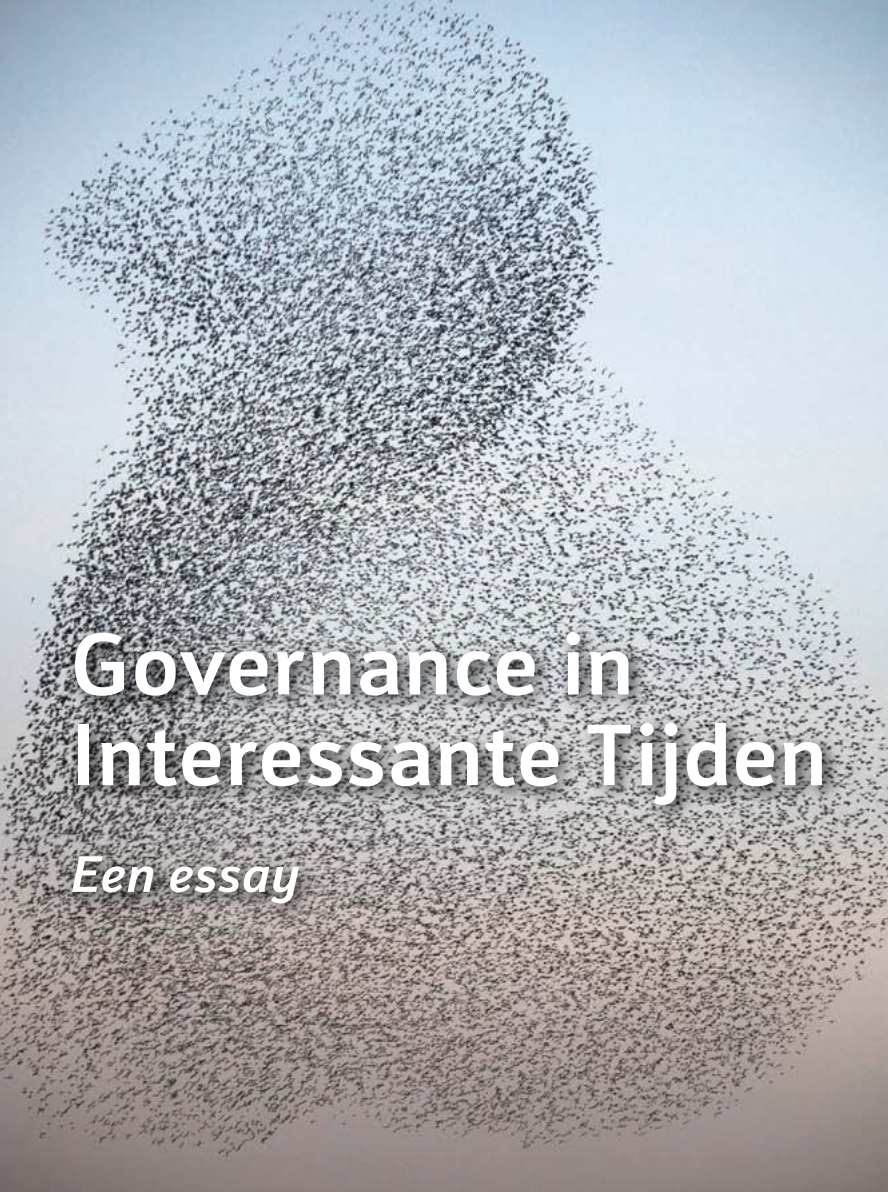




Governance in Interessante Tijden

Een essay

Henno Theisens

Lector Public Management: Effectieve Complexe Governance Systemen

Governance in Interessante Tijden

Een essay

Henno Theisens

Dit essay is de basis van de intreerede voor de aanvaarding van het lectoraat Public Management: Effectieve Complexe Governance Systemen aan De Haagse Hogeschool op 27 November 2012

Uitgave van De Haagse Hogeschool
© November 2012

ISBN: 978-90-73077-45-4

Foto's spreekuwendworm: Heleen Klop Fotografie, Utrecht

Inhoudsopgave

1	Inleiding	p. 5
2	De veranderende wereld	p. 11
3	Veranderende governance	p. 27
4	Veranderende beleidsmakers	p. 41
5	Conclusie: onderzoeksplan op hoofdlijnen	p. 51
6	Lector en Kenniskringleden	p. 55

“Moge je in interessante tijden leven.”

Chinese vervloeking

1 Inleiding

Er is een vaak aangehaalde Chinese vervloeking die luidt: “Moge je in interessante tijden leven”. Een overtreffende trap van die vervloeking is misschien: “Moge je in interessante tijden besturen”. Het ziet ernaar uit dat voor nationale overheden die interessante tijden al zijn aangebroken. Daarmee wordt het bestuderen van het openbaar bestuur, van governance zowel intellectueel uitdagend als praktisch relevant.

