



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Adaptief Bestuur

Essays over adaptiviteit en openbaar bestuur



Colofon

Een uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ter gelegenheid van de Kenniskamer adaptief bestuur van 8 februari 2018, georganiseerd door de afdeling KIEM.

De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze publicatie is digitaal beschikbaar op www.kennisopenbaarbestuur.nl

Eindredactie door Petra Mettau en Zoë Hulsenboom

Januari 2018

Adaptief Bestuur

Essays over adaptiviteit en openbaar bestuur

Inhoudsopgave

Inleiding	5
DEEL I Adaptiviteit in verschillende wetenschappelijke disciplines	13
1. Het verankeren van verandering. Adaptief bestuur in de antieke wereld Prof. dr. O. J. Hekster	14
2. De evolutie van adaptief bestuur Drs. M.G. Wildschut	21
3. Aanpassen of sterven: over adaptatie en bureaucratie Prof. dr. R. ten Bos	30
4. Adaptief beleid binnen de digitale overheid: balanceren tussen politiek en uitvoering Prof. dr. B. Steunenberg	37
5. Het belang van bestuurlijke adaptiviteit als organische dynamiek G. Houtgraaf	48
6. Noodzaak en mogelijkheden voor adaptiviteit in netwerken Dr. K. Geuijen	54
7. Adaptiefsturen in transities Prof. dr. D.A. Loorbach	63
8. Adaptief bestuur: organiseren voor een voorspelbaar verrassende toekomst Prof. dr. M.A. van der Steen	73
DEEL II Adaptiviteit: drie casus	85
9. Regiodynamica: adaptief bestuur en regionale ontwikkeling Prof. dr. G.J. Hospers	86
10. Duurzame energietransitie door demonstratie Prof.dr.ir. B.A.G. Bossink	100
11. Robuust én flexibel? De rijksoverheid op zoek naar de heilige graal van adaptief bestuur Prof. dr. C.F. van den Berg	114

Inleiding

Drs. E.J.A. van Doorne

Drs. T. Cordeweners

Adaptief bestuur in een onzekere wereld

De roep om adaptief bestuur wint aan kracht. Ook buiten bestuurskundige kringen. De complexe opgaven van onze tijd doen een dringend beroep op het bestuur zich anders te organiseren en gedragen: de energietransitie, klimaatverandering, zelfrijdende auto's en bitcoins zijn voorbeelden die genoemd worden in deze essaybundel. Ze vragen om één overheid, die de maatschappelijke opgave voorop zet en die in een politieke context samen met maatschappelijke partijen en bedrijfsleven tot resultaten komt. Maar de complexiteit van de maatschappelijke opgaven ('*wicked problems*') is niet de enige uitdaging. Ook de richting van veel veranderingen is onzeker en de gevolgen zijn ongewis. We weten bijvoorbeeld dat digitalisering en de convergentie van technologieën ons leven gaan veranderen, maar hoe precies is onduidelijk. Gemaakte afspraken worden door de werkelijkheid ingehaald en het reguliere instrumentarium van de overheid volstaat niet altijd. Een planmatige aanpak is niet voldoende, of niet adequaat. Tenslotte zijn we onderdeel van een samenleving die de afgelopen decennia sterk is veranderd. Ze is vloeibaarder geworden, zou Zygmunt Bauman zeggen, gedeïnstitutionaliseerd en diverser; de bezorgdheid over de toekomst van onze kinderen is toegenomen. Behoeftes aan zekerheid en hoge eisen aan de overheid gaan hand in hand. Steeds vaker wordt de term adaptiviteit genoemd als essentiële eigenschap van een openbaar bestuur dat met deze ontwikkelingen om kan gaan. De vraag is echter wat adaptief bestuur inhoudt.

Adaptiviteit behoeft zorgvuldige analyse, voorbij de hype. Belangrijke aspecten van adaptief bestuur zijn in ieder geval verandering en aanpassingsvermogen. Het goede nieuws is dat het openbaar bestuur in Nederland ontegenzeggelijk tot verandering in staat is. De werkwijze en taken van de overheid en de samenstelling van bestuurders en ambtenaren zijn wezenlijk anders dan pakweg vijftig jaar geleden. Neem de fysieke werkomgeving: van statige panden met typekamers waar handgeschreven stukken werden uitgetikt naar moderne kantoorgebouwen met flexibele werkplekken. Waar thema's als milieu en inburgering de voorbije halve eeuw zijn opgekomen, werden andere taken, die van oudsher bij de overheid lagen, juist overgelaten aan de markt of de samenleving. Maar is dit ook het soort verandering dat bedoeld wordt als we het over adaptiviteit hebben? Wat moet de overheid op het gebied van structuren, processen, gedrag en cultuur veranderen om zich aan te passen aan nieuw ontstane werkelijkheden, en met welk doel? Adaptiviteit staat niet alleen maar voor flexibeler, losser en vrijblijvender. Het lijkt kansrijker om in de nieuwe werkelijkheid van complexiteit, onzekerheid en snelheid te streven naar een combinatie van los én vast, van korte klap én lange adem, kortom van weerbaar én wendbaar. Met de essaybundel die voor u ligt, wil het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de discussie over deze vraagstukken voeden met wetenschappelijke inzichten.

De bundel bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt ingegaan op de betekenis van adaptiviteit. De auteurs doen dat elk vanuit een ander perspectief, ingegeven door de tak van de wetenschap waarin zij actief zijn. Zo neemt Olivier Hekster ons mee naar de klassieke oudheid, waarbij hij laat zien hoe bestuurlijke

hervormingen destijds werden doorgevoerd en beschrijft evolutionair psycholoog Max Wildschut welke rol adaptie en adaptieve processen spelen in de biologie en de psychologie. Filosoof René ten Bos zet in zijn essay uiteen hoe bureaucratie en adaptiviteit zich tot elkaar verhouden. Het bestuurskundige perspectief mag uiteraard niet ontbreken. Bernard Steunenberg bespreekt de mogelijkheden van *real-time* data bij het vormgeven van adaptief bestuur, terwijl student bestuurskunde Glenn Houtgraaf pleit voor een organische vorm van adaptiviteit. Het essay van Karin Geuijen gaat over de betekenis van adaptiviteit voor het functioneren van netwerken. Vervolgens geeft Derk Loorbach aan hoe adaptief transitiebeleid eruit zou kunnen zien en biedt Martijn van der Steen ons een vocabulaire om het gesprek over adaptiviteit te kunnen voeren.

In het tweede deel van de essaybundel komt de praktijk van adaptief bestuur aan bod. De auteurs werken dit uit aan de hand van drie casus die de noodzaak van adaptiviteit aantonen en een beleidsmatige betrokkenheid van het ministerie van BZK kennen. Economisch geograaf Gert-Jan Hospers gaat in op adaptief bestuur bij de aanpak van regionaal-economische vraagstukken. Bart Bossink beschrijft hoe innovaties tot stand komen in de overgang van fossiele en vervuilende energie naar hernieuwbare en schone energie. Speciale aandacht besteedt hij aan de rol die een adaptieve overheid kan spelen in deze energietransitie. Tot slot bespreekt Caspar van den Berg de adaptiviteit van de rijksoverheid in verleden en heden.

De waarde van adaptiviteit

De kameleon kan snel van kleur veranderen en daarmee volledig in zijn omgeving opgaan. Het toonbeeld van adaptiviteit zou je kunnen zeggen. Ook voor het openbaar bestuur geldt dat aanpassingsvermogen een essentieel element vormt van adaptiviteit. Maar adaptief bestuur houdt meer in dan een kameleontische overheid. Het betreft niet alleen het vermogen zich aan te passen aan de omgeving, maar ook het vermogen om de omgeving zelf aan te passen. René ten Bos schrijft in zijn essay dat dit één van de meest kenmerkende eigenschappen van de bureaucratie is: “deze wil [...] om die zogenaamde omgeving om te zetten in iets waarmee ze uit de voeten kan”. De overheid kan ontwikkelingen in een bepaalde richting sturen of bepaalde wegen van de ontwikkeling afsluiten, zo stelt ook Martijn van der Steen. De omgang met de vluchtelingen crisis in 2015 laat zien hoe beide kanten van adaptiviteit hand in hand kunnen gaan. Aan de ene kant probeerden overheden zo goed en flexibel mogelijk om te gaan met de eisen die de plotselinge instroom van asielzoekers aan hen stelden. Aan de andere kant trachtte de regering de vluchtelingenstroom onder controle te krijgen door in Europees verband afspraken te maken.

Terug naar de natuur. Het organisme dat het best in staat is zich aan te passen aan zijn leefomgeving heeft er de grootste kans om te overleven. Dit principe ligt ten grondslag aan de biologische evolutie. Volgens Max Wildschut gaat evolutie dan ook niet over *survival of the fittest*, maar over *survival of the best adapted*. Hij illustreert dit met het verhaal van de berkenspanner, een nachtvlinder die in berkenbossen leeft. Aanvankelijk waren de meeste berkenspanners wit, net als de schors van de berken. Er was slechts een klein percentage zwarte berkenspanners. Deze vlinders waren veel beter te zien tegen de witte achtergrond en dus een makkelijke prooi. Toen de berken tijdens de industriële revolutie zwart kleurden van het roet, keerden de kansen. De genen van de zwarte berkenspanners begonnen zich te verspreiden en hun aantal nam toe. De soort paste zich aan en werd beter geschikt om met de nieuwe omstandigheden om te gaan.

Adaptiviteit staat in de natuur dus gelijk aan het vermogen tot overleven en voortplanten. Maar hoe zit dat met het openbaar bestuur? Hoe bepalen we of een overheidsorganisatie voldoende adaptief is? Martijn van der Steen geeft een antwoord op die vraag in zijn definitie van adaptief bestuur: “het vermogen om onder veranderende condities publieke waarde te kunnen blijven leveren”. Adaptiviteit gaat hier dus niet om het voortbestaan van de organisatie. In de context van het openbaar bestuur is adaptiviteit niet enkel een overlevingsstrategie. Althans, dat zou het niet moeten zijn. Adaptief bestuur moet gericht zijn op het verwezenlijken van het doel – of beter de bedoeling – van de organisatie. Het moet leiden tot een resultaat dat door de samenleving als waardevol wordt beschouwd. Karin Geuijen stelt in haar essay dat adaptiviteit geen doel is, maar een middel om maatschappelijke problemen beter op te lossen. Adaptief bestuur kan dus verschillende vormen aannemen, maar voor al deze vormen geldt dat ze gericht zijn op het creëren van publieke waarde in een omgeving die zich op onvoorspelbare wijze ontwikkelt.

Adaptiviteit ontleed

Het is niet nodig dat alle organisaties in gelijke mate adaptief zijn. Voor een organisatie die opereert in een stabiele omgeving is de noodzaak tot adaptiviteit klein. De meeste overheidsorganisaties hebben vandaag de dag echter te maken met een zekere onvoorspelbaarheid. Zij zullen dus invulling moeten geven aan adaptief bestuur. Deze essaybundel bevat geen blauwdruk voor het vormgeven van adaptief bestuur. Als er één ding uit de essays naar voren komt, is het namelijk dat waarlijk adaptieve overheidsinterventies niet op de tekentafel ontworpen worden. Wel bieden de auteurs handvaten, aanknopingspunten en inspiratie om tot adaptief bestuur te komen.

Omarm de onzekerheid. Dat is een eerste les die we kunnen trekken uit de essays. Het is beter actief op zoek te gaan naar versturende ontwikkelingen dan er door te worden overvallen. Op die manier kunnen kansen en bedreigingen vroegtijdig worden geïdentificeerd. Alertheid is dus een belangrijke eigenschap van adaptief bestuur, ook wanneer zich op het eerste gezicht geen acute dreigingen voordoen. Het accepteren en opzoeken van onzekerheid is echter niet iets dat mensen en organisaties gemakkelijk afgaat. Zeker in de context van het openbaar bestuur, waar politici en ambtenaren geacht worden resultaten te leveren, bestaat over het algemeen een grote behoefte aan controle, rust en comfort. Adaptiviteit vraagt om het vermogen deze behoefte te onderdrukken en nieuwsgierig te zijn naar ontwikkelingen die de status quo kunnen verstoren.

Het omarmen van onzekerheid houdt ook in dat er in de beleidsvorming rekening wordt gehouden met veranderende omstandigheden. Strak omliggende beleidsplannen kunnen – hoe weldoordacht ze ook zijn – worden ingehaald door ontwikkelingen in de samenleving. Een belangrijke rode draad in de bundel is dan ook dat adaptieve beleidsvoering incrementeel tot stand komt. Hierbij wordt beleid stapsgewijs ontwikkeld, getoetst en bijgestuurd. Gert-Jan Hospers gebruikt in zijn stuk een treffende metafoer. Waar een beleid of strategie voorheen werkte als een waterval die maar in één richting kan stromen, is dat nu een kronkelende rivier met bochten, zijgeulen en stroomversnellingen. Incrementele beleidsvoering is overigens niet nieuw. In verscheidene essays wordt de politicoloog Charles E. Lindblom aangehaald. Hij schreef al in 1959 dat het in de meeste gevallen onmogelijk is vooraf te bepalen welke uitkomst beleid moet hebben en daar vervolgens de beste beleids optie bij te zoeken. Er zijn simpelweg te veel belangen om rekening mee te houden. Lindblom stelde dat beleidsvorming in de praktijk een organisch proces is, waarbij gaandeweg aan de hand van concrete beleidsvarianten duidelijk wordt wat wel en niet werkt. *Muddling through* (doormodderen) noemde hij dat.

Sinds de tijd dat Lindblom over *muddling through* schreef, lijkt het aantal actoren en belangen in beleidsprocessen, en daarmee de noodzaak tot incrementalisme, alleen maar toegenomen. Ook de mogelijkheden om op incrementele wijze beleid te maken zijn toegenomen. Bernard Steunenberg beschrijft hoe 'real-life' informatie het volgen, evalueren en aanpassen van beleid makkelijker maakt. Er worden voortdurend data verzameld over de wijze waarop beleid in de samenleving uitpakt. Deze gegevens kunnen gebruikt worden om het beleid bij te stellen. Ook de gevolgen van de bijstelling worden vervolgens direct duidelijk. Steunenberg omschrijft adaptieve beleidsvoering dan ook als "een proces waarin beleidsvoerders het beleid als interventie aanpassen aan de effecten die zij, via allerlei informatiesystemen, signaleren". Een interessante constatering bij deze ontwikkeling is dat technologische innovaties de overheid dus niet alleen voor lastige uitdagingen plaatsen, maar ook kunnen helpen bij het vormgeven van adaptief bestuur.

De incrementele methode van beleidsvorming stelt ons in staat te leren van de effecten van beleid. De leercurve wordt steiler als eerst op kleine schaal met een interventie kan worden geëxperimenteerd. Leren door te proberen dus. Nog meer informatie over de uitwerking van beleid kan vergaard worden door te experimenteren met verschillende beleidsvarianten. Ook hier trekt Max Wildschut een parallel met de biologische evolutie. Variatie en selectie zijn de twee belangrijkste ingrediënten in het evolutionaire proces. Variaties in een soort zorgen ervoor dat eigenschappen die de overlevingskans vergroten geselecteerd kunnen worden. De omgeving bepaalt welke eigenschappen dit zijn. Variatie en selectie in de bestuurlijke context vereisen de vrijheid om ervaring op te doen met uiteenlopende beleidsopties (differentiatie) en om beleid vorm te geven op basis van de verkregen inzichten.

De incrementele aanpak kent echter ook zijn beperkingen, zo stelt Derk Loorbach. Hij constateert dat incrementele beleidsvoering doorgaans gericht is op het optimaliseren van bestaande structuren en het behoud van stabiliteit. Adaptief bestuur in deze vorm gaat dan over "het incrementeel aanpassen van gevestigde regimes aan veranderende omstandigheden". Volgens Loorbach leidt dit wel tot kleine verbeteringen, maar is er meer nodig bij grote maatschappelijke opgaven die kunnen leiden tot systeemveranderingen. De omgang met deze maatschappelijke transitie vraagt om een proactieve overheid die richting geeft in plaats van meebuigt met verrassingen. Het vergt een verschuiving van optimalisatie van onderdelen van het systeem naar adaptiviteit van het hele systeem.

Martijn van der Steen legt uit waarom het voor sommige organisaties moeilijk is om bovengenoemde principes toe te passen. Het zijn organisaties die zo efficiënt zijn georganiseerd dat er geen tijd is om na te denken over mogelijke verstoringen en geen ruimte om te experimenteren met verschillende beleidsvarianten. In navolging van Nassim Taleb noemt hij dit fragiele organisaties. Dit betekent niet dat ze slecht functioneren, maar wel dat ze moeite hebben met het opvangen van schokken. De term anti-fragiliteit kan hier tegenover worden geplaatst. Anti-fragiele systemen worden juist sterker van schokken en streven daarom naar blootstelling aan disruptieve ontwikkelingen. Hoewel deze strategie niet voor elke organisatie en voor elk maatschappelijk vraagstuk geschikt lijkt, is het interessant te overdenken hoe het principe van anti-fragiliteit in het openbaar bestuur zou kunnen worden toegepast.

Adaptiviteit in de praktijk

Waar deel één van de essaybundel een theoretisch raamwerk rondom adaptiviteit biedt, zorgt het tweede deel voor de inkleuring met praktijkvoorbeelden. Zo beschrijft Gert-Jan Hospers hoe adaptief bestuur op regionaal niveau vorm krijgt. Hij stelt dat regionale samenwerking bij uitstek een beroep doet op het aanpassingsvermogen van betrokken partijen. De regio is immers een kneedbaar concept. Regio's doorkruisen provincies en landen, overlappen elkaar en kennen grenzen die vaak niet historisch bepaald zijn. Er zijn verschillende bestuurlijke constructies bedacht om regio's aan te sturen. Welke vorm het meest bijdraagt aan regionale economische groei is echter onmogelijk te zeggen. Elk vraagstuk vergt weer een andere aanpak, rekening houdend met de specifieke omstandigheden en hulpbronnen in de betreffende regio. Hospers pleit daarom voor 'dynamische bestuurskunst', waarbij wisselende coalities en samenwerkingsverbanden in de plaats komen van rigide opvattingen en structuren. Adaptief bestuur in de regio vraagt derhalve om flexibiliteit en een zekere mate van pragmatisme.

Ook de energietransitie vormt een interessante casus. Het gaat om een ingrijpende verandering die ruimte biedt aan innovatieve ideeën en concepten. Bart Bossink introduceert in zijn bijdrage een model dat weergeeft hoe deze innovaties tot stand komen. Demonstratieprojecten nemen een belangrijke positie in binnen dat model. In deze projecten wordt geëxperimenteerd met duurzame innovatieve ideeën. Het doel is om vast te stellen of en hoe ze kunnen worden omgezet in levensvatbare producten, diensten of processen. De deelnemers aan het demonstratieproject ontwikkelen een prototype dat vervolgens wordt getest en verbeterd. Een incrementeel proces dus, waarbij niet alleen de technische specificaties worden vastgesteld, maar ook wordt ondervonden hoe een prototype op grotere schaal kan worden geproduceerd en in hoeverre het voldoet aan de wensen van de markt.

Bij demonstratieprojecten is vaak sprake van publiek-private samenwerking. Bedrijven, kennisinstellingen en overheid doen gezamenlijk ervaring op met duurzame innovaties. Overheidsorganisaties vervullen hierbij vaak de rol van spelregelveranderaar. De toepassing van innovatieve technologieën vraagt immers niet zelden om nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving. Demonstratieprojecten kunnen knelpunten op dit gebied aan het licht brengen, zo stelt Bossink, en helpen bij het bepalen en bijstellen van normen voor het bedrijfsleven. Ook hier is experimenteren dus een middel om beleid op een adaptieve manier te formuleren en aan te passen.

Caspar van den Berg zoomt in op de adaptiviteit van de rijksoverheid. Hij onderscheidt hierbij twee betekenissen van adaptiviteit: robuustheid en flexibiliteit. Robuustheid heeft betrekking op de veerkracht van de overheid, het vermogen om overeind te blijven bij schoksgewijze verandering. Aansluitend bij bovengenoemde noties over anti-fragiliteit, kennen robuuste organisaties en systemen een zekere mate van overcapaciteit en de vrijheid om fouten te maken. Flexibiliteit gaat over het vermogen van een organisatie om te veranderen wanneer de omgeving dat noodzakelijk maakt. Dit betekent onder andere het loslaten van vaste structuren en processen. Terugkijkend op de hervormingen van en binnen de rijksdienst van de afgelopen 30 jaar, concludeert Van den Berg dat de pogingen om de overheid adaptiever te maken vooral gericht waren op flexibilisering en veel minder op het op peil houden van de robuustheid. Aanpassingen in de organisatie van de rijksdienst, bijvoorbeeld op het gebied van financiën, personeel en bedrijfsvoering, hebben de overheid weliswaar wendbaarder gemaakt, maar ook kwetsbaarder voor schokken.

Adaptiviteit als opgave voor het openbaar bestuur

De reden dat juist het ministerie van BZK deze essaybundel heeft samengesteld, is dat dit ministerie staat voor een goed en slagvaardig openbaar bestuur. Daar hoort bij dat de overheid adequaat kan inspelen op veranderende omstandigheden. De gedachte dat adaptiviteit hiervoor een vereiste is, bouwt voort op eerder ingezette bewegingen. In 2016 bracht de Studiegroep Openbaar Bestuur het rapport *Maak verschil* uit. Hierin wordt geconcludeerd dat adaptiviteit het openbaar bestuur in staat stelt adequaat om te gaan met toenemende onzekerheden binnen de economie. Differentiatie, deregulering en de-hiërarchisering kunnen hier volgens de studiegroep aan bijdragen. Ook in het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* hebben elementen van adaptieve beleidsvoering een plek gekregen. Er wordt veel ruimte geboden om te differentiëren en te experimenteren, bijvoorbeeld op het gebied van de energietransitie, woningmarkt en krimpregio's.

Hoewel de noodzaak tot meer adaptiviteit breed gevoeld wordt, roept dit ook een aantal dilemma's en vragen op. Deze blijven niet onbesproken in de essays. Caspar van den Berg stelt dat een hoge mate van adaptiviteit op gespannen voet kan komen te staan met andere criteria van goed bestuur, zoals doelmatigheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en procedurele rechtmatigheid. Bernard Steunenberg gaat hier dieper op in en laat zien dat de incrementele benadering de rol van uitvoerders in het beleidsproces versterkt. Hun informatiepositie verbetert doordat ze voortdurend experimenteren en leren. De beleidsvrijheid voor uitvoerders neemt toe, terwijl het primaat van de politiek onder druk komt te staan. Dat roept vragen op over de politieke legitimiteit van beleidsinterventies. Om de balans tussen politiek en uitvoering te bewaren, pleit Steunenberg voor beleidsmatige *fire alarms*. Hierbij volgen en beoordelen burgers de kwaliteit van publieke diensten en geven zij politici de informatie die nodig is om bij te sturen wanneer overheidsdienstverlening onder de maat is.

Een ander mogelijk onbedoeld effect van adaptiviteit in het openbaar bestuur is dat burgers en andere betrokkenen niet meer weten wat ze aan de overheid hebben. Voortdurende verandering kan doorslaan naar onvoorspelbaarheid en onbetrouwbaarheid. Ook hier is het dus zoeken naar een evenwicht. Om adaptief te zijn moet de overheid zich aanpassen aan veranderende verwachtingen in de samenleving, maar tegelijk moet daarbij beseft worden dat verwachtingen kunnen verschillen. Er bestaan altijd (groepen) mensen die niet bereid of in staat zijn tot verandering of gewoonweg tevreden zijn met de status quo. Historicus Olivier Hekster houdt daarom een pleidooi voor het inbedden van veranderingen in wat bekend is. Hij grijpt terug op voorbeelden uit de klassieke oudheid om aan te tonen dat het herdefiniëren van bekende structuren en termen kan zorgen voor 'ankerpunten'. Ze maken veranderend beleid begrijpelijk en acceptabel en creëren een beeld van "aangepaste traditie in plaats van opgedrongen innovatie".

Over deze en andere vraagstukken rondom adaptief bestuur gaat het ministerie van BZK graag in gesprek met partners in het openbaar bestuur, wetenschap en bedrijfsleven. Het delen van kennis en ervaringen over de praktijk van adaptief bestuur is daarbij essentieel. Want, zoals Max Wildschut in zijn bijdrage aangeeft: "Ook in het vormgeven van adaptief bestuur zelf, kan een adaptief proces worden gehanteerd: bottom-up uitvinden wat het beste werkt". Geen blauwdrukken dus en ook het vasthouden aan sturingsparadigma's zal niet leiden tot meer adaptiviteit, zo betoogt Glenn Houtgraaf. Dat we desalniettemin vertrouwen kunnen hebben in het aanpassingsvermogen van het openbaar bestuur, komt naar voren in het essay van René ten Bos. Hij omschrijft de bureaucratie als een wonder van adaptatie. Dat blijkt alleen al uit het feit dat de bureaucratie in vrijwel elke denkbare politieke constellatie kan functioneren.

Over de auteurs

Drs. E.J.A. (Ellen) van Doorne is raadadviseur KIEM (Kennis, Internationaal, Europa en Macro-economie) bij het ministerie van BZK. Drs. Tom Cordeweners is werkzaam als strategisch adviseur bij het ministerie van BZK.

DEEL I

Adaptiviteit in verschillende wetenschappelijke disciplines

Het verankeren van verandering. Adaptief bestuur in de antieke wereld

Prof. dr. O. J. Hekster

Inleiding

Elke stabiele vorm van bestuur is adaptief. Samenlevingen veranderen, en ook als formele bestuursstructuren gelijk blijven, verandert de toepassing van specifieke maatregelen, of de expliciete of impliciete onderbouwing van die maatregelen. Zelfs de keuze om statisch te blijven is een reactie op een veranderende samenleving. In deze zin is, om een extreem voorbeeld te noemen, ook een steeds repressievere dictatuur, die met heftige maatregelen probeert een volk onder controle te houden dat zich aan de greep van deze dictatuur probeert te onttrekken, een voorbeeld van adaptief bestuur. Maar dat elk stabiel bestuur in zekere zin adaptief is, wil niet zeggen dat alle adaptieve besturen gelijk zijn, of even efficiënt. Als we met Bevir en Rhodes de staat definiëren als een culturele praktijk, waarin bestuurders reageren op een veranderende context, is duidelijk dat de manier waarop verschillende groepen functionarissen reageren op allerlei externe factoren bepalend is voor hoe een bestuursvorm zich ontwikkelt.

De tamelijk simplistische stelling dat elk bestuur adaptief is valt dus te verfijnen. We kunnen kijken naar waar bestuurders op letten bij het vormgeven van veranderend bestuur, en naar de manieren hoe bestuurders reageren. Er valt ook nog het een en ander te bespreken over hoe veranderingen ervaren worden door verschillende groepen in de maatschappij. In dit essay probeer ik, als historicus wiens onderzoek zich richt op de geschiedenis van de oude Grieken en Romeinen, vanuit die mogelijke verfijningen een raamwerk te schetsen dat ons hopelijk helpt scherper te krijgen wat adaptief bestuur betekent. Daarbij spelen voorbeelden uit de klassieke oudheid, met name Atheense en Romeinse bestuursvormen, een belangrijke rol.

Door de Atheense en Romeinse bestuursvormen met elkaar te vergelijken kunnen we nog een verdere verfijning aanbrengen op het uitgangspunt dat alle vormen van bestuur adaptief zijn: sommige veranderingen in bestuursvormen worden expliciet benoemd als vernieuwingen of als aanpassingen aan een nieuwe situatie, terwijl andere veranderingen zoveel mogelijk verhuuld worden. De Atheense democratie die zich vooral in de zesde eeuw voor Christus ontwikkelde is een voorbeeld van zo'n expliciete aanpassing. De overgang in Rome van Republiek naar keizertijd in de late eerste eeuw voor Christus maakt mooi duidelijk hoe verhuilde aanpassingen werken. Vanuit die twee voorbeelden valt goed te zien waar bestuurders bij adaptief bestuur op letten; hoe op een veranderende samenleving gereageerd wordt; en hoe die veranderingen ervaren worden.

Adaptief bestuur: Athene en Rome

Als eerste de Atheense democratie, een ijkpunt in de politieke geschiedenis. De uiteindelijke bestuursvorm is beroemd: een directe democratie, waarin de mannelijke burgers van Athene bij meerderheid de belangrijke beslissingen namen, en waarin mannen verdere juridische, politieke en militaire functies door lot of directe verkiezing konden verwerven. Zelfs het bepalen wie een bedreiging voor het bestuur vormde was democratisch georganiseerd door middel van het zogenoemde ostracisme: een schervengericht waarmee mannen die de meerderheid te machtig vond verbannen werden. Deze ‘radicale democratie’ die Athene beroemd gemaakt heeft, wordt vaak op 508 voor Christus gedateerd, en gekoppeld aan de politicus Cleisthenes. Maar die bouwde in zijn maatregelen voort op eerdere belangrijke bestuursveranderingen, met name van de beroemde staatsman en dichter Solon (ca. 638 - ca. 558 v. Chr.), die de eerste volksvergadering in het leven riep, en reageerde expliciet op pogingen van andere individuen om de alleenheerschappij over Athene te krijgen. Het proces waarin de democratie ontstond stopte ook niet met Cleisthenes. De laatste stap naar ‘radicale democratie’, het afschaffen van de macht van de aristocratische Areopagus, werd pas in 462 v. Chr. onder Ephialtes gezet. Daarvoor was de Areopagus een raad van ouderen waarin mannen die belangrijke functies in Athene hadden gehad als een raad van toezicht en hoogste gerechtshof van Athene functioneerden. Na 462 v. Chr. was het alleen nog maar een rechtbank voor moordzaken; de andere functies werden definitief naar de volksvergadering overgeheveld. De ontwikkeling van deze beroemde Atheense staatsvorm blijkt dus met horten en stoten in een periode van meer dan een eeuw tot stand te zijn gekomen. Meerdere keren in die eeuw probeerden aristocraten macht en invloed terug te grijpen, waarna een nieuwe bestuursverandering hun macht verder inperkte. Het hele ontstaan van de democratie in de vorm waarin die bestuursvorm beroemd is geworden, was een proces van aanpassingen aan specifieke uitdagingen. Die aanpassingen werden expliciet als verbeteringen en vernieuwingen gepresenteerd aan de inwoners van Athene.

De situatie van Rome aan het einde van de eerste eeuw voor Christus was anders. Ook in deze periode ontstaat een bestuursvorm die een ijkpunt zal vormen in de politieke geschiedenis: het Romeinse keizerschap. Opnieuw, ook, is deze ontstaansgeschiedenis een proces waarin bestuursstructuren stap voor stap worden aangepast aan veranderingen in de maatschappij en de verwachtingen die deze veranderingen met zich meebrengen. Vanaf de 6e eeuw voor Christus was Rome een Republiek geweest, aangevoerd door twee jaarlijks wisselende consuls, die benoemd en gecontroleerd werden door een senaat van ervaren bestuurders. Nu kwam er een duidelijke alleenheerser, die tot zijn dood regeerde, en senatoren kon benoemen en verbannen.

Maar waar in Athene de veranderende bestuursstructuur als vernieuwend werd neergezet, presenteerden de Romeinse machthebbers de nieuwe structuur nadrukkelijk als traditioneel. Het Romeinse keizerschap ontstaat na jarenlange burgeroorlogen, waarin mannen als Sulla, Pompeius en Caesar proberen de alleenheerschappij te grijpen in een samenleving die zich al eeuwenlang liet voorstaan op haar Republikeinse bestuursvorm. De nieuwe problemen van het sterk gegroeide rijk leidden ertoe dat het verder oprekken van die oude bestuursstructuur niet meer werkte, maar alleenheerschappij leek onacceptabel. Toch wist de adoptiezoon van Caesar, de latere Augustus, de macht in 31 v. Chr. te grijpen en tot zijn dood in 14 n. Chr. te behouden. De manier waarop hij dat deed was zo effectief dat hij tot 68 n. Chr. door familieleden werd opgevolgd. Zelfs het einde van zijn dynastie, met de dood van Nero, betekende niet het einde van de bestuursstructuur die (in aangepaste vorm) nog ruim twee eeuwen dominant zou blijven in het Romeinse rijk. Maar officieel ontstond er onder Augustus geen nieuwe bestuursvorm. Er was officieel geen keizer, maar wel een dominante bestuurder die binnen de *Res Publica* (‘de publieke zaak’) meer invloed had verworven dan voorgangers.

Net als in Athene past het bestuur van de staat zich aan specifieke uitdagingen aan, maar de Romeinse aanpassingen worden juist zo min mogelijk onder de aandacht gebracht.

De Atheense en Romeinse voorbeelden laten zien hoe bestuursvormen in de loop der jaren veranderen. In beide voorbeelden was het resultaat een nieuwe vorm van bestuur die uitzonderlijk succesvol bleek te zijn. In het ene geval werd vernieuwing benadrukt, in het andere continuïteit. Zijn er andere verschillen, en zijn er overeenkomsten? En hoe kan een analyse van deze bestuursveranderingen ons helpen hedendaags adaptief bestuur te begrijpen?

Verandering en verankering in Athene en Rome

Opvallend in beide historische voorbeelden is dat bij het vormgeven van de – expliciet of impliciet – veranderende bestuursstructuur er nadrukkelijk wordt teruggegrepen op bestaande structuren en herkenbare, traditionele, vormen van organisatie. In Athene bleef de aloude Aereopagus, in een nieuwe functie, tot 462 v. Chr. onderdeel van de nieuwe Atheense democratie. En Cleisthenes bouwde in zijn maatregelen aan het einde van de zesde eeuw niet alleen door op de veel oudere en allang bekende en genormaliseerde maatregelen van Solon, maar herstructureerde Athene aan de hand van een geografische spreiding van de burgers, waarvoor hij bestaande termen en structuren (*deme*, *phyle*, *trittys*) gebruikte en herdefinieerde. Grof gezegd vallen de hervormingen van Cleisthenes in twee vormen onder te verdelen: het herdefiniëren van bestaande instituties, en het veranderen hoe Atheense burgers hun positie ten opzichte van elkaar en de staat zagen. Die herdefinities worden na verloop van tijd de nieuwe uitgangspunten en alle latere bestuurlijke aanpassingen moeten zich daartoe verhouden. De ‘bestuurder’ Cleisthenes keek bij het vormgeven van zijn nieuwe structuur dus niet alleen naar de situatie die veranderd moest worden (het wegnemen van bedreigingen voor de zich ontwikkelende democratie, waaronder met name het terugdringen van de macht van de aristocraten) maar ook nadrukkelijk naar vormen om in die nieuwe structuur termen te gebruiken die mensen al kenden. Zelfs een expliciete innovatie moest worden ingepast in herkenbare concepten. Als die nieuwe structuur weer traditioneel geworden is, ontstaat de ruimte om oudere tradities, zoals de rol van de Areopagus, af te schaffen.

In Rome zien we in grote lijnen dezelfde manier van omgaan met bestaande bestuurlijke structuren. De *Res Publica* bleef leidend, en de nieuwe heerser werd geen koning (*rex*) maar maakte gebruik van de term *princeps* (de eerste man); een aanspreekvorm die eerder al voor andere belangrijke mannen, zoals Scipio, Cato en Pompeius, in de Republiek gebruikt was. De macht van de nieuwe heerser krijgt vorm door veel al bestaande bestuursfuncties te ‘stapelen’. Oude bestuursstructuren, zoals de Senaat en volksvergaderingen blijven formeel onaangetast, maar veranderen stap-voor-stap van functie, en verliezen invloed. Zelfs de helemaal nieuwe naam/titel die de heerser kreeg, ‘Augustus’ (de verhevene), was als begrip al eerder in (obsuur) gebruik binnen de Romeinse religie. De toepassing van Augustus als naam was nieuw, en maakte duidelijk dat er zaken flink veranderd waren, maar de term was bekend en had duidelijke associaties met traditionele Romeinse waarden. Interessant in de Romeinse casus is daarnaast dat we een proces kunnen reconstrueren waarin de ‘bestuurder’ niet eigenhandig de bestuursvorm verandert. Zowel bij de manier waarop heerschappij vorm krijgt door taken bij elkaar te voegen als bij de naamgeving van de nieuwe heerser gaat het verhaal dat vooral mensen rondom de heerser met voorstellen komen hoe de nieuwe situatie vormgegeven moet worden. Mensen rondom de heerser suggereren namen en eerbewijzen, en de heerser accepteert er

een paar van, en weigert andere. Het zou kunnen dat het ontstaan van Romeins keizerschap makkelijker als continuïteit gepresenteerd kon worden omdat meerdere groepen betrokken waren bij de manier waarop het vormgegeven werd. Dat nam niet weg dat Augustus door een militaire overwinning aan de macht was gekomen, en de facto alleenheerser werd in een staat die eeuwenlang een Republiek was geweest. Maar het gebruik van herkenbare termen en structuren maakte de nieuwe situatie te accepteren als een vorm van aangepaste traditie, in plaats van opgedrongen innovatie.

Verankering en innovatie

Wat beide voorbeelden laten zien, is het belang van ‘ankerpunten’ om veranderend beleid en nieuwe bestuursstructuren begrijpelijk – en daarmee acceptabel – te maken voor verschillende bevolkingsgroepen in een staat. Mensen verhouden zich tot zaken en concepten die ze kennen, en lijken innovatie beter een (cognitieve) plaats te kunnen geven als die innovatie nadrukkelijk is ingebed in wat bekend is. Dat is het uitgangspunt van de onderzoekagenda ‘*anchoring innovation*’ die op dit moment door classici, historici en archeologen in Nederland wordt uitgevoerd. Bekende termen, structuren of beeldtaal geven mensen een richting van denken, en dat helpt hen nieuwe structuren en situaties in te passen in hun wereldbeeld. (Bestuurlijke) veranderingen die onvoldoende verankerd zijn, of gebruik maken van een ankerpunt met ongelukkige connotaties, lopen een veel groter risico te mislukken. In de context van Athene kan het bewind van de zogenoemde ‘Dertig Tirannen’ (*hoi Triakonta*) als goed voorbeeld gelden. Athene verloor na langdurige strijd de Peloponnesische Oorlog (431-404 v. Chr.) van Sparta en moest als één consequentie van dat verlies haar democratische bestuur opgeven. De nieuwe bestuursstructuur was aan de verliezer Athene opgelegd door Sparta, en was voor iedereen duidelijk gekoppeld aan dat verlies. Al een jaar later kwam dat bewind ten val, met een herstel van de democratie als gevolg. Daar tegenover kan misschien het voorbeeld van de heerschappij over Egypte door Alexander de Grote (336-323 v. Chr.) en zijn opvolgers, de Ptolemaeën, geplaatst worden. Na overwinningen in Egypte liet Alexander zich daar als farao vereren, en ook de Ptolemaeën plaatsten zich nadrukkelijk in die oude en bekende heerserstructuur. Dat maakte het voor de inwoners van het gebied veel makkelijker om hen te accepteren. Als Romeins voorbeeld valt op dat de pogingen van Caesar (de voorganger en adoptievader van Augustus) om zijn de facto alleenheerschap te krijgen onder meer problematisch waren omdat ze gekoppeld werden aan het in Rome impopulaire concept van koningschap. Er is een aantal antieke anekdotes waarin Caesar ontkent dat hij als koning wil functioneren: ‘ik heet geen Rex (koning) maar Caesar’. Maar zelfs ontkenning van die koppeling nam koningschap als ankerpunt niet weg. Als iets eenmaal in de hoofden van mensen gekoppeld is, wordt het moeilijk die associatie weg te nemen. Koningsmoord was in het oude Rome een positieve handeling en Caesar zou in 44 v. Chr. de gevolgen hiervan ondervinden.

De bovenstaande voorbeelden gaan allemaal over grote politieke kantelingen, waarin niet alleen beperkte bestuursstructuren maar hele staatsvormen veranderen. Maar de basis uitgangspunten die in deze voorbeelden besproken zijn, gelden ook voor beperktere veranderingen. Er is een verandering in de samenleving die bestuurlijke veranderingen noodzakelijk maakt, en die moeten zich heel expliciet verhouden tot datgene wat mensen al kennen. Goede ankerpunten maken het daarbij mogelijk maatregelen makkelijker te accepteren. Een voorbeeld uit 48 n. Chr. maakt duidelijk hoe belangrijk die ankerpunten zijn als een bestuurlijke reactie op een veranderende context door verschillende groepen geaccepteerd moet worden.

In deze periode wenst een aantal prominente leden van de elite uit Gallië (het huidige Frankrijk) steeds nadrukkelijker om betrokken te worden in het centrale bestuur van het Romeinse rijk. Dat centrale bestuur werd in praktijk uitgevoerd door senatoren; belangrijke Romeinse (ex)magistraten. Gallië was, sinds de verovering door Caesar, al een eeuw onderdeel van het Romeinse rijk, en inmiddels zeer welvarend. De provincie was een onlosmakelijk deel van het rijk geworden. Over een lange periode was er dus verandering in context opgetreden, waarin Gallische leiders niet langer overwonnen vijanden waren, maar rijke burgers waren geworden. De reactie van zittende senatoren op de Gallische wens toe te treden tot de senaat was – misschien weinig verrassend – negatief, om zo hun invloedssfeer niet open te stellen voor (relatieve) buitenstaanders. Maar de heersende keizer, Claudius, wilde hun wel tegemoet komen, ten dele om de eenheid in het rijk te versterken en ten dele om zijn eigen positie te versterken omdat nieuwe Gallische senatoren loyaal zouden zijn aan degene die hen tot de senaat had toegelaten. De manier waarop Claudius deze maatregel acceptabel maakte voor het Romeinse volk en de lokale senatoren is bekend omdat zijn speech uit 48 n. Chr. hierover bewaard is gebleven in een beroemde bronzen plaquette, het Tablet van Lyon. In die speech laat Claudius zien dat Rome al van oudsher vreemdelingen burger laat worden, en dat er al eerder burgers van buiten Rome tot de senaat zijn toegetreden. Daarnaast benoemt hij uitdrukkelijk hoe leden van de Gallische elite zeer welvarend en ‘Romeins’ zijn; niet anders dus dan huidige senatoren. Vanuit die twee ankerpunten komt hij tot het voorstel een aantal Gallische mannen toegang tot de senaat te geven. De maatregel wordt dus uitdrukkelijk niet als een aanpassing gepresenteerd, maar als een logisch gevolg van bestaande praktijken. De bestuurlijke aanpassing wordt acceptabel omdat hij zo min mogelijk als aanpassing wordt neergezet.

Een laatste voorbeeld komt uit de late Oudheid en verschilt van de eerdere casus. Het gaat om een gestaag proces van aanpassingen waarbij het moeilijk is precieze actoren en momenten van verandering te benoemen. In de 4e en 5e eeuw na Christus was het heidense Romeinse rijk een Christelijke wereld geworden. Dat had ook gevolgen voor bestuursstructuren. Bisschoppen namen een deel van de rollen van senatoren over. Senatoren bleven desalniettemin belangrijke civiele taken uitvoeren. Maar de plaats waarin die taken werden uitgevoerd verschoof van het marktplein (*forum*), dat eeuwenlang het centrum van de publieke ruimte was geweest, naar de kerk (*basilica*). Rechtspraak, belangrijke ceremonies, vergaderingen van de senaat, het openbaar maken van wetten, keizerlijke uitspraken en edicten vonden steeds vaker in de kerken van Rome, zoals de Sint Pieter, plaats, en steeds minder op het Forum Romanum of Forum van Trajanus. Daaraan gekoppeld presenteerden senatoren zich ook steeds minder op die Fora met standbeelden of inscripties waarin ze vertelden hoe groots hun leven was geweest; in plaats daarvan doneerden zij vaker mozaïeken en beelden aan de kerk, of betaalden bouwwerkzaamheden (en berichtten daarover in een inscriptie). Met andere woorden: de basilica nam op allerlei niveaus de rol van het publieke hart van Rome over van het forum. Interessant is om te zien dat precies in deze periode de kerken versierd worden met allerlei *spolia* – hergebruikte oude materialen. De kerken werden in deze periode gevuld met zuilen, standbeelden, mozaïeken, vloerstukken en andere ornamenten die niet zelden afkomstig waren van fora, of gebouwen grenzend aan de fora. Daarmee nam de kerk niet alleen de functie van het marktplein over, maar zelfs tot op zekere hoogte de vorm. En dat was waarschijnlijk het punt. Door het gebruik van materiaal dat altijd al de omgeving had gevormd van de activiteiten die nu in de basilica plaatsvonden, werd de nieuwe omgeving verankerd in oude tradities. De architectonische verandering van de kerken maakte het makkelijk om de nieuwe bestuurlijke situatie in een begrijpelijk verleden te verankeren. Op een vergelijkbare manier zien we hoe nieuwe Christelijke afbeeldingen bewust gebruik maken van al eeuwenlange iconografische tradities. Mensen begrijpen nieuwe en vernieuwende boodschappen beter als die gebruik maken van een bekende beeldtaal.



Afbeelding 1: Sestertius van Maximinus I, geslagen te Rome in 236/7. Op de keerzijde staat Victoria die een krans vasthoudt, naast een verslagen tegenstander die op de grond zit.



Afbeelding 2: Een Solidus van Zeno, geslagen tussen 476 en 491. Op de keerzijde is een vergelijkbare Victoria te zien als op de munt van Maximinus, maar nu houdt zij een Christelijk kruis vast.

Antieke ankers en modern adaptief bestuur

De klassieke Griekse en Romeinse staten waren een heel ander soort samenleving dan onze 21e-eeuwse geglobaliseerde wereld. De bovenstaande voorbeelden vallen dan ook niet één op één te vertalen naar de moderne wereld. Wat zij wel kunnen doen is ons helpen na te denken over de randvoorwaarden die belangrijk zijn om veranderingen in bestuursstructuren begrijpelijk en acceptabel te maken bij groepen die met die veranderingen te maken krijgen. Zelfs een bestuurlijke vernieuwing die expliciet nadruk legt op haar revolutionaire karakter (of expliciet afstand neemt van de bestaande elite) ontkomt er niet aan om de nieuwe bestuursvorm te verankeren in een taal of beeld die mensen herkennen. Daarbij is het ook belangrijk om in de gaten te houden of bestuur moet veranderen omdat lokale verwachtingen veranderd zijn, of omdat de wereld veranderd is, en lokaal bestuur daar – tegen de lokale wensen in – in mee moet gaan. In het laatste geval lijkt het essentieel om veranderingen niet expliciet te koppelen aan de druk van buiten, maar te verankeren in lokale tradities; en rekening te houden met manieren waarop mensen over hun lokale bestuur denken. Adaptief bestuur impliceert dat organisatiestructuren en besluitvorming zich aanpassen aan veranderende verwachtingen in de samenleving. Maar de samenleving kent meerdere groepen, en meerdere verwachtingspatronen, vaak tegenstrijdig. Het is daarom essentieel dat een adaptief bestuur rekening houdt met manieren waarop verschillende groepen mensen zich in tijd en plaats positioneren. Door vanuit herkenbare ankerpunten te werken kunnen veranderingen makkelijker een plaats krijgen.

Over de auteur

Prof. Dr. O. J. (Olivier) Hekster is hoogleraar Oude Geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn onderzoek richt zich op Romeins keizerschap. Hij is auteur van onder meer *Romeinse keizers. De macht van het imago* (Bert Bakker 2009) en *Emperors and Ancestors: Roman Rulers and the Constraints of Tradition* (Oxford University Press 2015). Zijn bijdrage is geïnspireerd door de OIKOS onderzoekagenda 'Anchoring innovation', waarbij hij als onderzoeker betrokken is.

Literatuur en referenties

Mark Bevir en R.A.W. Rhodes, *The State as Cultural Practice*, Oxford University Press 2010.

Paul Cartledge, *Democracy. A Life*, Oxford University Press 2016.

Karl Galinsky (red.), *The Cambridge Companion to the Age of Augustus*, Cambridge University Press 2005.

Olivier Hekster, 'Religion and Tradition in the Roman Empire: Faces of Power and Anchoring Change', *Journal of Ancient Civilizations* 32 (2017), 13-34.

Ineke Sluiter, 'Anchoring Innovation: a Classical Research Agenda', *European Review* 25 (2017), 1-19.

Andrew Wallace-Hadrill, *Rome's Cultural Revolution*, Cambridge University Press 2008.

Afbeelding 1: Classical Numismatic Group (<https://www.cngcoins.com/>), 106, lot 862 = <https://www.coinarchives.com/cfc/f88a72c3856c7d87c7d13986dd6fo/img/cng/106/image00861.jpg>

Afbeelding 2: Nomos (<https://nomosag.com/>) 14, lot 413 = <https://nomosag.com/source/images/auctions/14/image00413.jpg>

2 De evolutie van adaptief bestuur

Drs. M.G. Wildschut

Inleiding

Overleven in complexe en dynamische omgevingen is al miljarden jaren de core business van de biologie. Biologische evolutie is niet een 'survival of the fittest' zoals vaak gedacht wordt, maar een 'survival of the best adapted'. Niet de sterkste overleeft, maar het organisme dat het beste is aangepast aan de uitdagingen waar een specifieke leefomgeving het voor stelt. Ook voor de overheid geldt dat succes afhankelijk is van effectieve aanpassing (adaptie). Een overheid die niet effectief kan blijven reageren op een veranderende samenleving, verliest bestaansrecht en draagvlak in de samenleving. In dit essay wordt het perspectief van de evolutionaire biologie en evolutionaire psychologie gebruikt om licht te werpen op de uitdaging(en) van adaptief bestuur. De volgende onderwerpen komen daarbij aan de orde (per paragraaf):

1. **Evolutie en adaptie.** Adaptie vindt plaats op twee niveaus: de adaptie zelf (hoe een systeem aanpassing mogelijk maakt) en het adaptief proces (het ontstaan van een systeem).
2. **De overheid als adaptie.** Hoe de overheid begrepen kan worden als een adaptie die een samenleving succesvol kan maken of als een parasiet.
3. **Adaptief bestuur.** Hoe de twee niveaus van adaptie kunnen worden geïmplementeerd in een bestuurlijke organisatie.
4. **De factor mens.** Onze psychologische adapties (de menselijke natuur) kunnen een obstakel zijn bij de implementatie van adaptief bestuur. Hier wordt een drietal uitdagingen beschreven.

