

Expliciete politiek

Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland

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

Dr. J.M. (Martin) Schulz

Drs. J.M. (Jorgen) Schram

Prof. dr. P.H.A. (Paul) Frissen

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

Maart 2019

Inhoudsopgave

Leeswijzer

Samenvatting

Deel I: Centrale betooglijn

1. Inleiding
2. Elementen van expliciete politiek
 - I. Politieke explicitering van de keuze voor netwerksturing en explicitering van het politieke in netwerksturing
 - II. Politieke explicitering van de vorm van de netwerksturing
 - III. Politieke explicitering van de werkwijze: rollen, timing en manieren
 - IV. Institutionaliserings in de werkwijze van de Staten
 - V. Institutionaliserings in de ambtelijke organisatie
 - VI. Reflectie in en op de relatie tussen Staten en College, om politieke verhoudingen te scherpen
 - VII. Reflectie in en op de relatie tussen Provincie en andere partijen in netwerksturing, om politieke verhoudingen te scherpen
3. Conclusie

Deel II: Thematische verdieping

1. Sturen in netwerken: het perspectief kiezen dat past bij de opgave
 - 1.1 Vier perspectieven op overheidssturing
 - 1.2 Geen sluitende categorieën, maar verschillende accenten
 - 1.3 Argumenten en overwegingen voor het leggen van nadruk
 - 1.4 Onder de motorkap: onderliggende systemen aanpassen op de gekozen sturing
 - 1.5 Conclusie: sturing die past
2. Politiek en netwerksturing
 - 2.1 De politiek en het politieke
 - 2.2 Kenmerken van democratische politiek
 - 2.3 Politiek in netwerksturing
 - 2.4 Politieke rolbepaling: weten wat we (niet) willen
3. Instituties, netwerken en politiek
 - 3.1 Vragen naar de bekende weg
 - 3.2 De logica van het ongepaste en het verleggen van het pad

Geraadpleegde bronnen

Leeswijzer

Voor u ligt het essay ‘Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland’. Dit essay is geschreven door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in opdracht van de provincie Zeeland. In dit essay gaat het om de vraag naar de politieke betekenis van netwerksturing en welke institutionele gevolgen deze sturing heeft voor de verhoudingen in het politiek-bestuurlijke systeem. De vier notities over netwerksturing en de gebundelde kaderstellende notitie vormen daarbij het vertrekpunt van ons onderzoek. Welke lessen over de betekenis en de gevolgen van netwerksturing voor politiek zijn in de provincie Zeeland naar aanleiding van de concrete ervaringen met deze notities getrokken? Met dit essay willen we een bijdrage leveren aan het debat in de Staten over de vraag welke kaderstellende en controlerende rol de politiek (in dit geval Provinciale Staten) speelt in vormen van netwerksturing.

Ten behoeve van dit essay hebben we verschillende onderzoekswerkzaamheden verricht. We hebben relevante documenten geanalyseerd over netwerksturing in de provincie Zeeland en over de verhouding tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten. We hebben gesprekken gevoerd met leden van Provinciale Staten, het voltallige college van Gedeputeerde Staten, de directie en de ambtenaren die met het opstellen van uitvoeren van de notities netwerksturing zijn belast. Dit essay bestaat uit twee delen: een centrale betooglijn en een thematische verdieping. Beide delen zijn als afzonderlijke documenten te lezen maar liggen wel in elkaars verlengde. De stukken komen het best tot hun recht als ze in samenhang worden gelezen.

Het eerste deel, de centrale betooglijn, vormt de kern van dit essay. Hierin zetten we de redeneerlijn over politiek en netwerksturing voor de provincie Zeeland uiteen. Centraal staat de idee van explicitering van de politiek in de context van netwerksturing: de expliciete keuze om het wel of niet via netwerksturing te doen, expliciete keuze voor de manier waarop dat dan gebeurt, en expliciete aandacht voor wat er nodig is om dat als Staten systematisch te blijven doen.

Het tweede deel, de thematische verdieping, illustreert en verdiept deze centrale betooglijn met observaties uit de interviews in de provincie Zeeland en enkele meer theoretische elementen. In deze verdieping staan we stil bij drie onderwerpen die ook in de centrale betooglijn terugkomen: (1) *netwerksturing en politiek* (hoe het vaak gaat bij netwerksturing en waarom politiek dan vaak verplaatst), (2) *politiek en netwerksturing* (aandacht voor politieke principes en het belang van politieke explicitering bij netwerksturing) en tot slot (3) *instituties, netwerken en politiek* (over de onderliggende organisatiestructuren die netwerksturing en expliciete politiek mogelijk maken). Elk van deze onderwerpen illustreren we aan de hand van voorbeelden en observaties uit de interviews in de provincie Zeeland en verdiepen we met meer theoretische elementen en literatuurverwijzingen.

Samenvatting

De provincie Zeeland werkt, zoals veel andere overheden, in steeds meer dossiers in netwerkverbanden. De idee achter een dergelijke *sturen in netwerken* is dat de provincie haar door de politiek bekrachtigde beleidsdoelen probeert te realiseren door intensief met andere partijen samen te werken. Netwerksturing is daarmee een gewone manier van sturing, in die zin dat het gaat om een manier om politiek bekrachtigde doelen in de context van netwerken te realiseren. Tegelijkertijd is netwerksturing een ongewone manier van sturing, omdat geëigende en geborgde kaders, procedures en methoden voor politieke borging er moeizaam bij passen. Met andere woorden: als we de geëigende werkwijze voor politiek, politieke sturing en controle toepassen op de context van netwerken, dan is de kans dat het politieke in netwerksturing verloren gaat groot. Vaak is dit probleem in de praktijk allang opgemerkt. Veel overheden hebben het erkend en provisorisch ondervangen door dan uitzonderingen, pilots, experimenten en andere vormen van buitenboordmotoren in te richten. De Provincie Zeeland wil aan deze praktijk van aangroeiende hulpconstructies en buitenboordmotoren ontsnappen, door **het werken in netwerken politiek te normaliseren**.

De Provincie Zeeland is met deze normalisering in de nu aflopende Statenperiode al begonnen. De Staten hebben een Handreiking opgesteld die de bij 'netwerksturing' te doorlopen werkwijze beschrijft. Die werkwijze is in een aantal dossiers in de praktijk gebracht. In onze gespreksronde hebben we teruggekeken op de praktijkervaringen met die werkwijze en gesproken over welke lessen er voor volgende Staten te leren zijn. Het centrale thema uit de gespreksronde over politiek en netwerksturing is **explicitering**. Om deze explicitering te realiseren kan de Handreiking Netwerksturing die de Staten hebben opgesteld de basis vormen. Ons voorstel is vervolgens wel om deze Handreiking méér dan nu, en meer letterlijk, in de praktijk te brengen. Dat vereist inzet op drie samenhangende elementen: **explicitering, institutionalisering en reflectie**.

I. Explicitering

Het eerste element dat cruciaal is voor de verhouding tussen netwerksturing en politiek is de **explicitering van de keuze voor netwerksturing**. Hier moet het politieke primaat ondubbelzinnig in de praktijk worden. De Staten moeten als hoogste bestuursorgaan binnen de provinciale context de keuze voor netwerksturing maken. Zij moeten zich een mening vormen over de keuze voor netwerksturing voor een bepaalde opgave. Na een expliciete keuze voor netwerksturing volgt **explicitering van de vorm van netwerksturing** gebaseerd op de voorliggende opgave. Netwerksturing kan op veel verschillende manieren. Elke manier heeft een andere mate van betrokkenheid van partijen, legt andere accenten en heeft dus grote inhoudelijke en dus ook politieke gevolgen. De Staten moeten hier aangeven hoe zij de verschillende variabelen van netwerksturing willen instellen, waarmee ze richting geven aan hoe het opereren in netwerken er uit gaat zien. Tot slot gaat het bij de explicitering ook om het bewust afspreken hoe netwerksturing in de praktijk vorm krijgt: **explicitering van de werkwijze** (rollen, timing en manieren). Dit is de meest praktische kant van de explicitering van netwerksturing. Dit gaat om het concreet maken, en waar mogelijk zelfs via afspraken op papier, hoe de Staten betrokken worden bij netwerksturing.

II. Institutionalisering

Het tweede element gaat over **institutionalisering van politiek in netwerksturing**. Politiek debat gaat over inhoud, maar die inhoud krijgt vorm in institutionele procedures:

welke vormen en momenten voor debat zijn er, hoe worden die voorbereid, wat zijn daarbinnen de spelregels en wie doen eraan mee? Om netwerksturing politiek te maken is het nodig om de procedures en werkwijze zo vorm te geven dat explicitering goed mogelijk is. Dit is geen pleidooi voor politisering van alle kwesties, maar wel voor politisering van keuzes in

sturingsvormen. De eerste stappen met netwerksturing binnen de Staten zijn gezet. In verschillende dossiers gebeurt het al. Maar dat kan systematischer verankerd worden **in de werkwijze van de Staten**. De institutionalisering van netwerksturing, het bieden van passende bedding waarin de politieke inhoud bij netwerksturing kan stromen, ligt niet alleen bij de Staten zelf. Het moet ook **binnen de ambtelijke organisatie van de provincie Zeeland** een meer structurele en systematische plek krijgen. De volgende stap in de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie is om politieke explicitering bij netwerksturing professioneel te faciliteren.

III. Reflectie

Als de voorgaande elementen ingericht zijn, dan is er een laatste element dat onmisbaar is voor goede invulling van netwerksturing: **regelmatige momenten van reflectie**. Allereerst gaat dat om **reflectie tussen de Staten en het College** los van de urgentie van een specifiek moment het gesprek hebben over hun samenwerking. Onderwerp van reflectie is niet de politieke inhoud, maar de vraag of de onderlinge verhouding nog voldoende 'politek expliciet' is en wat daar verder nog voor nodig is. Naast deze reflectie tussen Staten en College vergt dat ook **institutionele zelfreflectie door de Staten**, los van het College. De Staten dragen als hoogste provinciale bestuursorgaan ook een verantwoordelijkheid als het gaat om het borgen van meer algemene principes van politiek vanuit een zeker institutioneel zelfbesef. Tot slot is het ook zaak om te **reflecteren op het niveau van het netwerk**: hoe is de relatie tussen provincie en andere partijen in netwerksturing.

In deze notitie betogen we dat de volgende stap in het werken met netwerksturing de normalisering is van de politiek in netwerksturing. Dat betekent het zo inrichten van werkprocessen, procedures en afspraken dat het primaat van de politiek ook bij netwerksturing geborgd is. Netwerksturing is, zoals alle politiek, uiteindelijk altijd mensenwerk. Het gaat om het vermogen van 'spelers' - Statenleden, gedeputeerden, ambtenaren – om zich te verplaatsen in de ander en in te schatten op welke momenten de ander betrokken wil zijn, ook als het misschien niet letterlijk zo afgesproken is. Zonder elementen als vertrouwen gaat het uiteindelijk niet. Maar dat is een sluitstuk van de redenering. Als de elementen explicitering en institutionalisering zijn ingevuld, juist dan is reflectie op de relatie en het helpen groeien van vertrouwen mogelijk. Andersom is veel lastiger en niet duurzaam. Zonder explicitering, zonder institutionele arrangementen, is sturen in netwerken altijd kwetsbaar en is de positie van politiek fragiel. Daarom pleiten wij voor expliciete aandacht voor reflectie, maar als sluitstuk van een geheel aan interventies om politiek in netwerksturing nader te borgen.

Deel I: Centrale betooglijn

1. Inleiding

De Provincie Zeeland werkt, zoals veel andere overheden, in steeds meer dossiers in netwerkverbanden. De idee achter een dergelijke *sturen in netwerken* is dat de provincie haar door de politiek bekrachtigde beleidsdoelen probeert te realiseren door met andere partijen samen te werken. Het samenwerken met anderen in netwerken is een methode om de eigen doelen te realiseren.

Tegelijkertijd is het werken in netwerken niet zomaar een andere methode om dezelfde doelen te realiseren. Netwerken zijn een andere arena, het begrip netwerk is een karakteristiek van een omgeving. Typerend voor een netwerk is dat niet één van de partijen in staat is om de andere partijen te dwingen om mee te doen. In een netwerk doen partijen uit eigen beweging mee, omdat ze zelf het idee hebben dat het netwerk voor hen een productieve opbrengst kan hebben. Ze kunnen in en uit het netwerk bewegen als ze dat willen. Netwerken zijn geen gestolde praktijken maar een samenstel van vloeibare verbindingen. Het realiseren van doelen in netwerken betekent dat de overheid zich begeeft in een omgeving waarin zij in ieder geval deels afhankelijk is van de intrinsieke motivatie(s) en eigen beweging(en) van anderen.

Dat betekent dat sturen in netwerken meer omvat dan alleen ‘samenwerken’ aan het gedeelde doel. Het gaat ook altijd om het in netwerken mede bepalen wat het doel is, welke aanvullende doelen er zijn, welke voorwaarden er gelden, en welke aanpak daartoe wordt ingezet. Soms staat dat allemaal precies in lijn met wat de overheid toch al wilde. Vaker echter is dat niet zo en moet de netwerkende overheid onderweg grote en kleine keuzes maken over het meebewegen met de anderen in het netwerk.

Netwerken kennen een eigen dynamiek waar de overheid rekenschap van moet geven. Netwerken komen tot eigen doelen en eigen randvoorwaarden, ontwikkelen een voorkeur voor een bepaalde optie of aanpak. Netwerken zijn vaak doelzoekend in plaats van doelstellend. Daar moet de overheid rekening mee houden. Dat betekent niet dat de overheid de voorkeuren van anderen zomaar moet volgen. Het werken in netwerken is niet gelijk aan dat de overheid eenvoudigweg doet wat dominante partijen in het netwerk willen. In de dynamiek van zelforganiserende netwerken is het cruciaal om als overheid een eigen lijn te bepalen en vanuit dat standpunt het netwerk op waarde te schatten.

Zo is sturen in netwerken een ***delicate combinatie*** van het geven van richting en het volgen van wat er komt. Netwerksturing is en blijft ‘gewoon’ sturing: het met bewust ingezette interventies trachten te realiseren van politiek bekrachtigde doelen. Tegelijkertijd impliceert de specifieke context van het netwerk ook dat de overheid te maken heeft met anderen, met eigen doelen, met eigen randvoorwaarden en met een eigen richting en strategie in het handelen. Het is dus altijd de vraag in welke mate de overheid in staat is de politiek gestelde doelen in het netwerk gerealiseerd te krijgen. Dat maakt netwerksturing toch anders dan klassieke hiërarchische sturing, hoewel ook daar lang niet altijd sprake is van volgzzaamheid.

Net als alle sturing is ook netwerksturing door de overheid ***ten diepste politiek***. Sturing gaat altijd over verdeling en behelst altijd strijdige belangen en voorkeuren. Het aanbrengen van verdeling in *wie wat krijgt* (en wie niet) is altijd een politieke vraag. Daarom zijn ook in netwerken zodra zij betrekking hebben op het publieke domein bestaande wetten (als gestolde eerdere politieke besluiten) en politieke besluiten leidend. Tot zover geldt voor

werken in netwerken hetzelfde als voor traditionele vormen van overheidssturing. Het is politiek van aard en voltrekt zich binnen de kaders en regels van de rechtsorde.