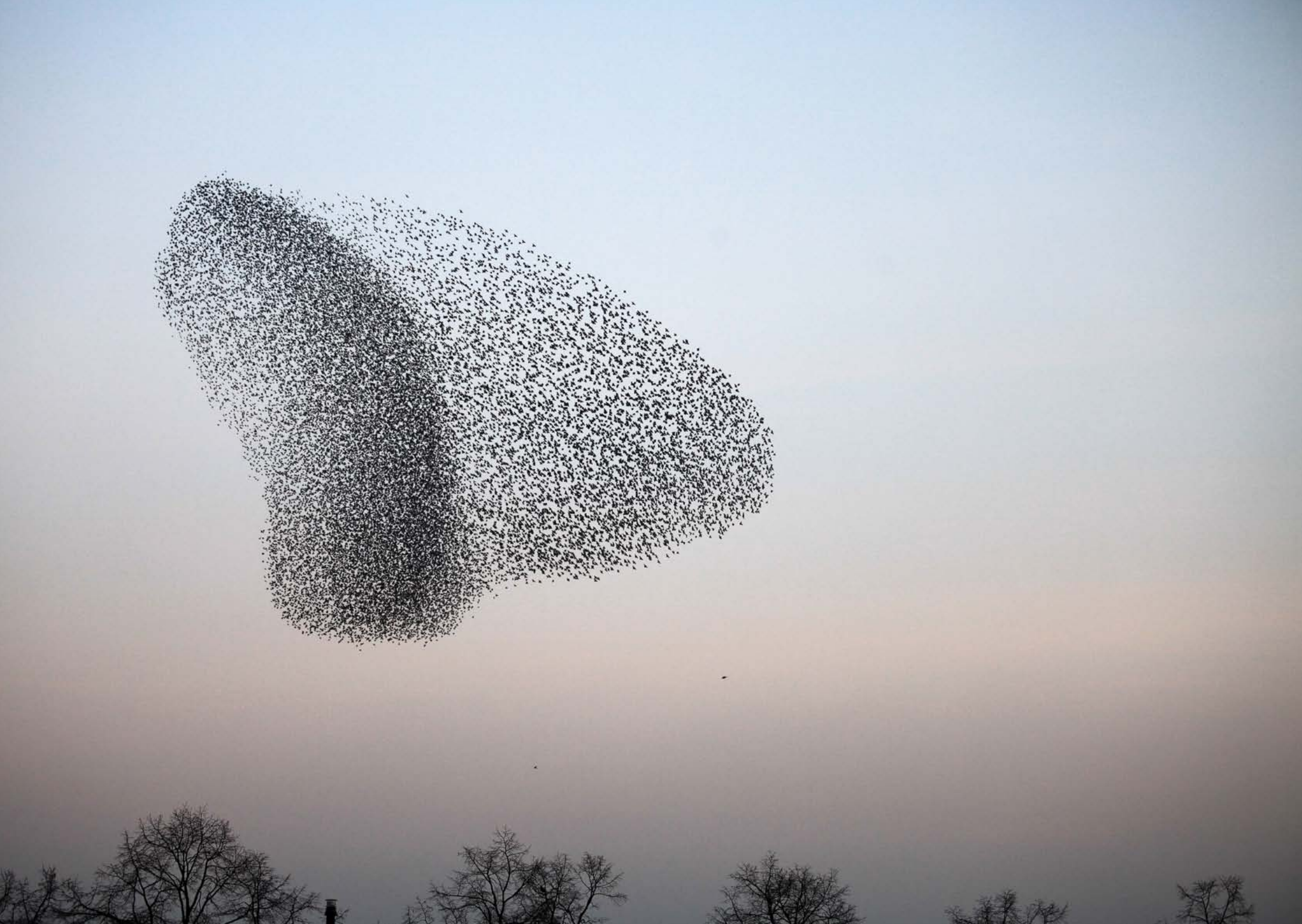
In dit essay wordt het openbaar bestuur in een veranderde wereld onder de loep genomen. In de afgelopen drie decennia zijn bevoegdheden van veel nationale overheden verschoven naar andere actoren. Omhoog: richting internationale organisaties, de Europese Unie maar ook andere organisaties zoals de Wereldbank, het IMF en de OESO. Opzij: in de richting van (deels) geprivatiseerde of verzelfstandigde onderdelen van de nationale overheid. En omlaag: richting lagere overheden en publieke organisaties, zoals scholen en ziekenhuizen.

Die verschuiving betekent een fundamentele verandering voor de manier waarop de nationale overheid functioneert. Tot in de jaren zeventig vond het kiezen van prioriteiten, het aansturen van de samenleving en verantwoording afleggen over die sturing voor een groot deel plaats op één centraal punt: de nationale overheid. Op dit moment zijn die verantwoordelijkheden gefragmenteerd over een groot aantal actoren die allemaal een deel van de bevoegdheden en macht hebben en die onderling verbonden zijn in een netwerk van relaties. Deze ontwikkelingen worden in de Engelstalige literatuur wel kort en krachtige omschreven als ‘from government to governance’. Governance verwijst dan naar een bestuurlijke situatie waar de overheid niet langer een machtsmonopolie heeft, maar waar prioriteren, sturen en verantwoorden plaatsvindt in complexe netwerken. Effectieve governance vereist dat prioriteiten legitiem zijn voor de (meeste) actoren in het netwerk, dat sturingsmechanismen er rekening mee houden dat veel actoren een bijdrage leveren aan het realiseren van uitkomsten en dat verantwoording moet worden afgelegd in een situatie waarin verantwoordelijkheden gedeeld worden door verschillende actoren.

