

# Groeiende complexiteit vraagt om ander samenspel<sup>1</sup>

Annemarth Idenburg<sup>2</sup> en Pieter de Jong<sup>3</sup>

*Complexiteit: een modieus maar ook zinvol concept*

Complexiteit van maatschappelijke vraagstukken, en de voortdurende toename van die complexiteit, zijn niet alleen een 'realiteit' waarmee 'de politiek' en de samenleving zich moeten verhouden, maar ook een inspiratiebron voor vele wetenschappelijke en óók ambtelijke publicaties. Joost Heldeman, pseudoniem van een ervaren rijksambtenaar, schreef er ruim tien jaar geleden de absurdistische roman *Het geheim van Den Haag*<sup>4</sup> het volgende over:

' (... ) De directie Strategie en Kennis had haar eerste grote nota in concept af, en nu mochten de andere directies commentaar leveren. Ik zou er namens onze club naar kijken. Ik sloeg het voorblad om en begon te lezen.

*We leven in een tijd van razendsnelle veranderingen. Wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen grijpen drastisch in op onze manier van leven en werken. De grenzen vervagen. Grote vraagstukken op het gebied van economie, demografie, migratie, integratie van culturen, de kloof tussen arm en rijk, veiligheid en milieu hebben allemaal een internationaal karakter. De leefomgeving van de burgers is niet langer beperkt tot de eigen straat of buurt. Door globalisering is de moderne burger lid van één grote wereldgemeenschap, de informatiesamenleving van de 21<sup>e</sup> eeuw.*

Verstandig dat de schrijver zich niet beperkt tot enkel de actualiteit van ons eigen beleidsdomein, maar zich rekenschap geeft van de bredere ontwikkelingen in de buitenwereld. Ik had al vaak gepleit voor zo'n fundamentele oriëntatie. Ik las verder.

*In de informatiesamenleving is 'Den Haag' niet langer het centrum van waaruit alles bepaald kan worden, maar slechts één speler in het netwerk van bestuursniveaus en maatschappelijke actoren. De vraag is daarom hoe al die niveaus en actoren met elkaar in beleidsprocessen te verbinden om tot een gezamenlijke en effectieve probleemaanpak te komen.*

*Voor de overheid betekent dit niets minder dan een paradigmawisseling. Zij dient niet slechts beter te werken, zij moet vooral anders werken. Het volstaat niet meer om formeel inspraak te organiseren in door de overheid eenzijdig gestuurde processen. Voor de opbouw van steun en draagvlak is een interactieve aanpak nodig. Toegenomen onderlinge afhankelijkheid moet niet langer worden beschouwd als blokkade, maar juist als vertrekpunt van op maat gesneden beleidsarrangementen, waarin de handschoen waarvoor de samenleving zich gesteld ziet daadkrachtig wordt opgepakt.'*

In *Het geheim van Den Haag* begint de ik-persoon zijn werkdag met het lezen van de nota *Maatwerk en kwaliteit: een strategisch perspectief voor 2020* van de directie Strategie en Kennis van een niet nader aangeduid ministerie. Het verhaal dat zich in dat boek verder ontspint wordt steeds absurder. Maar de inleiding van de fictieve nota is dat zeker niet; die vertoont grote overeenkomsten met een groot aantal rapporten en adviezen – ook van de Raad voor het Openbaar Bestuur – die de afgelopen decennia het licht zagen. In vele toonaarden getuigen ze van de zoektocht naar een adequate omgang van de overheid met een wereld en machtsverhoudingen die sterk aan het veranderen zijn. Hoe kan de rijksoverheid richting geven aan innovatie, de economie, sociale zekerheid, klimaatbeleid, gezondheidszorg en andere thema's als zij niet alléén aan de knoppen zit? De oproep tot, en zoektocht naar 'anders werken' is dus niet nieuw, maar dat betekent niet dat de gewenste 'sturingsarrangementen' al zijn uitgekristalliseerd.

---

<sup>1</sup> Bijlage bij het ROB-advies *AKKOORD?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst* (maart 2020).

