuren. Het particuliere initiatief vindt doorgaans plaats in het publieke domein, waar de wetten en regels van de overheid gelden. Het kan zich daar dus niet zomaar aan onttrekken. Het omgaan met die spanning tussen hoe mensen het zelf willen doen en hoe de overheid het vanuit een politiek-democratisch besluit in de wetten en regels heeft vastgelegd is een belangrijk onderdeel van het omgaan met maatschappelijke zelfsturing.

De drie vormen zijn uitersten, maar ze lopen ook in elkaar over. In het hoofdstuk over botsende logica's tussen overheid en ondernemerschap zagen we al hoe betrokken ondernemers rond een publieke waarde een beperkt verdienmodel maken. Ze verbinden het publieke en het private. Ook zien we vaak dat zelforganisatie op enig moment overgaat in een kleinschalig bedrijfsmodel. Bijvoorbeeld bij de Voedselbanken, waar vanuit een maatschappelijk initiatief ook een heel bescheiden onderneming is ontstaan. Maar denk ook aan energiecoöperaties, die ook een mengvorm van een maatschappelijk initiatief en een private onderneming zijn. En ook de overheid zelf heeft soms ondernemende elementen. Zo is



Staatsbosbeheer ook onderneming voor houthandel. Er zijn dus allerlei hybride vormen mogelijk.

Wat we in de geschiedenis ook zien, is dat met de tijd taken door de driehoek bewegen. Nederland kent een lange traditie van publieke waarde via de gemeenschap en deels ook via bedrijven. Sociale zekerheid was lange tijd een zaak van charitas, van fondsen vanuit maatschappelijk betrokken ondernemers, en deels een private verzekeringsmarkt. Pas in de jaren zestig vond een omvangrijke ‘collectivering’ plaats, waarmee Nederland in korte tijd een grote sociale verzorgingsstaat opbouwde. Maar dat is een relatief jonge beweging dus: sociale zekerheid was niet *altijd al* van de overheid, de overheid heeft dat in de driehoek overgenomen van de markt en de gemeenschap. Het afgelopen decennium zagen we juist weer een tegengestelde beweging. Onder het motto van *eigen kracht* en de *participatiesamenleving* probeerde de overheid om taken ‘terug te brengen naar de gemeenschap’. Dat is een beweging van boven in de driehoek, die taken ‘naar linksonder’ duwt. Dat valt samen met een andere beweging, namelijk van actief burgerschap, door mensen zoals bij de Leeszaal. Zij dringen ongevraagd het publieke domein in en gaan daar activiteiten uitvoeren die de overheid ook doet. Maar uit eigen beweging: van linksonder naar boven dus. Dat is dus een heel andere beweging dan de participatiesamenleving die door de overheid zelf ‘geforceerd’ wordt.

Aan de kant van de markt en de overheid zien we vergelijkbare bewegingen. Een tijdlang probeerde de overheid via *privatisering* voorheen door hen zelf uitgevoerde voorzieningen naar de markt te brengen. Denk aan de voormalige nutsvoorzieningen die werden geprivatiseerd en daarna door bijvoorbeeld water en energiebedrijven werden uitgevoerd, op een door de overheid gereguleerde markt. Recent zien we dat de discussie weer hevig woedt of de overheid dergelijke voorzieningen niet opnieuw moet collectiviseren. De energiecrisis heeft die discussie rond energiebedrijven weer doen oplaaien, maar ook de aanhoudende problemen bij bijvoorbeeld de NS leiden tot dergelijke debatten. Moeten dat soort voor de samenleving vitale functies wel door bedrijven – vaak zelfs in handen van buitenlandse aandeelhouders – worden verzorgd? Moet de overheid, en daarmee ook de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging, hier niet weer meer de controle nemen?

## **Samen een weg vinden: in gesprek komen**

De driehoek is een model dat in gesprek met ambtenaren, maar ook met bestuurders, goed gebruikt kan worden om de precieze rol van de overheid te analyseren. Het brengt de deelnemers voorbij de vanzelfsprekendheid van ‘de taak van de overheid’ en het zorgt ervoor dat ineens ook allerlei anderen in beeld komen die de taak óók zouden kunnen verzorgen. Het roept ook de discussie op over verhoudingen. Wie heeft eigenlijk het primaat? Bij taken die de overheid zelf uitvoert worden inspanningen vanuit de gemeenschap vaak ‘gedoogd’ als een extraatje naast de overheid zelf; en dus ook op de voorwaarden, tijdstippen en manieren die de overheid graag wil. Voor de burgers zelf voelt dat vaak heel anders. Een discussie op basis van de driehoek brengt dat soort verschillen goed in beeld.

Een goede oefening is om één taak door deelnemers vanuit elk van de drie hoeken te laten ontwerpen: hoe zou het eruitzien als het vanuit elk van de drie hoeken wordt georganiseerd? Welke partijen zijn dan in beeld? Welke vermogens dienen zich dan aan? Wat is daarvoor nodig? En wat is de rol van de overheid in elk van die verschillende varianten?

Een andere oefening is om voor een bepaalde publieke waarde deelnemers voorbeelden te laten verzamelen van invulling van die waarde vanuit elk van de drie hoeken. Dat kan in Nederland, maar ook in het buitenland of in de geschiedenis. Zo zijn er in de VS privaat beheerde woondomeinen, maar kennen we in Nederland in de geschiedenis ook allerlei voorbeelden van bedrijven die hun eigen woonwijken voor werknemers beheerden (bijvoorbeeld Heveadorp).



## Kanttekening: om samen op te reflecteren

De driehoek is een technisch analyse instrument. Toch is het ook op allerlei manieren normatief en politiek, omdat de verschillende hoeken inherent ook heel andere uitkomsten en verdelingen met zich meebrengen en tot in- en uitsluiting leiden. Een discussie over de driehoek beweegt daarom snel heen en weer tussen wat 'kan' en wat wenselijk of onwenselijk is volgens betrokkenen. Er leven allerlei beelden, soms romantisch, soms negatief, over publieke waarden vanuit de samenleving en de markt. De ideale vorm bestaat niet, elke vorm heeft positieve en negatieve eigenschappen. Het is belangrijk om bij het leiden van een discussie of een werkvorm over de driehoek scherp te letten op de scheiding tussen normatieve en objectieve uitspraken. Daarbij helpt het om voorbeelden van positieve en negatieve eigenschappen van elk van de drie hoeken paraat te hebben, als contragewicht tegen soms heftige normatieve uitspraken zoals "want het kan toch niet zo zijn dat ...!" Wie zelforganisatie en ondersteuning vanuit de familie en eigen gemeenschap romantiseert moet zich bijvoorbeeld óók realiseren dat één van de opbrengsten van de Algemene Bijstandswet indertijd was dat vrouwen zich eindelijk konden bevrijden uit de greep van de soms verstikkende gemeenschappen waarin ze verkeerden. Zo zijn er voor elk van de hoek positieve en negatieve eigenschappen te noemen, die met voorbeelden omkleed, kunnen helpen om de discussie objectief te houden – zodat vervolgens op basis van die objectieve analyse van wat er mogelijk is uiteindelijk ook een normatief en politiek gesprek gevoerd kan worden over wat *wenselijk* is. De driehoek laat immers bij uitstek zien dat hoe een publieke waarde in een samenleving georganiseerd is geen gegeven is maar een expliciete keuze.

## Vertrekpunt voor verdieping

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in het essay:

- Steen, M.A. van der, M.J.W. van Twist, N.M.H. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicaties:

- Steen, M.A van der. en M.J.W. van Twist (2008). *Op weg naar de doe het zelf democratie, Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Twist, M.J.W. van, W.J. Verheul en M.A. van der Steen (2008), *Ondernemerschap & grensverleggende praktijken*, Den Haag, InAxis/NSOB.

# 8. Meer, beter, anders

## Casus: waar hebben we het over

### Op weg naar de toekomst?

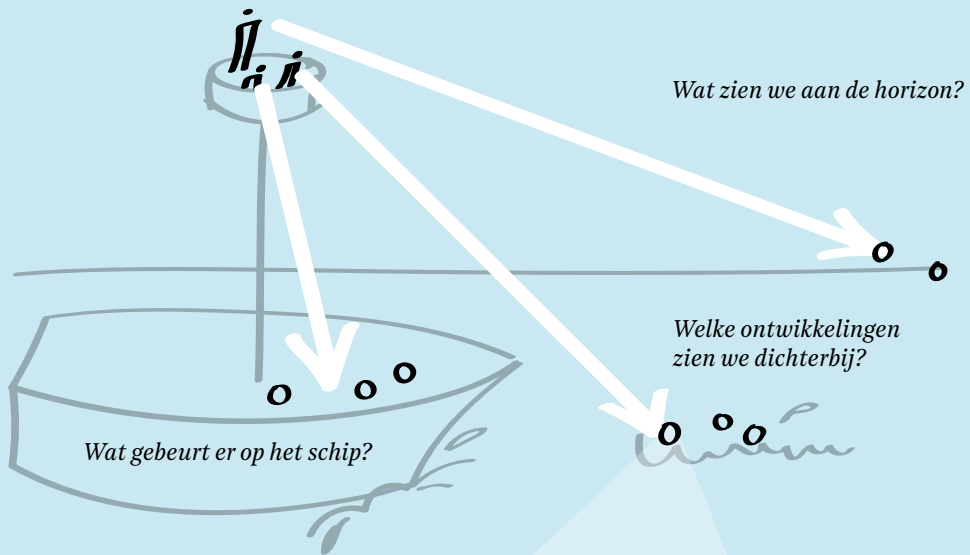
Het Ministerie van I&W werkt aan een visie over mobiliteit in 2040. Dat lijkt een vraag over de lange termijn, maar in de context van infrastructuur is dat eigenlijk al best snel. Immers, de besluiten over de aanleg van snelwegen of nieuwe spoorwegen voor die periode worden nu zo ongeveer genomen. Het MIRT heeft een tijdhorizon van twintig jaar vooruit. Maar, hoe ziet mobiliteit er rond die tijd uit? Een projectgroep van ambtenaren gaat aan de slag. Ze verzamelen een lijst belangrijke ontwikkelingen, die de dynamiek van mobiliteit de komende decennia mogelijk gaan kleuren. Maar dan volgt een ingewikkelde vraag: wat gaan deze technologieën betekenen voor het veld? In het bijzonder worstelen ze met zelfrijdende technologie. Die is in eerste kiemen al zichtbaar, als ondersteunende technologie. Een Tesla rijdt op de snelweg 'zelf'. Maar hoe is die technologie naar een toekomstige dynamiek te vertalen? Hoe voorkom je dat die vertaling simpelweg een verlenging van het bestaande is, waarbij we het heden extrapoleren en daarmee de toekomst de vernieuwing 'ontzeggen' die altijd de motor achter de geschiedenis is gebleken – en waarmee het beleid dus al bij voorbaat achterhaald is?

## Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

'Regeren is vooruitzien', zo luidt een in het (openbaar) bestuur vaak gebruikt gezegde. Een goed openbaar bestuur houdt rekening met lange termijn ontwikkelingen en anticipeert op toekomstige omstandigheden en uitdagingen. Dat suggereert alleen wel dat de toekomst in beeld is en dat het lukt om daar adequaat mee om te gaan. Maar kan dat eigenlijk wel? En hoe voorkomen we dat de vermeende toekomst een simpele extrapolatie van het heden is en mogelijke discontinuïteiten buiten beeld blijven? Dat vereist het vermogen in discontinuïteit te denken en daarbij letterlijk voorbij de bestaande patronen en betekenissen te komen. Welke modellen helpen om voorbij de actualiteit over onzekere toekomst na te denken? Hoe zorg je ervoor dat de toekomst niet simpelweg het verlengde van het heden is, maar dat er ruimte is om de toekomst daadwerkelijk open (en ook niet leeg) te doordenken?

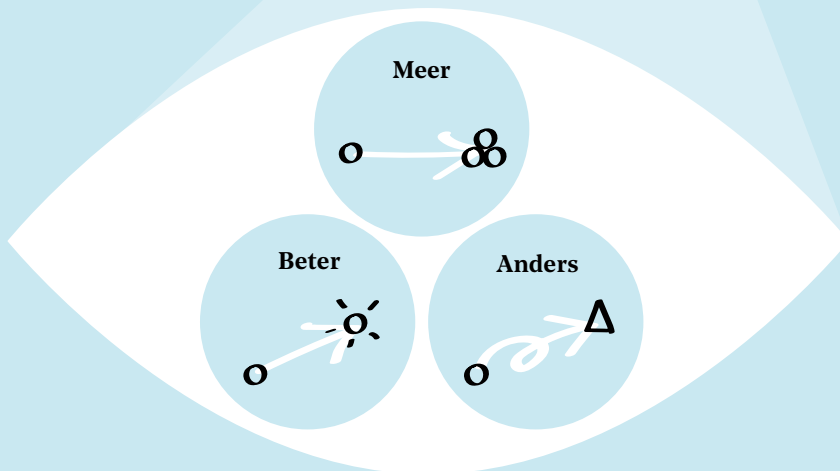
## Model 8. Meer, beter, anders: discontinuïteit doordenken

### Kijken vanuit het kraaiennest



### De waarnemingen duiden

Wat is de betekenis als we kijken vanuit:



## Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert

Om deze open manier van doordenken te ondersteunen gebruiken we het model, of eigenlijk de metafoor, van het *kijken vanuit het kraaiennest*. Het kraaiennest is een door toekomstverkenner veel gebruikte metafoor. Vanuit het spreekwoordelijke kraaiennest kunnen betrokkenen zich een goed beeld vormen van wat er op het schip (bijvoorbeeld de eigen organisatie of het systeem) afkomt. Vanuit het kraaiennest is het mogelijk om verder vooruit, verder weg, voorbij de horizon te kijken. Maar dat is niet het enige. Vanuit het kraaiennest zijn ook ontwikkelingen *rondom het schip* en *op het dek* zichtbaar die vanaf ooghoogte op het dek zelf niet goed in beeld komen. Kijken vanuit het kraaiennest maakt het dus mogelijk om allerlei signalen waar te nemen die vanuit de reguliere positie op het dek of in de stuurhut niet zichtbaar zouden zijn.

Vervolgens is het de vraag wat de gevonden signalen en ontwikkelingen betekenen voor de toekomst. Het signaleren van mogelijk betekenisvolle signalen is één, het duiden wat die betekenen is iets heel anders. Het kraaiennest maakt het mogelijk om meer te zien, maar vervolgens is het ook nodig om die signalen te duiden. Voor die duiding maken we gebruik van de aan Rick Maes ontleende drieslag *meer, beter, anders*: door voor elk waargenomen signaal simpelweg de vraag te stellen ‘wat zou het betekenen bezien vanuit *meer*, wat vanuit *beter*, en wat betekent dit als we het bezien vanuit *anders*?’

*Meer* heeft betrekking op een kwantitatieve verandering. *Beter* heeft betrekking op een kwalitatieve verandering. *Anders* heeft betrekking op een verandering buiten de bestaande kaders. Onderstaande plaatjes verbeelden die drie verschillende manieren van interpreteren van signalen.

## Toelichting: wat de verbeelding betekent

De modellen van het Kraaiennest en Meer/beter/anders hangen met elkaar samen. Het kraaiennest maakt gevoelig voor de vindplaatsen van mogelijke kiemen voor verandering. Verandering is niet alleen zichtbaar aan de horizon; vooruitzien gaat niet alleen om ver vooruitkijken. Soms is de verandering letterlijk al om je heen zichtbaar, rondom het schip. Of aan dek, want ook de eigen organisatie is een kiem van verandering, of een vindplaats van interessante en veranderende patronen. De toevoeging van ‘het dek’ maakt ook dat het denken over verandering zich niet alleen beperkt tot omgevingsscenario’s, maar dat ook de organisatie zelf deel wordt van de reflectie.

Meer/beter/anders biedt vervolgens een hulpmiddel om voorbij de continuïteit (meer/beter) te denken. De zelfrijdende auto is niet alleen een net wat meer intelligente, handige, veilige of voor de bestuurder meer ontspannende vorm van hetzelfde, maar kan een hele nieuwe categorie (anders) in mobiliteit betekenen. Anders gaat over categorie-verandering en het bewust stellen van die vraag opent het denken voor disruptie. Vreemd genoeg is het daarbij juist belangrijk om eerst meer en beter te benoemen. Alleen de vraag naar 'anders' is, zo is onze ervaring, heel lastig te beantwoorden. Eerst de continuïteit expliciteren lijkt nodig om goed over de discontinuïteit te kunnen denken.

Meer/beter/anders zijn labels die uitnodigen tot anders denken. Het zijn andere woorden die tot andere gedachten brengen en die andere betekenissen oproepen. Bij het kraaiennest is het juist het beeld dat het meest helpt. Het is een beeld dat iedereen herkent en dat het 'gekke' lange termijn denken over toekomst 'gewoon' maakt. Het stelt je in staat om 'erin te kruipen' en van daaruit te kijken naar wat je ziet. De verbeelding van die gang van het dek of de stuurhut naar het kraaiennest helpt deelnemers om bewust even uit het alledaagse te stappen en vanuit een ander perspectief te kijken: 'we gaan het kraaiennest in', of, 'vandaag hebben we een kraaiennest-sessie!'.

## **Samen een weg vinden: in gesprek komen**

Toekomstdenken en lange termijn bespiegelingen hebben een groot risico van een verlies in abstractie, óf juist het veel te veel blijven hangen in het bestaande. Een goede sessie over toekomstdenken vereist dus het vermogen om voorbij het heden te gaan én om je niet te verliezen in louter fantasie. Dat laatste is lastig, omdat toekomstdenken *altijd* een combinatie van feit en fantasie is. Dat is ook precies de bedoeling. Via de vorm van eerst het kraaiennest en daarna de verzamelde signalen interpreteren vanuit *meer/beter/anders* geeft daarin houvast. Zo is het makkelijker om mensen écht uit de tent te lokken en meer de toekomst in te nemen, eerst via de signalen (wat zie je aan de horizon) en vervolgens in de vraag 'wat zou dit betekenen in termen van *anders*?' Dat geeft de groep en de begeleiding als het ware twee kansen om het toekomstige op te zoeken: eerst in het verzamelen van de mogelijke signalen en vervolgens nog eens in de vraag hoe dat er *anders* uit zou zien. En zelfs als de verzamelde signalen op zichzelf niet zo creatief of bijzonder zijn, dan biedt die tweede vraag nog steeds meer dan voldoende kans om alsnog op discontinuïteit uit te komen.

Om in de uitleg van concepten voorbij de abstractie te komen helpt het om met concrete voorbeelden te werken. Een simpele manier daarvoor is door met drie foto's een 'rijtje' meer/beter/anders voor te bereiden en die te gebruiken om de betrokkenen door de drieslag heen te praten. Bijvoorbeeld de zelfrijdende auto, of de opkomst van Uber of Airbnb en hoe die *transformatief* zijn voor de sector waarop ze betrekking hebben. Of een voorbeeld dat dichterbij de groep of bij de verteller zelf ligt, als dat gemakkelijker vertelt.

Het risico van abstractie is ook te reduceren door het verhaal niet vanuit de concepten te beginnen, maar door te narrativiseren; door een verhaal te maken van een signaal dat voorbijkwam, en dat je zelf hebt gemist of juist hebt benut. Dat maakt levendig en beeldend wat signalen zijn en welke achterliggende dynamiek er soms uit voortkomt, maar ook dat signalen letterlijk overal om ons heen zijn. Uiteindelijk is dat natuurlijk ook een diepere betekenis van het werken met het model: dat je de signalen en betekenissen niet alleen bekijkt vanuit het kraaiennest, maar dat ook in het reguliere werk aan het dek of in de stuurhut vaker het toekomstperspectief 'aan' staat en onderdeel wordt van de reguliere discussies, strategievorming en besluitvorming.

## **Kanttekening: om samen op te reflecteren**

Toch is er ook reden om niet alleen maar optimistisch te zijn over het vermogen van organisaties om structureel aan lange termijn te denken en te doen. Organisaties doen er vaak wel *aan*, maar meestal doen ze er vervolgens maar weinig *mee*. Ze doen aan lange termijn denken in een strategische sessie, gaan met regelmaat het Kraaiennest in, maar vervolgens verdwijnen die inzichten als het concreter wordt en de besluitvorming dichterbij komt vaak naar de achtergrond. Niet omdat de betrokkenen niet willen of kunnen, maar omdat in organisaties krachtige patronen zijn die de korte termijn versterken en de lange termijn uit beeld drukken zodra er besluitvorming aan de orde is. Dat zijn patronen in organisaties, die ook aandacht verdienen: alleen meer/beter/anders *denken* is niet voldoende, het gaat er ook om dat organisaties hun onderliggende patronen veranderen, zodat ze ook anders kunnen *doen*. De kunst van het gebruik van het model is niet om zo nu en dan eens vanuit het Kraaiennest aan toekomstdenken te doen, maar om het denken over toekomst te normaliseren en onderdeel van het dagelijks gesprek in organisaties te maken. Om toekomstdenken dus eigenlijk *uit* het kraaiennest naar de dagelijkse processen in de organisatie – aan het dek en in de stuurhut – te brengen.

## Vertrekpunt voor verdieping

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in het essay:

- Steen, M.A. van der, I. de Jong & M.J.W. van Twist (2017). *Strategie (z)onder spanning. Anders werken aan bereikbaarheid*. Den Haag: NSOB.

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicatie:

- Steen, M.A. van der (2016). *Tijdig bestuur. Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Den Haag: NSOB.