De kernvraag van dit lectoraat is: hoe is governance effectief te organiseren in deze complexe netwerken?

Daarbij zal dit lectoraat zich specifiek richten op de rol van de nationale overheid. Castells¹ heeft over die bestuurslaag wel gezegd dat hij te groot is om het leven van alledag te besturen, maar te klein om de globale stromen van kapitaal, handel, productie en informatie te beheersen. Door anderen wordt de rol van de nationale overheid positiever ingeschat en voor sommigen is het nationale niveau een cruciale schakel tussen het globale en het lokale.² Landen als Singapore, Zuid-Korea en meer recent China lijken hun succes in de globale economie voor een deel te danken te hebben aan een krachtige nationale overheid. Juist die omstrede positie maakt de rol van de nationale overheid interessant en relevant.

In dit essay wordt allereerst de veranderende wereld, de context waarin governance plaatsvindt, beschreven. Daarna zal worden ingegaan op de veranderende governance systemen zelf. Gevolgd door een beschrijving van wat in het optiek van dit lectoraat de centrale spelers in die nieuwe governance systemen zijn: beleidsmakers. Het essay sluit af met de contouren van een onderzoeksagenda voor dit lectoraat.



“Turning and turning in
the widening gyre
The falcon cannot hear the falconer;
Things fall apart;
the centre cannot hold;
Mere anarchy is
loosed upon the world.”

W.B. Yeats, The Second Coming

2 De veranderende wereld

Het is riskant om over grote en fundamentele veranderingen te schrijven omdat er altijd het risico van twee diametrale kritieken bestaat. Enerzijds, dat al die veranderingen een enorme overschatting zijn van het belang van de tijd waarin de auteur toevallig geboren is. In het geval van dit essay bijvoorbeeld, dat governance niets nieuws is en dat Nederland altijd een krachtige rol voor het maatschappelijke middenveld en decentrale overheden heeft gekend.³ Anderzijds is er de kritiek dat de auteur het belang van nog moeilijk zichtbare maar belangrijke trends (zogenaamde ‘weak signals’) mist en de veranderingen juist onderschat. In het voorliggende essay wordt weinig geschreven over e-government, crowd-sourcing en open data. Drie fenomenen die in potentie de governance van Nederland diepgaand kunnen veranderen, maar die nog in een heel vroeg stadium van ontwikkeling zijn en die hier niet worden behandeld.⁴ Dit essay moet laveren tussen het over- en onderschatten van de hedendaagse veranderingen. Het doet dit door te focussen op langetermijntrends waarover in de wetenschappelijke literatuur een zekere consensus is en door die trends waar mogelijk van kwantitatieve onderbouwing te voorzien.

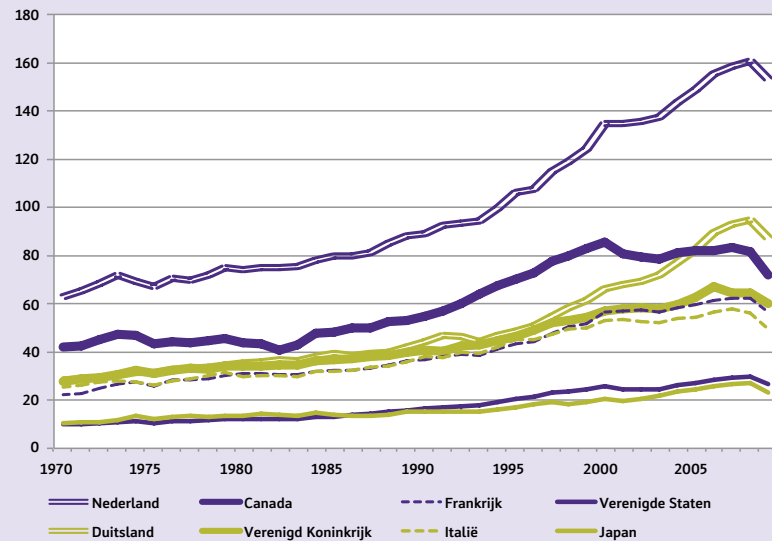
De grote veranderingen in de samenleving van de afgelopen drie decennia zijn op verschillende manier getypeerd; de late moderniteit van Anthony Giddens, de netwerksamenleving van Manuel Castells, de risicosamenleving van Ulrich Beck en de vloeibare moderniteit van Zygmunt Bauman zijn vier prominente typering, waartussen ook vrij veel overlap bestaat⁵. Een aantal van de belangrijkste ontwikkelingen laat zich in drie kernwoorden samenvatten, de samenleving is in toenemende mate *grenzeloos*, *vloeibaar* en *interdependent*. Vertaald in de dreigende taal van Yeats is het steeds meer de vraag of het centrum de zaken nog bij elkaar kan houden of dat de toekomst een gefragmenteerde wereld is waar macht verdeeld is over een groot aantal globale actoren en orde een illusie.