<sup>2</sup> Annemarth Idenburg was van september 2018 tot april 2019 vanuit de WRR gedetacheerd bij de Raad voor het Openbaar Bestuur. Sinds 1 mei 2019 is Annemarth Idenburg directeur van Trendbureau Overijssel ([www.trendbureauoverijssel.nl](http://www.trendbureauoverijssel.nl)).

<sup>3</sup> Pieter de Jong is adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur.

<sup>4</sup> Joost Heldeman, *Het geheim van Den Haag*, Amsterdam/Antwerpen, 2009.

Akkoorden tussen de overheid en diverse partijen in de samenleving over de gezamenlijke aanpak van hardnekkige vraagstukken, kunnen gezien worden als één van de mogelijke sturingsarrangementen om met deze veranderingen in de samenleving om te gaan. Wat zijn die veranderingen in de samenleving waardoor overheden op zoek moeten naar nieuwe sturingsarrangementen?

### *Grote en groeiende complexiteit van de samenleving: uitdagingen voor het openbaar bestuur*

Aan het begin van deze eeuw kwamen het CPB en het SCP met een gezamenlijke schets van toekomstige beleidsopgaven voor Nederland. Paul Schnabel benoemde in zijn essay aan het begin van die bundel de volgende vijf algemene maatschappelijke ontwikkelingen: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering.<sup>5</sup> Met andere benamingen en met verschillende accenten zijn dit nog steeds de ontwikkelingen waar op gewezen wordt als het gaat om veranderingen in de samenleving die het openbaar bestuur voor uitdagingen stellen. Maar ook tegengestelde ontwikkelingen worden genoemd. Terwijl sommigen het over een groeiend individualisme hebben, hebben anderen het over nieuwe collectieven of zelfs over doorschietend kuddegedrag. En terwijl het tanende ontgezag van autoriteit nog steeds een bron van zorg is, wordt er tegenover de informalisering van de samenleving ook gesproken over een nieuwe verpreutsing. Tegenover de trend van de steeds bredere toegankelijkheid tot informatie wordt ook de trend van echo-kamers, bubbels, en gebrek aan algemeen gedeelde waarheden genoemd. En kunnen ontwikkelingen als big-data algoritmen gezien worden als trend die tegengesteld is aan de hoopvolle gedachte van informalisering aan het begin van deze eeuw dat door de vrije toegang tot informatie het probleem van informatie-asymmetrie zou worden opgelost? Tegenover internationalisering (globalisering, mondialisering) worden regionalisering of localisering genoemd als een belangrijke trend, met 'glocalisering' als synthese. Schnabel en anderen verwezen met de term intensivering naar een in hun ogen tenemend hedonisme, en de behoefte aan 'beleving' en een 'emotiecultuur'. Nu lijkt er vooral veel aandacht te zijn voor de negatieve uiting daarvan in termen van 'onbehagen' en andere 'on-verschijnsels'.<sup>6</sup> En de WRR duidt vooral op de hogere mentale eisen en het hogere tempo waarin taken moeten worden uitgevoerd, wanneer gesproken wordt over de 'intensivering van het werk'.<sup>7</sup> En daar tegenover lijkt er een trend zichtbaar van aandacht voor zingeving, betekenis en de versimpeling van het leven.

Al die elkaar versterkende of afzwakkende trends die schijnbaar moeiteloos gelijktijdig waar te nemen zijn, maken het er voor een overheid die richting wil geven in de samenleving niet eenvoudiger op. Een constatering die vaak samengaat met de verzuchting dat de wereld steeds complexer wordt.<sup>8</sup> Illustratief is dat de term complexiteit (of complex, complexe, complexer) tussen 1995 en 2001 in geen enkel Kamerstuk voor komt. Van 2001 tot 2006 wordt deze term niet vaker dan vijf keer per jaar gebruikt. Maar dat verandert heel snel vanaf 2008, en sinds 2014 wordt de term gemiddeld meer dan 3000 per jaar gebruikt in Kamerstukken.