# 9. Sturing van samenwerking

## Casus: waar hebben we het over

### Van teveel naar te weinig water

Wie aan Nederland en water denkt, denkt aan deltawerken en dijken, aan overstromingen en noodoverloopgebieden. Het teveel aan water is al van oudsher een uitdaging. Dat er inmiddels ook andere beelden bestaan, namelijk van door droogte gescheurde akkers, van verdorde bomen en van bruine weilanden, is misschien even wennen, maar begint er steeds meer bij te horen. Termen als 'Nederlands steppengebied' en 'Afrikaans weer' horen er net zo bij als zomers oproepen om water te besparen. Meer zon en warmte betekent plotseling niet enkel meer 'lekker weer om naar buiten te gaan'.

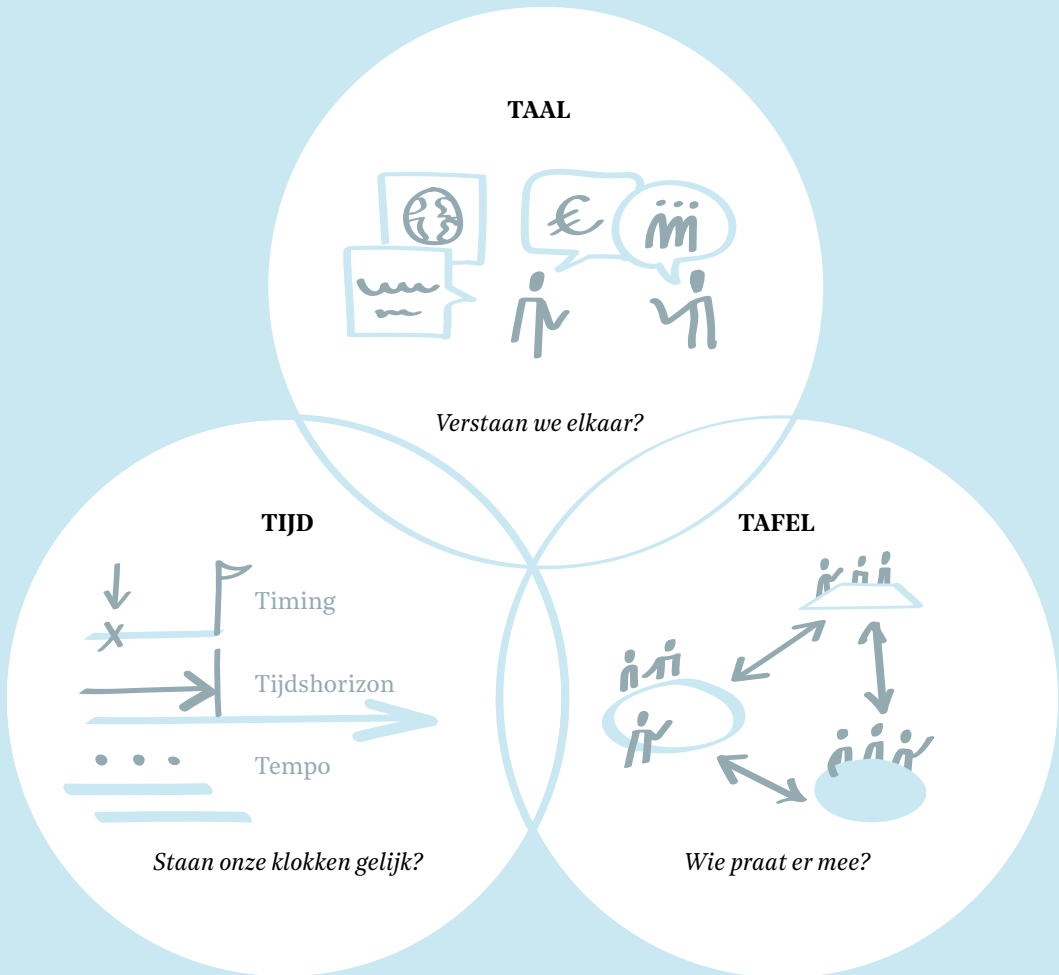
Droogteproblematiek speelt in allerlei delen van het land en om die problematiek het hoofd te bieden werken betrokkenen in de Achterhoek samen in netwerken om oplossingen te vinden. Water wordt in de zomer zo lang mogelijk in het gebied vastgehouden, beregening wordt op meerdere plekken verboden, burgers worden opgeroepen zuinig om te gaan met water en tuinen mogen niet meer worden besproeid. Ook worden er maatregelen genomen als het creëren van retentiebekkens bij rivieren en retentievijvers in bebouwd gebied voor het vasthouden van water. Allerlei netwerken worden opgericht of nieuw leven ingeblazen om samen te werken aan oplossingen. Een door het Waterschap gekozen praktische en doeltreffende bijdrage aan de korte termijn problematiek is het uitdelen van skippyballen om duikers in sloten mee dicht te stoppen. Met deze opblaasbal kunnen boeren heel simpel zelf het water in kleine sloten en watergangen vasthouden wanneer het weer regent en zo voorkomen dat al het water het gebied uitstroomt. Daarmee is op korte termijn een oplossing gevonden, die daardoor juist ook de vraagstukken voor de lange termijn blootlegt en zelfs benadrukt.

## Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

Het vinden van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken – zoals droogte, in ons voorbeeld in de Achterhoek – kan geen bestuurslaag alleen. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen werken met elkaar



## Model 9. Samenwerken: taal, tafel, tijd



samen en met bedrijven, belangenorganisaties en maatschappelijke actoren. De grote klimaatvraagstukken die verbonden zijn met droogte laten zich bovendien alleen op mondiale schaal aanpakken, waardoor ook internationale samenwerking nodig is. In die samenwerking bestaan vele verschillen van inzicht. Het initiatief van het Waterschap om skippyballen uit te delen wordt door critici bijvoorbeeld gezien als een schijnoplossing, omdat de echte problematiek op de lange termijn in de klimaatvraagstukken zit. Er ontstaan discussies over de vraag of het vooral om aanpakken op de korte of de lange termijn zou moeten gaan en welk bestuurlijk schaalniveau gekozen dient te worden om oplossingen te vinden – het lokale (en regionale of zelfs nationale) of toch eerder het internationale niveau. We zetten dat kort uiteen in onderstaand schema.

TEMPORELE ORIËNTATIE	RUIMTELIJKE ORIËNTATIE	
	Lokaal/regionaal/nationaal niveau	Internationaal niveau
<i>Korte termijn</i>	Scherp gedefinieerde problemen en oplossingen voor de korte termijn. <i>(Bijvoorbeeld skippyballen in duikers stoppen)</i>	Algemeen en abstract gedefinieerde problemen en oplossingen voor de korte termijn. <i>(Bijvoorbeeld afspraken maken over riviersystemen vanuit berggebieden)</i>
<i>Lange termijn</i>	Scherp gedefinieerde problemen en direct uitvoerbare oplossingen voor de lange termijn. <i>(Bijvoorbeeld investeren in beloftevolle techniekontwikkeling)</i>	Algemeen en abstract gedefinieerde problemen en oplossingen voor de lange termijn <i>(Bijvoorbeeld klimaatverandering in de wereld adresseren)</i>

In de praktijk van de samenwerking blijken maatregelen op de korte termijn tamelijk beperkt te zijn als ze niet passen binnen een grotere aanpak op de lange termijn, net zo goed als aanpakken op de lange termijn ook moeten kunnen worden vertaald in concrete acties op de korte termijn. Op dezelfde manier veronderstellen de verschillende schaalniveaus elkaar. Met andere woorden, ze hebben elkaar allemaal nodig. De vraag die hierdoor aan de orde komt, is: wat kunnen samenwerkende partijen doen om die samenwerking te sturen? Dat is minder een vraag van persoonlijke effectiviteit in samenwerkingen of netwerken en meer een vraag van het bij elkaar brengen van verschil.

### Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert

Met het model van de 3 T's (taal, tijd en tafel) kun je zelf en samen met partners startpunten vinden om samenwerking te verbeteren. Het model

is gebaseerd op de idee dat samenwerking gaat over taal (de wat-vraag), tijd (de wanneer-vraag) en tafel (de wie-vraag). Het gaat er met andere woorden om stil te staan bij de vraag wie, wat, wanneer doet. Taal, tijd en tafel zijn invullingen van de drie vragen die elk zelf ook specifieke taal en invalshoeken aanreiken om het gesprek te voeren. Het model is daarmee dus ook niet per se af. Ook de waarmee-vraag, de hoe-vraag en de waarom-vraag kunnen bijvoorbeeld interessant zijn om te verkennen. De 3 T's zijn dus niet het ultieme antwoord op alle vragen van samenwerking, maar ze bieden wel een degelijk startpunt om over de samenwerking in gesprek te komen. Daarbij is vooral relevant dat samenwerking in de praktijk altijd weer verschillend is en dat de tien gouden tips van andere samenwerkingen in de praktijk ook heel goed het juiste antwoord op een niet gestelde vraag kunnen zijn. Daarom heb je een model nodig waarmee jullie samenwerking bespreekbaar kan worden gemaakt.

## **Toelichting: wat de verbeelding betekent**

In het sturen van samenwerking kun je gebruik maken van een model met 3 T's: taal, tijd en tafel. In het vervolg van deze paragraaf lichten we per 'T' toe hoe die in samenwerking relevant kan zijn.

*Taal.* Bij taal gaat het om de frames die betrokkenen gebruiken om praktijken van betekenis te voorzien. Taal gebruiken we niet enkel om zaken te beschrijven. Taal is ook performatief. Met taal scheppen we de werkelijkheid door de woorden die we gebruiken. De gebruikte taal impliceert namelijk een handelingsrepertoire. Als we de buitenwereld 'verrommeld' noemen, ligt de oplossing voor de hand: opruimen. En door de uitdagingen in de Achterhoek als 'droogte' te omschrijven, komen oplossingen naar voren die te maken hebben met meer water aanvoeren en minder water afvoeren. Duiden we de problematiek echter als kwestie van 'klimaatverandering' dan zijn andere interventies nodig. Pogingen om via taal uitdrukking te geven aan waarnemingen in de wereld kunnen elkaar versterken, complementair zijn, maar ook tot strijd leiden. Dat betekent dat het belangrijk is om elkaars taal te leren verstaan en begrijpen. Als bijvoorbeeld de ene partner in de samenwerking een technische taal hanteert, de ander een juridische en weer een volgende een meer economische, dan ontstaat niet vanzelf wederzijds begrip. Dan is het een uitdaging om tot verstaanbaarheid te komen.

*Tijd.* Met tijd verwijzen we naar de idee dat de werkelijkheid dynamisch is, constant wordt gevormd en niet statisch is. Er zijn momenten in de tijd die van grote invloed zijn en die we achteraf (of soms al op het moment

zelf) kunnen aanwijzen. Deze momenten kunnen soms spontaan ontstaan, maar ook worden gecreëerd, zoals een deadline of een fotomoment. Bij het laten samenkomen van gebeurtenissen in de tijd gaat het over timing. Te vroeg een interventie doen, is vaak net zo onhandig voor het samenwerkingsproces als te laat zijn en het momentum missen. Een ander aspect van tijd in complexe processen is tijdshorizon. Verschillende partijen richten zich op verschillende horizonnen en deze komen niet vanzelf bij elkaar. Als de een nog aan het oriënteren en verkennen is, is een ander al met de resultaten bezig. De een wil verder vooruit- of terugkijken dan de ander, zo wordt verschillend betekenis gegeven aan het verleden en de toekomst. Tot slot draait het bij tijd om tempo. Enkel versnellen is zelden gewenst, al is het maar omdat er dan onderweg partijen afhaken die het tempo niet bij kunnen houden. Soms is vertragen nodig als voorwaarde om te versnellen. Wat in samenwerking nodig is, is het begrijpen van elkaars tijdsbesef. Wie wil sneller, wie heeft even tijd nodig, waarom blijft die ander maar hameren op die deadline die pas over vier maanden is? Waar mogelijk kan worden gekeken naar synchronisatie en waar dat niet mogelijk is, kan bewust meertijdigheid worden geïntroduceerd om toch samen verder te kunnen komen.

*Tafel.* Bij tafel gaat het erom dat het uitmaakt wie er aan tafel zit, wie er mee kan praten en een stem heeft in het gesprek en proces. Wie bepaalt wie er aan tafel mogen aanschuiven bijvoorbeeld? Kunnen partijen zelf aanhaken of enkel op uitnodiging? En met welk mandaat mag je meepraten en krijgt iedereen stemrecht? De werkelijkheid wordt gevormd door de wijze waarop het proces is ontworpen. De Nederlandse politiek speelt zich veelal rond tafels af. Aan keukentafels treffen mensen elkaar voor informele voorbesprekingen. Aan bestuurlijke overlegtafels komen mensen samen om tot een compromis te komen, of juist hun eigen standpunt te verdedigen. Aan versnellings tafels, onderhandelingstafels, overlegtafels en regietafels komen actoren bij elkaar die met elkaar tot bestuur willen komen. Het past bij de idee van polderen: veel samenkomen rond allerlei tafels om via overlegvormen te komen tot gedragen en gedeelde plannen. Voor de uitkomsten maakt het nogal uit wie er aanschuiven en wie niet. Eveneens maakt het uit wat er op de agenda staat, wie dat bepaalt en hoe dat vervolgens wordt besproken. Is de vorm bijvoorbeeld een formele vergadering waarbij de notulen worden nagestuurd of een informele workshop? Bovendien maakt het uit welke afspraken de samenwerkende actoren maken over hun onderlinge verhouding en communicatie als ze niet aan tafel zitten. Veel processen aan tafel lopen stroef door wat de actoren doen, laten of hebben gedaan, op de momenten dat ze niet aan tafel zaten. Daarnaast is het zinvol om stil te staan bij de vraag hoe de verschillende tafels (ambtelijke voorbereidingstafels, managementtafels,

<b>TAALASPECTEN</b>	<b>ONTWERPKWESTIES VOOR DE SAMENWERKING</b>	<b>REFLECTIEVRAGEN VOOR DE SAMENWERKING</b>
<i>Woorden en termen</i>	<p>Toegankelijkheid van de samenwerking borgen door breedte en diepte in de taalkeuzes.</p> <p>De vertaalbaarheid van de samenwerking borgen door te bezien welke winst en verlies jargon van organisaties oplevert.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke woorden werken en waarom?</li> <li>• Welke talige keuzes zitten mij(n) organisatie) in de weg en waarom?</li> <li>• Hoe creëren we ‘eilanden van verstaanbaarheid’?</li> <li>• Hoe borgen we samen toegankelijkheid en vertaalbaarheid?</li> </ul>
<i>Verhaal</i>	<p>Het plot van het verhaal in de samenwerking vormgeving in waarderende en kritische termen.</p> <p>De rolverdeling afspreken in termen van wie held, schurk en slachtoffer is.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke verhaallijn past bij mijn organisatie?</li> <li>• Hoe verhoudt het gezamenlijke verhaal zich tot de verhalen van mijn organisatie?</li> <li>• In welke rol wordt mijn organisatie gecast en is dat wenselijk?</li> <li>• Hoe geven we samen een evenwichtig verhaal vorm?</li> </ul>
<b>TIJDSASPECTEN</b>		
<i>Momenten</i>	Belangrijke momenten benoemen, zoals deadlines, feestmomenten, ministermomenten.	Hoe verhouden deze belangrijke momenten zich tot de eigen agenda en het tijdsbesef van mijn organisatie en die van partners?
<i>Tempo</i>	Tempo bepalen en oog hebben voor soms noodzakelijke versnelling en vertraging.	Hoe verhouden tempo, versnelling en vertraging zich tot de snelheid van de eigen organisatie en die van partners?
<i>Tijdhorizon</i>	Bepalen hoever vooruit en teruggekeken wordt in de tijd om relevante gebeurtenissen en processen te identificeren.	Welke betekenis heeft de keuze van deze tijdshorizon voor de eigen organisatie en die van partners?
<i>Timing</i>	Goede timing bepalen van interventies en acties in relatie tot het momentum en wat ‘te vroeg’ en ‘te laat’ is.	Hoe verhoudt de timing in de samenwerking zich tot het tijdsbesef in mijn organisatie en hoe stemmen we dat goed af?
<b>TAFELASPECTEN</b>		
<i>Tafelopzet</i>	Tafels vormgeven als instrument (voor overleg en afstemming gericht op doelbereiking), actor (die zelf actief het veld in trekt) of arena (plek om het uit te vechten).	Wat betekenen inrichting van en schakeling tussen tafels (ambtelijk, management, bestuurlijk) voor de aansluiting op mijn eigen organisatie?
<i>Tafelschikking</i>	Tafels bemensen door specifieke (krachten)velden te representeren of weerspiegelen.	Wie zit er namens welke organisatie met (gelijk of verschillend) mandaat en stemrecht aan tafel, wat betekent dat en welke betekenisvolle afwezigen zijn er niet?
<i>Tafelmanieren</i>	De spelregels afspreken voor gesprek en gedrag aan de tafel en als actoren niet aan tafel zitten.	Wat betekenen spelregels voor mijn organisatie en waarop moeten ik en anderen in mijn organisatie letten als ik niet aan tafel zit?

bestuurlijke tafels) zich tot elkaar verhouden, wie aan welke tafels zitten en met welk mandaat ze daar zaken doen met elkaar. Dat is niet alleen een ontwerp vraag aan het begin van een samenwerkingsproces, maar ook een reflectievraag gedurende de samenwerking.

## Samen een weg vinden: in gesprek komen

Een gesprek over dit model in de praktijk van samenwerken vraagt vooral om het stellen van vragen over taal, tijd en tafel en het bevragen van de beleving die jij en je samenwerkingspartners daarvan hebben. In onderstaand schema zetten we als aftrap voor dat gesprek wat vragen bij elkaar die je kunt overwegen om het gesprek mee op gang te brengen. De reflectievragen zijn verbonden met specifieke ontwerpkwesities die in de vormgeving van de samenwerking een rol spelen en die later ook tijdens het samenwerkingsproces voor reflectie gebruikt kunnen worden.

Voor elk van de drie elementen kun je een andere oefening gebruiken om het gesprek op gang te brengen. We beginnen met de tafels. Teken op een flipover letterlijk een aantal tafels met stoelen en zet er de namen van mensen en organisatie bij die op die stoelen zitten. Bestuurlijke tafels staan hoger op de flipover, ambtelijke voorbereidingstafels lager. Dit kun je samen doen of alleen om overzicht te creëren van de inrichting van de tafels in het samenwerkingsproces waar jij in deelneemt. Teken vervolgens de aanpalende tafels die ook relevant zijn voor de samenwerking. Wie zitten daar aan tafel? Interessante vragen zijn nu bijvoorbeeld ook: waar zijn lege stoelen? Welke tafels ontbreken? Welke organisaties zitten (terecht of onterecht) niet aan de tafels? Welke organisaties sturen steeds dezelfde mensen naar verschillende tafels en welke organisaties sturen steeds andere mensen en wat betekent dat? Vervolgens kun je het gesprek openen over de vraag hoe tafelopzet, tafelschikking en tafelmanieren zijn ingericht en in de praktijk uitwerken aan de hand van de vragen.

Voor de tijdsaspecten begin je met het tekenen van een tijdlijn van het samenwerkingsproces. Op die tijdlijn geef je de belangrijke momenten weer, je kunt periodes en horizonnen intekenen en timing en snelheid op je eigen manier visualiseren op die tijdlijn. Vervolgens teken je onder deze tijdlijn van jullie samenwerkingsproces de electorale cyclus en de P&C cyclus van alle samenwerkende partijen. Dat is in de praktijk een cyclus, maar je tekent het als een rechte lijn. Dus voor een gemeente teken je in wanneer de laatste verkiezingen waren, wanneer de volgende verkiezingen zijn en dat in het eerste jaar na de verkiezingen (opstarten) en in het laatste jaar voor de verkiezingen (afroeden, overdragen, borgen) nog

relatief weinig ruimte is voor snelheid, koerswijzigingen en dat soort meer majeure ingrepen. Zo breng je de cycli van alle actoren onder elkaar in beeld. Vervolgens kun je met elkaar het gesprek voeren over de vraag hoe al dat verschillende tijdsbesef bij elkaar gebracht kan worden aan de hand van de vragen in het schema.

Voor de taalaspecten kun je beginnen deelnemers de belangrijke, sturende woorden in de samenwerking op post-its te laten zetten. Het gaat daarbij niet om hun duidingen of betekenisgevingen, maar om de woorden die daadwerkelijk steeds worden gebruikt in gesprek, in geschreven teksten. Je kunt die woorden vervolgens clusteren op de muur of een flipovervel, bijvoorbeeld naar categorieën als: het samenwerkingsproces en de inhoud van de maatschappelijke kwestie. Zoek vooral naar categorieën die jullie gesprek structureren. Je kunt de woorden met elkaar doornemen om te kijken of iedereen ze herkent en begrijpt. Vervolgens bespreek je met elkaar welke verhalen, welke narratieven er ontstaan en wie daarin welke rol krijgt. Wie wordt in jullie verhaal gezien als de held, de schurk of het slachtoffer. Op de sturende betekenis van de woorden en de verhalen kun je vervolgens met elkaar reflecteren. Het is zinvol om echt oog te hebben voor de betekenis die woorden en verhalen hebben in relatie tot de verschillende organisaties. Waar schuren woorden en verhalen met de woorden en verhalen bij de verschillende deelnemers? Je kunt daarop reflecteren aan de hand van de vragen uit het schema.