Tegelijkertijd is het politieke in netwerksturing op een aantal aspecten **principieel anders**. Vaak voltrekt werken in netwerken zich vooral in het domein van de uitvoerende macht. De uitvoerende macht trekt het netwerk in en handelt onderweg naar bevind van zaken. Zo belanden politieke afwegingen in het domein van de uitvoerende macht, met beperkt debat in de volksvertegenwoordiging. De uitvoerende macht trekt niet 'zomaar' het netwerk in. Het mandaat van de representatieve macht geldt als richtsnoer. Maar vaak geldt vervolgens de praktische realiteit dat ter plekke, in het moment, beweging nodig is om tegemoet te komen aan de voorkeuren en verhoudingen in het netwerk. Dan volgt voortdurende interpretatie van het mandaat. Soms gaat de verplaatsing van de politiek van de volksvertegenwoordiging nog een stap verder, namelijk als in de overvolle dagelijkse praktijk de uitvoerende macht niet in de persoon van de bestuurder maar middels ambtelijke vertegenwoordiging in het netwerk opereert.

Ambtenaren opereren dan in netwerken en nemen in de dagelijkse dynamiek die daar speelt grote en kleinere besluiten. Ze doen dat om 'de vaart erin te houden', de partners te bedienen, de energie vast te houden, de toezeggingen na te komen, de 'netwerksamenwerking verder te brengen' en 'als overheid de samenleving bij te benen'. Dat zijn vaak praktische beslissingen, die echter politieke consequenties hebben.

Veel overheden worstelen met deze **verplaatsing van politiek**. Ze willen aan de ene kant de kansen van het netwerk benutten voor de realisatie van doelen en het oplossen en aanpakken van maatschappelijke opgaven. Maar aan de andere kant ervaren ze ook dat deze manier van aanpakken van opgaven zich lastig verhoudt tot de geëigende manieren van politieke sturing en controle. Met als meest ernstige bedreiging dat in netwerken allerlei politieke gevolgen worden geproduceerd, die zich aan politieke sturing en controle onttrekken, en waarop ook essentiële zaken als rechtsbescherming, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en transparantie slecht geborgd zijn. Dan liggen willekeur, cliëntelisme en erger op de loer, ook al is dat waarschijnlijk bij niemand de bedoelde inzet.

Samenvattend is het probleem als volgt: **netwerksturing is een gewone manier van sturing**, in die zin dat het gaat om een manier om politiek bekrachtigde doelen in de context van netwerken te realiseren. Tegelijkertijd is **netwerksturing een ongewone manier van sturing**, omdat geëigende en geborgde kaders, procedures en methoden voor politieke borging er moeizaam bij passen. Met andere woorden: als we de geëigende werkwijze voor politiek, politieke sturing en controle toepassen op de context van netwerken, dan is de kans dat het politieke in netwerksturing verloren gaat groot. Tegelijkertijd kan het bijzondere karakter van netwerksturing betekenen dat alles politiseert: de doelen, de middelen, het tijdspad, de betrokkenheid van actoren, de procedures en processen van overleg, onderhandeling en besluitvorming.

Vaak is dit probleem in de praktijk **allang opgemerkt**. Veel overheden hebben het erkend en provisorisch ondervangen door dan uitzonderingen, pilots, experimenten en andere vormen van buitenboordmotoren in te richten. Of ze passen toch gewoon de reguliere werkwijze toe, die leidt tot een vergaande rol voor de uitvoerende macht, en vaak tot ongemak als dan in een late fase de volksvertegenwoordiging alsnog bijstuurt. Of, de volksvertegenwoordiging is gedurende alle fasen en over alle facetten van de netwerksturing zo alert en sensitief dat er steeds een 'regisseur op de achtergrond' aanwezig is. En heel soms neemt een afvaardiging van de volksvertegenwoordiging zelf deel aan netwerken, vanuit de gedachte er dan ook van binnenuit bij betrokken te zijn. Een vorm van betrokkenheid die op het eerste oog in lijn ligt met de idee van netwerkend werken, maar in de praktijk ook tot allerlei ongemak leidt wanneer het gaat over de status van dergelijke politieke deelname.

De Provincie Zeeland wil aan deze praktijk van aangroeiende hulpconstructies en buitenboordmotoren ontsnappen, door het **werken in netwerken politiek te normaliseren**. Dat wil zeggen, door het sturen in netwerken te benoemen als een vorm van sturing die een specifieke set van ‘gewone’ (in de zin van gekende, gebruikelijke en geijkte) procedures, werkvormen, rolverdeling en taal kent, en die door de politiek van toepassing kan worden verklaard voor de aanpak van een bepaalde kwestie.

2. Elementen van expliciete politiek

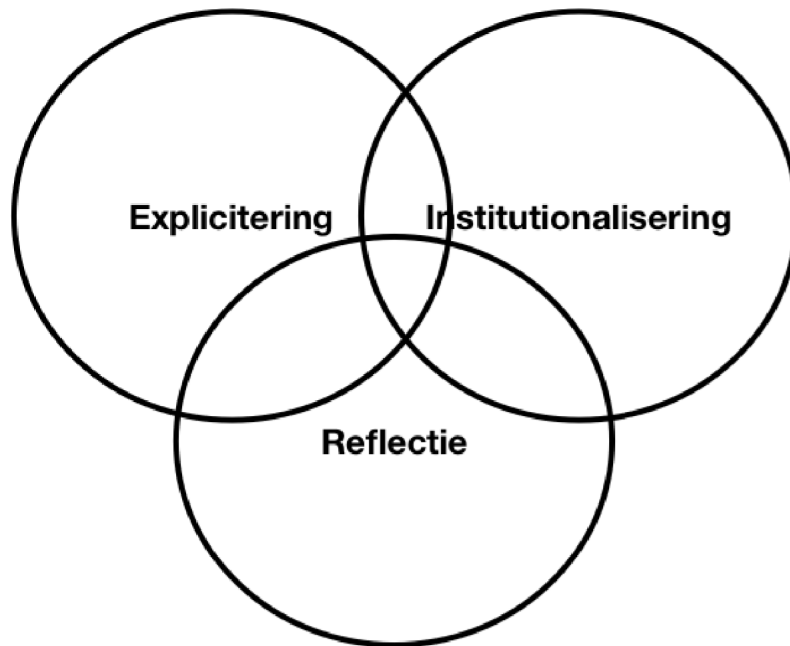
De Provincie Zeeland is met deze normalisering in de nu aflopende Statenperiode al begonnen. De Staten hebben een Handreiking opgesteld die de bij ‘netwerksturing’ te doorlopen werkwijze beschrijft. Die werkwijze is in een aantal dossiers in de praktijk gebracht. In onze gespreksronde hebben we teruggekeken op de **praktijkervaringen met die werkwijze** en gesproken over welke lessen er voor volgende Staten te leren zijn.

Het centrale thema uit de gespreksronde over politiek en netwerksturing is **explicitering**. Politiek gaat ten diepste over verschil. De meest primaire functie van democratie en rechtstaat is om te voorkomen dat individuen en groepen in de samenleving hun verschillen met geweld uitvechten, of dat minderheden het slachtoffer worden van gulzige meerderheden. Politiek debat over die verschillen is het alternatief voor fysieke strijd.

Netwerksturing heeft als risico dat het uitvechten van de verschillen uit de politieke arena weglekt naar ondoorzichtige andere arena's; zoals ‘tafels’, ‘boards’, ‘platforms’, ‘contacten’, ‘werkgroepen’ en allerlei naamloze verbanden. *Het* politieke is daarmee niet verdwenen, want er worden onverminderd politieke verdelingen tot stand gebracht. Maar het is wel verdwenen uit het domein van *de politiek*, in de zin van *de* representatieve politieke arena. Om netwerksturing te ‘normaliseren’ is het nodig om vormen te vinden die opnieuw tot explicitering van politiek leiden. **Expliciete politiek** in plaats van de groeiende praktijk van impliciete politiek met expliciete politieke gevolgen.

Om deze explicitering te realiseren kan de Handreiking Netwerksturing die de Staten hebben opgesteld de basis vormen. De Handreiking is ook met de ambitie voor verdere explicitering van politiek in netwerksturing opgesteld. Tegelijkertijd komt die ambitie nu nog niet helemaal uit de verf; er zijn nog geen onderwerpen geweest waarvoor de Handreiking intensief is gevolgd. Een verklaring daarvoor kan worden gezocht in praktische belemmeringen, zoals dat het lopende trajecten betreft, tijdsdruk of onduidelijkheid over de notities (en onderwerpen). Maar mogelijk zit het (vooral) ook in de nieuwigheid en onbekendheid ervan: hoe gaan we als Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie om met politiek in netwerksturing én hoe kan de Handreiking daarin een rol spelen? Dat de Handreiking nu nog niet de doorwerking van expliciete explicitering van politieke keuzes lijkt te hebben doet in onze ogen immers geen afbreuk aan de basis die het biedt. Ons voorstel is vervolgens wel om deze Handreiking méér dan nu, en meer letterlijk, in de praktijk te brengen. Dat vereist inzet op drie samenhangende delen: **explicitering, institutionalisering en reflectie**.

We zullen deze drie elementen hier uitwerken. We benoemen eerst drie onderdelen waarop explicitering van toepassing is, daarna twee delen waarop institutionalisering gevraagd is, en tenslotte beschrijven we waar reflectie zich dan op kan richten.



Figuur 1: politiek in netwerksturing vereist samenhangende inzet op explicitering, institutionalisering en reflectie.

I. Politieke explicitering van de keuze voor netwerksturing en explicitering van het politieke in netwerksturing

Het eerste element dat cruciaal is voor de verhouding tussen netwerksturing en politiek is de explicitering van de **keuze voor netwerksturing**. Hier moet het politieke primaat ondubbelzinnig in de praktijk worden. Dat kan door als regel te werken vanuit het uitgangspunt dat de Staten als hoogste bestuursorgaan binnen de provinciale context de keuze voor netwerksturing maken. De Staten moeten zich een mening vormen over de keuze voor netwerksturing voor een bepaalde opgave. Daarover kunnen ze het zo lang als nodig is oneens zijn. Niet langer dan nodig, ook niet langer dan 'uitlegbaar' is in de buitenwereld, maar ook niet korter dan dat. Hoe lang dat is bepalen de Staten zelf, met daarbij een scherp oog voor wat in de buitenwereld acceptabel is. Ze zouden hun verschillende opvattingen op tafel moeten brengen, om vervolgens expliciet een keuze te maken voor de gewenste aanpak van het door hen veronderstelde vraagstuk. Dat betekent dat de politiek het primaat kan bevestigen door de besluitvorming over te laten aan een netwerk en de uitkomst daarvan ook a priori aanvaardt. Het politieke kan immers ook zelfbegrenzing impliceren. Dit dient dan wel een expliciete keuze van de Staten te zijn. Alles kan, de kern hier is dat de Staten er bewust en expliciet voor kiezen.

Netwerksturing is een **politieke keuze**, geen technische. Een politieke keuze kan en moet in de Staten gemaakt worden. De verwachtingen in de buitenwereld spelen daarbij een rol, maar de buitenwereld kan nooit bepalen dat een onderwerp in een netwerk moet worden georganiseerd. Besluitvorming kan heel snel gaan, bij overeenstemming van een meerderheid over de zin of onzin van netwerksturing voor een bepaald onderwerp. Maar de keuze is nooit gegeven en kan ook nooit aan de Staten voorbijgaan. Ook niet als de buitenwereld allang in netwerken opereert en de provincie wordt verweten 'achter te blijven'. Meebewegen met wat er in de buitenwereld gebeurt is een factor in de politieke afweging. Niet meer en ook niet minder. De vraag 'zullen we hier netwerksturing toepassen' is een vraag die altijd met 'nee' beantwoord kan worden. Niet(s) doen is ook wat betreft netwerksturing altijd een optie.

Hier is verwachtingenmanagement in de buitenwereld natuurlijk wel van belang. In een netwerk zijn andere partijen actief, met eigen verwachtingen ten aanzien van doorlooptijden of keuzemomenten. Een besluit kan langer duren, maar dat moet dan wel met de buitenwereld gedeeld worden. En het kan als consequentie hebben dat de kans dan voorbij gaat en het netwerk andere opties kiest. Overigens is 'langzame' politieke besluitvorming niet hetzelfde als ineffectiviteit. Het kan keuzes enorm sterken door er tijd voor te nemen en goed na te denken. Dat kan later weer voor versnelling zorgen.

Toegepast op de Handreiking Netwerksturing betekent dit dat de keuze voor netwerksturing minder passief bij de Staten kan liggen dan nu. Vanwege het belang van expliciete politisering van de keuze voor netwerksturing is het raadzaam om een actieve weg voor de Staten in te bouwen. Daarbij formuleren Staten zelf welke sturing ze voor een onderwerp willen toepassen en geven ze zelf aan waar zij expliciet kiezen voor (of tegen) netwerksturing. Dat betekent dat het initiatief tot netwerksturing van de uitvoerende macht naar de representatieve democratie in de Staten verplaatst. Onderdeel van dit besluit is ook dat partijen aangeven waar zij een politiek voorbehoud willen laten gelden: waar eindigt volgens hen écht de ruimte voor sturen in het netwerk en waar zien zij een politiek 'no go' voor netwerksturing. Ook dat kan meer beter vroegtijdig expliciet worden gemaakt. Deze actieve houding van de Staten betekent overigens niet dat het College een passieve(re) rol wordt toegedicht; integendeel. De keuze voor netwerksturing dient vorm te krijgen in een actief gesprek tussen Staten én College waarin de voor- en nadelen van keuze voor netwerksturing worden besproken. Het College kan zich hierin actief opstellen door in beeld te brengen wat de geëigende sturingsvormen zijn bij onderwerpen en specifieke dossiers en daarbij ook consequenties van een bepaalde keuze te benoemen. Politieke explicitering van de keuze voor netwerksturing vergt vanuit die optiek niet alleen een actieve Staten maar ook een actief College.

II. Politieke explicitering van de vorm van de netwerksturing

Na een expliciete keuze voor netwerksturing volgt een volgend cruciaal punt van explicitering: welke vorm van netwerksturing willen we voor deze opgave toepassen? Het begrip sturen in netwerken is bedrieglijk eenduidig. Het lijkt helderheid te bieden, 'gewoon in het netwerk sturen'. Maar netwerksturing kan op veel verschillende manieren. Elke manier heeft een andere mate van betrokkenheid van partijen, legt andere accenten en heeft dus grote inhoudelijke en dus ook politieke gevolgen. De keuze voor de vorm is letterlijk een *definiërend moment* in netwerksturing en moet daarom een politiek moment zijn. Hier kunnen de Staten aangeven hoe zij de verschillende variabelen van netwerksturing willen instellen, waarmee ze richting geven aan hoe het opereren in netwerken er uit gaat zien. Althans, wat de inzet van de provincie zal zijn, want uiteindelijk geldt bij netwerksturing ook altijd dat het netwerk zijn eigen logica kent en een eigen onvoorspelbare dynamiek zal ontwikkelen.

Voor het 'instellen' van de vorm van netwerksturing zijn allerlei hulpmiddelen voor handen. Hier is het 'kwadrantenmodel' van de NSOB bruikbaar¹. Het kwadrantenmodel zoomt in op de vraag *waarom* voor een bepaalde vorm van overheidssturing passend is, hoe die er uit ziet en welke rol voor anderen daarbij voor de hand ligt. Het is raadzaam dat de ambtelijke dienst een verdieping van de Handreiking opstelt, met daarin een aantal 'typen' netwerksturing, conform het Kwadrantenmodel uitgewerkt, die de Staten als leidraad in hun politieke gesprek kunnen benutten. Niet als palet dat de keuzes beperkt en ook niet als checklist van wat (niet) passend is (want dat bepaalt politiek), maar als handvat om meer precies de politieke verschillen in de opvattingen over de invulling van netwerksturing voor dit vraagstuk te

¹ In de thematische verdieping (deel II) van dit document hebben we het 'kwadrantenmodel' uitgewerkt.

kunnen expliciteren. Ook hier dus explicitering en bewust het politieke moment aanbrengen waarin de verschillen in de opvattingen over de inrichting van netwerksturing worden opgespeeld.