Wat is die complexiteit die het leven van beleidsmakers en Tweede Kamerleden zo lastig maakt? Het verhaal over complexiteit en de groeiende aandacht daarvoor, niet alleen in het beleid maar ook in de wetenschap, wordt op vele manieren verteld: als de eigenschap van complex adaptieve systemen, of half-geordende netwerken, als een toestand tussen orde en chaos, als een manier waarop je de wereld kan begrijpen, of een benadering van maatschappelijke vraagstukken. De overeenkomst tussen al die verhalen is dat we ontwikkelingen beter kunnen begrijpen als we niet alleen naar het gedrag van actoren kijken, maar ook naar *de interactie* tussen die actoren. Of het nu gaat over individuele cellen, bijen, mensen, organisaties of bedrijven. En dat er vervolgens binnen de systemen of netwerken van met elkaar verbonden actoren vergelijkbare fundamentele

---

<sup>5</sup> Paul Schnabel, 'Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn', in: SCP en CPB, *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag, 2000, p. 11-27.

<sup>6</sup> Sarah L. de Lange en Jasper Zuure (red.), *#WOEST. De kracht van verontwaardiging*, Amsterdam: Raad voor het Openbaar Bestuur/Amsterdam University Press, 2018, p. 15.

<sup>7</sup> WRR, *Het betere werk-de nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-rapport nr. 102, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2020.

<sup>8</sup> Mark van Twist e.a., 'Sturing en complexiteit. Leren door doen', in: Ministerie van Economische Zaken, *Sturen in een verweven dynamiek. Perspectieven op complexiteit en oriëntatie voor beleid*, Den Haag, 2017.

principes te herkennen zijn.<sup>9</sup> Actoren passen zich continu aan onder invloed van hun onderlinge interactie en hun omgeving, en dat leidt op het niveau van het collectief tot emergentie: het ontstaan van patronen en zichzelf versterkend gedrag met een nauwelijks te voorspellen dynamiek. Deze complexiteit is op zich zelf niet nieuw. In het werk van Adam Smith, Alexander von Humboldt en Darwin zijn al aanzetten te vinden voor het denken over emergentie en voor het bezien van ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang. En voor het begin van de meer recente literatuur wordt vaak verwezen naar het werk van de bioloog Ludwig von Bertalanffy.<sup>10</sup> De vrij recente aandacht van beleidsmakers voor literatuur over complexiteit is zeker niet alleen te verklaren met toegenomen inzichten in de wetenschap maar ook met de constatering dat de complexiteit in de samenleving *zelf* toeneemt.

De groei van complexiteit komt ten eerste door *de groei van het aantal actoren*: door innovatie en specialisatie in de economie en samenleving, en door bevolkingsgroei is het aantal individuele actoren enorm toegenomen. Als inleiding op zijn evolutionaire kijk op de economie schetst Beinhocker economische ontwikkeling aan de hand van het aantal *stock keeping units*, het aantal verschillende producten, in een economie. Wie de enorme toename daarvan sinds de industriële revolutie tot zich door laat dringen realiseert zich dat het leven van de gemiddelde Engelsman in 1750 materieel gezien meer overeenkomsten had met die van een legionair in dienst van Caesar, zeventien eeuwen eerder, dan met zijn eigen nazaten slechts twee en een halve eeuw later.<sup>11</sup> Dergelijke ontwikkelingen zijn, minder extreem, op veel meer terreinen zichtbaar. Innovatie en specialisatie zijn evolutionaire processen die zorgen voor diversiteit in de economie en samenleving. Ook het selectieproces waardoor de diversiteit weer afneemt, is zichtbaar in de economie en samenleving. Er zijn immers ook allerlei producten die je nu niet meer kan vinden in winkels omdat ze hun functie verloren hebben. Een groot deel van de innovaties wordt nooit een succes. De meeste nieuwe boeken of wetenschappelijke artikelen worden nauwelijks gelezen. Iedere sportclub is waarschijnlijk ooit begonnen als een klein groepje dat elkaar vond in het spelplezier, maar de meeste vriendenteams zullen ook weer ophouden te bestaan. Slechts een deel zal uitgroeien tot een voetbalclub die mee doet aan de KNVB-competitie en de kans dat zo'n clubje uitgroeit tot een miljoenenbedrijf dat in de Championsleague speelt is klein. Ook op het politieke speelveld zijn evolutionaire processen zichtbaar. De laatste jaren is er veel aandacht voor de grote aanwas van nieuwe partijen. Maar er zijn ook allerlei partijen van het speelveld verdwenen. Soms omdat ze geëvolueerd zijn zoals de ARP, CHU en KVP die samen in 1980 doorgingen in het CDA, en de PSP, de PPR, de CPN en de Evangelische Volkspartij die samen in 1990 verder gingen als GroenLinks. Maar partijen als de Boerenpartij en zelfs DS '70, ooit goed voor twee ministers in het kabinet-Biesheuvel I, zijn opgeheven.