Je kunt dit model vervolgens ook nog gebruiken om binnen je organisatie in gesprek te komen over de wijze waarop jullie deelnemen in samenwerkingen. Veel organisaties zitten met verschillende mensen aan tal van samenwerkings-, netwerk-, regie- en ketentafels. Dan kan het interessant zijn om inzichtelijk te maken wie er eigenlijk aan welke tafels zitten, wat ze daar bespreken en hoe ze daarover met elkaar afstemmen of juist niet. Is het belangrijk om namens de organisatie met één geluid te komen aan verschillende tafels of kunnen er verschillende geluiden naast elkaar bestaan? Creëren van overzicht kan ook helpen om te bepalen aan welke tafels de organisatie wel en niet (meer) wil deelnemen. Ook een vergelijking van taalkeuzes aan verschillende tafels en de mandaten waarmee andere organisaties hun mensen aan tafels laten participeren, is inzichtelijk om de samenwerking te begrijpen en vanuit de eigen organisaties daartoe verhouding te vinden.

## Kanttekening: om samen op te reflecteren

Zomaar, uit het niets, in gesprek gaan over ‘hoe de samenwerking verloopt’ is niet gemakkelijk. Er is vaak een gevoelde drempel om zo een gesprek te beginnen, ook al omdat je niet altijd weet hoe anderen in de samenwerking zitten en of ze dezelfde kwesties ervaren die jij ziet. In de literatuur heet dat ook wel het drempelwaarde effect. Paradoxaal genoeg is dat precies de reden waarom je juist dan het gesprek zou moeten openen. Maar als je dit wilt voorkomen, is het zinvol om reflectie op ‘hoe de samenwerking gaat’ normaal onderdeel van de samenwerking te maken. Niemand hoeft een drempel over om het gesprek te starten, omdat het voor alle betrokkenen vanzelfsprekend is dat dit gesprek erbij hoort. Hoe je dat gesprek normaal maakt en normaal maakt, is een mooie vraag voor reflectie.

Daarnaast is het zinvol om tijdens het gesprek echt goed stil te staan bij de betekenis van onuitgesproken weerstand. De praktijk van samenwerking, zeker als die wel vrijwillig is en tegelijkertijd onontkoombaar gezien de opgave, kan er ook een van meestribbelen zijn. Wel meedoen, omdat openlijk tegen zijn geen optie is, maar tegelijkertijd geen maximale inspanning leveren om de kwesties echt mee op te lossen. Door te reflecteren op het gebruik van taal, tijd en tafel en de wijze waarop actoren zich daarin gedragen en positioneren, kan ook het gesprek over meestribbelen onverdacht op gang worden gebracht.

## Vertrekpunt voor verdieping

Het 3 T-model komt zelf niet terug in de essays die zijn geschreven voor het programma Intelligent Bestuur, maar vormde wel een belangrijke basis daarvoor. Een uitwerking is te vinden in:

- Schulz, J.M., T.A.M. van Delden, I. de Jong en M.J.W. van Twist (2019). *Samenwerking sturen. Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt*. Den Haag: NSOB.
- Scherpenisse, K.J. (2019). *Tucht van de tijd: Over het tijdigen van bestuur en beleid*. Den Haag: NSOB.
- Delden, T.A.M. van, J.M. Schulz en M.J.W. van Twist (2020). *Verdeel(de) verantwoordelijkheid. Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek*. Den Haag, NSOB.
- Huiting, M.J., B. Koopmans, J.M. Schulz en M.J.W. van Twist (2021). *Onzichtbaar, maar onmisbaar. Lessen over samenwerking in de executieketen bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)*. Den Haag: NSOB.





# 10. Speels besturen

## Casus: waar hebben we het over

### Verkeersveiligheid is (g)een spelletje

Er is een transportbedrijf waar de chauffeurs regelmatig ruw rijgedrag vertonen. Ze begaan vrij veel verkeersovertredingen waardoor het bedrijf ook 'een bekende' is van politie en justitie. Om daar verandering in te brengen laat de directie in samenspraak met een verzekeringsmaatschappij een *app* ontwikkelen. Die *app* is een game voor in de bestelbus, waarmee chauffeurs gerichte feedback kunnen krijgen over hun eigen rijprestaties, in relatie tot die van hun collega's.

De *app* wordt uitgebouwd tot een uitgebreid spel waarin punten te verdienen zijn en waarin met diverse levels en badges en een plek op de ranglijst als belangrijke beloningen het rijgedrag van chauffeurs direct van invloed is op voor iedereen zichtbare prestaties in het spel. Het is een hedendaagse variatie op de aloude foto van de werknemer van de maand aan de muur bij de ingang van het kantoor. Daar van het werk een spel te maken, bespaart dit bedrijf niet alleen brandstof maar is er ook minder gedoe met politie, justitie en verzekeraars. Doordat chauffeurs ernaar streven om het spel te winnen rijden ze niet alleen zuiniger maar ook veiliger. Dat is geen mooie bijvangst, maar de essentie van wat de directie met het spel beoogt.

## Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

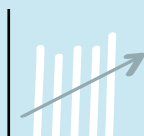
Bovenstaande voorbeeld is afkomstig uit het bedrijfsleven, maar legt tegelijkertijd bloot hoe dit soort interventies gevolgen kunnen hebben voor de publieke zaak. De interventie van het transportbedrijf heeft namelijk gevolgen voor de verkeersveiligheid, en dat is een publieke aangelegenheid. De overheid houdt zichzelf ook bezig met gedragsinterventies, bijvoorbeeld om mensen in de samenleving meer en beter te laten bewegen: van QR jog-routes door de stad tot interactieve speel- (kinderen) en fitnessstoestellen (volwassenen). Door het leuker te maken, door er meer speel- en spelelement in te voegen, creëert de overheid publieke waarde, namelijk meer mensen verleiden om te beginnen met sporten en het sporten ook blijvend of in ieder geval langer vol te houden.

## Model 10. Speels besturen: feedback, fun, friends

### GAMIFICATION

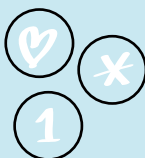
#### Feedback

Waarop kunnen spelers scoren en zichzelf verbeteren?



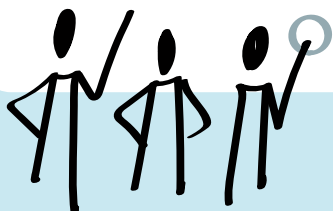
#### Fun

Welke soort beloningen motiveren verschillende typen spelers?



#### Friends

Via welk medium communiceren deelnemers met elkaar?



Op welk maatschappelijk vraagstuk richten we ons?



Hoe kunnen we mensen verleiden om aan een oplossing bij te dragen?

Met de implementatie van een nieuw beleid, programma, plan komt er ook aandacht voor de vraag hoe de overheid ervoor kan zorgen dat in de samenleving het gedrag tot stand komt dat overheid met het beleid beoogt. Een van de manieren om dat te doen, is met interventies uit de gedragswetenschappen die zien op verleiden van mensen tot het vertonen van gewenst gedrag door speel- en spelelementen te introduceren. Dat leidt tot de vraag wat speels besturen is en welke mogelijkheden er zijn om speels bestuur vorm te geven. Dat kan uiteindelijk nog veel verder gaan dan een speelfontein, jog-route of interactief speeltoestel.

## **Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert**

Het toepassen van spelelementen in een niet gesimuleerde context die niet gerelateerd is aan een spel noemen we *gamification*. Van de werkelijkheid wordt een spelvorm gemaakt die mensen tot meespelen aanzet. Die spelvormen worden ingezet om een doel te bereiken, zoals bijvoorbeeld mensen aanzetten tot meer bewegen, stoppen met roken of duurzamer leven.

Het meewerken aan en daarmee het bereiken van beleidsdoelen wordt voor een doelgroep aantrekkelijk gemaakt op een manier die die doelgroep zelf aanspreekt. Dat is ook de basis van het model waarin de drie elementen centraal staan waarvan onderzoek heeft uitgewezen dat ze mensen daadwerkelijk motiveren om mee te doen, namelijk het direct zicht hebben op je prestaties (*feedback*), het ervaren van de belevenis (*fun*) en het samen met je eigen omgeving kunnen beleven (*friends*).

## **Toelichting: wat de verbeelding betekent**

Het succes van gamification is gekoppeld aan het plezier dat mensen beleven aan het spelen van een spel. Dat komt terug in wat we de 3 f's van gamification noemen: feedback, friends en fun.

*Feedback.* Het begrip 'feedback' heeft binnen de context van het openbaar bestuur doorgaans het karakter van formele rapportages, uitgebracht in een vaste frequentie met een inhoudelijke focus op risico's en tekortkomingen. De ontvanger ervaart deze feedback niet altijd als een aanmoedigende prikkel om een stapje bij te zetten en concrete doelen te bereiken. Gamification verandert de manier waarop feedback wordt gegeven zodat deze beter aansluit op de intrinsieke drijfveren van betrokkenen. Mensen worden gemotiveerd om mee te doen als ze (directe) terugkoppeling krijgen over hoe ze het doen, over de prestatie die ze leveren. Zolang ze

positieve feedback krijgen, werkt dat motiverend. Dat kan bijvoorbeeld door heldere speldoelen en duidelijke feedbackmechanismen te introduceren waarmee de 'score' kan worden bijgehouden.

*Friends.* Het begrip 'friends' heeft in de context van beleid en bestuur een lastige betekenis, omdat er beroepshalve altijd een zekere afstandelijkheid is en wordt verwacht. De idee van vriendschap, zeker als die tussen professionals in openbaar bestuur en markt zou ontstaan, kan omgeven zijn door vragen van integriteit, onafhankelijkheid en (schijn van) belangenverstrengeling. En tegelijkertijd vormt een sociaal netwerk voor het creëren van impact ook in het openbaar bestuur en de publieke sector ontegenzeggelijk een verschil. Ware het alleen al omwille van het inlevingsvermogen dat verbinding te weeg brengt en de sociale normen die in groepen aan de orde zijn. Gamification biedt dan de mogelijkheden om in die groepen, netwerken, verbindingen conformerend of juist competitief gedrag te stimuleren. Mensen zijn ook eenvoudiger te motiveren om deel te blijven nemen als een spel aansluit bij hun sociale omgeving. Dus bijvoorbeeld door het spel samen met hun sociale omgeving te kunnen spelen of door voortgang op sociale media te kunnen posten, kunnen mensen in hun eigen sociale omgeving laten zien waar ze mee bezig zijn en waar ze voor staan – dat ze meedoen. Dat kan bovendien in de hand werken dat er via de sociale omgeving (groeps)normen ontstaan die de werking van het spel bevorderen.

*Fun.* Het begrip 'fun' wordt binnen de bestuurlijke context niet snel gebruikt, want het lijkt op het eerste oog in strijd met de beroepsernst. Plezier kan wel, maar dan terzijde, op teamuitjes, tijdens borrels, maar vooral niet ter zake, want daarvoor zijn de vraagstukken van de samenleving en het openbaar bestuur veel te groot en serieus van aard. Tegelijkertijd kan het nooit de bedoeling zijn dat de intrinsieke motivatie van mensen die werken in het openbaar bestuur, die zich met plezier willen inzetten voor de samenleving, verloren gaat vanuit een nogal stringente kijk op professionele verantwoordelijkheid. De mate van plezier is vanzelfsprekend ook sturend voor een goed spel. Plezier beleven aan een spel is in belangrijke mate afhankelijk van de samenhang in het spel en van de verrassingselementen die het spel oplevert. Beloning, bijvoorbeeld in de vorm van een 'badge' die kan worden verdiend, vergroot het plezier zolang badges schaars zijn en ze dus ook werkelijk als prestatie kunnen worden gevierd.

Bij een goede invulling van gamification veronderstellen de drie f's elkaar. De ene is niet belangrijker dan de andere en het werkelijk bereiken van het effect van ieder element veronderstelt dat de andere elementen ook

optimaal presteren. Zonder feedback hebben spelers niets te melden in hun sociale omgeving (friends) en is er dus ook weinig lol aan te beleven (fun). Als ze er zelf geen plezier aan beleven (fun) raken spelers uitgekeken op de prestaties en voortgang (feedback) en hebben ze ook minder behoefte hun sociale omgeving erbij te betrekken (friends). En zonder dat ze er iets mee kunnen doen in hun sociale omgeving (friends) kan het plezier niet worden gedeeld waardoor het toch minder leuk is (fun) en doen al die prestaties en voortgang (feedback) er ook minder toe. Dat gaat niet zozeer om balans, maar om het vinden van een versterkende dynamiek waarin de elementen elkaar als het ware opstuwen.

## Samen een weg vinden: in gesprek komen

In online omgevingen is gamification uitgebreid aanwezig. Denk alleen al aan de vele mogelijkheden om 'likes' en 'dislikes' uit te drukken, aantallen volgers en bezoekers te laten zien en duidelijk te maken hoeveel mensen tegelijkertijd naar hetzelfde product kijken en overwegen het te kopen. Gamification past in de trend naar psychologisering van gedragsinterventies die op tal van terreinen te zien is. Het gaat uit van het besef dat mensen niet alleen rationele keuzes maken, maar deels ook worden gestuurd en geleid door meer onbewuste drijfveren en motieven waardoor het vertonen van bepaald gedrag makkelijker of juist moeilijker wordt. Gamification is in dat opzicht een verbijzondering van het bredere begrip nudging. Het past ook in het debat dat over nudging gaande is over keuzearchitectuur – de vorm waarin afwegingen worden gepresenteerd en de invloed die dat heeft op de beslissingen die mensen nemen.

Een mooie oefening om een keer samen te doen, is het organiseren van een 'gamestorm'. Het is een variant op het principe van de brainstorm, maar dan gericht op het benutten van spelelementen in een niet gesimuleerde context. Een internationaal bekende indeling die kan helpen bij het opzetten van een gamestorm bestaat uit *purpose* (waarom), *people* (wie), *process* (hoe), *performance* (welke) en *play to progress* (wanneer).

*Purpose*. Hierbij gaat het om het formuleren van doelstellingen: wat staat er op het spel, waar draait het om en waarom spelen we dit spel? Spelcomponenten lenen zich voor doelgerichte gedragsinterventies door middel van vier elementen (vermaken, versimpelen, volharden, verbeteren). Ten eerste is er het vermaken van de doelgroep. Gedragsverandering ontstaat dan doordat mensen het leuk vinden om aan het spel deel te nemen. De pianotrap om op te lopen naast de roltrap is daarvan een goed voorbeeld. Aandacht trekken is daarbij doorgaans het belangrijkste aspect.

Iets wijkt via gamification af van wat normaal is en daardoor springt het in het oog. Verrassende kleuren, beelden en geluiden trekken aandacht waardoor de doelgroep de boodschap bewuster registreert. Ten tweede is er het versimpelen van de activiteit. Mensen stellen vaak activiteiten uit, omdat ze die relatief ingewikkeld vinden, zoals de belastingaangifte. Gamification is er dan op gericht om stapsgewijs een proces inzichtelijk te maken dat de gebruiker, de doelgroep naar het gewenste resultaat leidt: de ingevulde belastingaangifte. Denk bijvoorbeeld aan het vooraf invullen van de belastingaangifte door de Belastingdienst of een applicatie die met behulp van een slimme energiemeter stimuleert om energie te besparen. Een ander voorbeeld is de website ExpeditieWork, die jongeren met een MBO-diploma helpt naar een baan te zoeken. In verschillende levels bouwt de 'speler' een CV op en verzamelt tips over solliciteren en vacatures vinden. Ten derde is er volhouden. Veel gewenst gedrag wordt uiteindelijk niet goed of lang genoeg volgehouden. Daarin verandering brengen is ook mogelijk door middel van gamification. Een voorbeeld hiervan is de game 'The Pain Squad', bedoeld om jonge kinderen die in het ziekenhuis liggen te motiveren om een 'pijndagboek' te blijven bijhouden. Of aan een app die je helpt bij het stoppen met roken. Dagelijks krijg je informatie over de hoeveelheid geld die je door te stoppen al hebt bespaard, de relatieve gezondheidswinst die je boekt, etc. Dergelijke toepassingen helpen om het gewenste gedrag ook daadwerkelijk vol te houden. Ten vierde is er verbeteren. Gamification biedt vaak niet alleen ruimte om een prestatie te leveren en vol te houden, maar deze ook nog te verbeteren. De speler of deelnemer verbetert zichzelf ten opzichte van zichzelf of anderen. Dat competitie-element werkt stimulerend, zeker als prestaties kunnen worden vergeleken met vrienden of peers.

*People.* Hierbij gaat het om het verkrijgen van inzicht in de situatie en het (interne en externe) speelveld: wie spelen mee en hoe zijn de verhoudingen tussen de spelers? 'Killers' bijvoorbeeld worden gekenmerkt door de wens om te willen winnen. Ze vinden het belangrijk om een rangorde te zien, gedijen bij directe concurrentie onder spelers die zij als gelijkwaardig beschouwen. Ze worden dan ook geprikkeld door ranglijsten en scoreboards. *Achievers* zijn spelers die een status willen behalen, ze willen vooraf gestelde doelen het liefst zo snel en compleet mogelijk bereiken. Prestaties neerzetten motiveert ze. Dat is weer anders bij *socialies*. Zij worden gekenmerkt door de wens om te socialiseren. De mogelijkheid om contacten te leggen en netwerken van vrienden te ontwikkelen stimuleert ze. Chatfuncties zijn dan bijvoorbeeld een belangrijk onderdeel van het spel. En nog een andere groep zijn de *explorers*. Zij willen het onbekende ontdekken en nog niet ontdekte mogelijkheden bloot leggen. *Easter eggs* en open werelden zijn hun domein.

*Process.* Hierbij gaat het om hoe het spel wordt gespeeld. Ieder spel kent obstakels die uit de weg moeten worden geruimd. Er zijn uitdagingen die volbracht dienen te worden, die het bereiken van het doel lastig maken. Ook hier zijn weer verschillende varianten denkbaar in de aard van de uitdagingen. Die kunnen bijvoorbeeld fysiek zijn. Dan is het nodig behendigheid te tonen, bezit te verwerven of competenties te ontwikkelen. Die uitdagingen kunnen ook rationeel zijn. Dan dienen in het spel situaties doorgrond, aangevuld, verbroken, gecombineerd, in volgorde gezet, opgelost of beredeneerd te worden. Ze kunnen ook mentaal zijn. Dan gaat het letterlijk om obstakels die uit de weg geruimd moeten worden of hinderissen die genomen dienen te worden in de spelvoortgang. Spiritueel kan het gaan om de mogelijkheid om mensen te helpen of situaties te creëren die voor iedereen beter uitpakken. Emotioneel kan het gaan om het ervaren van blijdschap, het aangaan van worstelingen, onzekerheid overwinnen, tegenslag verwerken of karakter op te bouwen. En sociaal kan het gaan om kennismaken met anderen, samenwerken, ontmoeten, verbinden en elkaar versterken. Zo kunnen er dus steeds andere en ook combinaties van processen zijn die doorlopen dienen te worden om voortgang te maken in het spel.

*Performance.* In het spel dienen acties te worden volbracht die helpen om het doel te realiseren. Dat gaat niet alleen om gewenste, constructieve gedragingen, maar ook om ongewenste destructieve gedragingen (die het doel dan verder buiten bereik plaatsen). Het volbrengen van die acties leidt tot beloning. In gamification worden die beloningen vaak weergegeven met het acroniem SAPS (Status, Access, Power, Stuff). ‘Status’ gaat om het verkrijgen van een positie ten opzichte van anderen. Daarbij is het belangrijk dat er voor genoeg mensen winst, positie, complimenten te verkrijgen zijn. Niet iedereen kan winnen, maar genoeg potentie om tot de winnaars te behoren is belangrijk. ‘Access’ gaat om het verkrijgen van toegang tot iets dat voorheen nog gesloten of zelfs verborgen was, zoals exclusieve locaties. Ook hierbij is maatvoering belangrijk. Het is niet voor iedereen, maar zeker in de ‘lagere levels’ moet de toegang ertoe bereikbaar zijn. ‘Power’ gaat over de mogelijkheid die prestatie oplevert om macht over andere spelers uit te oefenen, zoals het krijgen van groepsrechten door co-leider of adjudant te worden. ‘Stuff’ heeft betrekking op beloningen als punten, geld, kortingen, producten, items, dingen die onderscheidend zijn en die niet iedereen in het spel heeft. Dit is overigens wel de minst invloedrijke beloning in gamification, omdat er altijd het risico is dat het gewenste gedrag ophoudt zodra de beloning is verkregen of het uitkeren van ‘stuff’ stopt.



*Play to progress.* Daarbij gaat het om het verbinden van scores aan de mogelijke acties. De gamification elementen moeten de verbinding vormen en tot leven komen door de ‘content’ van het spel (wat gaan we in dit spel doen?) en de context waarbinnen dat wordt gespeeld. De content bestaat uit tekst, geluid, beeld, muziek en game-mechaniek. De factoren tijd en plaats dienen te passen bij de context waarin het spel wordt gespeeld en de doelstelling te ondersteunen. Dus bijvoorbeeld gamification in auto’s om zuinig rijden tijdens de rit te stimuleren moet altijd ook op een veilige manier gebeuren die het mogelijk maakt de aandacht bij het verkeer te houden. De gebruikersinterface, de vormgeving en het spelmechanisme dienen de aandacht van de gebruiker vast te houden, op de doelgroep te zijn afgestemd en liefst zo simpel en duidelijk mogelijk te zijn.