III. Politieke explicitering van de werkwijze: rollen, timing en manieren

Tot slot gaat het bij de explicitering ook om het bewust afspreken hoe netwerksturing in de praktijk vorm krijgt. Dit is de meest praktische kant van de explicitering van netwerksturing. Een cruciaal thema hier is hoe het gesprek tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten zal plaatsvinden over de netwerksturing en de concrete vormgeving ervan. Dit gaat om het concreet maken, en waar mogelijk zelfs via afspraken op papier, hoe de Staten betrokken worden bij de netwerksturing. Denk aan welke momenten er zijn waarop Gedeputeerde Staten Provinciale Staten op de hoogte houden over het verloop van de netwerksturing in termen van planning, voortgang, resultaten en effecten.

Onderdeel van deze explicitering van de werkwijze is het stellen van grenzen en kaders door de Staten. Binnen welke politieke grenzen moet de uitvoerende macht blijven in de netwerksturing? En, welke grenzen moet de representatieve macht stellen als het gaat om deelnemende actoren, procesverloop, besluitvorming en, heel belangrijk: de uitkomsten. Wat zijn volgens de Staten gewenste én ongewenste richtingen en uitkomsten? Het benoemen van 'no go areas' is dan minstens zo belangrijk als het aangeven van de gewenste richting. Ook hier geldt dat dit geen uitvoerend en technisch, maar vooral een politiek gesprek is. Daarom ook is het begrenzen van netwerksturing geen procedureel of technocratisch gebeuren, maar wordt in de politieke explicitering nu juist het politieke moment zichtbaar gemaakt. Het is belangrijk dat het als een politiek thema wordt besproken in de Staten en dat daarbij de verschillen tussen partijen zichtbaar worden.

Bij de keuze voor netwerksturing is ook de timing en 'routing' van voorstellen een belangrijk onderwerp van explicitering. Op welke momenten komen stukken terug, op welke momenten zijn er besluiten gepland, wat zijn de momenten waarop partijen bij elkaar terugkomen om het gesprek te voeren over de voortgang, et cetera. Daarvoor kunnen allerlei soorten afspraken en criteria gelden. Dat kan zijn een debat in de Staten als er een besluit nodig is of als er een moment is waarop er onomkeerbare gevolgen ontstaan 'buiten'. Maar dat kan ook gaan over de vraag wanneer een Gedeputeerde zou moeten 'aanvoelen' dat de Staten hierover in gesprek willen treden.

Bijvoorbeeld wanneer de dynamiek in het netwerk weliswaar nog net binnen de door de Staten gestelde kaders valt, maar het inmiddels toch tamelijk voorzienbaar is dat deze er al snel buiten zal gaan bewegen. Hier dient wel een kanttekening bij geplaatst te worden van meer praktische aard: de agenda's van Staten en College zijn al behoorlijk vol. Iedere dag op pad om 'buiten' te opereren en ook andersom om 'binnen' in de Statenzaal met elkaar in gesprek te gaan is niet haalbaar. Daar zal een ritme en werkwijze voor gevonden moeten worden die past bij de manier waarop in de provincie Zeeland netwerksturing vorm krijgt.

IV. Institutionaliserings in de werkwijze van de Staten

Politiek debat gaat over inhoud, maar die inhoud krijgt vorm in institutionele procedures: welke vormen en momenten voor debat zijn er, hoe worden die voorbereid, wat zijn daarbinnen de spelregels en wie doen eraan mee? Denk bijvoorbeeld aan de commissies die er zijn en het soort debatten: informerend, verkennend, beeldvormend, besluitvormend? Hoeveel tijd is daarvoor ingeruimd? Welke doorlooptijden gelden er?

De Handreiking Netwerksturing biedt daarvoor eerste stappen, maar daar kan de Griffie een praktisch vervolg aan geven. Nu gaat het sterk om een *aanvulling op* de reguliere cyclus; een 'add-on' die aan de bestaande reguliere overlegvormen en vergaderstructuren (bijvoorbeeld commissies) wordt toegevoegd. Om netwerksturing politiek te maken is het nodig om de procedures en werkwijze zo vorm te geven dat explicitering goed mogelijk is. Dit is geen pleidooi voor politisering van alle kwesties, maar wel voor politisering van keuzes in sturingsvormen.

De eerste stappen met netwerksturing binnen de Staten zijn gezet. In verschillende dossiers gebeurt het al. Maar dat kan systematischer. Dat klinkt als 'procedureel gedoe'. Maar de klassieke bestuurskundige literatuur (o.a. March & Olsen, 1989) laat zien dat het precies andersom werkt. Institutionele routines zijn bepalend voor de manier waarop politieke inhoud tot stand komt. Het zijn de beddingen waarbinnen politiek debat stroomt. De bestaande beddingen passen bij 'traditionele sturing', maar zijn minder passend voor netwerksturing. Dan is het nodig om nieuwe beddingen in te richten die een geëigende en normale (in de zin van bekend en beschreven) vorm bieden waarin politieke inhoud tot stand komt. De Handreiking biedt daarvoor eerste stappen, de griffie kan zorgen voor een snelle doorvoering van nieuwe institutionele bedding. Daarnaast ligt daar ook een rol voor de Staten zelf om tijd te nemen voor het (mee)ontwikkelen van een aangepaste beleidscyclus waarin meer consequent wordt gekeken naar welke sturingsvorm past per onderwerp en op welke momenten zij als Staten inhoudelijk willen kunnen sturen. Zo kan politieke inhoud in de context van netwerksturing passend stromen.

V. Institutionalisering in de ambtelijke organisatie

De institutionalisering van netwerksturing, het bieden van passende bedding waarin de politieke inhoud bij netwerksturing kan stromen, ligt niet alleen bij de Staten zelf. Het moet ook binnen de ambtelijke organisatie van de provincie Zeeland een meer structurele en systematische plek krijgen. Dat is geen verwijt naar de ambtelijke organisatie of tekortkoming van de huidige werkwijze, maar een logische en belangrijke vervolgstap die hoort bij de ontwikkeling naar een meer opgavegerichte netwerkorganisatie waar de provincie Zeeland voor staat.

De volgende stap in de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie is om politieke explicitering bij netwerksturing professioneel te faciliteren. Of, om een Statenlid die het in onze gesprekken treffend uitdrukte te parafaseren, 'bij een traditionele aanpak krijgen we de meest prachtige inhoudelijke notities, bij netwerksturing een paar pagina's met procestaal'. Dat was een compliment voor de inhoudelijke voorbereiding die de ambtelijke organisatie normaal pleegt. Maar het drukt ook de worsteling met de ambtelijke voorbereiding van een netwerkaanpak uit. Hier geldt dat de oplossing is om werkprocessen en werkvormen te ontwikkelen waarmee de ambtelijke dienst na de keuze voor netwerksturing in de methodiek van netwerksturing startnotities, rapportages en andere vaste typen notities voorbereidt. Zo is de ambtelijke voorbereiding een bedding voor het laten stromen van de politieke inhoud. Voor de traditionele aanpak werkt dat al goed. Voor netwerksturing moet de ambtelijke organisatie die vormen door ontwikkelen. Er worden wel inhoudelijke documenten aangeboden en momenten ter bespreking georganiseerd maar het ontbreekt nu nog aan een vaste stramien specifiek geënt op netwerkend werken als sturingsvorm. Dat vereist een snelle investering in een set samenhangende vormen van rapportages, nota's, briefings, overlegmomenten, informatiemomenten, et cetera, die van toepassing is als er sprake is van netwerksturing

VI. Reflectie in en op de relatie tussen Staten en College, om politieke verhoudingen te scherpen

Als de voorgaande elementen ingericht zijn, dan is er een laatste deel dat onmisbaar is voor goede invulling van netwerksturing: regelmatige momenten van reflectie, waarbij de Staten en het College los van de urgentie van een specifiek moment het gesprek hebben over hun samenwerking. Onderwerp van reflectie is niet de politieke inhoud, maar de vraag of de onderlinge verhouding nog voldoende ‘politiek expliciet’ is en wat daar verder nog voor nodig is. Naast deze reflectie tussen Staten en College vergt dat ook institutionele zelfreflectie door de Staten, los van het College. De Staten dragen als hoogste provinciale bestuursorgaan ook een verantwoordelijkheid als het gaat om het borgen van meer algemene principes van politiek, zoals erkenning van verschillen tussen (groepen) mensen en minderheden. Vanuit institutioneel zelfbesef zijn de Staten ook tot reflectie op het eigen handelen verplicht.

Ook netwerksturing vergt een delicate wisselwerking tussen Gedeputeerde(n) en Staten. Uiteindelijk zitten de Staten aan het stuur, ook bij netwerksturing, maar komt een belangrijk deel van het praktische werk – en dus ook de politieke beweging – neer bij Gedeputeerden. Dat vereist een wisselwerking die moet groeien. De hiervoor geschetste beddingen bieden ruimte én grenzen om netwerksturing in de praktijk te brengen, die het proces van al doende leren op gang kunnen brengen. Expliciete aandacht voor reflectie is dan ook nuttig. Het kan institutionele arrangementen en politieke explicitering niet vervangen, maar als die twee eerste elementen er zijn dan vormt het wel de **cruciale laatste schakel** die nodig is om netwerksturing op gang te houden. Reflectie kan de voorgaande elementen nooit vervangen, maar zonder periodieke reflectie zijn de voorgaande elementen ook nooit alleen voldoende om netwerksturing goed in te vullen.

Netwerksturing moet dus een plek krijgen in de politieke relaties tussen Staten en College. De wijze waarop dit vorm krijgt is niet zozeer iets van de Staten of het College, maar is onderwerp van gesprek tussen beide. In dat kader is het zogeheten “stammpotoverleg” een mooi voorbeeld van een vorm waarin expliciet ruimte wordt gemaakt om los van de politiek van concrete dossiers het gesprek over de relatie te voeren.

VII. Reflectie op de relatie met andere partijen

We begonnen deze betooglijn met de stelling dat het eerste element gaat over politieke explicitering van de keuze voor netwerksturing en in lijn daarmee ook politieke explicitering over de vorm en werkwijze. Vervolgens zijn we via het tweede element van institutionalisering van netwerksturing in de Staten en de ambtelijke organisatie gekomen bij het derde en laatste element, dat van reflectie. In eerste instantie gaat dat naar ons idee bij netwerksturing over reflectie op het niveau van Staten en College waarbij zij los van de urgentie van een specifiek moment het gesprek hebben over hun samenwerking. Een vorm van reflectie die hoort bij sturing in netwerken: hoe doen wij dat nu als provincie?

Netwerksturing gaat over de relatie met andere partijen: medeoverheden, zoals gemeenten, andere provincies, het Rijk, maar ook bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgercollectieven. Daarom is het ook zaak om te reflecteren op het niveau van het netwerk: hoe is de relatie tussen provincie en andere partijen in netwerksturing. Hoe werken we met elkaar samen? Welke inbreng hebben we in het netwerk? Is iedereen ook actief betrokken? En kunnen de verschillende partijen zich ook vinden in de werkwijze van het netwerk? Daarbij gaat ook om de vraag hoe je als Staten omgaat met vraagstukken waar je als provincie niet aan het roer staat maar je wel toe te verhouden hebt vanuit maatschappelijke

verantwoordelijkheid. Doe je hier iets mee of niet? En zo ja, wat doen je dan precies? Ook hierover dient er binnen de provincie reflectie plaats te vinden tussen Staten en College.

3. Conclusie

Provinciale Staten van Zeeland hebben de afgelopen periode een start gemaakt met netwerksturing. Tegelijkertijd geldt breder dan de expliciet als “netwerksturing” benoemde onderwerpen dat er in netwerken aan de realisatie van provinciale doelen wordt gewerkt. De afgelopen periode is door de Staten, door GS en door de ambtelijke organisatie geprobeerd om het op die manier werken zo goed mogelijk te organiseren.

In deze notitie betogen we dat de volgende stap in het werken met netwerksturing de normalisering is van de politiek in netwerksturing. Dat betekent het zo inrichten van werkprocessen, procedures en afspraken dat het primaat van de politiek ook bij netwerksturing geborgd is.

De Handreiking Netwerksturing vormt hiervoor een goede basis. Door de in de Handreiking benoemde stappen nog sterker en preciezer te zetten, kan netwerksturing verder systematiseren en kunnen Staten, GS en de ambtelijke organisatie hun rol beter nemen. Dat heeft ook consequenties voor de werkwijze zelf. Zo kan de griffie een rol spelen bij het inrichten van de procedures en werkwijze van de Staten, om beter aan te sluiten bij de aard van netwerksturing. En ook de ambtelijke organisatie kan zich meer systematisch inrichten op een manier die past bij het sturen in netwerken. Door meer vanuit de idee van netwerksturing producten en processen in te richten maar ook door dit explicieter zichtbaar te maken voor de Staten zodat zij meer inzicht krijgen in het totale proces. Zo kan er een leerproces ontstaan over welke werkwijzen wel en minder goed werken.

Netwerksturing is tot slot, zoals alle politiek, uiteindelijk altijd mensenwerk. Het gaat om het vermogen van ‘spelers’ - Statenleden, gedeputeerden, ambtenaren – om zich te verplaatsen in de ander en in te schatten op welke momenten de ander betrokken wil zijn, ook als het misschien niet letterlijk zo afgesproken is. Zonder elementen als vertrouwen gaat het uiteindelijk niet. Maar dat is een sluitstuk van de redenering. Als de elementen explicitering en institutionalisering zijn ingevuld, juist dan is reflectie op de relatie en het helpen groeien van vertrouwen mogelijk. Andersom is veel lastiger en niet duurzaam. Zonder explicitering, zonder institutionele arrangementen, is sturen in netwerken altijd kwetsbaar en is de positie van politiek fragiel. Daarom pleiten wij voor expliciete aandacht voor reflectie, maar als sluitstuk van een geheel aan interventies om politiek in netwerksturing nader te borgen.