1. Evolutie en adaptie

De berkenspanner (*Biston betularia*) is een nachtvlinder die voorkomt in bossen, parken en tuinen. Het diertje is wit met zwarte spikkeltjes en zo moeilijk zichtbaar op een berk, wat het helpt uit de snavel van vogels te blijven. In de beginfase van de industriële revolutie kwam veel roet in de lucht, waardoor bomen en gebouwen zwart kleurden. Tegen deze nieuwe achtergrond was de berkenspanner een gemakkelijke prooi. Ongeveer 1% van de berkenspanners was zwart met witte spikkels en voor deze variant namen de overlevingskansen juist toe. Dit betekende ook meer kans op voortplanting en zo begonnen de genen van deze donkere variant zich te verspreiden. In de omgeving van de industrie keerde de verhouding zwart-wit zich om: 99% van de berkenspanners was zwart en slechts 1% wit.

De verkleuring van de berkenspanner is een populaire illustratie van biologische evolutie. Door voortplanting ontstaat variatie in een soort (hier in kleur). De natuurlijke omgeving creëert een selectiedruk, waardoor bepaalde variaties meer kans hebben op overleven. Eigenschappen (variaties) in de soort die functioneel blijken in de omgeving waarin het dier leeft, worden zo geselecteerd en de genen die hier voor

coderen verspreiden zich. De soort raakt zo beter aangepast aan de uitdagingen waar de omgeving het voor stelt. Evolutie door natuurlijke selectie is zo een adaptief proces. Dit adaptieve proces creëert adapties, biologische aanpassingen die direct of indirect bijdragen aan het reproductief succes (de kans op voortplanting). Voor de industriële revolutie was de lichte kleur een functionele adaptie, een eigenschap die de berkenspanner hielp te overleven in een omgeving met lichtgekleurde bomen. Met de industriële revolutie verloor deze eigenschap adaptieve waarde en werd zelfs risico verhogend. In deze nieuwe context was de donkere kleur een functionele adaptie.

Het begrip adaptie kan zo op twee niveaus begrepen worden. Het eerste is de adaptie zelf, een eigenschap die een dier succesvol maakt in een specifieke context (hier de kleur van de nachtvlinder). Het tweede niveau is het adaptief proces, de evolutie door natuurlijke selectie die tot de donkere variant van de berkenspanner leidde.

Flexibele adapties

Voor de individuele nachtvlinder is er weinig ruimte voor aanpassing aan veranderende omstandigheden. Een kameleon kan daarentegen snel een volledige kleuromslag maken, van heldere kleuren naar donkere kleuren tot bijna zwart. Adapties kunnen variëren in hoe flexibel ze op veranderingen in hun omgeving kunnen inspelen. Een van de meest flexibele adapties is het brein. De functie van een brein is gedrag te produceren dat een dier in staat stelt effectief met uitdagingen in zijn omgeving om te gaan (adaptief gedrag te vertonen). Het stelt een prooidier bijvoorbeeld in staat om roofdieren tijdig te herkennen en ontwijkende acties te kunnen nemen. Leren stelt een dier in staat mentale adapties te *finetunen* op een specifieke omgeving. Een dier kan bijvoorbeeld leren waar een goede schuilplaats is of waar precies voedsel is te vinden. Het brein kan zo verschillende adapties bevatten die allemaal direct of indirect bijdragen aan het reproductieve succes van een dier. De evolutionaire psychologie richt zich op het bestuderen van dit type mentale adapties, vooral in de context van sociaal gedrag¹. Een voorbeeld is het belang van sociale status. Zoals bij alle sociale dieren is de positie in de sociale hiërarchie van de groep ook voor mensen een belangrijke voorspeller voor reproductief succes (voor moderne mensen betekent dit door de beschikbaarheid van contraceptie niet noodzakelijk meer kinderen, maar wel meer seks met meer verschillende en/of meer aantrekkelijkere partners). Mensen zijn continu bezig met zichzelf te vergelijken met anderen, om zo te bepalen waar ze staan in de sociale hiërarchie en vervolgens te bepalen hoe de eigen sociale positie te verbeteren of te beschermen. Dit is over het algemeen geen bewust proces, maar onderzoek laat zien dat dit belang van status een enorme invloed heeft op ons denken en doen². Het is onder meer waarom mensen carrière willen maken op hun werk (statuswinst) en bang zijn om voor paal te staan (statusverlies). Wat status geeft kan sterk verschillen per cultuur en sociale context. Terwijl in de ene omgeving een grote auto een status symbool is, kan het in een andere juist een kleine auto of bakfiets zijn. Leren en cultuur spelen een belangrijke rol in hoe invulling wordt gegeven aan dit evolutionair belang van sociale status. Het emotioneel systeem stuurt gedrag in de richting van realisatie of bescherming van dit status belang. Hebben we een stap gemaakt, dan voelen we trots, een positieve emotie die onze verhoogde status bevestigt. Ambitie motiveert ons om de stap omhoog te zetten, faalangst houdt ons weg bij acties die een mogelijk risico voor onze sociale positie kunnen vormen³.

Het vermogen om te leren in combinatie met de veelheid aan mentale adapties, creëert een enorme mentale flexibiliteit in de mens. Ons emotioneel systeem werkt hier als een soort dirigent, die al deze verschillende systemen en processen coördineert in de realisatie van onze evolutionaire belangen. Trots heeft bijvoorbeeld

invloed op lichaamshouding, testosteron niveau, hoe iemand denkt over zichzelf en hoe iemand communiceert met anderen⁴. Door heldere prioriteiten over wat belangrijk is in een specifieke situatie (zoals status in een sociale situatie), kan gedrag geproduceerd worden dat (vanuit een biologisch oogpunt) adaptief is. De term evolutionair belang kan, met het oog op het onderwerp van dit essay, ook vertaald worden naar de term waarde: een conceptualisatie van wat belangrijk is (wat leidend in gedrag zou moeten zijn). Een belangrijk onderscheid tussen meer en minder flexibele mentale adapties is dat de flexibele adapties waardegestuurd zijn, terwijl eenvoudige (reflexmatige) adapties meer regelgestuurd zijn. Een voorbeeld is de bukreflex, die je opmerkt wanneer je door een lage kelder loopt. Wanneer er iets op voorhoofdhoogte op je af komt buk je reflexmatig. Hier is geen ruimte voor leren of cultuur, het is een automatische als-dan adaptie. Veel sociaal gedrag is daarentegen niet als-dan, maar wordt via ons emotioneel systeem flexibel bestuurd door evolutionaire belangen. Het is waardegestuurd.

Culturele adapties

Bij de menselijke soort spelen veel adaptieve processen zich af op het niveau van cultuur. De mens onderscheidt zich niet zozeer door het hebben van cultuur, maar door het hebben van een cumulatieve cultuur. Wat in een generatie wordt geleerd, wordt doorgegeven aan een volgende generatie, die daar weer op voortbouwt. Zo kan de noodzakelijke know-how worden ontwikkelt om in de meest extreme omgevingen te overleven. Mensen leven boven de poolcirkel, in de woestijn, in het regenwoud en op de koude polders van Nederland. Cultuur is een adaptie die de mens in staat stelt te overleven in een breed scala van omgevingen⁵. Een van de belangrijkste wetenschappelijke inzichten van de laatste decennia is dat culturele evolutie nagenoeg dezelfde logica volgt als biologische evolutie. Ideeën komen elkaar tegen, wat werkt blijft en plant zich voort met andere ideeën. Wat niet werkt sterft uit. Hoe meer variatie er is (dat wil zeggen: uitwisseling van ideeën tussen mensen), hoe sneller die evolutie verloopt⁶. Mensen hebben echter zelden goed zicht op dit proces, vaak omdat dit zich buiten het zicht van de grote massa afspeelt. We schrijven inzichten en innovaties daarom toe aan geniale individuen, zoals een Charles Darwin of Steve Jobs. Duiken we echter de historie in van deze innovaties, dan kunnen we alleen concluderen dat ze een logisch gevolg zijn van wat vooraf ging. De theorie van evolutie door natuurlijke selectie was de logische conclusie uit een veelheid aan wetenschappelijke en filosofische inzichten die aan het begin van de 19e eeuw rondgingen. Darwin was ook niet de enige die met dit idee kwam, hij was alleen de eerste die het publiceerde. Dit gaat op voor vrijwel elke grote uitvinding. Mensen houden echter van helden, en hangen grote uitvindingen daarom graag op aan charismatische figuren. Maar ook zonder een Steve Jobs waren er mooie smartphones geweest. Deze heldenverering illustreert wat ik hier de ontwerp illusie zal noemen: veel culturele innovaties ontstaan bottom-up, door de selectie en combinatie van ideeën die aanwezig zijn in de culturele ruimte. Mensen hebben echter sterk de illusie dat een enkel genie het van *scratch* heeft bedacht. Openbaar bestuur kan ook gezien worden als een culturele innovatie die bottom-up ontstaan is. De ontwerp-illusie is, zoals we zullen zien, in deze context een belangrijk obstakel voor de ontwikkeling van meer adaptief bestuur.

2. De overheid als adaptie

In het boek *Why nations fail* bieden de hoogleraren Daron Acemoglu van het Massachusetts Institute of Technology en James A. Robinson van Harvard een verklaring voor waarom sommige landen rijk zijn, en andere arm. Belangrijk hier is het onderscheid tussen inclusieve en extractieve instituten. Inclusieve instituten betrekken burgers bij het politieke en economische proces. Een goed werkende democratie en

een functioneel rechtssysteem zijn voorbeelden van inclusieve instituties. Een goed functionerend rechtssysteem dat eigendomsrechten beschermt, creëert bijvoorbeeld een veilige ruimte voor burgers om te innoveren en te ondernemen. Inclusieve politieke en economische instituties leiden volgens Acemoglu en Robinson tot meer (culturele) innovatie en economische groei. Het tegendeel zijn extractieve instituties, waarin een kleine minderheid politieke en economische macht naar zich toetrekt, met als doel zichzelf te verrijken. Noord-Korea is een extreem voorbeeld van een extractief systeem, waarin alle macht in handen is van een kleine elite die in weelde leeft, terwijl de rest van de bevolking op de rand van hongersnood leeft⁷.

Openbaar bestuur zal ik hier definiëren als een culturele adaptie met de functie bij te dragen aan het succesvol functioneren van een samenleving. In een inclusief systeem gebeurt dit ook daadwerkelijk: overheidsinstituties creëren een veilige ruimte voor de cultuur, economie en de mensen om te floreren. In een extractief systeem dient het bestuur van het land de (evolutionaire) belangen van een kleine minderheid en heeft een parasitaire relatie met de samenleving als geheel. Vanuit het perspectief van de samenleving is dit type bestuur geen functionele adaptie, wel vanuit het perspectief van de kleine elite. Wanneer we het over een adaptief bestuur hebben, is het daarom uitermate belangrijk helder te zijn vanuit wiens of welk belang dit bestuur adaptief is. Adaptie gaat niet alleen over aanpassing aan verandering, maar over aanpassing op een manier die een specifiek belang dient. In de biologie hebben we het dan over evolutionaire belangen, in de samenleving kunnen we het hebben over gedeelde waarden, doelen of idealen (die vaak weer een uitdrukking zijn van onderliggende evolutionaire belangen, zoals sociale cohesie en rechtvaardigheid).

Acemoglu en Robinson zien de huidige inclusieve instituties van Europa als het product van een veelheid aan historische omstandigheden en vaak toevalligheden (zoals dit ook het geval is bij biologische evolutie). De pest roeide bijvoorbeeld een groot deel van de Europese bevolking uit, wat leidde tot een verandering in de verhoudingen op de arbeidsmarkt en daarmee een verschuiving in de machtsverhoudingen. In vergelijking met elke voorgaande periode in de moderne geschiedenis, zijn onze instituties uitermate inclusief. De samenleving die door deze overheid wordt gediend, verandert echter steeds sneller. De opkomst van het internet betekent dat ideeën sneller, goedkoper en op grotere schaal kunnen worden uitgewisseld. Hierdoor neemt de snelheid van culturele evolutie toe. Een overheid die niet meebeweegt, kan hier eenvoudig zijn adaptieve waarde verliezen. Het vormgeven van openbaar bestuur is zo een continue uitdaging. Openbaar bestuur moet meebewegen om een meerwaarde te kunnen blijven bieden aan de samenleving. Net als in het voorbeeld van de nachtvlinder, kan een gebrek aan aanpassing van de overheid zelfs een remmende (risico) factor maken.

De uitdaging voor het openbaar bestuur is hoe de belangen van de samenleving te blijven dienen in een steeds complexer en onvoorspelbare wereld. In de volgende paragraaf gaan we in op wat het biologisch perspectief ons kan leren over de ontwikkeling van meer adaptief bestuur.

3. Adaptief bestuur

In de biologische context kan adaptie worden begrepen op het niveau van het systeem (de adaptie) en op het niveau van de evolutie van het systeem (het adaptief proces). Vertaald naar de context van openbaar bestuur gaat het hier op het eerste niveau over de inrichting van het openbaar bestuur en de aanwezige wet- en regelgeving (het systeem). Het tweede niveau heeft betrekking op het proces van aanpassing van de

inrichting van bestuur of van wet- en regelgeving (systeemontwikkeling). In deze paragraaf wordt ingegaan op wat flexibiliteit in een adaptie betekent op het niveau van het systeem en hoe het bestuurlijk systeem kan evolueren.

Adaptiviteit in het systeem

Adaptiviteit in het systeem zelf betekent meer flexibiliteit van het systeem, waardoor effectiever kan worden gereageerd op variaties in de omgeving (denk aan de kameleon). In een biologisch besturingssysteem (het brein) betekent flexibiliteit meer waardegestuurde, en minder regel gestuurde systemen (zie 1.1). Toegepast op openbaar bestuur, betekent dit dat er minder vanuit vaste regels en procedures wordt gehandeld, maar juist meer vanuit waarden, doelen en kaders. In militaire kringen wordt dit ook wel het principe van *commanders intent genoemd*⁸. Ook militaire organisaties hebben te maken met een steeds sneller veranderende wereld met een hoge mate van connectiviteit. Van bovenaf dicteren wat iedereen moet doen, gaat ten koste van de snelheid en effectiviteit waarmee de organisatie op uitdagingen kan reageren. Een meer flexibel militair apparaat vertrouwt op de professionaliteit van zijn mensen. De commandant beschrijft wat bereikt moet worden (het doel) en waarom (het belang), ondergeschikten bepalen vervolgens zelf hoe zij hier invulling aan geven (uiteraard binnen kaders). Zij bevinden zich in het strijdgewoel en zij kunnen het beste bepalen wat wel en wat niet zal werken. Een commandant ter plaatste kan zelfs het doel aanpassen, als dat het achterliggende belang beter dient. Het principe van *commanders intent* illustreert besturing in een adaptief systeem: gedrag is flexibel, maar wordt gefocust door een helder doel en belang. In het openbaar bestuur zou dit bijvoorbeeld vertaald kunnen worden naar brede kader wet- en regelgeving, meer autonomie op elk niveau en heldere doelen en waarden.

Het principe van *commanders intent* werkt goed in militaire organisaties, mede omdat in tijden van oorlog er in de regel een sterk gezamenlijk belang is. In civiele organisaties mist deze helderheid vaak. Wat maakt bijvoorbeeld dat het maatschappelijk belang ook echt belangrijk is voor de individuele ambtenaar? Gedrag wordt gevormd door feitelijke belangen, niet abstracte. Is het bijvoorbeeld in het belang van een individuele ambtenaar om klantgericht te zijn, wanneer meedenken met de burger hem in botsing met zijn eigen leidinggevende brengt? Dit is de factor mens in het systeem. De inrichting van het systeem, zoals hoe mensen worden aangestuurd, beloont en samenwerken, heeft een impact op de belangen van de individuele medewerkers en worden vormend voor gedrag. Worden medewerkers bijvoorbeeld negatief beoordeeld wanneer zij afwijken van procedures, dan zal dit bijvoorbeeld een negatief effect hebben op de kans dat zij creatief op zoek gaan naar oplossingen. Eigenschappen van het systeem kunnen zo eenvoudig de doelstellingen van het systeem zelf ondermijnen. Macht heeft bijvoorbeeld het effect dat mensen meer in hun eigen belang gaan denken. Wordt een ambtenaar nog steeds door een gezamenlijk maatschappelijk belang geleid, op het moment dat deze zich in een machtspositie bevindt ten opzichte van de burger? De implementatie van een meer flexibel en waardegestuurd besturingsmodel, is zo afhankelijk van een systeem waarin de *incentives* in lijn zijn met de doelen en waarden (in de volgende paragraaf wordt teruggekomen op dit punt).

Evolutie in het systeem

Ook flexibele adapties kunnen uiteindelijk disfunctioneel worden. Neem onze ingebouwde voorkeur voor zoet, zout en vet eten. In de natuurlijke context van onze voorouders (de savannes van Afrika), waren dit uiterst functionele voorkeuren. Ze schrijven niet voor wat je eet, maar geven duidelijk richting aan leren en gedrag (bijvoorbeeld bepaald type vruchten gaan plukken). In onze moderne wereld van overvloed, snoepautomaten en junkfood, stuurt dit evolutionair belang van calorie maximalisatie gedrag in de verkeerde

richting, wat leidt tot overgewicht en suikerziekte. Wat ons ooit hielp, is nu een risico. Een meer flexibel bestuurlijk systeem, is op dezelfde manier geen duurzame oplossing voor het overleven in een snel veranderende wereld. Zelfs brede kaders (zoals: zoet is goed), kunnen achterhaald raken. Waar de kaders gaan knellen, moet het systeem zelf aangepast worden. Het systeem moet kunnen evolueren.

De basis ingrediënten van biologische evolutie zijn variatie en selectie. Vertaald naar de context van bestuurlijke systemen betekent variatie en selectie; (a) het kunnen experimenteren met verschillende systemen en (b) goed inzicht krijgen in wat werkt en (c) op basis daarvan beleid vormgeven. Het is belangrijk hier helder te hebben wat ‘wat werkt’ betekent. Voor een organisme betekent dit dat het bijdraagt aan reproductief succes. Leidt het gemiddeld tot meer nakomelingen, dan werkt het. In een bestuurlijk systeem betekent ‘wat werkt’ idealiter dat het direct of indirect bijdraagt aan het gemeenschappelijk belang, hoe dit ook gedefinieerd is. Ook het adaptief proces is zo waardegestuurd. Ook in dit proces kan de factor mens echter roet in het eten gooien. Promoot de bestuurder een plan omdat het goed is (het belang van de samenleving dient) of omdat het zijn plan is (het persoonlijk belang van status)? Beleidsontwikkeling zou het belang van de samenleving moeten dienen, maar het dient vaak ook het belang van groepen of individuen in het systeem. Wat bepaalt uiteindelijk de selectie van variaties? Hier ligt een belangrijke uitdaging.

Een meer evolutionair vormgeven van bestuur, betekent meer experimenteel, kort-cyclisch en bottom-up werken. Het betekent eerst goed kijken in de praktijk wat wel en niet werkt en wat de uitdagingen zijn. Vervolgens experimenteren met verschillende oplossingen, waarbij zowel burger als *frontline* medewerkers nauw betrokken zijn bij zowel de ontwikkeling van variaties als de beoordeling van hun kwaliteit. Wetenschap speelt een belangrijke rol in dit proces. De wetenschappelijke methode geeft betrouwbare kennis over wat werkt, helpt te begrijpen waarom het werkt en biedt de kennis en inzichten om effectiever nieuwe variaties vorm te geven.

4. De factor mens

De implementatie van meer adaptief bestuur, betekent niet alleen de ontwikkeling van nieuwe systemen en mechanismen, maar ook een andere manier van denken en doen. Eerder (3.1) zagen we dat doelstellingen van het systeem strijdig kunnen zijn met de belangen van het individu, waardoor de implementatie spaak kan lopen. Hier wordt kort ingegaan op een drietal structurele uitdagingen.

De ontwerp illusie

De evolutietheorie van Charles Darwin kreeg in zijn tijd geen warm onthaal binnen de religieuze gemeenschap. De gangbare visie op dat moment was dat onze lieve Heer de mens had geschapen, het idee dat we van apen afstammen was, op z'n zachtst gezegd, lasterlijk. Een belangrijk argument van religieuze denkers was dat veel van de fenomenen die we waarnemen in de natuur, van een dergelijke complexiteit zijn, dat ze nooit stap voor stap (bottom-up) kunnen zijn ontstaan. Een populair voorbeeld was het oog, dat uit een veelheid van onderdelen bestaat die zeer fijn op elkaar afgestemd zijn. Het (nog immer door creationisten gebruikte) argument was dat een minder complexe variant van het oog niet zou werken. Sinds het moment dat dit oog-argument voor het eerst naar voren werd gebracht, is op verschillende manieren aangetoond dat het oog inderdaad het product is van evolutie. Alle tussenliggende stappen tussen geen oog en onze ogen, zijn ook nog steeds terug te vinden in de natuur. De complexiteit van het menselijk oog is echter

zo enorm, dat het moeilijk te bevatten is dat dit door een blind bottom-up proces is ontstaan. Dit brengt ons bij de ontwerp illusie die we eerder al zijn tegengekomen bij culturele evolutie. Het idee dat wat complex is bottom-up kan ontstaan, is moeilijk te accepteren en mensen kijken vrijwel automatisch naar grote geesten die het bedacht moeten hebben. Als het om de evolutietheorie gaat, kijken we naar Charles Darwin, gaat het om de complexiteit van het oog, dan kijken velen naar God. De ontwerp illusie heeft een grote impact op onze kijk op complexe systemen, of het nu gaat om ogen, culturele innovaties of bestuurlijke systemen. Het leidt ertoe dat we teveel gewicht toekennen aan ons vermogen top-down oplossingen voor complexe vraagstukken te bedenken, en te weinig vertrouwen hebben in het ontstaan van bottom-up oplossingen. Om bottom-up ontwikkeling succesvol te implementeren zullen hier de noodzakelijke processen en procedures moeten worden ontworpen. De schijnbare onwaarschijnlijkheid van succes, zal de bereidheid hierin te investeren beperkt maken.

Politieke ideologie

Een fenomeen dat nauw samenhangt met de ontwerp illusie is politieke ideologie. Een ideologie is een ideaalbeeld van hoe onze samenleving eruit zou kunnen zien. Ideologie brengt ons de best denkbare wereld, evolutie de best werkende. Dit is een belangrijk onderscheid. Mensen kunnen de meest ideale systemen bedenken (top-down), maar de realiteit (zoals het communisme of de islamitische staat) leert vaak dat het in de praktijk niet werkt. Een veel gehoord tegenargument is dat het systeem gewoon niet goed is ingevoerd. Nadere inspectie leert echter vrijwel altijd, dat ideologische systemen op specifieke punten strijdig zijn met de realiteit van de menselijke natuur. Marxisme is bijvoorbeeld fundamenteel strijdig met wat we weten over menselijke samenwerking, ambitie en behoefte aan zelfbeschikking. Los van deze inhoudelijke punten is het top-down opleggen van dergelijke systemen in zichzelf strijdig met de menselijke behoefte aan autonomie. Toch blijven ideologieën mensen sterk aanspreken, mede doordat ze ook belangrijke menselijke behoeften en morele emoties aanspreken⁹.

Het top-down denken vanuit politieke ideologie creëert belangrijke obstakels voor adaptief bestuur. Neem beleid op het gebied van uitkeringen. Politici kunnen het erover eens worden dat het aantal mensen dat langdurig afhankelijk is van een uitkering omlaag moet. Dit kan vanuit verschillende perspectieven, bijvoorbeeld omdat langdurige uitkeringsafhankelijkheid wordt gezien als misbruik van het systeem (*freeriding*) of omdat anders het stelsel niet meer kan worden gefinancierd. Dit is de *wat* en *waarom* vraag, een belangrijk en legitiem onderwerp voor politieke discussie. Als het echter om de *hoe* vraag gaat, begint de ontwerp illusie parten te spelen. Rechtse denkers sturen vanuit hun moreel perspectief bij dit type vraagstukken vaker aan op dwang en straf. Mensen die te lang in de uitkering zitten moeten een tegenprestatie leveren of gesanctioneerd worden. Links redeneert vaak meer vanuit het moreel perspectief van zorg, en zal meer aansturen op het ondersteunen van mensen om uit hun situatie te komen. Wat werkt beter? Mogelijk is dit de verkeerde vraag, omdat de hoe-vraag, waarschijnlijk beter bottom-up kan worden beantwoord. Het hoe, is een praktische vraag, waarvoor een best werkend antwoord bestaat (dat over een aantal jaar mogelijk weer anders is). Goed werkende oplossingen blijken in de praktijk moeilijk vooraf te bedenken en in de praktijk het product van een evolutionair proces. Door sociale diensten zelf te laten experimenteren, kan onderzocht worden wat beter of slechter werkt en waarom. Uiteraard zullen een aantal randvoorwaarden moeten worden ingevuld om dit bottom-up proces effectief te laten verlopen.

Het vormgeven van prioriteiten van beleid is altijd een proces van afweging. In de biologie heet dit ook wel een *trade-off*: het realiseren van een belang gaat uiteindelijk altijd ten koste van andere belangen.

Mooie kleurige veren trekken partners voor voortplanting aan, maar ze maken een vogel ook een meer zichtbare prooi voor roofdieren. Elke adaptie is het product van dergelijke afwegingen, zo ontstaan de best werkbare oplossingen. Politiek en maatschappelijk debat is kritiek voor het bepalen van prioriteiten en het maken van afwegingen (de *trade-offs* in de wat en waarom vragen). Praktische oplossingen (de hoe vraag, het beleid), kan echter het beste vanuit de praktijk (bottom-up) vorm krijgen.

Status

Een uitdaging die ook nauw samenhangt met de ontwerp illusie is de status motivatie van mensen. In de context van bestuur is het bedenken van innovatieve oplossingen een belangrijke bron van sociale status. Een goede manier om aan je positie en status te werken, is bijvoorbeeld door je naam aan beleid te krijgen, denk daarbij aan Vogelaar wijken en Melkert banen. Dit is een sterke *incentive* voor mensen. Wie in de positie verkeerd om beleid te formuleren, heeft zo een belang dit top-down te doen. De ontwerp illusie interacteert zo sterk met belang van persoonlijke status, partijpolitiek of cliëntelisme. Een meer bottom-up benadering betekent minder mogelijkheden voor ambitieuze bewindslieden om zich te profileren en is daarom niet in het belang van sommige ambitieuze bestuurders. Daarbij betekent een meer bottom-up proces ook een devaluatie van de sociale status van de bestuurlijke positie: jij bent niet meer degene die bepaald. Ten slotte kunnen bottom-up innovaties ook de eigen positie en belangen van de bestuurder bedreigen, een reden waarom in extractieve instituties innovatie ook actief wordt tegengewerkt.

5. Tot slot

Inzichten uit de evolutionaire biologie kunnen een belangrijke rol spelen in het nadenken over bestuurs-systemen. Kennis over hoe biologische systemen *trade-offs* maken, kan bijvoorbeeld helpen na te denken over hoe beleidsprioriteiten te formuleren¹⁰. Als het gaat om de implementatie van ideeën in wetgeving en inrichting van bestuur, zijn de inzichten van de evolutionaire psychologie onontbeerlijk. Elk systeem dat we ontwerpen, zal interacteren met de menselijke natuur en gedrag produceren dat meer of minder in lijn is met de doelstellingen van het systeem. Inzicht in die menselijke natuur helpt hier betere keuzes te maken en het (evolutionaire) proces van vallen en opstaan efficiënter te laten verlopen.

Over de auteur

Drs. M.G. (Max) Wildschut is psycholoog, auteur en onderzoeker. Hij is verbonden aan de VU universiteit en AOG school of management (RUG). Hij schreef meerdere boeken over evolutionaire psychologie en organisaties, waaronder Darwin voor managers (2009) en Gezag (2011, samen met prof. dr. Mark van Vugt).

Literatuur

- 1 Buss, D. M. (Ed.). (2005). *The handbook of evolutionary psychology*. John Wiley & Sons.
- 2 Anderson, C., Hildreth, J. A. D., & Howland, L. (2015). Is the desire for status a fundamental human motive? A review of the empirical literature. *Psychological Bulletin*, 141(3), 574.
- 3 Nesse, R. M., & Ellsworth, P. C. (2009). Evolution, emotions, and emotional disorders. *American Psychologist*, 64(2), 129.
- 4 Cheng, Joey T., Jessica L. Tracy, and C. Ameron Anderson. (2014). *The psychology of social status*. Springer New York.
- 5 Henrich, Joseph, Robert Boyd, Maxime Derex, Michelle A. Kline, Alex Mesoudi, Michael Muthukrishna, Adam T. Powell, Stephen J. Shennan, and Mark G. Thomas (2016). *Understanding cumulative cultural evolution*. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 113 (44).
- 6 Ridley, M. (2015). *The evolution of everything: How new ideas emerge*. HarperCollins.
- 7 Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- 8 Shattuck, L. G., & Woods, D. D. (2000). Communication of intent in military command and control systems. *The human in command: Exploring the modern military experience*, 279-292.
- 9 Haidt, J. (2012). *The righteous mind: Why good people are divided by politics and religion*. Vintage.
- 10 Weinstein, B. S. (2009). *Evolutionary trade-offs: Emergent constraints and their adaptive consequences*. University of Michigan.

3 Aanpassen of sterven: over adaptatie en bureaucratie

Prof. dr. R. ten Bos

De bekende managementgoeroe Gary Hamel (1954), volgens vriend en vijand een van de belangrijkste experts op het terrein van iets wat ze strategisch management noemen, schreef niet lang geleden in Harvard Business Review de volgende regels:

“Aanpassingsvermogen (*adaptivity*) in zowel het biologische domein als het commerciële domein vereist experiment – en experimenten gaan vaker mis dan goed – iets wat griezelig is voor mensen die inefficiëntie moeten uitbannen. Werkelijk vernieuwende ideeën zijn per definitie abnormaal en worden daarom waarschijnlijk met scepsis bekeken in een cultuur die met conformisme is geobsedeerd. Betrokkenheid verhoudt zich negatief tot controle. Beperk iemands autoriteitsbereik en je beperkt zijn aansporing om te dromen, te verbeelden en bij te dragen. Het is absurd dat een volwassen mens zelf een beslissing kan nemen om een auto van 20.000 dollar te kopen, maar op het werk geen bureaustoel van 200 dollar kan kopen zonder een handtekening van de baas.”

Men begrijpt de eerste boodschap onmiddellijk. De premissen zijn: zonder experiment is er geen aanpassingsvermogen, experiment vereist dat je abnormaal kunt denken, in veel culturen is abnormaliteit verboden en heerst conformisme. Conclusie: die culturen zijn op den duur onaanangepast en gaan onvermijdelijk ten onder. Er is ook een tweede boodschap en ook deze is niet moeilijk. De premissen: mensen willen betrokken zijn, controle is slecht voor die betrokkenheid, controle is ook slecht voor creatief denken. Conclusie: controle is absurd. Hoe absurd het allemaal is, wordt geïllustreerd met een voorbeeld.

Uit deze twee conclusies volgt dan de enige conclusie die de lezer echt in de oren moet knopen: bureaucratie moet sterven! Die conclusie is zo belangrijk dat ze ook de titel van Hamels artikel wordt: BUREAUCRACY MUST DIE!

Resources

Gary Hamel is iemand die in de jaren negentig in bedrijfskringen en ook daarbuiten groot gezag verwierf toen hij, samen met zijn collega C.K. Prahalad (1941-2010) met het concept ‘kerncompetentie’ een hele generatie managers stof tot nadenken gaf: Waar zijn we eigenlijk echt goed in? Wat is de essentie van wat we al die jaren hebben gedaan? Wat onderscheidt ons van wat anderen doen? Wat maakt ons uniek? Al deze vragen vonden managers vooral interessant omdat er een soort filosofische uitstraling van uitgaat. Ze worden aangespoord tot nadenken over de identiteit van de organisaties waar ze voor werken. Interessant, omdat in het vakgebied dat bedrijfskundigen ‘strategisch management’ noemen het probleem van het

isomorfisme een grote rol speelde: hoe verschillend organisaties ook zijn, de managers dachten in dezelfde terminologie. Ze hadden dezelfde ideologie. Hamel en Prahalad wilden diezelfde managers aansporen tot iets anders: doorbreek dat conformisme en denk eens na over wat en wie je werkelijk bent.

Achter deze oproep zat een in bedrijfskundig opzicht behoorlijk legitiem gedachtengoed: de zogenaamde *resource-based view of the firm (RBV)*. Organisaties kun je zien als een bundeling van ‘resources’. Onder die ‘resources’ verstaat men kennis, activa, vermogens, eigenschappen, informatie, data, processen, logistiek, gebouwen, land – eigenlijk alles wat een bijdrage kan leveren aan het bereiken van wat men in deze wereld concurrentievoordeel (*competitive advantage*) noemt. Een bekende kritiek op RBV was dat het tautologisch was: hoe betekenisvol is het eigenlijk als je beweert dat alle eigenschappen van de organisatie bijdragen aan het bereiken van genoemd voordeel? Niets lijkt er niet toe te doen. En als alles er toe doet, doet niets er toe. Discussies in dit onderzoeksgebied gingen daarna vooral over de vraag hoe je triviale van non-triviale resources kon onderscheiden.

De bijdrage van Hamel en Prahalad was dat ze de academische discussie die werd gevoerd verteerbaar maakten voor de managementpraktijk. Daarbij speelde het begrip ‘*core competence*’ dus een cruciale rol. Een kerncompetentie is een niet-triviale competentie: ze moet bijdragen aan een verbeterde toegang tot markten, ze moet niet makkelijk geïmiteerd kunnen worden en ze moet bovenal iets opleveren voor die wezens die je klanten noemt. Er hangen dus beloftes rond dat concept. Beloftes die zo mooi zijn dat je het haast niet kunt geloven. Managementgoeroes immuniseren zich tegen kritiek door hun centrale concepten bewust vaag te houden. In het werk van Hamel en Prahalad kom je tal van omschrijvingen tegen: kerncompetentie is wat iedereen in een organisatie verbindt; kerncompetentie is wat er overblijft ook al vervang je iedereen in de organisatie; kerncompetentie is iets wat we altijd gedaan hebben, ook al worden we ons er pas later van bewust. Ik kan zo nog wel even doorgaan. Onderdeel van de begeestering onder managers voor het begrip kerncompetentie was natuurlijk dat het zo wankel gedefinieerd was dat niemand precies wist waar het omging. Alleen het mysterieuze vermogen de moderne manager nog te fascineren.

Maar goed, populair werd het concept desalniettemin. Waarom? Achter het hele idee hangt een zweem van iets wat managers altijd weet te begeisteren: authenticiteit. Als je mensen, die van conformisme, ideeënloosheid en middelmatigheid aan elkaar hangen, eigenschappen als uniciteit, onimiteerbaarheid en echtheid belooft, worden ze vanzelf enthousiast. Nog steeds kom ik bij mijn tochten door organisatieland Nederland het woord ‘kerncompetentie’ tegen.

Fit

De lezer vraagt zich nu misschien af waarom ik zo lang blijf stilstaan bij het idee van de kerncompetentie. Dat heeft misschien niet zozeer met dit idee zelf te maken, maar met de onderliggende gedachte van de *resource*. Waar ooit de kerncompetentie de belangrijkste resource was, is dat nu aanpassingsvermogen. *Adaptability of adaptivity* in goed Engels. In Nederland kom je inmiddels ‘adaptiviteit’ of ‘adaptief’ tegen, iets waar deze bundel over ‘adaptief’ bestuur van getuigt. Je zou wellicht kunnen zeggen dat de kerncompetentie van alle kerncompetenties tegenwoordig ‘adaptiviteit’ is.

Er is ook een andere reden om over kerncompetenties te beginnen: dit woord heeft, net als adaptiviteit, een zeer heldere anti-bureaucratische ondertoon. Het gaat met andere woorden om termen die verzonnen worden om de manager van zijn bureaucratische ‘ideologie’ te verlossen. Let wel: ideologie. Dit is niet een woord dat ik zelf bedenken, maar het is een woord dat door Hamel zelf gebruikt wordt in zijn boutade tegen de bureaucratie. Ideologie – dat is zoiets als vals bewustzijn. Althans, dat heb ik geleerd van Marx en een hele generatie van filosofen na hem. Een laagje dieper kun je het ook nog leggen: ideologie is je ervan bewust zijn dat je een vals bewustzijn hebt en het vervolgens doodleuk ontkennen dat je erdoor besmet bent. Zou zo’n soort ideologie ook niet achter het woord ‘kerncompetentie’ kunnen zitten? Eigenlijk weten die managers allemaal heel goed dat ze niet zo heel competent zijn, maar ze zijn er vreselijk goed in dat te compenseren met precies woorden zoals kerncompetentie. Anders gezegd: kerncompetentie is een expressie van ‘incompetentiecompensatiecompetentie’. Dit fantastische concept, dat ik leen van de Duitse filosoof Odo Marquard (1928-2015), die het overigens ook naadloos van toepassing achtte op de filosofie, drukt precies uit wat die ideologie moet doen: je weet heel goed hoe het met je valse bewustzijn zit. Dat wil zeggen: je weet heel goed dat die competenties niet zo veel voorstellen, maar je verdoezelt dat achter een wolk van vaag geformuleerde ideeën.

Adaptiviteit is een concept dat ontstaat in precies dezelfde anti-bureaucratische sfeer. Natuurlijk, het is een nuttige term in de biologie. Een soort past zich aan de omstandigheden aan en hoe beter die soort dat kan, hoe hoger de kans op overleving. ‘Fit’ is een kenmerk van al het evolutionaire denken. De verleiding in de bedrijfs- of advieskunde om organisaties te zien als levende organismen is altijd erg groot geweest. Zo hebben historici en filosofen vaak de verleiding gehad hele culturen ook gewoon als organismen of levensvormen te zien. En van die levensvormen kun je veel zeggen, maar een ding is zeker: ze komen en ze gaan. Hun permanentie hangt maar van één ding af: van de manier waarop ze interacteren met de omgeving. Welbeschouwd is ‘adaptiviteit’ dus niet meer dan een metafoor. Een metafoor – het is misschien goed om dat hier nog eens uit te leggen – is niets anders dan het overdragen (*meta pherein*) van een woord dat een welbepaalde en succesvolle rol speelt van de ene betekeniscontext naar een andere betekeniscontext. Adaptiviteit is precies zo’n woord. Het functioneert sinds Darwin in de biologie en wordt dan overgedragen naar bedrijfskunde, bestuurskunde, economie, systeemleer, enzovoorts. Even voor de duidelijkheid: daar is geen enkel bezwaar tegen. Wetenschap is een conversatie en in een conversatie veranderen woorden voortdurend van betekeniscontext. Zonder het gebruik van metaforen zou het creatieve proces in de wetenschap volledig stagneren.

We moeten ons echter wel afvragen waarom adaptiviteit plotsklaps zo’n populaire metafoor is. Mijn suggestie: zij heeft door die verankering in een biologische context een vitalistische connotatie. Wie zich aanpast, leeft. Wie zich niet aanpast, is dood. Bureaucratieën, zo leren we van mensen als Hamel, passen zich niet aan en dienen dus te sterven. Natuurlijk, Hamel is optimist genoeg om te beweren dat bestaande bureaucratieën het tij nog kunnen keren. Hoe? Pas jezelf aan! Wordt fitter dan fit! Ga eindelijk eens leven! Niets anders dan de verlokking van herrijzenis sluimert op de achtergrond mee: wat dood is, gaat weer leven.

Wind door het gebinte

Wie de literatuur in bijvoorbeeld biologie of organisatiekunde een beetje doorpluist, ziet dat adaptiviteit overal omschreven wordt als het aanpassingsvermogen van een levend wezen of een gemeenschap aan

zijn of haar omgeving. Dit aanpassingsvermogen wordt doorgaans verbonden met leervermogen. Een dier of een groep mensen – zeg: een bedrijf of een maatschappij – dienen te leren van maladaptatie. Het dier, dat slecht past in een bepaalde omgeving moet iets opsteken, wil het overleven. Iets dergelijks zou ook gelden voor gemeenschappen van mensen. Als soort is de mens bij uitstek een zich aanpassend wezen. Het weet zelfs de omgeving voortdurend zo te veranderen dat het haar weet te overleven, zelfs onder de barste omstandigheden. Maar voor gemeenschappen van mensen is dat niet altijd heel duidelijk. Culturen, waarschuwen onheilsprofeten, gaan onvermijdelijk ten onder. Waaraan? Soms aan dreigingen van buiten, soms ook aan verstoringen van binnenuit. Steeds sluimert het idee van immuniteitsstoringen op de achtergrond mee. Waar aanpassingsvermogen afwezig is, ontstaan onvermijdelijk immuniteitszwaktes.

De etymologie van ‘immuniteit’ is interessant. Letterlijk gaat het om een vrijstelling van bepaalde plichten (*munus* = plicht, ambt, functie). Immuniteit is een term die je kunt koppelen aan gemeenschap (letterlijk: samen plichten hebben). Ook het Nederlandse woord ‘gemeenschap’ heeft dezelfde achtergrond. Als gemeenschappen van mensen er niet in slagen om om te gaan met veranderende eisen uit de omgeving, dan delven ze het onderspit. Ze zijn dan niet in staat langer te voldoen aan hun plichten. Adaptiviteit vergroot en verandert het arsenaal plichten waaraan een gemeenschap kan voldoen.

Bureaucratieën zijn in zekere zin gemeenschappen van mensen. Maar men moet hier voorzichtig zijn. Beter is het om bureaucratieën te beschrijven als aggregaten van mensen. Het gaat nadrukkelijk niet om een gemeenschap (*Gemeinschaft*, *communitas*) in de sociologische zin van het woord. Toen Ferdinand Tönnies lang geleden het onderscheid maakte tussen *Gemeinschaft* en *Gesellschaft* wees hij erop dat de samenhang van mensen in de eerste anders is dan in de tweede. In de *Gemeinschaft* gaat het heel sterk om affectieve bindingen zoals we die kennen in families, stammen, kleine groepen (van vrienden, supporters, enzovoorts). De *Gesellschaft* is veel minder affectief bepaald. Hier gaat het veeleer om rationele, economische, contractuele of legale relaties tussen mensen. De samenhang van mensen is willekeurig in de zin dat mensen hier niet vanwege bloedbanden of dorpsbanden samenhangen. Juist daarom is een rationalisering van de omgang tussen mensen nodig.

Als die bureaucratie het verwijt krijgt dat ze zich niet voldoende weet aan te passen aan de veranderende eisen van de tijd, zoals een goeroe als Hamel kennelijk doet, dan zouden we dit ook kunnen duiden als een wantrouwen in de immuniteitsstructuren van min of meer rationele organisatievormen. Wat is een geneeswijze? Zou een verschuiving van *Gesellschaft* in de richting van *Gemeinschaft* het verloren aanpassingsvermogen vergroten? Zou dit het lerend vermogen van bureaucratieën kunnen bijstellen?

Het lijkt geen twiifel dat het discours over adaptiviteit vooral in bureaucratieën ontstaat. Nergens anders wordt zoveel de vraag gesteld naar andere samenwerkingsvormen: teams, empowerment, intrapreneurship, cultuurveranderingen of leiderschap – alles is in het werk gesteld om het rationele gebinte van de bureaucratie tot wat meer aanpassingsvermogen te bewegen. Het is alsof flexibiliseringsdiscussies vooral gevoerd worden in omgevingen die geacht worden hopeloos inflexibel te zijn. Dat dode huis, dat staketsel van regels en functies, moet en zal begeesterd worden. Adaptiviteit is daarin niet meer dan een van de woorden die naar voren komen.

Maar hoe onaangepast is die bureaucratie nu werkelijk? Op de achtergrond speelt een discussie die volgens mij het hart raakt van waar het nu werkelijk om draait. Als we die bureaucratie inderdaad zien als een gebinte,

waar iedere gemeenschapszin uit weggezogen is, dan is het niet denkbeeldig dat ergens in deze kille sfeer een heimwee ontstaat naar iets wat er misschien nooit geweest is, maar wat er geweest moet zijn: een organische samenhang waar leervermogen vanzelfsprekend is en waar mensen zich thuis voelen. Ik geloof dat bureaucratieën nooit alleen maar staalhard zijn en dat er overal sporen van *Gemeinschaft* doorheen sijpelen. Dit is precies het zaad waaruit alle discussies over adaptiviteit en leervermogen, over flexibiliteit en aanpassing, over vitaliteit en agiliteit kan ontkiemen. De dienaren van het systeem verheugen zich op een ander soort dienstbaarheid en legitimeren dit met het vitalistische jargon van de adaptiviteit.

Ondertussen vergeten ze hoe adaptief die bureaucratieën zelf zijn. Het idee van de bureaucratie als ‘*ein stahlhartes Gehäuse*’, zoals Max Weber het ooit eens formuleerde, is misschien aan wat herziening toe. Bureaucratie is niet een staketsel of gebinte. Haar wegen zijn ondoorgrondelijker dan de metafoor van skeletachtigheid suggereert.

De adaptieve bureaucratie

We zouden bureaucratieën ook kunnen zien als aggregaten van mensen die heel wat plakkeriger en stroperiger zijn dan we op grond van bedrijfskundige ontwerpfantasieën denken. Wat ik bedoel is dit: er zijn maar weinig mensen die zich zo naadloos aanpassen aan hun omgeving als bureaucraten. Als de mens, zoals ik hierboven heb gesuggereerd, een invasieve species is, dan is de bureaucraat dat bij uitstek. Er zijn maar weinig mensen die zich zo naadloos het gepalaver over adaptiviteit, leervermogen, flexibiliteit en dergelijke hebben laten aanleunen als precies die bureaucraten. Wat zich altoos aanpast, is ongrijpbaar. En de bureaucraat is net als de bureaucratie in hoge mate ongrijpbaar.

Betekent dit dat bureaucratieën en besturen het hele idee van ‘adaptief bestuur’ van zich zouden moeten afwerpen? Dat beweer ik niet en wil ik ook niet beweren. Waar het mij om gaat, is het inzicht dat bureaucratie zelf een wonder van adaptatie is. Sinds dit aggregaat in 1742 zijn naam kreeg – de Franse fysicocraat Vincent de Gonsay is hier verantwoordelijk voor – heeft de ‘bureaucratie’ zich gemanifesteerd en misschien juist ook niet gemanifesteerd als een wonder van adaptatie: ze doorstaat alle politieke stormen, ze doorstaat de wonderlijkste en gevaarlijkste vormen van charisma, ze is kameleontisch. Zeg ik hiermee iets nieuws? Misschien helemaal niet. In de bedrijfskunde hebben we dit kameleontische altijd omschreven in termen van ‘multifunctionaliteit’: je kunt bureaucratie gebruiken om de democratie te dienen, maar ook de dictatuur of bijna willekeurig welke andere politieke vorm. Daarom kan de bureaucratie een geneugte zijn, maar ook een horreur.

De geschiedenis geeft me gelijk. Overal zien we die merkwaardige aanpassingsbereidheid van de bureaucraat. Dat doet hij niet door naadloos één te worden met wat men dan de eisen van de veranderende omgeving noemt. Dat doet hij vooral ook door die omgeving te veranderen. ‘*Enact the environment!*’ noemden de managers dat ooit in koor. Aanpassingsvermogen is dus niet alleen maar opgaan in de omgeving, maar ook die omgeving veranderen, zoals niet alleen bureaucraten maar ook mensen door hun hele geschiedenis hebben gedaan.

In een boek met de titel *Bureaucratie is een inkvis* (2015) heb ik ooit beweerd dat bureaucratie de ecologie van de moderne mens is. Wat ik daarmee bedoelde, is precies deze wil van de bureaucratie om die zogenaamde

omgeving om te zetten in iets waarmee ze uit de voeten kan. Bureaucratie is adaptatie die om kan slaan in assimilatie. *Resistance is futile*. Geen wonder dat in deze wereld ‘adaptief bestuur’ of ‘adaptiviteit’ als zodanig omhelsd worden. Om het anders te zeggen: adaptatie is altijd al het unieke leervermogen of assimilatievermogen van de bureaucratie geweest. Nogmaals – dat is niet slecht, dat is niet goed. Dat is hoe bureaucratieën zijn.

Conclusies? Welnu, als Hamel beweert, in *Harvard Business Review*, dat bureaucratieën uit naam van het aanpassingsvermogen moeten sterven – ‘*Bureaucracies must die!*’ – dan is dit gewoon een zoveelste blijk van het ongekende aanpassingsvermogen van de bureaucratie. De bureaucratie is als geen ander in staat haar dood te fingeren.

Over de auteur

Prof. dr. René ten Bos is filosoof, auteur en organisatiedeskundige. Hij is hoogleraar filosofie van de managementwetenschappen aan de Radboud Universiteit Nijmegen en columnist voor het Financiële Dagblad. Vanaf april 2017 is hij voor twee jaar Denker des Vaderlands.