Grenzeloos

De wereld is in de afgelopen decennia sterk geïntegreerd, globalisering – het verbreden, verdiepen en versnellen van de wereldwijde onderlinge verbondenheid⁶ – heeft ervoor gezorgd dat het steeds moeilijker is om nationale staten als min of meer gesloten systemen te bestuderen. Het sterkst

Figuur 1 Economische Globalisering

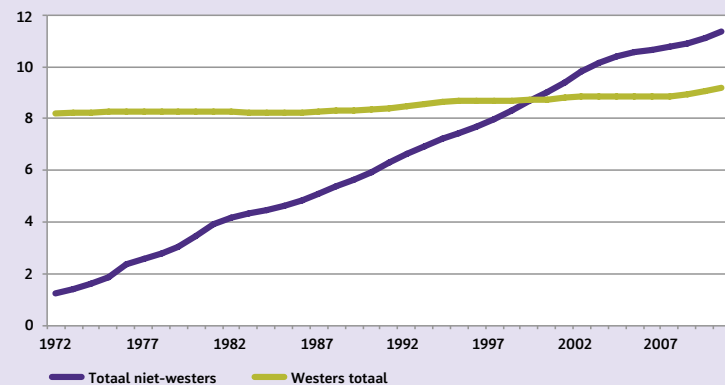
Handel-BNP ratio (totaal import en export) constante prijzen, constante wisselkoers, OESO basis jaar 2000



Bron: OESO (OECD.stat)

Figuur 2 Toename migranten in Nederland

Eerste- en tweedegeneratie migranten, westers en niet westers, als percentage van de totale bevolking



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek statline

is de globalisering van internationale financiële markten die eigenlijk al als één globale markt opereren. Ook de markten voor goederen en diensten zijn in toenemende mate globaal, steeds minder gehinderd door nationale grenzen en gefaciliteerd door lage transportkosten en ICT. Figuur 1 laat de ratio van handel (import en export opgeteld) en BNP zien. De oplopende lijnen voor alle landen (hier de G7 en Nederland) voor vrijwel de gehele periode van 1970 tot 2009 laten zien dat handel een steeds belangrijker onderdeel van de economie wordt, zeker voor Nederland.

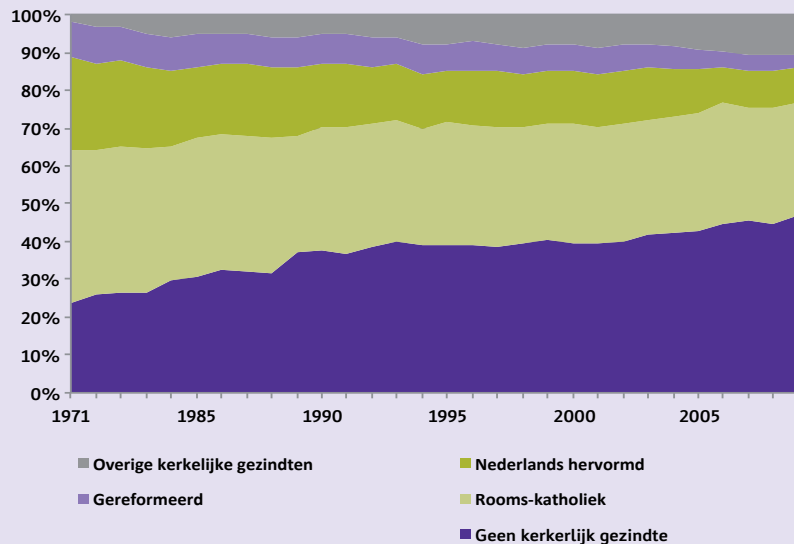
Globalisering heeft ingrijpende gevolgen voor de governance systemen van nationale staten. Ten eerste is er in toenemende mate een scheiding tussen politiek en macht. Waarbij politiek verbonden blijft aan een territorium heeft de echte macht zich volgens Zygmunt Bauman losgemaakt van locaties. De essentie van moderne macht, het internationale bankwezen en bedrijfsleven, is juist dat zij zich bijna zonder obstakels over de wereld verplaatsen. Juist de mogelijkheid van investeerders om niet in land A, maar in land B te investeren, of van bedrijven om zich niet in land C maar in land D te vestigen is de grondslag van hun macht. Als de politiek, die per definitie gebonden is aan een specifieke locatie, zich niet conform hun eisen gedraagt, kunnen investeerders ook elders investeren of bedrijven zich elders vestigen. Minder overheidsbemoeienis met de markt, het slechten van tariefbarrières tussen landen en het verlagen van belastingen voor het bedrijfsleven zijn hier uitingen van.

Onder andere als reactie op deze economische globalisering is er ook een proces van politieke globalisering gaande. Er is een toenemend aantal invloedrijke internationale organisaties. Kenmerkend voor de positie van deze organisaties in een geglobaliseerde wereld is dat deze organisaties niet langer alleen platforms zijn waarop landen onderling afspraken kunnen maken, maar dat deze organisaties ook een eigenstandige invloed hebben op wat er in de nationale staten gebeurt. Het probleem van deze politieke globalisering is het veelal ontbreken van de democratische legitimering van deze internationale organisaties.