Deel II: Thematische verdieping

1. Sturen in netwerken: het perspectief kiezen dat past bij de opgave

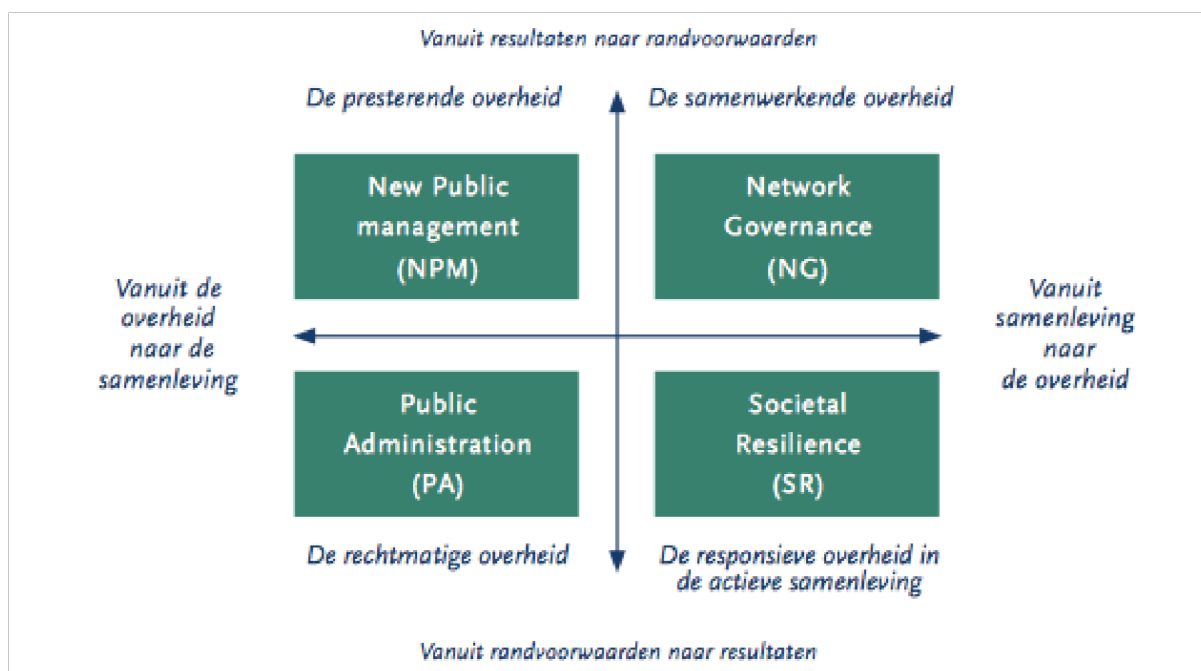
1.1 Vier perspectieven op overheidssturing

Voor het vergroten van de zichtbaarheid van Zeeland, de kwaliteit van de kust, voor het vormgeven van een omgevingsvisie voor 2021 en het bijdragen aan en zich laten voltrekken van de energietransitie heeft de provincie Zeeland gekozen voor netwerksturing als vorm van sturing. Dat is een specifieke sturingsvorm die bestaat naast andere vormen van sturing. Als de maatschappelijke waarde van de provincie Zeeland meervoudig is, dan zijn er ook verschillende activiteiten en partijen nodig om die waarden te realiseren. Bij de vraag naar doelrealisatie door de provincie moet dus niet alleen nagedacht worden over wat de publieke doelstellingen van de provincie *zijn*, maar ook *hoe* publieke waarden door de provincie gerealiseerd (kunnen) worden. In deze paragraaf laten we zien hoe we dit in beeld krijgen aan de hand van vier verschillende sturingsperspectieven. Ieder perspectief belicht een ander deel van het werken aan maatschappelijke waarde door woningcorporaties.

Wij hanteren daarvoor een conceptueel model waarin vier zogeheten ‘sturingsperspectieven’ worden onderscheiden (Van der Steen *et al.*, 2015a)². Dit model schetst vier perspectieven op overheidssturing. Ieder perspectief volgt een eigen, andere route om publieke waarde te realiseren. In ieder perspectief staan andere waarden centraal en zijn er andere deelnemers aan het gesprek en vormen van organisatie nodig. We lichten eerst het model toe en gaan dan in op hoe dit in de provincie Zeeland vorm krijgt.

Het realiseren van publieke waarde door overheden, waaronder dus ook de provincie Zeeland, kan op verschillende manieren gebeuren. Hierbij is een onderscheid te maken op basis van twee variabelen. De eerste variabele gaat over de vraag of de nadruk in de sturing ligt op het realiseren van concrete resultaten (boven) of op het zorgen voor bepaalde randvoorwaarden (onder). Op beide manieren kan gestuurd worden op het realiseren van publieke waarde. De tweede variabele gaat over de vraag of sturing tot stand komt door ‘van binnen naar buiten’ te werken (waarbij de overheid zelf de doelen en kaders vaststelt en van daaruit stuurt) of ‘van buiten naar binnen’ (waarbij de maatschappelijke dynamiek in georganiseerde of ongeorganiseerde netwerkverbanden leidend is voor de sturing vanuit de overheid). Op basis van deze twee assen onderscheiden we vier kwadranten die elk een perspectief op overheidssturing opleveren (Bourgon, 2011; Van der Steen *et al.*, 2015, Van der Steen & Van Buuren, 2017). Ieder kwadrant heeft eigen kenmerken en biedt een ander perspectief op waarden en sturing. We bespreken ze hieronder kort.

² Inmiddels is dit conceptueel model met vier sturingsperspectieven van Van der Steen *et al.*, (2015a), ook wel “de kwadranten” genoemd, in diverse eerdere publicaties uitgewerkt. Wij baseren ons in de uiteenzetting van de vier perspectieven op deze eerdere teksten. Voor de toepassing van de kwadranten op de provincie Zeeland maken we gebruik van de gevoerde gesprekken met betrokkenen in Zeeland.



Figuur 2: vier perspectieven op overheidssturing (zie onder meer Van der Steen et al, 2015a)

Public administration: de rechtmatige overheid (linksonder)

Vanuit het perspectief van een rechtmatige overheid (Weber, Wilson) is verankering in het democratisch systeem en het recht de basis voor alles wat overheidsorganisaties doen (Frissen, 2010). Rechtmatigheid en rechtsgelijkheid – rechtsstatelijkheid – vormen de basis van bestuur (Bovens et al, 2012). Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt die legitimiteit en rechtmatigheid centraal. De verhouding met de samenleving is gericht op het borgen van rechten en plichten, die als maatschappelijke ordening fungeren.

Als we vanuit dit perspectief kijken naar de provincie dan doet deze het goed als de wet deugdelijk en zorgvuldig wordt uitgevoerd en als de provincie met hetzelfde oog voor rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid met zijn eigen beleidsregels en statutaire uitgangspunten omgaat. Denk bijvoorbeeld aan de bepaling of een bedrijventerrein verder kan uitbreiden: als een bedrijventerrein volgens de regels daarvoor niet in aanmerking komt, dan komt het écht niet in aanmerking. Een uitzondering is pas mogelijk wanneer daarvoor een afgesproken procedure is doorlopen en de provincie (na debat in de Staten) met verwijzing naar een regel of artikel in de wet de mogelijkheid daartoe biedt. De provincie doet het vanuit dit perspectief goed wanneer het handelt naar de letter van de wet en de taak rechtmatig en zorgvuldig uitvoert.

New public management: de presterende overheid (linksboven)

In het perspectief van de presterende overheid gaat overheidssturing primair om het op een effectieve en efficiënte manier bereiken van de vooraf afgesproken resultaten. De overheid is zelf verantwoordelijk voor het doelmatig realiseren van afgesproken prestaties. Dit perspectief komt voort uit het denken over *New Public Management* (NPM), dat sinds de jaren '90 in publieke organisaties is geïntroduceerd (Pollit & Bouckaert, 2011). Vanuit dit perspectief bezien ontleent de overheid zijn legitimiteit aan het vermogen om te leveren: niet alleen zorgvuldig en juist (rechtmatig), maar ook efficiënt en effectief (doelmatig). Het gaat hier voornamelijk om outputs: meetbare prestaties die vooraf zijn afgesproken.

Als we vanuit dit perspectief kijken naar de provincie dan gaat het om het realiseren van de vooraf overeengekomen prestaties. Dus als er in het beleid indicatoren worden gegeven voor goede kwaliteit, bijvoorbeeld voor beheer van vaarwegen of grondwater, dan zijn dat belangrijke inrichtingsprincipes voor het werk. Het halen van de prestatietargets, en het kunnen meten en verantwoorden daarvan, staat hier centraal. Dat gebeurt vanuit dit perspectief gezien grotendeels vanuit een financieel perspectief: aan indicatoren zijn financiële incentives gekoppeld en de systemen zijn zo ingericht dat ze deze financiële prikkels volgen. De provincie maakt strategische afwegingen als kosten-baten afwegingen, waarbij steeds wordt gekeken of de te maken kosten te relateren zijn aan de (aan te tonen en in kpi's uitgedrukte) prestaties. Als het in meetbare en aan incentives gekoppelde prestaties bijdraagt dan is een actie lonend, als dat niet zo is dan is het geen interessante actie. Hier is de logica er dus één van effectiviteit en efficiency; het maximaal en zo doelmatig mogelijk realiseren van de 'geïncentiveerde' prestaties.

Network governance: de samenwerkende overheid (rechtsboven)

Bij de netwerkende overheid staat het principe centraal dat doelen vaak worden bereikt in de samenwerking met anderen (Klijn & Koppenjan, 2012). Om de eigen doelen te realiseren, moet de organisatie de weg naar buiten kunnen bewandelen. Ze gaat op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan die doelen, omdat ze dezelfde, gelijksoortige of deels overlappende belangen en doelen hebben. Het bij elkaar brengen van die uiteenlopende belangen vormt de kern van het perspectief van de netwerkende overheid. Dat gaat om het formeren van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen.

In de context van de provincie betekent dit dat men op zoek gaat naar interessante partners om de gewenste prestaties samen mee te realiseren. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat men een partnerschap aangaat met een gemeente, een waterschap, een wetenschappelijk onderzoeksinstituut als het RIVM, een regionale uitvoeringsdienst en een bewonersvertegenwoordiging over de zorg voor een veilige en schone omgeving. Elke partij brengt iets in dat bijdraagt aan die doelstelling en gezamenlijk vergroten partijen zodoende de kans op het realiseren van de prestatie die ze alleen niet zouden kunnen volbrengen, bijvoorbeeld de luchtkwaliteit vergroten. Dat betekent ook het deels opgeven van eigen individuele voorkeuren en het zoeken naar projecten die voor alle betrokkenen iets opleveren. Partijen doen hieraan mee omdat ze dat willen, omdat ze een opbrengst zien in het meedoen. Als ze die opbrengsten niet zien haken ze al snel af. Vaak gaat dit ook om partijen met een min of meer formeel karakter: dat wil zeggen, om partijen die als rechtspersoon opereren, die belangen vertegenwoordigen en die in ieder geval 'voor hun handtekening staan'. Dat is in dit perspectief belangrijk, omdat het hier vaak gaat om een afspraak in de vorm van een convenant, een pact, een akkoord of een overeenkomst. De provincie trekt daarin samen met anderen op, tekent mee, en accepteert daarmee ook dat de provincie niet eigenstandig kan sturen. Het realiseren van publieke waarde is hier altijd een vorm van samenwerken.

Societal resilience: de participerende overheid (rechtsonder)

In het perspectief van de participerende overheid staat maatschappelijke energie centraal (PBL, 2011; Van der Steen et al, 2014). Publieke waarde wordt niet alleen door de overheid 'gemaakt', maar komt net zo goed van anderen. Op de manier die zij willen, vanuit de doelen die zij zichzelf stellen (ROB, 2012; Van der Lans & De Boer, 2012). De overheid gaat niet naar buiten om daar bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar komt in aanraking met maatschappelijke dynamiek die er al is. Soms is dat een initiatief dat aansluit bij de eigen agenda en dat past binnen kaders die de overheid hanteert. Vaak zijn het initiatieven die gedeeltelijk passen binnen de doelen en kaders van de overheid. De vraag is dan hoe om te gaan met praktijken die niet helemaal passen binnen de overheidsdoelen, maar wel bijdragen aan maatschappelijke belangen. Dat vereist politieke afweging: soms betekent het 'gewoon niets doen en laten bestaan', soms is de uitkomst dat het initiatief moet stoppen, omdat het andere belangen schaadt.

In de context van de provincie kan dit verschillende dingen betekenen. Als we kijken vanuit het perspectief van de provincie dan is er een heel interessante en actieve maatschappelijke omgeving die dynamisch is en die zelf initiatieven ontplooit om publieke waarde te realiseren. Bijvoorbeeld door in regionaal verband van alles te organiseren dat bijdraagt aan de vitaliteit van de regio en het woongenot van Zeeuwse inwoners. En dat is meer dan alleen maar 'leuk voor erbij'. Het gaat ook om leefbaarheid, om inwoners die naar elkaar omkijken en zodoende maken dat de regio ook prettig, veilig en geborgen voelt. De provincie kan dergelijk initiatief niet verordenen of dupliceren, maar het is wel mogelijk om in houding en gedrag deze dynamiek te versterken, te stimuleren en wellicht tot op zekere hoogte 'te maken'. Bijvoorbeeld door provinciale medewerkers die actief zoeken naar interessante initiatieven en ideeën van bewoners, om die een zetje te geven en tot wasdom te helpen komen. Dat zijn kleine maar betekenisvolle handelingen die kunnen bijdragen aan een vitale leefomgeving; als waarde die er voor de provincie wel toe doet, maar die de provincie niet zelf 'maakt'.

1.2 *Geen sluitende categorieën, maar verschillende accenten*

De perspectieven op overheidssturing zijn accenten in sturing die elk meer of minder nadruk kunnen krijgen. Om maatschappelijke doelen te realiseren kan een overheid kiezen voor een meer van binnen naar buiten gerichte strategie, meer accent op de rechtmatige of de doelmatige dimensie. Maar dezelfde waarde kan ook invulling krijgen door meer van buiten naar binnen te redeneren en de nadruk te leggen op het smeden van allianties of maken van ruimte voor zichzelf organiserende dynamiek vanuit de energieke samenleving. Er zijn allerlei argumenten mogelijk voor het leggen van de nadruk. Het kan een *ideologische* keuze zijn of een idee over de rol van de staat ten opzichte van de samenleving. Het kan ook een *pragmatische* keuze zijn, waarbij de aard van de maatschappelijke opgave en de aard van het netwerk en de omgeving waarin die opgave speelt bepalend zijn voor de te kiezen nadruk. Bij een opgave waar al veel maatschappelijke energie stroomt, partijen al druk bezig zijn en de overheid zelf ook de oplossingen nog niet heeft ligt meer nadruk op de rechter kwadranten voor de hand. Voor opgaven waarin heel weinig maatschappelijke energie is, of waar diepe tegenstellingen tussen groepen aan de orde zijn, en de overheid zelf in staat is om een oplossing te bieden ligt het misschien meer voor de hand om vanuit het linkerdeel te werken. Met oog voor de rechten en belangen van anderen, en met een zorgvuldig proces, maar wel met een eigen oplossing die de overheid 'naar buiten brengt'. Daarmee is de keuze voor nadruk geen algemene positie over de rol van *de* overheid in *de* samenleving, maar een specifieke afweging waarin de maatschappelijke opgave en het netwerk waarin deze speelt centraal staan.

Het woordje 'nadruk' drukt uit dat partijen niet alleen benoemen wat zij in de aanpak centraal willen stellen, maar van daaruit óók voldoende invulling moeten geven aan aspecten die de andere perspectieven centraal stellen. Zonder rechtmatigheid is overheidshandelen nooit legitiem. Hetzelfde geldt voor het doelmatig en doeltreffend besteden van overheidsmiddelen; ook dat zijn kernwaarden van goed bestuur die onmogelijk weg te denken zijn uit een goede bestuurlijke praktijk. Ook als voor een aanpak de nadruk op een netwerkende benadering wordt gekozen, bijvoorbeeld door het sluiten van bestuursakkoorden, dan is het belangrijk dat doelmatigheid en rechtmatigheid geborgd zijn? Is bijvoorbeeld voor de bestuursrechter goed uit te leggen waarom bepaalde partijen wel ruimte krijgen en andere partijen niet? Waarom zitten bepaalde partijen wel aan tafel en andere niet? Zo moeten de waarden uit het linker deel van het schema onverminderd goed invulling krijgen, ook als er primair 'vanuit' de rechter kant gewerkt wordt.

Hetzelfde geldt voor de boven- en onderkant van het kwadrantenschema. Nadruk op ‘rechtsboven’, bijvoorbeeld door met een grote groep institutionele partners en vertegenwoordigende partijen een energieakkoord te sluiten, betekent iets voor de partijen die er geen deel van uitmaken maar wel met duurzame energie bezig zijn. Akkoorden, deals en allianties kennen vaak veel ondertekenaars, maar er zijn altijd partijen die er buiten vallen. De recente discussies over het ‘Klimaatakkoord’ laten dat treffend zien. Bij de keuze voor een akkoord volgens de principes van ‘rechtsboven’ hoort dus ook een gedachte over hoe om te gaan met de inspanningen van anderen die er al zijn, ook zitten zij niet aan tafel. En over de vraag hoe om te gaan met partijen die niet aan tafel zitten maar die wel in hun belangen geraakt worden.