Literatuur

- Bos, René ten (2015) *Bureaucratie is een inktvis*. Amsterdam: Boom.
- Hamel, Gary (2014) 'Bureaucracy must die', in: *Harvard Business Review* (november).
Zie: <https://hbr.org/2014/11/bureaucracy-must-die> (geraadpleegd op 18-1-2018).
- Hamel, Gary en Coimbatore Prahalad (1990) 'The Core Competence of the Corporation', in: *Harvard Business Review*, 68, 3 (mei-juni), pp. 79-93.
- Marquard, Odo (1981) 'Inkompetenzkompensationskompetenz? Über Kompetenz und Inkompetenz der Philosophie.', in: Odo Marquard, *Abschied vom Prinzipiellen. Philosophische Studien*, Stuttgart: Reclam, pp. 23-38.
- Ferdinand Tönnies (2010) *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

4 Adaptief beleid binnen de digitale overheid: balanceren tussen politiek en uitvoering

Prof. dr. B. Steunenberg

1. Inleiding

Komend uit Amsterdam krijgt iedere automobilist die op weg is naar Den Haag voor het knooppunt Burgerveen een keuze: rechtdoor rijden via de A4 of rechtsaf via de A44. Bij deze opties staat ook het aantal minuten vermeld voordat de bestuurder, naar verwachting, in Den Haag arriveert. Naarmate het verkeersaanbod op de A4 of A44 aanzwelt, of door een aanrijding een of meerdere rijbanen tijdelijk zijn afgesloten, neemt het aantal minuten toe. De hoop is dat veel automobilisten de 'snellere route' kiezen zodat congestie wordt vermeden.

Verkeersregulering is een voorbeeld waarbij 'big data' wordt gebruikt om verkeerscirculatie aan te passen. Het plan is dit verder uit te breiden in het kader van het 'Talking Traffic' project waarin het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met bedrijven en andere overheden samenwerkt.¹ Ook op andere terreinen wordt meer-en-meer gebruik gemaakt van 'real-time' data ter ondersteuning en uitvoering van beleid. Bij het groenbeheer wordt door veel gemeenten gewerkt met apps waarmee inwoners problemen aan de gemeente kunnen doorgeven. Bij afvalverwijdering gebruiken gemeenten 'vulgraadsensoren' die aangeven hoe vol ondergrondse containers zijn. Met die sensoren wordt de afvalverwijdering geoptimaliseerd, waarbij niet meer op basis van vaste routes, maar naar behoefte wordt gewerkt. Dat voorkomt zwerfvuil en is ook efficiënter omdat geen halfvolle containers meer gelegegd hoeven te worden. Ook binnen het sociaal domein worden eerste stappen gezet. Na de decentralisatie van de jeugdzorg, maatschappelijke zorg en taken in het kader van de Participatiewet, wordt in verschillende gemeenten verkend hoe met data de uitvoering beter gevolgd en gestuurd kan worden. Daarbij gaat het om de begeleiding van wijkteams, het inventariseren en aanpakken van jeugdwerkloosheid of het vaststellen van de mate van eenzaamheid in een wijk.

De mate waarin data wordt verzameld en in de vorm van informatie wordt aangeboden, zal sterk toenemen. Dat is een gevolg van de digitalisering van veel processen binnen de overheid en in de samenleving. Data zal in de komende tijd ook veel sneller beschikbaar zijn, in veel gevallen continu. Het is dan mogelijk om met behulp van 'dashboards' of soortgelijke systemen in één oogopslag te zien wat de stand van zaken is ten aanzien van een groot aantal indicatoren. Nu al wordt met uiteenlopende dashboards gewerkt, zoals bijvoorbeeld over veiligheid, luchtkwaliteit, energieverbruik of eenzaamheid. Dashboards die 'real-time' ontwikkelingen in de samenleving weergeven hebben invloed op het beleid en het beleidsproces.² Door inzicht te geven in de effecten van het beleid, zien de beleidsvoerders wat de stand van zaken is, waarbij zij in het geval van

ongewenste veranderingen snel kunnen ingrijpen. Een recent *dashboard* op het terrein van veiligheid in de buurt stuurt bijvoorbeeld nu al de betreffende afdelingen op het gemeentehuis een ‘*alert*’ op het moment dat er een verandering wordt gesignaleerd.

Deze nieuwe vorm van beleidsvoering waarbij beleid op basis van *real-time* informatie kan worden aangepast, heeft belangrijke gevolgen voor de wijze waarop de overheid is georganiseerd. Beleidsformulering en beleidsuitvoering groeien dan dichters naar elkaar toe en versmelten wellicht met elkaar. Nu zijn beleidsformulering en beleidsuitvoering nog vaak gescheiden werelden, waarin verschillende groepen, vaak op verschillende niveaus van bestuur, opereren. Daarnaast is, onder invloed van het New Public Management, de uitvoering binnen dezelfde overheid vaak op afstand geplaatst van de beleidsafdelingen omdat daarmee sprake zou zijn van grotere flexibiliteit en politieke onafhankelijkheid. Die ontwikkeling krijgt nu tegenwoordig vanwege de mogelijkheid beleidsinterventies meteen te beoordelen en aan te passen. Verder heeft beleidsvoering, waarbij meer mogelijkheden zijn om met behulp van informatie tussentijdse aanpassingen door te voeren, gevolgen voor toezicht, in het bijzonder politiek toezicht. Wanneer uitvoerders in het kader van adaptieve beleidsvoering gaan experimenteren en leren, ontstaat er meer druk op wat wel en wat niet zou moeten worden gedaan. Dat kan betekenen dat de vooraf vastgestelde politieke kaders op een bepaald moment als te knellend worden ervaren. Hoe wordt beleidsvrijheid gebruikt? Neemt beleidsvrijheid toe met de nieuwe informatie waarover de uitvoering kan beschikken? En hoe kunnen we zorgen dat er sprake blijft van een politiek primaat, vooral wanneer beleidsoplossingen verder worden aangepast aan de maatschappelijke behoefte?

In deze bijdrage ga ik in op een aantal veranderingen die het gevolg kunnen zijn van de digitalisering van de samenleving en de overheid. Ik maak daarbij gebruik van inzichten uit de economische theorie van politiek³ waarin de spanning tussen politiek en uitvoering een belangrijk vraagstuk is. Een vraagstuk waarin wordt gebalanceerd tussen de wensen van de politiek en de mogelijkheden van uitvoering. Omdat geen van beide partijen de ander domineert, creëert dat een eigen dynamiek die ook bij verdere digitalisering kan ontstaan. Om balans te houden wordt ingegaan op een aantal technieken uit de literatuur waarbij via burgers en andere groepen waarop het beleid zich richt, signalen worden verzameld over hoe de uitvoering verloopt. Daarmee kan de politiek druk uitoefenen op het moment dat de uitvoering het beleid te zeer gaat domineren. Ook komt de vraag aan de orde of de politiek de uitvoering wel de ruimte zal geven om meer gebruik te gaan maken van adaptieve beleidsvoering. Het geven van die ruimte zal mede afhankelijk zijn van hoe de focus op het probleemoplossende karakter van beleid, waarbij informatie op basis van uiteenlopende databronnen wordt gebruikt, zich verhoudt met de politiek-symbolische functie van beleid, waarvoor het realiseren van bepaalde politieke prioriteiten belangrijk is.

2. Adaptieve beleidsvoering

Adaptiviteit als methode is te vergelijken met het besturen van een auto waarbij u gebruik moet maken van de middelen die u heeft. Is uw voorruit geblindeerd en kunt u uitsluitend gebruik maken van de achteruitkijkspiegel, dan probeert u heel voorzichtig uw weg te vinden. Steeds weer probeert u in te schatten hoe de weg voor u is op basis van informatie van wat u *achter* u ziet. Op basis van voortdurende en zeer korte cycli van waarnemen, formuleren, uitvoeren, evalueren en terugkoppelen, probeert u uw weg te vinden. Garantie op probleemloos vervoer geeft dat niet, maar veel meer kunt u in deze situatie ook niet doen (heel veel gas geven

zal waarschijnlijk ertoe leiden dat u binnen afzienbare tijd tegen een ander voertuig aanbotst of van de weg afrijdt). *Adaptiviteit* staat hier voor het steeds weer aanpassen van keuzes op basis van de opgedane ervaringen.⁴

Het begrip wordt al veel langer gebruikt. Al in 1959 geeft Lindblom aan dat een adaptieve benaderingswijze veel beter aansluit bij de praktijk van het openbaar bestuur dan andere methoden. In zijn klassieke bijdrage over ‘*muddling through*’ vergelijkt hij adaptiviteit met een tweede, op optimalisering gerichte methode (‘*root*’ in Lindblom’s terminologie), die we tegenwoordig synoptisch beleid zouden noemen⁵. Adaptiviteit is, in zijn benadering, onderdeel van de incrementele (‘*branch*’) methode. In zijn analyse komt Lindblom tot de conclusie dat voor het maken van beleid onder *onzekerheid* de incrementele methode meer voor de hand ligt. Daarbij baseren beleidsvoerders zich op “...the record of past experience with small policy steps to predict the consequences of similar steps extended into the future”⁶. In het beleidsproces bieden de korte feedback-loops de mogelijkheid van ‘*successive limited comparisons*’ van interventie en effect, waarbij de beleidsvoerder een beleidsinterventie kan beoordelen op het gerealiseerde effect en dat weer gebruikt bij het vormgeven van de volgende. Het voordeel van de korte feedback-loops is dat beleidsvoerders hun verwachtingen snel kunnen bijstellen aan nieuwe informatie, maar ook aan veranderende ambities. Beleidsvoerders “...would expect to repeat endlessly the sequence just described, as conditions and aspirations changed and as accuracy of prediction improved”⁷.

Lindblom’s incrementalisme is een strategie bij beperkte informatie en onzekerheid over de toekomst. Met het toenemen van rekenmogelijkheden komt vanaf het midden van de jaren ‘70 van de vorige eeuw adaptieve planning in zwang⁸. Deze nieuwe vorm wordt geboren uit modelmatige simulaties, waarmee ontwikkelingen in de samenleving kunnen worden beschreven. Tegelijkertijd bestaat daarbij nog steeds onzekerheid over de toekomst. Simulaties bieden de mogelijkheid om de gevolgen van variatie in bepaalde modelparameters te beschrijven, maar het blijft natuurlijk onduidelijk of die ontwikkelingen ook daadwerkelijk zullen plaatsvinden.

Adaptieve *planning* probeert met die onzekerheid rekening te houden om daarmee het aanpassingsvermogen van beleid te vergroten. Zoals Van de Pas et al.⁹ aangeven, voegt de methode een aantal elementen toe aan het bestaande beleidsproces. Allereerst moeten de voornaamste onzekerheden van het beleid worden vastgesteld, waarbij die vervolgens worden betrokken op de gevolgen van de voorgestelde beleidsmaatregelen. Dit betekent dat beleidsvoerders nadenken over de ‘wat als’-vraag bij het beleid. Verder vraagt dit om het ontwerpen van mogelijke correctie maatregelen en flankerend beleid wanneer bepaalde ontwikkelingen zich toch openbaren. Tot slot is het belangrijk dat de uitvoering voortdurend wordt gemonitord, waarbij beleidsvoerders, indien nodig, tijdig hun aanvullende maatregelen kunnen inzetten.

Het gaat bij deze vorm van planning er vooral om dat beleidsvoerders zich realiseren dat mooie en strakke beleidsplannen door de ontwikkelingen van morgen kunnen worden ingehaald. Daarom is het raadzaam om in plaats van een ‘brede visie’ een flexibele aanpak te kiezen, waarbij de ambities als de voornaamste beleidsaannames bijgesteld kunnen worden. Daarmee past deze vorm bij de route die eerder door Lindblom is uitgestippeld. Ten opzichte van de periode waarin Lindblom zijn bijdrage schreef zijn vooral de mogelijkheden van het verkennen van alternatieve paden en het monitoren van beleid toegenomen.

Door het gebruik van *real-life* informatie over beleid nemen de mogelijkheden van het volgen, evalueren en bijstellen van beleid verder toe. Op basis van informatie in *dashboards* krijgen beleidsvoerders nog meer zicht

op hoe beleid in de samenleving uitwerkt. Adaptieve *beleidsvoering* is dan een proces waarin beleidsvoerders het beleid als interventie aanpassen aan de effecten die zij, via allerlei informatiesystemen, signaleren. Het volgt daarmee het voortdurende proces met korte feedback-loops van formuleren, uitvoeren, evalueren en terugkoppelen. Het past in het gaandeweg leren waarbij stap-voor-stap beleid wordt gemaakt en bijgesteld. Belangrijke kenmerken van deze methode zijn:

- *Dynamisch*: het voortdurend updaten van informatie en de mogelijkheid de beleidsinterventies aan te passen;
- *Incrementeel*: beleid met nieuwe informatie stap-voor-stap bijstellen. Dat is een geleidelijk proces waarin beleidsinterventies door kleine aanpassingen op hun effect worden beoordeeld, en;
- *Experimenteren en leren*: omdat de effecten van aanpassingen meteen duidelijk worden, kunnen beleidsvoerders leren hoe beleid uitwerkt.

Met meer en betere informatie over de effecten van beleid krijgen de beleidsuitvoerders een belangrijker rol in het beleidsproces. Daarnaast krijgen uitvoerders, door de mogelijkheden van (stap-voor-stap) experimenteren en leren, meer greep op hoe beleid op hun terrein kan worden aangepakt. Hun informatiepositie groeit waarbij andere actoren in het beleidsproces op achterstand kunnen komen. Met deze ontwikkeling naar een meer *decentrale beleidsvoering* wordt het onderscheid tussen politiek en beleid, of tussen ambities en uitvoering, versterkt.

3. Het dilemma van principaal en agent

Om de spanning tussen politiek en beleid te begrijpen, gebruiken we de economische theorie van politiek. Daarin is die spanning in de afgelopen decennia op uiteenlopende manieren geanalyseerd, waarbij soms alleen naar politiek en op andere momenten alleen naar beleid wordt gekeken. Volgens sommigen speelt de uitvoering nauwelijks een rol van betekenis omdat de belangen van ambtenaren te tegengesteld en te gefragmenteerd zouden zijn¹⁰. Anderen stellen juist dat ambtelijke uitvoering een grote autonomie kent en zelfstandig beleid bepaalt¹¹. Dit laatste standpunt is in de loop van de tijd sterk genuanceerd¹² omdat er allerlei mogelijkheden bestaan om ambtenaren in het gareel te houden¹³. Ook wordt daarbij op het belang van professionaliteit¹⁴ gewezen, waardoor voor ambtenaren geheel andere prikkels bestaan dan de eigenzinnigheid die bijvoorbeeld Niskanen aanneemt.

Het ligt meer voor de hand om van *wisselwerking* tussen beide groepen – politiek en bureaucratie – uit te gaan. Dat kan met de *principaal-agent* benadering worden geanalyseerd. In die benadering is de uitvoering aan de politiek ondergeschikt maar spelen belangenverschillen en informatie een belangrijke rol. De *principaal* of opdrachtverlener wil bepaalde doelstellingen realiseren, maar heeft niet de mogelijkheden dat zelf te doen, bijvoorbeeld in de vorm van expertise of beschikbare tijd. De *agent* is de opdrachtnemer die wel over die mogelijkheden beschikt en als uitvoerder is aangesteld. Tegelijkertijd heeft die agent niet noodzakelijkerwijs dezelfde voorkeuren als de principaal. *Informatie* is belangrijk in de relatie tussen beide actoren: de principaal weet niet zondermeer wat de agent doet of wil¹⁵. Aan het verzamelen van informatie zijn kosten verbonden. Denk aan het controleren van bestedingen voor de uitvoering door een accountantsdienst, of het inwinnen van een '*second opinion*'. Met andere woorden, de relatie tussen principaal en agent, ook wanneer allebei de beste bedoelingen hebben, wordt door deze '*agency*' kosten gevormd.

De *agency* kosten hebben een tweeledige invloed op de relatie. In de eerste plaats hebben die kosten invloed op het gedrag van de principaal. Omdat de principaal kosten moeten maken voor het verzamelen van informatie over de beleidsuitvoering, zal dat maar in bepaalde mate gebeuren. Zodra de meerwaarde van extra informatie niet meer opweegt tegen de kosten van meer controle, stopt de principaal met verdere intensivering. Dit betekent dat de mogelijkheden van controle en sturing beperkt zijn. Alleen wanneer de prijs van informatie daalt, bijvoorbeeld door de introductie van nieuwe technieken, zou de principaal meer kunnen sturen. In de tweede plaats hebben kosten invloed op de mogelijkheden voor de agent. Omdat de principaal de agent niet volledig kan controleren, blijft er ruimte over voor eigen keuzes. Dat wordt *beleidsvrijheid* genoemd. Of beleidsvrijheid wordt gebruikt, is afhankelijk van het bestaan van een *belangentegenstelling* tussen politiek en uitvoering. Naarmate die tegenstelling groter wordt, zal, binnen de marges van de beschikbare beleidsvrijheid, sprake zijn van een grotere discrepantie tussen de beleidsambities en de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd.

Het dilemma dat uit de principaal-agent benadering volgt is dat principalen niet volledig kunnen sturen, terwijl agenten altijd een mate van beleidsvrijheid hebben. De vraag is nu wat verdere digitalisering en het gebruik van adaptieve beleidsvoering met dit dilemma doen. Zoals gezegd, krijgen beleidsvoerders door adaptieve beleidsvoering meer informatie, waardoor de principaal op achterstand komt. Daar kan tegenin worden ingebracht dat met *dashboards* ook een principaal over meer informatie kan beschikken. Het verschil is *leren*. Of zoals Lindblom aangeeft “...past sequences of policy steps have given [the policymaker] knowledge about the probable consequences of further similar steps”¹⁶. Omdat beleidsvoerders voortdurend bezig zijn met het beleid, ontstaat bij die beleidsvoerders meer inzicht in het functioneren van de samenleving en de wijze waarop het beleid daarop ingrijpt. Dat ontbeert de principaal. In de tweede plaats wordt beleid steeds meer in de uitvoering gevormd vanwege de korte feedback-loops tussen formuleren, uitvoeren, evalueren en terugkoppelen. Beleid is geen instructie maar heeft een globaal kader waarbinnen ruimte moet bestaan om leren mogelijk te maken. Dat kan ertoe leiden dat de uitvoering gaandeweg inhoudelijk verder van de politiek komt af te staan. In de derde plaats wordt beleidsvoering ook meer technisch complex: daarbij gaat het niet alleen meer over kennis van het beleidsveld, maar ook over de wijze waarop data wordt verzameld en tot informatie wordt gecomprimeerd door middel van algoritmes.

Het gevolg is dat de beleidsuitvoering meer beleidsvrijheid krijgt terwijl sturing door de politiek minder effectief wordt. Hoe kunnen we, wanneer zo’n verschuiving plaatsvindt, toch ervoor zorgen dat bij publieke voorzieningen nog steeds sprake is van een politiek primaat?

4. Versterking van het politieke primaat

Het mag duidelijk zijn dat binnen een principaal-agent relatie gedetailleerde instructies weinig zin hebben wanneer beleidsvoerders, om welke reden dan ook, andere belangen hebben en bovendien over beleidsvrijheid beschikken. Binnen de ruimte die beleidsvrijheid biedt, wordt dan maximaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden om andere ambities of prioriteiten na te streven. Verstandiger is te kijken naar de mogelijkheden om te komen tot gemeenschappelijke beeldvorming over beleid, waardoor beleidsvoerders misschien minder geneigd zijn hun beleidsvrijheid volledig te benutten. Daarbij gaat het vooral om het zoeken naar manieren om degenen waarop het beleid zich richt, mede een rol te laten spelen in het beleidsproces.

Wat betreft toezicht, wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen ‘*police patrols*’ en ‘*fire alarms*’¹⁷. *Police patrols* staan voor *directe* vormen van toezicht en controle met het doel afwijkingen van het aangegeven kader te signaleren en corrigeren. Daarbij kunnen we, in het geval van een afdeling of organisatie, denken aan het verplicht goedkeuren van plannen, regelmatige inspecties of visitaties door externe groepen. Het zijn klassieke methodes die iedere organisatie wel kent en die veel worden toegepast. Ook voor een digitale overheid kunnen deze vormen worden gebruikt. Het nadeel is dat *policy patrols* sterk *reactief* zijn. Pas op het moment dat een probleem wordt gesignaleerd, kan worden ingegrepen. Denk aan een politiepatrouille die door een buurt rijdt maar niet opmerkt dat in één van de panden een inbraak aan de gang is. Alleen wanneer de eigenaar de inbraak opmerkt, komt de patrouille met zwaailichten naar de plek van het delict. In het beleidsproces betekent dit dat vaak later wordt ingrepen, wellicht te laat.

Een tweede en meer interessante vorm zijn de *fire alarms*. Dit zijn *indirecte* vormen van toezicht, waarbij burgers of anderen die met beleid van doen hebben, in actie komen. Daarbij kunnen we denken aan het indienen van klachten of bezwaren, het instellen van administratief beroep, of het inschakelen van een ombudsman. In deze gevallen zijn de bezwaren of klachten van degenen waarvoor het beleid is bedoeld belangrijk als ‘signaal’. Dat kan erop duiden dat er een probleem is, zodat de politiek gealarmeerd is en nader onderzoek kan doen. Sommige *fire alarms* zijn gebaseerd op de klassieke waarborgen van de rechtsstaat waarbij burgers en bedrijven een klacht kunnen indienen tegen een besluit van de overheid. Dit zijn *procedurele* vormen van *fire alarms*. Nog steeds reactief, maar wel op basis van de input van degenen waarop het beleid zich richt.

Naast procedurele *fire alarms* zijn er andere vormen denkbaar waarmee de betrokkenen een reactie geven op of meewerken aan publieke voorzieningen.¹⁸ Dat zijn de *beleidsmatige* vormen van *fire alarms*. Een voorbeeld zijn de verschillende apps die gemeenten hebben gelanceerd waarmee burgers losliggende stoeptegels, kapotte speeltoestellen of gevaarlijk hangende takken of bomen kunnen fotograferen en doorsturen. Met die input kan de gemeentelijke dienst groenbeheer meteen bepalen wat, op basis van de eigen prioritering, aangepakt wordt. Deze vormen van toezicht kunnen nauw samengaan met een meer proactieve benadering: wanneer de uitvoering openstaat voor de opvattingen van de ‘gebruikers’, kan de beleidsuitvoering bij het aanzwellen van feedback worden bijgestuurd. Een tweede voorbeeld is het instellen van gebruikers- of cliëntenraden bij organisaties waarbij publieke middelen in het geding zijn. Op het terrein van de zorg, onderwijs en kinderopvang, maar ook ten aanzien van werk en inkomen, jeugd- en maatschappelijke zorg is het wettelijk verplicht dat burgers of cliënten een rol spelen bij de uitvoering. Die raden bieden de mogelijkheid van feedback, maar kunnen ook, wanneer er grotere problemen spelen, de noodklok luiden. Daarmee spelen deze vormen van toezicht een tweeledige rol: het informeert de agent over de waardering van dienstverlening, maar geeft de principaal de mogelijkheid te signaleren wanneer sprake is van inadequate dienstverlening.

Beleidsmatige *fire alarms* lijken daarmee goed aan te sluiten bij het idee van adaptieve beleidsvoering. De beleidsvoerder kan de feedback gebruiken bij het verder aanpassen van het beleid. Naarmate de onvrede over dat beleid aanzwelt en er verder weinig gebeurt, geeft dat de principaal een signaal over de uitvoering. Door die signalen goed te registreren en te kanaliseren, kan de principaal tegenwicht bieden aan de gespecialiseerde uitvoerder. Dat helpt om een nieuw evenwicht te vinden tussen politiek en uitvoering.

5. Waarom niet meer adaptieve beleidsvoering?

Met deze mogelijkheden komt de vraag op waarom adaptieve beleidsvoering nog niet meer gebruikt wordt. Met het aanzwellen van de stroom aan data zou beleid veel meer stap-voor-stap en in de tijd kunnen worden ontwikkeld. Toch bestaan bij die aanpak een aantal belemmeringen. Sommige zijn meer praktische van aard, andere meer principieel.

De praktische bezwaren hebben te maken met het verschil tussen data en informatie. Het is nog steeds lastig om de *effecten* van beleid goed te meten. Wanneer de kwaliteit van publieke voorzieningen in beeld komt, kunnen daarover nogal verschillende ideeën bestaan die zich niet zo makkelijk tot een beperkt aantal, vaak bestaande indicatoren laten versmallen. Een belangrijk deel van de data die nu beschikbaar komt, is het gevolg van het gebruik van internet-toepassingen of elektronische registratiesystemen, waarbij het primaire oogmerk vaak niet het meten van overheidsprestaties is. Om vooral kwalitatieve prestaties te meten moeten nieuwe indicatoren worden ontwikkeld, waarvoor nieuwe data moet worden verzameld. Dat vergt tijd en geld.

Wat de effecten van het beleid betreft, moeten we, naast het kunnen meten, met twee andere factoren rekening houden. In de eerste plaats is het soms niet duidelijk wat met beleid wordt nagestreefd, dat wil zeggen, wat de *beoogde* effecten zijn. Daarover kunnen binnen de overheid of in het beleidsveld verschillende visies bestaan. Beleid is niet een alleenstaande actie, maar gaat ook over het werken met uiteenlopende groepen in dat veld. Voor de uitvoering is het daarom belangrijk te zoeken naar gemeenschappelijk begrip en beeldvorming over het beleidsprobleem en de aanpak ervan, naast het bij elkaar brengen van de verschillende partijen. Dit betekent dat voor beleid ook de context relevant is en onderdeel zou moeten zijn van de te meten effecten. Denk bijvoorbeeld aan een luchtkwaliteitsbeleid dat streeft naar *zero-emissions*. In dat geval zou in een stad niet alleen de concentraties van vervuilende stoffen gemeten moeten worden, maar bijvoorbeeld ook de mate waarin ondernemers met de overheid bereid zijn emissies te reduceren door te investeren in elektrisch transport.

In de tweede plaats zijn de *onbedoelde* effecten van beleid belangrijk. Denk bijvoorbeeld aan de invloed dat beleid kan hebben op sociale ongelijkheid of inclusiviteit. Het lastige van onbedoelde effecten is dat die op voorhand niet waren voorzien. Natuurlijk kan daarover worden nagedacht, bijvoorbeeld door vooraf, mede op basis van eerdere ervaringen en onderzoek, een analyse te maken van de mogelijke gevolgen van beleid. Denk aan de ‘wat-als’ vraag binnen adaptieve beleidsplanning, zoals al eerder is besproken. Na het inventariseren moeten de denkbare effecten in indicatoren worden omgezet, zodat veranderingen in het beleidsveld kunnen worden gesignaleerd. Dat vraagt om extra investeringen, waarbij het nog steeds niet zeker is of met de ‘bedachte’ indicatoren alle gevolgen worden gesignaleerd. In dit geval ligt het meer voor de hand om, voor het signaleren van onbedoelde effecten, *ex-post* evaluaties te blijven uitvoeren.

Naast deze praktische belemmeringen, zijn er ook meer principiële problemen in het geding. In de eerste plaats leidt adaptieve beleidsvoering tot een verplaatsing van het zwaartepunt in het beleidsproces van de politiek naar de uitvoering. Door het experimenteren, maar ook met het gebruik van allerlei algoritmes, krijgen uitvoerders meer en meer een voorsprong in kennis, die zij zullen benutten. Dat verruimt, zoals we in deze bijdrage hebben beredeneerd, de beleidsvrijheid van uitvoerders en vergroot de kloof tussen principaal en agent. De belangrijke vraag daarbij is: waarom zou een politieke principaal voor zo’n verandering

kiezen? Zelfs wanneer er allerlei *fire alarms* bestaan, waarmee burgers en anderen in de samenleving signalen over de uitvoering kunnen afgeven, is het de vraag of de principaal een beleidsproces ondersteunt waarin veel meer ruimte is om via leren en experimenteren naar oplossingen te zoeken.

Het is denkbaar dat een principaal adaptieve beleidsvoering zal omarmen wanneer het bijdraagt aan een verbetering van publieke voorzieningen. Zo'n verbetering kan opwegen tegen een wat minder sterke greep op de uitvoering. Dat is misschien ook de impliciete hoop van degenen die adaptieve beleidsvoering ondersteunen, omdat zij beleid zien als een proces waarin naar oplossingen voor maatschappelijke problemen wordt gezocht. In die lijn zou een bewindspersoon vooral geïnteresseerd moeten zijn in de *probleemoplossende* functie van beleid. En of dit ook daadwerkelijk zo is, is niet vanzelfsprekend.

Politieke bewindspersonen hebben ook te maken met een dynamiek die het gevolg is van het moeten realiseren van politieke prioriteiten en het bedienen van de eigen achterban. Met het verwerven van politieke steun binnen de partij, de eigen achterban of bij kiezers moeten de gemaakte beloftes wel worden opgepakt. Het ligt voor de hand die beloftes in beleid om te zetten. Beleid is, in dat perspectief, vooral een politiek signaal over wat de principaal belangrijk vindt en wil uitstralen, en niet zozeer een proces waarin men naar oplossingen zoekt. Deze *politiek-symbolische* functie van beleid verhoudt zich daarom niet altijd even goed met de probleemoplossende functie. Wanneer prioriteiten als algemene beleidskaders zijn geformuleerd bij het zoeken naar oplossingen, kunnen beide functies samenvallen. Zodra prioriteiten vooral bestaan uit het aangeven van bepaalde maatregelen die in de uitvoering centraal moeten staan, dan zal een spanning tussen beide functies ontstaan. De politieke beleidsambities gaan dan schuren met de beleidsruimte die nodig is en wordt benut voor experimenteren en leren. Zeker wanneer op een bepaald terrein de politiek-symbolische functie belangrijk wordt gevonden, zullen weinig prikkels bestaan om de uitvoering die ruimte te bieden.

Een andere beperking voor adaptieve beleidsvoering, zoals dat in deze bijdrage centraal staat, is het debat over privacy. Het kunnen verzamelen van informatie betekent niet dat dit in overeenstemming is met het recht op privacy, ook wanneer daarmee wordt beoogd beleid 'nog beter' te maken. De nieuwe Europese verordening op het terrein van gegevensbescherming stelt bijvoorbeeld nieuwe eisen aan het gebruik van persoonlijke gegevens en introduceert, onder bepaalde voorwaarden, een 'recht om vergeten te worden'. Burgers kunnen zich, met recht, aan bepaalde databestanden onttrekken. Dit betekent dat er nog meer aandacht moet zijn voor de vraag of data bepaalde groepen wel goed vertegenwoordigen.

6. Conclusie

De digitalisering van de samenleving heeft belangrijke gevolgen voor de overheid. De snelheid waarmee en de mate waarin data beschikbaar komen over allerlei aspecten waarop beleid zich richt, zal in de komende jaren alleen maar toenemen. Zoals aangegeven biedt dat mogelijkheden tot adaptieve beleidsvoering waarmee op incrementele wijze wordt geëxperimenteerd en geleerd in de beleidsuitvoering. Dat versterkt de rol van de uitvoerders in het beleidsproces, die nog meer een informatievoorsprong krijgen op anderen, waaronder de politiek. Tegelijkertijd zijn er, zoals in deze bijdrage is betoogd, verschillende mogelijkheden om het politieke primaat in het beleidsproces te behouden. Daarbij spelen verschillende vormen van toezicht een rol, waaronder de klassieke *police patrols*, naast allerlei mogelijkheden van *fire alarms*. Vooral de beleids-

matige *fire alarms* zijn interessant omdat daarmee burgers en anderen in het beleidsveld worden ingeschakeld in het volgen en beoordelen van de kwaliteit van publieke voorzieningen. Daarmee kan, onder druk van de digitalisering, een balans worden bewaard tussen politiek en uitvoering.

Met het aanzwellen van de stroom aan data is het de vraag of adaptieve beleidsvoering meer zal worden gebruikt. Naast praktische bezwaren bij het meten van beleidseffecten, zowel in termen van verwachte als onverwachte effecten, zijn er ook principiële belemmeringen. Het is niet zondermeer duidelijk of de politiek is geïnteresseerd in een proces waarin naar oplossingen wordt gezocht in plaats van toegepast. In de politieke arena moet de principaal daadkracht uitstralen en met beleid een duidelijk signaal geven. Die politiek-symbolische functie past niet altijd bij de probleemoplossende functie van adaptief beleid. Verder kan adaptieve beleidsvoering ook binnen organisaties tot veranderingen leiden, die verder moeten worden verkend. Omdat door het continue leren en experimenteren de verschillen tussen beleidsformulering en beleidsuitvoering afnemen, komt de vraag op hoe interne sturing moet worden georganiseerd. Zal meer informatie over de uitvoering ertoe leiden dat vooral het ‘management’ over meer beleidsvrijheid kan beschikken, of houden ook de meer operationele uitvoerders ruimte over, ondanks het feit dat met meer datastromen hun dagelijkse functioneren meer expliciet kan worden gemaakt?

Deze spanningen blijven een belangrijke uitdaging voor onze, zich digitaliseerde, overheid. Digitalisering is een belangrijke onzekere factor en daarom is adaptiviteit als methode zo belangrijk. Het biedt de mogelijkheid keuzes te maken. Daarbij gaat het niet alleen over keuzes ten aanzien van beleid, waarop deze bijdrage is ingegaan, maar ook over organisatie en politiek-bestuurlijke structuren. Door stap-voor-stap de gevolgen van de gemaakte keuzes te verkennen, met de mogelijkheid om die keuzes opnieuw aan te passen aan onze ervaringen en nieuwe kennis, kunnen we met onzekerheid omgaan. Toch blijft er altijd een kans op het maken van fouten, maar daarvan kunnen we leren. Of, in de relativerende woorden van Lindblom, “...it ought to be said that under this method, as well as under some of the most sophisticated variants of the root method... policies will continue to be as foolish as they are wise”¹⁹.

Over de auteur

Prof. dr. Bernard Steunenberg is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden en specialist op het terrein van politiek en beleidsprocessen. Het doet onderzoek naar Europese besluitvorming, de uitvoering van Europees beleid door lidstaten, maar ook de invloed van 'big data' en de inzichten vanuit 'data science' op beleid en beleidsprocessen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van onder meer de inzichten uit de speltheorie en de economische benadering van politiek, en institutionele en deliberatieve benaderingen van bestuur. Steunenberg heeft hierover veel gepubliceerd. Verder is hij Jean Monnet Ad Personam Chair in European Politics en Founding Editor van Research and Politics, een open-access tijdschrift op het terrein van politiek en bestuur.

Noten en referenties

- 1 Zie voor meer informatie, <https://www.beterbenutten.nl/talking-traffic> (laatst geraadpleegd 6/12/2017).
- 2 Zie Giest, S. (2017). Big data for policymaking: fad or fasttrack?, *Policy Sciences* 50: 367-82 (doi.org/10.1007/s11077-017-9293-1) voor een overzicht van de zich ontwikkelende literatuur over 'big data' en de invloed op de overheid en het beleid.
- 3 Shepsle, K.A. (2010) *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, New York/London: Norton
- 4 Adaptiviteit wordt soms ook als risico van de toepassing van informatietechnologieën genoemd. In dat geval gaat het om toepassingen met kunstmatige intelligentie die, vanwege het leren van de omgeving, ook bepaalde opvattingen kunnen articuleren die wij als ongewenst of kwetsend kunnen ervaren. In deze bijdrage wordt met adaptiviteit de relatie tussen beleidsuitkomsten en beleid als interventie beschreven. Naarmate een interventie meer op basis van de werkelijke uitkomsten wordt aangepast, neemt de adaptiviteit toe.
- 5 Hoogerwerf, A. (1978) Inhoud en typen van beleid, in: A. Hoogerwerf (red) *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 19-40.
- 6 Lindblom, C.E. (1959) The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review* 19: 79.
- 7 Lindblom, C.E. (1959) The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review* 19: 80.
- 8 Van der Pas, J.W., B. van Wee en J. Van der Waard (2013) *Mobiliteitstrends en implicaties voor beleid: Dynamisch adaptief beleid*, Delft: TUD (Programma Duurzame Bereikbaarheid Randstad: Notities voor wetenschap en praktijk nr. 8; zie: <http://dbr.verdus.nl/mobiliteitstrends-en-implicaties-voor-beleid>): 5-6.
- 9 Van der Pas, J.W., B. van Wee en J. Van der Waard (2013) *Mobiliteitstrends en implicaties voor beleid: Dynamisch adaptief beleid*, Delft: TUD (Programma Duurzame Bereikbaarheid Randstad: Notities voor wetenschap en praktijk nr. 8; zie: <http://dbr.verdus.nl/mobiliteitstrends-en-implicaties-voor-beleid>). Zie ook; Haasnoot, M, J.H. Kwakker, W.E. Walker en J. Ter Maat (2013) Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world, *Global Environmental Change* 23: 485-98.

- 10 Breton, A. (1974) *The economic theory of representative government*, Chicago: Aldine: 166. Zie ook; Ringeling, A.B. (1978) *Beleidsvrijheid van ambtenaren: Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom: 181.
- 11 Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and the representative government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- 12 Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economics Explanations in Political Science*, London: Harvester Wheatsheaf: 174.
- 13 Breton, A. en R. Wintrobe (1975) The equilibrium size of a budget-maximizing bureau: A note on Niskanen's theory of bureaucracy, *Journal of Political Economy* 83: 195-207.
- 14 Breton, A. en R. Wintrobe (1982) *The logic of bureaucratic conduct: an economic analysis of competition, exchange, and efficiency in private and public organisations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 15 Calvert, R.L., M.D. McCubbins en B.R. Weingast (1989) A Theory of Political Control and Agency Discretion, *American Journal of Political Science* 33: 588-611. Zie ook; Banks, J.S. (1989) Agency Budgets, Cost Information, and Auditing, *American Journal of Political Science* 33: 670-99. Zie ook; Banks, J.S. en B.R. Weingast (1992) The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information, *American Journal of Political Science* 36: 509-24.
- 16 Lindblom, C.E. (1959) The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review* 19: 86.
- 17 McCubbins, M.D. en T. Schwartz (1984) Congressional Oversight Overlooked: Policy Patrols versus Fire Alarms, *American Journal of Political Science* 28: 165-79. Zie ook; McCubbins, M.D., R.G. Noll en B.R. Weingast (1987) Administrative Procedures as Instruments of Political Control, *Journal of Law, Economics, and Organization* 3: 243-77. Zie ook; McCubbins, M.D., R.G. Noll en B.R. Weingast (1989) Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies, *Virginia Law Review* 75: 431-82.
- 18 Zie Van Eijk, C. (2017). *Engagement of Citizens and Public Professionals in the Co-Production of Public Services*, Leiden: Universiteit Leiden (proefschrift Universiteit Leiden), voor voorbeelden van samenwerking met burgers bij het tot stand brengen van Publieke voorzieningen.
- 19 Lindblom, C.E. (1959) The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review* 19: 88.

5 Het belang van bestuurlijke adaptiviteit als organische dynamiek

G. Houtgraaf

Adaptiviteit, een noodzakelijke dynamiek

Stelt u zich eens voor, wanneer het openbaar bestuur een volkomen statisch fenomeen zou zijn geweest, dan had Nederland zich op maatschappelijk en economisch vlak waarschijnlijk nog bevonden in een situatie zoals deze er circa twee eeuwen geleden uitzag. Op gebieden als zorg, klimaat, infrastructuur, onderwijs, woningbouw, sociale zekerheid, economie, justitie, landbouw en nog veel meer sectoren zou Nederland volkomen zijn achtergebleven met de diversiteit aan negatieve gevolgen die daarmee gepaard zouden zijn gegaan. Adaptiviteit van het openbaar bestuur is daarmee cruciaal voor een staat om zich aan te kunnen passen aan de eindeloosheid van ontwikkelingen en de bijbehorende, constante opkomst van nieuwe beleidsvraagstukken. Er valt dan ook te zien dat het openbaar bestuur zich binnen deze constante dynamiek bevindt waarin het ononderbroken anticipeert en aanpast, om zo de welvarendheid van burgers, economie en natuur te garanderen.

Binnen deze dynamiek valt er een onderscheid te maken tussen een overkoepelend idee betreffende adaptiviteit in de vorm van sturingsparadigma's en adaptiviteit die meer incrementeel van aard is. Adaptiviteit in incrementele vorm richt zich ad-hoc op individuele, behapbare beleidsvraagstukken die door een diversiteit aan ontwikkelingen opkomen, waarbij het per beleidsvraagstuk nieuw beleid creëert of reeds bestaand beleid aanpast op individuele vraagstukken. Deze incrementele vorm van adaptiviteit betreft een zeker aspect van maatwerk, waarbij het beleid formuleert dat zich specifiek richt op het te behandelen beleidsvraagstuk. Zo wordt door middel van incrementele adaptiviteit op adequate wijze weerstand geboden tegen de problematiek uit het betreffende beleidsvraagstuk of wordt er zo effectief mogelijk ingespeeld op de kansen die zich voordoen. Naast, of misschien beter gezegd boven, deze incrementele vorm van adaptiviteit bevindt zich een overkoepelende visie voor openbaar bestuur in de vorm van een sturingsparadigma. Waar gesteld kan worden dat incrementele adaptiviteit zich richt op microniveau, richt een dergelijk sturingsparadigma zich op de adaptiviteit van het meta-niveau. Sturingsparadigma's behandelen geen individuele beleidsvraagstukken, maar geven een overkoepelende visie over hoe openbaar bestuur in grotere lijnen vormgegeven dient te worden om zich aan te kunnen passen aan de uitdagingen van die tijd. Echter hebben juist deze sturingsparadigma's de afgelopen eeuw gezorgd voor de meest omvangrijke bestuurskundige problematieken en de meest significante zwaktepunten van het openbaar bestuur. Het is daarom van belang om inzicht te krijgen in wat er met deze sturingsparadigma's verkeerd gaat, om op basis van deze inzichten mogelijk nieuwe invulling te geven aan wat adaptiviteit van het openbaar bestuur in zou moeten

houden. Het verkrijgen van dergelijk inzicht begint bij een historische analyse van de sturingsparadigma's; wat waren de centrale ambities van de sturingsparadigma's en waarom faalden deze ambities?

Sturingsparadigma's als historische knelpunten voor het openbaar bestuur

Historisch gezien kan er onderscheid worden gemaakt tussen de sturingsparadigma's Classic Public Administration (CPA), New Public Management (NPM) en het huidige sturingsparadigma New Public Governance (NPG). Binnen ieder van deze sturingsparadigma's werd de nadruk gelegd op één van de drie domeinen, namelijk de staat, de markt of de maatschappij¹. Juist de nadruk op één van de domeinen resulteerde in het overvragen van deze domeinen waardoor de kenmerkende zwaktepunten van de sturingsparadigma's ontstonden.

Binnen het sturingsparadigma Classic Public Administration werd de nadruk gelegd op het domein staat waardoor deze overvraagd werd. De ambitie was dat de staat een enorm brede set aan taken en verantwoordelijkheden op zich diende te nemen en complete sociale zekerheid voor haar burgers zou garanderen, alom bekend als de term verzorgingsstaat². Deze doelstelling leidde echter tot een kenmerkend knelpunt voor het openbaar bestuur destijds. Het idee van de verzorgingsstaat bleek, mede door de invloed van de oliecrises³, overambitieuze en financieel onhoudbaar wat leidde tot ondragelijke kosten voor de staat⁴. Dit zorgde uiteindelijk voor de teloorgang van het sturingsparadigma Classic Public Administration.

Het daaropvolgende sturingsparadigma New Public Management legde vervolgens de nadruk op het tweede domein, namelijk de markt, waardoor deze weer overvraagd werd. Tijdens het New Public Management heerste binnen het openbaar bestuur de aspiratie om de concrete vormgeving, en de uiteindelijke uitvoering van publieke taken en diensten, zo veel mogelijk over te laten aan marktpartijen en marktmechanismen. Echter bleek ook deze visie voor het openbaar bestuur te ambitieus. Uiteindelijk zijn de mechanismen van de markt te snel en te breed ingevoerd en bleken tevens ongeschikt voor het publieke karakter van de diensten⁵. Dit leidde onder andere tot een te sterke nadruk op kwantitatieve outputmetingen, een afname in de kwaliteit van diensten en een overheersing van de "grillen van de markt". Vanwege de overambitieuze doelstelling en de genoemde negatieve gevolgen raakte het tweede sturingsparadigma New Public Management vervolgens ook in verval.

Na de twee eerdere sturingsparadigma's, die beide zijn gefaald als gevolg van overvraging van hun domeinen, komen we aan bij het derde en huidige sturingsparadigma New Public Governance dat zich wederom richt op een specifiek domein, ditmaal de maatschappij. Nogmaals valt er een ambitieuze doelstelling te bekennen, namelijk het loslaten van overheidsstaken op meerdere gebieden zoals zorg en milieu, en deze over te laten nemen door de maatschappij zelf. Het doel van het derde sturingsparadigma is dat het individu zelf de verantwoordelijkheid neemt voor haar eigen leven en omgeving.

Drie keer scheepsrecht? Ik betwijfel het. Wanneer men namelijk op zoek gaat naar tekenen van overvraging binnen het domein maatschappij dan komen een aantal symptomen boven water. De WRR heeft reeds een waarschuwing gegeven voor de grenzen aan het *doenvermogen* van burgers⁶ en de cijfers die dienen als indicatoren voor stress onder burgers geven een zorgwekkende trend aan⁷. Om vervolgens nog meer verantwoordelijkheden bij de burgers neer te leggen lijkt in het licht van deze zorgwekkende symptomen

onwenselijk Overvraging van het derde domein ‘maatschappij’ door het sturingsparadigma New Public Governance lijkt daarmee een realistische dreiging. Tevens past een dergelijke overvraging in het patroon dat op basis van de overvraging van de eerdere twee sturingsparadigma’s doorgetrokken kan worden. De vraag is nu waarom deze vorm van adaptiviteit herhaaldelijk knelpunten voor het openbaar bestuur voortbrengt en of er mogelijk een manier is om sturingsparadigma’s te redden van hun zelfdestructieve karakter. Om hier antwoord op te kunnen geven zal dieper ingegaan moeten worden op de oorsprong van sturingsparadigma’s, waarom deze sturingsparadigma’s zijn ontstaan en door wie zij in leven worden gehouden.

Van organische dynamiek tot geforceerde hype

De opkomst van een sturingsparadigma lijkt in eerste instantie een logische reactie op de kenmerkende knelpunten waar het openbaar bestuur op dat moment mee te kampen heeft. Er kan beargumenteerd worden dat het opkomen van een sturingsparadigma een reactie is op de tekortkomingen van het voorlopende sturingsparadigma en de negatieve gevolgen die het vorige sturingsparadigma met zich meebracht. Deze knelpunten resulteren in een logische zoektocht naar een geschikt alternatief als adaptatie. Dit is terug te zien in de overgang van Classic Public Administration, naar New Public Management, en vervolgens naar New Public Governance. Ruwweg zorgde CPA voor immense kosten voor de staat en een uit de hand gelopen stelsel van regelgeving, waar NPM met marktwerking en deregulering een oplossing voor bood. Vervolgens zorgde NPM voor een te grote nadruk op outputsturing en uniformering met een verlies van kwaliteit van diensten als gevolg, waar NPG haar maatwerk en betrokkenheid van burgers vervolgens weer een oplossing voor bood. Er valt hierbij een patroon te herkennen waarin men probeert de tekortkomingen van de sturingsparadigma’s logischerwijs op te vangen door de nadruk op het bijbehorende domein te verschuiven naar een ander domein.

Onlogisch is echter dat vervolgens het centrale idee van een sturingsparadigma keer op keer te radicaal doorgetrokken wordt, wat leidt tot overvraging van het desbetreffende domein. Juist dit kantelpunt, van logische adaptatie naar het onlogisch te ver doortrekken van het idee, is het punt waarop het organische proces van adaptiviteit van het openbaar bestuur omslaat in een soort “bestuurskundige hype”. Bij ontleding van de definitie van “hype” namelijk “To promote or publicize (a product or idea) intensively, often exaggerating its benefits” zien we dan ook de verschillende kenmerken van de sturingsparadigma’s terug. Sturingsparadigma’s beginnen als een logische adaptatie, maar vervolgens wordt het centrale idee, namelijk de nadruk op een van de domeinen, dermate intensief en breed gepromoot en toegepast dat het haar voordelen verliest en juist leidt tot nadelige gevolgen. Politici promoten de ideeën als dé oplossing voor de bestuurskundige problemen, wetenschappers gaan erin op en consolideren het paradigma door middel van wetenschappelijk bewijs, en bestuurders passen het breed en breed toe. Het lijkt wel een soort bestuurskundig modeverschijnsel. Hoewel dit een wel erg radicaal beeld is van de rol die sturingsparadigma’s spelen binnen het openbaar bestuur, zijn er in de afgelopen vijf jaar toch genoeg voorbeelden aan te halen die gezien kunnen worden als indicatoren voor een dergelijk bestuurskundig modeverschijnsel genaamd New Public Governance.

Wanneer we dit theoretische inzicht toetsen aan de praktijk door het toe te passen op het huidige sturingsparadigma waarin wij ons bevinden, dan vallen kenmerken van een dergelijke bestuurskundige hype te bekennen, inclusief de eerste symptomen van negatieve gevolgen. Het centrale idee van

burgerbetrokkenheid en burgerverantwoordelijkheid wordt door Nederlandse politici geprofileerd als het reddingsmiddel voor de huidige knelpunten waar het openbaar bestuur mee te kampen heeft. Termen als *participatiesamenleving* en *doe-democratie* worden gebruikt als politiek instrument, termen waarbij mij toch snel het beeld naar binnen schiet van een set beroeps politici aan een ovale tafel die geforceerd met pakkende slogans op de proppen komen. Er kan hierbij niet meer gesproken worden over adaptiviteit als een organische dynamiek, maar een geforceerde vorm van adaptiviteit die top-down georganiseerd wordt. Academici zijn reeds bezig met deze termen kracht bij te zetten door middel van wetenschappelijke onderbouwing. Ook valt in de praktijk te zien dat er door middel van beleid fanatiek invulling wordt gegeven aan deze termen in de vorm van buurt-coaching, mantelzorg, afval-coaching, buurtbudgetten en diverse andere vormen van zelforganisatie waarbij de verantwoordelijkheid niet langer bij de staat, maar bij de burger ligt. Er wordt veel nadruk gelegd op het domein maatschappij door burgers deze verantwoordelijkheden van bovenaf op te leggen. Ondertussen verschijnen, zoals eerder al is genoemd, de eerste symptomen van overvraging van deze burgers, voor wie deze extra verantwoordelijkheden als extra lasten aan kunnen komen. Het is duidelijk dat we ons ook nu binnen een sturingsparadigma bevinden en dat we wederom hiermee de fout in dreigen te gaan. Daarmee is nu de vraag; hoe dienen we met deze sturingsparadigma's om te gaan en hoe zal hier in de praktijk invulling aan gegeven moeten worden?