### **Kanttekening: om samen op te reflecteren**

Gamification: het klinkt misschien onschuldig en sympathiek, maar dat is het niet of in ieder geval zeker niet vanzelf. Gamification is geen spelletje. Het kent een buitengewoon serieuze ondertoon. Het is meer dan alleen ‘leuk’. Gamification gaat immers over gedragsbeïnvloeding, met als doel om vooraf bedacht gewenst gedrag te ontlokken. Een subtiele en soms zelfs licht manipulatieve vorm van sturing waar we niet te luchtig over kunnen en mogen denken. Er zijn grenzen aan zowel de mogelijkheden als de acceptatie van gedragsbeïnvloeding. Ware het alleen al, omdat het introduceren van het spelelement in de reële werkelijkheid onvoorzien gedrag kan oproepen. Ligt dat dan alleen aan de speler van het spel of degene die zich tegen gedragsbeïnvloeding in spelvorm juist verzet en daardoor excessief gedrag vertoont, of heeft de maker van de game daar ook een verantwoordelijkheid? Wat te denken bijvoorbeeld van automobilisten die in druk verkeer krachtig afremmen om binnen de marge te blijven of uit verzet tegen de beïnvloeding krachtig versnellen bij ‘smiley’ snelheidsborden – of gewoon om te zien ‘of ie ook drie cijfers kan’?

Er zijn grenzen aan zowel de mogelijkheden als de acceptatie van gedragsbeïnvloeding, zeker als die van de overheid komt. In ‘De verleiding weerstaan’ gaat de RMO (2014) in op de omstrede kant van nudging – de bredere categorie waartoe ook gamification behoort. De Raad concludeert dat het voor mensen altijd duidelijk moet zijn dat er beïnvloeding plaatsheeft en dat de mogelijkheid geboden moet worden om zich aan die beïnvloeding te onttrekken als die onrechtvaardig voelt. Daarmee plaatst de Raad een oproep om rondom nudging en gamification in ieder geval ook tot ‘spelregels’ te komen.

## Vertrekpunt voor verdieping

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in het essay:

- Verloop, A., M.J.W. van Twist & M.A. van der Steen (2015). *Speels (be) sturen. De toepassing van gamification in het openbaar bestuur*. Den Haag: NSOB.

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicatie:

- Jong, I. de, K.J. Scherpenisse, M.J.W. van Twist, J.M. Schram en B. Stafhorst (2016). *Speltechnieken in beeld: Een verkenning van gamification in de woningmarkt*. Den Haag: NSOB.

---

# Waarvoor? Organisatie & Management

# 11. Signaleren

## Casus: waar hebben we het over

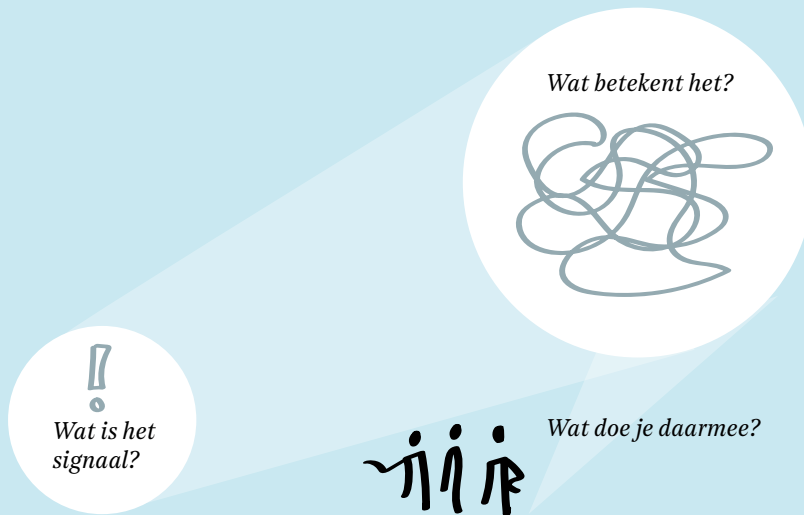
### Een speld in een hooiberg

Na de ramp op 9/11 stelt de Amerikaanse overheid een onderzoek in naar de aanloop van de grootste terroristische aanslag op Amerikaanse bodem ooit. Hoe was het mogelijk dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de voorbereidingen hebben gemist? Hoe kan het dat de terroristen zich rustig door het land konden bewegen, een operatie van deze schaal plannen en die ongehinderd ten uitvoer konden brengen. De onderzoekers rapporteren een jaar later terug over hun bevindingen. Die zijn verrassend. Het rapport bevat een minutieuze reconstructie van alle stappen en schreden van de betrokkenen. Het rapport neemt de lezer mee in de hele weg van de aankomst in het land, via vlieglessen en het inchecken in het vliegtuig en het uiteindelijke uitvoeren van de noodlottige aanslagen. Er blijkt een massieve hoeveelheid informatie beschikbaar over de voorbereiding van de aanslag. Waar de gedachte in eerste instantie was dat de Amerikaanse inlichtingendiensten de voorbereiding simpelweg niet gezien hadden, blijkt er iets heel anders aan de hand te zijn. Er was geen tekort aan informatie. Wat miste was het vermogen om al die signalen te smeden tot een beeld van wat er op handen was. Het probleem, zo concludeert de commissie, was niet een *lack of information* maar een *lack of imagination*. Pas toen het eenmaal gebeurd was vielen de stukjes op hun plaats en was duidelijk wat al die losse signalen en brokjes samen betekenden. En waar de inlichtingendiensten die konden vinden. Het is niet het zoeken van een speld in een hooiberg, maar het zoeken van iets waarvan je later pas weet dat het een speld is – ergens in een berg waarvan je pas achteraf beseft dat het een hooiberg moet zijn geweest.

## Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

Het bovenstaande roept een dubbelzinnig beeld op. Hoe kan het dat zo'n enorm inlichtingenapparaat de grote hoeveelheid informatie niet duidt tot een beeld van wat op handen is. Maar, aan de andere kant is dat misschien ook niet vreemd. Achteraf weten we wat er gebeurd is en die kennis vormt het verbindende element tussen al die losse brokjes infor-

## Model 11. Signaleren: opvangen, interpreteren, opvolgen



matie. Achteraf weten we welke betekenis we aan ambigue informatie hadden moeten geven. De wijsheid achteraf dient als kader voor betekenisgeving en wijst altijd in de goede richting. Maar wat als je die wijsheid achteraf niet hebt en toch 'vooruit' moet duiden wat signalen betekenen? En nog een stap dáárvoor, hoe bepaal je waar te zoeken en waar niet? En hoe ziet een 'signaal' er eigenlijk uit?

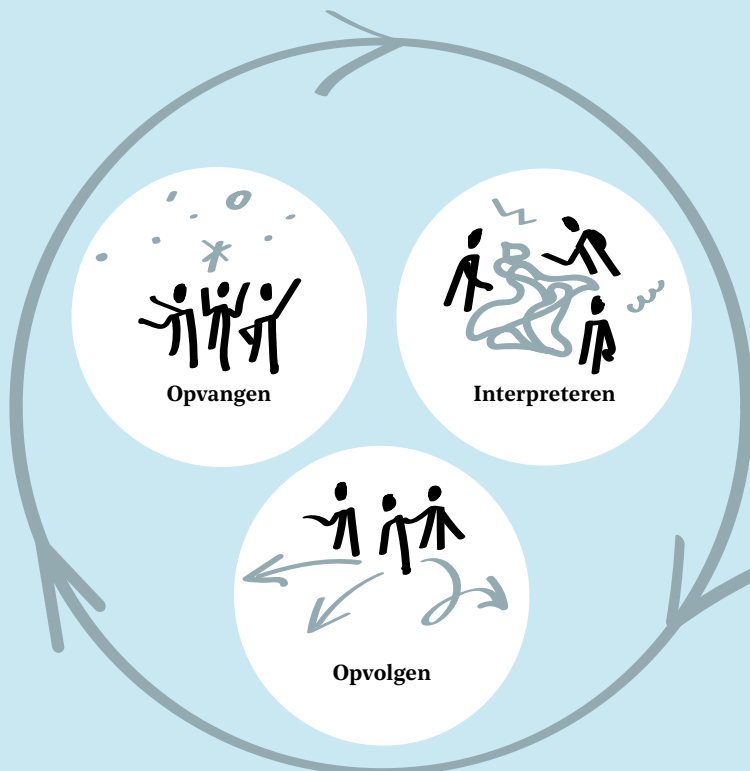
Ook dichterbij huis zijn gemiste signalen die achteraf volstrekt helder lijken ook dagelijks aan de orde. Achteraf was de toeslagenaffaire al in beeld, waren er signalen dat de vuurwerkfabriek in Enschede niet deugde, dat mensen ziek werden van verf die defensie gebruikte, dat er in China een levensgevaarlijk virus rondging en dat Kabul op het punt stond te vallen. Allemaal signalen die achteraf gezien in beeld waren, maar waar niet adequaat op werd gehandeld. Als het zo vaak gebeurt, dan is het blijkbaar meer dan alleen een omissie. Dan is er iets anders aan de hand.

Het roept de vraag op hoe we beter kunnen omgaan met signalen van aanstaande 'verrassingen', die daarmee ook minder verrassend zullen zijn. Met andere woorden, wat kunnen we doen om signalen beter te duiden, om daarmee minder dan nodig verrast te worden? Hoe kunnen we zonder de wijsheid achteraf toch goed en productief omgaan met signalen en daarmee pijnlijke kwesties en eventuele crises wellicht vermijden?

## Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert

Een eerste vraag is wat we met signalen bedoelen. Daartoe gebruiken we de figuur links, die de idee van een signaal verbeeldt. Namelijk dat het signaal een verwijzing naar *iets anders* is en in dat andere (!) betekenis krijgt. Het signaal is het kleine bolletje, maar de betekenis daarvan ligt in het andere: een toekomstig fenomeen, een onderliggend patroon, of een zich langzaam voltrekkende beweging elders; de grotere bol. De kunst van signaleren is het 'zien' van het eerste bolletje (het signaal), maar vooral ook het geven van betekenis vanuit de verder weg gelegen grotere bol. Het afleggen van de interpretatieve weg van signaal naar betekenis dus.

Het effectief omgaan met signalen is als iemand een signaal opmerkt, er de 'juiste' betekenis aan geeft en deze weet op te volgen met passende actie. Daarom omvat *signaleren* een drieluik van processen: opvangen, interpreteren en opvolgen. Onderstaande figuur verbeeldt die drieslag van processen.



We spreken van een goed proces van signalering als elk van deze drie stappen effectief is doorlopen. Dus, in de context van 9/11, waarmee we dit hoofdstuk begonnen: het opvangen van signalen over radicalisering van groepen, vlieglessen en binnenlandse reizen; het interpreteren van deze individuele waarneming naar inzicht in een breder patroon dat het systeem als geheel in gevaar brengt (niet *information* maar *imagination*); en vervolgens het opvolgen (het nemen van stappen) om dat patroon aan te pakken, niet alleen door dat te besluiten maar ook door effectief door te zetten. Elk van die drie stappen is van belang en elk van de drie gaat met regelmaat mis. Dat laatste is goed te begrijpen, omdat signalen waarnemen, interpreteren en opvolgen een lastig en vaak contra-intuïtief proces is. De weg voor het effectief omgaan met signalen is in de meeste organisaties van hindernissen voorzien. Signalen hebben betrekking op afwijking van de status quo en bedreigen tot op zekere hoogte de bestaande orde. Signaleren gaat over macht en over belangen. Dat zijn institutionele barrières voor signalering. Daarnaast gaat het ook over psychologische en groepsdynamische barrières, die het inherent lastig maken om voorbij het alledaagse te kijken. Of beter gezegd, om signalen te zien voor wat ze later blijken te zijn en de disruptieve gevolgen die ze dan hebben. Het nemen van benodigde, vaak disruptieve maatregelen om die gevolgen voor te zijn is een gevoelig proces, dat zelden vanzelf tot stand komt. Juist bij dat proces kunnen deze modellen behulpzaam zijn.

## **Toelichting: wat de verbeelding betekent**

Bij het eerste model, *wat is een signaal*, is de analogie van een richtingaanwijzer in de auto behulpzaam. Als je links- of rechtsaf wilt slaan, dan zet je een knipperlicht aan. Het knipperlicht is niet het afslaan, maar *kondigt het aan*. Wie het licht ziet knipperen dichtbij een afslag 'weet' dat de auto waarschijnlijk zal afslaan en kan anticiperen: bijvoorbeeld door te remmen. Het gegeven teken (knipperen) is een verwijzing naar iets anders (afslaan).

We zijn dagelijks omringd door talrijke signalen, die verwijzen naar belangwekkende aankomende fenomenen. Veel signalen zijn gestructureerd, in die zin dat de betekenis ervan *afgesproken* is. Signalen zijn vaak zo gebouwd dat ze duidelijk herkenbaar zijn, zodat anderen weten dat ze hun gedrag moeten aanpassen. We kennen de kaders voor betekenisgeving, zodat we een eenduidige betekenis toekennen. Gestructureerde signalering is een combinatie van een expliciet signaal én expliciete kaders voor betekenis: zoals met de richtingaanwijzer.

Ingewikkelder zijn signalen die *impliciet* zijn: waarvan de betekenis ambigu is en niet vanzelfsprekend is dat het een signaal van iets anders is. Wie nog nooit een verkeerslicht heeft gezien, weet niet wat dat gekleurde ding is. Is het verfraaiing van de publieke ruimte en waar staat de kleurcode eigenlijk voor? Zonder de traditie en gegroeide regels is een verkeerslicht niet te duiden. Voor veel signalen is dat de realiteit: dat het een signaal is zit niet aan een feit vast; het is een betekenis die er aan gegeven moet worden.

Het *opvangen* van signalen is dan ook het proces van het waarnemen van iets afwijkends, waarvan de betekenis niet helder hoeft te zijn. Pas achteraf is ook duidelijk of het daadwerkelijk een betekenisvol signaal was. Of bepaalde informatie of een afwijkend geluid relevant is, tekent zich pas na verloop van tijd af. Tegelijkertijd is wachten tot er meer duidelijk is ook risicovol. Zo is opvangen een ingewikkeld en omstreken proces.

Datzelfde geldt voor het *interpreteren* van signalen. Hiermee doelen we op het duiden van waargenomen veranderingen en deze koppelen aan een mogelijk ander fenomeen. Dat gaat om de stap van het signaal waarnemen, naar duiden waar het naar kan verwijzen. Interpreteren is een activiteit: betekenis moet actief gegeven worden. Betekenis geven kan routinematig en impliciet zijn, maar ook expliciet in een speciaal daarvoor georganiseerd strategisch overleg of een sessie met dwarsdenkers. Dat zijn in de kern dezelfde typen activiteiten, namelijk het toekennen van betekenis aan een ambigu signaal. Is dit een betekenisvolle beweging die duidt op een grotere verandering, of niet? Is dit een enkelvoudige gebeurtenis, of deel van een onderliggend patroon?

Bij *opvolgen* is het de vraag of het lukt om een signaal goed te adresseren, om een kans te benutten of risico te vermijden. Ook dat gaat niet vanzelf. Er zijn veel voorbeelden van signalen die werden opgevangen én werden geduid, maar niet opgevolgd. Daarvoor zijn verschillende verklaringen. Zo is 'het goede antwoord' vaak niet duidelijk. Signalen verwijzen naar een mogelijk fenomeen, waarvan de eigenschappen niet helder zijn. En er spelen bij opvolging politieke motieven mee. Signalen wijzen op verstoringen en erop inspelen zal gevolgen hebben voor gevestigde machtscoalities. Opvolgen is dus zelden het simpele doortrekken van een logische lijn, waarbij de duiding van het signaal één vervolgstap voorschrijft. Ook hier zijn vele factoren en omstandigheden van invloed op keuzes voor opvolging, waarbij waargenomen en geduide signalen steeds terug naar de kast of zelfs naar de prullenbak kunnen worden verwezen.



## **Samen een weg vinden: in gesprek komen**

Het werken met het model kan op verschillende manieren. Het model kan een organisatie of professional helpen bewust te zijn van het fenomeen *signalen* en van de verschillende stappen. Dat kan al helpen om meer gericht met signalen om te gaan.

Vervolgens zijn ook actievere vormen mogelijk. Denk aan het inventariseren van signalen in een sessie met het team en het doorlopen van de drieslag, steeds reflecterend op *wat er gezegd wordt en wat er staat*, en vervolgens het gesprek te voeren over *wat er niet staat en wat niet is gezegd*. Welke betekenissen komen ‘makkelijk’ in het team tot stand en welke juist niet? Het doel van die oefening is niet het komen tot complete lijsten van signalen, maar het expliciteren van de kaders die deze groep hanteert. Waar kijken ze, hoe zoeken ze, wat zien ze wel en wat niet? Welke betekenissen geven ze en wat blijft ongezegd? Welke vervolgacties liggen voor de hand en welke zijn buiten beeld: en waarom?

Een nog actievere vorm is het met een team of afdeling spelen van de *serious game ‘omgaan met signalen’* die de NSOB voor dit onderwerp heeft ontwikkeld. In deze serious game krijgen deelnemers een rol in een ingewikkeld beleidsproces toebedeeld en gaan ze aan de slag. Na afloop van het spel reflecteren we op de manier waarop betrokkenen met signalen omgingen. De kracht van het spel is dat het geen abstract gesprek is over wat je zag, maar over een gedeelde ervaring die zich zojuist heeft voltrokken. Dat maakt het gesprek indringend: waarom deed je dat, wat dacht je toen, wat zag je de ander doen en waarom zei jij daar niks van? Dat maakt het mogelijk om veel scherper de patronen in het signaleren op tafel te brengen, inclusief de blinde vlekken en biases die zich daarbij voordoen.

## **Kanttekening: om samen op te reflecteren**

Een eerste kanttekening betreft de orde die we hier aanbrenge(n) in het signaleren. We presenteren hier drie delen van het signaleren als logisch op elkaar volgende stappen. Dat geeft orde aan het proces, dat in de praktijk vaak niet zo helder is. Of dat in de praktijk door bepaalde betrokkenen bewust wordt verstoord. Denk hierbij aan het verschil tussen het overzichtelijke fasenmodel van beleidsvorming en het meer chaotische rond- of stromenmodel. Partijen gaan niet passief van fase naar fase in het signaleren, maar kunnen allerlei belangen hebben om rond- of stromen te gaan of stappen over te slaan. Partijen kunnen bij discussies over

opvolging bijvoorbeeld de interpretatie ter discussie stellen, of ‘teruggaan’ naar opvangen: zijn dit wel de goede signalen, hebben we signalen gemist of zijn er signalen nog niet meegenomen die er mogelijk wel zijn? Signaleren is immers ook een politiek spel, waarin belangen aan de orde zijn. Niet voor niets is een belangrijk boek over klimaatverandering ‘Merchants of doubt’ getiteld: de strijd tegen het werken aan klimaatverandering wordt gevoed door het ter discussie stellen van de signalen zelf. De discussie over maatregelen wordt zo bewust verplaatst naar een discussie over signalen; zijn dit eigenlijk wel signalen? Wat kunnen ze nog meer betekenen? En pas dan, wat zou er wellicht nodig zijn? Of beter nog, om helemaal nooit bij die laatste vraag uit te komen. Daar staat tegenover dat ‘teruggaan’ naar een vorige fase niet per se een signaal is van strategisch gedrag of politieke motieven. Soms is het ook nodig, om te voorkomen dat interpretaties leidend worden en signalen worden genegeerd, omdat ze niet bij de interpretaties of de handelingsalternatieven in de opvolging passen.

Een andere kanttekening ligt in de belofte van signalering zelf. Wat is die nu precies? In de tekst tot nu toe lijkt het bijna te gaan om het vermijden van verrassing. Alsof het door signalering mogelijk (en wenselijk) is om alle verrassing uit het handelen te verwijderen. Dat kan natuurlijk niet. Er zal altijd sprake zal zijn van ambiguïteit. De realiteit van sturing, strategie en van elk handelen in complexe systemen is dat we nooit precies weten wat er aan de hand is en hoe het zal lopen. De wijsheid achteraf is ook op deze manier nooit te overwinnen. Wat de ‘goede’ *imagination* voor deze *information* was is nooit met zekerheid te stellen. Signaleren biedt geen garanties, maar vergroot wel de kans op tijdig doorzien van wat zich aandient. Maar belangrijker nog, is om te realiseren dat signaleren nooit onzekerheid kan uitbannen en dat het daarom ook belangrijk is om onzekerheid als organisatie te omarmen. Leuk of niet, onzekerheid hoort erbij. Onzekerheid is dé omstandigheid waaronder beleid en sturing tot stand komen. Het is er en het gaat nooit helemaal weg. Signaleren gaat daarom niet om het totaal wegnemen van de verrassing uit het leven, maar om meer bewust en gericht *onzeker* zijn.

## Vertrekpunt voor verdieping

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in het essay:

- Steen, M.A. van der, A.F.S. Frankowski, L. Schröer, K.J. Scherpenisse & N.M.H. Chin-A-Fat (2022). *Omgaan met signalen. Naar een handelingsperspectief voor overheden*. Den Haag: NSOB.

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicaties:

- Steen, M.A. van der, K.J. Scherpenisse, M.J.W. van Twist, E. Ovaas & W. van den Boogaard (2013). *Vroege signalen, tijdige strategie: Beschouwing over Early Warning Systematiek van Rijkswaterstaat*. Den Haag: NSOB
- Steen, M.A. van der (2016). *Tijdig bestuur. Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Den Haag, NSOB.