Ook op sociaal gebied speelt globalisering een grote rol. De globale bewegingen van mensen (migratiestromen, ex-pats en toerisme) zijn toegenomen. Figuur 2 laat zien dat het percentage eerste- en tweedegeneratie migranten, voornamelijk van niet-westerse achtergrond in Nederland in de afgelopen veertig jaar zeer fors is toegenomen van minder dan 2% tot meer dan 10% van de bevolking in 2010. Die grotere culturele en linguïstische diversiteit vergroten uiteraard de complexiteit van de samenleving.

Figuur 3 Ontkerkelijking

Kerkelijke gezindte, percentage van de bevolking 18 jaar of ouder.



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek statline

Sociale globalisering is niet alleen een gevolg van migratie, maar ook toenemende globale informatiestromen. Door de groei van globale media en in nog sterkere mate ICT, kan iedereen kennisnemen van en communiceren en samenwerken met de wereld buiten de nationale grenzen. Dit betekent dat de levens van burgers van nationale staten zich in toenemende mate buiten die nationale staten zelf afspelen. Er is spanning tussen de jurisdictie van een nationale overheid, die zich beperkt tot de landsgrenzen en de realiteit van globalisering.

Vloeibaar

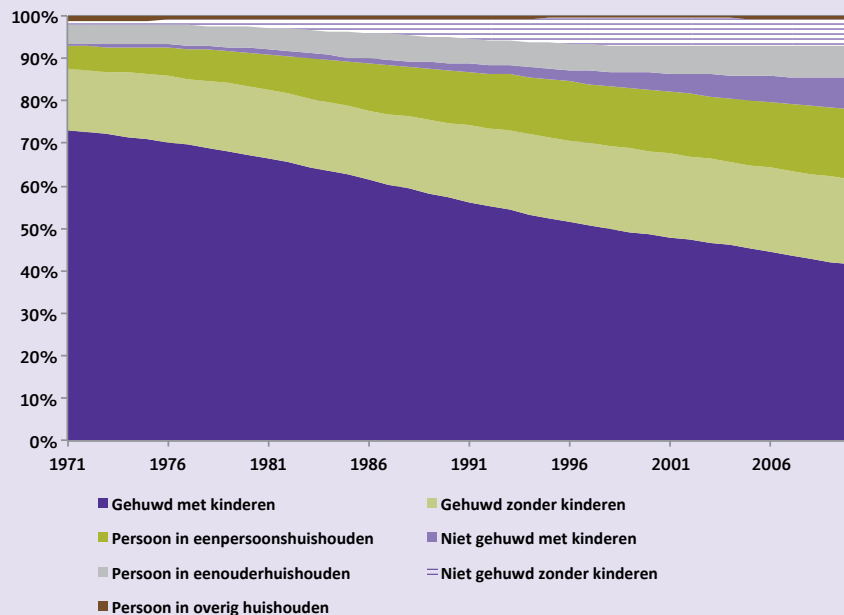
Een groot deel van de twintigste eeuw leefden we in wat Bauman noemt de 'solide moderniteit', een tijd van sterke instituties, zoals politieke partijen, vakbonden, kerken en de opkomende verzorgingsstaat. In de afgelopen drie decennia is volgens hem de moderniteit steeds 'vloeibaarder' geworden. De krachtige instituties van weleer zijn verzwakt: politieke partijen, vakbonden en kerken hebben steeds minder leden en worden minder als een vanzelfsprekende autoriteit gezien. Het leven wordt minder gereguleerd door deze instituties en de bijbehorende waarden en normen.

Figuur 3 laat bijvoorbeeld zien dat in het begin van de jaren zeventig een ruime meerderheid van de bevolking was ingeschreven bij één van de traditionele grote kerken in Nederland – Nederlands-hervormd, gereformeerd en rooms-katholiek – nu is dat een duidelijke minderheid. Ledenaantallen van politieke partijen en vakbonden laten eenzelfde afkalving zien. Deze instituties gaven een zekere orde en voorspelbaarheid aan de samenleving. Het lidmaatschap van een kerk bijvoorbeeld, betekende ook een bepaalde manier van leven, een bepaalde vriendenkring en tot op zekere hoogte het onderschrijven van bepaalde normen en waarden. Op die gebieden is nu een veel grotere individuele vrijheid, die de voorspelbaarheid van gedrag, zowel individueel als collectief vermindert.

Wat voor kerken, vakbonden en politieke partijen geldt, geldt voor meer van de grote instituties die in tientallen en soms honderden jaren zijn opgebouwd. In vrijwel alle OESO-landen is bijvoorbeeld de institutie van de verzorgingsstaat afgeslankt en hervormd tot een arrangement dat erop gericht is individuen verantwoordelijkheid voor hun eigen leven te laten nemen.⁷

Figuur 4 Veranderend gezinsleven

Percentage van personen dat zich in een bepaald huishouden bevindt



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek statline

Op lokaal niveau zijn deze ontwikkelingen eveneens waar te nemen: lokale gemeenschappen zijn minder hecht en veel minder gesloten; een proces dat prachtig beschreven is door Geert Mak in 'Hoe God Verdween uit Jorwerd'.⁸ Door grotere (sociale) mobiliteit, betere infrastructuur en schaalvergroting is het leven van individuen minder dan vroeger rond een stabiele gemeenschap georganiseerd. Individuele participatie in een groot aantal professionele en sociale netwerken die elkaar maar gedeeltelijk overlappen. Deze netwerken zijn ook opener, mensen kunnen er makkelijker in- en uitstappen.