Het loslaten van sturingsparadigma's

Allereerst is het van belang dat er bewustwording van de positie binnen het paradigma wordt gecreëerd en dat dergelijke overkoepelende visies voor het openbaar bestuur worden losgelaten. Het is natuurlijk een enorme cliché, maar laten we hierbij leren van de lessen uit het verleden en het patroon dat hierin gevonden kan worden op tijd herkennen. Bestuurders en bestuurskundigen dienen kritisch te reflecteren op hun positie binnen het sturingsparadigma. Door bewustwording van het paradigma waarin bestuurders en bestuurskundigen zich bevinden, wordt het duidelijk in hoeverre deze de ambities en normatieve doelstellingen beïnvloedt. Men kan op basis van deze reflectie en bewustwording eerder het punt herkennen waarop de logische vorm van adaptatie omslaat in een onlogische, radicale vorm van adaptatie. Juist deze radicale vorm van adaptatie, het sturingsparadigma, dient losgelaten te worden gezien deze zorgt voor zwaktepunten binnen het openbaar bestuur.

Adaptiviteit binnen het openbaar bestuur dient zich in plaats van deze radicale vorm van adaptatie, enkel te beperken tot haar organische, incrementele vorm. Bij deze vorm van adaptatie worden beleidsvraagstukken niet langer benadert vanuit een overkoepelende visie voor openbaar bestuur, om in het kader van deze visie een beleidsreactie te formuleren. In plaats daarvan richt de incrementele vorm van adaptatie zich op daadwerkelijk maatwerk en het vinden van de meest optimale beleidsreactie per vraagstuk. Centraal bij deze organische vorm van adaptatie staat het op gebalanceerde en logische wijze betrekken van de drie verschillende domeinen, en daarbij dus niet overwegend de nadruk leggen op één van de domeinen. Door het loslaten van de nadruk op één van de domeinen wordt de overvraging van deze domeinen, en de negatieve gevolgen die deze overvraging met zich meebrengt, voorkomen. In plaats een top-down dynamiek waarbij op basis van de overkoepelende visie voor openbaar bestuur een (preventieve) beleidsreactie wordt geformuleerd, ontstaat er een bottom-up dynamiek waarbij vanuit het probleem een passende beleidsreactie wordt gevonden. Met een dergelijke benadering van beleidsvraagstukken zal adaptiviteit van het openbaar bestuur

haar logische, organische vorm aan kunnen nemen. Bij een organische vorm van adaptiviteit zullen oplossingen logisch en aansluitend voort komen uit de problemen.

Persoonlijk, als student bestuurskunde en daarmee beleidsmaker in spe én groot voorstander van de incrementele vorm van adaptiviteit, zou ik mijzelf als beleidsmaker bij het formuleren van beleid een concrete set aan vragen stellen om te garanderen dat ik een passende en objectieve beleidsreactie zou formuleren die niet beïnvloed is door een sturingsparadigma of door ambities van politici. De vragen die de beleidsmaker zichzelf bewust zou kunnen stellen luiden als volgt: 1). “Is er daadwerkelijk en objectief gezien een probleem, of is er slechts een subjectieve wens om zaken anders te doen in het kader van een sturingsparadigma of ambitie?”; 2). “Wat is de aard van het daadwerkelijke probleem?”; 3). “Welke domeinen kunnen voor een optimale beleidsreactie bijdragen aan het oplossen van de aard van het daadwerkelijke probleem en op welke wijze?”; 4). “Betrek ik de domeinen op een logische en gebalanceerde wijze of ligt er een geforceerde nadruk op een van de domeinen?”; 5). “Is mijn uiteindelijke beleidsreactie beïnvloedt door normatieve doelstellingen afkomstig uit het sturingsparadigma?”; 6). “Is mijn uiteindelijke beleidsreactie beïnvloedt door normatieve doelstellingen afkomstig van politici?”. Deze vragen kunnen als basis dienen voor een kritische reflectie op de eigen positie en het eigen handelen. Zo kan de eerdergenoemde bewustwording ontstaan die zal leiden tot een logische, incrementele en organische vorm van adaptiviteit.

Natuurlijk brengt deze ambitie om te komen tot een volledig organische vorm van adaptiviteit meerdere obstakels met zich mee. In praktijk zal het lastig blijken om politiek en bestuur als zodanig te scheiden. Voor politici zijn sturingsparadigma's als visies en ambities voor het openbaar bestuur een instrument gebleken om politieke steun te genereren. Zij zullen deze visies en ambities daarom niet snel laten vallen. Maar bestuurders en bestuurskundigen zouden hierbij een Weberiaanse, onafhankelijke en neutrale rol in moeten nemen en het waarden gedreven idealisme van politici moeten compenseren door middel van bestuurlijk realisme gebaseerd op technische kennis. Een tweede kritiekpunt kan voortkomen uit het responsieve karakter van de incrementele vorm van adaptiviteit, het kan gezien worden als een kwestie van “achter de feiten aan lopen”. Maar juist de gedachte dat men op de feiten vooruit kan lopen is de overambitieuze instelling die mede heeft geleid tot de zwaktepunten van de sturingsparadigma's. Daarnaast kan men zich de vraag stellen of het openbaar bestuur ook wel een dergelijke top-down vormgevende rol in zou moeten nemen. Zou het niet juist de responsieve rol in moeten nemen, die enkel ingrijpt wanneer nodig en die de koers van de dynamiek verder overlaat aan de maatschappij en markt.

De mogelijke obstakels zouden bestuurders en bestuurskundigen er echter niet van moeten weerhouden om deze invulling van adaptiviteit zonder sturingsparadigma's als streven te beschouwen. De kern van het idee van een sturingsparadigma, namelijk de nadruk op één domein, lijkt inherent aan overvraging van het desbetreffende domein en de negatieve gevolgen die daarmee gepaard gaan. Het openbaar bestuur zou sturingsparadigma's daarmee liever kwijt dan rijk zijn, zeker gezien er een logisch en ongedwongen alternatief is, namelijk de incrementele vorm van adaptiviteit. Bewustwording van het feit dat men zich, ook nu, binnen een sturingsparadigma bevindt dat negatieve gevolgen met zich meebrengt zal echter de eerste stap moeten zijn. Hiermee kan een eerste stap gezet worden naar het loslaten van sturingsparadigma's om te komen tot een financieel gezond openbaar bestuur dat kwaliteit diensten kan leveren voor haar zelfredzame burgers.

Over de auteur

Glenn Houtgraaf is afgestudeerd politicoloog en volgt momenteel zijn master bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Binnen zijn studies richt hij zich in brede zin op diverse wijzen hoe het openbaar bestuur verder geoptimaliseerd zou kunnen worden. Binnen zijn schoolspecialisaties richt hij zich op het verbeteren van de publiek-private samenwerking om zo effectiviteit, efficiëntie en raakvlak van beleid te verbeteren. Op theoretisch gebied kijkt hij op kritische wijze naar trends binnen het Nederlandse openbaar bestuur, het denkkader waaruit zijn essay is voortgekomen. Het essay is zijn eerste officiële publicatie, waarbij hij hoopt in de toekomst nog verder bij te kunnen dragen aan het vakgebied.

Noten en referenties

- 1 Brandsen et al. (2007) introduceren in hun artikel de rol van de drie domeinen en hun relatie tot het openbaar bestuur: Brandsen, T., W. van de Donk en K. Putters (2007). "Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector", *International Journal of Public Administration*, 28(9-10): 749-765.
- 2 Eleveld en van Vliet (2013) karakteriseren de periode van de verzorgingsstaat als een verzorging van burgers van wieg tot graf: Eleveld, A. en Vliet, O. van (2013). "The Dutch welfare state: recent reforms in social security and labour law", *Diritto Pubblico Comparato Ed Europeo*, 4(1): 1371-1399.
- 3 Bij de oliecrisis van 1973 was Nederland een van de voornaamste doelwitten als vergelding voor het steunen van Israël tijdens de Jom Kipoeroorlog, in 1979 volgde een tweede oliecrisis. De oliecrises zorgden voor een diepe economische crisis.
- 4 De staatsschuld groeide aan het einde van de periode van Classic Public Administration met een ongekende exponent, mede vanwege de oliecrises en de economische crisis.
- 5 Osborne, S.P., Radnor, Z. en Nasi, G. (2013). "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant approach", *American Review of Public Administration*, 43(2): 135- 158.
- 6 In het rapport van de WRR genaamd "Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid" wordt een waarschuwing gegeven voor het verschil tussen de verwachtingen van de overheid ten aanzien van de burgers en het daadwerkelijk "doenvermogen" van de burgers : WRR (Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid) (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid.
- 7 ArboNed.nl (2016). "Toename stressgerelateerd verzuim", <https://www.arboned.nl/nieuws/20161101-persbericht-toename-stressgerelateerd-verzuim>. Geraadpleegd op 10 oktober 2017. Zie ook: Gezondheidsnet.nl (2016). "Verzuim door stress flink gestegen", <https://www.gezondheidsnet.nl/stress-en-burn-out/verzuim-door-stress-flink-gestegen>. Geraadpleegd op 10 oktober 2017. Zie ook: GGZnieuws.nl (2016). "Ziekteverzuim door stress fors toegenomen", <http://www.ggznieuws.nl/home/ziekteverzuim-door-stress-fors-toegenomen/>. Geraadpleegd op 14 oktober 2017. Zie ook: Volksgezondheid en Zorg (2016). "Overspannenheid en burn-out", <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/overspannenheid-en-burn-out>. Geraadpleegd op 21 oktober 2017.

6 Noodzaak en mogelijkheden voor adaptiviteit in netwerken

Dr. K. Geuijen

De hedendaagse wereld wordt gekenmerkt door volatiliteit, onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit. De vaak gebruikte term om dit aan te duiden is VUCA (*volatile, uncertain, complex, ambiguous*)¹. Daarmee wordt aangegeven dat bestaande structuren, normen en verwachtingen voortdurend veranderen. Ook betekent het dat het onduidelijk is welke gevolgen bepaalde gebeurtenissen op korte en (middel)lange termijn hebben; het is ondoorzichtig hoe, wanneer en in welke mate gebeurtenissen en beslissingen elkaar beïnvloeden; en standpunten en informatie zijn soms tegenstrijdig, betwist, gekleurd en incompleet². Vaak wordt gezegd dat zo'n wereld flexibel en snel – dus adaptief – openbaar bestuur nodig heeft. Voor dit soort sturing is de traditionele bestuursvorm – de hiërarchie – niet vanzelfsprekend geschikt. De hierbij horende top-down aansturing veronderstelt namelijk juist een helder en compleet overzicht van de situatie. Het hierbij passende blauwdruk denken gaat uit van de mogelijkheid om een duidelijk plan te maken dat tot eenduidige uitvoering leidt, die gecontroleerd wordt op zowel proces als resultaten. Samenwerken in netwerken lijkt een geschiktere manier om flexibel en snel te kunnen reageren. Netwerken kennen verschillende partners die allemaal andere middelen en kennis ter beschikking hebben en in kunnen brengen, en ze hebben geen centrale aansturing. Dat lijken belangrijke voorwaarden om adaptief te kunnen zijn in de VUCA wereld. Toch zijn niet alle netwerken automatisch adaptief. Uit de literatuur weten we inmiddels behoorlijk veel over hoe netwerken effectief functioneren in stabiele – en dus 'niet-VUCA' – situaties. In dit essay onderzoek ik op welke manier, en onder welke voorwaarden, stabiele goed-functionerende netwerken ook nog adaptief kunnen zijn of worden. Daaraan voorafgaand geef ik een korte, meer algemene beschouwing over de vraag naar de relatie tussen adaptiviteit, netwerken en maatschappelijke doelen.

Adaptiviteit, netwerken en maatschappelijke doelen

De roep om adaptiviteit is vooral bekend vanuit zorgen over klimaatverandering. Systemen (of regimes) moeten adaptief zijn of worden om te kunnen omgaan met bedreigingen zoals extreme droogte of juist met overstromingen. Het International Panel on Climate Change³ (IPCC) definieert adaptiviteit als "*Adjustment in natural or human systems in response to actual or expected climatic stimuli or their effects, which moderates harm or exploits beneficial opportunities*". De term adaptiviteit is breder toepasbaar op (zeer) ingewikkelde en vaak grensoverschrijdende issues zoals terrorisme en gedwongen migratie (vluchtelingen).

Adaptief zijn kent dus twee kanten. Enerzijds gaat het om veerkrachtig zijn, en weerbaar, om hiermee een systeem te kunnen beschermen tegen negatieve invloeden. Fundamentele functies blijven dan in stand, ondanks verstoringen of bedreigingen op korte of lange termijn⁴. Anderzijds gaat het om innovatief en ondernemend zijn, om gebruik te kunnen maken van positieve invloeden en die te zien als kansen. Dit veronderstelt dat er een systeem is dat de moeite waard is om beschermd en versterkt te worden. Dat is een

systeem dat effectief en efficiënt is, en tegelijk ook legitiem en rechtvaardig. Zo'n systeem is het waard om te beschermen en om kansen te benutten om het verder te verbeteren.

Natuurlijk zijn er echter ook (onderdelen van) systemen die niet aan deze criteria voldoen. Zo zijn er bijvoorbeeld onderdelen van systemen die economische waarde boven alle andere waarden zetten. Daarin wordt economische winst bijvoorbeeld belangrijker gevonden dan de effecten van het uitstoten van giftige afvalstoffen en dus belangrijker dan (menselijke) gezondheid. Adaptiviteit zou in een dergelijk geval mogelijk niet zozeer betekenen dat het bestaande systeem beschermd wordt, maar juist dat het losgewrikt wordt uit deze ineffectieve benadering. Bedreigingen als klimaatverandering zou een 'trigger' kunnen zijn om zo'n systeem juist te veranderen. Dat zou kunnen via netwerksamenwerking waarin verschillende actoren hun kennis, informatie en meningen inbrengen waardoor niet-duurzame en uiteindelijk niet-effectieve systemen zichzelf zouden gaan heroverwegen om beter aangepast te raken.

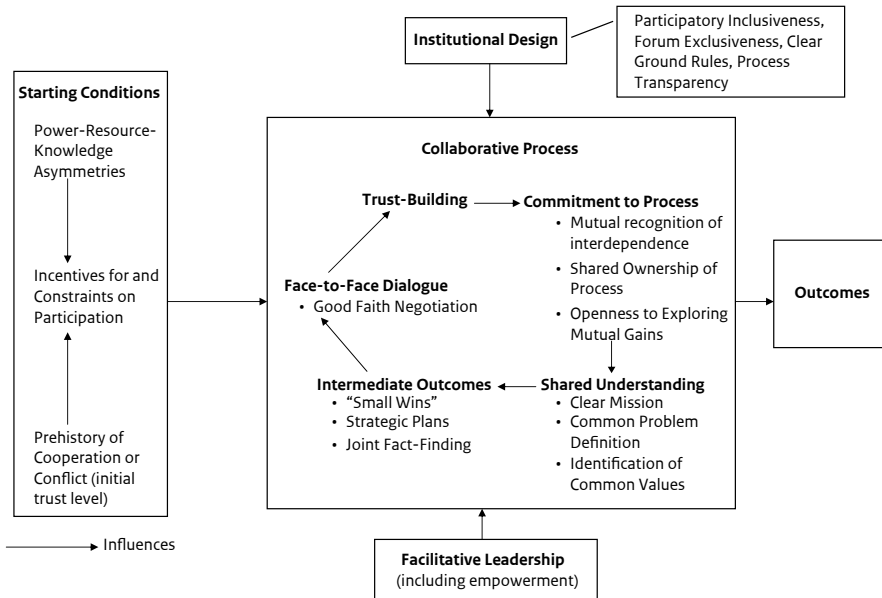
Gupta et al.⁵ passen de definities van adaptiviteit die het IPCC en anderen hebben ontwikkeld toe op het adaptief vermogen van instituties. Zij benoemen dat als "[...] *the inherent characteristic of institutions that empower social actors to respond to short and long-term impacts either through planned measures or through allowing and encouraging creative responses from society both ex ante and ex post*". In hun visie moeten actoren dus in staat gesteld worden om van nieuwe inzichten en ervaringen te leren waardoor ze flexibel en creatief om kunnen gaan met verwachte en onverwachte uitdagingen. Dat is adaptiviteit.

Op deze manier bezien is adaptiviteit geen doel op zichzelf. Het is eerder een middel om actoren beter te laten functioneren. Deze actoren doen dat vaak in netwerken. Maar ook die goed-functionerende netwerken zijn geen doel op zichzelf. Zij zijn een middel om maatschappelijke opgaven op te lossen, of ten minste aan te pakken. Uiteindelijk gaat het daar natuurlijk om: adaptiviteit laat actoren in netwerken maatschappelijke problemen beter oplossen. Dat is het doel. Het is belangrijk om doel en middel goed van elkaar te onderscheiden. Hier zullen we adaptiviteit dus als een middel hanteren, niet als een doel op zichzelf.

Goed functionerende netwerken

Netwerken worden vaak gepresenteerd als dé aangewezen manier om tot productieve discussies te komen, om goede relaties met stakeholders te ontwikkelen, om collaboratieve leerprocessen te laten gebeuren, en om op die manier maatschappelijke problemen op te lossen. Aan de andere kant zijn ook de lastige kanten van netwerksamenwerking bekend: machtige partners die samenwerkingsprocessen manipuleren, wantrouwen dat voorkomt dat er geleerd wordt, en traagheid in besluitvorming en uitvoering omdat partners oneindig lang moeten blijven praten om het eens te kunnen worden. Uit de literatuur weten we al veel over wat zorgt dat netwerken goed functioneren. Chris Ansell en Alison Gash⁶ hebben op basis van 137 studies naar netwerken een model ontworpen waarin alle criteria voor goede netwerksamenwerking opgenomen zijn. Dit is nog steeds een van de mooiste overzichten (zie figuur 1 hieronder).

De kern van het model is het proces van netwerksamenwerking (het vierkant in het midden). Daarin is een aantal factoren opgenomen die samen een goed proces vormen. De aspecten boven, onder en ter linkerzijde van dit kernproces geven de belangrijkste invloeden op dit kernproces aan.



Figuur 1. Een model van 'collaborative governance'. Bron: Ansell & Gash 2007

Dit model benoemt eerst drie clusters cruciale variabelen die van invloed zijn op het kernproces van succesvolle samenwerking in netwerken. Elk van die clusters kan positieve invloed hebben op de netwerksamenwerking of negatieve. Het eerste cluster bestaat uit de positieve of negatieve prikkels om te gaan samenwerken. Deze zijn beïnvloed door een mogelijke voorgeschiedenis van samenwerking of juist van conflicten, en door (on)gelijkheid tussen de partners wat betreft macht, kennis en middelen, waaronder het budget. Het tweede cluster variabelen dat invloed heeft op succesvolle netwerksamenwerking gaat over leiderschap. Met name faciliterend leiderschap kan een positieve invloed hebben op de samenwerking, bijvoorbeeld door in het begin tijd te investeren in het goed organiseren van manieren om de ongelijke startpositie van de partners te compenseren, of door als mediator op te treden bij conflicten tussen partners. Het derde cluster bestaat uit het institutionele design van het netwerk. Dat gaat over de afspraken en regels van de samenwerking, bijvoorbeeld over wie mag toetreden tot het netwerk, en over transparantie.

Deze variabelen hebben invloed op het kernproces van netwerksamenwerking zelf. Het model van Ansell en Gash gaat vooral ook over dit samenwerkingsproces zelf en de factoren die daarin cruciaal zijn. Die bevatten in ieder geval de 'face-to-face' dialoog. Daarnaast het proces van vertrouwen bouwen. Dan de ontwikkeling van betrokkenheid bij het proces (van de directe partners en ook van het 'hoofdkwartier'). En tot slot een gedeeld begrip van de doelen van het samenwerkingsverband (dus van datgene dat ze samen willen en kunnen bereiken).

Goede samenwerking creëert een opwaartse spiraal als het netwerk zich richt op het zogenaamde 'laaghangend fruit'. Deze snelle resultaten leiden tot een verdieping van het vertrouwen, betrokkenheid en gedeeld begrip. Daarbij blijkt dat als de partners in het netwerk voelen dat ze echt van elkaar afhankelijk zijn om de

resultaten die zij nastreven te bereiken, en als er geen alternatief voor dit netwerk voorhanden is, dat het dan beter mogelijk is om vertrouwen op te bouwen.

Emerson, Nabatchi en Balogh⁷ hebben dit model van Ansell en Gash aangevuld met een cruciaal aspect, namelijk de zogenaamde systeem-context van politieke, juridische, sociaal-economische, en andere invloeden. Deze beïnvloedt het netwerk en worden zelf weer door het netwerk beïnvloed. Deze systeem-context genereert kansen en beperkingen voor het netwerk en beïnvloedt de dynamiek in het netwerk. Hiermee wordt dus benoemd dat netwerksamenwerking niet in een vacuüm opereert.

Door dit model van Ansell en Gash, en de aanvulling van Emerson, Nabatchi en Balogh, weten we behoorlijk veel over hoe netwerken goed functioneren in relatief stabiele situaties. Maar wat betekent het voor netwerken om adaptief te worden in een VUCA context?

Adaptieve netwerken

We zullen eerst bezien hoe de cruciale variabelen die we hierboven benoemd hebben, en die van invloed zijn op succesvolle samenwerking, er anders uitzien voor netwerken in een VUCA context. Daarna gaan we op het kernproces in. De eerste variabele waar we op ingaan is het institutioneel design: de openheid of geslotenheid van het netwerk, en de regels die daarvoor gelden. In een netwerk dat geconfronteerd wordt met grote onzekerheid, complexiteit, volatiliteit en ambiguïteit is een variëteit aan partners cruciaal, op meerdere (beleids-)niveaus (multi-level) en zowel in de publieke en private sector als in de civil society (multi-sector)⁸. Veel verschillende partners kunnen namelijk verschillende soorten (niet altijd goed met elkaar in overeenstemming te brengen) kennis, meningen, perspectieven, instrumenten en oplossingen inbrengen, waarvan er niet één vanzelfsprekend dominant is. Daardoor worden vanzelfsprekend geachte aannames voortdurend ter discussie gesteld en onderzocht op hun waarde. Tunnelvisies worden zo voorkomen. Dit wordt gezien als een belangrijke adaptieve capaciteit in netwerken⁹. Ook kunnen veel verschillende partners verschillende soorten institutionele, financiële en politieke steun mobiliseren. Een voorbeeld van een netwerk met zo'n diversiteit aan actoren is te vinden in Plan Einstein in Utrecht. Daarin hebben lokale ambtenaren samen met de verantwoordelijke wethouder, partners uit het maatschappelijk middenveld, kennisinstituten en (sociale) ondernemingen een innovatieve vorm van asielopvang bedacht, waarvoor zij (deels) EU financiering hebben gevonden. Tot de vernieuwende aspecten hoort dat alle activiteiten en cursussen niet alleen toegankelijk zijn voor asielzoekers, maar ook voor wijkbewoners. Daarnaast is huisvesting gecreëerd voor jongeren uit de wijk. Daarmee is asielopvang mogelijk ook positief voor een wijk. In dit voorbeeld zien we een netwerk dat zowel multi-sector is (lokale overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven) als multi-level (lokale overheid en EU). Juist deze combinatie van partners brengt niet alleen potentieel veel verschillende ideeën en benaderingen in, maar ook nieuwe verbindingen en werkwijzen¹⁰.

Een ander belangrijk aspect in het institutioneel design van een adaptief netwerk is de ruimte die gelaten wordt voor zelforganisatie, voor autonome aanpassingen in gedrag, en voor improviseren als voorbereiding of als reactie op VUCA veranderingen. Het is hierbij een uitdaging om een goede balans te vinden tussen continuïteit en verandering. Als er te weinig aandacht is voor verandering dan heeft het netwerk geen mogelijkheid om adaptief te zijn naar veranderende omstandigheden. Als er echter te weinig continuïteit is dan kunnen geen passende routines en goede praktijken ontwikkeld worden.

In netwerken gaat het ook altijd om een transparante en gelijke verdeling van middelen, tijd en geld, over de partners. Partners moeten voldoende middelen en informatie ter beschikking hebben om te kunnen leren, anticiperen en preventieve maatregelen te nemen¹¹. Als er grote ongelijkheid tussen de partners bestaat in middelen, of als er een geschiedenis bestaat van conflicten, dan doet dat een groot beroep op het leiderschap van het netwerk. Als deze zaken niet geadresseerd worden dan zullen de partners elkaar niet gaan vertrouwen, en geen commitment aan proces en gedeelde doelen opbouwen en zal een leerproces niet van start kunnen gaan.

Aan faciliterend leiderschap worden in adaptieve netwerken dus extra eisen gesteld bovenop die in regulier goed functionerende netwerken gelden. Leiderschap in netwerken met een grote variëteit aan partners vereist dat onderlinge openheid gestimuleerd en gefaciliteerd wordt. Het vereist ook leiderschap dat tussen verschillende schaalniveaus bemiddelt, bijvoorbeeld tussen professionals en verschillende niveaus van management. In de literatuur over innovatie in netwerken worden verschillende typen leiderschap onderscheiden die ook voor adaptieve netwerken van toepassing zijn¹². Een belangrijke invulling van leiderschap is die van ‘*steward*’ of ‘*sponsor*’. Dat zijn leiders die de randvoorwaarden scheppen, vaak op basis van hun politiek gezag. Zij kunnen barrières wegnemen die de samenwerking tussen bepaalde partners belemmeren en politieke allianties tot stand brengen die voldoende steun en legitimiteit organiseren. Een andere belangrijke invulling van leiderschap is die van ‘*catalyst*’. Deze invulling is juist in adaptieve netwerken van groot belang. Dat is een leiderschapsrol die de juiste partners bij elkaar brengt: degenen met een variëteit aan creatieve ideeën die ook het lef hebben om die uit te voeren ondanks eventuele problemen en risico’s. Dit is ook het leiderschap dat partners faciliteert om vraagstukken op verschillende manieren te ‘*framen*’ en dat bemiddelt bij conflicten zonder creativiteit weg te drukken. Daarvoor is een ‘*ruwe consensus*’ voldoende¹³. Er is geen volledige consensus vereist. Degenen die het niet eens zijn met de opvatting van de meerderheid leggen zich daar tijdelijk bij neer om verder te kunnen in het creatieve proces. Onderdeel van deze functie van leiderschap is ook het faciliteren van een veilige omgeving waarin creativiteit mogelijk wordt. Dat betekent onder andere ook een belangrijke rol in de context om te zorgen dat de nadruk minder op afrekenen gelegd wordt dan op mogelijkheden voor leren.

In alle netwerken moeten partners vertrouwen in elkaar opbouwen, commitment aan het proces ontwikkelen en werken aan een gedeelde visie op doelen. In adaptieve netwerken moet het daarnaast gaan om gemeenschappelijk leren op meerdere dimensies: regulatief (wat is toegestaan), normatief (wat is goed), en cultureel-cognitief (wat is denkbaar en ondenkbaar)¹⁴. Dit leren moet zich ontwikkelen van ‘*single loop*’ leren naar ‘*multi loop*’ leren¹⁵. *Single loop* leren houdt in dat partners leren om de bestaande routines en processen steeds verder te verbeteren. *Double loop* leren betekent dat partners de assumpties daarachter ter discussie stellen en gaan reflecteren op doelen, prioriteiten, en oplossingsmodellen. *Triple loop* leren gaat over de transitie van een regime waarbij ook de dominante waarden-structuur en machtsverhoudingen ter discussie worden gesteld. Het is nodig, maar ook lastig, om van *single loop* leren naar *multi loop* leren te komen omdat mensen geneigd zijn om kennis te negeren die in tegenspraak is met hun bestaande aannames. Dat leidt echter tot onvoldoende onderkenning van mogelijke bedreigingen of kansen, en daarmee van de noodzaak tot adaptiviteit¹⁶. *Catalysts* zijn leiders die dit proces faciliteren om tot *multi loop* leren te komen.

Dit soort leren wordt voor een belangrijk gedeelte gefaciliteerd via een proces van experimenteren met verschillende benaderingen en oplossingen, waarin korte feedback loops gecreëerd worden tussen de multi-level en multi-sector partners. Daarin kan de zogenaamde ‘*design cycle*’ een inspiratiebron zijn. Deze is

ontwikkeld aan het Hasso-Plattner Institute of Design aan Stanford University⁷. De kern hiervan is: al doende leren. Dat bestaat uit het observeren van zogenaamde zwakke signalen (in de vorm van kansen en/of bedreigingen), dan creatieve ideeën ontwikkelen om daarmee om te gaan, dan prototypes maken van de mogelijke oplossingen, deze testen, bijstellen, opnieuw prototypes, weer testen, en zo verder. Dit is dus het tegengestelde van blauwdruk-denken. In VUCA contexten is dit *design* denken potentieel zinvoller, juist omdat de context niet overzichtelijk is, maar onzeker, complex en ambigue. In een dergelijke context – die onmogelijk in zijn geheel in kaart kan worden gebracht – is het incrementeel ontwikkelen en experimenteren een mogelijk vruchtbaarder benadering. Via korte cycli kan worden ervaren of een bepaalde benadering zou kunnen gaan werken, zonder dat daarvoor meteen enorme kosten worden gemaakt in financiële zin, in politiek opzicht, of in termen van tijd. Cruciaal voor een dergelijke houding is het ontwikkelen van flexibiliteit en openheid voor informatie en nieuwe werkwijzen. Maar het betekent ook het ontwikkelen van een zekere tolerantie voor teleurstellingen. Heel veel experimenten werken namelijk minder goed dan gehoopt. Niet alleen grote, maar ook kleine stappen moeten gewaardeerd worden. Voor de betrokken professionals betekent dit ook dat ze in toenemende mate ‘open source professionalism’ zullen gaan ontwikkelen: hun nieuw ontwikkelde kennis en werkwijzen volledig openstellen voor het veld⁸. Daarmee kan adaptiviteit worden bevorderd.

Het zal duidelijk zijn dat dit soort lerend en experimenterend werken met een variëteit aan partners alleen mogelijk wordt in een context die wel transparantie vereist, maar veel minder dan nu gericht is op afrekenen. Te weinig tolerantie voor ‘falen’ (in de zin van snelle resultaten behalen) leidt namelijk tot risicomijdend gedrag en daarmee tot het vermijden van experimenteren. Dat belemmert dus leren en daarmee adaptief worden. Zowel in de politieke context als in de publieke opinie en media moet daarom een zekere tolerantie voor ‘falen’ gestimuleerd worden om tot echte adaptiviteit in netwerken te kunnen komen.

Dilemma's in adaptieve netwerken

Hierboven hebben we gekeken naar hoe de verschillende variabelen en factoren die samen leiden tot succesvol functionerende netwerken aanpassing behoeven voor netwerken die adaptief moeten worden in VUCA contexten. We zagen dat verschillende onderdelen elkaar versterken. Zo kunnen bepaalde manieren van faciliterend leiderschap transformatieve leerprocessen stimuleren die adaptiviteit bevorderen. Verschillende onderdelen kunnen echter ook conflicteren. Ik wil er drie benoemen.

De eerste heeft te maken met de variëteit aan, en ook de hoeveelheid van actoren die adaptiviteit in netwerken stimuleren. Zij brengen veel ideeën en kennis mee. Zij zorgen er echter ook voor dat er traagheid optreedt. Al deze verschillende ideeën moeten besproken en getest worden door actoren met heel verschillende achtergronden en werkwijzen. Dat kan creativiteit brengen, maar dat vereist ook tijd. Het is een langdurig en ook langzaam proces. Om tot zinvol en tijdig handelen te komen is die tijd echter niet onbeperkt beschikbaar. Dit is ook een dilemma voor leiderschap: voldoende ruimte laten voor creativiteit, maar op een bepaald moment ook tot handelen komen.

Een tweede mogelijk conflict tussen variabelen en factoren zit erin dat verschillende netwerken naast elkaar bestaan en elkaar beïnvloeden. Deels overlappen netwerken, ook in wat ze doen. Dat betekent dat er een zekere mate van redundantie bestaat: dubbeling en overlapping. Adaptieve netwerken zijn niet ‘lean’.

Redundantie is nodig om te voorkomen dat alles te strak wordt om te kunnen experimenteren. Dat wordt gezien als een belangrijke adaptieve capaciteit⁴⁹. Maar redundantie conflicteert met andere doelstellingen zoals efficiëntie en het voorkomen van verspilling van publieke middelen.

Een derde dilemma is dat (informele) autonome netwerken dan wel meer kans brengen op transformatief (of *triple loop*) leren, en daarmee op meer innovatief en adaptief vermogen, maar zij zijn vaak minder ingebed in formele structuren en is er dus minder kans op het daadwerkelijk implementeren van goede ideeën. Zo worden momenteel allerlei experimenten uitgevoerd in stedelijke contexten zowel op het terrein van milieu-issues zoals de energietransitie, als op het terrein van asielopvang en integratie van migranten. Als deze niet naar hogere schaalniveaus worden gebracht en ingebed in formele beleidsterreinen blijven zij steken in het zijn van een goed experiment, maar worden niet breed opgepakt en maken daarmee het systeem niet wezenlijk adaptiever.

Conclusie

Adaptiviteit – snel en flexibel kunnen reageren op uitdagingen – is een middel waardoor netwerken beter kunnen functioneren. Goed functionerende netwerken zijn weer een middel om maatschappelijke opgaven op te lossen. Uiteindelijk is dat het doel. Het is belangrijk om adaptiviteit verder te ontwikkelen, maar altijd met deze ‘waartoe-vraag’ in gedachten. Adaptiviteit is het middel, ook in netwerksamenwerking. Bij adaptiviteit gaat het om flexibiliteit en snelheid ontwikkelen via het verbreden van het netwerk naar een grotere variëteit aan actoren, en daarmee naar openheid voor meer en andere kennis en creativiteit om daarvan gebruik te maken. Het is een belangrijke uitdaging om enerzijds voldoende ruimte in netwerken te creëren voor innovatie en leren, en anderzijds de banden met formele sturingsprocessen niet uit het oog te verliezen. Het is te verwachten dat complexe en diverse governance structuren – die bestaan uit zowel autonome lerende netwerken als formele structuren – adaptiviteit bevorderen.

Over de auteur

Dr. Karin Geuijen is verbonden aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Haar onderzoeksfocus ligt op nieuwe ontwikkelingen in de governance van transnationale vraagstukken, met name in het domein van justitie en veiligheid.

Literatuur

- 1 Johansen, B. (2007). *Get There Early: Sensing the Future to Compete in the Present*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- 2 Van der Wal (2017). *De 21e-eeuwse overheidsmanager: Een reis door tijd, plaats en context*. Leiden: Universiteit Leiden, CAOP. Zie ook de bijdrage van Caspar van den Berg in deze bundel.
- 3 IPCC (2001). In: McCarthy, J., Canziani, O., Leary, N., Dokken, D., White, K. (eds.), *Climate change 2001: Impacts, adaptation and vulnerability*. Contribution of working group II to the third assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.
- 4 Pahl-Wostl, C. (2009). 'A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes.' *Global Environmental Change* 19: 354.
- 5 Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., Van den Brink, M., Jong, P., Nooteboom, S., Bergsma, E. (2010). 'The Adaptive Capacity Wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society'. *Environmental Science & Policy* 13: 461.
- 6 Ansell, C., Gash, A. (2007). 'Collaborative governance in theory and practice'. *Journal of public administration research and theory* 18: 543-571.
- 7 Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S. (2011). 'An integrative framework for collaborative governance.' *Journal of public administration research and theory* 22: 1-29.
- 8 Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., Van den Brink, M., Jong, P., Nooteboom, S., Bergsma, E. (2010). 'The Adaptive Capacity Wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society'. *Environmental Science & Policy* 13: 459-471.
- 9 Emerson, K. & Gerlak, A. (2014), 'Adaptation in Collaborative Governance Regimes.' *Environmental Management* 54 (4): 777
- 10 Geuijen, K., Dekker, R., Oliver, C. (in druk). 'Lokale oplossingen voor problemen in asielopvang: de vluchtelingen crisis als 'window of opportunity.' *Tijdschrift over cultuur en criminaliteit* (3).
- 11 Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., Van den Brink, M., Jong, P., Nooteboom, S., Bergsma, E. (2010). 'The Adaptive Capacity Wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society'. *Environmental Science & Policy* 13: 463.
- 12 Ansell, C., Gash, A. (2012). 'Stewards, mediators, and catalysts: Towards a model of collaborative leadership.' *The Innovation Journal* 17 (1): 1-21. Zie ook; Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation*. Bristol: Policy Press. Zie ook; Crosby, B., 't Hart, P., Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review* 19 (5): 655-669.

- 13 Crosby, B., 't Hart, P., Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review* 19 (5): 665.
- 14 Scott, R.W. (2001). *Institutions and Organizations*, 2nd ed. Sage Publications, Thousand Oaks.
- 15 Argyris, C., Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison Wesley, Reading, MA. Zie ook; Pahl-Wostl, C. (2009). 'A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes.' *Global Environmental Change* 19: 354-365.
- 16 Pahl-Wostl, C. (2009). 'A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes.' *Global Environmental Change* 19: 359.
- 17 Both, T. (2016). *Design Project Guide*. <https://static1.squarespace.com/static/57c6b79629687fde090a0fdd/t/589ba9321b10e3beb925e044/1486596453538/DESIGN-PROJECT-GUIDE-SEPT-2016-V3.pdf>.
- 18 Geuijen, K., Noordegraaf, M. (April 2013) *Open Source Professionalism in Public Service Delivery*. Paper gepresenteerd op International Research Society for Public Management (IRSPM).
- 19 Pahl-Wostl, C. (2009). 'A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes.' *Global Environmental Change* 19: 357.

7 Adaptief sturen in transitities

Prof. dr. D.A. Loorbach

Inleiding

In toenemende mate formuleren overheden op alle niveaus ambities die niets minder dan een fundamentele systeemverandering of transitie impliceren: energieneutraal, CO₂ neutraal, van het gas af, emissievrij of volledig circulair. Tot nu toe echter zijn deze ambities nog nauwelijks afrekenbaar, laat staan omgezet in meer dan plannen en projecten. Toch kan het niet anders dan dat de noodzaak tot transities noodzakelijkerwijs ook zal leiden tot ingrijpende effecten op de economie, instituties, routines en cultuur, zo leert ook historisch onderzoek naar transities. In dit essay ga ik aan de hand van de notie van adaptief sturen in transities in op de inzichten die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld vanuit transitieonderzoek¹. Dit is een inmiddels mondiaal transdisciplinair onderzoeksveld waarin historische en objectieve analyse van transities wordt gecombineerd met experimenteel en actieonderzoek in lopende transities. Het centrale uitgangspunt is dat de dynamiek van transities grotendeels autonoom en onstuurbaar is, maar wel te beïnvloeden wat betreft richting en snelheid.

Zo is de huidige veranderdynamiek een combinatie van autonome maatschappelijke druk (zoals het klimaatakkoord van Parijs of technologische innovatie), interne spanningen binnen bepaalde sectoren (zoals in de elektriciteitssector en het gasregime), en toenemend haalbare, betaalbare en concurrerende alternatieven (zoals de snelle prijsdaling van wind- en zonne-energie). De ontwikkelingen van die drie factoren en de wisselwerking ertussen is chaotisch, maar vertoont wel degelijk patronen en komt tot stand op basis van onderliggende mechanismen. Het mechanisme dat in dit essay centraal staat is dat overheden en beleid, per definitie onderdeel van zogenaamde regimes, primair gericht zijn op behoud van stabiliteit via optimalisatie. In een veranderende context werkt beleid door de wijze waarop het is georganiseerd en wordt uitgevoerd, in reactie op prikkels van buiten. Deze vorm van adaptieve sturing leidt tot incrementele optimalisatie, maar werkt daarmee averechts als we transities willen bereiken. Het houdt immers niet allen gevestigde structuren en patronen in stand, maar verstevigt en bestendigt deze zelfs.

De transities waar het nu over gaat op gebieden als energie, grondstoffen (circulair), mobiliteit of zorg, zijn in feite nog geen transities maar het begin van veranderingsprocessen die tot een transitie zouden kunnen gaan optellen. Maar zolang we niet ook zoeken naar een andere manier van denken, werken en organiseren als het gaat om sturing in transities, is het nog maar de vraag of we met elkaar de mogelijkheden op grote sprongen vooruit die transities bieden ook weten te kapitaliseren. Gaan we daadwerkelijk naar een inclusieve, circulaire, sociale, duurzame en eerlijke economie of gaan we juist naar een instabiele wereld met groeiende ongelijkheid, schaarste en conflict? Zonder de toekomst te willen of kunnen voorspellen, is mijn betoog hier dat de kansen op het eerste scenario groter worden als beleid en bestuur primair gericht wordt op leidende maatschappelijke waarden op de lange termijn en deze als basis gebruikt worden voor directieve sturing op lange termijn en het creëren van ruimte voor emergentie en sociale innovatie op de korte termijn. Adaptief sturen in transities gaat dan dus over het sturen op fundamentele

systeemverandering zodat deze veerkrachtiger en beter aangepast zijn aan de politieke, maatschappelijke en ecologische omgeving. En dat is een economie in balans met de ecologie waarbinnen collectief welzijn voor iedereen gerealiseerd wordt².

Een dergelijke rolopvatting van sturing gaat in tegen de jarenlange afkalving van de positie van de overheid die in permanente staat van zelfonderzoek en zelfkritiek lijkt, rond de vraag hoe effectief beleid te maken en uit te voeren. Vanuit de logische zoektocht naar effectieve implementatie van oplossingen, houden praktijk en wetenschap van het openbaar bestuur elkaar in de greep van zelfanalyse, problematisering, risicobeheersing en optimalisatie. Dit proces lijkt de afgelopen decennia vooral ingegeven door angst; het reduceren van faalkansen, van politiek afbreukrisico, van potentiële budgetoverschrijdingen. In reactie hierop is gaandeweg steeds meer een risicomijdende en reactieve vorm van bestuur op de vierkante centimeter ontstaan waarbij de samenleving eerder een probleem lijkt te vormen om beleid te kunnen maken dan dat beleid maken bij moet dragen aan het creëren van maatschappelijke waarde. Toch zien we langzamerhand een tegenbeweging ontstaan; zowel in het denken over openbaar bestuur als in de praktijk waar zowel scharrelambtenaren, burgers en collectieven vorm geven aan maatschappelijke zelforganisatie, als in bestuurlijke inzet op institutionele veranderingen rond thema's als energie en grondstoffen.

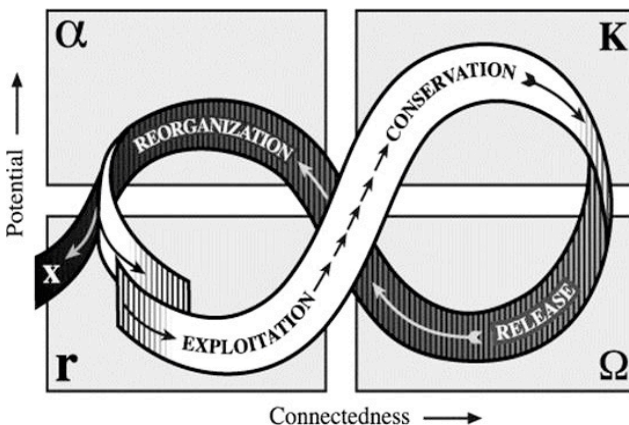
In dit essay doe ik een poging vanuit het perspectief van gewenste maatschappelijke transitie de proactieve rol die beleid zou kunnen spelen in maatschappelijke duurzaamheidstransities beter te duiden, vorm te geven en te operationaliseren. Dat doe ik door eerst het begrip adaptiviteit in relatie tot ecosystemen te verkennen en dit vervolgens in de context van maatschappelijke transitie te plaatsen. Vervolgens zal ik de implicaties van sturing formuleren aan de hand van de benadering van transitie management. Tenslotte zal ik betogen dat adaptief sturen in transitie zowel meer directieve top-down sturing op de lange termijn als een meer doordacht, adaptief en lerend beleid op de korte termijn inhoud. Deze combinatie vraagt een beleidstransitie: een fundamentele verandering in denken, werken en organiseren van het openbaar bestuur en beleid, in de context van maatschappelijke transitie.

Van adaptiviteit naar complexe adaptieve systemen

Het onderzoek naar duurzaamheidstransities en de rol van sturing is ontstaan aan het einde van de jaren 1990. Uit een brede discussie tussen beleidsmakers en wetenschappers kwam de conclusie naar voren dat zowel beleid als markt niet in staat waren oplossingen te realiseren voor de meest complexe en persistente maatschappelijke problemen. In het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) uit 2001 werd op basis hiervan voorgesteld om niet de principes en logica van staat of markt centraal te stellen, maar die van structurele verandering van complexe systemen: transitie. De logica van beleid is immers veelal gericht op incrementele verbetering en implementatie van oplossingen die planmatig tot stand komen vanuit een sturende actor (*optimalisatie*). De logica van de markt is vooral gedreven vanuit efficiency en economische optimalisatie gericht op groei (*innovatie*). Gefaciliteerd of gereguleerd via instituties en beleid, die markten faciliteren en reguleren om de maatschappelijke bijdragen te maximaliseren. Diepgewortelde persistente problemen in onze maatschappij vragen echter om fundamenteelere maatschappelijke verandering die per definitie meer vragen dan verbeteren van het bestaande via optimalisatie en innovatie: ze impliceren de ontwikkeling van nieuwe manieren van denken, werken en organiseren.

Het idee van transities biedt een analytische basis om op een nieuwe manier te kijken naar grootschalige maatschappelijke systeemveranderingen. Niet alleen kunnen we historisch tal van grote overgangen herkennen (van de overgang van een extensieve naar intensieve landbouw na de tweede wereldoorlog, de overgang van kolen naar gas in huishoudens in de jaren '60 of de mobiliteitstransitie van paard-en-wagen naar de auto³), maar het is ook een meer theoretisch begrip dat in allerlei wetenschappelijke disciplines wordt gebruikt. Van de natuurkunde (de overgang van stoffen van vast naar vloeibaar en gasvorming), de psychologie (van kind naar puber naar volwassene), de demografie (van hoge geboortecijfers en een lage levensverwachting naar een situatie met hoge levensverwachting en lage geboortecijfers) of de ecologie en evolutionaire biologie (overgang van een grasland naar bos). In elk van deze disciplines wordt ook teruggegrepen naar de complexe systeemtheorie, en daarbinnen het idee van complexe adaptieve systemen.

Met name in de ecologie en het onderzoek naar de veerkracht (*resilience*) van complexe adaptieve systemen staat het begrip adaptiviteit centraal⁴. De zogenaamde '*adaptive cycle*' (zie Figuur 1) is een belangrijk concept dat weergeeft hoe ecosystemen in relatie tot hun omgeving door verschillende fasen van ontwikkeling kunnen heen gaan. Simpel gezegd ontwikkelt een complex systeem zich richting een bepaalde evenwichtstoestand via allerlei vormen van variatie en selectie, waardoor er een dominante structuur ontstaat (bijvoorbeeld een bos). Dit is een dynamisch evenwicht dat heel veerkrachtig is doordat het adaptief is: om kan gaan met geleidelijke veranderingen in de omgeving door kleine aanpassingen en optimalisatie. Maar dit gaat ook vaak gepaard met afname van diversiteit en dus toename van kwetsbaarheid. Als vervolgens de omgeving sneller verandert (klimaatverandering) of er schokken optreden (een bosbrand) kan er een disruptieve schoksgewijze ineenstorting en overgang naar een nieuwe opbouw plaatsvinden. In dit *resilience* onderzoek is dan ook veel aandacht voor zowel het vermogen van ecosystemen om veranderdrukk te weerstaan (adaptiviteit) als om zich structureel aan te passen (transformativiteit).

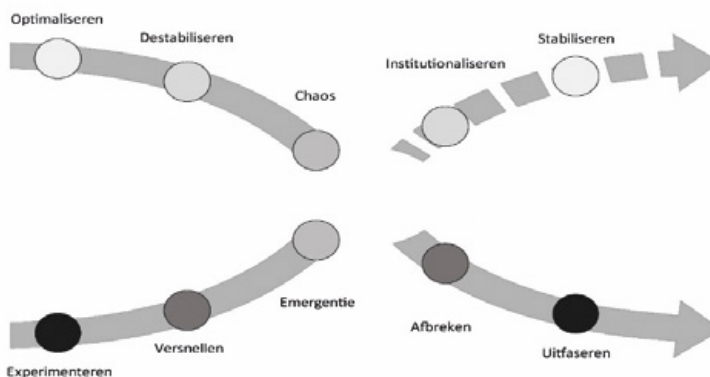


Figuur 1. Adaptive cycle⁵

Van complexe adaptieve systemen naar maatschappelijke transitie

Is het effect van regulier beleid niet vooral het vergroten van de weerstand tegen verandering, en kan dat potentieel in de huidige omstandigheden niet leiden tot een disruptiever en uitgestelde transitie? Het genoemde *resilience* onderzoek vormt een belangrijke inspiratiebron voor het onderzoek naar duurzaamheidstransities en de rol van beleid en governance. Hierbij is allereerst van belang het fundamentele verschil te benoemen tussen dynamiek van ecosystemen en transitie in maatschappelijke systemen, namelijk dat we de laatste niet objectief, als buitenstaander, kunnen onderzoeken en beïnvloeden. Ecosystemen evolueren immers min of meer autonoom op basis van allerlei te observeren en onderzoeken dynamiek als variatie en selectie, zelforganisatie, emergentie en co-evolutie. In een samenleving spelen echter allerlei menselijke factoren een belangrijke rol: macht, creativiteit, emotie, planning bijvoorbeeld. Dat heeft zowel betekenis voor het type veranderpatronen en -mechanismen van systeemverandering, de rol van onderzoek en de sturing.