Het effect van dit selectieproces is echter in de economie en samenleving minder groot dan het effect van innovatie en specialisatie. Deels omdat door de bevolkingsgroei en informatisering nieuwe initiatieven eenvoudiger voldoende aanhang krijgen om, zelfs al is het in de marge, toch levensvatbaar te zijn. Dit is de beroemde 'lange staart' waar veel internetbedrijven hun verdienmodel aan te danken hebben: door goede vindbaarheid op het internet kan een online boekhandel nog omzet halen met de meest obscure titel.

Als het gaat om innovatie en specialisatie in het publieke domein is een tweede reden wellicht nog belangrijker voor de toegenomen specialisatie. En dat is dat het privatiserings- en liberaliseringsbeleid in de afgelopen dertig jaar daar expliciet op gestuurd heeft. De gedachte achter die privatisering is dat de concurrentie van een 'echte markt' leidt tot efficiëntere en betere productie en dienstverlening. Maar die 'echte markt' functioneert alleen dan als er ook voldoende concurrenten zijn. En daarmee heeft dit beleid geleid tot pluriformiteit en fragmentatie waar eerder sprake was van een publieke monopolist.<sup>12</sup>

Merkwaardig genoeg kan die fragmentatie echter ook leiden tot een reductie van diversiteit. Benkler illustreert dit aan de hand van de liberalisering van radiostations in de Verenigde Staten.

---

<sup>9</sup> J.H.Miller, *A crude look at the whole. The science of complex systems in business, life and society*, New York, 2015.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld Mark van Twist e.a., o.c., Den Haag, 2017.

<sup>11</sup> E.D. Beinhocker, *The origin of wealth. Evolution, complexity and the radical remaking of economics*, Boston, 2006.

<sup>12</sup> F. van Waarden, *Was privatisering van het publieke domein wel in het publieke belang? Een kritische beschouwing van het Nederlandse privatiseringsbeleid van de afgelopen decennia*. In opdracht van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, Eerste Kamer der Staten-Generaal, Universiteit Utrecht, april 2012, p. 32.

Met een groeiend aanbod van radiostations werd de concurrentie onderling steeds groter, en richtten de stations zich steeds meer op de grootste homogene groep van luisteraars. Dus tegengesteld aan het verdienmodel gericht op de lange staart maakten radiostations, in hun strijd om advertentie-inkomsten, een keuze voor het grootste smaldeel van de meest populaire muziek en nieuwsitems (sport en *human interest*). Het effect was dat er weliswaar meer radiostations kwamen, maar dat de diversiteit in het radio-aanbod als geheel juist af was genomen.<sup>13</sup>

Men zou zich kunnen afvragen of er in de democratie iets vergelijkbaars aan de hand is. Dat ook daar de diversiteit afneemt door fragmentatie. In het politieke landschap wijzen drie processen hier op.