# 12. Weging van waarden

## Casus: waar hebben we het over

### **Circulaire economie: niet in rondjes draaien**

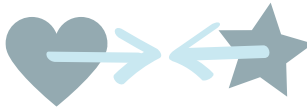
De doelstelling om de economie in 2050 volledig circulair te maken, is door de overheid en in de samenleving breed onderschreven in het Grondstoffenakkoord. Voor de realisatie van de afspraken in dat akkoord is door de rijksoverheid een governance ingericht die bestaat uit een strategie, structuur en cultuur. In de governance doen zich vele dilemma's voor. Het is bijvoorbeeld in de strategie mogelijk om in te zetten op thema's en maatregelen die eenvoudig te realiseren zijn en snel eerste resultaten laten zien, maar die uiteindelijk weinig substantieels bijdragen. Het is ook mogelijk om in te zetten op thema's en maatregelen die veel resultaat opleveren, maar die doen dan pijn in de samenleving en in economische sectoren waardoor ze lastig te realiseren zijn. In de structuur is het bijvoorbeeld mogelijk om zogenaamde transitieteams samen te stellen met mensen uit sectoren die daar deelnemen op persoonlijke titel waardoor ze betrokken zijn en gemakkelijk kunnen beslissen, maar weinig zeggingskracht hebben voor de hele sector. Het is ook mogelijk om mensen met vertegenwoordigend mandaat aan tafel te zetten waardoor ze spreken voor een grote groep in de sector, maar dat maakt beslissingen lastiger. In de cultuur is het bijvoorbeeld mogelijk om in te zetten op het behoud van gevestigde verhoudingen en een goede onderlinge sfeer en samenwerking. Het is ook mogelijk om juist het conflict op te zoeken en de blokkades in bestaande verhoudingen aan te pakken wat niet per se de goede sfeer en samenwerking bevordert. In de structuur, strategie en cultuur zijn steeds dilemma's aan de orde.

## Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

Een dilemma is een afweging tussen twee waarden die wederzijds uitsluitend en even (on)verkiezelijk zijn. In de afweging van een dilemma bestaat geen 'beste' optie. Er zijn steeds redenen om een waarde te prefereren, terwijl daar tegelijkertijd ook risico's aan verbonden zijn. Zo is het ook bij de dilemma's in de *governance* voor een circulaire economie. Steeds kleven

## Model 12. Weging van waarden

### Confronteren



Een keuze maken en uitleggen waarom

### Compartimenteren



Schijnbaar onschadelijk maken door te scheiden

### Converteren



Vertalen door spanning te verminderen



*Welke waarden botsen?  
Wat betekent dat?  
Hoe ga je daarmee om?*

### Combineren

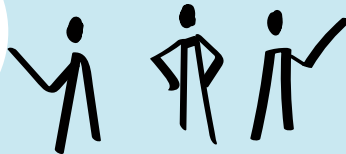


Een nieuwe vorm bedenken waarin beide aanwezig zijn

### Conditioneren



De één voorwaardelijk aan de ander maken



er aan beide waarden voor- en nadelen en is er geen criterium voorhanden om een objectieve keuze voor een van beide waarden mee te beargumenteren. De afwezigheid van een beste optie maakt dat er 'slechts' keuzes zijn en die keuzes hebben consequenties die (soms pas jaren) later duidelijk worden. Dat maakt het zinvol stil te staan bij de vraag wat een passende omgang met dilemma's is en wat de gevolgen zijn als een van de waarden minder nadruk krijgt. De vraag waar je in de praktijk van het openbaar bestuur tegenaan kunt lopen is: hoe weeg je de beide waarden in een dilemma ten opzichte van elkaar?

## **Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert**

De manier waarop je omgaat met een dilemma, met de weging tussen waarden, wordt ook wel een '*copingmechanisme*' genoemd. Een copingmechanisme beslecht of verkoelt tijdelijk de spanning tussen beide – onverenigbare – waarden. Temporeel gezien is dat een kwestie van permanente tijdelijkheid aangezien dilemma's niet kunnen worden opgelost. Dat maakt het noodzakelijk om copingmechanismen van tijd tot tijd te herijken om te zien of ze nog voldoende werken. Ook combineren of converteren is geen permanente oplossing. Tussen copingmechanismen bestaat geen hiërarchie: de ene is niet beter dan de andere. Wat werkt is per situatie verschillend. Daarom groeperen we de copingmechanismen ook rond het vraagstuk van het dilemma. Het is bovendien niet altijd alleen maar een ambtelijke keuze. Zeker als dilemma's een verdeling betekenen van schaarste of overschot kan het kiezen voor of combineren van copingmechanismen een politieke aangelegenheid zijn.

## **Toelichting: wat de verbeelding betekent**

Het model visualiseert vijf 'copingmechanismen' voor het wegen van waarden. Deze copingmechanismen geven elk een andere omgang met het wegen van waarden in dilemma's weer. In het schema op pagina 110 lichten we dat preciezer toe.

<b>BOUW- STENEN</b>	<b>WAT JE DOET</b>	<b>JE VERTELT DAT ...</b>	<b>JE HOUDT ER REKENING MEE DAT ...</b>	<b>VOORBEELD</b>
<b>CONVERTEREN</b>	Je vertaalt de ene waarde in de andere. Ze zijn niet verschillend, maar veronderstellen elkaar.	je verbinding wilt maken tussen twee uitersten door de spanning ertussen te verkleinen.	je soms de spanning wel nodig hebt om urgentie te benadrukken.	We knippen de grote, pijnlijke beslissingen op in kleine, gemakkelijke beslissingen.
<b>CONDITIONEREN</b>	Je maakt de ene waarde een voorwaarde voor de andere.	je een van de waarden wilt laten groeien door ook de andere te benadrukken.	je te maken kunt krijgen met actoren die een van de waarden vermijden.	Goede relaties groeien door conflicten.
<b>COMBINEREN</b>	Je maakt een hybride of paradoxale vorm waarin beide waarden aanwezig zijn.	je geen mogelijkheid onbenut laat om de problemen aan te pakken en benadrukt dus beide waarden.	je aanpak onrealistisch, onsamenhangend, een schot hagel kan lijken.	Interessante mensen op persoonlijke titel betrekken en daarnaast vertegenwoordiging organiseren.
<b>COMPARTIMENTEREN</b>	Je maakt het dilemma schijnbaar onschadelijk door beide waarden op verschillende plekken in te zetten.	je niks verhult, je beperkt alleen de reikwijdte van (een van) beide waarden.	je toch een van beide waarden minder aandacht geeft en dat die vooral een 'nice to have' wordt.	Terwijl de hele organisatie bezig is met de korte termijn crisis, begint die ene afdeling alvast met de lange termijn.
<b>CONFRONTEREN</b>	Je legt uit waarom de ene waarde belangrijker is dan de andere en je maakt een permanente of een contextuele keuze.	je duidelijke keuzes maakt om verder te komen, dat vraagt een permanente keuze of een keuze per geval.	je die strijd ook kunt verliezen, dat je verkeerde inschatting kunt maken en dat je mogelijk problemen voor later maakt.	We kunnen niet alles tegelijkertijd doen, we gaan nu een periode lang eerst deze specifieke problemen aanpakken, de rest komt later.

## Samen een weg vinden: in gesprek komen

Het gesprek over je eigen weging van waarden kun je starten vanuit de maatschappelijke opgave. De eerste stap zou kunnen zijn dat je de maatschappelijke opgave samen bespreekt om te ontdekken waar het dan precies over gaat, welke rol jouw organisatie heeft, wie er nog meer bij

betrokken zijn, hoe die opgave volbracht zal worden. Je kunt een eenvoudige analyse maken door de volgende vraag te beantwoorden: *wie doet wat wanneer waarmee en waarom?* Vervolgens is het zaak om de waarden te identificeren die in het oplossen van deze opgave geborgd dienen te worden. Misschien is snelheid geboden, doet toegankelijkheid ertoe, speelt draagvlak een belangrijke rol en moet het betaalbaar blijven. Formuleer vervolgens dilemma's door te bepalen welke waarden strijdig zijn met elkaar, terwijl je ze toch beide wilt borgen. Je hebt een goed dilemma te pakken als duidelijk is dat je niet beide waarden tegelijkertijd kunt borgen, terwijl volkomen evident is dat het wel moet gebeuren. Dus bijvoorbeeld draagvlak creëren (iedereen betrekken, goed luisteren, verbinden, er samen uitkomen) en daadkracht tonen (richting wijzen, doorzetten). Of, zoals in ons voorbeeld van de transitie naar een circulaire economie: transitieteams bemensen op persoonlijke titel (gemakkelijke voortgang, maar weinig commitment van anderen) of met mandaat en vertegenwoordiging (lastig voortgang maken, veel gedoe, maar wel verplichtend richting anderen die niet aan tafel zitten). Tot slot werk je voor die dilemma's uit wat de omgangsvormen in het model kunnen betekenen in jouw situatie. Hoe zou je kunnen combineren, conditioneren, compartimenteren, converteren en/of confronteren? Wat leveren de verschillende strategieën op. De kunst is om niet zomaar te kiezen, maar te verkennen en bespreken welke combinaties mogelijk zijn of dat ze misschien getrapd in de tijd – de ene na de andere – van waarde kunnen zijn.

## **Kanttekening: om samen op te reflecteren**

Dilemma's die uit de weging van waarden voortkomen kunnen niet worden opgelost, ze kunnen alleen (tijdelijk) worden beheerst. Je zult dus steeds in de gaten moeten houden of je beheersing van het dilemma nog aanpassingen nodig heeft. Dus ook de vijf omgangsvormen voor het wegen van waarden kunnen het dilemma niet wegnemen. Er bestaan bovendien geen standaard oplossingen die altijd werken voor specifieke dilemma's, dat is altijd contextafhankelijk. Er valt goed van mening te verschillen over de vraag wat een passende of de meest passende omgangsvorm is. Dat maakt het nodig het gesprek erover te voeren. Er bestaat dan ook geen hiërarchie tussen de omgangsvormen voor het wegen van waarden, ze zijn in zichzelf allemaal even 'goed'. Waarbij omgangsvormen die een van beide waarden verwaarlozen sneller aanpassing kunnen behoeven dan omgangsvormen die beide waarden borgen.



## Vertrekpunt voor verdieping

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in het essay:

- Peeters, R., J.M. Schulz, M.A. van der Steen & M.J.W. van Twist (2011). *Beweging bestendigen. Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom*. Den Haag: NSOB.

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicatie:

- Oudega, J., J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2022). *Governance voor transities. Naar coping strategieën voor dilemma's in de governance voor een circulaire economie*. Den Haag: NSOB.

# 13. Experimenteren en opschalen

## Casus: waar hebben we het over

### Het werkt, maar waarom eigenlijk?

In een bepaald stadsdeel in een grote stad is al jaren sprake van grote overlast door jeugdcriminaliteit. De politiek besteedt hier al lange tijd intensief aandacht aan. Er is inmiddels sprake van meer toezicht, er zijn buurtcoaches en allerlei andersoortige initiatieven die zouden moeten helpen om de cijfers te laten dalen. Dat sorteert weinig effect, totdat rapportages ineens een kentering markeren, die samenhangt met een nieuwe experimentele aanpak waarbij buurtbewoners en politie samen optrekken in de wijk. Criminaliteitscijfers kelderen, jonge gezinnen trekken naar de wijk, het opleidingsniveau stijgt. Niemand weet precies waarom, en het lijkt allemaal best veel op wat men hiervoor ook al deed, maar het voelt als een overwinning. De burgemeester komt langs, televisieploegen rukken aan voor diepte-interviews en ook de minister wordt op een goed moment uitgenodigd om 'zich onder te dompelen in dit succes'. De minister is enthousiast, en zegt op camera: "Wat hier gebeurt zou in alle steden die soortgelijke problematiek ervaren ook moeten gebeuren! Overal in het land gaan we dit terugzien. Let op mijn woorden." De begeleidende ambtenaar voelt meteen nattigheid. Inderdaad, dit werkt. Maar wat werkt er dan eigenlijk precies? Wat zijn de werkelijke succesfactoren in dit verhaal? Zijn die over te zetten naar andere plekken? Experimenteren is één, opschalen is iets heel anders.

## Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

Voor veel maatschappelijke vraagstukken van onze tijd is niet goed duidelijk wat er nu precies werkt. We beschikken niet over pasklare oplossingen en de wetenschap schrijft die ook niet voor. Ervaring leert bovendien dat innovatie vaak niet ontstaat door langdurige theoretische studie, maar door simpelweg van alles te proberen. En dan te zien wat werkt en dat meer, vaker of omvangrijker te doen. Voor veel kwesties geldt dat we de oplossingen moeten vinden door te proberen en dan al doende te leren wat werkt. Experimenteren en opschalen dus.

## Model 13. Experimenteren en opschalen

Wat is de opgave?

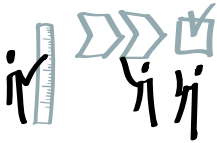
Welke oplossing zoeken we?

Wat is de kern van de aanpak?



### Experimenteren

Bewijzen



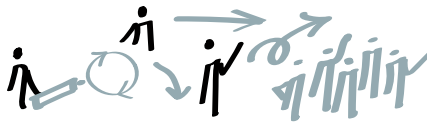
Willen we vooral bewijs vergaren om te kijken of een aanpak werkt?

Of willen we vooral beweging creëren?

Waar plaatsen we onze benadering op het canvas?

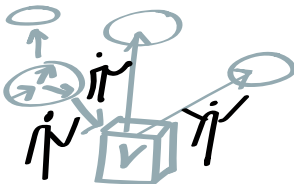


Bewegen



### Opschalen

Vernieuwing oogsten



Willen we vooral evalueren, vasthouden wat goed gaat en de aanpak verder verspreiden?

Of willen we vooral het bestaande doorbreken?

Waar plaatsen we onze benadering op het canvas?



Opschudden van de status quo

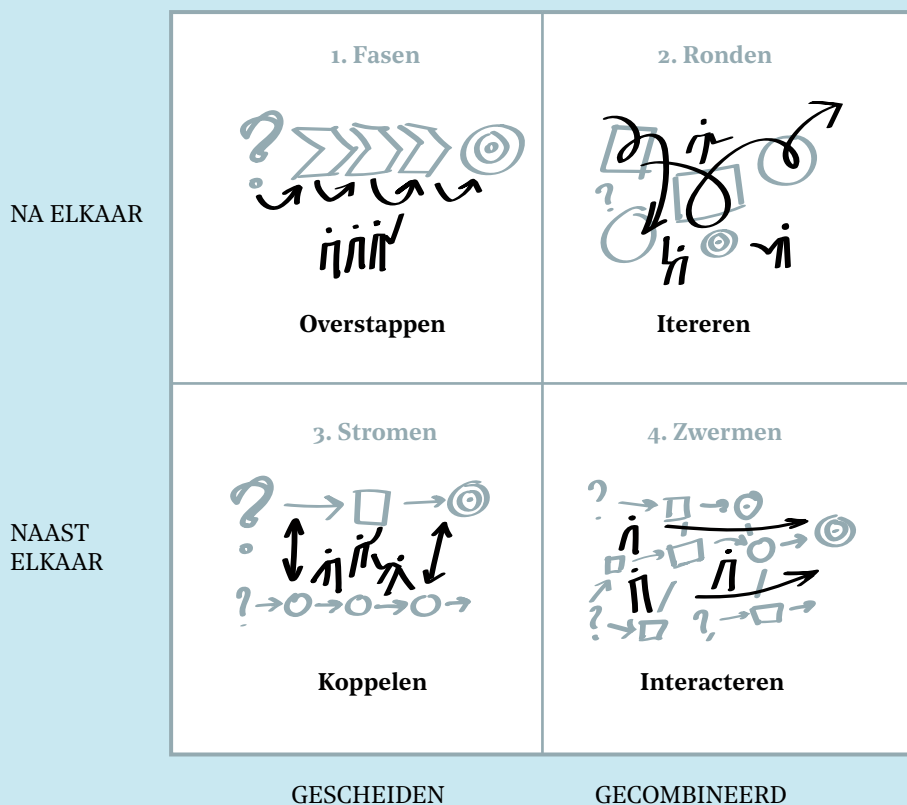


## Hoe zijn experimenteren en opschalen verweven?

Wat gebeurt er tussen experimenteren en opschalen?

Hoe willen we de twee verbinden?

Hoe positioneren we onze benadering op het canvas?



Experimenteren en opschalen zijn twee begrippen die daarom veel gebruikt worden in het openbaar bestuur. Maar, zoals we in het inleidende voorbeeld zagen, is de *wens* tot experimenten en opschalen niet het probleem. Lastig wordt het voor de ambtenaar in kwestie als deze zich afvraagt wat dat eigenlijk is, experimenteren en opschalen. Daar schuilt een wereld van variëteit achter, die tegelijkertijd complicerend werkt (wat is de goede manier) én allerlei ruimte biedt voor strategische keuze (er zijn immers vele opties beschikbaar, zowel voor experimenteren als opschalen).

## **Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert**

Over experimenteren en opschalen is een heel boekwerk te schrijven, en dat hebben we in zekere zin ook gedaan (zie de bronvermelding aan het einde van dit model). We schetsen daarin door middel van de drie modellen op de vorige pagina de variëteit van (1) experimenteren, (2) opschalen en (3) de verbinding daartussen. Die drie modellen kunnen helpen bij het terugkijken naar of opbouwen van experimenten, opschalen en de weg om ze te verbinden. Wat gebeurde hier eigenlijk? Wat voor experiment was dit? Hoe gingen we over tot opschalen? Hoe verliep dat proces?

## **Toelichting: wat de verbeelding betekent**

Het eerste model maakt onderscheid in de belangrijkste bedoeling van een experiment: wat is de leidende gedachte van het experiment? Is dat het vergaren van kennis over de praktijk (bewijs vergaren), of het middels het experiment hebben van directe impact in de praktijk (beweging veroorzaken). Door te testen *of* een aanpak werkt wordt bewijs verzameld voor een aanpak van een vraagstuk. Wanneer er wordt gezocht naar nieuwe richtingen en bewegingen doet het er minder toe wat er precies werkt, maar des te meer wat de impact in de praktijk is (de *beweging*). Een experiment kan beide zijn, maar zelden allebei tegelijk. Waar ging het bij het verhaal aan de start van ons hoofdstuk over? De minister is enthousiast over de beweging, maar over de beweegredenen daarvan is weinig bekend geworden tijdens het experiment. Wat er werkt is onduidelijk. Niet als tekortkoming, maar gewoon omdat het gesprek daar niet op was gebouwd.

Ook opschalen (de schaal vergroten) kan op meerdere manieren. Op de ene as zien we opschalen als primair gericht op het oogsten van vernieuwing. Aan de andere kant van de as staat het opschudden van de status quo. Als het gaat over het oogsten van vernieuwing, kijken we vooral naar verspreiding binnen het domein of de overgang maken van het ene domein naar het andere domein. Een bepaalde aanpak werkt ergens,

en wordt in een andere context ook toegepast. Maar het kan ook zo zijn dat het bestaande doorbroken dient te worden, of misschien wel afgebroken. Er is dan een statuswisseling van het bestaande nodig: de status quo dient te worden opgeschud. Schalen we op binnen het bestaande, of zet opschalen het bestaande juist op zijn kop? De burgemeester uit ons voorbeeld wil de aanpak in de wijk radicaal opschalen, maar bedoelt hij daarmee ook dat de bestaande aanpak misschien wel moet worden afgebouwd? Is het opschalen voor erbij, of komt het ergens voor in de plaats?

Het derde model problematiseert het woordje “en” dat we als vanzelfsprekend tussen experimenteren en opschalen plaatsen. Alsof het, net zoals onze burgemeester zegt, volstrekt logisch is dat op experimenteren opschalen volgt. Het zijn weliswaar twee activiteiten, maar ze staan nadrukkelijk in elkaars verlengde. Je experimenteert om op te schalen, toch? En opschalen is ook logischerwijs altijd gericht op datgene dat het experiment uitwijst. Je schaal niet ineens iets anders op. Of toch wel? Het model laat zien dat die relatie toch ingewikkelder is dan gedacht. Het is interessant om dat ‘tussen’ te problematiseren, als verbinding tussen beide activiteiten. De ene keer is die verbinding heel volgordelijk ingericht, de andere keer zijn beide activiteiten als gelijktijdige processen georganiseerd die elkaar wederzijds beïnvloeden. De verbinding kan zich op vier manieren manifesteren: (1) stapsgewijze *fasen*, (2) aparte, maar deels overlappende *ronden*, (3) het koppelen van uitkomsten van experimenten om opschaling te versterken in *stromen* en (4) synchrone experimenteer- en opschalingsprocessen met frequente onderlinge interactie in *zwermen*. Dat lijken simpelweg andere woorden voor hetzelfde, maar fasen volgen elkaar op terwijl bij rondes ook steeds de mogelijkheid bestaat om terug te bewegen, bijvoorbeeld als tegenkracht door belanghebbenden die hun belang door het experiment in gevaar zien komen.

## **Samen een weg vinden: in gesprek komen**

We hebben de inzichten over experimenteren en opschalen veel gebruikt om het gesprek te voeren over *welke vorm* betrokkenen nu werkelijk willen? Soms is dat een retrospectief gesprek, waarin betrokkenen analyseren wat ze achteraf gezien hebben gedaan, of aan het doen zijn, en hoe dat uitpakt. Dan helpt het model met de figuren om tot evaluatie van experimenteer- en opschalingstrajecten over te gaan.