In de transitiewetenschap en -praktijk is dan ook veel aandacht voor de invloed van dit type factoren op de systeemdynamiek van opbouw en afbraak waarbij de onderliggende dynamiek en patronen zijn vervat in de zogenoemde *x-curve* (zie figuur 2). Dit perspectief op transitie is gebaseerd op veel empirisch en historisch onderzoek naar de mechanismen en patronen van transitie; grote systeemveranderingen in complexe maatschappelijke deelsystemen (sectoren, regio's, organisaties) die zich over een lange periode voltrekken en voortkomen uit de wisselwerking tussen vastlopende regimes die steeds meer competitie van alternatieve niches ondervinden. Deze wisselwerking vindt plaats in een context van (semi-)autonome ontwikkelingen in demografie, klimaat, technologie, economie en (geo)politiek. Dit biedt een analytisch perspectief om historische veranderingen te begrijpen, huidige dynamiek te duiden en op mogelijke toekomstige patronen te reflecteren en te anticiperen. De mechanismen en patronen die de *x-curve* beschrijft zijn dus niet zozeer een manier om wetenschappelijk de staat van een transitie te duiden, maar veel meer een startpunt van een maatschappelijke discussie over de staat van de transitie. Het transitieperspectief biedt in die zin een sterk versimpelde manier van kijken naar zeer complexe en grillige veranderingsprocessen. Daar komt bij dat de duurzaamheidstransities waar het nu vaak over gaat speculatief zijn: historici van de toekomst kunnen pas vaststellen of er inderdaad sprake was van transitie, laat staan of deze naar een meer duurzame toestand leiden.



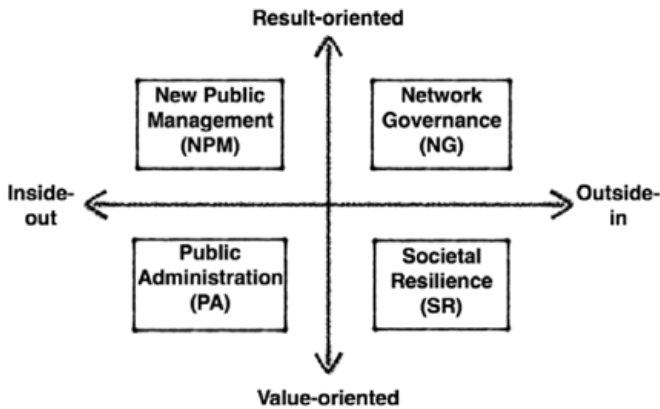
Figuur 2. Duiding staat van transitie op de *x-curve*⁶

Het belangrijke inzicht vanuit dit transitieperspectief is, in lijn met de inzichten uit *resilience* onderzoek, dat de normale conditie van optimalisatie via het adaptief optimaliseren van een bestaand evenwicht (organisaties en acties binnen het regime) uiteindelijk leidt tot een padafhankelijke ontwikkeling die het systeem als geheel minder adaptief maakt. Hiermee komen we terug bij de constatering die ten grondslag lag aan het NMP4: regulier beleid is, net als gevestigde markten, de uitkomst van een historisch proces van optimalisatie en aanpassen, maar daarmee ook gevangen geraakt in een *lock-in*. De gevestigde routines, belangen en manieren van denken laten nauwelijks echt andere opties toe en alhoewel men rationeel wellicht de noodzaak tot structurele verandering onderkent, zijn er allerlei belangen, onbewust gedrag en mechanismen die hier weerstand aan bieden. Als we ons hier beperken tot de rol van beleid en de notie van adaptief bestuur, dan komen we tot de basishypothese achter transitie management of transitie *governance*⁷: vanuit een geïnstitutionaliseerde beleidscontext werkt men per definitie incrementeel en vanuit de logica van analyse, planning, implementatie en evaluatie. Zonder hiermee de enorme diversiteit aan rollen, instrumenten en benaderingen die in zowel wetenschap als praktijk van het openbaar bestuur teniet te willen doen, lijkt toch steeds de kern dat de 'overheid' of het 'beleid' als centrale locus van beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkeling wordt geplaatst.

Van complexe maatschappelijke systemen naar governance in transitie

In de bestuurskunde gaat het al heel lang over hoe beleid kan omgaan met zogenaamde '*wicked*', '*unstructured*' of in het algemeen 'complexe maatschappelijke problemen'⁸. Naast de grote verschillen in de wijze waarop problemen rond klimaatverandering, biodiversiteit, gezondheid, ongelijkheid, migratie, armoede of welzijn begrepen worden en welke oplossingen men verkiest, raken ook ontwikkelingen op allerlei schaalniveaus met elkaar verweven. Zo is de lokale dynamiek in buurten en wijken bijvoorbeeld direct verbonden met het landelijke debat en de internationale politiek. Of het nu gaat over transitie in energie, zorg of mobiliteit: er is een per definitie oncontroleerbaar proces gaande van verschuivende normen, technologische disrupties, nieuwe parktijkken en snel veranderende verhoudingen. Deze complexiteit vertaalt zich in wat we wel 'ongestructureerde problemen' noemen: we zijn het met elkaar niet eens over de oorzaken en kern van de problematiek waardoor het vinden van consensus en oplossingen schier onmogelijk is. Dit vereist nieuwe manieren van anticiperen, discussiëren, co-creëren en daarmee ook een nieuwe rol van overheden die in steeds mindere mate direct naar oplossingen kunnen grijpen om deze vervolgens SMART te implementeren.

De mogelijkheden van internet, globalisering en in het algemeen toegenomen toegang tot kennis en kapitaal heeft geleid tot wat sociologen als Castells de netwerksamenleving hebben genoemd. Tegen de achtergrond van de beweging richting meer marktwerking en neoliberalisering in combinatie met globalisering en de opkomst van de netwerksamenleving, leidde dit tot een steeds verder terugtrekkende overheid die zeker in de naoorlogse decennia nog een sterk 'sturende en hiërarchische overheid' was (*public administration*). Vanuit de opvatting dat de samenleving complexer werd en de sturingsmogelijkheden van de overheid afnamen, leidde dit ook in de bestuurskunde tot een steeds bescheidener opvatting van wat beleid vermag en een beweging richting de 'afrekenbare overheid' (*new public management*) en een 'faciliterende overheid' (netwerksturing). In zekere zin wordt maatschappelijke complexiteit en het beperkte vermogen van het huidige beleidsregime om bijvoorbeeld complexe grote projecten zonder verrassingen, vertragingen en crises te realiseren, vertaald in een steeds minder leidende, controlerende en sturende rol.



Figuur 3: vier 'sturingskwadranten' van de NSOB⁹

De laatste jaren is een vierde perspectief aan het ontstaan dat nu wordt aangeduid als *'societal resilience'*. Hierin staan maatschappelijke initiatieven door ondernemers en in toenemende mate door burgers centraal, door het PBL en de NSOB ook wel aangeduid als de 'energieke samenleving'. Dit zou kunnen worden opgevat als het volledig opgeven van de gedachte dat de overheid er is om leiding en richting te geven aan maatschappelijke ontwikkeling en puur reactief, faciliterend en participierend dient te zijn. Maar het kan ook de brug vormen naar de filosofie van transitie management en transitie governance: dat de overheid een eigen (beleids) transitie vorm moet geven naar een vorm van bestuur die gericht is op het ontwikkelen van adaptief vermogen op systeem-niveau. Tal van experimenten met transitie management hebben de afgelopen 15 jaar inzicht gegeven in hoe deze transitie van governance eruit kan zien en wat dat betekent voor het omgaan met maatschappelijke transities.

Van governance in transitie naar transitie van governance

Nu zowel de druk om gewenste transities te versnellen toeneemt als ook de bereidheid van bestuurders om hier op te acteren (getuige bijvoorbeeld nationale doelen rond klimaat en circulaire economie, stedelijke inzet op mobiliteitstransitie, decentralisatie van zorg en welzijn) lijkt de grootste vraag hoe de overheid zelf ontsnapt aan de dominante werkwijze van het formuleren van abstracte lange termijnambities en het vervolgens in de praktijk vooral faciliteren van maatschappelijke en economische innovatie. Zeker omdat dit vaak naast of bovenop het continue optimaliseren van allerlei gevestigde structuren komt, denk aan het topsectorenbeleid, verbeteren en uitrollen van infrastructuur en nieuwbouw, het verbeteren van de industriële landbouw, het efficiënter maken van de fossiele energievoorziening of het streven naar kostenefficiëntie in de zorg.

Vanuit het perspectief van transities en het idee van padafhankelijkheid is immers regulier beleid per definitie onderdeel van gevestigde regimes en dus gericht op optimalisatie en behoud van stabiliteit. Adaptief bestuur in deze context gaat dan primair over het incrementeel aanpassen van gevestigde regimes aan veranderende omstandigheden. Voorbeelden van opvattingen rond adaptief bestuur binnen de huidige context van gevestigde regimes zijn gebaseerd op het onderkennen van de relatieve positie van beleidsmakers en bestuurders in een veel diverser en complexer netwerk omgeving, het inzicht in de enorme complexiteit en onvoorspelbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen of de complexiteit van grote projecten.

De uitkomst is dan toch vaak een efficiënte kolencentrale: minder slecht maar tegelijk een versterkte *lock-in* door nog meer te investeren in een ontwikkelingsrichting die op de lange termijn onduurzaam of letterlijk onvolhoudbaar is. Ik gebruik hier liever dit Zuid-Afrikaanse begrip omdat het wijst op de kern van de boodschap uit transitieonderzoek: we kunnen van alles willen of wensen ten aanzien van de toekomst, maar het enige waar we meer onderbouwd en systematisch op kunnen anticiperen is de destabilisatie van regimes: als iets onvolhoudbaar is zal dat vroeg of laat optreden met transities tot gevolg. Maar omdat beleid per definitie vanuit het bestaande werkt en gericht is op optimalisatie en stabiliteit, overkomen transities beleid nu vaak: beleid wordt geconfronteerd met verrassingen en ontwikkelingen die, of ze nu gewenst of ongewenst zijn, niet waren verwacht en daarom schuren.

Vanuit duurzaamheidsperspectief zijn dit bijvoorbeeld ontwikkelingen als een snelle groei van lokale duurzame energieproductie die ten koste kan gaan van energiebelastinginkomsten of het overvragen van subsidiepoten. Of het verdwijnen van ondernemers in de intensieve veehouderij of fossiele sectoren, wat gepaard gaat met verlies van banen. Keer op keer blijkt dat in het Nederlandse beleid weliswaar innovatie wordt ondersteund, maar dat het uiteindelijk geen pijn mag doen en zodoende dat innovatiebeleid het karakter krijgt van een ‘bezigheidstherapie voor veranderaars’. Met de toenemende mogelijkheden en aandacht voor allerlei vormen van sociaal ondernemerschap en maatschappelijk initiatief in combinatie met oplopende veranderdruk en de grote duurzaamheidsambities, rijst de vraag hoe los te komen van de dominante werking van beleid als optimalisatie van het bestaande naar een adaptief bestuur dat richting en snelheid geeft aan gewenste transities.

Adaptief sturen van transities

Vorbij de voorontwikkelingsfase van transities waarin de druk om structureel in te grijpen ontbreekt en transitiesturing vooral inzet op het ontwikkelen van maatschappelijke experimenten, nieuwe visies en netwerken, ontstaat de fase van echte transitie. Hierin destabiliseert het regime en beginnen er nieuwe structuren te ontstaan (emergentie), wat zich uit in de institutionele ruimte en bereidheid tot top-down interventies die zowel gelegitimeerd worden door maatschappelijke veranderdruk en/of de aanwezigheid van betere alternatieven. De discussie rond de gaswinning in Groningen is hiervan een mooi voorbeeld: vanuit onderlinge afhankelijkheid en *lock-in* is jarenlang gezocht naar reparatie, bemiddeling en het verbeteren van het bestaande, totdat uiteindelijk de druk zo hoog oploopt dat er wel ingegrepen moet worden en een radicale koerswijziging optreedt. Dit voorbeeld staat model voor hoe de overheid zowel nationaal als regionaal en lokaal nog steeds opereert: in reactie op en pas bereid tot structurele veranderingen als de crisis daar is. Waarna vervolgens het plan niet lijkt klaar te liggen en de uitvoering vooral op crisismanagement lijkt. In de bestuurskunde is dit niet zozeer een nieuw inzicht, maar men houdt het toch vaak bij beschrijven of duiden van empirie en komt niet tot het formuleren van prescriptieve aanpak of benaderingen.

Transitiemanagement biedt wel deze basis: de dynamiek van transities als uitgangspunt voor anders kijken, anticiperen op mogelijke patronen, experimenteren vanuit koplopers en niches, opschalen en institutionaliseren en reflecteren. Hier omheen zijn allerlei methoden en concepten ontstaan, maar als we ons hier beperken tot het idee van de ‘sturingsmix’ vraagt dit om een specifieke manier om *bottom-up* het ontstaan van nieuwe structuren te faciliteren, om *top-down* de institutionele randvoorwaarden en condities van het systeem te veranderen, en om planmatig en stapsgewijs onwenselijke elementen uit te faseren. De basis voor

het ontwikkelen van de juiste mix van bottom-up, top-down en uitfaseren hangt af van de transitie waar men zich op richt: waar komt de veranderdruk vandaan, welke persistente patronen en belangen houden de transitie tegen en wat zijn de leidende principes voor een *gewenste* transitie. In de fase van echte transitie zijn juist de top-down interventies en hoe we omgaan met gevestigde belangen, routines en structuren van cruciaal belang voor de uiteindelijke uitkomsten en een nieuw toekomstig regime.

Het is immers goed mogelijk dat uiteindelijk een transitie op voorwaarden van gevestigde belangen en opvattingen plaatsvindt en daarmee niet de volledige potentie die in die transitie en al die maatschappelijke experimenten zit, gerealiseerd wordt. Denk bijvoorbeeld aan de energietransitie: die wordt na jarenlang trainen nu gedomineerd door grote publiek-private projecten en een nadruk op technisch-economische ratio. Terwijl deze transitie ook zou kunnen bijdragen aan democratisering, meer transparantie, vermindering van gebruik en (transport)verliezen, aan diversiteit van productie, aan meer bewuste consumptie, of aan een integratie van energie, bouw, mobiliteit en ruimte. Door deze transitie reactief, vanuit de gevestigde patronen, *mindset* en beleidslogica aan te gaan, is de kans echter groot dat deze bredere maatschappelijke doelen buiten beeld blijven. En dat al die maatschappelijke partijen die wel werken aan dit type oplossingen vooral via allerlei vormen van eigen initiatief en investeringen, inspraak in lopende procedures of tijdrovende lobby en het maatschappelijk debat de koers van deze bredere maatschappelijke doelen moeten agenderen.

In transitiesturing gaat het dan ook over het met elkaar vinden van de onderliggende persistente problemen en patronen die uiteindelijk leiden tot transitie. Aan de ene kant de mismatch tussen het functioneren van regimes en de veranderende maatschappelijke context, aan de andere kant allerlei individuen en organisaties die op zoek gaan naar heel andere manieren van werken, denken en organiseren. Van hieruit kunnen allerlei verkenningen worden gedaan die niet alleen leiden tot het vormen van transitieagenda's en netwerken, maar vooral ook zicht geven op de leidende principes en onderliggende doelen voor transities die de basis voor een proactief systeem van adaptief bestuur kunnen vormen. De logica die dit vraagt staat vaak haaks op adaptief sturen vanuit de bestaande context, zoals in onderstaande tabel is aangegeven.

Adaptief beleid		Adaptief transitiebeleid
Reactief	Logica	Proactief
Incrementeel	Doel	Transformatief
Onderdelen	Object	Systeem
Ambities	Richting	Principes
Implementeren en evalueren	Uitvoering	Experimenteren en institutionaliseren
Korte termijn	Tijdshorizon	Lange termijn
Faciliteren, regisseren	Rollen	Selectief faciliteren, sturen

Tabel 1. Verschillen tussen regulier en transitiebeleid

Praktisch gesproken betekent dit dat adaptief transitiebeleid veel nadrukkelijker uit zou moeten gaan van leidende principes en doelen op de lange termijn om hiermee ruimte voor het schalen, verspreiden en institutionaliseren van zich ontwikkelende alternatieven te creëren. Juist vanwege de onvoorspelbaarheid en het inherente experimentele karakter van transities (we weten niet hoe duurzaamheid er uit ziet of hoe dit te realiseren) zit het adaptieve karakter dus veel meer in het meebewegen en helpen vooruitkomen van ontwikkelingen die ontstaan, maar wel heel duidelijk binnen de gestelde randvoorwaarden. Top-down als het gaat om de uitgangspunten en doelen, faciliteren. Adaptief als het gaat om de implementatie en uitvoering. Speciale aandacht moet hierbij uitgaan naar processen van uitfaseren en afbraak: transities impliceren structurele verandering en gaan dus per definitie met ingrijpende consequenties voor bestaande belangen en structuren gepaard. In zeker zin zijn die gewenst, maar in de (huidige) politiek-maatschappelijke context vaak lastig te verkopen. Maar we kunnen niet tegelijk structureel willen veranderen en tegelijk alles bij het oude houden. In die zin is groene groei ook een even veelzeggend als misleidend begrip: het kan alleen bestaan als we ook met allerlei zaken gaan stoppen of er minder van gaan doen.

Tenslotte

Als we nadenken of werken aan transitiebeleid komen we terecht in een “Droste effect” in combinatie met een soort *catch 22*: om de samenleving stabiel (volhoudbaar, duurzaam) te houden op de lange termijn is een destabilisatie of transitie op de korte termijn noodzakelijk. De overheid is volledig ingericht en geoptimaliseerd op het bewaken van de stabiliteit en het faciliteren van stapsgewijze, incrementele verbetering. Het adaptief vermogen in onze representatieve democratie is groot: de veerkracht om schokken, verstoringen en vernieuwing te absorberen is vergelijkbaar met complexe systemen als de fossiele energiesector. Om gewenste transitie te realiseren is een fundamenteel ander beleid nodig: politiek op de lange-termijn en selectief faciliterend op de korte termijn. Omdat beleid zo *locked-in* is, is het onderdeel van optimalisatiepatronen die tot afname van systeem-adaptiviteit leiden en daarmee de kans op transitie vergroten. Hoe eerder en gecoördineerder wordt ingezet op transities, hoe groter de kans op maatschappelijk gewenste uitkomsten. De beleidstransitie naar adaptief sturen die hiervoor nodig is, vraagt op haar beurt dan weer een proactieve aanpak die om genoemde redenen complex en vol weerstanden is. En met tenslotte de *catch 22* dat bij een geslaagde beleidstransitie en proactieve adaptieve sturing uiteindelijk echt disruptieve en schoksgewijze dynamiek voorkomen wordt.

We zien echter op allerlei niveaus, niet in de laatste plaats rond discussies over democratische vernieuwing en de energieke samenleving, dat we volop in het proces van beleidstransitie zitten. Dit gaat echter nog vaak over optimalisatie: gekozen burgemeesters, referenda of nieuwe vormen van interactief en participatief bestuur. Vanuit transitieperspectief moeten we fundamenteeler kijken: een combinatie van het leidend maken van maatschappelijke innovatie en ondernemerschap dat bijdraagt aan gewenste transities in combinatie met sterk richtinggevend leiderschap vanuit de overheid op de lange termijn. Een naïeve gedachte vanuit de realiteit van financiële belangen, institutionele inertie en tijden van populisme en korte-termijndenken, maar vanuit transitieperspectief zowel onvermijdelijk als gewenst op de langere termijn. Hoopvol is dat binnen de energietransitie deze aanpak het beleid wordt opgedrongen en daarmee niet alleen een voorbeeld maar ook een laboratorium biedt voor die nieuwe vorm van adaptief sturen. Daarbij hoort de oproep en de hoop die inzichten en ervaringen zo snel mogelijk door te vertalen naar andere domeinen die potentieel aan de vooravond van dezelfde transitiedynamiek staan om zo als samenleving het momentum van transities om te zetten in grotere sprongen naar een voor iedereen uiteindelijk duurzamer, gezonder, betaalbaarder en leefbaarder samenleving.

Over de auteur

Prof. dr. D.A. (Derk) Loorbach is hoogleraar sociaal-economische transitie en directeur van het Dutch Research Institute For Transitions (DRIFT) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is een van de pioniers van transitie management en heeft naast tientallen wetenschappelijk publicaties ook een nauwe betrokkenheid bij allerlei transitie in de praktijk. Met DRIFT combineert hij strategisch advies voor lokale tot internationale overheden en bedrijfsleven met concrete transitieprojecten op gebieden als energie, sociaal domein, circulariteit, mobiliteit en stedelijke ontwikkeling (<https://drift.eur.nl/nl/mensen/derk-loorbach/>).

Literatuur

- 1 Loorbach, Derk, Niki Frantzeskaki, and Flor Avelino. "Sustainability transitions research: Transforming science and practice for societal change." *Annual Review of Environment and Resources* 42 (2017).
- 2 Raworth, Kate. *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. Chelsea Green Publishing, 2017.
- 3 Zie bijvoorbeeld publicaties van Frank Geels, Geert Verbong of Johan Schot.
- 4 Berkes, Fikret, Johan Colding, and Carl Folke, eds. *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change*. Cambridge University Press, 2008.
- 5 Holling, C. S., & Gunderson, L. H. (2002). Resilience and adaptive cycles. In: *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, 25-62.
- 6 Lodder, M., C. Roorda, D. Loorbach, C. Spork, Staat van Transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2017 (<https://drift.eur.nl/nl/publicaties/staat-van-transitie/>).
- 7 Loorbach, Derk. "Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity based governance framework." *Governance* 23.1 (2010): 161-183.
- 8 Hisschemöller, Matthijs, and Rob Hoppe. "Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis." *Knowledge, Technology & Policy* 8.4 (1995): 40-60.
- 9 Van der Steen, M., J. Scherpenisse, and M. Van Twist. "Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren." (2015).

8 Adaptief bestuur: organiseren voor een voorspelbaar verrassende toekomst

Prof. dr. M.A. van der Steen

1. Goed bestuur temidden van disruptieve ontwikkelingen

Het openbaar bestuur ziet zich geconfronteerd met tal van onvoorspelbare en in potentie disruptieve ontwikkelingen. Denk aan Bitcoins en andere crypto-currencies, de effecten van globalisering die langzaam maar zeker manifest worden, of zelfrijdende auto's die realiteit zijn maar waarvan onduidelijk is hoe ze het vervoerssysteem zullen beïnvloeden. De energietransitie is in volle gang, met onvoorspelbare gevolgen voor het energiesysteem en de samenleving. Klimaatverandering begint 'echte' vormen aan te nemen, maar wat er zal gebeuren is onduidelijk. En dan zijn er nog tal van ontwikkelingen die we nog niet goed kunnen waarnemen, maar die er zonder twijfel wel zullen zijn – omdat grote veranderingen vaak pas na lange tijd manifest worden.

Goed openbaar bestuur is in staat om met dergelijke ontwikkelingen rekening te houden en ook onder condities van ingrijpende verandering publieke waarde te realiseren en maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Dat kan de vorm hebben van het 'geleiden' van disruptieve ontwikkelingen in een bepaalde richting. Rond medische technologie en de introductie van nieuwe voedingsmiddelen bijvoorbeeld proberen overheden de ontwikkeling te sturen. Niet alles wat mogelijk is mag. Een ander deel van de rol van het bestuur temidden van disruptieve ontwikkeling is het dempen van de gevolgen en het zorgdragen voor de verdeling ervan. Zijn de gevolgen eerlijk verdeeld en zijn er negatieve gevolgen die opgevangen moeten worden? Een derde rol lijkt hier erg op, maar heeft meer een acuut karakter: de rol van het bestuur om plotse schokken van veranderingen op te vangen. De financiële crisis was een catharsis van allerlei disruptie in het globale financiële, economische en sociale systeem. Die zorgde voor acute problemen, waarbij de overheid als redder in nood te hulp moest snellen.

In elk van deze vormen gaat het om hetzelfde vermogen: publieke waarde realiseren temidden van sterk veranderende condities. Adaptiviteit is dan het vermogen van een systeem om ook onder disruptief veranderende omstandigheden te blijven presteren¹. Het doel of de waarde die het systeem nastreeft wordt ook onder veranderende omstandigheden gerealiseerd.

Het vermogen om onder sterk veranderende omstandigheden te presteren vereist drie bouwstenen. Allereerst gaat het om het vermogen om onzekerheid in beeld te brengen, de mogelijke ‘richting’ en inhoud van de disruptie in te schatten. Dat gaat om *informatie*. Daarnaast gaat het om een *houding* ten aanzien van verandering en onzekerheid. Het omgaan met sterk veranderende omstandigheden vereist een zekere alertheid voor disruptie en wellicht ook het vermogen om er plezier aan te beleven. Ten derde gaat het om principes van *organiseren*. Er zijn verschillende manieren om een organisatie of systeem voor te bereiden op verandering en het vermogen tot adaptiviteit kan op verschillende manieren worden gerealiseerd.

In dit essay zullen we elk van de drie bouwstenen bespreken en nader invullen hoe deze samen tot een praktische inrichting van adaptief bestuur kunnen leiden.

2. Informatie: de onzekerheid benoemen

Welke onzekerheid?

Adaptiviteit is vooral gevraagd als er sprake is van veel turbulentie en verandering, die bovendien moeilijk te voorzien is². Als vooraf al helemaal duidelijk is wat de uitdagingen zijn en wat de verandering zal brengen, dan is het mogelijk om ‘gewoon’ vooraf de juiste maatregelen te treffen. Temidden van grote voorspelbaarheid is adaptiviteit geen interessante strategie. Daarom associëren we adaptiviteit met het handelen temidden van grote onzekerheid. Dat roept de vraag op wat die onzekerheid behelst en op welke manier de onzekerheid mogelijk te reduceren is. Dat vereist allereerst enige reflectie op de vraag met wat voor **soort onzekerheid** we te maken hebben.

Voor het antwoord op die vraag is een in 2002 door Donald Rumsfeld belegde persconferentie over ‘*weapons of mass destruction in Irak*’ interessant. Er wordt door een journalist aan Rumsfeld gevraagd wat er over die wapens bekend is. Het antwoord van Rumsfeld op die vraag onderscheidt een aantal soorten onzekerheid;

*“There are **known knowns**; there are things we know we know.*

*We also know there are **known unknowns**; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also **unknown unknowns** – the ones we don’t know we don’t know. And if one looks throughout the history of our country and other free countries, it is the latter category that tend to be the difficult ones.”*

Rumsfeld benoemt hier verschillende vormen van weten en onzekerheid. Als we de *knowns* en *unknowns* naast elkaar zetten ontstaat een schema dat taal biedt om over onzekerheid te praten. Dat verandert de vraag van *wat is er bekend of onbekend* naar **hoe** de toekomst onbekend is. En dat is interessant om nader te verkennen.

Het bekende-bekende

De eerste categorie is het bekende bekende. Dit zijn de zaken waarvan we weten dat we ze weten: het is bekend dat we er bekend mee zijn. Dit is het domein van de wetenschappelijke kennis, maar ook de ervaringskennis. Wetenschappelijk bewijs, maar ook de ‘wetenschap’ dat het gewoon zo gaat, want zo gaat het altijd. ‘Dat is gewoon zo’ en ‘dat weten we zeker’ zijn termen die daarbij horen. Bekend-bekend is bijvoorbeeld de verkiezingsuitslag per gemeente, die nog is uit te splitsen per stembureau. Zo ontstaat zicht op hoe in verschillende delen van het land gestemd is. Een ander voorbeeld is de demografie: we kennen de

leeftijdscohorten van de Nederlandse samenleving en kennen op basis van historische gegevens de demografische patronen in de samenleving tot nu toe. Ook beschikken we over allerlei epidemiologische kennis, over ziektebeelden en gevolgen daarvan voor een populatie.

Het bekende-onbekende

Er is ook veel bekend-onbekend. Dat wil zeggen dat er veel is waarvan we weten dat we het niet weten. We weten het niet, maar door het als zodanig te benoemen 'is' het er wel. Deze categorie zet randen om de onbekendheid, waarmee de onbekendheid geduid is. De randen bieden houvast voor het invullen van wat er binnenin zou kunnen staan. Bijvoorbeeld door het als risico te benoemen, of met scenario's een bandbreedte van opties te schetsen. Het duiden van een fenomeen als bekend-onbekend 'maakt' het hanteerbaar, ook al 'is' het dat niet. We kennen het niet maar het telt wel mee. We weten bijvoorbeeld wel hoe Nederlanders gestemd hebben in de vorige verkiezingen, maar wat ze in volgende verkiezingen zullen stemmen is bekend-onbekend: we weten dat we dat niet weten. Vervolgens echter kunnen we wel manieren verzinnen om het bekende-onbekende in te vullen, zodat we er wel rekening mee kunnen houden. Bijvoorbeeld door historische verkiezingsuitslagen te analyseren en de patronen daarin toe te passen op de populatie van de volgende verkiezingen. Datzelfde kunnen we doen voor de gevolgen van vergrijzing. Demografische gegevens van nu zeggen niet met zekerheid iets over de toekomstige populaties, er kan immers altijd een grote epidemie uitbreken, maar we kunnen bijvoorbeeld wel zeggen dat zonder extreme verstoringen de leeftijdscohorten van 2040 en 2060 er op een bepaalde manier uit zullen zien. De werkelijke samenstelling is en blijft onbekend, maar dat weten we en we kunnen vervolgens pogingen doen om die onbekendheid in te vullen.

Het onbekende-bekende

Er zijn ook dingen die wij zelf niet weten, maar anderen wel: het onbekende bekende. Dit is een categorie die in evaluaties vaak voor nare conclusies zorgt en die Rumsfeld zelf overigens overslaat. Het was bekend, iemand wist het, ergens was er een rapport waarin het duidelijk stond. Het onbekende bekende is een ongemakkelijk, maar begrijpelijk veld. Niemand kan alles kennen. Maar het gaat ook om wat wel of niet serieus genomen wordt. Welk soort kennis telt, naar wie willen we luisteren en waar zoeken we? Wie praat mee, wie heeft toegang, wat zijn goede bronnen en welke kennis doet ertoe? Er is veel kennis aanwezig, maar vindt het ook zijn weg naar waar het nodig is? Veel lijkt onbekend, omdat het zich op een plaats bevindt waar we niet zoeken, of die we niet serieus nemen. Weten is ook 'gewoon' een gevolg van inspanning: meer en meer gevarieerde inspanningen leiden tot meer weten.

Het onbekende-onbekende

Het meest ingewikkeld ligt het bij het onbekende-onbekende. Dat is datgene waarvan je niet weet dat je het niet weet. Dat is strikt genomen een onmogelijke categorie. De preciezen zullen zeggen dat zodra je een 'unknown-unknown' benoemt het met die daad bekend is. Wie de kwadranten letterlijk neemt verhangt het bordje dan naar het bekende-onbekende. Maar letterlijk is niet de bedoeling van deze kwadranten. Het gaat veel meer om het markeren van een domein van diepere onzekerheid, om het geven aan een naam aan iets waarvan we niet weten hoe en wat het is, als tegenwicht van de omliggende onbekendheid. We geven een label, een naam, aan wat we *niet kunnen kennen*. Dat verrijkt het gesprek over onzekerheid, omdat het de instrumentele omgang met het bekende-onbekende relateert. Risico-management gaat om het omgaan met de bekende onbekendheid, maar het zou misschien nog wel veel meer moeten gaan over alles waarvan we niet weten dat we het niet weten. Goed bestuur voor een vergrijzende samenleving moet zich voorbereiden op het

bekende-onbekende, bijvoorbeeld op de onzekerheid over gezondheid en levensloop, maar zich ook voortdurend realiseren dat er uiteindelijk veel zal gebeuren waarvoor wij nu nog geen woorden of gedachten hebben.

In het gesprek over het omgaan met onzekerheid is het belangrijk om oog te hebben en te houden voor het soort onzekerheid waarover we het hebben. Adaptief bestuur gaat om het vermogen om te blijven presteren onder veranderende omstandigheden, in een nog onzekere context. Dan is het nuttig om vooruit te kijken en na te denken over wat de aard van de onzekerheid is: wat kunnen we mogelijk verwachten aan toekomstige omstandigheden, onder welke onzekere omstandigheden moet het prestatievermogen functioneren? Het verzamelen van informatie over onzekerheid is daarin een belangrijke stap, maar cruciaal is daarbij wel om niet vanuit één of enkele van de vier benoemde categorieën te denken, maar elk van de vier te benutten.

Drie manieren om informatie over onzekerheid te genereren

De tellende methode van vooruitzien

Allereerst is er een *tellende manier van vooruitzien*, in de literatuur vaak besproken als ‘forecasting’. In een dergelijke analyse combineert de onderzoeker data met algoritmen die de relaties tussen elementen in het systeem representeren. Het is een **tellende methode** van vooruitzien. Via extrapolatie en modellering kunnen verschillende ontwikkelingsrichtingen worden uitgezet. Informatie over het heden en het verleden fungeert als basis, de algoritmen trekken data door naar de toekomst. Dat gebeurt met een zekere variëteit en breedte: bijvoorbeeld door in het algoritme groeipatronen in te bouwen en rekening te houden met de wisselwerking van variabelen in het systeem. Er is binnen het model ingebouwde dynamiek, maar deze beperkt zich tot de gemodelleerde interacties: de interactie zelf beweegt niet, het systeem beweegt niet ineens in een andere richting. Bij een *forecast* wordt getalsmatige data gebruikt voor een getalsmatig vooruitzicht, dat vervolgens kan worden omgezet in een in getallen uitgedrukt toekomstbeeld, maar ook de basis kan vormen voor een verhaal over mogelijke toekomst.

De vertellende methode van vooruitzien

Bij *foresight* is er ook data, maar deze heeft een talige of beeldende vorm. Het is een **vertellende vorm van vooruitzien**. Het idee van een *foresight*-studie is om de toekomst niet per se te ‘vatten’, maar een variëteit aan ontwikkelingsrichtingen te schetsen. Die toekomstbeelden komen voort uit het heden, maar worden niet vanuit het heden geëxtrapoleerd. De studie kan evengoed vanuit de toekomst worden gemaakt, en dan worden terug geredeneerd naar het heden: welke stappen hebben het systeem bij deze mogelijke toekomst gebracht? Toekomstbeelden kunnen verhalen, maar ook foto’s, films, moodboards of andere creatieve uitingen zijn. Getallen kunnen daar onderdeel van zijn, maar dat hoeft niet. Dat betekent ook dat de input en werkwijze anders zijn: cijfers kunnen erin, maar alle andere soorten inputs ook. Er is methodiek, maar niet in de vorm van een algoritme, maar in procesontwerp, creatieve technieken, groepsdynamiek en ook de intuïtie van de deelnemers. Dat leidt in de regel tot talige en beeldende opbrengsten, waarin toekomstige omgevingen, opties of typen worden beschreven.

De proberende methode van vooruitzien

Zowel het tellend als vertellend vooruitzien zijn intellectuele verkenningen van de toekomst: het zijn denk-exercities, kennis-producten, pogingen om goed te kijken voordat we de sprong van het beleid wagen. In de woorden van Weick; het is *look before you leap*³. Recent zien we echter de opkomst van een andere vorm van verkenning van mogelijke toekomst: *verkennen door proberen*. Niet eerst kijken en dan springen, maar meteen

springen en dan ervaren wat er gebeurt: *leap before you look*. Eerst en snel op kleine schaal doen, om de kennis en ervaring daaruit voor het grotere geheel te benutten. Door te proberen ontstaat zicht op wat er gebeuren gaat. De interactie in toekomstige tijd-ruimte wordt zichtbaar door deze ‘naar voren te halen’ in de tijd en te ervaren hoe het werkt. Dat gebeurt in de wereld van software al veel langer, bijvoorbeeld door vroege beta-versies op de markt te brengen en in ‘real time’ gebruik te ontdekken wat er gebeurt en hoe het uitpakt. Dat kan door iets vroeg op de markt te brengen en in die richting verder door te ontwikkelen. Het kan ook door te experimenteren met allerlei varianten, dus door de richting zelf ook uit het experiment te laten blijken. Niet het uitdenken van de ene beste optie door de mogelijke toekomstige effecten te verkennen, maar door het uitbrengen van verschillende varianten en zien wat ze ‘doen’. Bijvoorbeeld zoals in China de ontwikkeling van een nieuw zorgstelsel gebeurt door verschillende varianten in verschillende regio’s uit te proberen⁴. Inzicht in de ontwikkeling in complexe systemen ontstaat niet door nader onderzoek of analyse, maar door systematisch te werken vanuit *probeersels*, zoals prototypen en beta-versies.

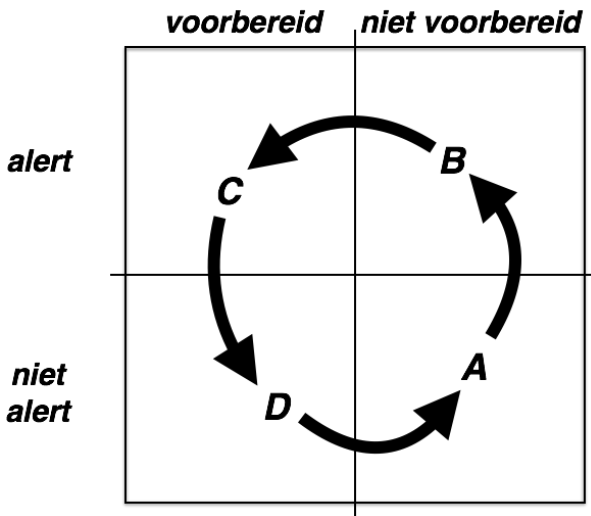
3. Houding: de onzekerheden zoeken

Het vermogen om onder veranderende omstandigheden te blijven presteren heeft betrekking op het vermogen om de verandering actief op te zoeken. Het is in dat opzicht minstens zozeer een mentale kwaliteit als een technisch of intellectueel vermogen. Bijvoorbeeld de ‘kwaliteit’ om bij afwezigheid van acute en direct zichtbare verstoringen je toch voortdurend af te vragen wat er onder de radar, achter de horizon, of buiten het eigen gezichtsveld zou kunnen gebeuren. Om kleine herhalende afwijkingen niet af te doen als rafeltjes, maar om ze zien als mogelijke zwakke signalen van een aanzwellend en mogelijk verstrend patroon. Dat is een bijzonder vermogen, temeer omdat organisaties en individuen eerder op zoek zijn naar comfort en rust dan naar verstoringen en onzekerheid. Adaptiviteit en alertheid zijn daarom nauw met elkaar verbonden: zonder een alerte grondhouding kan een organisatie onmogelijk adaptief zijn.

De ambtelijke dienst van Singapore, één van de best functionerende en meest adaptieve publieke diensten van de wereld, hanteert *georganiseerde paranoia* als motto⁵. Adaptiviteit vereist een overheid die voortdurend om zich heen kijkt, op zoek naar de volgende verstoring en het volgende probleem. Een overheid ook die problemen ziet die er nog niet zijn en die het vermogen heeft om zich zorgen te maken over eerste kiemen van mogelijke disruptie, als uitdrukking van productieve paranoia. Het doel daarvan is het voortdurend levend houden van de *alertheid* van de overheid, de politiek en de Singaporese samenleving. Dat is iets wezenlijks anders dan het verzamelen van *kennis*: het gaat om het koesteren van een voor veel mensen en organisaties ongemakkelijk gevoel van onzekerheid.

In de Nederlandse context zien we dezelfde worsteling met alertheid terug in de omgang met klimaatverandering en de wateropgave. Alertheid is vaak vanzelf groot als zich acute dreiging of crisis voordoet. Dan gaat het systeem of het lijf in de overlevingsmodus en wordt de alertheid geactiveerd. Maar alertheid is geen goed dat je op voorraad houdt, het kent een eigen dynamiek. Zo is er voortdurende beweging, waarin voorbereiding en alertheid komen en gaan. In het gunstige geval is er alertheid én voorbereiding, maar goede voorbereiding zorgt er ook voor dat de alertheid langzaam verdampt. Het probleem is op orde. Zo zijn aandacht en alertheid dynamische categorieën, die met de tijd opkomen en weglopen, en die elkaar voortdurend tegenstrijdig beïnvloeden: zonder alertheid geen voorbereiding, maar goede voorbereiding maakt dat de alertheid langzaam weer vervliegt. Waardoor ook de voorbereiding inzakt.

Vaak is er ten tijde van een acute crisis ineens alertheid, waarbij men vaststelt dat het systeem niet is toegestemd op de verandering die gaande is, of die zeer nabij is. Voor dat moment was het systeem niet alert en niet voorbereid (A). Onder de dreiging van een acute crisis schuift men door naar veld (B), wel alert, maar niet voorbereid. Dat is een vorm van bewuste onbekwaamheid, die het begin vormt voor bijspijkeren, handelen, inhalen en aanpassen. Vaak kunnen organisaties en individuen in die toestand ineens heel veel verandering aan. Ze komen dan in kwadrant (C) terecht, waarin ze nog steeds in enige mate alert zijn en ook voorbereid voor wat er gebeurt. Ze zijn weer in staat om te presteren, ook onder ingrijpend veranderde omstandigheden. Tegelijkertijd is dat doorgaans het voorportaal van veld (D): de alertheid neemt af en de voorbereiding die op orde was begint al snel te verouderen. De omstandigheden veranderen door en de organisatie verkeert al snel weer in fase (A): niet voorbereid en ook niet alert, “we waren toch weer een tijdje klaar?”



Figuur 2: de alertheid als de bereidheid om de verstoring op te zoeken.

De wens tot adaptiviteit is een poging om aan deze cyclus te ontsnappen. Omdat omstandigheden zo snel veranderen is het idee van “vorbereid zijn” steeds meer een twijfelachtig uitgangspunt. De organisatie is na een interventie niet weer een hele tijd klaar, maar zal zich geconfronteerd zien met steeds nieuwe en weer andere uitdagingen. Adaptiviteit betekent daarom ook dat het belangrijk is om een houding te ontwikkelen, persoonlijk en organisatorisch, die niet het comfort van “het huis op orde” zoekt, maar die juist met een zekere nieuwsgierigheid op zoek is naar “de volgende beweging”. Dat vereist persoonlijke, maar ook institutionele alertheid en het vermogen om de neiging tot het vinden van comfort en rust te onderdrukken: institutionele alertheid.

4. Organisatie: inrichten voor disruptie

De vraag naar een adaptieve overheid is ook een organisatievraag: welk organiserend principe maakt de kans op aanhoudend presteren onder condities van grote verandering het grootst? We drukken dat hier bewust in termen van “kans” uit, omdat er nooit de garantie is op prestaties. Omdat de omstandigheden fundamenteel onzeker zijn is het vooraf altijd onduidelijk of de organisatie “berekend” is op wat er komen gaat. Tegelijkertijd zijn er verschillende organisatieprincipes om met die onzekerheid om te gaan, die ieder op een eigen manier de verbinding leggen tussen veranderende omstandigheden en het vermogen tot aanhoudend presteren (het creëren van publieke waarde voor maatschappelijke vraagstukken).

We volgen hierbij de vormen die Nassim Taleb uitlegt in zijn boek “*Anti-fragiliteit*”⁶. Hij bespreekt verschillende vormen voor het omgaan met disruptieve verandering, als een *taxonomie* voor het organiseren temidden van grote veranderingen. De vijf vormen van Taleb bieden een raamwerk voor het gesprek over adaptief bestuur. Echter, voordat we op de vormen zelf ingaan is het eerst nodig om stil te staan bij waarom gewone organisaties disruptie zo lastig vinden. Taleb spreekt in dat kader over fragiele organisaties: organisaties die moeilijk met verandering om kunnen gaan en waar je dus voorzichtig mee om moet gaan. Wanneer de omgeving die voorzichtigheid niet in acht neemt, en dat is bij maatschappelijke veranderingen meestal zo, dan komt de fragiele organisatie meteen in grote problemen.

Fragiel klinkt broos, maar fragiele organisaties doen het in de praktijk vaak heel erg goed. Fragiele organisaties zijn in dat opzicht ook geen zieltogende, zieke of zielige organisaties. Integendeel, ze zijn vandaag juist vaak heel stevig, sterk en succesvol. Het probleem ontstaat pas bij grote verandering en verstoring in de omgeving. Ze zijn gebouwd voor de smalle bandbreedte van de status quo. Zolang de wereld zich daarbinnen beweegt doen ze het goed en kunnen ze ‘alles aan’. Zodra de wereld zich buiten die randen beweegt ontstaan de problemen. De reden daarvoor is dat het dominante organiserende principe van dergelijke organisaties *efficiency* is. Van efficiënte organisaties zijn alle randjes en ruimten afgeschaafd. Weick noemt dat *strak gekoppelde systemen*⁷. Strak gekoppelde systemen hebben de ruimte voor beweging geminimaliseerd. Reserves zijn verdwenen, dubbele bezetting is opgedoekt. Kennis is beperkt tot wat nodig is voor de dagelijkse productie. Zodra een efficiënte organisatie disruptieve verandering ontmoet ontstaan er problemen. Er blijkt geen materiaal of kennis beschikbaar om met de nieuwe omstandigheden om te gaan. Er is geen tijd ingebouwd om na te denken. Strakke koppelingen blijken de versnellers van de problemen. Als één schakel breekt, dan staat het hele proces stil en is er geen reservecapaciteit meer. De fragiliteit van strak gekoppelde systemen blijkt zodra zich onvoorspelbaarheid voordoet: dan breekt het systeem uiteen. Wat zijn de alternatieve organiserende principes voor deze weinig op verandering gerichte fragiele principes?

Robuustheid: absorberen en weerstaan

Een eerste beeld voor het omgaan met nog onbekende schokken is dat van robuustheid. Het idee van robuustheid is dat een strak gekoppelde organisatie de mogelijkheid van verstoringen en schokken erkent en zich daarop prepareert. Een robuust systeem graaft zich in, bouwt muren en andere verdedigingswerken. De schok slaat kapot op de muur, zodat de organisatie kan blijven doen wat het normaal doet. Hoe zijn robuuste organisaties klaar? Door muren, *buffers en barrières* hoog en groot genoeg te maken.

Dan moet de muur dus wel hoog genoeg zijn. Dat is spannend aan deze strategie. En er zijn meer risico's. De muur kan *hoger dan nodig* blijken. Dat is waarom er nu bij gemeenten omvangrijke reserves blijken te

zijn en middelen voor zorg zijn ‘onderbenut’. Veel gemeenten hebben uit angst voor de onzekerheid van de decentralisaties buffers aangelegd en aanspraken moeilijker gemaakt, om schokken te voorkomen. Maar inmiddels valt het met de vraag enorm mee en zijn er overschotten. Het is fijn als gemeenten niet ‘omvallen’, maar het is ook vervelend als cliënten als gevolg van de stutten minder zorg hebben ontvangen. Ze fungeren indirect als stootkussen van de robuuste strategie van hun gemeente. En de muur moet ook precies op de *goede plaats* staan en voorbereiden op de *goede dreiging*. Robuustheid vereist inzicht in de te verwachten schok. Als de muur eenmaal staat is hij niet eenvoudig meer te verplaatsen of voor een ander doel in te zetten. Als de tegenstand anders blijkt dan gedacht, zoals de Duitse legers die om de Franse Maginot-linie heen liepen, dan zijn robuuste verdedigingswerken vaak op slag waardeloos.

Veerkracht: meebuigen en terugveren

Tegenover robuustheid staat een op beweging gerichte strategie. Veerkracht is het vermogen van een systeem om te herstellen van schokken, de kracht om terug te veren⁸. Dat is weerbaarheid door wendbaarheid. De schok komt over het systeem heen, maar het systeem veert snel terug naar de toestand waarin het oorspronkelijk was. Zoals riet de storm weerstaat doordat het buigzaam is. Kracht is dan niet het vermogen om terug te duwen, maar om mee te veren. Zo is de Afsluitdijk recent gerenoveerd en verhoogd tot een niveau waarop het de meeste denkbare stormen kan weerstaan. Tegelijkertijd is er nog steeds een niveau waarop de dijk kan overstromen: dat type storm is zo onwaarschijnlijk, dat het niet de moeite loont om de dijk nog verder op te hogen en te versterken. Maar de Afsluitdijk is echter wel zo gerenoveerd dat hij in het geval van een dergelijke overstroming nog wel steeds intact is. Als de storm voorbij is, is de dijk nog steeds bruikbaar. Als het water wegloopt dan ‘veert’ de dijk weer terug.

Vorbereid door buigzaam te zijn heeft ook nadelen. Terugveren maakt veerkracht tot een conservatief mechanisme. Voorbereiding staat in het teken van het verwerken van een verlies en het terugkeren op het oude niveau. Zonder vragen over de rol van het oude systeem bij het ontstaan van de schok. Veerkracht is dan al snel een mechanisme dat pad-afhankelijkheid in stand houdt. Het stelt de principes van het systeem niet ter discussie. Integendeel, het bevestigt die principes, want het brengt de organisatie terug naar hoe het was.