Ten eerste is er steeds een aanbod van nieuwe partijen. Tussen 1989 en 2011 hebben zeventig nieuwe partijen een poging gedaan om in het parlement te komen. Tien procent was daarin succesvol, soms maar één keer.<sup>14</sup> In 2017 deden er 28 partijen mee aan de Tweede Kamer verkiezingen. Dat was veel meer dan in de vijf verkiezingen daarvoor, maar niet uniek. Ook in 1971, 1981, en 1986 konden kiezers tussen 28 partijen kiezen. Ook het aantal van dertien partijen die sinds 2017 in de Tweede Kamer zitten is geen record. Tussen 1971 en 1977 zaten er veertien verschillende partijen in de Tweede Kamer.<sup>15</sup>

Het tweede proces is een steeds volatieler kiesgedrag.<sup>16</sup> Het *aantal* verschillende partijen is niet wat de huidige fragmentatie en versnippering van het politieke landschap zo ingewikkeld maakt. Dat ligt er vooral aan dat in het huidige politieke landschap de verdeling van de zetels tussen de verschillende partijen veel gelijkmatiger is dan voorheen. In de periode 1977-1989 haalden de twee grootste partijen samen steeds meer dan 90 zetels en was ook de derde partij significant groter dan de rest. Maar dat is sinds de verkiezingen van 1994 steeds minder geworden. Na 1989 is er nooit meer een partij geweest die meer dan 50 zetels heeft gehaald. De diversiteit in numerieke aanhang tussen partijen is dus afgenomen, met als gevolg dat de grootste partij in de Tweede Kamer-verkiezingen van 2017 zelfs minder zetels behaalde dan de derde partij bij de verkiezingen uit 1982 (in beide gevallen was dit de VVD).

Het derde proces is dat de inhoudelijke standpunten van de diverse partijen sinds 1994 sterk zijn gaan schuiven. Op de traditionele links-rechts dimensie (economie en verzorgingsstaat) convergeren die en op de progressief-conservatieve dimensie (globalisering, cultuur, immigratie) is juist een divergentie zichtbaar.<sup>17</sup> Als gevolg daarvan constateren politicologen dat er een 'gat' is in het partijenlandschap door het ontbreken van een partij die op sociaal-economisch gebied klassiek links is en tegelijkertijd in sociaal-cultureel opzicht behoudend.<sup>18</sup>

Behalve door de groei van het aantal individuele actoren is de complexiteit in economie en samenleving ook toegenomen door de exponentiële groei van het aantal *interacties* tussen die actoren. De specialisatie en het opsplitsen van productieprocessen in de economie hebben niet alleen geleid tot steeds langere productieketens maar ook tot een vernetwerking van die productie.<sup>19</sup> En de privatisering is vaak samen gegaan met nieuwe regulering en toezichthouders waardoor ook de 'principal-agent-' of toezichthoudingsketens veel langer werden.<sup>20</sup> Het gevolg is een verdichting van netwerken in de economie en samenleving. De term netwerkmaatschappij sloeg in eerste instantie vooral op de sociale, politieke, economische en culturele veranderingen als gevolg van de opkomst van nieuwe digitale en communicatie technologie.<sup>21</sup> En het gemak

---

<sup>13</sup> Y. Benkler, *The wealth of networks. How social production transforms markets and freedom*, New Haven/Londen, 2006.

<sup>14</sup> H. Keman en P. Pennings, 'Oude en nieuwe conflictdimensies in de Nederlandse politiek na 1989: een vergelijkende analyse', in: R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden, 2011, p. 251.

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Signalement Politieke versnippering*, Den Haag, juni 2016, en: [www.parlement.com](http://www.parlement.com).

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld: H. Pellikaan, S.L. de Lange en T.W.G. van der Meer, 'The centre does not hold: coalition politics and party system change in The Netherlands, 2002-2012', in: *Government and Opposition*, 2016, nr. 2, p. 231-255.

<sup>17</sup> Zie: H. Kriesi e.a., 'Globalization and the transformation of the national political space. Six European countries compared', in: *European journal of Political Research*, 2006, p. 921-956; en ook: H. Keman en P. Pennings, o.c., p. 247-267.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld: H. Pellikaan e.a., o.c., 2016; en ook: Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, eindrapport, Amsterdam University Press, 2018.

<sup>19</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, WRR-rapport nr. 90, Den Haag/Amsterdam, 2013, p. 140 en verder.