Andersom roept nadruk op de energieke samenleving de vraag op wat te doen met de vertegenwoordigende partijen en afspraken die elders met de sector al gemaakt zijn. Dat is belangrijk, omdat onderzoek naar de praktijk van transitie (Loorbach, 2015) laat zien dat hier vaak tegenstrijdigheden aan de orde zijn. De bottom-up beweging in niches is vaak strijdig met wat er in sectorakkoorden wordt afgesproken: zo is de rol van grote projectontwikkelaars, energiebedrijven of olie- en gasreuzen in de transitie naar circulair bouwen of duurzame energie omstreden: ze zijn ‘rechtsboven’ deel van de alliantie, maar ze concurreren rechtstreeks met de uitdagers die zich in niches ‘rechtsonder’ in de energieke samenleving aandienen. ‘Nadruk’ is een onschuldig klinkend woord, maar het heeft grote betekenis. De vraag is op welk soort partijen de overheid rond concrete opgaven de nadruk legt als men ‘méér met de samenleving wil doen’. Zijn dat dan de gevestigde formele partijen, of valt de keuze op meer informele, ad hoc netwerken? Met daarbij steeds op de achtergrond indringende vragen over rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Zo is het werken met akkoorden tegelijkertijd een interessante oplossingsrichting voor het realiseren van oplossingen voor complexe vraagstukken, maar is het tevens een praktijk die spanningen dilemma’s rond kernwaarden van goed bestuur oproept.

1.3 Argumenten en overwegingen voor het leggen van nadruk

Welke vorm van sturing de provincie kiest om publieke doelen te realiseren, is afhankelijk van de situatie. Waar op het ene dossier sturing volgens de principes van het gedachtegoed van Network Governance past, sluit op het andere dossier een benadering vanuit Public Administration beter aan. Iedere keer, afhankelijk van het vraagstuk dat voor ligt en de context waarin deze tot stand komt dient de passende sturingsvorm te worden afgewogen. De vorm van overheidssturing is daarmee ook altijd een keuze die situationeel en contextueel van aard is. Het vergroten van de zichtbaarheid van Zeeland, de kwaliteit van de kust, een omgevingsvisie voor 2021 en de energietransitie zijn in zichzelf dus geen thema’s die met netwerksturing moeten worden opgepakt, maar het zijn thema’s waarvan de provincie – en conform de handreiking netwerksturing Provinciale Staten – kiest om ze met netwerksturing op te pakken. Er zijn verschillende argumenten en overwegingen voor een keuze voor nadruk op één van de perspectieven (Teisman & Van der Steen, 2018; Van der Steen & Van Buuren, 2017).

Ten eerste is dat de aard van het vraagstuk of de opgave zelf. Niet alle vraagstukken lenen zich voor dezelfde manier van aanpakken. Zo is er voor het onderhoud of het beheer van weg relatief specialistische kennis en apparatuur nodig en heeft het een planmatig karakter. Dan ligt het voor de hand om dat als overheid dichtbij te houden. Ofwel door het zelf te doen, of door een private partij opdracht te verlenen om de taak op zich te nemen. Een argument om taken zelf op te pakken kan ook zijn dat ze maatschappelijk zeer omstreden zijn en een doorslaggevend besluit of regel van de overheid nodig is om richting te geven. Denk bijvoorbeeld aan de plaatsing van asielzoekerscentra of vervuilende industrie. Dan zijn de belangen groot en zijn er minderheden die beschermd moeten worden en is er veel te zeggen

voor een benadering volgens de principes van Public Administration (linksonder); de overheid beschermt zwakke belangen door een zorgvuldig proces te doorlopen, waar een rechtmatig besluit genomen wordt, waar vervolgens de geëigende procedures voor beroep en bezwaar gelden. Netwerksturing hoeft helemaal niet voor alle onderwerpen. Er zijn veel onderwerpen die zich er slecht voor lenen, of waarvoor een aanpak meer vanuit de overheid zelf de kansen op succes vergroot.

Andersom geldt ook dat er onderwerpen die zich juist inhoudelijk goed lenen voor meer netwerkende manieren van aanpak, volgens de ‘rechter kant’ van het schema. Bijvoorbeeld als er veel partijen nodig zijn om het vraagstuk daadwerkelijk integraal aan te kunnen pakken, of als er innovatie nodig is die lastig vanuit de ene eigen overheidsorganisatie te verwachten valt. Of als er grote afhankelijkheid is van anderen, die niet of nauwelijks te dwingen zijn om mee te doen. Voor sommige vraagstukken is de inhoudelijke afweging nog anders: dan kan het daadwerkelijk alleen slagen als anderen uit zichzelf in beweging komen.

Voor alle onderwerpen geldt dat ze principieel bezien vanuit elk van de perspectieven aan te pakken zijn. Er is geen enkel onderwerp dat puur en alleen via netwerksturing kan worden ingevuld. En er zijn ook geen onderwerpen die op geen enkele manier via netwerken kunnen worden gerealiseerd. De praktijk in verschillende landen en verschillende periodes in de geschiedenis laat dat ook zien. Er is in de wereld en de geschiedenis een grote variëteit aan manieren waarop publieke waarde gerealiseerd wordt, waarbij heel verschillende accenten in de sturingsperspectieven worden gelegd. Alles kan dus, de inhoud schrijft de aanpak niet voor. Tegelijkertijd is de inhoud van de opgave, en de vraag wat precies de opgave is, altijd een eerste stap in een argumentatie van een aanpak.

Ten tweede is er de vraag in welk netwerk de opgave speelt: welke partijen zijn bij deze opgave betrokken, welke activiteit is er al, welke netwerken zijn er, hoe is de dynamiek in het netwerk? Rondom sommige opgaven zijn al heel veel partijen actief en mogelijk zijn er in bepaalde gebieden al heel krachtige samenwerkingsverbanden die ook met het vraagstuk bezig zijn. De opgave speelt nooit in een vacuüm, maar speelt altijd in een lokale context waarin al meer of minder netwerkvorming is, of waar de kans op een actief netwerk groter of kleiner is. In de keuze voor het accent in de sturing is dat een belangrijke afweging: wat is de kans dat een actieve rol van partijen in het netwerk van de grond komt en dat deze bijdraagt aan de gewenste oplossingsrichting? Dat zijn twee verschillende deelvragen. Het eerste deel heeft betrekking op de partijen die actief zijn: zijn dat er veel of weinig, zijn hun verbindingen krachtig of zwak, vertonen ze veel of weinig activiteit? Wat is de dichtheid, dynamiek en intensiteit van een bestaand netwerk waarin een vraagstuk speelt?

Het tweede deel gaat meer over de richting waarin bestaande netwerken zich begeven. Vaak zijn netwerken rondom een bepaald belang georganiseerd: de vraag is dan of al aanwezige sterke netwerken werkelijk dichterbij het gewenste doel brengen. In de energietransitie bijvoorbeeld zijn er sterke netwerken georganiseerd rondom CO₂-intensieve industrie. Die netwerken zijn weliswaar sterk en actief, maar hun inzet leidt niet vanzelfsprekend tot een pad naar CO₂-extensieve economie. De overheid kan weliswaar aanhaken bij activiteiten in dat actieve en sterke netwerk, maar de kans dat daarmee het doel van CO₂-reductie wordt gehaald is klein. Zo is het dus steeds de vraag of er sprake is van een kans op sterke netwerken, maar ook wat de waarschijnlijke richting is waarin dat netwerk werkt.

Netwerken zijn altijd lokaal georganiseerd. Lokaal betekent niet ‘in de gemeente’, we bedoelen hier dat netwerken altijd bestaan uit ‘echte mensen’ en echte organisaties, die ergens, op een plaats aanwezig zijn. Dat betekent dat netwerken altijd verbonden zijn aan fysieke plaatsen. Rondom een vraagstuk dat op het niveau van de provincie Zeeland als geheel speelt, kunnen op de verschillende eilanden, of zelfs binnen eilanden, heel andere soorten netwerken actief zijn. Hetzelfde geldt in grote steden: hetzelfde probleem kan in verschillende wijken in heel andere netwerken landen.

In sommige delen is er heel veel netwerkvorming en zijn de verbindingen hecht, terwijl in een iets verderop gelegen wijk de netwerken geheel afwezig zijn en partijen elkaar niet eens kennen. Daarom is de vraag ‘in welk netwerk speelt dit vraagstuk’ altijd ook gebonden aan een specifiek gebied. Dat heeft als consequentie dat beleid dat voor de provincie als geheel geldt toch in verschillende gebieden anders aangepakt zal worden: niet omdat het vraagstuk zelf inhoudelijk anders is, maar omdat er heel andersoortige netwerken aanwezig zijn in die gebieden. In het ene gebied hoeft de overheid het alleen maar los te laten en dan pakken actieve bestaande netwerken het al wel op. In het andere gebied moet de overheid alles zelf doen, anders gebeurt er niets. Er zijn daar eenvoudigweg geen actieve verbindingen tussen partijen. In de taal van de kwadranten betekent het tweede soort gebied dat een aanpak volgens de ‘linkerkant’ erg voor de hand ligt. In het eerste soort gebied kan dat volgens het principe van ‘rechtsonder’ of ‘rechtsboven’.

De derde afweging bij het bepalen van het accent in de sturing is meer principiële van aard. De inhoud van het vraagstuk en het bestaande netwerk zijn meer pragmatische en, zogezegd, technische afwegingen. Maar de keuze voor een accent in sturing is ook ‘gewoon’ een meer principiële keuze. Er zijn onderwerpen die op zich best door het netwerk zelf opgepakt kunnen worden, maar waarvoor er principiële bezwaren bestaan om dat zo te doen. Bijvoorbeeld omdat iemand zeer veel waarde hecht aan door de overheid geborgde gelijke toegang tot voorzieningen, of de garantie dat burgers altijd een formele procedure kunnen doorlopen om tegen een besluit in beroep te gaan. Andersom kunnen er ook principiële argumenten zijn om juist wel heel sterk in te zetten op netwerken; sommigen vinden het de ultieme vorm van gemeenschapszin als mensen zelf verantwoordelijkheid nemen voor het onderhoud van een gebied. Los van hun vermogen om dat ook goed te doen, hebben volgens hen de meer netwerkende aanpakken de voorkeur. Zo is de keuze voor het accent op de linker of de rechter kant niet alleen een technische-pragmatische afweging over wat de grootste kans heeft dat het werkt. Het is net zo goed een principiële keuze over wat goed voelt, wat iemand belangrijk en ‘goed’ vindt. Sommige keuzes zijn heel goed te ‘vermaatschappelijken’ en neer te leggen in de eigen gemeenschap, maar daarvoor kiezen partijen vanuit principiële motieven juist voor een sterk regulerende en zelf uitvoerende rol van de overheid.

Een vierde afweging die vaak genoemd wordt, en die in de praktijk ook altijd wel meespeelt, is organisatorisch van aard. Dat gaat vaak om tijd en capaciteit. Vaak wordt de linkerkant geassocieerd met snelheid en relatief efficiënte productie. Door het zelf te doen bespaart de overheid veel tijd en inzet om het met alle partijen eens te worden. ‘Gewoon’ een goede wet of regel maken, een norm stellen, of zelf een efficiënt uitvoeringsapparaat inrichten lijken snelle en directe manieren van organiseren. Er gebeurt tenminste wat en er is geen lekverlies van allerlei afstemming en samenwerking met partijen die allemaal tijd nodig hebben en met aanvullende argumenten komen. Vaak zijn er ook wel heel erg veel potentiële netwerkpartijen en als die allemaal aandacht moeten krijgen dan is het praktisch bijna niet te doen. Dan ontstaan omvangrijke overlegcircuits waarvan de uitkomst onzeker is.

Tegelijkertijd zijn wij zelf niet zo overtuigd van de deugdelijkheid van deze redenering. Overleg kost tijd, maar als de daarin benoemde oplossing breed gedeeld wordt dan kan dat ook veel tijd schelen in de latere fasen. Een besluit is door de overheid snel genomen, maar als er vervolgens allerlei bezwaar ontstaat en partijen in de omgeving de uitvoering tegenhouden dan duurt het alsnog lang. En zelf uitvoeren klinkt efficiënt, want planmatig, maar het betekent wel dat de inzet van anderen minimaal is. De overheid doet dan alles zelf, terwijl het in netwerken vaak mogelijk is om ‘werk met werk te maken’. De overheid doet iets, en de anderen zetten daar eigen inzet naast. Zo gebeurt er in gezamenlijkheid veel meer, wat het geheel juist efficiënt maakt. Eigen uitvoering betekent ook dat de overheid precies moet weten wat er nodig is en voor veel vraagstukken is dat moeilijk te onderzoeken. Als partijen in het netwerk zelf een bijdrage leveren dan komen hun eigen ideeën over wat wenselijk is en wat lokale omstandigheden vragen veel vanzelfsprekender naar voren. Het netwerk kan dus een heel efficiënte en ook ‘snelle’ methode zijn om publieke waarde verzorgen. Daarom is het

belangrijk om dit vierde argument steeds kritisch te bevragen en niet zomaar over te nemen: het zal wel lang duren en veel kosten om dit in het netwerk? De vraag moet neutraler gesteld worden: wat is de te verwachten investering in snelheid en inzet van de verschillende manieren van aanpakken en welke verhouding tussen kosten en baten lijkt het meest gunstig.

Zo zijn er dus verschillende argumenten en overwegingen in de keuze voor een accent in de aanpak: meer pragmatisch (inhoud, netwerk, snelheid/inzet) en meer principieel (normatieve voorkeuren). Wel of niet sturen in netwerken is nooit gegeven, het is altijd een keuze. Hoe die keuze uitvalt is wat ons betreft om het even, net zoals wij neutraal zijn in het gewicht dat betrokkenen geven aan de verschillende soorten argumenten. Als het principiële argument voor betrokkenen heel zwaar is, dan kan dat prima de meer pragmatische argumenten overtreffen. Andersom is ook goed denkbaar dat pragmatische overwegingen maken dat een gevoelde principiële voorkeur wat wordt afgezwakt. Dat is allemaal aan de betrokkenen. Het denken en werken met de kwadranten maakt het gemakkelijker om dergelijke discussies scherper te voeren. Daarmee kan de keuze voor het accent in de aanpak van een vraagstuk scherper en meer expliciet worden gelegd.

We hebben hier bewust de afweging geheel beschreven vanuit het perspectief van de overheid. Daarmee drukken we uit dat de afweging voor sturing **altijd** een eigen afweging van de overheid omvat. Tegelijkertijd is het ook zaak om in die afweging de dynamiek in de omgeving mee te nemen. Het kan heel goed zijn dat er in de omgeving heel veel initiatief is rond een bepaald vraagstuk. Dan nog kan de uitkomst van de eigen afweging van de provincie zijn om het vraagstuk zelf aan te pakken, zonder veel ruimte voor het netwerk. De afweging kan ook in interactie met de omgeving gemaakt worden, als dat voor een bepaald vraagstuk voor de hand ligt. Hier vinden we het echter vooral belangrijk om te benadrukken dat een overheid altijd zelf een eigen afweging maakt over de eigen voorkeur voor de inrichting van sturing.