Agiliteit: het onverwachte net op tijd uit de weg gaan

Een ander concept dat bouwt op beweeglijkheid is agiliteit: het vermogen om vlak voordat het onverwachte inslaat te bewegen en de inslag te vermijden. Wie ‘agile’ is staat los genoeg op de benen om net op tijd weg te springen voor de verrassing die onvermijdelijk komt. Hoe ben je voorbereid? Door maximale beweeglijkheid voor de onvermijdelijke verrassing in te bouwen.

Dat klinkt als een simpele strategie. Gewoon wachten op wat er komt en slim bewegen. Maar beweeglijkheid vereist specifieke voorbereiding, die vaak op kortere termijn kosten met zich meebrengt. Denk aan het niet aangaan van diepe verbindingen, zoals langjarige contracten of ander commitment. Agiliteit zoekt zo min mogelijk ballast, dat remt de beweeglijkheid. Agiliteit bouwt op een manier die eenvoudig mee te nemen of simpel achter te laten is. Bedrijven als Nike en Apple gaan met al hun producenten en leveranciers kortlopende verbindingen aan. Die zorgen ervoor dat ze heel snel kunnen inspelen op de markt, maar het betekent ook dat de leveranciers nooit zekerheid hebben. De kosten van beweeglijkheid worden door de achterblijvers betaald.

Maar er zijn ook meer principiële problemen met agiliteit. Beweeglijkheid impliceert dat de waarden van de organisatie niet teveel gefixeerd mogen zijn. Adaptiviteit gaat over het vermogen om temidden van

veranderende omstandigheden publieke waarde te blijven produceren; agiliteit laat open *welke waarde* dat moet zijn. Als de veranderende omstandigheden betekenen dat het beter is om een andere waarde te produceren, dan is dat expliciet de bedoeling van deze strategie. De organisatie is waar de waarde is en waar deze onder de minste weerstand gevonden kan worden. Maar de essentie van veel overheidsorganisaties is precies het tegenovergestelde. Mensen moeten ervan op aan kunnen, juist als het moeilijk wordt. Een pensioenstelsel moet meebewegen met de demografie en de ontwikkelingen in het financiële systeem. Maar het blijft een pensioenstelsel. Het transformeert niet in een *venture capital funds*. Basiswaarden begrenzen de beweeglijkheid van publieke voorzieningen. Zelfs als het werkt kan agiliteit een onwenselijke strategie zijn.

Anti-fragiliteit: beter worden van het onverwachte

Taleb suggereert ook een vierde variant voor het omgaan met het onverwachte: beter worden van schokken, door hem benoemd als **anti-fragiliteit**. Iets dat niet breekt, maar sterker wordt van een schok. Anti-fragiele systemen lopen geen schade op van schokken, zo halen er winst uit. Anti-fragiel *goed* wordt bij elke schok beter, maar anti-fragiel *kwaad* wordt met elke schok erger. Omdat ze van disruptie beter worden hebben anti-fragiele organisaties verstoring nodig. Het is interessant om dat idee op u in te laten werken. Een anti-fragiele monetaire unie wordt sterker van een monetaire crisis. Een anti-fragiele NATO wordt sterker van de strategie die de VS onder president Trump hebben ingezet. Anti-fragiele systemen accepteren niet schoorvoetend de uitdaging die veranderende omstandigheden vormen, maar zijn er juist voortdurend naar op zoek. Immers, door de grenzen op te zoeken kan de organisatie vanuit schokken sterker worden. Zonder schokken geen versterking.

Taleb heeft hier een belangrijke waarschuwing voor organisaties en voor de samenleving. Het boek *'Anti-fragility'* is een aanklacht tegen de inrichting van maatschappelijke systemen, die volgens Taleb helemaal niet proberen om van dynamiek te leren, maar willen deze juist proberen te bevriezen en beheersen. Ze willen verstoring en bewegen tegenhouden. En dat roept ook vragen op bij de pogingen tot *adaptief bestuur*. Is dat niet ook vaak een poging om beweging af te remmen en het bestaande te behouden? Hoeveel ruimte tot fundamentele vernieuwing ligt er in de poging tot adaptief bestuur? Is het misschien een poging van een fragiel systeem om zijn bestaan te rekken, of een manier om veerkrachtig na de crisis weer terug te bewegen naar de oude status quo? Op die vragen is meestal geen eenduidig antwoord mogelijk. Interessant is vooral om met behulp van de hier genoemde organiserende principes te kijken naar wat de bedoeling is en hoe het in de praktijk uitpakt? De perspectieven zijn geen ideaaltypen voor nieuwe systemen, maar ze bieden taal om scherper te spreken over strategieën voor de toekomst. Wat zien we als we door deze lens naar bestaande cases kijken en hoe ziet een aanpak er vanuit een ander perspectief uit?

5. Adaptief bestuur: de voorspelbare verrassing omarmen

Wat betekent het voorgaande voor het bestuur in een wereld van crypto-currencies, 'new financials', zelfrijdende auto's, circulaire economie, globalisering of grote migratiestromen? Of welke andere radicale veranderingen dan ook. Hoe ziet adaptief bestuur er uit onder de condities van grote verandering? In deze bijdrage heb ik dat langs drie lijnen ingevuld, die allemaal vertrekken vanuit dezelfde definitie van adaptiviteit: het vermogen om onder veranderende condities publieke waarde voor maatschappelijke vragen te kunnen blijven realiseren. We zoeken dus naar strategieën die niet vooraf 'dichttimmeren' hoe het moet gebeuren, maar die wel vooraf garanderen dat de kans op prestatievermogen zo groot mogelijk is.

Dat gaat in eerste instantie om het erkennen van het type onzekerheid waarmee we te maken hebben: hoe onzeker en veranderend zijn de omstandigheden waaronder het systeem waarde moet blijven leveren? Alleen het bekende-onbekende, of ook het onbekende-onbekende? Dat zijn belangrijke vragen, die zich niet lenen voor precieze beantwoording, maar die de basis vormen van een gesprek over het soort adaptiviteit dat gevraagd is.

Vervolgens zijn er verschillende manieren om informatie over de onzekere toekomstige omstandigheden en mogelijkheden te verzamelen. Adaptiviteit omvat altijd een vorm van het analyseren van de onzekerheid en we hebben hier gewezen op drie verschillende vormen om dat te doen. Elke vorm heeft zijn eigen sterke en zwakke punten. In de praktijk van het bestuur zien we een bias richting de eerste, tellende vorm van verkenning. Vanuit een perspectief van radicale onzekerheid is er echter ook veel te zeggen voor de vertellende benadering, die gemakkelijker discontinuïteit in de analyse kan verwerken. Datzelfde geldt voor het proberende perspectief: door systematisch te proberen kunnen de werkelijke bewegingen ‘naar voren gehaald’ worden en kunnen deze onderdeel van het ontwerp zijn. Grote bedrijven doen dit op grote schaal en kiezen bewust voor een strategie van beta-testing en proto-typering om met complexiteit om te gaan. Daaraan zijn in de context van het bestuur altijd risico’s verbonden, maar er lijkt tevens veel ruimte te bestaan voor toepassing van deze strategie. Het Regeerakkoord sorteert er ook stevig op voor, door in veel dossiers ruimte te maken voor regionale strategieën en experimenterende benaderingen. Bijvoorbeeld in de aanpak van ondermijnende criminaliteit, in de sanctietoepassing, de wietteelt en de energietransitie.

Belangrijk is dan wel om evengoed te investeren in een houding van institutionele alertheid. In die zin dat individuen en de organisatie zoeken naar de verstoring, in plaats van te werken aan ‘rust’. Of anders gezegd, het vinden van comfort in het zoeken naar verandering, zonder dat meteen gezien wordt als vervelende afwijking van de dagelijkse orde. Alertheid is een houding, geen ‘technisch instrument’ of product. Het gaat eerder om het ontwikkelen, onderhouden en koesteren ervan, dan om het ‘inkopen’ of ‘afkondigen’ ervan. Het is een houding die in de haarvaten van de organisatie moet groeien en die naast organisatorische voorzieningen (middelen, instrumenten) ook cultuur, houding, gedrag en leiderschap vereist. Adaptief bestuur werkt dus ook op dat niveau door.

Tenslotte hebben we hier een aantal organiserende principes voor adaptief bestuur besproken. Dat zijn organisatievormen die elk op een andere manier met veranderende omstandigheden omgaan en die andere accenten leggen. Het zijn geen ideaaltypen die buiten vindbaar zijn, eerder perspectieven om strategieën mee te analyseren en te ontwikkelen. Is het mogelijk om voorbij de fragiliteit te denken en welke strategie past dan het beste bij het doel waar adaptief bestuur voor wordt ingezet. Dat kan betekenen dat een robuuste strategie past, maar het kan ook zijn dat een anti-fragiele benadering beter past. Waarbij steeds geldt dat de strategieën de kans op succes veranderen, maar ook zorgen voor andersoortige verdelingen van winst en verlies. Dat zijn technische maar ook politieke afwegingen, die met behulp van deze begrippen ook meer expliciet gemaakt kunnen worden.

Adaptief bestuur gaat over het vermogen om onder veranderende condities publieke waarde te kunnen blijven leveren. Dit essay geeft niet het eenduidige antwoord op de vraag hoe je adaptief kunt organiseren. De gebruikswaarde van dit essay ligt in de woorden die het biedt om het gesprek over adaptiviteit te kunnen voeren. Geen woorden maar daden, is een veelgebruikte slogan om het belang van actie te onderstrepen. Echter, om tot goede daden te komen is het ook belangrijk om de goede woorden te vinden om dat handelen af te stemmen. Zodat we passende woorden hebben voor adaptieve daden.

Over de auteur

Prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

Literatuur

- 1 Capano, G. & Woo, J.J. *Policy Sci* (2017) 50: 399. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9273-x>.
- 2 Swanson, D. & S. Bhadwal (eds.), *Creating Adaptive Policies: a guide for policy-making in an uncertain world*, Sage, IDRC, 2009.
- 3 Weick, K.E., *Making sense of the organization*, Blackwell, Oxford, 2001.
- 4 Millar, R., Weiyang Jian, R. Mannion, R. Miller, *Healthcare reform in China: making sense of a policy experiment?*
In: *Journal of Health Organization and Management*, 2016, Vol. 30 issue 3, pp.324-330. <http://dx.doi.org/10.1108/JHOM-12-2014-0200>.
- 5 Ho, P., *Governing for the future: what governments can do*. Keynote speech at the anzsoq annual conference 2012, 26 July 2012, Wellington, New Zealand.
- 6 Taleb, N.N., *Antifragile: things that gain from disorder*, Random House, 2012.
- 7 Weick, K.E., *Making sense of the organization*, Blackwell, Oxford, 2001.
- 8 Boin, A. & M.J.G. van Eeten, *The Resilient Organization*. In: *Public Management Review*, 15:3, 429-445, 2013. DOI: 10.1080/14719037.2013.769856.

DEEL II

Adaptiviteit: drie casus

9 Regiodynamica: adaptief bestuur en regionale ontwikkeling

Prof. dr. G.J. Hospers

1. Inleiding: de slag om Tesla

In januari 2017 ontbrandde er een strijd tussen regio's in ons land om in de gunst te komen bij Tesla. De Amerikaanse producent van elektrische auto's kondigde aan in Europa op zoek te zijn naar een locatie voor een grootschalige fabriek. De drie noordelijke provincies, Noord-Brabant, Limburg, Arnhem-Nijmegen, Twente en enkele andere regio's en steden – ze stonden in de rij. Er werden coalities gevormd, *bidbooks* gemaakt en pr-campagnes gestart. De lobby van Noord-Nederland trok de meeste aandacht. Met de campagne 'Top Dutch' en tweets naar het account van Tesla-baas Musk zelf hoopten de drie provincies de aandacht op zich te vestigen. Het maakte niet uit of de fabriek in Friesland, Groningen of Drenthe zou komen, aldus de initiatiefnemers, want het hele noorden zou ervan profiteren¹.

Van die noordelijke eensgezindheid was kort daarna niet veel meer te merken. Want toen bekend werd dat de VN in Nederland een klimaatinstituut wilde vestigen, waren Friesland, Groningen en Drenthe opeens concurrenten van elkaar. De Friezen gooiden Leeuwarden in de strijd, Groningen vond zichzelf als energietransitieregio de beste kandidaat, terwijl Drenthe Groningen Airport Eelde (gelegen in de Drentse gemeente Tynaarlo) als troefkaart inbracht. De voorbeelden laten zien dat regio's voortdurend met elkaar concurreren en dat daarbij telkens andere coalities worden gevormd. De ene keer presenteert een regio zich als landsdeel, dan weer als provincie en op een ander moment weer met haar gemeenten. Regionale strategievorming komt tegenwoordig steeds meer neer op *choosing races and placing bets*: kiezen met welke wedloop je meedoet en gokken dat je wint².

Tegen deze achtergrond verkennen we in dit essay de relatie tussen adaptief bestuur en regionale ontwikkeling. Hoe kunnen regionale bestuurders flexibel inspelen op een onzekere omgeving die continu verandert? Wat betekent dit speelveld voor de betrokken partijen en welke vorm van aansturing hoort daarbij? En wat kunnen we leren uit de praktijk? Om de context te duiden begint het essay met een beschouwing over regio's en regionale ontwikkeling. Vervolgens gaan we in op de condities en mogelijkheden van adaptief bestuur. In twee kaders en twee paragrafen komen voorbeelden uit Oost-Nederland aan bod: de regio Hardenberg, Cleantech Regio Stedendriehoek, Twente en de Regio Zwolle. Daarna geven we een schets van de gewenste competenties van regionale bestuurders. We sluiten het essay af met een conclusie en een oproep voor het vak 'regiodynamica'.

2. Regio's in soorten en maten

Steden staan sinds enkele jaren hoog op de beleidsagenda, in binnen- en buitenland. In navolging van Amerikaanse auteurs wordt gesproken over 'de triomf van de stad', *smart cities* en 'burgemeesters als de nieuwe wereldleiders'. In al die aandacht voor de stad is het verfrissend dat de Studiegroep Openbaar Bestuur juist een warm pleidooi houdt voor de regio. De leden van de groep – vrijwel allemaal werkzaam in de bestuurspraktijk – brachten in 2016 het rapport *Maak verschil* uit³. Daarin bevelen ze het kabinet aan meer oog te hebben voor de regio als brandpunt van economische activiteiten. De analyse in kort bestek: omdat in een onzekere en turbulente wereld regio's steeds relevanter worden, is het van groot belang dat het openbaar bestuur snel en flexibel inspeelt op de economische opgaven die zich op dit schaalniveau voordoen. Dat vereist een versterking van het regionaal bestuurlijk vermogen met oog voor de vele verbindingen die er tussen overheidslagen, beleidsterreinen en partijen in de samenleving bestaan. Met andere woorden: de tijd waarin we leven vraagt om adaptief en verbindend bestuur op regionale schaal.

Als er één geografisch schaalniveau is dat zich voor adaptief en verbindend besturen leent, dan is het wel de regio. In de literatuur wordt het begrip 'regio' namelijk in min of meer vergelijkbare termen omschreven. In veel definities komt het adaptieve karakter van regio's terug. Zo noemt jurist Konijnenbelt het regioconcept 'een begrip van boetseerlei': je kunt de grenzen afhankelijk van de omstandigheden trekken waar je maar wilt⁴. Zo is de Randstad een regio, maar Zuid-Holland, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Rijnmond ook. Met welke bril je ook naar een landkaart kijkt, een regio is altijd een territoriaal afgegrensde eenheid – het Latijnse woord 'regio' betekent 'grens' – dat deel uitmaakt van een groter geheel. Zo beschouwd zitten regio's als poppen in een Russische *matroesjka*: de ene is genesteld in de andere. Hoe groter het abstractieniveau, hoe belangrijker de grotere poppen: het landsdeel of de provincie. Maar hoe dichterbij de leefwereld van de inwoners, des te belangrijker de kleinere poppen: het stedelijk netwerk of stad en ommeland. Deze elasticiteit van het regiobegrip is voor sommige auteurs zelfs aanleiding om te spreken over de 'grenzeloze' en 'vloeibare' regio⁵.

Het verbindende karakter van regio's komt naar voren in visies die geïnspireerd zijn op het werk van de invloedrijke Engelse geografe Massey (1944-2016)⁶. Zij stelde dat regio's niet zomaar op de kaart zijn aan te wijzen, maar bestaan uit netwerken van sociale relaties die mensen in een gebied met de buitenwereld onderhouden. En omdat die relaties in de tijd veranderen, zijn regio's per definitie dynamisch. Wat zou de Metropoolregio Amsterdam zijn zonder de diversiteit van haar inwoners en de talloze connecties die ze in binnen- en buitenland hebben? Territoriale afgrenzingen doen er niet echt toe, het gaat juist om de ruimtelijke verwevenheid. Volgens deze opvatting is de regio niets meer dan een complex web van relaties. Als metafoor wordt wel het spinnenweb gebruikt, waarbij de lengte van de draden de reikwijdte van de verbindingen vanuit het middelpunt symboliseert⁷. De kern is in dit geval bijvoorbeeld een stad met een centrumfunctie. Economisch-geografen wijzen op iets soortgelijks als ze het hebben over *local buzz and global pipelines*: lokale netwerken die via allerlei kanalen verbonden zijn met de rest van de wereld⁸.

Hoe adaptief en verbindend regio's ook zijn, toch hebben ze vaak iets eigens waardoor ze zich van andere delen van het land onderscheiden. Iedere Nederlander zal moeten toegeven dat Friesland anders aanvoelt dan Utrecht en Noord-Holland. Maar waarin zit 'm dat verschil precies? Naast unieke geografische kenmerken spelen symbolen, instituties en het regionaal bewustzijn van de bevolking een rol. Zo zijn er 'dikke' regio's met veel identiteit en 'dunne' regio's waar de identificatie van inwoners met hun woongebied een

stuk beperkter is⁹. Als vuistregel kunnen we stellen dat regio's met streepjes en windrichtingen in hun naam 'dunner' zijn dan historisch gegroeide streken: de bestuurlijke regio Zuid-Holland leeft bij de bevolking veel minder dan Friesland bij de Friezen. Want uiteindelijk komt het erop aan wat inwoners in het dagelijks leven van hun regio 'meekrijgen'. Dat verklaart ook de groeiende populariteit van het begrip *daily urban system*, zeg maar 'de regio van het dagelijks leven'¹⁰. Dit is de agglomeratie rond één of meer steden waarbinnen zich zo'n tachtig procent van de dagelijkse verplaatsingen afspeelt voor woon-werkverkeer, het bezoek aan voorzieningen en sociale contacten. Denk aan de regio Stedendriehoek (Apeldoorn-Deventer-Zutphen), FoodValley (Ede-Wageningen-Rhenen-Veenendaal) en Arnhem-Nijmegen (ook al zijn het in dit gebied vooral de hoger opgeleiden die pendelen). Met zo'n functioneel regiobegrip zijn we weer terug bij steden die zo in de aandacht staan.

Regio's zijn er dus in vele soorten en maten. Het hoeft niet te verbazen dat er evenzovele vormen zijn om regio's aan te sturen. Ons land telt tussen de 700 en 1000 regionale samenwerkingsverbanden, zo valt op te maken uit het SER-advies *Regionaal samenwerken*¹¹. Traditioneel gaat het daarbij om samenwerking tussen gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsmarkt en ruimtelijke ordening. Neem de Regio West-Brabant, waarin achttien West-Brabantse gemeenten en het Zeeuwse Tholen participeren. Verder kennen we regionale ontwikkelingsmaatschappijen (denk aan de LIOF voor Limburg), provinciale SER-organen (bijvoorbeeld SER Overijssel), regionale afdelingen van werkgevers- en werknemersorganisaties (zoals VNO-NCW Midden) en arbeidsmarktregio's (van Drenthe tot Drechtsteden). En of dat nog niet genoeg is, zijn er onder de vlag van Economic Boards, Valleys en Delta's steeds meer bovenlokale initiatieven om economie en innovatie te stimuleren. Zo zijn rond Rotterdam niet alleen de provincie en gemeenten actief, maar ook de Economic Board Zuid-Holland, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Rotterdam Internet Valley en de Cleantech Delta. Bij deze netwerken zitten naast overheden vertegenwoordigers uit het regionale onderwijs en bedrijfsleven aan tafel. Men spreekt wel van de *triple helix*, *economic governance* en *multi-actor*-samenwerking. Het weerbarstige veld van regionaal bestuur is een ondoordringbaar woud aan het worden.

3. Hoe werkt regionale ontwikkeling?

Evolutionair denken wint aan terrein. Zoals Darwin naar de natuur keek, zo kijken steeds meer wetenschappers naar de wereld om ons heen. Een goed voorbeeld is de evolutionaire economische geografie, waarin regio's beschouwd worden als complexe adaptieve systemen die zich al dan niet soepel aan de veranderende werkelijkheid aanpassen¹². Variëteit, selectie, padafhankelijkheid, ecosystemen, veerkracht... de termen spreken voor zich: de natuurlijke omgeving is een belangrijke inspiratiebron. De mate waarin regio's meesters van hun eigen lot zijn of juist speelbal van de buitenwereld heeft te maken met een reeks aan factoren. In de wirwar aan verklaringen voor regionale ontwikkeling heeft de Britse socioloog Urry (1946-2016) een handige indeling gemaakt¹³. In zijn ogen draaide het om drie groepen determinanten van regionale ontwikkeling: *conditions*, *resources* en *strategies*. Hieronder illustreren we ze aan de hand van recent onderzoek.

Om te beginnen hebben ontwikkelingen van buitenaf effect op het regionale wel en wee. Economische ontwikkelingen op wereldschaal, de politieke wind die er in een land waait en de toename van de terrorismedreiging en cybercriminaliteit – het zijn allemaal *conditions* (randvoorwaarden) die een regio beïnvloeden, maar waar ze zelf niet of nauwelijks invloed op heeft. Wél kunnen deze externe omstandigheden voor een bepaald gebied specifieke kansen of bedreigingen met zich brengen. Het is dan zaak snel op deze ontwikkelingen in te spelen.

Zo biedt de wereldwijde groei van het toerisme perspectieven voor landschappelijk aantrekkelijke regio's, terwijl de opkomst van digitalisering in de maakindustrie interessant kan zijn voor gebieden met een industrie-verleden¹⁴. De Achterhoek is een streek die slim bij beide wereldwijde trends heeft aangehaakt. Met resultaat, want de regio doet het in ons land steeds beter op het gebied van de vrijetijdseconomie en *smart industry*.

De wortels van regionale ontwikkeling liggen in de *resources* (hulpbronnen) waarover een gebied van zichzelf beschikt. Van oudsher zijn de aanwezigheid en de kwaliteit van 'harde', ruimtelijk-economische factoren cruciaal. Voorbeelden zijn de fysieke infrastructuur (bereikbaarheid via de weg, het spoor, het water en de lucht), de kennisinfrastructuur (onderwijs- en onderzoeksinstellingen), financieringsmogelijkheden en industriële clustervorming. Maar ook de 'zachte' kwaliteiten van een regio zijn van belang. Denk aan *human capital* (de kennis en vaardigheden van de beroepsbevolking), *governance* (kwaliteit van het bestuur), de mate van ondernemerschap en het woon- en leefklimaat. Anders gezegd: het economische succes van de regio Brainport is niet alleen het gevolg van de hightechclustering rond Eindhoven, maar heeft ook te maken met de spirit die er heerst bij bewoners, ondernemers en bestuurders. Maar er leidt niet één pad naar economische groei. Regionale ontwikkeling komt voort uit het verleden en is altijd padafhankelijk: elke regio is wat ze is geworden. Het gaat om de specifieke context en cocktail aan factoren. Of zoals het Planbureau voor de Leefomgeving het in een studie naar succesvolle Europese stedelijke regio's onder woorden brengt: 'Het is de uitdaging om de juiste 'beleidsmix' te vinden rond een gemeenschappelijk doel dat aansluit bij de economische structuur en dynamiek van de regio'¹⁵.

Daarmee zijn we aangekomen bij de *strategies* (strategieën) van regionale partijen. Wat is de visie van overheden op de toekomst van het gebied? Op welke sectoren en opgaven leggen ze de nadruk? Welke rol spelen ondernemers, kennisinstellingen en burgers bij de uitvoering van het beleid? In theorie kunnen overheden een aanzienlijke bijdrage leveren aan regionale ontwikkeling, al was het maar omdat ze gericht zijn op de lange termijn en het algemeen belang. Bovendien heeft het openbaar bestuur de mogelijkheid grootschalige investeringen te doen en bovenlokale projecten te coördineren¹⁶. In de praktijk zijn er aanwijzingen dat overheidsbeleid er inderdaad toe doet. Sterker nog: uit het hiervoor genoemde PBL-onderzoek blijkt dat beleid in succesvolle Europese regio's van veel grotere betekenis is geweest dan meestal wordt aangenomen. Het geheim? De overheid moet de gevestigde orde in de regio uitdagen tot vernieuwing door kritische massa te creëren rond kansrijke nieuwe economische activiteiten. Succes is echter alleen verzekerd als dat tijdig gebeurt en als men daarbij oog heeft voor de regiospecifieke context. In Brainport gebeurde dat door een focus op de hightechindustrie in *triple helix*-verband na de verplaatsing van het hoofdkantoor van Philips naar Amsterdam eind jaren '90. En zeker zo belangrijk: de regionale overheid zelf moet bereid zijn met haar instituties mee te bewegen. In dit verband weer een citaat uit het PBL-rapport: 'Instituties zijn daarbij adaptief en proactief: overheden zijn in staat om instituties voortdurend aan te passen aan veranderende omstandigheden, te anticiperen op toekomstige problemen en te zoeken naar nieuwe kansen'¹⁷. Regionale ontwikkeling, kortom, heeft van alles te maken met adaptief bestuur.

De kracht van de regio Hardenberg¹⁸

Ook achter de ontwikkeling van niet-stedelijke regio's gaat een mix van harde en zachte factoren schuil. Neem de regio Hardenberg in de noordoosthoek van Overijssel, grenzend aan de agglomeratie Zwolle, Twente, Drenthe en Duitsland. Als perifeer gelegen agrarisch gebied heeft de streek zich opgewerkt tot een moderne en vitale plattelandsregio met een sterke en bloeiende mbo-economie. Het gebied heeft een logische schaal en vormt daardoor een samenhangend regionaal systeem: de kernen Hardenberg en Dedemsvaart hebben een verzorgingsfunctie voor het uitgestrekte ommeland.

Hardenberg beschikt over een sterke maakindustrie met veel familiebedrijven. De streek ontwikkelt zich steeds meer tot een logistiek knooppunt in Noordoost-Nederland. De bedrijfsterreinen zijn gewild en trekken ook ondernemingen van buiten de regio. Deze *hardware* is echter niet los te zien van de *software*. Hardenberg is een goed voorbeeld van de kracht van het mbo: de regio telt relatief veel middelbaar opgeleiden die bekend staan om hun vakmanschap. Liefde voor het vak gaat samen met een aanpakmentaliteit.

Hardenbergse ondernemers zijn nauw met elkaar verbonden – ze treffen elkaar in de kerk of de kroeg. Soms zijn ze wereldwijd actief, maar ze willen hier hun bedrijf hebben. Ook het gemeentebestuur draagt zijn steentje bij: het college van B en W is een team van doeners die korte lijnen hebben met de samenleving. De bestuurders realiseren zich dat Hardenberg niet alles op eigen kracht kan doen. De laatste jaren is er daarom fors geïnvesteerd in strategische allianties, waaronder een ambtelijke fusie met de gemeente Ommen, aansluiting bij de Regio Zwolle, een snellere spoorverbinding met Twente, arbeidsmarktbeleid met Drenthe en toeristische profilering met het Vechtdal. Soms vallen de resultaten tegen, zoals de alliantie met de gemeente Ommen, wat eind 2017 leidde tot een 'Hexit': Hardenberg zegde de samenwerking op¹⁹. Per opgave bepaalt men in deze regio dus het relevante schaalniveau, de gewenste partners en de te volgen strategie.

4. Dynamische bestuurskunst

Voor het openbaar bestuur is het onderzoek van het PBL een opsteker: beleid kan een succesfactor van regionale ontwikkeling zijn. Een overheid die tijdig kansen signaleert, partijen uitdaagt en in institutionele zin meebeweegt met de omstandigheden is van waarde voor de regionale economie. Maar hoe doe je dat als gemeente of provincie, terwijl je tegelijkertijd deelneemt aan meerdere samenwerkingsverbanden? Hoe kun je snel en flexibel optreden in een context van onderlinge afhankelijkheid? En hoe zorg je daarbij voor democratische legitimiteit? Adaptief bestuur vraagt in elk geval om een hoop behendigheid, wendbaarheid en het vermogen draagvlak te creëren. Bestuurskundige Teisman stelt dat het aankomt op 'dynamische bestuurskunst' die erop gericht is 'per issue passende bestuurlijke arrangementen te boetseren'²⁰. Dat leidt telkens tot verschillende belangencombinaties, wisselende allianties en gelegenheidscoalities. Zo werkt Brainport Eindhoven niet alleen samen met overheden, ondernemers en kennisinstellingen binnen de regio zelf, maar ook met allerlei partijen daarbuiten. Denk aan het rijk en de Randstad (bijvoorbeeld in het kader van de nationale Ruimtelijk-Economische Ontwikkelingsstrategie), andere *triple helix*-regio's in

Zuidoost-Nederland (Brainport Network), gremia in Noord-Brabant (BrabantStad) en buitenlandse steden (onder meer de zogenoemde 'Eindhoven-Leuven-Aken triangle').

Om adaptief te kunnen besturen, hebben overheden een reeks aan kwaliteiten nodig. Om te beginnen moeten ze in staat zijn de externe omgeving te scannen. Het komt erop aan daarin vroegtijdig kansen te identificeren die interessant zijn voor de regio en een idee te hebben hoe daar slim op in te spelen. Maar dat is niet genoeg: ze moeten die visie vervolgens 'verkopen' aan partijen die nodig zijn voor de uitvoering. Een alerte overheid is dus tevens een verbindende overheid die voldoende overtuigingskracht heeft en regionale partners weet te mobiliseren. Neem oud-politicus Wöltgens (1943-2008) die vanaf midden jaren '90 burgemeester van Kerkrade was. Afkomstig uit de streek en voorvechter van regionale samenwerking bedacht hij het begrip 'Parkstad', een treffende naam voor de verwevenheid tussen stad en land die in het gebied door de mijnbouw was ontstaan. Binnen een paar jaar was Parkstad Limburg als samenwerkingsverband van acht gemeenten in Zuidoost-Limburg een feit. Vanaf 1999 richt de alliantie zich op regionale transformatie, wat onder meer heeft geleid tot de opkomst van het gebied als populaire toeristische bestemming.

Verder vraagt adaptief besturen om een flexibele overheid. Meebewegen met veranderende omstandigheden verhoudt zich nu eenmaal slecht met rigide opvattingen en structuren. Als de beleidsopgave erom vraagt, moeten bestuurders 'mentale flexibiliteit' aan de dag leggen: ze dienen bereid te zijn te wisselen van samenwerkingspartner en/of van schaalniveau²¹. Voor klimaatadaptatie trekt een gemeente bijvoorbeeld op met vijf buurgemeenten, maar voor het versterken van de regionale innovatiekracht met de grootste steden en bedrijven. Een trigger van buiten kan een gedeeld regionaal belang opleveren en de aanleiding zijn voor een nieuwe gelegenheidscoalitie. De poging van de drie noordelijke provincies om de Teslafabriek binnen te halen is illustratief. Een ander voorbeeld is de geslaagde Gelderse lobby voor de start van de Giro d'Italia in 2016, een project waarbij de provincies Gelderland, Arnhem, Nijmegen en Apeldoorn de handen ineen sloegen. Maar voor een 'Citydeal' op het gebied van duurzaam busvervoer zochten Arnhem, Den Bosch en Amsterdam elkaar op. Socioloog Soeterbroek spreekt over het vermogen van bestuurders om al naargelang de opgave lichtvoetig 'te dansen door de schalen'²². Dit pragmatisme kan op de buitenwereld overkomen alsof men van meerdere walletjes wil eten. Daarom is het van groot belang dat bestuurders open kaart spelen over hun deelname aan coalities. Zo wordt gewaarborgd dat de flexibele overheid ook een betrouwbare overheid blijft.

Adaptief besturen in een regionale context is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Vooral raadsleden begrijpen niet altijd waarom de gemeente weer in een nieuwe alliantie wil stappen, zeker als het vermoeden bestaat dat er regionaal zaken bekookstofd gaan worden waar de raad geen of weinig zicht op heeft. Tegen kennisuitwisseling en visievorming bestaat meestal geen bezwaar, maar dat verandert 'als het spannend wordt': het moment dat er middelen verdeeld gaan worden en er inzet vanuit de eigen gemeente nodig is²³. Dan komt geheid de vraag wat de samenwerking lokaal gaat opleveren. Als bestuurders die meerwaarde niet overtuigend kunnen aantonen, is er actie nodig om het 'democratisch gat' te dichten. Dat kan bijvoorbeeld door een regionale radenconferentie waar het beslisrecht bij de raadsleden van de deelnemende gemeenten wordt gelegd. Maar volksvertegenwoordigers kunnen ook directer hun invloed laten gelden. De U10, een netwerk waarbij intussen twaalf Utrechtse gemeenten zijn aangesloten, laat dat mooi zien. Het is een lichte en open vorm van samenwerking binnen het *daily urban system* van Utrecht. Er zijn zes thematische bestuurstafels (bijvoorbeeld 'economie' en 'ruimte'), maar die variëren qua samenstelling. De afspraak is dat niet elke gemeente aan elk regionaal project hoeft mee te doen, terwijl ook gemeenten van buiten

de U10 mogen aansluiten. Zo'n vier keer per jaar bepalen raadsleden in een U10 Beraad welke regionale thema's op de raadsagenda in de eigen gemeente aan de orde komen. Per ambitie wordt verkend of samenwerking leidt tot meerwaarde of niet. De U10 zelf noemt deze aanpak 'doelverkenkend' samenwerken.

5. Strategisch incrementalisme

Om regio's door de woelige wateren van deze tijd te loodsen moeten overheden dynamisch kunnen besturen. Dat betekent niet dat strategievorming voor de lange termijn aan relevantie heeft ingeboet. Ook in een turbulente wereld heeft het zin dat regio's verder dan een paar jaar vooruitkijken, ook al zal de omgeving intussen veranderen en de strategie bijstelling behoeven. Een regionale stip op de horizon geeft richting en verbindt de betrokken partijen. Verbinding is gebaat bij verbeelding, zo leert de ervaring. Om een regionale visie te verbeelden, kan het nuttig zijn planologen of andere beelddenkers met kaarten, verhalen en metaforen een wenkend perspectief te laten schetsen²⁴. Zo kan een discours ontstaan en daaromheen een 'discourscoalitie' van partijen die weliswaar hun eigen belangen hebben, maar samenwerken vanuit een gedeelde interpretatie van een regionaal probleem of een gemeenschappelijke visie op de toekomst²⁵.

Strategievorming blijft derhalve van belang, ook in deze onzekere tijden. Maar de wijze van totstandkoming en uitvoering is veel grilliger dan in het verleden²⁶. Vroeger was de wereld minder onzeker, complex en turbulent. Kon men toen nog stellen dat een strategie min of meer werkte als een waterval met een eenduidige richting, tegenwoordig is een kronkelende rivier een betere vergelijking: op weg naar het einddoel kom je tal van bochten, zijgeulen, hoogte- en stromingsverschillen tegen. De ene keer ga je snel vooruit, de andere keer dwaal je af en lijkt je nauwelijks vooruitgang te boeken. In dit verband spreken Faber en Idenburg van 'strategisch incrementalisme', een stapsgewijze benadering waarbij sturen geen kwestie is van 'regie en controle, maar een evolutionair proces van navigatie en richting bepalen'²⁷. Deze minder strakke planning geeft regio's de mogelijkheid en passant op trends in te spelen en buitenkansjes te pakken. Dat is winst, net zoals het feit dat partijen tussentijds kunnen experimenteren en leren van gemaakte fouten (denk aan een verkeerde inschatting of te hoge verwachtingen van een regionaal project). Zolang partijen het lange-termijnperspectief voor de regio niet uit het oog verliezen, is er niets aan de hand. Bij adaptief bestuur is de reis net zo belangrijk als de bestemming. Deze gedachte is overigens minder nieuw dan ze lijkt: in 1959 had bestuurskundige Lindblom het al over *muddling through* (doormodderen) om het weerbarstigste karakter van beleidsvorming aan te duiden²⁸.

Voor bestuurders is het belangrijk de regionale partners onderweg gemotiveerd te houden. Als het eens wat minder gaat of de klad erin komt, is peptalk in de trant van 'Wir schaffen das!' cruciaal. Maar waardering van buiten de regio kan ook helpen. Een slimme methode om de kans daarop te vergroten is deelname aan competities. Regio's kunnen bijvoorbeeld meedoen met prijsvragen op het gebied van innovatie, toerisme of duurzaamheid. Over de zuiverheid van de criteria en objectiviteit van de uitkomsten van die *awards* valt te twisten. Maar het levert in elk geval publiciteit op die vooral binnen de regio bindend kan werken. Zo mag Brainport zich sinds 2011 'de slimste regio ter wereld' noemen en sleepte Parkstad Limburg in 2016 een prestigieuze internationale toerismeprijs in de wacht. En zelfs als de regio niet in de prijzen valt, is het werk niet voor niets geweest. Veelzeggend is de anekdote van het Hongaarse leger dat in de Tweede Wereldoorlog verdwaalde in de Alpen²⁹. Gekweld door honger en koud keken de manschappen de dood in de ogen. Iedereen was ten einde raad. Maar plotseling vond een soldaat in zijn binnenzak een verfrommelde

landkaart. Gejuich alom: de redding was nabij! Met behulp van de kaart kwamen de Hongaren uit de bergen en binnen een week waren ze weer thuis. Daar bleek echter dat het geen kaart was van de Alpen, maar van de Pyreneeën. De moraal van het verhaal: ook al klopt de strategie niet, ze brengt mensen op de been en kan zo toch resultaat hebben.

Cleantech als discours in de Stedendriehoek

De Stedendriehoek is een alliantie van zeven gemeenten in Oost-Nederland. Daarbinnen vormen de steden Apeldoorn, Deventer en Zutphen geografisch gezien een driehoek. Het gebied is een *daily urban system*, maar heeft (nog) geen identiteit. Dat is niet verwonderlijk: het is een jonge regio die op de tekentafel is bedacht. Sinds 1993 werken de gemeenten met elkaar samen over de provinciegrenzen heen. Interessant is dat alleen Deventer in Overijssel ligt; de andere zes gemeenten zijn Gelders. Tussen Deventer en Apeldoorn is er vanouds een zekere rivaliteit, maar de verhoudingen lijken thans beter te zijn³⁰. De Stedendriehoek typeert zichzelf als een regio *light*: regionale besluitvorming is in handen van de afzonderlijke gemeenten.

Dankzij de centrale ligging in Oost-Nederland met de A1 en de IJssel als verbindingaders is de Stedendriehoek een 'open' regio. Daarmee leent het gebied zich ook goed voor wisselende allianties met omliggende gebieden. Vanouds hebben de drie steden hun eigen achterland waarmee ze bij gelegenheid ook contact hebben: Apeldoorn met de Veluwe, Deventer met Salland en Zutphen met de Achterhoek. Veel bedrijven onderhouden daarnaast relaties met Zwolle en Arnhem. Het bedrijfsleven is overigens een groot pleitbezorger van de regionale samenwerking. In de aanloop naar de lokale verkiezingen van 2010 riepen ondernemers de gemeenten in de regio bijvoorbeeld op tot meer economische afstemming en krachtenbundeling, onder andere bij de aanleg van bedrijventerreinen³¹.

In de zoektocht naar een onderscheidend profiel heeft de Stedendriehoek gekozen voor het toekomstgerichte thema 'schone technologie' (*cleantech*). Deze sector is goed vertegenwoordigd in de regio en speelt in op wereldwijde uitdagingen op het gebied van klimaatadaptatie en energievoorziening. Rond *cleantech* is in de Stedendriehoek een hele discourscoalitie ontstaan. Zo is er elk jaar een Cleantech Tomorrow Congres, investeert Zutphen volop in een Cleantech Center en is er in de opleidingen van de regionale hbo-instelling Saxion aandacht voor onderwijs en onderzoek in deze technologie. Wel blijft het een uitdaging om *cleantech* voor het grote publiek te verbeelden. Er zijn daarom plannen voor het maken van een iconisch gebouw, sculptuur of ander object langs de A1 waarmee het regionale 'betoog' letterlijk kan worden vertaald in "beton"³².

6. Zware samenwerking in Twente

Laten we nu eens kijken naar de mogelijkheden voor adaptief bestuur en de ervaringen daarmee in twee regio's: Twente en de Regio Zwolle, beide gelegen in de provincie Overijssel. Als landstreek is Twente duidelijk herkenbaar en onderscheidend. Het is een 'dikke' regio met een moderne maakindustrie, sterke symbolen (onder meer een eigen taal en vlag, tradities en merken), eigen instituties en inwoners die zich

met de streek verbonden voelen. De regio profileert zich met innovatie en hightech aan de ene kant en rust en ruimte aan de andere kant. De helft van de ruim 627.000 Tukkeraars woont in Enschede, Hengelo en Almelo. De drie steden hebben tevens een verzorgingsfunctie voor het ommeland. In het dagelijks leven is Twente dan ook een relevant schaalniveau: het is een *daily urban system*, waardoor er voor inwoners in feite weinig reden is de regio uit te gaan³³. Ook sociaal-culturele factoren zorgen voor een sterke binding met de streek. Veel Twentenaren hebben een *sense of place* en zijn actief in lokale netwerken, met name in het verenigingsleven. De regio staat zich graag voor op haar ‘noaberschap’, de bereidheid om elkaar bijstand te leveren en met elkaar samen te werken. In bestuurlijke kringen is het ‘noaberschap’ echter minder vanzelfsprekend. De historie van bovenlokale samenwerking in Twente gaat decennia terug en is een aaneenschakeling van teleurstellingen, gemiste kansen en mislukkingen. Lokaal denken en ‘kerktorenpolitiek’ wonnen het meestal van collectieve actie voor het regionaal belang.

Op papier werken de veertien Twentse gemeenten nauw met elkaar samen: aanvankelijk als Wgr-plus-regio en vanaf 2016 binnen een gemeenschappelijke regeling. Passend bij de ‘dikte’ van de regio is gekozen voor een ‘zware’ vorm van bestuurlijke samenwerking. De Twentse gemeenten hebben op tal van dossiers met elkaar te maken en ontmoeten elkaar vaak. En omdat ‘Twente’ een sterk merk is, ligt er veel maatschappelijke druk om er ‘samen’ uit te komen. Maar dat is niet altijd even makkelijk, omdat de regio heterogener is dan ze op het eerste gezicht lijkt. Zo is Oldenzaal niet te vergelijken met Twenterand en heeft Hengelo andere uitdagingen dan Enschede. De laatste jaren lijkt er echter een kentering in de Twentse samenwerking te komen, waarbij de *triple helix*-constructie in de vorm van de Twente Board – een soort Raad van Commissarissen met leden uit overheid, bedrijfsleven en de kennisinfrastructuur – als een hefboom fungeert. Met de Agenda van Twente (2008-2017) heeft het regionale denken een impuls gekregen: 80 miljoen euro aan publieke investeringen hebben in tien jaar tijd 1,4 miljard euro aan extra investeringen in de regio losgetrokken³⁴. Eind 2017 hebben de Twentse gemeenten – onder ontbindende voorwaarden – besloten tot een nieuwe Agenda van Twente voor de periode 2018-2022³⁵. Speerpunten zijn versterking van de technologische clustervorming, de arbeidsmarkt, de bereikbaarheid en het vestigingsklimaat van de regio. De vorming van de nieuwe agenda ging niet zonder slag of stoot. Met name Almelo en Rijssen-Holten vonden de plannen te weinig concreet en vroegen om extra waarborgen met betrekking tot de uitvoering, aansturing en monitoring van de agenda. Na tussenkomst van regiovoorzitter Van Veldhuizen, tevens burgemeester van Enschede, gingen beide gemeenten op voorwaarden akkoord.

Adaptief bestuur in ‘dikke’ regio’s als Twente is lastiger vorm te geven dan in regio’s waar gemeenten minder vanzelfsprekend op elkaar aangewezen zijn. Juist omdat Twente zo’n sterk merk is en de buitenwereld de regio daar telkens aan herinnert, leiden activiteiten die niet op Twentse schaal plaatsvinden tot kritiek bij samenwerkingspartners en in de media. Economisch-geografen spreken over *the weakness of strong ties* en *lock-in*: sterke verbanden hebben als zwak punt dat ze tot interne gerichtheid, blikvernaauwing en geslotenheid kunnen leiden³⁶. Ter illustratie: Enschede zet sinds enkele jaren stevig in op het aanhalen van de banden met het Duitse Münsterland, vooral op het gebied van economie, innovatie en arbeidsmarkt. In Almelo en omliggende gemeenten leeft ‘Duitsland’ echter veel minder dan in grensstad Enschede. Het geflirt met Duitsland wordt in de rest van de regio dan ook een beetje gezien als ‘vreemdgaan’. Of zoals een Almeloos raadslid het zegt: ‘Enschede moet zich niet blindstaren op Münster, maar ook de buurgemeenten blijven bedienen... De grens met Duitsland vervaagt, maar de grens met de rest van Twente wordt dikker’³⁷. De vraag is echter of de zware bestuurlijke deken waaronder de Twentse gemeenten elkaar warm houden nog wel past in deze tijd. Het opschudden van die deken zou ruimte kunnen geven voor meer gelegenheidscoalities, zoals samenwerking tussen Twente en de Achterhoek

op het gebied van de maakindustrie of meer contact tussen Almelo en Hardenberg. Ook in Twente zijn er volop kansen om buiten de regio te dansen door de schalen.

7. Bestuurlijke lichtheid rond Zwolle

Niet ver van Twente ligt een gebied dat uitblinkt in 'lichte' samenwerking: de Regio Zwolle, een 'dunne' regio die zich uitstrekt over de agglomeratie Zwolle. Bestuurlijk gezien is het een heterogeen en open geheel: in de Regio Zwolle participeren naast de stad Zwolle negentien gemeenten uit vier provincies (Overijssel, Gelderland, Flevoland en Drenthe). Zo doen niet alleen Kampen, Staphorst en Hardenberg mee, maar ook Hattem, Dronten en Meppel. Zes van de deelnemende gemeenten, zoals Raalte, Elburg en Urk, behoren niet tot het *daily urban system* van Zwolle. Toch zijn ze bij het samenwerkingsverband aangehaakt. De reden: ze verbinden zich maar wat graag aan Zwolle, omdat het een florerende regio is die fungeert als springplank naar Noordoost-Nederland. De regionale economie kent een groot aantal familiebedrijven. De kracht van de Regio Zwolle schuilt verder in de strategische ligging en goede infrastructurele verbindingen met de rest van het land. Naast 'harde' locatiefactoren spelen 'zachte' kwaliteiten een rol, met name het ondernemerschap en de *governance*. In de regio zelf refereert men aan de trits 'dominee, koopman en bestuurder'³⁸. Een deel van het gebied hoort namelijk bij de 'bijbelgordel' met het bijbehorende hoge arbeidsethos. Dankzij het Hanzeverleden (met Zwolle en Kampen als de belangrijkste Hanzesteden) zijn in de regio ook de handelsgeest en samenwerkingsbereidheid vanouds aanwezig. Verder is Zwolle eeuwenlang bestuurscentrum geweest. Daaromheen zou zich een samenleving gevormd hebben met een open cultuur en wederzijdse gunfactor.

De *governance*-structuur van de Regio Zwolle sluit bij deze regionale *software* aan. Het is een licht en flexibel netwerk dat de laatste jaren organisch is gegroeid. De samenwerking is gebaseerd op vrijwilligheid. De bestuurlijke kern van de Regio Zwolle bestaat uit overleg tussen de vier o's (overheden, ondernemers, onderwijs en maatschappelijke organisaties) die zich samen inzetten om de economische kracht van de regio zeker te stellen³⁹. Rond bepaalde thema's kan de samenwerking worden geïntensiveerd. Er is ruimte voor maatwerk in de allianties; per opgave streeft men naar een *coalition of the willing*. De regio heeft een Economic Board die onderwerpen agendeert en een Regiegroep die de samenwerking bewaakt, monitort en verantwoording aflegt richting de achterban. Verder is er een breed samengesteld Netwerk Regio Zwolle met allerlei partijen uit de regionale samenleving, zoals Museum De Fundatie en voetbalclub PEC Zwolle. Juist via deze informele lijn krijgt het adaptief besturen in de Regio Zwolle vorm. Neem de wedstrijd PEC-Feyenoord in 2016 waaromheen de Zwolse voetbalclub via zijn stichting PEC Zwolle United een bijeenkomst voor regionale partners organiseerde over havenontwikkeling⁴⁰. Vertegenwoordigers van de Port of Rotterdam en Port of Zwolle (met havens in Zwolle, Kampen en Meppel) konden er zakendoen. Een ander voorbeeld van adaptief bestuur in de Regio Zwolle was deelname aan de oprichtingsbijeenkomst van het Global Parliament of Mayors in september 2016. Zwolle was de enige stedelijke regio die aanwezig was te midden van wereldsteden die met elkaar gemeenschappelijke uitdagingen bespraken en ervaringen uitwisselden.