<sup>20</sup> F. van Waarden, o.c., 2012, p. 42.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld: J. van Dijk, *De netwerkmaatschappij. Sociale aspecten van nieuwe media*, Houten, 1991; en: M. Castells, *The rise of network society*, Blackwell/Oxford, 1996.

waarmee informatie door die nieuwe technologieën gedeeld en gevonden kan worden, heeft inderdaad een grote invloed op de manier waarop voorheen min of meer gescheiden netwerken met elkaar verbonden worden. Maar die digitalisering is dus niet de enige ontwikkeling die de complexiteit in de economie en samenleving gestimuleerd heeft.

Samenvattend kunnen we stellen dat het woord complex precies uitdrukt waar het om gaat: 'com' betekent samen en 'plex' stamt van 'plectère' wat vlechten betekent. De toegenomen complexiteit van de samenleving betekent dat in de samenleving voorheen min of meer gescheiden netwerken, systemen of vraagstukken steeds meer met elkaar zijn vervlochten. Niet alleen lokaal, of nationaal, maar wereldwijd. De gevolgen daarvan merken we elke dag. Haperende hypotheekbetalingen van huiseigenaren in Georgia kunnen leiden tot een wereldwijde economische crisis die ook gevoeld wordt door aannemers in Overijssel die enkel voor de lokale markt werken. En een voor mensen nieuw virus verspreidt zich razend snel over de wereld en is voelbaar in alle delen van de samenleving.

### *Bestuurlijke en beleidsmatige antwoorden op complexiteit*

De bovenstaande context van grote en toenemende complexiteit is voor sommige vraagstukken relevanter dan voor andere. Er zijn vraagstukken die uitermate ingewikkeld zijn, maar die goed aan te pakken zijn, via afgebakende taken en verantwoordelijkheden. Teisman noemt hier als voorbeeld de productie van auto's. Het gaat daarbij om een ingewikkeld proces waarbij duizenden onderdelen uit de hele wereld op een plek bij elkaar moeten worden gebracht en geassembleerd. Dat proces is in principe goed beheersbaar.<sup>22</sup> Maar voor veel maatschappelijke vraagstukken is dat lastig: omdat normatieve en cognitieve onzekerheden groot zijn, die elkaar ook nog eens onderling beïnvloeden en omdat vraagstukken vaak samenhangen met vraagstukken op andere domeinen. Die vraagstukken worden wel getypeerd als hardnekkige, moeilijk structureerbare vraagstukken, of 'wicked problems'. Ze zijn complex in meerdere opzichten: cognitief (onzekerheid en over de oorzaken en uitingsvormen van een vraagstuk), normatief (verschillende waarden en perspectieven van waaruit een vraagstuk wordt gezien) en sociaal (voor de aanpak van het vraagstuk is inzet van, en samenwerking tussen meerdere actoren nodig: '*There is no central authority to manage the wicked problem*', aldus B. Guy Peters.<sup>23</sup> Het gaat om vraagstukken die zich niet lenen voor dashboardmanagement vanuit een cockpit, of wat daarop lijkt als top-down-sturing.<sup>24</sup>

'Het schip van staat' is de metafoor voor de besturingsfilosofie achter die klassieke bureaucratie van *public administration*: waarin 'de politiek' de stuurlui zijn die bepalen met welke koers de beoogde haven zal worden bereikt. Het is een besturingsfilosofie die er vanuit gaat dat normatieve politieke keuzes voor beleid onafhankelijk zijn van deskundige uitvoering van dat beleid. Bovendien gaat het uit van de volgtijdelijkheid in agendasetting, probleemdefinitie, besluitvorming en uitvoering van het beleid. Het mag duidelijk zijn dat er vanuit het perspectief van de complexiteit van veel hardnekkige vraagstukken grote vraagtekens gezet kunnen worden bij deze uitgangspunten voor effectieve sturing.<sup>25</sup> Al lang voor de term complexiteit veelvuldig gebruikt werd in beleidsnota's, beseften overheden dan ook dat het klassieke bureaucratische overheidsmodel tekort schiet in de omgang met veel van de opgaven waar ze zich voor gesteld zagen. Naast pogingen om via deskundigheidsbevordering en/of versterking van de politieke macht de slagkracht van de klassieke bureaucratie vergroten, ontstonden er twee alternatieve besturingsfilosofieën. *New Public Management* (NPM) en het *governance*-perspectief op overheidssturing.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> G.R. Teisman, *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leiding geven en organiseren in complexiteit*, Academic Service, 2005.