1.4 *Onder de motorkap: onderliggende systemen aanpassen op de gekozen sturing*

Bij de keuze voor nadruk op één van de perspectieven hoort ook een belangrijke volgende stap. De waarden van de andere perspectieven moeten ook goed invulling krijgen. Wanneer de keuze is om publieke waarde meer vanuit de principes van 'links' te realiseren, dan is het belangrijk om oog te hebben voor de partijen die in het netwerk zelf al bezig waren of die voor het realiseren van de oplossing van belang kunnen zijn. Andersom betekent een keuze voor 'rechtsboven' of 'rechtsonder' in de praktijk dat de waarden van de linker kwadranten goed geborgd moeten zijn. Een keuze voor het werken in een netwerk betekent nog steeds dat de rechtmatige en doelmatige besteding van middelen moet kunnen worden aangetoond. Het werken met maatschappelijke initiatieven betekent nog steeds dat de uitzonderingen die zij krijgen nog wel juridisch goed geborgd moeten zijn. Het verlenen van subsidie aan een groep bedrijven moet netjes juridisch geborgd zijn. Een netwerkverband moet uiteindelijk ook goed geëvalueerd kunnen worden: zijn de resultaten bereikt? En steeds geldt uiteraard dat het politieke primaat van Provinciale Staten onomstreden is.

De ervaring met het werken in netwerken leert dat de reguliere werkprocessen voor het borgen van deze kernwaarden van goed bestuur (rechtmatigheid, doelmatigheid, politiek primaat) niet vanzelf goed passen bij een netwerkende aanpak. Niet om dat ze principieel niet te verenigen zijn, maar omdat de onderliggende logica anders is. Zo zijn partijen in netwerken vaak samen verantwoordelijk voor resultaten, waarbij niet exact is te reconstrueren welke subsidiegelden of welke inspanning nu precies hebben geleid tot welk resultaat. Het resultaat is een mix van inspanningen van allerlei betrokkenen. Dat maakt klassiek rekenkameronderzoek of op additionaliteit gerichte evaluatie bijvoorbeeld al lastig (Van der Steen, 2018). Het leidt vaak tot de conclusie dat de toegevoegde waarde van het

beleid niet is vast te stellen. Dat heeft een methodologische betekenis, maar het wordt vaak gelijk gesteld aan de idee dat beleid geen resultaat heeft gehad.

Zo gaat het ook met financiering in netwerken. Onderzoek bij de Provincie Noord-Brabant en Zuid-Holland (Scherpenisse, 2018; Den Ouden, 2018) heeft geleid tot inzichten over de manier waarop subsidieverlening in netwerken goed kan werken. De terugkerende conclusie in dat werk is dat rechtmatige en doelmatige financiering in de context van netwerken heel goed mogelijk is, maar dat de vaste procedures daarvoor niet goed werken. Hetzelfde kwam uit onderzoek van de auditdienst van de provincie Zuid-Holland en uit een onderzoek naar de verantwoording van netwerksamenwerking in het sociaal domein (Schram et al, 2016) en uit onderzoek naar de verantwoording van woningcorporaties (Van der Steen et al, 2018). De borging van traditionele waarden van goed bestuur kan goed samengaan met het werken in netwerken, maar dat kan alleen als de onderliggende systematiek wordt aangepast. Daarom gaat het boek van De Baas (2018) over ‘opgavegericht werken’ ook grotendeels over de interne organisatie in plaats van over de wereld ‘buiten’. Van der Steen et al (2014) doen in eerder onderzoek voor de Provincie Zuid-Holland vergelijkbare observaties: het werken in netwerken *buiten* betekent dat er *binnen* in de organisatie, onder de eigen motorkap, aanpassingen nodig zijn om de kernwaarden van goed bestuur goed in te vullen. Verantwoording, toetsing, controle, zorgvuldigheid en transparantie verdwijnen niet met sturen in netwerken, maar moeten op een andere manier invulling krijgen.

In een recent essay over manieren van beleidsevaluatie in netwerken duiden Van der Steen et al (2018) dat als *opgavegericht evalueren*: onderdeel van het werken in netwerken is dat bij het ontwerp van het arrangement expliciet aandacht is voor de manier waarop de waarden van de linker kwadranten geborgd zijn. Hoe wordt doelmatig vastgesteld? Hoe ziet de verantwoording eruit? Welke vorm van prestatiemeting past hier goed bij? Is de rechtmatigheid goed ingericht? Is de procedure goed ingericht? Dat zijn algemene vragen, die echter per aanpak pas echt goed beantwoord kunnen worden. Daarbij is het interessant om op termijn toe te werken naar meer systematische en gestandaardiseerde manieren van (bijvoorbeeld) controleren en verantwoorden. Scherpenisse (2018) en Den Ouden (2018) stellen daarom voor om te werken met standaard-subsidieregelingen die speciaal zijn opgesteld voor netwerksamenwerkingen. Dat zijn wel standaard-regelingen, maar opgesteld vanuit het uitgangspunt van netwerksamenwerking. Zo zijn er in de organisatie dan verschillende standaarden – voor evaluatie, voor subsidiëring, voor verantwoording, et cetera – die afhankelijk van de manier waarop een vraagstuk wordt aangepakt ‘van de plank’ gehaald kunnen worden. Van der Steen et al (2015) beschrijven dat als *systematisch maatwerk*: systematiek die op de maat van de gekozen aanpak wordt ingezet.

1.5 Conclusie: sturing die past

Sturing in netwerken is geen oplossing voor alle vraagstukken. Werken vanuit de maatschappelijke opgave – opgavegericht werken – is ook niet hetzelfde als sturen in netwerken. Het werkt andersom: de manier van sturen moet passen bij de opgave, bij het netwerk waarin die opgave speelt en bij de principiële overwegingen die daarbij spelen. De aanpak is dus een keuze: de kwadranten helpen om de keuze te expliciteren en de argumenten daarbij meer precies te wisselen. Dat kan betekenen dat een opgave in een netwerk (‘rechts’) wordt aangepakt, maar ook dat de overheid de opgave juist dichtbij houdt. De aanpak is nooit gegeven, maar is altijd onderwerp van keuze. Wat ons betreft is dat ook altijd een politieke keuze, in die zin dat de keuze door de politiek gemaakt, of in ieder geval bekrachtigd moet zijn. De aanpak is niet voorgeschreven, het is kiezen voor sturing die past.

2. Politiek en netwerksturing

2.1 *De politiek en het politieke*

Zoals kernwaarden als rechtmatigheid en doelmatigheid bij netwerksturing goed invulling moeten krijgen, is het ook nodig om het politieke in netwerken te borgen. Daarvoor is het belangrijk om ten eerste een onderscheid te maken tussen de politiek en het politieke. *Het politieke* is al datgene dat betrekking heeft op de centrale politieke vraag, namelijk ‘wie krijgt wat?’ Het politieke gaat over alles wat met verdeling te maken heeft. *De politiek* is wat we vaak benoemen als de representatieve democratie, de politieke vertegenwoordiging waarin langs afgesproken procedures en werkvormen over verschil en verdeling wordt gesproken en besloten. De politiek is een institutionele setting, het politieke is een meer generieke eigenschap: er vindt verdeling plaats, of er zijn verdelende consequenties.

Netwerken zijn altijd politiek, in de zin van *het politieke*. In netwerken vindt altijd verdeling plaats en netwerken hebben altijd verdelende gevolgen. Dat kan omdat netwerkpartijen onderling verdelingen aanbrengen en sommige partijen in een netwerk beter af zijn dan anderen. Daarnaast hebben netwerken heel vaak verdelende gevolgen voor de omgeving, voor anderen die géén deel uitmaken van het netwerk of buiten de verdeling staan. Netwerken wentelen bijvoorbeeld kosten af op anderen. Dat kunnen nu bestaande anderen zijn, maar ook toekomstige anderen. Netwerken hebben altijd diepe politieke gevolgen en bevinden zich daarmee middenin het domein van *het politieke*.

Daar staat tegenover dat netwerken zich lang niet altijd bevinden in het domein van *de politiek*. De gekozen volksvertegenwoordiging heeft er vaak geen goed grip op en dat is een bron van grote zorg van politieke wetenschappers en staatsrechtdeskundigen. Deze kwestie doet zich in veel verschillende soorten netwerken voor. Bij netwerken waarin overheden samenwerken bijvoorbeeld wordt gewezen op het democratisch tekort dat ontstaat als in ‘multi-level governance’ samenwerkingen of ‘regioverbanden’ partijen samenwerken: zijn de gemeenteraden, staten en mogelijk ook het parlement dan nog in positie? Zien zij besluiten voorbij komen? De kritiek op gemeenschappelijke regelingen komt hier grotendeels uit voort, maar er zijn ook tal van minder formeel georganiseerde regio-verbanden waarin hetzelfde vraagstuk nog indringender aan de orde is. Denk ook aan de vele ‘triple helix’ of ‘quadruple helix’ samenwerkingen, waarin de overheid samenwerkt met bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties, in ‘Boards’ of ‘Valleys’; die vaak in de praktijk goed werken, maar waarin de lijn met de volksvertegenwoordiging vaak dun of indirect is. Hetzelfde is zichtbaar in de vele convenanten en akkoorden, of ‘Deals’ en ‘Pledges’, die de overheid sluit met bedrijven, andere overheden en maatschappelijke partijen; hier vindt overheidsinzet plaats, maar met zwakke relaties naar volksvertegenwoordigende organen. De discussie over het Klimaatakkoord is daarvan een illustratie.

Hetzelfde geldt ook voor de vele burgerinitiatieven en initiatieven van sociale ondernemingen, die in het publieke domein interveniëren, ‘publieke waarde toevoegen’, maar dat wel volgens hun eigen ideeën en voorwaarden doen. Ook als het initiatief op zich prettig is, dan nog zijn er vaak verdelende gevolgen. Denk aan het voorbeeld van een Voedselbank die als maatschappelijk initiatief wel veel bijdraagt aan de bestrijding van armoede, maar die ook veel autoverkeer genereert in een straat waar bewoners last van hebben. Had de gemeenteraad mogen beslissen over de locatie van de Voedselbank was deze plek om die reden nooit aangewezen, maar nu is hij er en wat gebeurt er dan? Er zijn politieke gevolgen, maar die bevinden zich buiten het reguliere debat van *de politiek*. Ook voor veel vormen van democratische vernieuwing geldt ditzelfde: G1000 en burgertoppen, of vormen van directe democratie verleggen de reguliere lijn van *de politiek* en bouwen daarvoor een nieuwe vorm van vertegenwoordiging in. Maar daarmee is het politieke nog niet teruggebracht in de

politiek; het blijven experimentele vormen die zich, als het erop aankomt, onttrekken aan de reguliere, daarvoor overeengekomen politieke kanalen.

Als we hier vanuit het kwadrantenschema uit het vorige hoofdstuk naar kijken, dan is het niet moeilijk om te zien dat zodra overheden zich in hun sturing meer naar de rechterkant van het schema bewegen het lastiger is om *het politieke* onder te brengen in *de politiek*. Dat is een praktisch gevolg van het sturen in netwerken, zoals we in het vorige hoofdstuk ook hebben benoemd voor zaken als controle, regelgeving en verantwoording. Dat zijn echter ook grote gevolgen. Als politieke verdeling buiten legitieme en vertegenwoordigende politieke instituties valt dan vallen samenlevingsverbanden heel snel uiteen.

Zonder te willen dramatiseren zijn burgeroorlogen daarvan het voorbeeld. *De politiek* is in beginsel een vreedzaam antwoord op met fysiek geweld beslechten van precies diezelfde verdeling als die plaatsvindt in een parlement of Staten-debat. Als die kanalen er niet zijn, dan blijft er niet veel anders over dan het recht van de sterkste. Daarom is de grens tussen vrede en openlijke fysieke vijandschap niet dik maar extreem dun, zoals we recent in veel gewapende conflicten in ‘failed’ en ‘failing states’ zien. Maar ook dichterbij huis zien we dat afnemend vertrouwen in politieke instituties, of gebrek aan legitimiteit er van, tot majeure gevolgen leidt: denk aan Brexit en aan grote maatschappelijke discussies over cultuur, geschiedenis, religie en normstelling, die letterlijk in geweld ontsporen (‘blokkeerfriezen’, gewelddadige demonstraties en ‘tegendemonstraties’ bij de intocht van Sinterklaas) bij afwezigheid van handelen vanuit *de politiek*.

Het is belangrijk om deze fundamentele en principiële dimensie altijd in ogenschouw te houden bij het denken over en werken met netwerken. De weg van een al netwerkend werkend afspreken van een Kustpact, of het samen met maatschappelijke partijen opstellen van een regionale energiestrategie, lijkt heel ver verwijderd van burgeroorlog en fysieke strijd. Maar principieel gezien is dat lijntje kort, dun en moet het altijd bewaakt worden: de vraag hoe *het politieke* zijn weerslag vindt in *de politiek* moet altijd beantwoord worden. Die beantwoording kan best achter lopen bij een zich snel en onvoorspelbaar ontwikkelende maatschappelijke praktijk, maar het is wel cruciaal dat het antwoord op enig moment komt. Of dat in ieder geval de vraag op tafel ligt. In die fase typeren we de Provincie Zeeland op dit moment: het antwoord is er nog niet helemaal, maar de vraag ligt wel op tafel en er zijn antwoorden in gebruik (de Handreiking Netwerksturing) en er wordt gewerkt aan nadere beantwoording.

Voor het nader uitwerken van het antwoord op de principiële vraag van de politiek en het politieke van netwerken werken we hier eerst de kenmerken van democratische politiek nader uit. Vervolgens verkennen we hoe deze kenmerken terugkomen in het sturen in netwerken en wat manieren zijn om de kenmerken ook in de context van netwerken te borgen.

2.2 Kenmerken van democratische politiek

We baseren onze beschouwing van politiek hier op werk van politieke filosofen als Carl Schmitt (2001), Chantal Mouffe (2005) en Claude Lefort (2016) en op de uitwerkingen die we hiervan eerder hebben gegeven in onderzoeken naar de bestuurscultuur in Arnhem (Frissen et al., 2017) en de politieke positionering van gemeenteraden (Schulz et al., 2018). Op basis daarvan bespreken we hier vijf kenmerken van democratische politiek, die tezamen een beeld geven van wat politiek in onze samenleving betekent, of zou kunnen betekenen: praktijk en theorie lopen, ook in de politiek, niet zelden uiteen.

Het eerste kenmerk van politiek is dat *politiek altijd zelf bepaalt wat politiek is*. Politiek is de strijd om het verschil en is het alternatief voor fysieke strijd over verschil en verdeling. Politiek als vorm bestaat zodat we elkaar bij diepgewortelde meningsverschillen met

argumenten en woorden te lijf gaan, zodat we de knuppel letterlijk in de schuur laten staan. Politiek heeft dan als karakter dat het al datgene doet, en ook moet doen, wat nodig is om fysieke strijd tussen burgers te voorkomen. Daartoe bepaalt politiek zelf wat politiek geacht dient te worden. Dat doet politiek door verschillen en scheidslijnen in de samenleving te benoemen. Verschillen en scheidslijnen zijn er niet vanzelf, het zijn geen natuurverschijnselen. Ze worden politiek benoemd en daarmee door de politiek zelf gemaakt. Door het benoemen van de verschillen en scheidslijnen die er toe doen ontstaat politiek debat. In dat debat wordt gezocht naar mogelijkheden om tot besluiten te komen rondom die verschillen en scheidslijnen.

Hiermee hangt ook het tweede kenmerk van politiek samen. Als politiek de hoogste vorm is om fysieke strijd te voorkomen, dan mag ze vanzelfsprekend niet stuk gaan. Ze heeft geen hogere macht boven zich die haar kan begrenzen. De kiezer doet dat namelijk ook niet. *Politiek kan alleen zichzelf begrenzen* en heeft ook de verplichting om dat te doen als ze zichzelf beschadigt. Als politiek niet functioneert zoals ze zou moeten, dan kunnen alleen politici zelf opstaan om dat te veranderen. Het is ijdele hoop te denken dat er ‘op de een of andere manier wel iets zal gebeuren’, een *deus ex machina*, dat politieke frustraties, culturele problemen en diepe conflicten kan oplossen of verbeteren. Dat gebeurt in Griekse tragedies soms wel, maar in de politieke realiteit niet. De verantwoordelijkheid voor begrenzing brengt met zich mee dat politici geen andere keus hebben dan met elkaar in gesprek te gaan over politiek zelf, over hoe politiek de dingen doet. De huidige reflectie van de Provincie Zeeland over de eigen omgang met netwerksturing is alleen al daarom zo te prijzen: het is een expliciete poging om zichzelf te ordenen, zoals alleen de politiek dat zelf kan.