De bestuurlijke lichtheid in de Regio Zwolle past goed bij de dynamiek van deze tijd. Niet voor niets wordt in de literatuur al veel langer gerept over *the strenght of weak ties*: de kracht van losse verbanden blijkt 'm telkens te zitten in meer regionale mogelijkheden voor wendbaarheid, veerkracht en ruimte voor vernieuwing'⁴¹. Ook partijen in de Regio Zwolle zijn ervan overtuigd dat de lichte vorm van 'regionaal partnerschap'

werkt. Telkens wordt gehamerd op het belang van regionale coalities die zijn opgezet op basis van vrijwilligheid. Tegelijkertijd erkent men dat die losse structuur ook het risico van vrijblijvendheid in zich draagt. Zeker met twintig deelnemende gemeenten ligt het gevaar van *freerider*-gedrag op de loer. Hoe borg je dat de partners niet meeliften op de inzet van anderen? En wat zijn de sancties als gemeenten hun verplichtingen niet nakomen? En hoe kun je snel middelen voor een project krijgen zonder telkens in de regio met de pet rond te gaan? Op dit moment buigen vier werkgroepen zich over deze vragen binnen het traject 'Regio Zwolle stapt over de eigen grenzen'. Zo wordt er gedacht aan het opzetten van een reservoir van personeel dat flexibel voor een project kan worden ingeschakeld. Ook werken partijen een financieel model uit dat het mogelijk maakt geldstromen snel te bundelen en daarover pas achteraf verantwoording af te leggen. Bij al deze voorstellen geldt het credo 'onderzoekt alles en behoudt het goede'. Want de Regio Zwolle beseft terdege dat de uitdaging is de bestuurlijke samenwerking niet zwaarder te maken dan nodig is.

8. Regionaal adaptief leiderschap

'Betrokkenheid – mens in de regio'. Zo heet één van de werkgroepen binnen het traject om de samenwerking binnen de Regio Zwolle door te ontwikkelen. De titel verwijst naar een aspect dat bij adaptief bestuur en regionale ontwikkeling gemakkelijk over het hoofd wordt gezien: de menselijke factor. Per slot van rekening bestaan regio's bij de gratie van mensen die er wonen, werken, samenleven en hun vrije tijd doorbrengen. Hoe kun je als bestuurder deze regio 'op ooghoogte' bereiken, hoe krijg je 'gewone' mensen in beweging en hoe zorg je voor betrokkenheid? Dynamische bestuurskunst op zich is al een tour de force, daarbij ook nog eens aansluiten bij de leefwereld van inwoners in de regio vereist aanvullende kwaliteiten⁴². Van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren vraagt dit om competenties die we zouden kunnen samenvatten met de term 'adaptief leiderschap'⁴³. In lijn met de evolutionaire metaforen uit dit essay zouden we kunnen stellen dat iemand die adaptief wil besturen eigenlijk iets van de volgende vier dieren in zich moeten hebben:

1. **Giraf.** Met zijn lange nek staat de giraf niet alleen symbool voor een goed overzicht en een heldere visie, hij dwingt ook respect af. Net zoals de giraf moet een adaptief leider als regionaal vertegenwoordiger zijn nek uitsteken en vooruitkijken.
2. **Kameleon.** Dit diertje symboliseert verandering en flexibiliteit. De kameleon kan al naargelang de omgeving van kleur verschieten – het toonbeeld van souplesse. Wie danst door de schalen, kan niet zonder dit aanpassingsvermogen.
3. **Zwaluw.** Dit vogeltje is snel en lenig daarmee een toonbeeld van adaptief gedrag. De zwaluw staat bovendien voor vrijheid en verbinding. Niet toevallig spreken politici van 'zwaluwstaarten' als ze mensen of dingen bij elkaar willen brengen.
4. **Herdershond.** De herdershond is erop getraind een kudde vee te drijven en/of te hoeden. Vertaald naar adaptief leiderschap gaat het om de vaardigheid mensen in de regio aan te jagen, richting te geven en 'de boel bij elkaar te houden'.

Adaptief leiderschap veronderstelt eigenlijk een schaap met vijf poten. De kans dat iemand alle gewenste eigenschappen tegelijkertijd bezit is niet zo groot. Alleen al daarom is het verstandig dat regio's die adaptief willen besturen niet alle kaarten zetten op 'een sterke leider' die in zijn eentje de regio dient op te stuwen in de vaart der volkeren. Adaptief bestuur is een gedeelde opgave en vraagt om de inzet van tal van partijen

– niet alleen uit de wereld van de politiek en het bestuur, maar ook uit het bedrijfsleven, het onderwijs en de wetenschap – die bereid zijn elkaar aan te vullen om ‘hun’ regio samen vooruit te brengen. Gezien het toenemend belang van adaptief besturen voor regio’s pleit bestuurskundige Teisman zelfs voor de opzet van een regio-academie ‘...waarin bestuurders, professionals en ook lijnmanagers met elkaar sneller leren hoe ze enerzijds hun eigen organisatie en plek kracht kunnen geven, maar dat ook doen door een hoogwaardig ecosysteem met elkaar op te bouwen dat verder strekt dan de eigen bestuurlijke jurisdictie’⁴⁴. Dat is geen gek idee, omdat het leren denken vanuit regionale thema’s en belangen op dit moment nauwelijks aandacht krijgt in bestuurlijke opleidingen, trainingen en andere scholingstrajecten.

9. Tot slot: regiodynamica als vak

In dit essay hebben we de relatie tussen adaptief bestuur en regionale ontwikkeling verkend. Beide onderwerpen liggen mooi in elkaars verlengde: regio’s zijn per definitie adaptief, terwijl succesvolle regionale ontwikkeling deels afhangt van het adaptief vermogen van de overheid. Om snel en flexibel in te kunnen spelen op omgevingskansen moeten bestuurders in staat zijn tot ‘dynamische bestuurskunst’. In theorie bepalen ze per beleidsopgave wat de beste aanpak is, welk schaalniveau daarbij past en welke partijen nodig zijn. In de praktijk is dit thematisch ‘dansen door de schalen’ verre van eenvoudig. Lopende het traject gebeurt er van alles waardoor de strategie bijstelling behoeft. Regio’s moeten er dan ook rekening mee houden dat ‘strategisch incrementalisme’ (kleine stapjes vooruit) de regel is en ‘grote stappen, snel thuis’ de uitzondering. De voorbeelden van Twente en de Regio Zwolle laten zien dat de bestuurlijke lichtheid die hoort bij adaptief besturen de meeste kans van slagen heeft in ‘dunne’ regio’s met een open karakter. Maar uiteindelijk is het allemaal mensenwerk. Regionaal adaptief leiderschap vraagt om visie, flexibiliteit en het vermogen mensen met elkaar te verbinden en bij elkaar te houden.

Natuurlijk beschikken veel bestuurders al over één of meerdere van deze competenties – anders hadden ze hun huidige positie nooit bereikt. Maar het is een misvatting om te denken dat een gemeentebestuurder de regio er ‘gewoon even bij kan doen’. Daarvoor kent het regionale schaalniveau te veel specifieke wetmatigheden, dimensies en uitdagingen. Regio’s hebben een eigen dynamiek en die dynamiek verdient serieuze aandacht in gremia waar bestuurders elkaar treffen voor training, discussie en reflectie. Daarom pleiten we voor het vak ‘regiodynamica’, letterlijk ‘de leer der regionale krachten’ – een discipline die verbanden legt tussen regionale ontwikkeling en de beïnvloedingsmogelijkheden daarvan door de overheid⁴⁵. Maar bij regiodynamica gaat het ook om de vaardigheid omgevingstrends, regionale sterkten en lokale belangen met elkaar te combineren. Het is een boeiend vak, al was het maar omdat zich voor regio’s continu nieuwe ontwikkelingskansen aandienen. Als het geen Teslafabriek is of VN-klimaatinstituut, er komt wel weer wat anders voorbij. Want één ding is zeker: zolang de wereld doordraait, draait ook de regio door.

Over de auteur

Prof. dr. Gert-Jan Hospers is economisch geograaf aan de Universiteit Twente en bijzonder hoogleraar Transitie in Stad en Regio aan de Radboud Universiteit. Daarnaast is hij directeur van Stichting Stad en Regio, een stichting die zich inzet voor stedelijke en regionale ontwikkeling op menselijke maat. Hospers doet veel praktijkonderzoek in Oost-Nederland en doet daarover regelmatig verslag in boeken, artikelen en columns.

Literatuur

- 1 J. van den Berg (2017, 11 januari), Noordelijke provincies azen op Tesla-vestiging: 'Hi @elonmusk, we are Top Dutch!', *de Volkskrant*.
- 2 P. McCann & R. Ortega-Argiles (2013), Modern regional innovation policy, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6 (2), pp. 187-216.
- 3 Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), *Maak verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- 4 H. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male (2014), *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Kluwer, Deventer.
- 5 J. Brouwer e.a. (red.) (2007), *De grenzeloze regio: praktijkboek regionale strategieën*, SDU, Den Haag.
- 6 J. Allen, D. Massey & A. Cochrane (1998), *Rethinking the Region*, Routledge, Londen.
- 7 A. Herod (2011), *Scale* (serie: *Key Ideas in Geography*), Routledge, Londen.
- 8 H. Bathelt, A. Malmberg, & P. Maskell (2004), Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation, *Progress in Human Geography*, 28 (1), pp. 31-56.
- 9 K. Terlouw (2012), From thick to thin regional identities?, *GeoJournal*, 77 (5), pp. 707-721.
- 10 Regioplan & Atelier Tordoir (2015), *De veranderende geografie van Nederland*, Regioplan, Amsterdam.
- 11 Sociaal-Economische Raad (2017), *Regionaal samenwerken: leren van praktijken*, SER, Den Haag.
- 12 R. Boschma (2015), Towards an evolutionary perspective on regional resilience, *Regional Studies*, 49 (5), pp. 733-751.
- 13 M. Harloe, C. Pickvance & J. Urry (red.) (1990), *Place, Policy and Politics: Do Localities Matter?*, Unwin, Londen en B. de Pater e.a. (2005), *Denken over regio's: geografische perspectieven*, Coutinho, Bussum.
- 14 A. van Agtmael & F. Bakker (2016), *Hier wordt de toekomst gebouwd: innovatie-hotspots en de terugkeer van de maakindustrie*, Business Contact, Amsterdam.
- 15 O. Raspe, M. van den Berge & Th. de Graaff (2017), *Stedelijke regio's als motoren van economische groei: wat kan beleid doen?*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, p. 10.
- 16 M. Feldman & N. Lowe (2017), Evidence-based economic development policy, *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 11 (3/4), pp. 34-49.
- 17 O. Raspe, M. van den Berge & Th. de Graaff, *op. cit.*, p. 11.
- 18 G.J. Hospers (2016), Het geheim van Hardenberg, *Geografie*, 25 (5), pp. 18-22.
- 19 Redactie (2017, 9 december), 'Hexit': Ommen is blok aan been van Hardenberg, *De Stentor*.
- 20 G. Teisman, T. Zwanikken & Y. Oostendorp (2013), Dynamische bestuurskunst nodig bij governance van metropolitane regio's, *S+RO*, 2013 (6), pp. 48-51.

- 21 M. Groenleer (2017), Samen werken aan innovatieve oplossingen in de Brainport-regio: in gesprek met Imke Carsouw, algemeen directeur van Brainport Development, *Bestuurskunde*, 26 (2), pp. 26-28.
- 22 F. Soeterbroek (2007), Het belang van bestuurlijke lichtheid, in: J. Brouwer e.a. (red.), *op. cit.*
- 23 G. Teisman (2016), *Licht in de samenwerking, hard in de uitvoering*, Platform 31, Den Haag.
- 24 G. Bristow & A. Healy (2014), Building resilient regions: complex adaptive systems and the role of policy intervention, *Raumforschung und Raumordnung*, 72 (2), pp. 93-102.
- 25 W.J. Verheul & T. Daamen (2014), Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie, *Bestuurswetenschappen*, 68 (3), pp. 68-88.
- 26 E. De Geyter (2016), *Wendbaar leiderschap: een houvast voor nieuwe leiders in turbulente tijden*, Acco, Leuven/Den Haag.
- 27 A. Faber & A. Idenburg (2017), Sturen op transitie: van utopie naar stapsgewijze voortgang, in: Ministerie van Economische Zaken (red.), *Sturen in een verweven dynamiek*, EZ, Den Haag, p. 29.
- 28 Ch. Lindblom (1959), The science of muddling through, *Public Administration Review*, 19 (2), pp. 79-88.
- 29 R. Whittington (2001), *What is Strategy – and Does it Matter?*, Thomson, Londen.
- 30 O. Atzema et al. (2017), *Werkdocument – De kracht van Oost-Nederland*, Provincie Gelderland/Provincie Overijssel, Arnhem/Zwolle.
- 31 VNO-NCW Stedendriehoek (2010), *Kansen creëren om te ondernemen in de Stedendriehoek*, VNO-NCW, Apeldoorn.
- 32 Regio Stedendriehoek (2016), *Omgevingsagenda 2.0*, Regio Stedendriehoek, Voorst en W.J. Verheul (2012), *Stedelijke iconen: het ontstaan van beeldbepalende projecten tussen betoog en beton*, Boom Lemma, Den Haag.
- 33 G.J. Hospers (2015), *Vier typeringen van Twente* (essay), Stichting Stad en Regio, Enschede.
- 34 O. Atzema et al. (2017), *op. cit.*
- 35 T. Staal (2017, 1 december), Almelo en Rijssen-Holten hebben laatste woord Agenda voor Twente, *de Twentsche Courant Tubantia*.
- 36 G. Grabher (1993), The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area, in G. Grabher (red.), *The Embedded Firm: On the Socio-Economics of Interfirm Relations*, Routledge, Londen.
- 37 Redactie (2017, 12 oktober), Almelo kritisch over banden van Enschede met Münster, *de Twentsche Courant Tubantia*.
- 38 O. Atzema et al. (2017), *op. cit.*
- 39 Regio Zwolle (2017), *Stap over je eigen grens: rapportage Proeftuin Regio Zwolle*, Regio Zwolle, Zwolle.
- 40 Redactie (2016, 15 februari), Banden met Rotterdam verder versterkt, *Persbericht PEC Zwolle*.
- 41 M. Granovetter (1973), The strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, 78 (6), pp. 1360-1380 en R. Boschma (2015), *op. cit.*
- 42 Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), *op. cit.*
- 43 Vgl. E. De Geyter (2016), *op. cit.*, die het heeft over 'wendbaar leiderschap'.
- 44 Atzema et al. (2017), *op. cit.* In het rapport *Maak verschil* (2016) signaleert de Studiegroep Openbaar Bestuur ook een gebrek aan opleidingsmogelijkheden op het gebied van adaptief bestuur voor regionale vraagstukken.
- 45 Naar analogie van de term 'sociodynamica' in H. van de Braak (1995), *Sociodynamica: waarom de wereld constant verandert*, Enzo Press, Amersfoort.

10 Duurzame energietransitie door demonstratie

Prof.dr.ir. B.A.G. Bossink

1. Inleiding

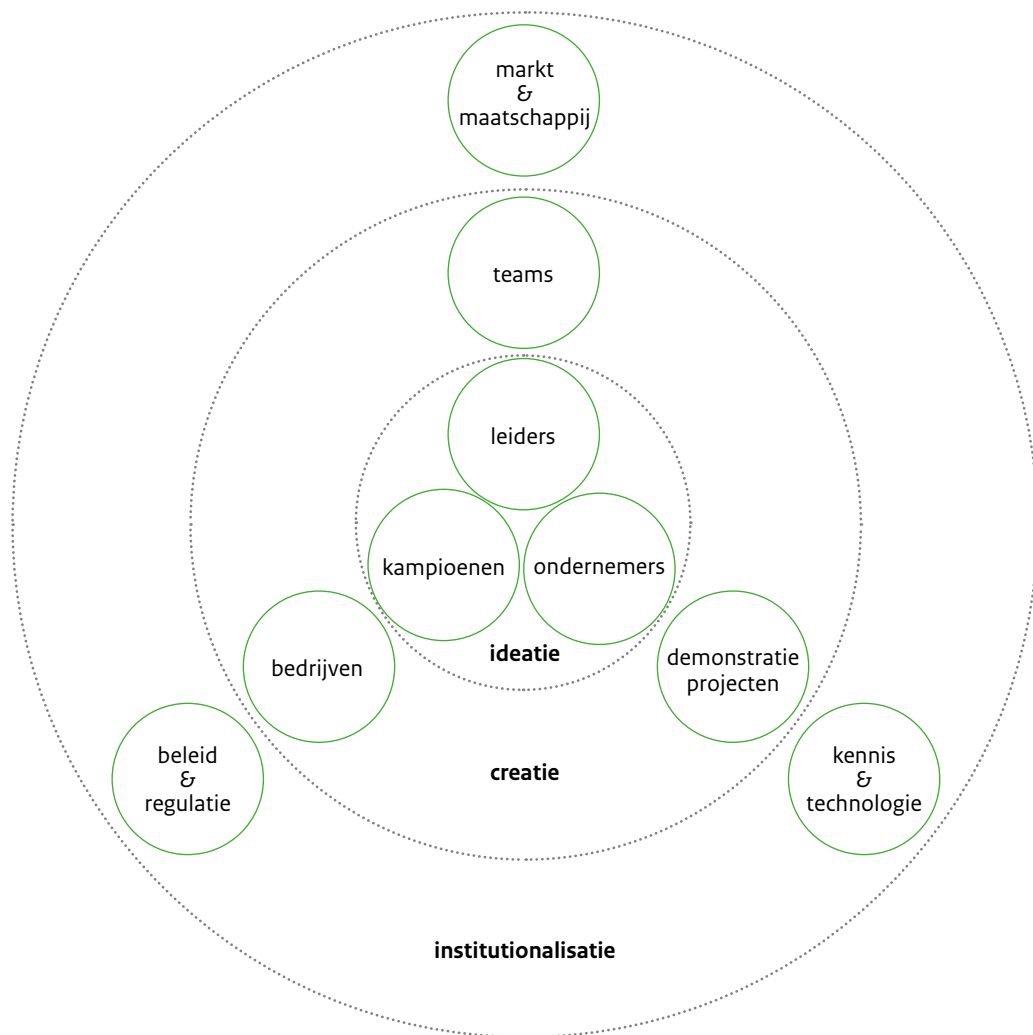
Dit essay gaat in op de energietransitie waarin Nederland en de wereld zich momenteel bevindt. Allereerst wordt ingegaan op een model van het systeem, waarin de overgang van fossiele en vervuilende energie naar hernieuwbare en schone energie, plaatsvindt (§2). Daaropvolgend worden de rollen geschetst die wij allemaal individueel, als deelnemer aan de energietransitie kunnen vervullen, wordt aangegeven welke uitdagingen ons staan te wachten en welke kansen in de nabijheid en in de verte lonken (§3). Vervolgens staat centraal de belangrijke positie die demonstraties en demonstratieprojecten in duurzame energie innemen in het transitie-systeem (§4). Dit essay wordt afgesloten met een terugblik op het gebodene, inclusief een handelingsadvies voor alle betrokkenen in het algemeen (§5), en voor adaptieve bestuurders in het bijzonder (§6).

2. Duurzaam innovatie managementmodel

Eenieders handelen in het energieveld staat niet op zichzelf. Dit handelen is onderdeel van een systeem. De overgang van vervuilende en fossiele energie naar schone en hernieuwbare energie vindt plaats in een complexe omgeving waarin op meerdere niveaus wordt gewerkt. Binnen deze niveaus werken diverse actoren samen, waarbij er sprake is van communicatie over en weer tussen deze actoren, binnen en tussen alle niveaus.

Niveaus in het duurzame innovatie managementmodel

Allereerst de niveaus. Het duurzame innovatie managementmodel bestaat uit drie niveaus: ideatie, creatie en institutionalisatie. Ideatie staat voor het genereren, ontwikkelen en verspreiden van nieuwe duurzame ideeën, concepten en plannen die de basis vormen voor duurzame innovaties. De definitie van het creatieproces is het omzetten van deze nieuwe duurzame ideeën, concepten en plannen in nieuwe of verbeterde levensvatbare producten, diensten en processen die schaalbaar en winstgevend zijn. Institutionalisatie wordt in dit model gezien als de invloed die de onderdelen en aspecten van de buitenwereld uitoefenen op genoemde ideatie- en creatieprocessen in duurzaam innoverende organisaties, evenals de invloed die deze organisaties uitoefenen op de onderdelen en aspecten van deze buitenwereld. De drie niveaus vormen samen de omgeving waarbinnen duurzame energie-innovatie individueel, organisationeel, landelijk en internationaal tot stand komt. De niveaus waarop duurzame innovatie in energie wordt gerealiseerd zijn weergegeven in Figuur 1. In deze figuur zijn ook de actoren binnen de niveaus weergegeven.



Figuur 1. Duurzaam innovatie managementmodel

In de figuur zijn de drie niveaus weergegeven door drie elkaar omvatten cirkels met stippellijnen. Het ideeëniveau ligt in de kern, omgeven door het creatieniveau, dat op zijn beurt weer wordt omgeven door het institutionalisatieniveau. De communicatie over en weer tussen de niveaus laat zich als volgt interpreteren: de niveaus functioneren zowel autonoom als in interactie met elkaar; op elk van de niveaus zijn meerdere duurzame innovatieprocessen gaande, die elkaar ook weer beïnvloeden; de innovatieprocessen op de drie niveaus zijn continu van aard, wat betekent dat ze voortdurend in beweging zijn en bij voortduring invloed op elkaar uitoefenen. Een op het oog eenvoudig plaatje representeert daarmee dus een complex duurzaam innovatiesysteem. Een innovatiesysteem dat wordt gekenmerkt door onderlinge afhankelijkheid,

interactiviteit en voortdurende transformatie (Bossink, 2012). Figuur 1 representeert daarmee een dynamisch denkmodel voor duurzame energietransitie.

Op de drie niveaus zijn diverse actoren actief, in de figuur gevisualiseerd door kleine gesloten cirkels. Deze worden per niveau behandeld.

Individen op het ideatieniveau

Ideatie staat voor het genereren, ontwikkelen en verspreiden van nieuwe duurzame ideeën, concepten en plannen die de basis vormen voor duurzame innovaties. Dit wordt gedaan door drie individuen met typische kenmerken: de leider, de ondernemer en de kampioen. De leider, ondernemer en kampioen kunnen worden gezien als de belangrijkste drijvende krachten achter het duurzame ideatieproces. Personen kunnen zowel leidend-, ondernemend- als kampioens-gedrag vertonen. Ook kan het voorkomen dat een persoon voornamelijk acteert binnen één van deze rollen. Het is tevens mogelijk dat een organisatie meerdere personen in huis heeft die één of meerdere van deze rollen vervullen. Een vuistregel is dat in een organisatie die innovatief wil zijn, minimaal tien procent van de werknemers één of meer van deze rollen invult. Daarbij is het belangrijk dat deze personen samenwerken en niet in isolatie van elkaar acteren; ze hebben elkaar nodig in de duurzame idee-ontwikkeling.

Leiders. Individueel innovatieleiderschap is nodig om een innovatieteam in staat te stellen nieuwe creatieve ideeën door te ontwikkelen tot een nieuw duurzaam product of dienst. Om een creatief proces te sturen, kan de innovatieleider kiezen uit een repertoire van leiderschapstijlen en -vaardigheden. Een innovatieleider kan kiezen om medewerkers te stimuleren die energie hebben om duurzaam te innoveren, zich richten op het inzetten van formele managementinstrumenten, handelen vanuit een strategisch perspectief en er ook voor kiezen om frequent contact met medewerkers te hebben, in te zetten op sociale interactie en op basis daarvan te werken aan duurzame innovatie.

Ondernemers. Niet alleen innovatieleiderschap is belangrijk voor het ideatieproces. Ook de innovatieve ondernemer of persoon met een ondernemende en innovatieve geest draagt in hoge mate bij aan het ideatieproces. De innovatieve ondernemer bijvoorbeeld kan het initiatief nemen om nieuwe duurzame producten en diensten te ontwikkelen en op zoek gaan naar nieuwe manieren om geld te verdienen met deze producten en diensten. Er wordt vaak gezegd dat het juist de ondernemer is die voelt waar de kansen liggen om nieuwe producten en diensten te verkopen. Hij of zij 'ruikt' als het ware waar de mogelijkheden voor nieuwe producten en diensten verborgen liggen.

Kampioenen. Een derde belangrijke drijvende kracht achter het ideatieproces is de innovatiekampioen. Innovatiekampioenen worden vaak gezien als het creatieve brein achter innovatieve ideeën en initiatieven in organisaties. Een innovatiekampioen onderschrijft bijvoorbeeld innovatie door anderen te overtuigen van het belang ervan. Hij of zij doet dit door te lobbyen of door zonder instemming van het topmanagement een idee gewoon maar eens uit te werken. De innovatiekampioen praat het liefst de hele dag over zijn of haar vernieuwende ideeën, heeft tevens de expertise in huis om te innoveren, om de ideeën uit te werken en te realiseren, en vindt dit ook leuk.

Organisatievormen op het creatieniveau

De innovatieleiders, innovatieve ondernemers en innovatiekampioenen die centraal staan op het ideatieniveau moeten om hun ideeën te realiseren samenwerken met anderen in verschillende organisatorische

verbanden. Doen ze dat niet dan blijven de ideeën slechts ideeën. Op het creatieniveau worden de nieuwe duurzame ideeën, concepten en plannen die ontstaan en uitgewerkt zijn op het ideatieniveau omgezet in nieuwe of verbeterde levensvatbare producten, diensten en processen die schaalbaar en winstgevend zijn. Dit vindt plaats binnen drie organisatievormen met typische kenmerken: het team, het demonstratieproject en het bedrijf. Binnen een organisatie kunnen meerdere teams werkzaam zijn, teams kunnen deelnemen aan meerdere demonstratieprojecten en er kunnen meerdere bedrijven betrokken zijn bij duurzame demonstratieprojecten.

Teams. Leaders, ondernemers en kampioenen hebben behoefte aan een team van generalisten en specialisten die kennis nemen van de ideeën, er ook brood in zien en er enthousiast mee aan de slag willen gaan. Het innovatieteam op het creatieniveau kan de ideeën in groepsverband omzetten naar nieuwe producten en diensten. Dit houdt in dat een team van collega's kan worden gezocht of aangewezen binnen een organisatie om te werken aan de meest interessante en lucratieve duurzame ideeën.

Demonstratieprojecten. Juist ten aanzien van duurzame innovatieve ideeën wordt geëxperimenteerd met mogelijkheden en worden deze mogelijkheden in demonstratieprojecten uitgewerkt en gedemonstreerd door samenwerkende organisaties. Demonstratieprojecten zijn geschikt voor het testen, doorontwikkelen en klaarmaken voor reguliere toepassing van innovatieve ideeën. Demonstratieprojecten in duurzaamheid zijn bijna altijd publiek-privaat van aard. Publiek-private demonstraties maken het de overheid, kennisinstellingen en bedrijven mogelijk om gezamenlijk te experimenteren en ervaring op te doen met duurzame innovaties. Alle partijen – publiek en privaat – investeren in demonstratieprojecten om op de langere termijn het geleerde toe te kunnen passen in innovatief beleid (de overheid) en in innovatieve marktactiviteit (bedrijven).

Bedrijven. De innovatieteams en demonstratieprojecten zijn veelal gesitueerd in en rond innovatieve bedrijven. In deze innovatieve bedrijven zijn vaak meerdere innovatieteams werkzaam. Ook draaien er landelijk en regionaal vaak tegelijkertijd meerdere demonstratieprojecten waarin deze innovatieteams acteren en samenwerken. Het gebeurt heel vaak dat een innovatief bedrijf zijn innovatieteams laat samenwerken met innovatieteams van andere innovatieve bedrijven, in zogenaamde bedrijfs overstijgende demonstratieprojecten. De reden om samen te innoveren is dat ze daarmee aanvullende kennis delen, gezamenlijk markten kunnen ontwikkelen en meer invloed uit kunnen oefenen in het speelveld.

Factoren op het institutionalisatieniveau

Institutionalisatie wordt in het model gezien als de invloed die de buitenwereld uitoefent op de duurzame ideatie- en creatieprocessen in duurzaam innoverende organisaties, evenals de invloed die deze organisaties uitoefenen op het veranderen van deze buitenwereld in de richting van meer duurzaamheid. De institutionele factoren die op dit niveau een rol van betekenis spelen zijn: markt en maatschappij, kennis en technologie, en beleid en regulatie. Het is voor nieuwe duurzame producten en diensten belangrijk om succesvol en invloedrijk te worden op het institutionele niveau. Pas als ze dat zijn, zijn ze onderdeel geworden van het selecte gezelschap van producten en diensten die op algemeen niveau als 'de standaard' worden gezien. Institutionalisatie is essentieel voor duurzame innovaties. Factoren op het institutionele niveau beïnvloeden het succes van duurzame innovaties; op hun beurt kunnen duurzame innovaties de bestaande instituties veranderen, wanneer zij zelf doorbreken als standaard, ten koste van niet duurzame alternatieven.

Markt & Maatschappij. Ontwikkelingen in de markt en de maatschappij oefenen een aanzienlijke invloed uit op de activiteiten van innovatieve bedrijven. Dankzij de vraag van de markt naar meer duurzame producten en diensten gaan bedrijven nadenken over innoveren in deze richting. Tegelijkertijd is er een sterker wordende maatschappelijke trend naar het inrichten van een meer duurzame samenleving. Deze ontwikkelingen in markt en maatschappij oefenen een stimulerende invloed uit op de ideatie- en creatieprocessen in organisaties.

Kennis & Technologie. Een belangrijke bron van nieuwe kennis en technologie wordt gevormd door de kennisinstellingen in de samenleving. Dat zijn universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten; en kennisintensieve bedrijven die aan deze universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten zijn gelieerd. Het contact tussen deze instellingen en bedrijfsleven is een belangrijke bron van kennis- en technologie-uitwisseling en -ontwikkeling. Het draagt tevens bij aan het stromen van duurzame kennis en technologie van, naar en tussen organisaties. Deze kennisstromen faciliteren duurzame innovaties op het ideatie- en creatieniveau in organisaties.

Beleid & Regulatie. Overheidsbeleid en overheidsregelgeving kunnen grote invloed op bedrijven hebben. Wanneer de overheid een duurzaam innovatieproject van een innovatief bedrijf meefinanciert door middel van subsidie- en stimuleringsregelingen dan oefent het daarmee invloed uit op de richting waarin wordt geïnnooveerd. Subsidieregelingen, maar ook wet- en regelgeving die duurzame innovatieve bedrijven stimuleren, oefenen daarmee een voorname invloed uit op de innovatiekracht van het duurzaam innovatieve bedrijf. Bedrijven die achterblijven en onwelwillend zijn, worden ontmoedigd.

3. Rollen, uitdagingen en kansen in het duurzame energiesysteem

Om de energietransitie te realiseren zal eenieder zijn/haar eigen aandeel kunnen leveren in het geschetste systeem. Op elk niveau in het systeem kan een bijdrage worden geleverd door de personen die op dat niveau werkzaam zijn. Tabel 1 geeft een overzicht van de rollen die kunnen worden opgepakt op de drie niveaus. De tabel wordt in de begeleidende tekst verder verhelderd.

Niveau en element	Aan te nemen rol	Doelstelling
Ideatie		Ideeën over duurzame energie genereren die:
<ul style="list-style-type: none"> • Leiders • Ondernemers • Kampioenen 	<ul style="list-style-type: none"> • Leider • Ondernemer • Kampioen 	<ul style="list-style-type: none"> • Impact hebben • Winst opleveren • Realiseerbaar zijn
Creatie		Creëren van duurzame energie opties:
<ul style="list-style-type: none"> • Teams • Demonstratieprojecten • Bedrijven 	<ul style="list-style-type: none"> • Teamspeler • Demonstratie projectpartner • Bedrijfsbelang behartiger 	<ul style="list-style-type: none"> • In meervoudig team verband • Die demonstreerbaar zijn • Waarvan alle deelnemers profiteren
Institutionalisatie		Institutionaliseren duurzame energie door:
<ul style="list-style-type: none"> • Markt & Maatschappij • Kennis & Technologie • Beleid & Regulatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Marktspeler • Kenniswerker • Spel & spelregelveranderaar 	<ul style="list-style-type: none"> • Naar duurzame energie te vragen • Nieuwe kennis toe te passen • Nieuw beleid en regels te maken

Tabel 1. Deelnemers in het duurzame energie systeem

Rollen op het ideatieniveau

Leiders. De taak van de duurzame leider is duurzame ideeën te genereren die impact hebben op mens en maatschappij. De bijdrage van de duurzame innovatieleider kan worden gemeten door te evalueren hoeveel ideeën deze persoon heeft ingebracht die het belang van de betrokkenen bij de organisatie behartigen; en dat zijn niet in enge zin alleen de aandeelhouders, maar in ruime zin iedereen met een belang bij de organisatie van de leider.

Ondernemers. Taak van de innovatieve ondernemer is het generen van duurzame ideeën die nieuwe omzet en winst op kunnen brengen. De bijdrage van de innovatieve ondernemer kan worden bepaald door na te gaan of en hoeveel ideeën deze persoon heeft ingebracht die duurzaam zijn en tegelijkertijd marktpotentie hebben.

Kampioenen. De duurzame innovatiekampioen is de persoon die ook daadwerkelijk in staat is, door zijn/haar kennis, expertise en ervaring, het duurzame innovatieve idee te realiseren, te materialiseren. Vaak is een dergelijke kampioen een ingenieur, bricoleur of ontwerper met kennis van zaken. Het aandeel van de innovatiekampioen aan het ideatieproces kan worden vastgesteld door na te gaan hoeveel duurzame ideeën hij/zij heeft gegenereerd en tevens realiseerbaar uitgewerkt.

Rollen op het creatieniveau

Teamspelers. Duurzame teams hebben loyale teamspelers nodig. Het doel van de duurzame teamspeler is bij te dragen aan het omzetten van de innovatieve ideeën van de leiders, ondernemers en kampioenen in te realiseren plannen. De bijdrage van de teamspeler kan worden bepaald door te bezien in hoeverre een persoon deelneemt aan teams en activiteiten die gericht zijn op het vervangen van oude producten en diensten door meer duurzame producten en diensten.

Demonstratie projectpartners. Het doel van de demonstratie projectpartner is bij te dragen aan de omvorming van duurzame ideeën tot duurzame producten en diensten in duurzame demonstratieprojecten. Omdat in zulke projecten vaak meerdere publieke en private partijen samenwerken is het belangrijk dat deze persoon zich opstelt als partner; een partner die over de grenzen van het eigenbelang heen kan kijken en vanuit vertrouwen in de ander kan en durft te werken. Het aandeel van de demonstratie projectpartner kan worden bepaald door zichtbaar te maken in welke mate een persoon bij heeft gedragen aan de ontwikkeling van bedrijfsplannen ten behoeve van duurzame producten en diensten; en de mate waarin dit is gedaan in samenwerking met andere publieke en private organisaties en bedrijven in demonstratieprojecten.

Bedrijfsbelang behartiger. Het doel van de bedrijfsbelang behartiger is bij te dragen aan de omvorming van duurzame ideeën tot duurzame producten en diensten door vooral te focussen op die ideeën die marktaandeel, omzet en winst genereren. Duurzaamheid moet naast kosten ook opbrengsten opleveren, bij voorkeur meer opbrengsten dan kosten. Het aandeel van de bedrijfsbelang behartiger kan worden nagegaan door in kaart te brengen hoeveel omzet en winst is gerealiseerd met de duurzame producten en diensten die de organisatie op de markt heeft gebracht.

Rollen op het institutionalisatieniveau

Marktspelers. Binnen de factor markt en maatschappij is het de taak van de marktspeler om naar duurzame oplossingen te vragen. Mensen en groeperingen kunnen zich als marktspeler opstellen en duurzame producten en diensten vragen, waar nodig eisen.

Kenniswerkers. Binnen de factor kennis en technologie hebben kenniswerkers als taak kennis, technologie, methodes en instrumenten te ontwikkelen en toe te passen die duurzame idee-ontwikkeling en -creatie ten dienste staan, mogelijk maken.

Spel & spelregel veranderaars. Binnen de factor beleid en regulatie wordt van betrokkenen gevraagd nieuwe wet- en regelgeving te bedenken en te implementeren die duurzaamheid bevordert en niet-duurzame praktijken uitfaseert.

Iedereen staat zoegezegd voor uitdagingen, maar er zijn ook kansen (zie Tabel 2).

Niveau en element	Aan te nemen rol	Uitdaging	Kans
Ideatie			
<ul style="list-style-type: none"> Leiders Ondernemers Kampioenen 	<ul style="list-style-type: none"> Leider Ondernemer Kampioen 	Integreren van duurzame energie in de bedrijfsstrategie	Werken bij een bedrijf dat leidend is in een groeiende markt
Creatie			
<ul style="list-style-type: none"> Teams Demonstratieprojecten Bedrijven 	<ul style="list-style-type: none"> Teamspeler Demonstratie projectpartner Bedrijfsbelang behartiger 	Ontwikkelen van marktaanbod dat is gebaseerd op duurzame energie	Werken bij een bedrijf met een sterke concurrentiepositie
Institutionalisatie			
<ul style="list-style-type: none"> Markt & Maatschappij Kennis & Technologie Beleid & Regulatie 	<ul style="list-style-type: none"> Marktspeler Kenniswerker Spel & spelregelveranderaar 	Versterken van de markt-vraag naar duurzame energie	Werken aan toekomst bestendige industrie en samenleving

Tabel 2. Uitdagingen en kansen

Op het ideatieniveau is het de grootste uitdaging om duurzame energie te integreren in de strategie van de organisatie waarvoor wordt gewerkt. Dat is niet eenvoudig, maar als beloning werkt de professional die daaraan meewerkt uiteindelijk voor een bedrijf dat leidend is in een groeiende markt; want, daar zijn velen het over eens: duurzaamheid is meer en meer de groeiemarkt van vandaag en de toekomst.

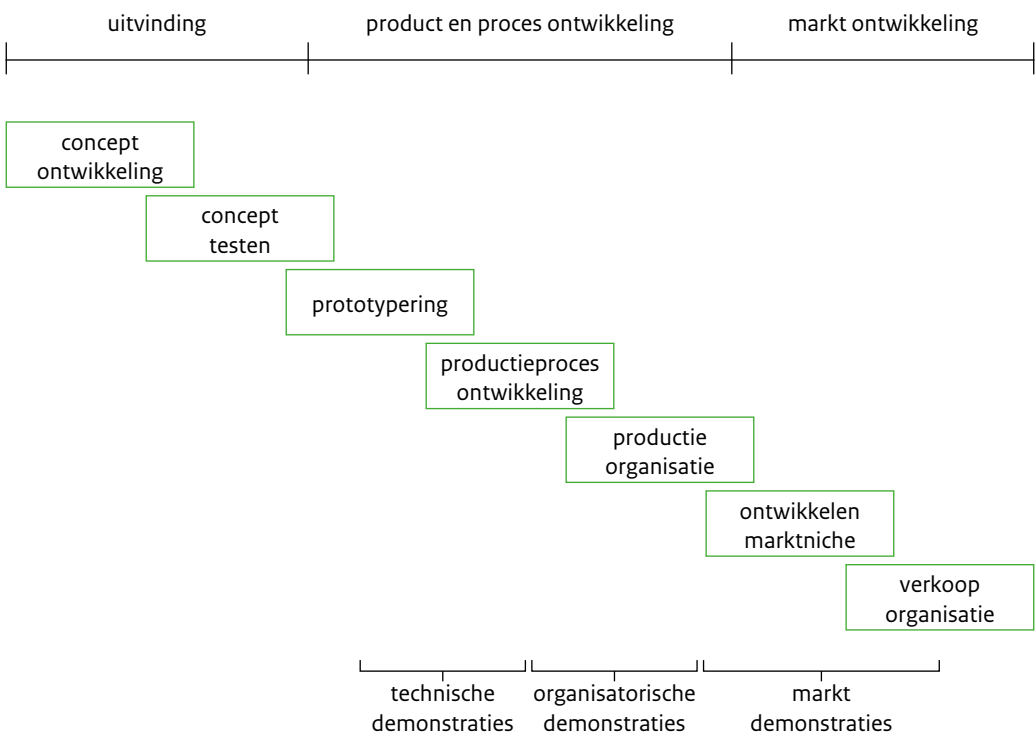
Op het creatieniveau is het de uitdaging voor betrokkenen om een marktaanbod van duurzame energieproducten en -diensten te ontwikkelen dat aanslaat bij gebruiker en klant. Ook dit is geen eenvoudige taak. Maar de doorzetter werkt uiteindelijk bij een organisatie met een sterke concurrentiepositie. Duurzame energie heeft de toekomst, vervuilende en beschadigende energie niet.

En, ten slotte, is de uitdaging op het institutionalisatieniveau om de markt- en maatschappelijke vraag naar duurzame energieproducten en -diensten te versterken en te verbreden. Niet zo eenvoudig in een nog steeds op fossiele brandstoffen gebaseerde omgeving. Maar, stug volhouden draagt bij aan een toekomstbestendige industrie en samenleving. Een vruchtbaar perspectief.

4. Demonstratieprojecten in duurzame energie: spilfunctie

Demonstratieprojecten in duurzame energie vervullen een spilfunctie in het duurzame innovatiesysteem. Demonstratieprojecten zijn het verbindende element in het systeem; via het duurzame energie demonstratieproject ontmoeten de ideatie-, creatie- en institutionalisatie-niveaus en de spelers op deze niveaus elkaar.

Demonstratieprojecten in duurzame energie kunnen worden ingedeeld in drie types: technische demonstraties, organisatiedemonstraties en marktdemonstraties (zie Figuur 2). De positionering van deze drie types demonstratieprojecten in duurzame energie is als volgt. In het technologische innovatieproces worden eerst vindingen gedaan en technisch doorontwikkeld. Deze worden vervolgens vervolmaakt en omgezet in producten en er worden productieprocessen ontwikkeld waarmee de nieuwe producten kunnen worden gemaakt, op grotere schaal. Vervolgens worden inspanningen geleverd om markten te ontwikkelen voor de nieuwe producten en diensten. Dit volgtijdelijke proces kan veel tijd en geld kosten. Met het verlopen van de tijd – dat zich in Figuur 2 van links naar rechts laat lezen – worden concepten ontwikkeld, getest, prototypes gemaakt, productieprocessen ontwikkeld, een productieorganisatie gebouwd, marktniches ontwikkeld en een verkooporganisatie opgezet. In het proces van prototype, tot aan de bouw van een verkooporganisatie, worden publiek-private demonstratieprojecten ingezet om het innovatieproces in duurzame energie te organiseren.



Figuur 2. Demonstratieprojecten in duurzame energie in het innovatieproces

Figuur 3 geeft een overzicht van de kenmerken van de drie types demonstratieprojecten. Technische demonstraties worden opgezet in een laboratorium en dienen om de kennis uit publiek gefinancierd wetenschappelijk onderzoek om te zetten in prototypes en deze door te ontwikkelen, te testen en te verbeteren. De technische demonstraties worden tevens gebruikt om de technische specificaties van het bijbehorende productieproces te bepalen en dit productieproces in eerste aanzet te bouwen. In tweede instantie, als de eerste prototypes zijn ontwikkeld, nemen ook commerciële bedrijven deel aan de doorontwikkeling van de prototypes. Als de technische demonstraties voldoende hebben opgeleverd wordt verder gegaan met organisatorische demonstraties, gesitueerd in een bedrijf. Hier wordt door wetenschappers en praktijkmensen geoefend met het produceren van de prototypes op grotere schaal en wordt het productieproces ingeregeld, verbeterd en geoptimaliseerd. Als dit voorspoedig verloopt, volgt de marktdemonstratie, gesitueerd in de markt, waarin op basis van signalen van klanten en gebruikers het product verder wordt verbeterd en aangepast. Wetenschappers verlaten in deze fase steeds meer het toneel en praktijkmensen nemen hier definitief de 'lead' over. In succesvolle gevallen leidt dit volgtijdelijke proces tot het neerzetten van de innovatieve duurzame energietechnologie in een markt (zie Figuur 3).

	Technische Demonstratieprojecten		Organisatorische Demonstratieprojecten	Markt Demonstratieprojecten
Doel	Ontwikkeling experimentele prototypes	Verbetering prototypes	Ontwikkeling organisatie voor de omzetting van prototypes in producten en diensten	Ontwikkeling marktniches voor nieuwe producten en diensten
Samenwerking	Publiek-Publiek	Publiek-Privaat		
Locatie	Laboratorium	Laboratorium	Bedrijf	Markt
Effecten	<p>Technisch leren</p> <p>Organisatieleren</p> <p>Beleidsleren</p> <p>Marktleren</p>			

Figuur 3. Demonstratieprojecten duurzame energie

Het is de uitdaging om een aantal van deze succesvolle ontwikkelingen in demonstraties ook te institutionaliseren. Uit onderzoek blijkt vaak dat juist dit institutionalisatieproces moeilijk wordt gevonden. Meestal blijft de ontwikkeling daar steken; blijft de duurzame energieoptie een nichetechnologie zonder brede en diepe toepassing en verankering in de praktijk. Als alle internationaal wetenschappelijk gepubliceerde demonstratieprojecten in duurzame energie van de afgelopen 40 jaar worden geanalyseerd blijkt dat geen van deze publicaties directe adoptie en diffusie van de gedemonstreerde duurzame energietechnologie rapporteert (Bossink, 2017). De vraag die dit opwerpt is wat demonstraties dan wel opleveren, als ze niet leiden tot directe veranderingen op grote schaal. Een verdere analyse van genoemd onderzoeksmateriaal leert dat demonstraties veeleer een meer indirecte bijdrage leveren aan de duurzame energietransitie doordat de betrokkenen bij de

demonstraties leerervaringen opdoen (zie Figuur 3). Zij leren van de ervaringen, nemen deze mee naar andere demonstratieprojecten en reguliere projecten en passen het geleerde daartoe, in meer of in mindere mate. Daardoor leren anderen van hen en breidt de leervlek zich uit in het veld. Inmiddels zijn, jaren na de eerste demonstraties met zonnecellen en windenergie, zonnepanelen op daken van woningen en windmolens in het landschap, gemeengoed en neemt toepassing nog steeds toe. Er is hiermee dus sprake van een indirecte innovatie-adoptie en -diffusie van duurzame energietechnologie, via de leerervaringen uit de demonstratieprojecten. Een blik op de demonstratieprojecten in duurzame energie van vandaag levert dus een inkijkje in de mogelijke dominante duurzame energietechnologieën van morgen.

Leren staat centraal

Leerervaringen en -effecten zijn dus zeer belangrijke opbrengsten van demonstraties. In technische demonstraties wordt vooral technisch geleerd: de technologie wordt vervolmaakt en er wordt een productieproces bedacht. In organisatiedemonstraties wordt organisatorisch geleerd: betrokken partijen leren een organisatie te bouwen waarmee ze productie en distributie van de innovatieve producten en diensten kunnen realiseren. In marktdemonstraties wordt geleerd over de eisen en wensen van markt en maatschappij: betrokkenen leren wat wel en niet aanslaat en vergaren inzicht in de voetangels en klemmen in het gebruikersveld. Daarbij ontstaat nog een vierde leereffect: beleidsleren. Beleidsmakers en regelgevers die vanuit de overheid deelnemen aan de organisatiedemonstraties en marktdemonstraties leren welk beleid en regulatie ze kunnen ontwikkelen om de nieuwe duurzame energietechnologie te stimuleren (zie Figuur 3).

Terug naar de analyse van de afgelopen 40 jaar aan duurzame energiedemonstraties op mondiaal niveau. Een relevante vraag is op welke duurzame energietechnologie mondiaal wordt ingezet. Een inkijkje in de demonstraties uit het nabije verleden levert inzichten op in de dominante duurzame energietechnologieën van de toekomst. Tabel 3 geeft weer welke duurzame energietechnologieën de laatste 40 jaar in demonstraties zijn ontwikkeld en rangschikt deze, waarbij het percentage in de laatste kolom staat voor het percentage aan wetenschappelijke publicaties dat zich op genoemde energiedemonstratie richt. In totaal werden 220 publicaties geanalyseerd, van 1976 tot 2016.

Rangorde	Duurzame energietechnologie	Percentage
1	Waterstofproductie en brandstofcellen	14,3%
2	Bouwen van bijna nul-, nul- en plus-energie gebouwen	13,3%
3	Energetisch retrofitten van bestaande gebouwen	12,2%
4	Fotovoltaïsche cellen	11,1%
5	Koolstof afvang en opslag	10,8%
6	Biobrandstoffen	8,6%
7	Voertuigen die rijden op alternatieve brandstoffen	6,1%
8	Smart grids	5,0%
9	Windenergie	4,7%
10	Schone kool technologie	2,5%
11	Energie opslag	2,2%
12	Energetische retrofitten van industriële processen	1,8%
13	Aardwarmte	1,8%
14	Warmtepompen	1,4%
15	Zonnewarmte	1,1%
16	Waterkracht	1,1%
17	Ecosteden	0,7%
18	Energie internet	0,7%
19	Warmte afvang	0,4%
20	Energetisch retrofitten van transport over water	0,4%
21	Bouwen van nul-koolstof gebouwen	0,4%

Tabel 3. Hernieuwbare, duurzame en schone energie

Een diepte-analyse van ervaringen met de demonstratieprojecten in duurzame energie leert dat er verschillende mogelijkheden zijn om demonstratieprojecten op te sturen in de vaart der volkeren (Bossink, 2015). De belangrijkste op een rij:

1. Continue doorontwikkeling van nieuwe duurzame technologie

Voor de technische demonstraties worden gebruikt om een technologie te testen, verder door te ontwikkelen en te verbeteren. Het gaat bij dit type demonstraties vooral om het beschrijven en analyseren van de technische specificaties en resultaten van de technologie. Voorts leidt dit tot kennis over het functioneren van de technologie in de praktijk, tot inzichten in de rijpheid van de technologie. Technische demonstraties concentreren zich sterk op het in kaart brengen, begrijpen, hanteren en verbeteren van de variabelen, specificaties, configuraties en calculaties van duurzame energietechnologie. Investerings in dit type kennis ondersteunen de toepassingsmogelijkheden van prototypes.