<sup>23</sup> B.G. Peters, 'What is so wicked about wicked problems. A conceptual analysis and a research program', in: *Policy and Society*, 2017, nr. 3, p. 385-396.

<sup>24</sup> Zie voor een handzaam overzicht van de wetenschappelijke literatuur over 'wicked problems': Arno Korsten, 'Omgaan met *wicked problems*', in: *Beleidsonderzoek Online*, maart 2019. ([http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2019/3/BO\\_2213-3550\\_2019\\_000\\_002\\_001](http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2019/3/BO_2213-3550_2019_000_002_001)).

<sup>25</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte problematiek*, WRR-rapport nr. 75, Den Haag/Amsterdam, 2006, p. 49-50.

<sup>26</sup> E.H. Klijn, 'Public management and governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems', in: D. Levi Faur (red.), *The handbook of governance*, Oxford, 2012, p. 201-214. En N. Hopman en C. van den Berg, *Nieuw Publiek Leiderschap. Topambtelijk leiderschap in tijden van verandering*, in opdracht van de Algemene Bestuursdienst, Den Haag/Leiden, 2015.

Het *New Public Management* vindt zijn oorsprong in het neo-liberalisme en de gedachte dat de 'markt' en managementtheorieën op basis waarvan private ondernemingen bestuurd worden een goed model zijn voor de 'publieke productie'. Net als de klassieke bureaucratie gaat ook het NPM uit van een duidelijke scheiding tussen politieke beleidsontwikkeling en deskundige uitvoering daarvan. Het NPM stelt echter dat de complexiteit rond publieke opgaven beheersbaar is, of zelfs gereduceerd kan worden, als die scheiding nog scherper wordt gemaakt. De politiek is nog wel verantwoordelijk voor het bepalen van publieke producten, maar hoe deze tot stand komen is de verantwoordelijkheid van anderen. Uitgangspunten zijn een heldere toedeling van taken en verantwoordelijkheden, waarbij een groot deel van de uitvoering overgelaten kan worden aan private partijen die via concurrentie gedwongen worden om dat zo efficiënt mogelijk te doen. Het belangrijkste doel is om de efficiëntie van de overheid te bevorderen. Het 'schip van staat' maakt plaats voor de 'klantgerichte overheid' en de 'BV Nederland'.

Het *governance*-perspectief heeft geen ambitie om de complexiteit rond publieke vraagstukken, inhoudelijk én institutioneel, te beheersen. Waar het NPM juist afstand wil scheppen tussen verschillende actoren die betrokken zijn bij ontwikkeling en de uitvoering van beleid, zoekt het *governance*-perspectief juist nadrukkelijk de samenwerking. Het gaat er van uit dat publieke doelen alleen bereikt kunnen worden met behulp van verschillende, onderling afhankelijke actoren, met de inbreng van verschillende typen van kennis en het draagvlak van belanghebbenden. Het zoekende karakter van dit *governance*-perspectief komt ook tot uitdrukking in de vele bijvoeglijke naamwoorden waarmee een overheid die dit perspectief hanteert wordt gedeut: lerende overheid, adaptieve overheid, netwerkende overheid. Een overheid die weliswaar afhankelijk is van anderen voor realiseren van publieke doelen, maar die uiteindelijk wel verantwoordelijk is voor het scheppen van de juiste voorwaarden. Een overheid als regisseur of volgens de WRR vooral in een rol vergelijkbaar met die van de *producent* bij theaterproducties.<sup>27</sup>