Een derde kenmerk van politiek, en dan specifiek democratische politiek, is dat *democratische politiek het verschil tussen (groepen) mensen erkent*. In dictaturen is dat anders. De erkenning van verschil betekent dat politici in hun handelen erkennen dat er andere meningen zijn. Het erkennen van verschil houdt in dat dit verschil wordt besproken, dat er ruimte is om verschillende gedachten te formuleren en dat volksvertegenwoordigers als verantwoordelijkheid hebben om op zoek te gaan naar verschillen die zij relevant en van voldoende gewicht achten om ze te politiseren. Politiek gaat dus niet over datgene waarover iedereen het toch al eens is, zo die onderwerpen al te vinden zijn.

Het vierde kenmerk, dat we onderscheiden houdt daarmee nauw verband. Als politici verschillen en scheidslijnen benoemen, mogen zij geen absolute claim op de waarheid leggen. Met andere woorden, *politiek is alleen zinvol als ook de ander gelijk kan hebben*. Dit betekent dat politici elkaar proberen te overtuigen op basis van argumenten die hun standpunten schragen. Een politicus die de ander gelijk geeft en stelt dat hij of zij zich door de argumenten van de ander laat overtuigen, doet dus in feite precies dat waarvoor politiek bestaat. Dat dit direct gepaard kan gaan met beoordelingen in media over winnaars en verliezers doet daaraan niets af. Terzijde, dit kenmerk heeft als consequentie dat Statenleden ook in de eerste plaats met elkaar debatteren en niet met het College.

Het vijfde en laatste kenmerk van politiek dat we hier bespreken heeft betrekking op de onderlinge verhoudingen tussen politici: *democratische politiek gaat over de minderheid* in het diepe besef dat we daar van tijd tot tijd allemaal toe behoren. Zeker, de meerderheid beslist en juist daarom gaat democratische politiek altijd over de vraag hoe de meerderheid omgaat met de minderheid. Een democratische waarde als legitimiteit (naast effectiviteit en representativiteit) gaat over de vraag of de minderheid zich ook gehoord voelt door de meerderheid en dus ook zaken kan doen met het bestuur.

De kern van politiek is strijd om het *verschil*, maar tegelijkertijd zijn politici ook *samen* een bestuursorgaan. Dit is een cruciale maar ook fijngevoelige dualiteit. Politiek gaat over divergentie én convergentie. Over het verschil zo groot, breed en diep als nodig maken én het vermogen om op enig moment ook tot overbrugging van het verschil te komen. Alleen het

eerste is niet voldoende, agenderen en politiseren alleen ‘mag’ (politici zijn altijd vrij om te doen wat ze willen), maar het draagt niet bij aan het politieke. Voortdurende convergentie is evenzeer niet behulpzaam. Zodra het verschil uit de politiek verdwijnt, of wordt genegeerd, verdwijnt de functie er van. Het zal bovendien leiden tot verlies aan legitimiteit en geloofwaardigheid, want in de samenleving zullen ondanks politieke convergentie altijd diepe verschillen bestaan. Democratische politiek ‘werkt’ alleen als mensen in *de politiek* herkennen dat *het politieke* dat zij maatschappelijk ervaren een plek heeft.

Dit heeft gevolgen voor de werking van Provinciale Staten. Zij zijn het hoogste bestuursorgaan van de provincie Zeeland en als zodanig is het zaak dat de Staten zich deels ook in gezamenlijkheid opstellen. Politiek gezien is er altijd sprake van zowel divergentie (strijd om verschil) als convergentie (zoeken naar gezamenlijkheid als hoogste bestuursorgaan). Doordat politiek zichzelf ook dient te begrenzen en politiek zelf, in gezamenlijkheid bepaalt waar die grenzen liggen, is convergentie even zo goed een inherente eigenschap van politiek als de strijd om het verschil. De vijf kenmerken die we hebben besproken kunnen steeds convergerend of divergerend worden ingevuld, waarmee politiek dan ook van kleur verschiet. We demonstreren dat in onderstaand schema.

Principe van politiek	Politiek van verschil (divergentie)	Politiek van gezamenlijkheid (convergentie)
<i>Politiek is bepalen wat politiek is.</i>	Alles kan worden gepolitiseerd met de bedoeling verschil te benoemen, uit te vergroten en besluiten te nemen.	Debat over wat goede politiek is en hoe de ruimte om te politiseren wordt gebruikt.
<i>Politiek kan alleen zichzelf begrenzen.</i>	De ruimte opzoeken en elkaar de maat nemen op basis van eigen begrenzing van politiek.	Afspraken maken over de wijze waarop politiek wordt bedreven en welke omgangsvormen passend zijn.
<i>(Democratische) politiek erkent het verschil tussen (groepen) mensen.</i>	Verskil uitvergroten om het eigen gelijk te benadrukken.	In besluiten verschillen zichtbaar benoemen.
<i>(Democratische) politiek gaat over de minderheid.</i>	Minimale meerderheden vormen rondom de eigen voorkeuren.	Zorgen dat ook de minderheid zichzelf kan herkennen in besluiten.
<i>Politiek heeft alleen zin als ook de ander gelijk kan hebben.</i>	In het debat proberen politici elkaar te overtuigen van hun zienswijzen omtrent verschillen.	Politici luisteren daadwerkelijk naar elkaar en wegen navolgbaar de argumenten van de ander.

Figuur 3: vijf kenmerken van democratische politiek (zie Schulz et al., 2018).

2.2 Politiek in netwerksturing

In netwerken krijgen deze politieke principes een wat ingewikkelde invulling. In netwerken vindt veel verdeling plaats, maar dat gebeurt vaak buiten het directe zicht van de volksvertegenwoordiging. Er vindt *verplaatsing van politiek* plaats: politieke verdeling en toedelen van verschil gebeurt door netwerkpartijen onderling of van het netwerk naar anderen die er niet ‘in’ zitten. Als een overheid daar deel van uit maakt dan is dat nu vaak in de rol van de uitvoerende macht, of zelfs de ambtelijke dienst. Gedeputeerden, wethouders en ministers bewegen zich in netwerken en komen daar tot deals, akkoorden, afspraken, convenanten en samenwerkingsovereenkomsten. In dergelijke overeenkomsten zijn talrijke

politieke verdelingen aangebracht, die niet of pas in een laat stadium terugkomen bij de volksvertegenwoordiging. Het politieke vindt wel plaats, maar valt buiten het domein van *het politieke*.

Uit de principes voor goede democratische politiek komt naar voren dat Staten daar 'eenvoudig' iets aan kunnen doen. Eenvoudig, omdat zij zelf de enige zijn die bepaalt wat ze doen, wat ze politiseren en op welk moment dat gebeurt. De Staten bepalen zichzelf en ze kunnen dus ook zelf bepalen hoe ze *het politieke* van netwerken terugbrengen in het domein van *de politiek*. Ze kunnen de politiek van netwerken terugbrengen naar de politiek van de Staten. Ze kunnen dat doen op twee principiële verschillende manieren: de *ontkenning* of de *erkenning* van het netwerk. Dat is waar we op doelen bij explicitering van de politieke keuze voor netwerksturing, of het niet sturen in netwerken. De Staten kunnen ervoor kiezen om het netwerk *niet* te benutten en de verdeling en het verschil *uit* het netwerk te halen en te houden. Daarmee 'de-legitimeren' de Staten het netwerk als arrangement dat verschillen mag toedelen. Vanwege het gewicht van die keuze is het belangrijk dat hier expliciete politieke keuze, na politiek debat, over plaatsvindt. Andersom kan ook. De Staten kunnen er voor kiezen om het netwerk als politiek arrangement te legitimeren, maar dat betekent dat ze de eigen positie er toe moeten bepalen: ze zullen dan de werkwijze van *de politiek* zo moeten inrichten dat deze past bij wat er in het netwerk gebeurt. Als *de politiek* besluit om volgens de 'rechter kwadranten' te sturen, dan betekent dit dat *de politiek* zich zo moet inrichten dat het deel kan nemen aan de toedeling van verschillen in netwerken.

Concreet betekent dit dat *de politiek* zijn drie rollen dan zal moeten invullen op een manier die past bij de werkwijze van netwerken. *De politiek* krijgt in Provinciale Staten vorm door het invullen van drie rollen: een kaderstellende rol, een controlerende rol en een volksvertegenwoordigende rol. Deze rollen worden dan naast elkaar benoemd en gezien als iets dat van elkaar is gescheiden, ze bestaan naast elkaar als aparte rollen. Dat is voor kaderstellen en controleren zo op het eerste oog door de volgtijdelijkheid ervan prima te begrijpen. Maar voor de volksvertegenwoordigende rol is dat anders. Dat is geen apart rol, naast kaderstellen en controleren. Het gaat er eerder om de kaderstellende en de controlerende rol volksvertegenwoordigend, politiek, zoekend naar scheidslijnen en verschillen in te vullen. Iedere politicus staat voor zijn overtuigingen en met die overtuigingen vertegenwoordigt hij of zij een bepaald electoraat tijdens het kaderstellen en controleren. De verplaatsing van politiek bij netwerksturing brengt met zich mee dat Provinciale Staten doorgaans pas in staat worden gesteld om een kader mee te geven als ambtenaren en het college allang in netwerken participeren. Er gebeurt dan al van alles waarover Provinciale Staten zich niet hebben kunnen uitspreken. Dat leidt tot het gevoel dat de kaderstellende rol onder druk komt te staan. We bespreken hier twee mogelijke *expliciteringen* van de kaderstellende rol van Provinciale Staten.

De eerste mogelijke explicitering is: *naar voren halen*. Kaderstelling dient vooraf te gaan aan uitvoering en na de uitvoering volgt controle. De verplaatsing van politiek betekent dan dat Provinciale Staten eerder aan zet moeten zijn om een kader te stellen. Politiek gaat dan vooraf aan netwerksturing. Er is volgorde. Het ingewikkelde van het streven 'naar de voorkant' is dat 'dé' voorkant niet precies te bepalen is. Er gaat altijd nog wel iets anders vooraf wat ook politieke relevantie had, heeft of gehad had kunnen hebben. Streven naar politieke kaderstelling 'zo vroeg mogelijk' of 'aan de voorkant' is uiteindelijk arbitrair: er is geen objectief te bepalen optimaal moment voor politieke kaderstelling. Net zomin is er een optimaal moment voor politieke controle. Het voordeel van vroege kaderstelling is dat Provinciale Staten invloed kunnen uitoefenen voordat (onomkeerbare) beslissingen in netwerken worden genomen. Het nadeel is dat het kader eerder achterhaald kan zijn door veranderingen en ontwikkelingen in het netwerk.

De tweede mogelijke explicitering biedt hiervoor een oplossing: *nog even wachten*. Dit betekent dat het college en ambtenaren dan al enige tijd in netwerken actief zijn, dat

duidelijker is wat er in die netwerken gebeurt en dat daardoor een beter passend kader kan worden geformuleerd bij wat zich in dat netwerk afspeelt. Tegelijkertijd zal de politiek dan ook moeten omgaan met beslissingen die al zijn genomen in het netwerk, die niet meer zijn terug te draaien. We laten dit zien in onderstaand schema.

	Naar voren halen	Nog even wachten
<i>Voordelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kader meegeven voordat onomkeerbare beslissingen worden genomen • Eerder informatie over wat er in het netwerk gebeurt 	<ul style="list-style-type: none"> • Aansluiting bij wat zich in het netwerk afspeelt • Langduriger passend kader
<i>Nadelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Vaak nog onduidelijk wat er precies in netwerk gebeurt en bereikt kan worden • Sneller achterhaald kader door veranderingen en ontwikkelingen in het netwerk 	<ul style="list-style-type: none"> • Omgaan met onomkeerbare beslissingen in het netwerk • Minder goed op de hoogte van wat er eerder in het netwerk is gebeurd

De kern van het *kiezen van het moment* voor politieke kaderstelling is dat eerder en later zijden zijn van dezelfde medaille. De voordelen van de ene keuze zijn de nadelen van de andere. Het optimale moment bestaat niet. Waar het om gaat is dat politiek de keuze van het moment *expliciteert* en zich rekenschap geeft van de consequenties van die keuze.

We zien het belang hiervan thans ook in de Zeeuwse praktijk. De notitie netwerksturing over de energietransitie is nog niet zolang vastgesteld wanneer de regeringspartijen in Den Haag het klimaatakkoord sluiten. Dat klimaatakkoord heeft directe gevolgen voor de energietransitie, ook in Zeeland. Het is een ding om nu de vraag te stellen of het kader voor de energietransitie niet te vroeg was vastgesteld of dat even wachten beter ware geweest. Het is een heel ander, en misschien nog wel belangrijker ding, om nu de vraag ook politiek te stellen of het al wenselijk is om over te gaan tot aanpassing van het kader. Wat het klimaatakkoord werkelijk gaat betekenen voor de energietransitie in Zeeland is misschien nog helemaal niet zo precies bekend. Misschien is even wachten dan passender, met alle mogelijke gevolgen van dien. Waar het om gaat, is dat de afweging hierover expliciet wordt gemaakt en dat Statenleden de consequenties ervan begrijpen.

De keuze van het moment is hier een expliciet, politieke vraag. Dat betekent dus ook dat het voor de Staten een vraag is of ze die politieke vraag divergerend of juist convergerend wil oppakken. Het is een politieke vraag of de Staten over de keuze van het moment de verschillen opzoeken of juist de gezamenlijkheid: wordt er of convergerend of divergerend verhouding tot elkaar gezocht. Dat vraagt reflectie, met elkaar, over de vraag welke politiek (die van strijd of die van eenheid) passend is om het moment te bepalen waarop de Staten het kader zullen stellen.

2.3 Politieke rolbepaling: weten wat we (niet) willen

De voorbeelden van de energietransitie en het klimaatakkoord laten zien dat het bij netwerksturing nodig kan zijn om kaders tussentijds aan te passen. Bij het ene thema zal dat vaker nodig zijn dan bij het andere. Daarin ligt dan ook een dilemma: passen de Staten tussentijds de kaders aan of wachten ze op resultaten die na politieke controle aanleiding zijn voor het stellen van een nieuw kader. Ook hier zien wij de oplossing vooral in de paradox en het overstijgen van het dilemma. De ingewikkeldheid van het denken en spreken over politieke kaders ligt naar ons idee in de praktische uitvoering ervan. Politieke kaders zijn

veelal geschreven in termen van wat de Staten *wél wil*. Er is een – doorgaans door coalitiepartijen – uit onderhandelde overeenkomst. Het kader moet dan worden gerealiseerd in een vaak weerbarstige uitvoeringspraktijk. Dat wat het netwerk produceert, dient idealiter overeen te stemmen met wat in een kader staat. Dat wringt al in reguliere beleidspraktijken, maar stuit veel principiëler op de werkelijkheid van netwerken. Daarin is de overheid niet de alles en alleen bepalende actor. Wat het netwerk doet, maakt en bereikt, is niet alleen een kwestie van samenwerking, maar ook van onderhandeling. Samenwerking veronderstelt vaak overeenstemming van belangen en voorkeuren, maar dat hoeft niet zo te zijn. Er zijn juist tegenstellingen en conflicten. Dan horen uitruil, wederdiensten en compromissen er vanzelfsprekend bij. Geen enkel netwerk, ongeacht de kwaliteit van de netwerksturing, zal ooit precies dat doen, maken of bereiken wat politici in Provinciale Staten vooraf bedenken en in kaders vastleggen. Dat zou ook strijdig zijn met de aard van samenwerking en onderhandeling die netwerken karakteriseert. Daarom ligt het niet voor de hand dat de Staten zich vooral uitspreken over wat ze politiek willen, maar is het veel verstandiger dat de Staten zo duidelijk mogelijk maken wat ze politiek *niet willen*. En de begrenzing, de “no-go-area’s” zoals ze in de ‘notitie netwerksturing’ van Provincie Zeeland worden genoemd, liggen daar waar de Staten vinden dat politiek begint en waar zij het primaat stevig wil vasthouden. Met andere woorden, datgene waarvan de Staten vinden dat het politiek is, waarover Statenleden eerst een politiek debat willen voeren en een politiek besluit willen nemen voordat het College actie onderneemt, dat vormt de begrenzing van netwerken waaraan de overheid deelneemt en is de vorm van netwerksturing die voorbehouden blijft aan de politiek.