Het kan ook een proactief en ontwerpend gesprek zijn, waarbij betrokkenen met elkaar nadenken over de manier waarop ze het graag zouden willen aanpakken. De figuren met de assen zijn daarbij bedoeld als blanco canvas waarin je zelf bijvoorbeeld activiteiten, projecten, deelproducten en

daartussen aanwezige relaties kunt intekenen. Ze helpen je – samen met de andere figuren die in het onderliggende boek zijn uitgewerkt – om tot een strategie voor experimenteren en opschalen te komen. Vaak ontbreekt het in de praktijk aan een *verhaal* over experimenteren en opschalen en vooral ook de verbinding ertussen. Dat verhaal is bovendien vaak iets dat achteraf, na het experiment tot stand komt. Terwijl het met de figuren van dit model ook prima vooraf, meer strategisch doordacht kan worden. Gaan we eerst experimenteren en daarna opschalen (fasen)? Of zitten we nu in de eerste ronde van experimenteren en opschalen en volgen er later nog twee rondes en wat nemen we dan mee en laten we achter? Of zien we vele stromen van activiteiten (beleid, politiek, uitvoering, kennisontwikkeling en ga zo maar door) waartussen zich altijd *windows of opportunity* voordoen om tot verbindingen te komen en resultaten van experimenten tot opschaling in allerlei stromen te laten komen? Of beogen we met ons experiment een gerichte interventie om een nu gangbaar patroon af te buigen en hoe plaatsen we de resultaten van dat experiment dan goed? Het is dan wel belangrijk om daarin voldoende scherpte te brengen, door écht de verschillen te benadrukken, en door te vragen op de betekenissen die iedereen daaraan geeft.

Als het bijvoorbeeld gaat om *bewijzen*, dan is het goed om de vraag te stellen naar welke vorm van bewijs wordt gezocht. Wat geldt als bewijs? Als het gaat om *beweging* dan geldt een vergelijkbare vraag: wat is dat eigenlijk, beweging? Is dat bijvoorbeeld het ontwikkelen van capaciteit om oplossingen te vinden, of om hele concrete direct toepasbare oplossingen zelf? En ontwerp je de beweging vooraf, of is het emergent?

Dat geldt ook voor opschalen. Als we het hebben over het *oogsten van vernieuwing*, waar gaat het dan om: om de letterlijke regels, zoals protocollen of strak omliggende voorschriften. Of gaat het meer om globale redentaties, als sets van achterliggende inzichten die mensen naar hun eigen praktijk kunnen vertalen. Gaat het om het opschalen van de letter of de geest van de gevonden vernieuwing? Interessant is ook of het gaat om lineaire of exponentiële groei: om gelijkmatig verspreiden, of een sneeuwbal-effect dat voor exponentiële verspreiding zorgt.

Hierbij hoort ook het besef dat voor het *opschudden van de status quo* andere keuzes nodig zijn. Is dat vooral agenderen hoe het anders zou kunnen, of anderen mobiliseren om in beweging te komen? Of ook actieve destabilisering: het confronteren van het bestaande, of het zoeken naar een nieuw normaal en een veranderde norm door deze in standaarden te harmoniseren. Gaat het om mainstreaming of nog een stap verder, om het verschuiven van definitiemacht?

## Kanttekening: om samen op te reflecteren

Een gesprek over experimenteren en opschalen, en wat daar tussen ligt, brengt naar voren welke keuzes en opties er voor betrokkenen zijn. Dat scheidt enerzijds ruimte, maar zorgt anderzijds ook voor nieuwe complexiteit. Of misschien zelfs wel keuzestress. ‘Kunnen we niet gewoon experimenteren?’ Variëteit aanbrenge is geen doel, maar een middel, om tot betere experimenten te komen. Het is belangrijk om dat steeds voor ogen te houden en in de gesprekken naar voren te brengen.

Vervolgens is het ook de vraag hoe goed bepaalde keuzes passen bij het vraagstuk in kwestie. Los van wat analytisch goed is, gaat het bij experimenteren en opschalen ook altijd om een vraagstuk met bepaalde eigenschappen, om een context en om betrokkenen die een bepaalde manier van werken meer of minder wenselijk maken. Ook dat is goed om mee te wegen in het gesprek. Wat is de context waarin dit experiment speelt en welke vorm past daar goed bij?

Daarnaast heeft experimenteren en opschalen ook altijd een ethische dimensie. Niet voor niets zijn er in het medische domein allerlei strikte regels en ook ethische toetsen voordat een experiment kan plaatsvinden. Niet alles dat kan mag ook. In de context van maatschappelijke vraagstukken zijn er altijd mensen en belanghebbenden bij betrokken en er zijn grenzen aan hoe je daar mee kunt experimenteren en welk type opschaling daarbij geoorloofd is. Dat gaat niet alleen om formele regels, maar ook om andere normen, zoals ethische normen en omgangsvormen. Zo is experimenteren niet alleen een praktische en technische vraag, maar ook altijd een politiek normatieve kwestie. Ook voor dat element moet een goed gesprek over experimenteren en opschalen ruimte maken.

## Vertretpunt voor verdieping

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in het essay:

- Schulz, J.M., A.P. Ophoff, M.J. Huiting, J.G. Vermaak, K.J. Scherpenisse, M.A. van der Steen & M.J.W. van Twist (2020). *Experimenteren en opschalen. Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven*. Den Haag: NSOB.





# 14. Strategiseren in perspectief

## Casus: waar hebben we het over

### Dezelfde strategietafel, een ander gesprek

Aan tafel vindt een verhitte strategische discussie plaats. Waar de een meent dat het goed zou zijn om een omvattend, gedegen plan op te zetten pleit de ander juist voor een kleinschaligere, meer incrementele aanpak. Waar de ene betrokkene een belangrijke rol ziet weggelegd voor een sterke bestuurder die als boegbeeld kan fungeren, ziet de ander veel meer in een netwerkaanpak waar juist de gezamenlijkheid centraal staat. En ook over de vraag of de strategie politiek geladen moet worden, verschilt men van mening: het kan doorzettingsmacht geven en helpen om budget, capaciteit en medestanders te genereren maar leidt mogelijk ook tot vertraging, politieke strijd en ongewenste media-aandacht. Het gesprek leidt bij de deelnemers tot vertwijfeling en verzuchting. Ze willen in gesprek over de inhoud, maar ze komen niet voorbij het gesprek over de aanpak. En dat verbaast en ergert ze. Eén ding zeggen ze namelijk allemaal: we moeten dit op een strategische manier aanpakken. Allemaal willen ze een *goede* strategie. Hoe kunnen ze het dan toch zo fundamenteel oneens zijn?

## Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

De deelnemers aan het strategisch gesprek dat we hiervoor beschreven zijn het eens. Ze willen op een strategische manier een ingewikkeld inhoudelijk vraagstuk aanpakken. Ze zijn het eens over de urgentie en kunnen niet wachten om hun tanden te zetten in de inhoud. Dat ze over die inhoud niet allemaal hetzelfde denken snappen ze en die scherpe randen willen ze juist graag opzoeken. Maar toch komen ze niet voorbij de vraag hoe de strategie, waar ze allemaal naar zoeken, eruitziet. Ze willen allemaal een *goede strategie*, maar wat is goed dan eigenlijk? Hoe ziet goede strategie er uit?

## Model 14. Strategiseren in perspectief

Wat is strategisch vermogen?



## Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert

De vraag wat goede strategie is, kan op veel manieren worden beantwoord. Strategie kan op verschillende manieren invulling krijgen. Een eerste belangrijk onderscheid is heel basaal: of we strategie beschouwen als een object of als een activiteit. Gaat het om *strategie* als iets dat je hebt; of strategie als iets dat je doet, als praktijk: *strategiseren*? Allebei de betekenissen zijn mogelijk, maar ze hebben heel andere implicaties voor de praktijk.

	STRATEGY AS PLAN-BENADERING (STRATEGIE ALS IETS WAT JE HEBT)	STRATEGY AS PRACTICE-BENADERING (STRATEGIE ALS IETS WAT JE DOET)
<b>PERSPECTIEF</b>	Een goede strategie is rationeel-analytisch-samenhangend-robuust	Een goede strategie is incrementeel-creatief-opportunistisch-veerkrachtig
<b>DEFINITIE</b>	Strategie verwijst naar de belangrijkste drijfveren of richtingen die een organisatie, bewust en doelbewust, aanneemt bij het nastreven van primaire doelen.	Strategie is niet alleen wat bewust, systematisch en weloverwogen wordt gedaan. Mensen, organisaties en markten gedragen zich niet rationeel. Het gaat juist om de sociale interactie, persoonlijke ervaringen en individuele afwegingen.
<b>WERKWIJZE</b>	Strategisch denken moet systematisch en planmatig gebeuren, het is niet iets dat we af en toe of ceremonieel zouden moeten doen.	Strategisch denken gaat niet alleen over weloverwogen en bewuste beslissingen; het betekent ook dat er ruimte is voor verbeeldingskracht en inzicht, serendipiteit en geluk, evenals vastberadenheid.
<b>WAARDEBEPALING</b>	Een goede strategie moet robuust zijn: berustend op een sterke consensus over missie, waarden en visie, en ondersteund door grondige, voortdurende analyse, moet het grote schokken kunnen weerstaan en obstakels overwinnen. Een goede strategische planning is daarbij van cruciaal belang.	Een goede strategie draait om veerkracht: het vermogen om bedreigingen om te zetten in kansen voordat ze een van beide worden. Wanneer er iets onverwachts gebeurt of aannames over waarschijnlijkheden, causale verbanden en menselijk gedrag niet kloppen, is het veerkracht waarop we terugvallen.

### *Twee benaderingen van strategie in de literatuur*

De begripsverwarring in het gesprek waarmee we begonnen gaat in eerste instantie om de vraag wat we eigenlijk *doen* als we strategie maken: over strategiseren dus. De betrokkenen in het gesprek willen *een strategie* maken, maar hebben heel verschillende beelden bij wat dat precies is; over hoe je strategie *doet*.

## Toelichting: wat de verbeelding betekent

In het model maken we onderscheid tussen vijf verschillende manieren om strategie te doen, om te strategiseren. Met strategiseren bedoelen we *een set van doordachte coherente acties die samen moeten leiden tot de realisatie van een gedeelde bedoeling*. In de strategieliteratuur kunnen we vijf perspectieven onderscheiden die op heel verschillende wijze invulling geven aan deze elementen: wat is precies doordacht, welke doelstelling eigenlijk, en wat zorgt voor de coherentie in de aanpak? We bespreken de vijf perspectieven hieronder.

Het eerste perspectief van strategisch vermogen is dat van strategie als plan, waarbij strategie wordt gezien als een routekaart die doelbewust gevolgd wordt om goed te scoren op *key performance indicators* (KPI's). Analytische vaardigheden zijn cruciaal. Dit perspectief sluit aan bij de gedachtegang van New Public Management waarbij organisatieprocessen als 'planbaar' worden gezien en organisatiesucces meetbaar wordt geacht. Een strategie is goed als deze duidelijk herkenbaar en navolgbaar is, er een helder overzicht is hoe doelen en middelen met elkaar in verband staan en er aandacht is voor effectiviteit en efficiëntie. Coherent handelen in de organisatie komt dan voort uit het routeboek dat 'de strategie' levert. Ze kunnen als het ware op elk moment opzoeken waar in het plan ze zich bevinden en wat de volgende stappen moeten zijn.

Een tweede beeld van strategisch vermogen is het perspectief van visionair leiderschap, waarbij strategie wordt gedefinieerd als een visie die wordt verkondigd door leiders binnen de organisatie. De inhoud van de strategie begint dan bij een droom of idee dat de leiders hebben. De leider probeert dit idee vervolgens over te brengen op de anderen in de organisatie, zodat het gerealiseerd kan worden. Een strategie is in dit perspectief succesvol wanneer het motivatie en passie genereert in de organisatie. Het kunnen vertellen van verhalen en het overbrengen van ideeën zijn vaardigheden die een strateeg in dit licht nodig heeft: een leider moet een wenkend perspectief kunnen bedenken én in staat zijn om dat op de organisatie over te brengen. Coherent handelen in de organisatie komt uit dat idee voort: mensen werken aan de visie of missie die de leider op hen heeft overgedragen.

Een derde beeld van strategisch vermogen legt de nadruk op gedeelde betekenisgeving, waarbij strategie gezamenlijk tot stand komt op basis van gedeelde waarden en opvattingen in een organisatie. Strategie is in deze context een proces dat een collectieve betekenis geeft aan wat de organisatie of een netwerk is en de doelen daarvan zijn. De inhoud van de strategie komt hier voort uit wat de groep gezamenlijk aan ideeën

genereert. Een succesvolle strateeg beschikt in dit licht over communicatieve vaardigheden en faciliteert het gesprek om betekenisgeving mogelijk te maken. Betekenisgeving is het proces waarbij individuen betekenis geven aan collectieve ervaringen en gebeurtenissen. Ook hier geldt dat de inhoud van de strategie niet per se cognitief-rationeel tot stand komt, het kan ook een droom of beeld zijn dat deelnemers met elkaar ontwikkelen, dat hen energie geeft. Het grote verschil met visionair leiderschap is dat bij gedeelde betekenisgeving mensen gezamenlijk dat beeld ontwikkelen, het beeld is van hen. Dat vormt ook de basis voor coherent handelen: in het strategie-traject ontstaan gedeelde beelden over wat er rond de organisatie gebeurt en welke handelingsperspectieven daartoe mogelijk en nodig zijn. De strategie wordt niet eerst gemaakt en dan pas gedeeld, maar het maken ervan zorgt voor een gevoel van gedeeld eigenaarschap.

Een vierde beeld van strategisch vermogen beschouwt strategie als een politiek machtsspel. Dit raakt aan de klassieke opvatting van strategie in de geschriften van Machiavelli. In dit perspectief is de kern van strategie het zoeken naar coalities, zowel binnen als buiten de organisatie, om bepaalde doelen te bereiken. Dat kan door andere actoren te overtuigen, voor je te winnen en samen te werken. Daartegenover kan het ook door tegenstanders te slim af te zijn, te hinderen in hun handelen en door de rol van de oppositie te verkleinen. Een succesvolle strateeg moet politiek-bestuurlijk sensitief zijn, oog hebben voor machtsverhoudingen en beschikken over onderhandel- en netwerkvaardigheden. Strategie ontstaat als er een machtscoalitie is die gezamenlijk bereid is om voor een bepaalde strategie te kiezen en zich daaraan te committeren. De strateeg zoekt naar het maximaal haalbare. In deze benadering is de overeenkomst de basis voor coherent handelen. De strategie bekrachtigt een afspraak tussen belangrijke elementen in de organisatie.

Een vijfde en laatste beeld van strategisch vermogen richt zich op strategie als het vermogen tot veerkracht. Organisaties moeten vanuit dit beeld in staat zijn om snel te schakelen zodra zich nieuwe kwesties aandienen. Dat gaat dus niet zozeer om het doordenken van wat er te gebeuren staat en daarvoor nodig is, maar om het vermogen om goed om te gaan met wat zich onverwacht aandient. Onverwacht, in die zin dat wat het precies is niet duidelijk is; verwacht, in die zin dat je kunt voorspellen dat er verrassingen aankomen. Strategie draait dan om het bouwen en beheren van vitale capaciteit, om nog onbekende veranderingen in de toekomst op te vangen. Een strategie kan als succesvol worden beschouwd wanneer ontwikkelingen vroegtijdig worden opgemerkt en erop wordt geanticipeerd. Een strateeg dient daarom te zorgen voor een open blikveld in de organisatie zodat het risico op 'zwarte zwanen' zo klein mogelijk blijft.

## Samen een weg vinden: in gesprek komen

Er zijn allerlei manieren om de vijf perspectieven op strategie te benutten. Een eerste manier is om de groep te vragen om een strategisch traject, of bijvoorbeeld een sessie of activiteit binnen het traject, vanuit elk van de vijf perspectieven te ontwerpen. Dus met evenveel overtuiging elk van de vijf perspectieven invulling geven en in alle scherpste en detail het traject op de verschillende manieren ontwerpen.

Op deze manier worden de verschillen tussen de vijf perspectieven heel duidelijk. Deelnemers zien door de oefening hoe kleine details een totaal verschillende invulling moeten krijgen per perspectief. Dat geeft meer scherpste en begrip voor elk van de perspectieven, maar maakt het ook mogelijk om met meer precisie te kiezen.

Een concrete vorm voor dit gesprek is om aan *strategietafels* het gesprek over strategie te voeren. Op de strategietafels ligt steeds één maatschappelijk vraagstuk dat in het gesprek centraal staat. Vervolgens worden allerlei belangrijke stakeholders rondom het vraagstuk uitgenodigd. Het idee daarbij is om het 'hele systeem' rondom de tafel te brengen, dus inclusief alle tegenstellingen die daarbij spelen (de zogenaamde *system in the room approach*).

In het gesprek verken je stap voor stap met de betrokkenen het vraagstuk en krijgt discussie met elkaar vorm over hoe strategie tot stand komt. Daarbij kun je vragen gebruiken als:

- Wat is het strategische vraagstuk? Welke aspecten van de kwestie vallen daar wel en niet onder? En op basis waarvan wordt die afbakening van het vraagstuk bepaald?
- Wie zijn er betrokken bij het strategische vraagstuk? Wie zijn dat binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid? En wie zijn er van buiten het ministerie betrokken? Wie wordt er nu nog gemist, maar zou wel betrokken moeten of kunnen zijn?
- Wanneer is dit vraagstuk een strategisch vraagstuk geworden? Wie bepaalt dit? En hoe komt een dergelijke beslissing tot stand, bijvoorbeeld wanneer er spanning ontstaat tussen strategische en niet strategische vraagstukken?
- Waar ligt de focus bij de aanpak van dit strategische vraagstuk? Hoe wordt de lens bepaald, bijvoorbeeld waar prioriteit aan wordt gegeven? En is dan de politiek-bestuurlijke of de ambtelijk-organisatorische lijn leidend?

- Hoe krijgt het strategiseren rond dit vraagstuk in de praktijk vorm?  
Welke activiteiten worden ontplooid om strategie werkend te maken?  
Wat wordt er nog gemist?

Hierna is het interessant om de vijf perspectieven te introduceren en met de deelnemers het gesprek te voeren over het perspectief dat de betrokkenen centraal zouden willen stellen: mensen snappen dan inmiddels 'de vijf', maar hoe komen we van daaruit tot één of twee perspectieven om verder de strategie op te bouwen? Wat is daarbij het voor betrokkenen gewenste beeld van strategie, als vorm waarlangs de inhoud tot stand kan komen.

Daarbij komt ook vaak de vraag op tafel of en hoe het mogelijk is om perspectieven te combineren. Dat kan, maar het is tegelijkertijd ook risicovol. Perspectieven zijn niet alleen verschillend, ze werken elkaar op delen ook direct tegen. Gedeelde betekenis komt lastig van de grond als er een 'visionair leider' steeds op het podium klimt, of als er een politiek spel plaatsvindt waardoor deelnemers zich niet meer vrij voelen om open en eerlijk hun beelden te delen. Wie primair de letter van het plan volgt houdt praktisch geen ruimte meer over voor veerkrachtig inspelen op wat zich onderweg aandient, of om waar te nemen wat zich buiten het blikveld van het plan aandient. Sommige perspectieven gaan dus simpelweg niet goed samen.

Om te verbinden zijn bovendien verschillende vormen mogelijk. Strategie is deels een volgtijdelijk proces, waarbij er ruimte is om eerst vooral te werken vanuit het ene perspectief en dan later het andere. Soms is het ook een kwestie van *staging*, met een verschil tussen de strategie die voor de schermen (*frontstage*) wordt gebezigd en achter de schermen (*backstage*) vorm krijgt. Wat men zegt hoeft men nog niet ook daadwerkelijk te doen. Wat van buiten een plan 'lijkt' is in werkelijkheid een proces van het zoeken naar gedeelde betekenis. Zo zijn combinaties te maken die voorbij het simpelweg naast elkaar plaatsen van perspectieven gaan en die toch de belofte van een mix van verschillende perspectieven vervullen.

## **Kanttekening: om samen op te reflecteren**

Bij het voeren van een goed strategisch gesprek is het besef cruciaal dat strategie geen enkelvoudig concept is. Strategie is een concept vol ambiguïteit. Die ambiguïteit vereist onderling gesprek over wat de verschillende betrokkenen eronder verstaan.



Toch neemt het inbrengen van meervoudig kijken naar strategie niet weg dat een gesprek over strategie heel verschillend beleefd kan worden.

Waar de een aan tafel meent dat het tijd is om de strategie op papier uit te stippelen, kan een ander juist het idee hebben dat er ruimte gemaakt moet worden voor een meer flexibele aanpak omdat zowel de vraag als de oplossing nog niet duidelijk zijn. Waar de één een plan wil maken, wil de ander op zoek naar gedeelde betekenis. Soms is dat een misverstand over wat strategie betekent, of juist een inhoudelijk verschil van inzicht over wat er nodig is.