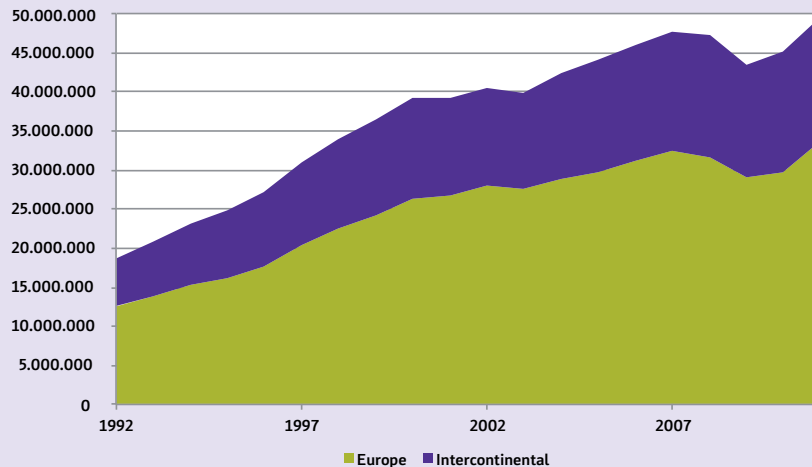
Op nog kleinere schaal zijn ook gezinnen sterk veranderd. Figuur 4 laat zien dat in het begin van de jaren zeventig een overgroot deel van de bevolking (meer dan zeventig procent) leefde in het traditionele kerngezin –getrouwd met kinderen– dat is sindsdien sterk afgenomen tot rond de veertig procent. Daarvoor in de plaats is een scala van alternatieven gekomen: het aantal alleenstaanden, eenoudergezinnen en partners die ongehuwd samenleven zonder kinderen is sterk toegenomen. Het kerngezin dat gedurende een groot deel van de twintigste eeuw de “hoeksteen van de samenleving” was is vervangen door een groot aantal verschillende manieren van samen of alleen leven.⁹

De genoemde ontwikkelingen zijn voorbeelden van een trend waar instituties afbrokkelen, grenzen vervagen en de keuzevrijheid voor individuen toeneemt. Niet langer gefixeerd door instituties als gezinnen, buurten, kerken en zelfs staten zijn individuen vrij om keuzes te maken hoe en waar ze willen leven, in wat voor samenlevingsverband en welke waarden ze belangrijk vinden. Dit proces is wereldwijd gaande, maar is het meest geprononceerd in rijke Westerse landen. Bauman beschrijft hoe ordening en betekenisgeving steeds meer een individueel project en geen maatschappelijk gegeven meer zijn. Zo'n vloeibare samenleving is minder dan ooit vanuit één punt te besturen. Decentraliseren is een manier van omgaan met deze complexiteit, waarbij de aanname is dat lokale overheden beter in staat zijn met unieke en steeds veranderende lokale context om te gaan.

Diezelfde ontwikkelingen betekenen ook dat de positie van de overheid als een robuuste institutie met een vanzelfsprekende legitimiteit, autoriteit en vertrouwen sinds de jaren zestig aan het verdwijnen is. Dat wil niet zeggen dat burgers geen vertrouwen meer hebben in de overheid, maar dat vertrouwen moet steeds opnieuw verdiend worden, bijvoorbeeld door te bewijzen dat besluiten rationeel zijn en op basis van de best beschikbare informatie zijn genomen, of doordat burgers zelf in het besluitvormingsproces hebben geparticipeerd. Vertrouwen is niet langer blind, maar reflexief¹⁰. Het ontstaan

Figuur 5 Toegenomen interactie

Passagiers van en naar Schiphol, binnen Europa en intercontinentaal



Bron: Verkeer en Vervoer cijfers Schipholgroep

(<http://www.schiphol.nl/SchipholGroup1/Onderneming/Statistieken.htm>)

van een groeiende groep gespecialiseerde organisaties in het maatschappelijk middenveld is één manier om het toenemende belang van expertise te organiseren. Een andere manier om meer legitimiteit te ontwikkelen is door burgers actief te betrekken bij het besluitvormingsproces. Decentralisatie en outputsturing zijn niet alleen marktachtige sturingsmechanismen, het zijn ook pogingen om meer zaken over te laten aan lokale overheden en organisaties die kennis van de lokale context hebben en een directer contact met de burger.