Hier ligt ook de verbinding met onze eerdere beschouwing over wat democratische politiek is. Het gegeven dat politiek is te bepalen wat politiek is, betekent hier twee dingen. Ten eerste is bepalen wat politiek is precies de bedoeling van het stellen van politieke kaders die aangeven wat de Staten ‘no-go-area’s’ vinden. Door uit te spreken waar het College in de uitvoering van af dient te blijven, wordt duidelijk wat de Staten politiek acht. Ten tweede is het aan de Staten te bepalen wat zij politiek achten en dat kan dus alles zijn. Dat is niet beperkt tot ‘inhoud’ of ‘proces’. De Staten bepalen wat politiek is en dienen maximaal ruimte te krijgen van het College en deze zelf ook te nemen om aan die politieke verantwoordelijkheid invulling te geven. Daarbij past een proces waarin het College ten behoeve van Statenvoorstellen voor kaderstelling actief de ‘no-go-area’s’ verzamelt bij politieke partijen. Vanzelfsprekend binnen de coalitie, maar in het kader van de legitimiteit van het bestuur ook bij de oppositie. Tegelijkertijd geldt natuurlijk dat politieke begrenzing niet grenzenloos is, laat staan grenzeloos mag zijn. Het politieke primaat vraagt juist om het vermogen grenzen aan het politieke te stellen en de samenleving en burgers maximale ruimte te laten. Met andere woorden, in het zichzelf begrenzen in het benoemen van no-go-area’s komt ook een belangrijk kenmerk van politiek tot uitdrukking.

3. Instituties, netwerken en politiek

3.1 Vragen naar de bekende weg

Provinciale Staten volgen in de besluitvorming een gestandaardiseerd pad, namelijk ‘de beleidscyclus’. In die beleidscyclus krijgen de Staten *vier notities* voorgelegd waarover debat mogelijk is en een besluit wordt genomen: de startnota, de kadernota, de beleidsnota en de evaluatienota. De startnota geeft aan wat het probleem is, hoeveel tijd nodig is om tot een oplossing te komen en de geschiktheid van het onderwerp voor burgerparticipatie. De kadernota geeft aan wat de provincie wil bereiken, waaraan kan worden gezien of alles ook daadwerkelijk is bereikt en wat de kosten mogen zijn. In de beleidsnota wordt de oplossing beschreven, de begroting gepresenteerd, het stappenplan neergezet en de planning uitgewerkt. In de evaluatienota, tot slot, informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten over wat er is bereikt, wat de werkelijke kosten waren en welke bijstellingen nodig zijn.

Naast dit pad van de beleidscyclus bestaat er het ‘Kader grote projecten provincie Zeeland’. Ook dit is een *gestandaardiseerd pad* voor de verhouding tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten. Het kader beschrijft een sturingslogica waarin Provinciale Staten kaders stellen, Gedeputeerde Staten bestuurlijke opdrachtgever zijn, in de lijnorganisatie een ambtelijke opdrachtgever is gepositioneerd en in de projectorganisatie een ambtelijke opdrachtnemer wordt aangewezen. Daarbij worden ‘van boven naar beneden’ opdrachten gegeven en vindt van ‘beneden naar boven’ verantwoording plaats. De fasering van een project in de besluitvorming is: initiatief (het idee), definitie (wat er moet gebeuren), ontwerp (hoe het moet gebeuren), voorbereiding (voorwaarden creëren), realisatie (uitvoering) en nazorg (gebruiken en in stand houden).

De beleidscyclus en het kader voor grote projecten zijn twee manieren van werken die bekend zijn. Iedereen kent ze en snapt ze en kan ermee werken. Niet omdat ze eenvoudig of duidelijk zijn, maar omdat ze al vaker zijn gebruikt en door herhaling routine zijn geworden. Hoe het hoort, is inmiddels bekend, niet omdat het zo is, maar omdat het altijd zo wordt gedaan of gaandeweg is afgesproken. De beleidscyclus en het kader grote projecten zijn voor Provinciale Staten de bekende, manieren op beleid te realiseren. Iedereen kent en gebruikt ze. En voor veel dossiers werken ze ook prettig, ze helpen met het structureren van vraagstukken en complexe contexten in beeld te krijgen; het biedt houvast. Dat wordt in de literatuur de ‘logica van het gepaste’ genoemd (March & Olsen, 1989): mensen vragen zich bij hun handelen voortdurend af ‘wat doet iemand zoals ik in een situatie zoals deze’. Een Statenlid heeft beelden en ideeën, en ook regels en normen, over wat een ‘goed Statenlid doet’. Er zijn bovendien procedures, die maken dat er op een bepaald moment een bepaald soort debat plaatsvindt. Dat debat heeft bovendien een bepaald soort interne spelregels en Statenleden zien ook bij anderen hoe het hoort, wat past. March & Olsen laten zien dat besluitvorming *gebeurt* op de manier en op het moment dat institutionele kaders en patronen aanwijzen dat het hoort.

Dat geldt voor politiek debat en politieke processen, maar ook voor de ambtelijke voorbereiding en het ambtelijk handelen. Als ambtenaren denken dat het hoort (‘wat doet iemand zoals ik in een situatie zoals deze’) dat bij deze fase van dit beleidsproces er een uitgebreide startnotitie van 20 pagina’s komt, dan doen ze dat. Als ze denken dat in deze fase een ‘kort document’ *past*, dan leveren ze dat op. Iedereen zoekt naar wat er – blijkbaar – hoort en iedereen heeft daarover eigen beelden en verwachtingen. Daarom zijn ingesleten paden zo belangrijk. Als iedereen zich voortdurend moet afvragen wat hier nu weer hoort (wat doet iemand zoals ik in een situatie zoals deze: wie ben ik hier, welke rol heb ik, wat wordt van mij verwacht, wat voor situatie is dit eigenlijk?) dan is het leven in organisaties buitengewoon vermoeiend. Daarom slijten zich snel routines in en zijn er in organisaties

allerlei formele en informele regels en procedures die aangeven wat er in een bepaalde context gevraagd is. Die geven op zichzelf al richting, maar versterken zichzelf ook nog eens.

In de literatuur wordt dit proces van zichzelf-bevestigend en versterkend handelen benoemd als *pad-afhankelijkheid*. Omdat anderen de routine volgen en deze daarmee in hun handelen bevestigen, neemt het belang van de routine in de ogen van anderen toe: 'blijkbaar hoort het zo'. Zij nemen dat in hun eigen afweging mee en gaan zich er ook naar gedragen, wat het zichzelf versterkende effect vergroot. Zo maakt iedereen het vermeende kader, de vermeende regel of de vermeende procedure met het eigen handelen steeds meer 'waar'. Door het te zeggen gaan anderen het ook zien, door het te doen gaan de anderen het ook doen; en wordt het 'waar' en 'normaal' om op een bepaald moment, in een bepaalde situatie, op een bepaalde manier te handelen. Let wel, dat klinkt als een begrenzing van de handelingsvrijheid van mensen. Tegelijkertijd, zo laat onderzoek keer op keer zien, werkt het voor mensen juist bevrijdend: de logica van het gepaste ontneemt hen de noodzaak om zich steeds weer de vraag te stellen wat nodig is. Routines leveren comfort en bieden helderheid.

March & Olsen, en anderen in de wetenschappelijke stroming van het *organizational institutionalism*, benadrukken dat institutionele patronen (formeel of informeel) bepalend zijn voor wat er in organisaties, systemen of samenlevingen gebeurt. Zijdeveld (2000) benoemt dat sociologisch als 'gedeelde manieren van denken, doen en voelen', die maakt dat mensen op een bepaalde manier handelen. Om organisaties te begrijpen, en om het handelen van mensen in organisaties te duiden en te voorspellen, is het nodig om *te vragen naar de bekende weg*. Wat zijn de ingesleten paden hier? Waar leiden die paden naartoe en welk gedrag *past* er in?

3.2 De logica van het ongepaste en het verleggen van het pad

De logica van het gepaste maakt dat mensen zich gedragen naar datgene wat ze onder de omstandigheden passend vinden. Maar wat gebeurt er als ze die paden bewandelen voor nieuwe omstandigheden waarvoor het pad oorspronkelijk niet bedoeld was? March & Olsen zijn daarover helder: mensen pakken dan onverminderd hetzelfde pad. Dat maakt het ook zo ingewikkeld om in netwerken te werken en daarmee de meer 'rechter kwadranten' centraal te stellen. De meeste 'paden' in publieke organisaties, ook in de Provincie Zeeland, zijn uiteindelijk ingericht vanuit de methoden van werken van de 'linker kwadranten'. De beleidscyclus en de aanpak voor grote projecten past heel goed voor dossiers die volgens 'links' worden aangepakt, maar passen veel minder goed op wat 'rechts' in netwerken gebeurt. Sturen in netwerken vereist daarom een aantal andere paden.

Het vinden van nieuwe paden is geen al te ingewikkelde opgave. Ook hier geldt dat door te doen de nieuwe paden 'waar worden'. Het gaat dus vooral om nieuwe procedures en afspraken te maken, nieuw voorbeeldgedrag te vertonen, en dan ontstaat de zichzelf versterkende dynamiek door herhaling vanzelf. 'Vanzelf' is een wat dubbelzinnig begrip, want helemaal vanzelf gaat het natuurlijk niet. Als we de institutionele kaders (formele of informele regels; gedeelde manieren van denken, doen en voelen) benoemen als de *hardware* van een organisatie, dan is het wel nodig om die aan te passen. Als dat niet gebeurt dan blijft het *gepaste handelen* altijd beperkt tot handelen volgens de 'linker kwadranten'. Het andere handelen is dan per definitie *ongepast*; anders, ongemakkelijk, buiten de orde, volgens de logica van de uitzondering (die daarmee ook altijd de regel bevestigt).

Daarom is het nodig om nieuwe institutionele paden te ontwerpen en deze te *normaliseren*. Het is geen ander werken, maar gewoon werken, volgens een pad dat er is en dat 'gewoon' gebruikt kan worden zodra het past bij het soort opgave dat voor ligt. De Handreiking netwerksturing en de vier notities netwerksturing zijn naar ons idee te zien als de eerste stappen op een nieuw te vormen pad. Het pad 'netwerksturing' dat bestaat naast de paden 'beleidscyclus' en 'grote projecten'. Dat maakt de vraag vooral hoe Provinciale en

Gedeputeerde Staten de volgende keer op pad gaan in situaties van netwerksturing. We doen daarvoor enkele suggesties:

Het soort politiek kader bepalen. De verhouding tussen disciplineren en ruimte in het kader zijn het domein van politiek. Het gaat erom te bepalen hoeveel disciplineren en ruimte wenselijk worden geacht in specifieke contexten van netwerksturing. De ene keer is een verkennend kader passend, omdat Provinciale Staten nog zoekende is, naar wat er daadwerkelijk zou moeten gebeuren. Een andere keer past een ruimtelijk of juist disciplinerend kader en weer een andere keer een toegespitst kader waarin disciplineren en ruimte in een dergelijke relatie zijn gebracht dat beide groot zijn. Ook dat zal ongetwijfeld oefening vragen, niet in een keer helemaal goed gaan of comfort bieden voor alle betrokkenen, het al doende leren gaat gewoon door.

De procedures herijken. De huidige procedures voor besluitvorming duren lang en passen eerder bij sturingsperspectieven als Traditional Public Administration (linksonder) en New Public Management (linksboven) dan bij Network Governance (rechtsboven) of Societal Resilience (rechtsonder). Of, anders geformuleerd, een procedure die past bij de paden 'grote projecten' of 'beleidscyclus' past niet per se ook bij het pad 'netwerksturing'. De doorlooptijd van een Statenvoorstel tot aan het besluit in de Staten is thans negen weken vanaf het moment dat de ambtenaar zijn laatste punt onder het voorstel heeft gezet. Het voorstel is negen weken onderweg, via het College naar de commissie en, mits het nergens wordt opgehouden of terugverwezen, uiteindelijk naar Provinciale Staten. Ontwikkelingen in de samenleving wachten echter niet per se op besluiten van de Staten, nog afgezien van het feit dat de situatie in negen weken behoorlijk kan veranderen en het bij netwerksturing hoort dat ook ambtenaren en gedeputeerden vooraf helemaal niet met zekerheid kunnen zeggen wat er inhoudelijk nodig is. Bovendien, als de Staten nog aanpassingen willen, bijvoorbeeld als de commissie het voorstel nog niet rijp acht voor beraadslaging, dan duurt het allemaal nog langer. Het lijkt ons passend de besluitvormingsprocedure tegen het licht te houden en te bezien of ook hier de andere route, het nieuwe pad, zijn beslag kan krijgen. De griffie kan hierin heel goed voorop lopen.

Gezamenlijk reflecteren. Het plat trappen van nieuwe paden heeft begeleiding nodig, niet van externen, maar van de politiek zelf. Het vraagt om reflectie tussen politici over de vraag hoe het pad van netwerksturing eruit dient te zien. Dat kan bijvoorbeeld in het halfjaarlijkse, informele 'stampotoverleg' tussen het college en de fractievoorzitters uit de Staten. Daarmee is ook direct duidelijk dat het plat trappen van het pad een kwestie van de lange adem is.

Geraadpleegde bronnen

- Frissen, P., M. Schulz, N. Chin-A-Fat, I. de Jong en B. van Vulpen (2017), *Patronen van politiek: de Arnhemse bestuurscultuur in meervoud*, Den Haag: NSOB.
- Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort en M. van Twist (2006), *Management op het grensulak van publiek en privaat: Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke projecten*, Den Haag: Lemma.
- Lazarus, R.J. (2009), *Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future*, Georgetown: Georgetown Law Faculty Publications.
- Lefort, C. (2016), *Wat is politiek?* Amsterdam: Boom.
- Levin, K., B. Cashore, S. Bernstein and G. Auld (2012), Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change, in: *Policy Science*, no. 45, pp. 123-152.
- March, J.G. & J.P. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, Free Press, New York 1989.
- Mouffe, C. (2005), *Over het politieke*, Kampen: Uitgeverij Klement.
- Schmitt, C. (2001), *Het begrip politiek*, Den Haag: Boom.
- Schulz, M., P. Frissen en J. Schram (2018), *Gemeenteraden positioneren: van professionaliseren naar politiseren*, Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse en M. van Twist (2015a), *Sedimentatie in sturing*, Den Haag: NSOB.
- Steen, M. J. Scherpenisse, M. Schulz en M. van Twist (2015b), *Disciplinerende kaders en professionele ruimte in het toezicht: naar een strategisch gesprek*, Den Haag: NSOB.
- Twist, M. van (2018), *Woorden wisselen: werken aan hertaling van besturen, organiseren en adviseren*, Deventer: ManagementImpact.