Maar vaak gaat het daarbij ook om een persoonlijke kwestie, een verschil van voorkeur. Wat de een als een krachtige strategie beschouwt kan de ander juist als zwakgebod zien. Sommige mensen hebben het gevoel dat maar een deel van de perspectieven “echt” strategie is. De wijze waarop strategen naar strategie kijken, erover denken en in de praktijk brengen kan niet los worden gezien van de persoon die zij zijn. Of van de opleiding die ze hebben genoten. In de bedrijfskundige wereld, in de business schools, maar ook in de wereld van project- en programmamanagement werkt men nog steeds vanuit planmatige beelden van strategie. Daarbinnen worden weliswaar nuanceringen gemaakt, maar het gesprek gaat zelden over het onderliggende beeld zelf. Dat is geen onderwerp om aan tafel uit de weg te gaan, maar juist om op te zoeken. Wat is strategie voor jou, en welke onderliggende beelden over organiseren, sturen, veranderen en de manier waarop mensen in beweging komen spreken daaruit.

## **Vertrekpunt voor verdieping**

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in het essay:

- Schram, J.M., M.J.W. van Twist, M.A. van der Steen & T.A.M. van Delden (2022). *In gesprek over strategie. Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt*. Den Haag: NSOB.

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicatie:

- Schram, J.M., S.J.M.R. Wijnands, M.A. van der Steen & M.J.W. van Twist (2022). *Strategisch vermogen (h)erkennen. Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht*. Den Haag: NSOB.

# 15. Opgavegericht evalueren

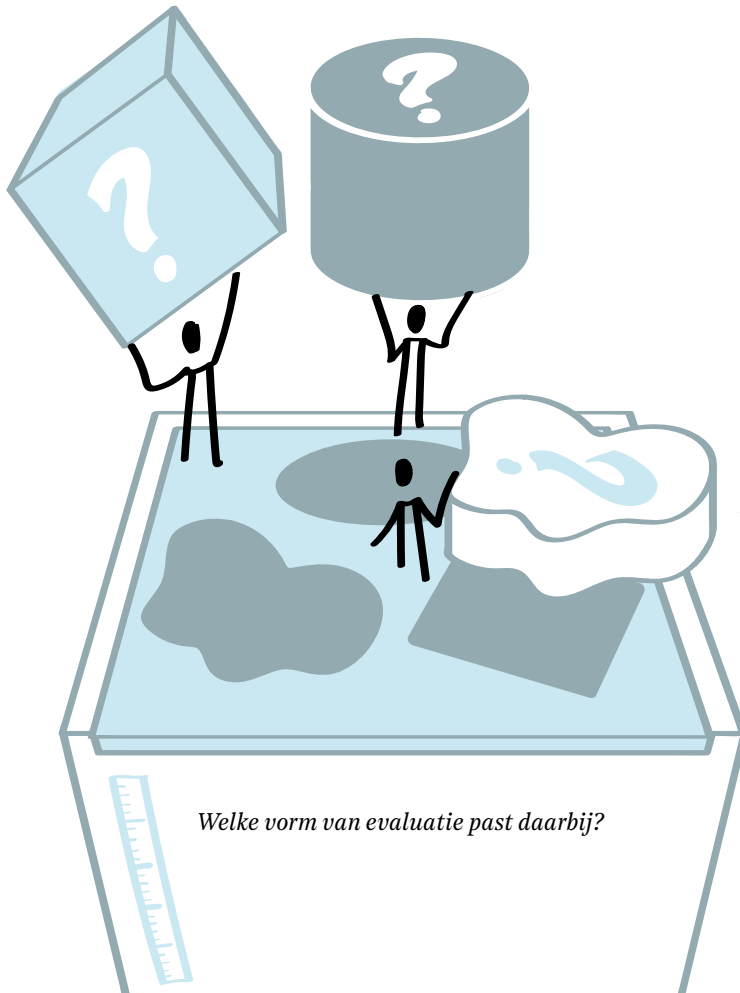
## Casus: waar hebben we het over

### De stekker er uit?

Nederland wil graag toewerken naar *zero emission* personenvervoer. Daarom wordt in de eerste jaren waarin elektrische auto's beschikbaar zijn via de *bijtellingsregeling* het leasen van elektrische auto's sterk gestimuleerd. De regeling is een groot succes. Leaserijders kiezen massaal voor 'auto's met een stekker', omdat dat groot fiscaal voordeel oplevert. Ze rijden zo goed als gratis elektrisch. Maar, veel van die auto's zijn zogenaamde *plug-in hybrides*; dat betekent dat je er naast elektrisch ook 'gewoon' benzine in kunt tanken. Een deel van de rijders blijkt na enkele jaren de bijgeleverde oplaadkabel niet eens uit de verpakking te hebben gehaald. Ze incasseren subsidie, maar rijden amper elektrisch. Na enige tijd ontstaat de vraag op of die regeling wel zo effectief is. Er is meer dan een miljard euro aan uitgegeven: hoe doelmatig was dat? Er rijden op dat moment enkele tienduizenden elektrische auto's in Nederland. Omgerekend per auto gaat het dus om enorme bedragen aan subsidie, voor het elektrificeren van een fractie van het wagenpark. Subsidies gaan bovendien bijna geheel naar veelverdieners, omdat zij in staat zijn om een leaseauto te rijden. Een fractievoorzitter in de Tweede Kamer noemde het destijds "subsidies voor prosecco drinkende Tesla-rijders". Tegelijkertijd klinken er ook andere geluiden. Uit het buitenland komen jaloezere reacties op de bijtellingsregeling, die in één klap een grote doelgroep rijders stimuleert tot elektrisch vervoer. De absolute aantallen zijn misschien niet spectaculair, maar Nederland loopt in die tijd wél voorop bij de introductie van elektrische auto's. Nederland heeft ook veruit de hoogste dichtheid van laadpunten in de wereld. Nergens in de wereld is de oplaadinfrastructuur zo goed als in Nederland. De vele elektrische leaseauto's zorgen voor een markt voor opladen. En, hoewel het aantal elektrische rijders nog beperkt is, geeft een meerderheid van de rijders aan dat de *volgende* auto elektrisch zal zijn. Elektrisch is 'in' en dankzij de subsidie mainstream geworden: een buitengewoon belangrijke stap in de maatschappelijke adoptie van een nieuwe technologie. Dat is bovendien voorwaarde voor het afbouwen van de oude technologie en dus het steeds meer van de weg halen van milieuvriendelijke benzine- en dieselauto's.

## Model 15. Opgavegericht evalueren

*Hoe ziet de opgave eruit?*



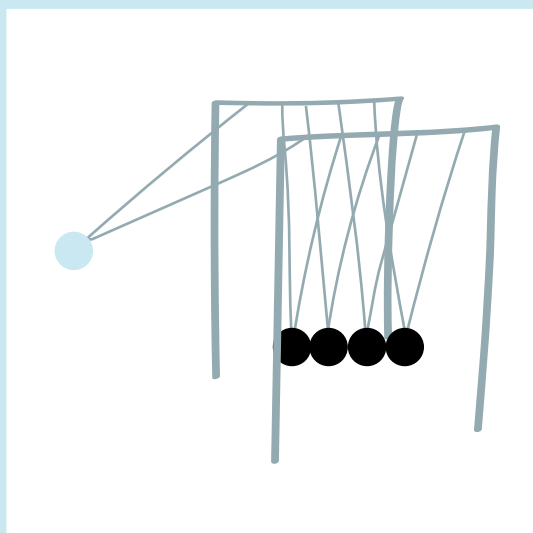
## Vraag: waar je tegenaan kunt lopen

Wat is het effect van een programma gericht op de versnelling van de energietransitie? Hoe breng je in beeld wat nu precies de meerwaarde van een stimuleringsmaatregel in een complexe transitie is geweest? Dit is een lastige maar geen hypothetische vraag. Beleidsevaluatie is een cruciaal proces in de beleidscyclus en voor transitievraagstukken gelden dus net zo goed evaluatievereisten. Die evaluatie achteraf blijkt ook nog eens heel bepalend voor of beleid wel of niet gecontinueerd wordt. Wat is dan een goede en passende manier om beleid voor complexe maatschappelijke opgaven te evalueren? Nu zijn er allerlei methoden van evaluatie beschikbaar en is er zelfs sprake van een zogeheten *gouden standaard* voor beleidsevaluatie. Maar die methode is nu net niet goed van toepassing op transitievraagstukken en andere complexe maatschappelijke opgaven. Welke manieren van evaluatie staan dan ter beschikking. Vanuit de gouden standaard bezien rest dan alleen nog om steeds een trapje lager op de trede van edelmetalen te zetten: zo goed als kan, maar voor de gouden standaard niet goed genoeg. Maar is er niet ook een andere weg, of een andere standaard mogelijk?

## Verbeelding: een model dat de kwestie visualiseert

Het evalueren van complexe maatschappelijke vraagstukken vereist een register van evaluatiemethoden dat recht doet aan de werkelijke aard en aanpak van vraagstukken én die voldoen aan de beginselen en vereisten van goede evaluatie. Dat betekent dus *niet* het toepassen van dezelfde standaard op alle vormen van beleid en sturing, maar het werken met verschillende standaarden die passen bij verschillende soorten van aanpak van vraagstukken. Daarmee sluit de evaluatiepraktijk aan bij wat in de wereld van beleid en sturen opgavegericht werken wordt genoemd; het bewust matchen van de werkwijze bij beleid en sturing aan de aard van de maatschappelijke opgave en het netwerk. *Opgavegericht evalueren* verwijst naar het vermogen om voor verschillende vormen van beleid en sturing bijpassende gevalideerde en in de relevante arena's geaccepteerde vormen van evaluatie beschikbaar te hebben en toe te passen. Dat is abstracte taal, die niet vanzelf overtuigt: “natuurlijk past het evaluatiemodel, daar is het immers voor gebouwd”. En, “het is eerlijk als je iedereen en elk beleid met hetzelfde model evalueert. Dan kun je ze vergelijken en weet je pas echt hoe ze hebben gepresteerd.”

De essentie van wat we *opgavegericht evalueren* noemen is het vinden van de vorm van evaluatie die bij het vraagstuk past. Wat bedoelen we daarmee, waar moet de vorm bij passen? Daarvoor is een tweede beeld behulpzaam. Dit beeld drukt twee verschillende wereldbeelden uit, die allebei bij evaluatie centraal kunnen staan, maar die wel heel verschillend zijn. Het ene beeld is dat van een objectief te kennen en stabiel te modelleren wereld die *gecompliceerd* is, het andere beeld is dat van een wereld die dynamisch, reflexief, beweeglijk en daarmee inherent *complex* is. De 'opstelling' lijkt in beide plaatjes hetzelfde, en de in te zetten beweging is dat ook, maar iedereen voelt aan dat het vervolg verschillend is. Of beter gezegd, in de eerste opstelling zijn die gevolgen kenbaar, voorspelbaar én verklaarbaar. In de tweede opstelling is dat anders; wat er daar gebeurt is een gevolg van een hele serie acties, interacties en relaties. En de volgende keer zal het weer heel anders verlopen, omdat de kinderen dan inmiddels weten wat er gaat gebeuren en daarop kunnen anticiperen. En anders doen de aanwezige ouders en eventueel de leiding van de speeltuin in kwestie dat wel. Opgavegericht evalueren stelt de vraag op scherp op welk soort systeem (voor welk 'plaatje') de evaluatie van toepassing is: is dat de objectief te kennen wereld waarin stabiele causale relaties te ontdekken zijn (linker plaatje), of is dat de dynamische wereld die complex is en waar relaties tot steeds andere gevolgen zullen leiden en waar lastig precies te maken is wat nu tot wat leidt, máár waarin ook wel allerlei regelmatigheden, patronen en verbanden zijn aan te treffen (rechter plaatje).



Het idee van *opgavegericht evalueren* nodigt uit tot een evaluatieperspectief, waarin er niet één ‘gouden standaard’ voor beleidsevaluatie is, met een evaluatieladder waarop je hoger of lager kan staan, maar waarbij sprake is van *meerdere standaarden*: de bestaande standaard voor het linker plaatje, een andere, op maat gemaakte methode en daarmee situationele standaard voor het rechter plaatje. Opgavegericht evalueren gaat dan om het gebruiken van de vormen van evalueren die passen bij de gekozen aanpak voor beleid en sturing. Niet één trap op of af op dezelfde standaard, maar *meerdere trappen naast elkaar*, met elk een eigen aanpak die aansluit bij de aard van het vraagstuk en de beleidspraktijk.

## **Toelichting: wat de verbeelding betekent**

De plaatjes van de beide ‘werelden’ zijn eerste verbeeldingen om het gesprek te openen over systeembegrippen, maar verwijzen naar een uitgebreider theoretisch raamwerk, het *Cynefin*-framework. Deze theorie maakt onderscheid tussen *gecompliceerde* en *complexe* systemen. Het is één van de verschillende theoretische modellen om complexiteit te duiden, maar werkt in het gesprek vaak goed om de verschillen helder te maken.

Gecompliceerde, of ‘ingewikkelde’ systemen, kennen stabiele causale relaties tussen de componenten, maar door de enorme veelheid aan componenten is het vaak lastig om het systeem helemaal te doorzien. Gecompliceerde systemen zijn het domein van experts, die aan de hand van gestructureerde analyses de samenhang en relaties in een systeem kunnen ontrafelen. Dat kan moeilijk zijn, maar ze zijn wel kenbaar aan de hand van de afzonderlijke componenten. Hier wordt vaak het beeld van een mechanisch uurwerk gebruikt: als de werking eenmaal ontrafeld is kan een handleiding worden opgesteld waarmee het systeem voorspelbaar en beheersbaar wordt. Wie het systeem begrijpt kan het bouwen, repliceren, gericht beïnvloeden en voorspellen. Het is kenbaar: niet eenvoudig, maar wel stabiel en voorspelbaar.

Complexe systemen zijn niet meer te kennen als de som der afzonderlijke delen, maar als de emergente uitkomst van ontelbare onderlinge interacties tussen componenten en hun omgeving. Die emergentie is de uitkomst van een veelheid aan terugkoppelingen (*reflexiviteit*), bijvoorbeeld door leereffecten of door veranderende relaties tussen actoren die niet per se te voorzien of te voorspellen zijn. De effecten van de interacties staan bovendien niet los van elkaar: er ontstaan patronen in de interacties, soms stabiliserend en behoudend, soms versnellend en veranderend. Een complex systeem is niet willekeurig. Interacties zetten volgende

interacties in beweging, waarin het systeem door al die interacties zelf ook verandert. Een complex systeem is voortdurend in beweging. Daarom is een complex systeem ook nooit definitief te kennen: het verandert en zelfs de kennis over het systeem is vervolgens ook weer van invloed op het systeem – waardoor de kennis op slag alweer verouderd is.

De econometrisch gedreven *gouden standaard* voor “goed” evaluatieonderzoek is gebouwd voor een *gecompliceerd* wereldbeeld, suggereert in de opzet in ieder geval het bestaan daarvan. Tegelijkertijd hebben veel maatschappelijke opgaven het karakter van een complex wereldbeeld. Dat geeft de volgende problemen.

In een als *complex* te typeren systeem is het lastig om attributie aan te tonen; het is lastig om te zien of dynamiek in het systeem een gevolg is van de interventies of dat het gaat om beweging die er anders ook in meer of mindere mate was geweest. In complexe systemen reageren elementen in het systeem op elkaar en ontstaan als gevolg van die interacties nieuwe verhoudingen en relaties. Effecten zijn het gevolg van wisselwerking en daarmee per definitie moeilijk te herleiden tot één enkelvoudig beleid van één actor.

In veel complexe problemen is bovendien helemaal geen sprake van ‘één beleid’, door één actor, maar is sprake van netwerksturing. Partijen gaan met elkaar allianties aan, waarbij ze allemaal interventies doen en er lastig te ontwarren kluwen ontstaan. Dat is precies het idee van netwerksturing, namelijk dat actoren gezamenlijk hun vermogen en capaciteit inzetten om aan het vraagstuk te werken. Vanuit een klassiek evaluatieperspectief betekent dit echter dat niet duidelijk is wie nu precies wat heeft gedaan en wat daarbij exact ‘de interventie’ was. Bij netwerken gaat het bijvoorbeeld net zozeer om ‘de toon’ als ‘de muziek’. Niet alleen de maatregelen, maar ook het vertrouwen of wantrouwen dat daarmee gewekt wordt. Dat zijn onderdelen die goed passen bij de sturing van een complex fenomeen, maar die lastig te voegen zijn in een klassiek evaluatiekader.

Nog moeilijker voor de gouden standaard is dat veel beleid tegenwoordig gaat om transitie. We begonnen met het voorbeeld van de transitie naar elektrisch rijden. Dat is een complex veld, waar alles en iedereen op alles en iedereen reageert. Maar wat transitie écht ingewikkeld voor evaluaties maakt, is dat onduidelijk is wat er precies beoogd wordt, hoe succes er uit ziet, wat een haalbaar pad is en wat snel, langzaam en ‘in de goede richting’ betekenen? Bij een transitie weten we vaak wel wat we afbouwen, maar hoe de nieuwe situatie of modaliteit eruitziet is onderdeel van ontwikkeling. Dat is lastig als een evaluatiemethodiek voorschrijft dat er

getoetst wordt aan het achteraf behalen van de vooraf beschreven doelen, volgens de vooraf bedachte indicatoren. De essentie van transitie is nu juist dat alles onderweg in ontwikkeling is en gaat veranderen. Dat is expliciet de bedoeling ervan. Dat is lastig voor evaluatie, maar tegelijkertijd de essentie van transitie.

Onderstaande tabel vat de problemen van klassieke evaluatiemethoden met de omstandigheden van veel maatschappelijke vraagstukken samen.

	OBSERVATIES TEN AANZIEN VAN STURING	UITDAGINGEN VOOR EVALUATIE
<i>Beleidsrealisatie in complexe systemen</i>	Meervoudige wegen naar vaak kwalitatief gestelde maatschappelijke doelen. Context van veranderende relaties, emergentie en reflexiviteit.	<i>Attributie</i> is lastig vast te stellen, door gebrek aan stabiele causaliteit en door meervoudigheid van mogelijke oplossingen. <i>Contributie</i> gaat over (relatieve) beïnvloeding van stromen, processen en patronen.
<i>Netwerkende strategieën voor beleidsrealisatie</i>	De overheid staat naast andere partijen en komt met die anderen tot doelen en interventies. Verdeling van rollen en van verantwoordelijkheden (deels) afhankelijk van beleidsarrangement.	Beleidsinterventie als gedeelde verantwoordelijkheid. Doelstellingen en kaders kunnen gedurende het proces worden bijgesteld door betrokken partijen.
<i>Beleidsrealisatie in transitiedomeinen</i>	Transitie gaat over disruptieve processen, waarbij een bestaand regime wordt vervangen door een, nog onbekend, ander regime. Contouren, partijen, technieken en doelen zijn a priori nog onbekend. ‘Transitiedoelen’ of ‘transitiepaden’ zijn doorgaans ambities en inzet op inherent onzekere processen.	Ankerpunten voor evaluatie staan niet vast, maar zijn net zo goed onderwerp van transitie. Evaluatie is niet (alleen) gericht op het vaststellen van doelbereik, maar (tevens) op het vaststellen van de richting en snelheid van de bedoelde beweging en de kracht of dichtheid van de stroom.

### *Specifieke dilemma's voor beleidsevaluatie.*

Het goede nieuws is dat beleidsmakers allerlei methoden en technieken voor evalueren ter beschikking staan die goed passen bij deze condities: de alternatieve standaard bestaat dus al. Denk bijvoorbeeld aan de lerende evaluaties die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) al uitvoert, onder andere in het domein van de energietransitie, circulaire economie en biodiversiteit. Het ‘tekort’ bij opgabegericht evalueren is daarmee niet een probleem van methoden en technieken, maar eerder de idee dat het volgens één standaard moet. De methoden zijn er, nu komt het vooral op toepassing aan. En daarbij geldt dat het *weten* dat het zo werkt niet



betekent dat het ook gebeurt in de toepassing. Dat vereist meer dan methoden, namelijk *normalisering*. De ‘gouden standaard’, en de onderliggende waarden en assumpties, zitten diep verankerd in gedeelde manieren van denken, doen en voelen, in institutionele regels (formeel en informeel), in taal en routines. Zolang die onderliggende patronen en systemen niet mee veranderen met de zich ontwikkelende manieren van opgavegericht werken, blijft het beeld van goed of minder goed evalueren van kracht. Opgavegericht evalueren is daarmee niet zozeer een probleem van een gebrek aan methoden, maar vooral de noodzaak van een gedeeld besef bij politiek en bestuur, ambtelijke top, de omgeving en beleidsmakers zelf dat een *goede evaluatie* een passende methode vereist. Zowel een zaak van gebruikers als van evaluatoren.

## **Samen een weg vinden: in gesprek komen**

Opgavegericht evalueren vereist een gesprek tussen betrokkenen – evaluatoren, beleidsmakers én gebruikers van evaluaties – over wat de opgave die ze evalueren behelst en welke vorm van evalueren daarbij past. Welk soort systeem gaat het hier over? Daarmee opent zich een gesprek dat voorbij het simpelweg toepassen van de gouden standaard zoekt naar bij de opgave passende manieren van evalueren.

Een vorm om dat te doen is om voor een bepaalde opgave op twee manieren een evaluatiemethodiek te ontwerpen: eentje die vertrekt vanuit het klassieke idee van evalueren en daarbij uitgaat van een gecompliceerd systeem, en eentje die vertrekt vanuit de idee van complexiteit en eventueel transitie. Het is hierbij belangrijk om beide vormen goed te doen, volgens de regels der kunst van die vorm: dat is niet altijd eenvoudig, omdat de meeste groepen die een dergelijke oefening doen al enigszins van plan zijn om het *niet* op de klassieke wijze te doen.