2. Balanceren van risico's en opbrengsten voor alle deelnemers aan de demonstratie

Het demonstratieproject is een organisatie waarin alle deelnemers kunnen leren hoe ze de ontwikkelingskosten en exploitatie van een nieuwe duurzame energietechnologie willen benaderen. Uiteindelijk willen alle partijen – is het niet vandaag, dan wel morgen – er meer aan verdienen dan dat het kost. Ook moet er

op korte of lange termijn een voordeel of winst tegenover de gedane investering staan, voor alle participerende en samenwerkende organisaties. Ze moeten daarvoor in openheid, en met een zekere mate van vertrouwen in, en overleg met elkaar werken en bewerkstelligen dat alle partijen tegelijkertijd een risico-opbrengst ratio realiseren die interessant genoeg is. Duidelijk moet worden gemaakt, telkens weer, wie investeert en welke revenuen daar tegenover staan. Dit blijkt moeilijk te zijn. Specifieke aandacht hiervoor is een vereiste.

3. Kostenbesparing van nieuwe technologie

Een belangrijke reden om te blijven investeren in demonstratieprojecten is het verlagen van de kosten van de nieuwe technologie. Juist door te experimenteren, te leren en te verbeteren kan de technologie bedrijfszeker worden gemaakt, efficiënter worden en worden doorontwikkeld tot goedkopere versies, waar bij schaalgroottes voordelen kunnen worden gerealiseerd. De Europese Commissie heeft meer dan 30 jaar geïnvesteerd in fotonvoltaïsche cellen en dat heeft zijn vruchten afgeworpen: de technologie wordt met het jaar dominantier in het veld.

4. Beleid, regulatie en wetgeving die duurzame energie stimuleert

Beleid, regulatie en wetgeving die duurzame energie stimuleert wordt algemeen gezien als een belangrijk middel om de activiteiten binnen demonstratieprojecten te stimuleren en het uitstralings-effect van demonstraties te bevorderen. De Europese Unie stimuleert onderzoek naar en ontwikkeling van kosteneffectieve nieuwe duurzame energietechnologieën met het oog op acceleratie en penetratie van deze technologieën in de instituties. Door middel van beleid, regulatie en wetgeving wordt op mondiaal niveau succes geboekt met het grootschaliger gebruik van de inzichten die in demonstratieprojecten zijn verworven. Stelregel is dat demonstratieprojecten kunnen worden gebruikt om een wettelijke ondergrens vast te stellen waaraan alle bedrijven – ook de achterblijvers – moeten voldoen, en die ondergrens, naarmate de inzichten in de demonstraties dat toelaten, naar boven bij te stellen. Door middel van stimulerend beleid en beloningen kunnen koplopende bedrijven blijvend worden aangemoedigd om zich in te zetten in en voor demonstratieprojecten die de grenzen van het mogelijke blijven verleggen.

5. Marktvraag naar duurzame energie stimuleren

Nieuwe technologie, zeker duurzame energie, heeft het niet gemakkelijk wat betreft het winnen van de gunst van de gebruiker en koper. De meeste gebruikers en klanten voelen zich prettig in het bestaande infrastructurele energiesysteem, dat veelal nog niet duurzaam is, en vragen zich af wat de risico's en opbrengsten zijn van een verandering en hun deelname daaraan. Weerstand tegen verandering is hier een factor. Het is blijvend van belang om gebruikers en klanten te informeren over de positieve uitkomsten van duurzame energie demonstratieprojecten en aan te geven waarom duurzame energie ook in termen van gebruikersgemak en toekomstige ontwikkelingen steeds meer de te prefereren technologie is. Demonstraties moeten dus werkelijk demonstreren, aan een groot publiek, en geen goed bewaard geheim blijven.

6. Positieve communicatie door gebruikers deel te laten nemen

Weerstand tegen verandering is al genoemd. Nieuwe technologie kan tot onzekerheid leiden bij gebruikers en kopers. Het is juist daarom belangrijk om al in een vroeg stadium gebruikers deel te laten nemen aan een demonstratie. Door zelf de nieuwe technologie te gebruiken en te ervaren wat de voordelen zijn, kan weerstand worden overwonnen. Betrokkenen gaan dan vaak acteren als pleitbezorgers van de nieuwe technologie, vertellen het voort, gaan het zelf gebruiken/kopen en overtuigen anderen van het gebruiksgemak.

7. Investeren in demonstraties en grootschalig gebruik van de resultaten van demonstraties

Vaak wordt gesproken over de R&D (Research & Development) investeringen van landen en bedrijven. Veel te weinig echter wordt er aandacht geschonken aan de investeringen van landen en bedrijven in demonstratieprojecten. R&D-investeringen zeggen niet alles. Het geeft niet aan hoeveel abstracte kennis – beschikbaar in wetenschappelijke publicaties en octrooien – er werkelijk is doorontwikkeld tot een toepassing door middel van demonstratieprojecten. Het is daarom belangrijk om naast investeringen in R&D ook de investeringen in demonstraties als belangrijkste graadmeter mee te nemen; landelijk en op het niveau van het bedrijf; we komen dan uit op investeringen in RD&D (Research, Development & Demonstration) in plaats van investeringen in slechts R&D. Zowel overheid als bedrijfsleven heeft de taak om het investeringsbeleid in demonstratieprojecten in duurzame energie een prominentere plaats te geven in de duurzame innovatiestrategie.

5. Conclusie

We zijn na jaren van fossiel bestaan beland in een mondiale energietransitie die nog jaren in beslag neemt en waaraan wereldwijd steeds harder wordt gewerkt. Het is van belang dat de initiatieven van moedige innovatieleiders, innovatieve ondernemers en creatieve innovatiekampioenen leiden tot verdere doorontwikkeling en perfectionering van duurzame energie-oplossingen. In het energie gebruiksveld zijn overheden en bedrijven van elkaar afhankelijk en kunnen zij, samenwerkend in duurzame energie demonstratieprojecten de verdere ontwikkeling vormgeven en aanzetten geven tot opschaling van duurzame energie. Institutionaliseren is daarbij een belangrijk doel, waarbij gebruikers, kenniswerkers en beleidsmakers een prominente rol spelen. Iedereen kan daaraan vanuit zijn/haar eigen rol bijdragen. Dit essay beschrijft de rollen die iedereen in kan vullen, geeft aan wat de uitdagingen zijn die hierbij ontstaan en welke kansen daarbij opborrelen. Het arsenaal aan demonstratieprojecten in duurzame energie is divers. Daarbij is het aantal demonstratieprojecten op mondiaal niveau de laatste jaren exponentieel gegroeid en zal deze groei doorzetten. Dat is een indicator voor de toestand van de toekomst, een Nederland, een wereld, functionerend op hernieuwbare, schone energie. Duurzame energie is de tegenwoordige en toekomstige standaard. Aandacht voor, investeringen in, en inzetten op demonstratieprojecten in duurzame energie blijft de sleutel tot het neerzetten, inregelen en exploiteren van deze standaard.

6. Ten slotte: Adaptief bestuur ten behoeve van de energietransitie

Iedereen levert dus een bijdrage aan genoemde duurzame energietransitie. Daarbij is de rol van de overheid – vanuit artikel 21 van de Grondwet geformuleerd als ‘verantwoordelijk voor het zeker stellen van de bewoonbaarheid van het land en voor het beschermen en verbeteren van de leefomgeving’ – vaststaand en blijvend van groot belang. Het ontbreken van een formele beschrijving van de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, ontslaat bedrijven niet van hun eigen verantwoordelijkheid en ontnemt hen niet het zicht op juist ook de kansen die duurzame energie biedt. Adaptief bestuur zet in op gedeelde verantwoordelijkheid en toekomstkansen; om te beginnen in demonstratieprojecten. De grote uitdaging voor adaptief bestuur ligt dan ook besloten in het realiseren van publiek-private programmatische (1) financiering van; (2) deelname aan; (3) coördinatie van; en (4) leren van demonstratieprojecten in duurzame energie.

Over de auteur

Prof. dr. ir. B.A.G. (Bart) Bossink is hoogleraar Science, Business & Innovation (SBI) aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU). Bart Bossink stond aan de wieg van de bachelor- en master-onderwijsprogramma's Bedrijfskunde (School of Business & Economics) en Science, Business & Innovation (Faculteit Bètawetenschappen) aan de VU. Het onderwerp van Bart Bossink's onderzoek, onderwijs en advieswerk richt zich op de exploitatie van technologische innovatie, in het bijzonder duurzame technologische innovatie. Als co-presentator van het business-programma TeamNL op RTLZ besteedt hij regelmatig aandacht aan innovatieve ontwikkelingen in het bedrijfsleven.

Literatuur

- Bossink, B.A.G. (2017) Demonstrating sustainable energy: A review-based model of sustainable energy demonstration projects. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 77, 1349-1362.
- Bossink, B.A.G. (2015) Demonstration projects for diffusion of clean energy innovation: a review. *Clean Technologies and Environmental Policy*, 17(6): 1409-1427.
- Bossink, B.A.G. (2012) *Eco-innovation and Sustainability Management*. New York: Routledge, pp. 182.

11 Robuust én flexibel?

De rijksoverheid op zoek naar de heilige graal van adaptief bestuur

Prof. dr. C.F. van den Berg

Inleiding

Toen eind jaren 1980 de Koude Oorlog tot een einde kwam, meenden sommigen dat de wereldgeschiedenis na een lange mars haar eindpunt van vrede, stabiliteit en economische voorspoed had bereikt. Dat *The End of History*¹ maar van korte duur zou zijn, bleek op schokkende wijze op 11 september 2001. Toch was in militaire en strategische kringen al aan het begin van de jaren 1990 het besef ontstaan dat de wereld ná de Koude Oorlog er een stuk veranderlijker, onzekerder, complexer en meer ambiguë uit zou kunnen gaan zien. Op het Amerikaanse *Army War College* bedachten ze zelfs een naam voor zo'n wereld: een VUCA-wereld (*volatile, uncertain, complex, ambiguous*). De afgelopen decennia zijn we ervan doordrongen geraakt dat VUCA niet alleen van toepassing is op de militair-strategische omgeving, maar op bijna alle aspecten van het politieke, economische en maatschappelijke leven. Fundamentele onzekerheid en onvoorspelbare omgevingschokken lijken daarmee een teken van onze tijd.

Wat betekent dit nu voor de rol en het functioneren van de rijksoverheid? Welke filosofie, organisatie, middelen, ambtenaren en werkprocessen voor de overheid passen bij een VUCA-wereld? Een veelgehoord maar ook raadselachtig antwoord op deze vraag is dat de overheid adaptiever moet worden, meer aanpassingsvermogen moet ontwikkelen. Klinkt goed, maar wat houdt dit nu eigenlijk in? Daarop richt dit essay zich. Uitgaande van het veronderstelde gebrek aan aanpassingsvermogen van de rijksoverheid kijken we eerst naar bestuurlijke adaptiviteit en verandering vanuit een historisch perspectief (1), om daarna te komen tot een hedendaagse conceptualisering van adaptiviteit voor de rijksdienst (2). Op basis van deze conceptualisering gaan we na op welke onderwerpen en dimensies die adaptiviteit aandacht behoeft (3) en komen we tot enkele slotopmerkingen (4).

1. Bestuurlijke adaptiviteit en verandering vanuit historisch perspectief²

In de ogen van velen zijn overheidsorganisaties bij uitstek (en met name in vergelijking met winstgedreven organisaties) veranderingsresistent.³ Padafhankelijkheid, de bureaucratische organisatievorm en gevestigde belangen zouden het veranderingsvermogen van de overheid tot een minimum beperken⁴. Voor een deel is dit beeld terecht: de vereisten van goed bestuur zoals rechtmatigheid en rechtszekerheid, gecombineerd met

wettelijke procedures, publieke verantwoording, lange-termijn doelstellingen en verplichtingen die de overheid aangaat, maken dat overheidsorganisaties minder gemakkelijk het roer om kunnen gooien dan een willekeurig middelgroot bedrijf⁵. Voor een ander deel is dit beeld ook zeer onterecht: de overheid is voortdurend in verandering⁶. Als we naar de middellange termijn kijken, dan blijkt dit uit waarnemingen van ambtenaren die nu rond de pensioenleeftijd zijn, namelijk dat de rijksdienst gedurende hun loopbaan onherkenbaar is veranderd op het gebied van de werkprocessen, de cultuur en de interne verhoudingen⁷. Kijken we naar de lange termijn, dan valt direct op dat de overheid wat betreft de verhouding staat-samenleving; de taakverdeling tussen bestuurslagen en tussen de publieke en private sector; de (ont-)bundelingen van taken binnen organisaties; en wat betreft de positie van ambtenaren; altijd is meebewogen met de nationale en internationale politieke, economische en maatschappelijke omgeving⁸.

Figuur 1 geeft op zeer globale wijze de belangrijkste nationale en internationale politieke, economische en maatschappelijke veranderingen weer, in combinatie met grote bewegingen van en binnen de rijksoverheid. Hieruit blijkt dat hervorming en verandering van en in de publieke sector van alle tijden is. In de vroege negentiende eeuw kunnen we in de verschillende landen van West- en Midden-Europa een gemeenschappelijke trend ontdekken richting de (al dan niet democratische) rechtsstaat, met daarbij passend de opkomst van overheidsorganisaties met kenmerken die al door Max Weber als bureaucratisch zijn beschreven⁹. De bureaucratie, dat wil zeggen het ambtenarenkorps, is daarin te beschouwen als de vleesgeworden uitwerking van het legaal-rationeel gezag oftewel 'de rechtsstaat in werking'. Binnen die Weberiaanse conceptie komen de rechtstatelijke beginselen, waaronder algemene beginselen van behoorlijk bestuur, tot uitdrukking, zoals zorgvuldigheid van bejegening, het verbod op vooringenomenheid en het verbod op willekeur.

Ook in latere perioden deden brede, min of meer gelijktijdige hervormingsgolven in de verschillende West- en Midden-Europese landen zich voor. Zo is in de periode na 1880 de opkomst van de actieve en producerende overheid te zien, die tot uitdrukking komt in staats- en gemeentebedrijven, woningbouwinstanties en zorginstellingen, om maar een paar taakterreinen te noemen. Daardoor veranderde de relatieve personeelssamenstelling van het openbaar bestuur: het aandeel van technisch, onderwijzend, verplegend en uitvoerend personeel groeide. De relatieve samenstelling van het overheidspersoneel ging daarmee meer gelijkenis vertonen met de private sector.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog zien we tot aan de jaren 1970 een trend tot technocratisering en verwetenschappelijking van het openbaar bestuur en de ambtelijke dienst. In vrijwel elk van de bestuurlijke systemen op nationaal en internationaal niveau zien we onder andere de aandacht voor systematische en rationele opzet en uitvoering van beleid (de planning) opkomen. Gebaseerd op het idee van de maakbare samenleving, werden allerlei planbureaus ingesteld. In deze periode komt het vak beleidsambtenaar op. Voorheen werden zij met de bredere term 'bestuursambtenaar' aangeduid. Wetenschappelijke en technische rationaliteit zouden een aanpak en oplossing van allerlei maatschappelijke vragen dichterbij brengen door middel van blauwdrukbenaderingen en alomvattende ontwerpen. In ieder geval dichterbij dan op basis van politieke ambtelijke machtsstrijd zou kunnen gebeuren, zoals voorheen gedacht werd. Als gevolg hiervan treedt een verschuiving op in het gewenste profiel van de (hogere) ambtenaar: minder generalistisch en algemeen juridisch gevormd, en méér vakinhoudelijk specialistisch, waarbij economische, technische en beleidswetenschappelijke kennis gewenst wordt.

Grote gebeurtenissen	1800	1810	1820	1830	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010		
	Koninkr. Holland	Koninkr. der NLen	Afscheiding België	Revoluties	Grondwet	Hoogtepunt Kolonialisme, schoolstrijd	WOL	Pacifificatie	Econ. Crisis	WOII	Wederopbouw, Dekolonisatie, KoudeOorlog	K.O., Olie-VaI crises	K.O., Olie-VaI comm	End of history	Fortuyn	Econ. crisis								
Maatsch. Ontw.	Franse tijd		Modernisering economie door verlicht despotisme		Industrialisatie, verstedelijking		Ontstaan verzuiling		Hoogtepunt verzuiling		Ontzuiling		Geloof in de markt		Herbezinning?									
Staat-samenrelaties	Verlicht Patriotisme	Nachtwakersstaat		Uitbreiding overheidsstaken		Hoogtepunt verzorgingsstaat		Hervorming verzorgingsstaat		Naar enabljng state + participatiesamenleving														
Staatsstructuur, taakverdelingen bestuurslagen	Standaardisering en centralisatie		Hoogtepunt gedecentraliseerde eenheidsstaat								Deconcentr in de gedec. EHS		Decentralisatie binnen de gedec. EHS; Europeanisering		Decentr soc. domein, centr. OOV									
Scheidslijn, verdeling publiek/privaat	Verstatelijking op infrastructuur, sociale taken strikt privaat		Verstatelijking van infra, technische en sociale taken										Privatisering, deregulering, marktwerking		Herbezinning?									
(Ont)-bundelen van taken	Niet aan de orde		Bundeling										Scheiding + scheiding beleid/uitv. handh		Herbezinning?									
Positie van ambtenaren	Pre-Weberiaans: Patronage, oligarchie, deeltijd erebaan		Professionalisering, Weberianisering		Invoering Ambtenarenwet		Technocratisering, proportionaliteit		Deprivileging		Normalisering, Nieuwe politisering													
	1800	1810	1820	1830	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010		

Figuur 1.

De wetenschapstechnocratische benadering heeft de hoge verwachtingen die aan haar gesteld werden, in de praktijk niet waargemaakt. Ze is vastgelopen in de weerbarstigheid van maatschappelijke problemen en in het bijzonder de daaraan verbonden machtsaspecten¹⁰. De maakbaarheid van de samenleving is een illusie gebleken. De maatschappelijke onrust van eind jaren 1960 en de opkomende economische crisis van eind jaren 1970 hebben geleid tot een andere trend in het openbaar bestuur. Deze toepassingen zijn vaak gevat onder de term New Public Management (NPM), die in de periode sinds het begin van de jaren 1980 in grote lijnen heeft gedomineerd.

In figuur 1 wordt deze trend achtereenvolgens weergegeven door de hervorming van de verzorgingsstaat, “deprivileging” van het (hogere) ambtenarenkorps, decentralisatie, privatisering, deregulering, marktwerking, scheiding beleid/uitvoering, later aangevuld met de scheiding beleid/uitvoering/toezicht/handhaving, de verschuiving van de actieve producerende staat naar de voorwaardenscheppende staat in combinatie met de participatiesamenleving, en normalisering van de ambtelijke rechtspositie. Niet voor niets wordt het meest recente decennium aangeduid op verschillende vlakken als “herbezinning?”, aangezien reeds voor het begin van de recente economische crisis de kritiek op NPM-hervormingen en -werkprocessen breed onderkend werd¹¹, maar het bezuinigingsperspectief van na 2008 toch veel van dezelfde maatregelen heeft voortgebracht. Toch is parallel aan NPM in het afgelopen decennium, zowel in de literatuur als in de praktijk, het idee van de voorwaardenscheppende staat in combinatie met de participerende samenleving steeds dominanter geworden¹². Die herbezinning is dus nodig omdat enerzijds de omgeving sneller en onvoorspelbaarder verandert, en anderzijds omdat de adaptieve veranderingsstrategie uit het verleden (NPM) niet de antwoorden geeft waar men naar op zoek is.

Het beeld dat uit figuur 1 en bovenstaande historische bespreking naar voren komt, is van een overheid die voortdurend en wellicht in steeds versnellend tempo meeverandert met de politieke, economische en maatschappelijke staat van het land. De vraag is echter of hierbij altijd van adaptiviteit gesproken kan worden. Voorzichtigheid met de term adaptiviteit is om twee redenen geboden. In de eerste plaats omdat verschillende omgevingsveranderingen juist in gang gezet zijn door veranderingen van en binnen de overheid (de aanpassingsrichting is dus niet alleen omgeving → overheid maar ook vice versa).

In de tweede plaats omdat het de vraag is of afgedwongen, of te late verandering om de *fit* tussen overheid en haar omgeving te herstellen, geïnterpreteerd moet worden als een uiting van positief adaptatievermogen of juist van een gebrek daaraan. De organisatiewetenschappelijke literatuur leert ons immers dat van adaptiviteit nog geen sprake hoeft te zijn als we verandering om de *fit* met de omgeving te herstellen zien, maar dat het bij adaptiviteit en adaptieve capaciteit juist ook gaat om de factoren die bijdragen aan effectieve voorbereiding op veranderingen, en het kunnen monitoren en duiden van de omgeving: anticiperen, identificeren, interpreteren en reageren¹³. Om deze reden is het goed om eerst nader te kijken naar de betekenis en het gebruik van de begrippen adaptiviteit en adaptieve capaciteit binnen de context van de overheid.

2. Wat is adaptief bestuur?

De toegenomen fundamentele of strategische onzekerheid (*deep uncertainty*) waarin de overheid moet opereren doet terecht de vraag naar de adaptiviteit van de overheid rijzen. In allerlei notities en beleidsstukken wordt adaptiviteit benoemd als de belangrijkste bekwaamheid om in de toekomst met fundamentele onzekerheid om te kunnen gaan, en als voorwaarde om effectief in te kunnen spelen op die onzekere,

complexe en dynamische werkelijkheid. Maar waar hebben we het eigenlijk over als we het over adaptiviteit in de context van de overheid hebben?

Voor bestuurskundigen heeft adaptiviteit twee te onderscheiden betekenissen. In de *bestuurswetenschappelijke* literatuur wordt adaptiviteit hoofdzakelijk gebruikt in de zin van **robuustheid**: het kunnen blijven vervullen van je rol ondanks allerlei veranderingen in de omgeving. Adaptiviteit heeft dan de betekenis van veerkracht, deugdelijkheid, herstellend vermogen en betrouwbaarheid. Hier gaat het dus om de vraag in hoeverre de overheid (een overheidsorganisatie of een stelsel van overheidsorganisaties) overeind blijft in geval van schoksgewijze verandering of een calamiteit (zoals een aanslag, aanval, natuurramp of pandemie). De verwachting van robuustheid is in veel gevallen kenmerkend voor publieke organisaties, en speelde historisch zelfs vaak een rol bij de keuze om een bepaalde taak of verantwoordelijkheid binnen de overheid of in het private domein te beleggen¹⁴. Denk daarbij aan de keuze in veel landen om waterstaat, kolenproductie, trein- en luchtverkeer oorspronkelijk in staatsbedrijven onder te brengen.

Volgens Hood wordt deze vorm van adaptiviteit bereikt door een combinatie van *redundantie* (het bestaan van back-up systemen bovenop de normaal benodigde capaciteit), *diversiteit* (het bestaan van afzonderlijke, op zichzelf staande eenheden ter voorkoming van een domino-effect) en *soliditeit* (het gebruik van meer bouwstoffen dan nodig voor normale taakuitvoering). De literatuur benadrukt dat organisaties die hoog scoren op deze vorm van adaptiviteit een relatief hoge mate van overcapaciteit hebben die in geval van een calamiteit ingezet kan worden, en een verantwoordingsstructuur waarin het maken van fouten toegestaan is, met het oog op leren¹⁵.

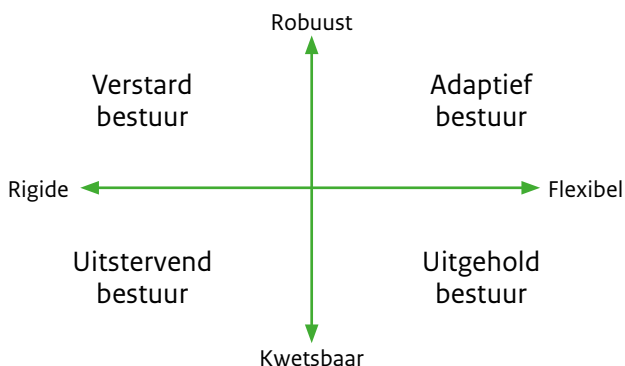
De tweede relevante betekenis van adaptiviteit komt voort uit de *strategische organisatiewetenschappelijke* literatuur en is meer gericht op **flexibiliteit**: het vermogen van een organisatie om zichzelf te veranderen als de omgeving daarom vraagt. Het gaat hier om het kunnen loslaten van vaste structuren en processen, modieus gezegd: het accepteren of zelfs omarmen van de onzekerheid waar de omgeving de organisatie mee confronteert. Daarvoor is een constante monitoring van de omgeving noodzakelijk, om daar vervolgens de eigen werkwijzen, capaciteiten en vormgeving op aan te passen. Zo kan een misfit tussen de organisatie en de veranderende omgeving steeds tijdig gerepareerd worden, zodat de productiviteit en de kwaliteit van de prestaties gehandhaafd blijven. Daarbij is het nodig dat vaste procedures worden losgelaten, en er ruimte gegeven wordt om ad hoc te handelen.

Zo leren de bestuurswetenschappelijke en de organisatiewetenschappelijke literatuur ons dat adaptiviteit in beide betekenissen een wenselijke, zo niet voorwaardelijke eigenschap van de overheid is. Het klinkt alsof je van adaptiviteit eigenlijk nooit genoeg in huis kunt hebben. Maar als adaptiviteit een oneindige deugd is en iedereen vóór is, hoe komt het dan dat er zoveel klachten over een gebrek aan adaptiviteit binnen overheidsorganisaties zijn? Nadere inspectie wijst uit dat adaptiviteit helaas geen oneindige deugd is, en juist kan botsen met andere criteria van goed bestuur. Een hoge mate van adaptiviteit in de zin van robuustheid komt vanwege de benodigde overcapaciteit al gauw op gespannen voet te staan met het vereiste van doelmatigheid. En een hoge mate van adaptiviteit in de zin van flexibiliteit komt vanwege de losse procedures en ad hoc handelen al gauw op gespannen voet te staan met de vereisten van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en procedurele rechtmatigheid.

Adaptiviteit als...	Hoofddoel	Tegenhanger	Kan afbreuk doen aan...
Robuust bestuur	Overeind blijven bij een calamiteit	Kwetsbaar bestuur	Doelmatig bestuur
Flexibel bestuur	Meebuigen met veranderende omgeving	Rigide bestuur	Rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, procedurele rechtmatigheid

Tabel 1. Robuust en flexibel bestuur als twee onderscheiden betekenissen van adaptiviteit voor het openbaar bestuur

De vraag is nu hoe de waarden robuustheid en flexibiliteit zich tot elkaar verhouden. Zijn het elkaar uitsluitende waarden, waarbij meer robuustheid automatisch ten koste gaat van flexibiliteit en vice versa? Het antwoord in eerste aanleg is nee. Robuust bestuur heeft als tegenhanger kwetsbaar of broos bestuur, terwijl flexibel bestuur als tegenhanger rigide bestuur heeft. Als we aannemen dat beide betekenissen van adaptiviteit twee onafhankelijke dimensies zijn, kunnen we ze neerzetten in een kruisdiagram, zie figuur 2. De vier kwadranten kunnen we vervolgens benoemen: rechtsboven staat de heilige graal van *adaptief bestuur* (robuust én flexibel); gevolgd door de suboptimale varianten *verstard bestuur* (robuust maar rigide) en *uitgehold bestuur* (flexibel maar kwetsbaar), en als laatste de verdoemde variant *uitstervend bestuur* (kwetsbaar én rigide).



Figuur 2: De twee betekenissen van adaptiviteit voor het openbaar bestuur

3. Empirische verkenning

Aan de hand van dit model kan een agenda opgesteld worden voor de beoordeling van de adaptiviteit van de rijksoverheid, en – waar gewenst – voor de vergroting daarvan. Bovendien kan het model meer empirische duidelijkheid geven over de onderlinge (on)afhankelijkheid van de robuustheids- en flexibiliteitsdimensie van bestuurlijke adaptiviteit. Onderstaande bespreking is bedoeld als een eerste, maar niet systematische of complete, verkenning van het terrein, om te komen tot toetsbare veronderstellingen. Het ligt hierbij voor de hand om in ieder geval te kijken naar de politieke, de financiële, de personele, de structuur-, de bedrijfsvoerings-, digitale en inhoudelijke dimensie.

De ambtelijke adaptiviteit aan de veranderende **politieke** omgeving van de rijksdienst is misschien wel de meest natuurlijke en verst ontwikkelde vorm van adaptiviteit. Gegeven het primaat van de politiek voegt het ambtelijk apparaat zich in elke nieuwe kabinetsperiode naar het nieuwe regeerakkoord en naar de nieuwe *tone of voice* van de dan zittende coalitie. Daarbinnen voegt het ambtenarencorps zich vervolgens ook per departement of onderdeel daarvan naar de politieke agenda en persoonlijke bestuursstijl van de nieuwe bewindspersoon. Deze vorm van sterk ontwikkelde adaptiviteit kan gemakkelijk voor vanzelfsprekend aangenomen worden, maar bepaalt in belangrijke mate de kwaliteit en wendbaarheid van de rijksoverheid. Terecht wordt ten aanzien van de Nederlandse rijksdienst met regelmaat opgemerkt dat ambtenaren uit loyaliteit aan de bewindspersoon tot het uiterste proberen te gaan om nieuwe politieke wensen ten uitvoer te brengen, bovenop het al bestaande beleid¹⁶.

Toch zijn twee belangrijke kanttekeningen hierbij op hun plek. In de eerste plaats dat de opeenvolgende kabinetten van de afgelopen 30 jaar vanzelfsprekend steeds andere politieke accenten en een andere bestuursstijl met zich meebrachten, maar dat bijvoorbeeld ten aanzien van de organisatie en het functioneren van de rijksoverheid zelf, er vooral constanten aan te wijzen zijn: er is in de afgelopen 30 jaar een vrij algemeen politiek streven geweest om te komen tot een kleinere en goedkopere centrale overheid.

In de tweede plaats moet opgemerkt worden dat een doorgeschoten of verkeerd begrepen politieke adaptiviteit geen eindeloze deugd is. Het lijkt erop dat de politiek-strategische, en persoonlijk-politieke adviseringsstijl, passend bij de rol van voorlichters en politiek assistenten op verschillende plekken in de rijksdienst, integraal is overgenomen door beleidsadviseurs rondom de minister, waarbij fundamentele waarden van goed bestuur en waarheidsvinding in het gedrang zijn gekomen, bijvoorbeeld in de bonnetjes-affaire en de WODC-affaire bij het ministerie van Veiligheid en Justitie respectievelijk Justitie en Veiligheid.

Dergelijke incidenten geven blijk van een hoge mate van politiek-gedreven adaptiviteit-in-de-zin-van-flexibiliteit binnen de rijksdienst, die echter eerder ondermijnend dan voedend is voor de robuustheidsdimensie van adaptiviteit. Om in het adaptiviteitsjargon te blijven, zorgen deze incidenten voor een afkalving van de betrouwbaarheid van de rijksoverheid, een vermindering van de reserves die een organisatie of stelsel van organisaties nodig heeft om in tijden van schoksgewijze veranderingen of calamiteiten snel en met gezag terug te veren.

Een tweede hoofddimensie is de **financiële** dimensie. Kijkend naar de afgelopen 30 jaar, en met name het afgelopen decennium, kan de rijksoverheid moeilijk beticht worden van een gebrek aan wendbaarheid als het gaat om de eigen uitgaven. De bezuinigingsoperaties waartoe sinds 2010 is besloten tellen bij elkaar op tot 61 miljard euro structurele opbrengst aan saldoverbeterende maatregelen. Dit zijn maatregelen op de collectieve uitgaven, maar ook voor een groot deel op het apparaat zelf. Dat financiële aanpassingsvermogen lijkt dus bijzonder groot te zijn, maar de effecten ervan worden pas in de jaren die voor ons liggen duidelijk. Een vraag die zich opdringt is of dit nu te duiden valt als daadwerkelijke adaptiviteit waarbij sprake is van anticiperen, identificeren, interpreteren en reageren, of dat dit te scharen valt onder het gewone primaat van de politiek dat door het ambtelijk apparaat als werkkader wordt gehanteerd. Met enige voorzichtigheid kunnen de financiële ombuigingen toch wel gezien worden als het product van zorgvuldige ambtelijke voorbereiding, selectie en motivatie, en daarmee adaptieve capaciteit. Die stelling kan niet alleen voor Nederland, maar ook voor de ons omringende landen goed onderbouwd worden¹⁷.

Naast de vraag of de grootschalige financiële ombuigingen een uiting van adaptiviteit zijn, is de vraag wat de effecten ervan voor adaptiviteit zijn, minstens zo relevant. Gegeven dat robuustheid onder andere bereikt wordt door het creëren van redundantie en soliditeit, en de bezuinigingen juist gericht waren op het saneren van de apparaatskosten, is het waarschijnlijk dat de robuustheid hier geen impuls van heeft gekregen. Voorbeelden waarbij het administratief functioneren in het gedrang is gekomen zijn de SVB, verantwoordelijk voor de uitbetaling van persoonsgebonden zorgbudgetten, en de Belastingdienst.

Ten aanzien van de **personele** dimensie wordt, in het verlengde van de financiële dimensie, snel duidelijk dat de afgelopen 30 jaar vooral is ingezet op flexibilisering en versobering van de rijksoverheid. De pogingen tot versobering hebben enig effect gesorteerd, in de zin dat de rijksdienst in omvang geslonken is, zeker als daarbij aangemerkt wordt dat er juist groei gerealiseerd is op gebieden in het domein van openbare orde en veiligheid¹⁸. Deze versobering is ook gerealiseerd in weerwil van beperkende factoren zoals institutionele beperkingen (het arbeidsrecht voor ambtenaren) en andere maatschappelijke doelstellingen rondom het personeelsbeleid (zoals een betere balans tussen mannen en vrouwen in hogere posities)¹⁹. Ook is er, net als in veel andere westerse landen, stevig ingezet op de flexibilisering juist in het institutionele kader, gegeven de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren²⁰.

Wat kunnen we nu zeggen over het te verwachten netto effect hiervan op de adaptiviteit van de rijksdienst? Enerzijds is de flexibiliteit toegenomen, maar anderzijds lijkt de robuustheid juist afgenomen te zijn, blijkens de afname van de interne inhoudelijke expertise, de toegenomen externe inhuur, en de vergrijzing van het ambtenarenkorps²¹. Toepassing van het *last in, first out* principe bij inkrimping, en de vacaturestop waarbij het zittende apparaat vanzelf ouder wordt en er minder jonge ambtenaren binnenkomen, heeft geleid tot een stijging van de modale leeftijd binnen de rijksdienst van 40-45 naar 50-55 in de periode 2002-2015²². Een onevenwichtige leeftijdsopbouw van het ambtenarenkorps zal op de lange termijn stevige negatieve gevolgen hebben voor de robuustheid van de overheid, gegeven het verlies aan institutioneel geheugen en een verminderde overdracht van interne deskundigheid en ervaring.

Naast het herstellen van een gezonde leeftijdsopbouw binnen de rijksdienst kan een bijdrage aan de personele adaptiviteit van de rijksdienst gemaakt worden door middel van de inzet van rijksbrede pools van expertise, naar het model van de in de vroege jaren 2000 in het Verenigd Koninkrijk opgezette *communities of practice*²³. Dergelijke instrumenten vergroten zowel de personele flexibiliteit als de robuustheid van de rijksoverheid, maar kunnen vragen oproepen in termen van doelmatigheid, in de zin dat het ook kan voorkomen dat deze professionals tijdelijk “op de bank” zitten totdat hun inzet op een nieuwe plek of voor een nieuw initiatief noodzakelijk is. Met enige ironie is vast te stellen dat het idee van *communities of practice* veel overeenkomsten vertoont met de traditionele structuur van professionele corpora in de Napoleontische landen, ambtelijke stelsels die over het algemeen niet geroemd worden om hun sterke mate van adaptiviteit in de zin van flexibiliteit.

In het verlengde van de personele dimensie ligt de bredere **bedrijfsvoeringsdimensie**. De rijksoverheid heeft de afgelopen jaren aanzienlijke stappen gemaakt met het creëren van een meer rijksbrede zogenoemde *corporate identity* (denk aan het rijkslogo, de rijkskas, rijkskantoren en gedeelde dienstverleningscentra). Door sommigen afgedaan als een inhoudsloze exercitie, is deze gedeelde identiteit belangrijk als randvoorwaarde voor het vergroten van de rijksbrede adaptieve capaciteit. Gedeelde gebouwen en gedeelde dienstverleningscentra zijn voorbeelden van bedrijfsvoeringshervormingen die zowel bijdragen aan flexibiliteit

(middelen zijn gemakkelijker wendbaar in te zetten los van departementale schotten) en van robuustheid (op systeemniveau kan gemakkelijker redundantie en daarmee herstellend vermogen georganiseerd worden), zonder dat dit afbreuk hoeft te doen aan de doelmatigheid.

De opkomst van **digitale technologie** is een dimensie bij uitstek waar de overheid zich toe moet verhouden. Enerzijds past digitalisering uitstekend bij de bureaucratische organisatievorm, in de zin van rationale informatieverwerking, standaardisering en protocollisering. Anderzijds stelt digitalisering de overheid voor uitdagingen in de zin van de snelheid van informatiestromen en het verschil in snelheid waarmee sommige private spelers de voordelen van digitalisering benutten en de snelheid waarmee de overheid ten volle kan profiteren van digitalisering. In het domein van *e-government* worden stappen genomen om digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven uit te breiden en te verbeteren, maar hier is nog veel onderbenut potentieel. Tegelijkertijd heeft de overheid een grote verantwoordelijkheid voor de privacy en veiligheid van digitale data, zowel waar het de eigen data betreft als data in het algemeen die tussen private spelers gedeeld worden.

Maar de twee aspecten waarop de onbenutte kansen van digitalisering voor de overheid nog het grootst zijn, zijn de digitale informatiestromen als bron voor beleidsformulering en als middel om een scherper zicht te krijgen op de uitvoering en effecten van beleid. Ten aanzien van het eerste, is het van belang om op te merken dat bij de eerdere informatierevolutie, namelijk die van de opkomst van de statistiek als zodanig (begin 20^{ste} eeuw) en als bron voor maatschappelijke planning specifiek (jaren 1950 en 1960) de overheid dominant was. De overheid verzamelde en verwerkte de grote nieuwe datasets en zette deze om in beleidsprogramma's aansluitend bij de heersende politieke agenda. Daarin zit een groot verschil met de huidige informatierevolutie. Het internet der dingen biedt in theorie kansen om zowel beleidsontwikkeling als dienstverlening te versnellen, te verbeteren en meer toegesneden te maken, alleen zijn er vooralsnog twee problemen: 1) de snelheid waarmee de data vloeien maakt het idee van overheidsinterventie op basis van planning eigenlijk onmogelijk en onnodig en 2) de data die voorhanden zijn, zijn niet in eigendom van de overheid, maar van private technologiebedrijven. Hieruit volgt dat de overheid grote stappen te maken heeft in de aanpassing naar beleid en dienstverlening met gebruik van *real-time* data, en dat duidelijk moet worden in welke mate en onder welke voorwaarden de overheid kan beschikken over beleidsrelevante data die vooralsnog in handen van derde partijen zijn. Hierin schuilt een van de belangrijkste veranderopgaven vanuit inhoudelijk, procesmatig en mentaliteitsoogpunt voor de overheid.

Als laatste stip ik de **inhoudelijke** dimensie aan, niet omdat deze het minst belangrijk is, maar juist omdat adaptiviteit zo nauw samenhangt met inhoudelijke kwaliteit en deskundigheid. Kritische beoordelingen van de rijksoverheid gaan voor een groot deel over de vermeende uitholling van de inhoudelijke deskundigheid, en de grote mate van aandacht die uitgaat naar veranderingen van de interne bedrijfsvoering (gericht op flexibilisering en besparing) en het gebrek aan aandacht voor investeringen in de inhoudelijk capaciteit van de overheid (gericht op robuustheid en reserves). Onderwaardering van de inhoudelijk expertise en capaciteit heeft in veel vergelijkbare landen geleid tot de zogenaamde *contractor state*, een staat die voornamelijk opdrachtgever, aanbesteder en regisseur is, maar die zelf weinig kan bijdragen aan inhoudelijke sturing, of de kwaliteit van de door anderen geleverde input en dienstverlening kan controleren en beoordelen.²⁴ In Nederland kwam de parlementaire onderzoekscommissie naar ICT-projecten bij de overheid tot vergelijkbare conclusies²⁵. De *contractor state* is dus bijzonder flexibel, maar weinig robuust. In die zin valt de *contractor state* in het kwadrant linksonder, en kan getypeerd worden als een vorm van uitgehold bestuur.

4. Conclusie

De balans die op te maken is, is dat het in algemene zin spreken over de adaptiviteit van de rijksoverheid bijna niet mogelijk is, zonder een onderscheid te maken tussen (a) de robuustheidsoriëntatie en flexibi-
liteitsoriëntatie van het begrip, (b) de verschillende dimensies van het werk van de rijksdienst waarop die adaptiviteit tot uiting gebracht dient te worden en (c) de sectorale en organisationele verschillen tussen rijksoverheidsorganisaties, die leiden tot heel verschillende vereisten, kansen en belemmeringen ten aanzien van het vergroten van de adaptiviteit. Omdat we grosso modo in een VUCA-wereld leven, dreigen we soms te vergeten dat er binnen de overheid ook veel deeltaken en organisatieonderdelen zijn die wat betreft hun operationele activiteiten géén grote mate van onvoorspelbaarheid of druk van buitenaf kennen.

Ook is duidelijk geworden dat adaptiviteit niet simpelweg gaat over de vraag of een overheidsorganisatie in staat en bereid is om vandaag B te zijn of doen, waar het gisteren nog A was of deed, maar dat adaptiviteit gaat over het in verbinding staan met de omgeving, anticiperen, indentificeren, interpreteren en reageren. Echt aanpassingsvermogen vereist daarom ook reflectie en een zekere mate van overcapaciteit.

Toch zijn enkele uitspraken ten aanzien van de onderlinge (on)afhankelijkheid van robuustheid en flexibiliteit als deelbegrippen van adaptiviteit, op hun plaats. Als we kijken naar de hervormingen van en binnen de rijksdienst van de afgelopen 30 jaar kan gesteld worden dat vele als uitgangspunt hadden dat de overheid verstard was, dat wil zeggen weliswaar robuust, maar inflexibel (de linksboven kwadrant in figuur 2). Terugkijkend kan geconcludeerd worden dat bij de pogingen om de overheid adaptiever te laten zijn, de nadruk vooral op flexibilisering is komen te liggen, en er niet veel aandacht is geweest voor het op peil houden van de robuustheid. De verschillende recente voorbeelden over het falen van de overheid die hierboven genoemd zijn (Belastingdienst, PGB, VenJ, WODC, maar ook de problemen bij de NVWA, de krijgsmacht, en de nationale politie) lijken erop te duiden dat niet de flexibiliteit problematisch was, maar eerder de robuustheid in de zin van het tegen een stootje kunnen en over voldoende interne inhoudelijke en operationele capaciteit beschikken om schoksgewijze veranderingen goed op te kunnen vangen.

Anderen hebben in dit kader opgemerkt dat de omgevingsaanpassingen van de afgelopen 30 jaar vooral intern ambtelijk gericht zijn geweest en niet veel op extern resultaat, met als gevolg dat de overheid ondanks (of dankzij) alle reorganisaties in de afgelopen decennia kwetsbaarder is geworden²⁶. Maar dit essay heeft ook laten zien dat robuustheid en flexibiliteit elkaar theoretisch noch empirisch uitsluiten: de kunst is alleen om op de weg van “verstard bestuur” (kwadrant linksboven) naar “adaptief bestuur” (kwadrant rechtsboven) niet bewust of onbewust af te slaan naar “uitgehoud bestuur” (kwadrant rechts-onder). Daarin zit hem dan de genuanceerde onafhankelijkheid tussen flexibiliteit en robuustheid: flexibiliteitstoename heeft de neiging afbreuk te doen aan robuustheid, maar dit kan met de nodige aandacht en investeringen voorkomen worden.

Zonder die aandacht en investeringen dreigt een roep om meer adaptiviteit te verworden tot een alibi om de professionele organisatie te overvragen en het belang van rolvastheid te bagatelliseren. In dit kader is het daarom belangrijk om te blijven benadrukken dat adaptiviteit weliswaar van vitaal belang is om de kwaliteit en continuïteit van de eigen organisatie te borgen, maar dat adaptiviteit gezien moet worden als één van de criteria van goed bestuur, die ook beperkt kan worden door soms concurrerende criteria van goed bestuur, zoals doelmatigheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en procedurele rechtmatigheid. *You can't have your cake and eat it.*

Over de auteur

Prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg is hoogleraar Global and Local Governance aan de Campus Fryslân van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij richt zich in zijn onderzoek en onderwijs op de vraag hoe politici en bestuurders op nationaal, regionaal en lokaal niveau omgaan met een wereld die steeds meer verbonden is en waarin de grip op beleidsproblemen kleiner wordt.

Literatuur

- 1 Fukuyama, F. (1992) *The End of History and The Last Man*. Free Press.
- 2 Historische bespreking gedeeltelijk gebaseerd op Van den Berg et al. 2015.
- 3 Suleiman, E.N. (2003) *Dismantling Democratic States*. Princeton: Princeton University Press.
- 4 Pierson, P. (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- 5 Gay, P. du (2000) *In Praise of Bureaucracy*. Sage.
- 6 Pollitt, C. en G. Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press. Vierde editie.
- 7 Roel Bekker in zijn lezing bij de opening van de tentoonstelling 50 jaar verbetering Rijksdienst.
- 8 Wagenaar, P., T. Kerkhoff, M. Rutgers (red.) (2011) *Duizend Jaar Openbaar Bestuur in Nederland: Van Patrimoniaal Bestuur naar Waarborgstaat*. Bussum: Coutinho. Zie ook; Raadschelders, J.C.N. en F.M. van der Meer (1995) *Between Restoration and Consolidation. The Napoleonic Model in The Netherlands 1795-1990*, in: B. Wunder (red.) *The Napoleonic Model of Government*. Brussel: Bruylant.
- 9 Meer, F.M. van der, J.C.N. Raadschelders en T.A.J. Toonen (2008) *Administrative Models, Traditions and Reform: Explanations of Last Resort?* In: *Chilean Journal of Public Administration*, pp. 85-103.
- 10 Zie voor een vrij vroege kritieke op het maakbaarheidsideaal Van Gunsteren 1976: Gunsteren, H.R. van (1976) *The Quest for Control: A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. New York: Wiley.
- 11 Drechsler, W. (2005) "The Rise and Demise of the New Public Management" *Post-Autistic Economics Review*, no. 33, art. 2.
- 12 Berg, C.F. van den, F.M. van der Meer, M. van Mannekes, D. van Osch, J. Porth, A. Schmidt (2015) *Koers houden in Turbulentie: De rol van de rijksoverheid op het gebied van infrastructuur en milieu internationaal vergeleken*. Den Haag: CAOP.
- 13 March, James (1991) *Exploration and exploitation in organizational learning*. *Organization Science*, vol. 2: pp. 71-87. Zie ook; 't Hart, M., P.A.P. Dekkers, W. Kamphuis, J. Sassen en T. de Vries (2016) "Het Vergroten van Adaptiviteit bij Defensie", *Militaire Spectator*, vol. 185, nr. 7/8, p. 320-335.
- 14 Hood, C. (1992) "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* vol. 69, pp. 3-19.
- 15 Hood, C. (1992) "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* vol. 69, pp. 3-19.
- 16 Tjeenk Willink, H. (2017) *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid? Bijlage bij het eindverslag informateur Tjeenk Willink*.
- 17 Pollitt, C. en G. Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press. Vierde editie.

- 18 Meer, F.M. van der en G.S.A. Dijkstra (2017) "Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst: ontwikkelingen in de kabinetsperiode Rutte II in perspectief" In: J. Uijlenbroek (red.) *Staat van de Ambtelijke Dienst De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag: CAOP, pp. 19-40.
- 19 Toshkov, T., E. Schmidt, en C.F. van den Berg (2018) "Slanker maar Topzwaar, Meer Vrouwen maar Vergrijsd: Het veranderende gezicht van de Rijksoverheid 2002-2015" *Beleid en Maatschappij*, geaccepteerd voor publicatie 2018.
- 20 Meer, F.M. van der, C.F. van den Berg, G.S.A. Dijkstra (2013) "Rethinking the Public Service Bargain: Rethinking the 'Public Service Bargain': the changing (legal) position of civil servants in Europe", in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol 79, Issue 1, pp. 91 – 109.
- 21 Berg, C.F. van den (2017) "Dynamics in the Dutch policy advisory system: externalization, politicization and the legacy of pillarization" *Policy Sciences* vol. 50, no. 1, pp. 63-84.
- 22 Toshkov, T., E. Schmidt, en C.F. van den Berg (2018) "Slanker maar Topzwaar, Meer Vrouwen maar Vergrijsd: Het veranderende gezicht van de Rijksoverheid 2002-2015" *Beleid en Maatschappij*, geaccepteerd voor publicatie 2018.
- 23 Berg, C.F. van den (2011) *Transforming for Europe: The Reshaping of National Bureaucracies in a System of Multi-Level Governance*. Leiden: Leiden University Press.
- 24 Berg, C.F. van den, M. Howlett, A. Migone, M. Howard, F. Perner and H. Gunter (2018) *Policy Consultancy in Comparative Perspective: Patterns, Nuances and Implications of the Contractor State*. Cambridge: Cambridge University Press. Te verschijnen 2018.
- 25 Tweede Kamer der Staten Generaal (2014) *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*, Kamerstuk 33 326, Vergaderjaar 2014-2015.
- 26 Tjeenk Willink, H. (2017) *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid? Bijlage bij het eindverslag informateur Tjeenk Willink*.

Deze essaybundel is een uitgave van:

**Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Januari 2018 | Publicatie-nr. 110379