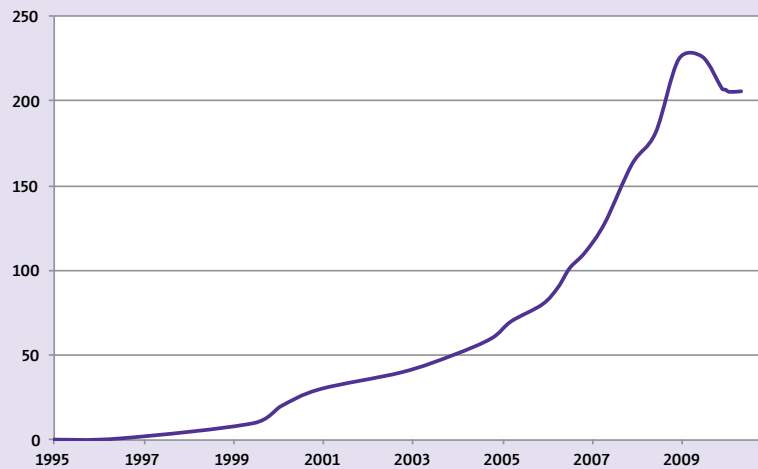
Interdependent

Deze schets van een vloeibare, globale wereld laat een wereld zien waarin individuele burgers ongehinderd door instituties, sociale gemeenschappen en landsgrenzen onafhankelijke levens leiden. Dat beeld klopt grotendeels, maar er is meer aan de hand. Ieder individu is onderdeel van een steeds hechter globaal netwerk van interdependente relaties. Dit heeft twee aspecten. Ten eerste is een steeds grotere set van externe gebeurtenissen van invloed op het leven van ieder individu. De wereld raakt verknoot in een hecht web van oorzaak-gevolg relaties. Ulrich Beck heeft laten zien hoe ingrijpend die internationale interdependentie de risico's voor individuen vergroot heeft. Ten tweede nemen meer tijdelijke en horizontale netwerken van individuen de plaats in van de traditionele instituties, waarbij een individu makkelijk lid kan zijn van een aantal (elkaar niet overlappende) netwerken. In Zygmunt Baumans termen: solide instituties zijn vervangen door vloeibare netwerken.

Een duidelijk voorbeeld van dat eerste aspect van interdependentie is de huidige economische crisis, waar het riskante gedrag van banken en leners in de Verenigde Staten, verregaande consequenties heeft voor de hele wereld. Het globale netwerk van financiële relaties is zo uitgebreid en zo intens dat een crisis in één deel van het netwerk door het hele netwerk heen raast.¹¹ Maar ook in andere economische gebieden is die toegenomen interdependentie een feit. Voortdurende specialisatie heeft ervoor gezorgd dat voor het produceren van goederen of diensten een heel (internationaal) netwerk van actoren nodig is. Weer geldt dat problemen (een ramp, een staking) in één deel van het netwerk grote gevolgen kan hebben voor andere delen. Een duidelijke illustratie is het zeer snel verspreiden van besmettelijke ziekten als SARS, de vogelgriep en de Mexicaanse griep, met name via internationale reizigers en met name door internationaal vliegverkeer. Figuur 5 illustreert dit aspect van deze toegenomen interactie via vliegverkeer: het aantal passagiers van en naar Schiphol is in

Figuur 6 Aantal websites

Aantal websites wereldwijd (in miljoenen, 1995-2010)



Bron: Netcraft N.B. De daling vanaf 2009 wordt voor een groot deel veroorzaakt doordat een groot aantal blogs na een periode van grote populariteit waarin het aantal sterk toenam niet meer werden onderhouden en zijn afgesloten.

minder dan twintig jaar tijd van minder dan twintig miljoen tot bijna vijftig miljoen toegenomen.

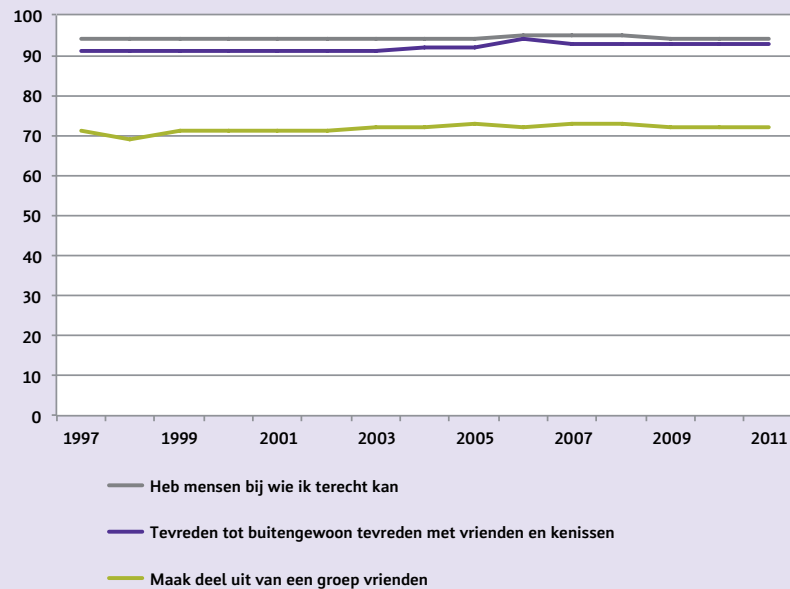
Deze toegenomen interdependentie zorgt er ook voor dat veel van de kerntaken van de overheid ingewikkelder worden: het garanderen van de veiligheid en de gezondheid van burgers is moeilijk in een wereld waarin risico's overall, inclusief buiten de landsgrenzen, vandaan kunnen komen. De toegenomen interdependentie heeft niet alleen economische oorzaken maar heeft ook te maken met de toegenomen bevolkingsdichtheid in veel delen van de wereld, door een combinatie van bevolkingsgroei en urbanisering. Een hoge bevolkingsdichtheid betekent dat oppervlaktes voor veel functies tegelijkertijd moeten worden gebruikt: wonen, werken, vervoer, recreatie en natuur. Die verschillende functies beïnvloeden elkaar wederzijds. Het aanleggen van een natuurgebied heeft direct effecten op alle andere functies. Voor de overheid betekent dit dat de belangen van die verschillende functies (en hun vertegenwoordigende belangengroepen) zorgvuldig moeten worden gewogen en/of dat die belangengroepen op een of andere manier betrokken moeten worden in het besluitvormingsproces.