Toch is het van belang om beide aanpakken serieus te nemen: hierdoor is het namelijk mogelijk om de verschillen scherper in beeld te brengen en vervolgens ook een waarderend gesprek te voeren over beide methoden. Wat is de opbrengst en meerwaarde van elke aanpak en welk verlies brengt die aanpak mee? Zijn die verliezen eventueel te compenseren of te mitigeren, en wat is daarvoor nodig?

Vervolgens is het goed om voor beide methoden inzichtelijk te maken *wie* er bij die betreffende aanpak op welk moment in beeld komt. Daarbij is het vooral interessant om te zien dat bij veel vanuit complexiteit vertrekkende vormen het proces van evalueren van begin af aan interactiever zal zijn.

Gebruikers van de latere evaluatie kunnen dan bijvoorbeeld al veel vroeger betrokken worden, en ontwerpers van beleid en de doelgroepen ervan ook. Dat is een wezenlijk verschil met de klassieke evaluatie en deze vorm brengt dat in beeld.

## Kanttekening: om samen op te reflecteren

De aanpak van opgavegericht evalueren is zeker geen pleidooi tegen meetbaarheid. Het is juist een poging om meetbaarheid serieus te nemen en te verbinden aan hetgeen gemeten wordt: de complexe maatschappelijke opgave in zijn geheel, of althans voorbij de vereenvoudiging die klassieke evaluatie volgens de gouden standaard vraagt. Opgavegericht evalueren is dus een pleidooi om meetbaarheid niet te bekrompen op te vatten en dieper door te dringen in wat meetbaarheid is en vermag.

Wel valt op dat er in het veld, in het bijzonder bij de gebruikers van evaluaties, nog geen comfort is, geen acceptatie, van manieren om naar het evalueren van complexiteit te kijken. Bij de gouden standaard en de klassieke manier van beleidsevaluatie raakt veel kwijt in het evaluatieproces wat ook van waarde is. De klassieke vorm is alleen geaccepteerd geraakt, omdat de overheid ze als standaarden en als ‘voorlopig’ beste manieren heeft neergezet. Opgavegericht evalueren gaat dus misschien nog wel meer dan een discussie over methoden om de onderliggende vraag wat in organisatie *gewoon* en *normaal* wordt gevonden als we over evaluaties en evalueren spreken.

## Vertrekpunt voor verdieping

In het programma Intelligent Bestuur is deze invalshoek geïntroduceerd in de essays:

- Douglas, S.C., K.J. Scherpenisse, M.J. Huiting & M.A. van der Steen (2021). *Evalueerkunst. Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M.A., A. Faber, A.F.S. Frankowski & F. Norbruis (2018). *Opgavegericht evalueren: beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: NSOB.

Inzichten in dit essay zijn ook verwant met de volgende NSOB-publicatie:

- Van Twist, M.J.W. & W.J. Verheul (2009). *Bijvangst van beleid. Over ongezochte opbrengsten van de wijkenaanpak*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.



# Ten einde, maar niet voorbij

## Het slot van het kennisprogramma Intelligent Bestuur

Dit boek markeert het einde van het interdepartementale kennisprogramma Intelligent Bestuur. Om dat einde 'te vieren' organiseerden de ministeries een afsluitend diner, waarbij we gezamenlijk terug bliken op het programma. Tijdens dit afsluitend diner reflecteren de ministeries op het programma, in de vorm van een model met vier A's: als serieuze ordening van hun observaties én als vette knipoog naar de manier waarop we als NSOB-onderzoekers doorgaans te werk gaan. Een ambtenaar van het ministerie van BZK loopt één voor één de voor hen in onze werkwijze herkenbare A's langs. De eerste A heeft betrekking op onze ambitie, geduid als **agendering**: de essays in het programma geven woorden aan kwesties die anders dreigen te ontsnappen aan de aandacht en waarvan het de vraag is of ontwikkelde kennis wel zal beklijven. Een goede inbedding van kennis binnen de ministeries is lastig, er moet aandacht zijn voor vormgeven aan inhoud, zoals bijvoorbeeld via een *serious game* als 'Omgaan met Signalen'. De tweede A betreft de wijze waarop impact wordt beoogd, door het aandragen van **alternatieven**: niet alleen worden dilemma's geschetst, ook worden inzichten aangedragen die helpen bij het maken van keuzes en proberen te ontsnappen aan handelingsverlegenheid bij toenemende complexiteit. Niet alleen het confronteren met de complexiteit van de kwestie, maar ook het bieden van perspectief voor volgende stappen. De derde A verwijst naar de poging om via onze interventies bij te dragen aan een **andere overheid**: de essays zijn pogingen om voor kwesties die spelen nieuwe ordeningen aan te brengen, die helpen om het denken over overheidshandelen te structureren en stimuleren. Dat kan beleidsmakers de ruimte en lenigheid bieden om na te denken over nieuwe vormen voor het sturen, besturen en organiseren van en voor deze kwesties. De vierde A refereert aan een stijlkenmerk dat de ministeries herkennen in onze modellen en publicaties, namelijk **alliteratie**: de essays geven volgens hen blijk van een creatieve omgang met taal, die is terug te zien in het gebruik van metaforen, woordspelingen en alliteraties. Maar ook door telkens onder de aandacht te brengen dat taal performatief is: hoe we iets benoemen is bepalend voor hoe we iets bezien en hoe we ermee omgaan. Zo is de taal voor veel van de interventies die we in het programma ondernemen het vehikel, waar de betrokken ambtenaren zich in dit geval dus ook zelf van bedienen.

## Het kennisprogramma als niet kloppende kaart

Het model van de vier A's (agendering, alternatieven, andere overheid, alliteratie) is natuurlijk een combinatie van een serieuze reflectie én een vette knipoog. Het is een serieuze reflectie, omdat de vier A's elementen laten zien van de manier waarop we binnen het programma en daarbuiten te werk gaan. De modellen agenderen denkramen en zienwijzen om vraagstukken in de samenleving en het openbaar bestuur te beschouwen en te helpen navigeren. Ze bieden alternatieven voor de bestaande manieren van kijken en handelen en zijn bedoeld ruimte te maken voor een andere overheid. De weg daarheen verloopt inderdaad vaak via talige interventies. Dat maakt het model van de vier A's tot een soort metamodel voor de wijze van modelleren die we ook in dit boek hebben gedemonstreerd.

Tegelijk is het model van de vier A's ook een vette knipoog, omdat het iets onthult over ons knutselwerk en de wijze waarop modellen tot stand komen en worden toegepast. 'The map is not the territory', elk model is niet meer dan een sterk vereenvoudigde weergave, die geen recht doet aan de veelvoudige werkelijkheid. Het maken van de modellen die in dit boek zijn beschreven, vergt meer dan toepassing van een model met vier A's. Maar met de ontwikkeling van dit 'eigen' model laten de ministeries ondertussen toch wel een beetje zien hoe zij ons werk beleven, interpreteren en gebruiken.

De afsluiting met de vier A's is temeer interessant, omdat het ook iets zegt over de manier waarop het programma Intelligent Bestuur werkt en wat het *is*. De titel van het programma, *Intelligent bestuur*, suggereert dat in het onderzoeksprogramma wordt gezocht naar het finale inzicht over wat een intelligente overheid is en hoe deze kan worden bereikt. Dat heeft binnen het programma veel geleid tot discussies over wat intelligentie in de context van het bestuur precies is. Tegelijkertijd is volgens ons ook hier juist het principe op van toepassing waarmee we dit boek begonnen: *when you are lost, any old map will do*.

De bedoeling van het programma was niet om het intelligente bestuur te ontwikkelen, maar om een ruimte, methodiek en werkvorm te bieden waarin bestuurspraktijk en bestuurskundig onderzoek elkaar op een productieve manier kunnen vinden. Om, met het programma als kaart, gezamenlijk zelf de weg te vinden naar intelligente antwoorden, reflecties en handelingsopties voor de kwesties die op dat moment spelen. Zo bezien fungeert het programma, net als de kaart in het verhaal van Weick, als een platform voor gedeelde betekenis, om daarmee tot intelligente volgende stappen te komen.

Hiermee is de essentie van het programma dus niet de externe *injectie* van nieuwe kennis en inzichten in het bestuur door een externe partij (de NSOB), maar juist de *interactie* tussen bestuurskundig onderzoek en openbaar bestuurspraktijk. Het programma was voor die interactie een middel en een model om die interactie vorm te geven. Het programma zorgde voor inbedding van bestuurskundig onderzoek waarmee wetenschappelijke concepten zich lieten verbinden met empirische praktijken om van daaruit nieuwe duidingen, zienswijzen en handelingsperspectieven te genereren.

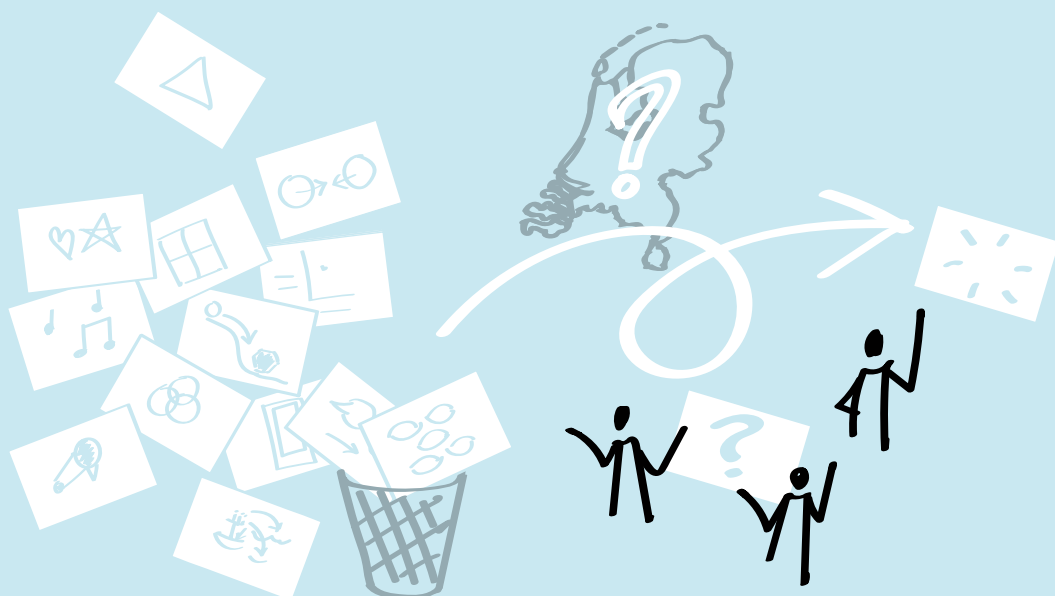
Dat is ook waarom wij – in de loop van het programma en ook in dit boek – nooit een poging hebben gedaan om ‘intelligent bestuur’ als begrip of als term te definiëren of vast te stellen wat het allemaal wel of juist niet is of zou moeten zijn. Het gaat niet om het uitvinden van de intelligentie voor het bestuur, maar het op gang brengen van het proces van betekenisgeving om voor concrete kwesties steeds situationeel, zelf, de best passende handelingsopties te benoemen. Daarom is het boek met de oogst van het programma ook niet een boek met daarin de 3, 5, 10 of 20 principes van intelligent bestuur, maar een boek met 15 modellen en methoden om met elkaar in gesprek te gaan over de kwesties waar ambtenaren in *hun* praktijk mee worstelen. Het programma probeert betrokkenen te bewegen tot interactie, gesprek, verdieping, tot modelleren en het werken met modellen. Om daarmee het bestuur ‘intelligenter’ te maken, of in ieder geval voor het onderwerp in kwestie beter toe te rusten op de ingewikkelde praktijk. Het kennisprogramma Intelligent Bestuur bood een bedding om bij elkaar te zitten, te reflecteren, de praktijk van het openbaar bestuur te bespreken en met in goed en kritisch gesprek wegen en routes te verkennen om samen verder te komen. Een niet kloppende kaart dus, waarmee betrokkenen zelf hun eigen weg konden vinden: op weg naar een beter opererend openbaar bestuur, dat in een wereld vol dilemma’s en dynamieken in staat is om intelligente, doordachte keuzes te maken.

## **De kaart is niet het gebied: stoppen om door te gaan**

Als het programma zo goed werkt, waarom er dan toch mee stoppen?

Het bijzondere aan deze op zich logische vraag is dat het laat zien dat vreemd genoeg doorgaan vaak ‘vanzelfsprekender’ is dan stoppen. Stoppen met iets vergt in de praktijk vaak meer inspanning en bewijslast dan ermee doorgaan. Zeker als een programma al lang loopt en de betrokkenen ook goed bevalt. “Hoezo stoppen, er is toch niet iets mis hopelijk?” Doorgaan is doorgaans wat we in de gedragspsychologie benoemen als

## Stoppen om door te gaan



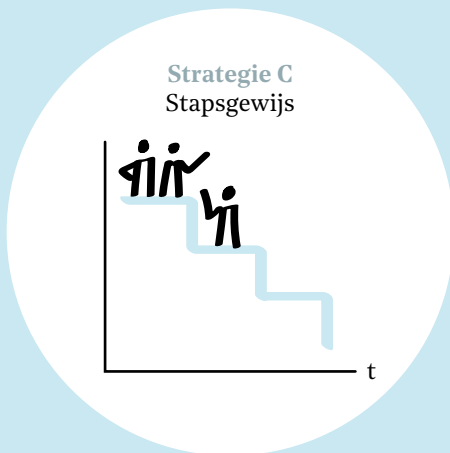
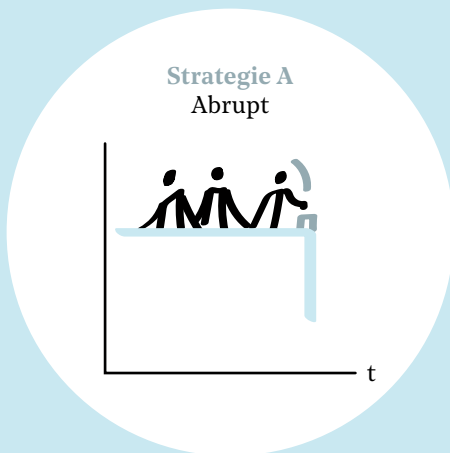
de *default*, de keuze zonder te kiezen. Stoppen is daartegenover dan de *deviate*, de afwijking van wat er voorgeprogrammeerd is en wat zonder expliciete keuze zal gebeuren. Als je niet *expliciet* stopt, dan ga je door. Bij starten geldt dat niet: dat is, net als stoppen, een *deviate*-optie, die de nodige inspanning, overtuiging, 'business-cases', mobilisatie en expliciete besluitvorming vergt. Ook dat was het geval bij het programma Intelligent bestuur, dat op dat vlak al voordat het goed en wel begon een lange geschiedenis van besluitvorming kende. Stoppen en starten lijken wat dat betreft meer op elkaar dan 'doorgaan'.

Stoppen is dus een activiteit die, hoe makkelijk het ook klinkt, vaak hele stevige inspanningen en sterke onderbouwing vereist. Daar komt bij dat stoppen vaak een *interactie* is: het is een handeling van de één, die ook gevolgen heeft voor de ander. Soms wordt dat besluit van één een gedeeld besluit van één-en-ander, maar soms ook niet. Daarom maakt het ook uit *wie* stopt: *stop je (zelf) of word je gestopt (door een ander)*? Wie zelf stopt en een keuze maakt, neemt het initiatief maar draagt daarmee ook verantwoordelijkheid voor de beslissing en de consequenties. Niet voor niets is de politieke vuistregel dat *wie breekt betaalt*. Andersom geldt dat wie gestopt wordt, daar minder invloed op heeft en die beslissing eerst en

vooral ondergaat. De verwerking van het stoppen, verloopt daarmee ook anders. Wie zelf stopt doorloopt als het ware de verwerking al vóór het daadwerkelijke besluit, als onderdeel van de afweging om al dan niet te stoppen. Veel van de pijn van het stoppen is al doorleefd en als onderdeel van het besluit zijn de voor- en nadelen al op een rijtje gezet en is er daarmee ook een zekere orde en overzicht ontstaan. Wie de stopbeslissing van een ander ondergaat kan pas na het stoppen beginnen met verwerken, moet simultaan daaraan op zoek naar overzicht en orde, en op een rijtje zetten hoe verder. De periode van stoppen, is dan een periode van overleven, volhouden en doorgaan.

Met enige ironie zouden we zelfs ook hier weer een model voor kunnen maken. Verschillende stopstrategieën zijn denkbaar:

### *Vier stopstrategieën*





In *strategie A* krijgt het stoppen abrupt vorm, bijvoorbeeld met de aankondiging dat het programma per die en die datum stopt. Op moment  $t$  is het er, op  $t+1$  niet meer. Van alles naar niets, op één moment. In *strategie B* verloopt het stoppen daarentegen juist geleidelijk, in een proces dat met de tijd stroomt van alles naar niets, en daar ruim de tijd voor neemt. Langzaam loopt de inzet uit het traject. Strategie A is als het doorprikken van een ballon; die is dan met één klap leeg (en weg). Strategie B is daarentegen meer als het laten lopen van de lucht uit de ballon.

Eveneens geleidelijk, maar op een andere manier, bouwt *strategie C* de inzet over de tijd af. Hier is de afbouw letterlijk stapsgewijs: het inbouwen van etappes om inzet en capaciteit gecontroleerd naar andere projecten verplaatsen. Hier wordt steeds abrupt, op een moment, steeds een deel of module van het geheel gestopt. Dat is als in het aflopen van een trap. Het stoppen kan dan ook duidelijk gepland worden: op welk moment stoppen we met wat? Wat eindigt eerst en wat komt daarna. Wat is de laatste module die we sluiten en welke logica zit daar achter?

Bij *strategie D* is sprake van voortvarende afbouw in de eerste fase, maar wordt er na die eerste snelle en radicale fase gedurende langere tijd een basisvoorziening 'open' gehouden, bijvoorbeeld door het loket nog even open te houden, op afroep beschikbaar te zijn, of op afstand nog beschikbaar te blijven voor ondersteuning en hulp. Dat voelt deels als service, maar het kan ook voelen als een 'legacy' die een inmiddels gestopte activiteit nog met zich mee draagt. Het is gestopt, maar toch gaat het nog door, of in ieder geval – het is er nog.

Zo komen we via de stopstrategieën ook terug naar de vraag waar we dit deel mee begonnen: wat voor stoppen is dit nu? En waarom eigenlijk? Het programma Intelligent bestuur was zoals gezegd niet een poging tot het zoeken naar of vinden van *hét intelligente bestuur*, maar een werkvorm en platform om als *niet kloppende kaart* samen zelf de weg in ingewikkelde kwesties te vinden. Die zoektocht is natuurlijk niet ten einde. Tegelijkertijd geldt voor elk model en elke kaart ook: *the map is not the territory*. Het programma was een middel voor een doel en niet andersom. Het werken aan de interactie tussen bestuurspraktijk en bestuurskundig onderzoek, als poging om intelligente perspectieven en handelingsopties te formuleren voor ingewikkelde kwesties gaat door. Alleen in andere vorm. Het is tijd om te zoeken naar nieuwe kaarten, om daarmee dezelfde doelen na te kunnen streven. Zo is het wat ons betreft met dit programma: hiermee stoppen, om met de zoektocht naar intelligent bestuur op nieuwe, andere, frisse en daarmee opnieuw prikkelende manier door te gaan.

Daarom is dit ook een harde stop, volgens strategie A. Niet afbouwen, langzaam leeglopen of snel stoppen om daarna nog heel lang een beetje door te gaan. Maar helemaal stoppen, om daarmee ruimte te maken voor volgende vormen en nieuwe manieren. Omdat de kwesties waar het programma zich op richtte natuurlijk niet 'weg' zijn. Ook nu en in de toekomst zijn we op allerlei manieren nog steeds *lost* en is het zoeken naar nieuwe *old maps* waarmee we onze weg kunnen vinden. En daarvoor kunnen wellicht de modellen die we als afsluiting van het interdepartementale kennisprogramma Intelligent Bestuur in dit boek hebben verzameld nog van pas komen. Met daarbij hopelijk aantekeningen, onderstrepingen én doorhalingen, toevoegingen en nieuwe schetsen op de pagina's, omdat de modellen in dit boek wat ons betreft nooit af zijn. Misschien zijn daarom de laatste pagina's van dit boek wel het meest symbolisch: een aantal lege pagina's, als uitdrukking van de wens, de ambitie en de bedoeling om niet te stoppen, maar door te gaan met modelleren én interacteren. Zo eindigt dit boek niet met een punt, maar – onder protest van de taalkundigen – met een komma,

We zijn dit boek gestopt met een komma, omdat het maken van modellen en het gesprek daarover door blijft gaan. Op de komende pagina's heb je de ruimte om gedachten voor een gesprek of ontwerp een plek te geven. Wil je uitgebreider aan de slag met de modellen? Op de website van de NSOB vind je, onder 'publicaties', werkbladen om de modellen op groter formaat te printen. Dan kun je ze op tafel leggen en zelf ook gebruiken als jullie ermee gaan werken.













**COLOFON**

© 2023

ISBN NUMMER

978-90-833299-2-5

ONTWERP

Judith Jansen-Bakkeren

Ju dith it!, Oisterwijk

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

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

## Over NSOB

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