In de praktijk komen alle sturingsperspectieven tegelijkertijd voor, niet alleen naast elkaar, en vooral ook in combinatie. De NSOB spreekt dan ook over een 'sedimentatie in sturing'.<sup>28</sup> Helaas dragen ze ook allemaal in zekere mate bij aan de complexiteit van de samenleving. Nowotny spreekt over een 'complexity race': '(...) *it seems that we are locked into a complexity race – we build an ever more complex human-built world by intervening in and manipulating nature, while seeking to find ways of reducing the increased levels of complexity thus encountered.*'<sup>29</sup>

De klassieke bureaucratie en het NPM negeren met hun sterke onderscheid tussen besluitvorming en uitvoering de complexe praktijk van verweven vraagstukken. Het op die wijze transparant beleggen van taken en verantwoording maakt het, in ieder geval op papier, weliswaar helder hoe de waarden van goed openbaar bestuur geborgd zijn. Maar helaas is de complexiteit van de praktijk daarmee niet weg. De consequentie is dat het beleid regelmatig wordt geconfronteerd met niet voorziene gevolgen van het beleid in de praktijk. Dat leidt niet zelden tot een reactie die bestaat uit meer regels, meer toezicht en meer gespecialiseerde instanties en toezichthouders. We beschreven eerder al hoe dat in de afgelopen decennia heeft bijgedragen aan de complexiteit in de economie en de samenleving.

Het *governance*-perspectief erkent de onderlinge afhankelijkheid van normatieve en cognitieve aspecten in alle fasen van een beleidsproces, van agendasetting tot uitvoering. En het *governance*-perspectief erkent ook de betrokkenheid van verschillende actoren en diverse belangen die samenhangen met veel publieke vraagstukken. Het is ook goed om ons te realiseren dat de samenwerking tussen heel diverse actoren aan een publiek doel niet nieuw is en waarvoor vele samenlevingen hun eigen vormen voor gevonden hebben. Voor het oorspronkelijk Nederlandse poldermodel moeten we terug naar 1607. De kracht van dat model lag er in dat er rekening gehouden werd met hen van wie belangen geschaad werden door inpoldering, en bovendien voorkomen werd dat een gewenst project te lang werd opgehouden door allerlei

---

<sup>27</sup> WRR, *Publieke zaken in de marktsamenleving*, WRR-rapport 87, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.

<sup>28</sup> M. van der Steen e.a., *Sedimentatie in sturing. Systemen brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, NSOB, Den Haag, 2015.

<sup>29</sup> H. Nowotny, 'The increase of complexity and its reduction. Emergent interfaces between the natural sciences, humanities and social sciences', in: *Theory, Culture & Society*, nr. 5, p. 20

belangenconflicten.<sup>30</sup> Het kan worden gezien als een manier waarmee de Staten van Holland zich probeerden te verhouden tot de complexiteit van hun tijd. Zoals de akkoorden die nu gesloten worden wellicht een effectieve poging zijn om ons te verhouden tot de complexiteit van deze tijd. Maar ook hier zien we een toename aan complexiteit, namelijk in het beleidsproces zelf. Immers met de opgavegerichte samenwerking tussen diverse publieke en niet-publieke actoren wordt het veel diffuser wie, wanneer welke keuzes maakt over de doelstellingen van het beleid en wie, wanneer welke keuzes maakt over een effectieve manier is om die doelstellingen te bereiken. Dit vraagt om een nieuwe reflectie op hoe waarden van goed openbaar bestuur in deze complexe wereld geborgd kunnen worden.

Van een rijksoverheid die bestuurt met akkoorden wordt evenwichtskunst verlangd. Zij moet een balans vinden tussen onderhandelen en verbinden, tussen openheid en beslotenheid, tussen 'in beton gegoten' afspraken en flexibiliteit/adaptiviteit, én tussen globale afspraken op hoofdlijnen en de regionale/lokale uitwerking daarvan. Dat is de centrale boodschap van de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn advies *AKKOORD?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst* (maart 2020).

---

<sup>30</sup> P. van Cruyningen, '1607 De Beemster en het poldermodel', in: L. Heerma van Vos e.a., *Wereldgeschiedenis van Nederland*, Huygens Instituut voor Nederlandse geschiedenis, Amsterdam: Ambo|Anthos, 2018.