Deze vorm van interdependentie wordt sterk gefaciliteerd door de snelle ontwikkelingen in de ICT en met name het internet. Figuur 6 illustreert deze spectaculaire groei van het internet. Van 1995 tot 2009 is het aantal websites exponentieel toegenomen, van een paar miljoen tot meer dan 200 miljoen websites. Gefaciliteerd door het internet verspreidt informatie zich razendsnel en nemen de mogelijkheden voor communicatie en online samenwerking enorm toe. Die integratie van de wereld, via ICT heeft meer dan ooit een *level playing field* geschapen, waarop competitie en samenwerking voor een steeds grotere groep mensen mogelijk is – inclusief in landen die tot voor kort gekarakteriseerd werden als ontwikkelingslanden, zoals China, India en Brazilië.¹²

Waar traditioneel een aantal instituties –bijvoorbeeld universiteiten, bibliotheken, de overheid bepaalden wat wel en geen valide informatie was en tot op zekere hoogte de informatiestroom beheersten, heeft het internet informatie (van allerlei verschillende kwaliteiten) vrijwel universeel beschikbaar gemaakt. Dat betekent bijvoorbeeld dat gebeurtenissen snel bij veel mensen bekend kunnen zijn en onvoorspelbare (en soms grote) consequenties kunnen hebben. Voor een overheid die in toenemende mate haar autoriteit moet legitimeren door burgers te overtuigen is die grillige verspreiding van informatie een extra uitdaging.

Figuur 7 Stabiliteit in Sociale Contacten

Percentage respondenten dat aangeeft: “mensen te hebben bij wie ze terecht kunnen”, “tevreden tot buitengewoon tevreden te zijn met vrienden” en “deel uit te maken van een groep vrienden”.



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek statline

De opkomst van sociale netwerken is een ander aspect van interdependentie. In de vloeibare moderniteit brokkelen traditionele instituties die de relaties tussen individuen reguleerden af. Hoewel er sprake is van een zekere atomisering van de samenleving, door Putnam beeldend beschreven in *Bowling Alone*¹³, blijven mensen zich toch sociaal organiseren. Een van de opvallende uitkomsten van de World Value Surveys¹⁴ is dat in landen waar al een grote dichtheid van sociale relaties is (bijvoorbeeld Nederland, maar ook de Scandinavische landen), die dichtheid eerder toeneemt dan afneemt. Dat inzicht wordt bevestigd door statistieken van het CBS van de afgelopen 15 jaar die laten zien dat in die gehele periode meer dan 90% van de Nederlanders, mensen hebben bij wie ze terecht kunnen en tevreden zijn met hun vrienden en kennissen.

Een belangrijke verklaring daarvoor is dat in deze landen niet zozeer de hoeveelheid relaties terugloopt maar de aard van die relaties verandert. Waar vroeger bijvoorbeeld het lidmaatschap van een hiërarchisch georganiseerde kerk een groot deel van het leven van een individu omvatte is de kerk nu één van de vele mogelijke plekken waar mensen zich –voor kortere of langere termijn– met elkaar kunnen verbinden. Sociale relaties zijn georganiseerd in vloeibare netwerken, waar één individu zich tegelijkertijd aan een aantal netwerken kan verbinden. Dit geldt voor het sociale leven, maar ook voor het professionele leven: waar professionele organisaties steeds minder hiërarchisch zijn en waar in toenemende mate losse samenwerkingsverbanden van zzp'ers actief zijn. Zowel sociale als professionele netwerken worden verstevigd door zich snel ontwikkelende virtuele netwerken, online samenwerkingsplatforms en goedkope, draagbare en snelle communicatiemiddelen.

Voor de overheid heeft dit twee soorten gevolgen. Enerzijds moet nu gestuurd worden in een samenleving waarin lichtvoetige horizontale netwerken een belangrijke organisatievorm worden. Dit betekent dat de beweeglijkheid van burgers is toegenomen en de voorspelbaarheid is afgenomen en veel collectieve initiatieven ontstaan en floreren buiten het zicht van de nationale overheid. Anderzijds betekent de netwerkstructuur van de samenleving dat weerstand tegen bepaalde maatregelen zich makkelijk laat organiseren. Een goed geformuleerde tweet kan al leiden tot een publiek debat. Terwijl beleid baseren op traditionele vormen van consensus tussen bijvoorbeeld vakbonden en werkgeversorganisaties steeds problematischer wordt.



“Yet all experience is an
arch wherethrough
Gleams that untravelled world,
whose margin fades
For ever and for ever
when I move.”

Tennyson, Ulysses

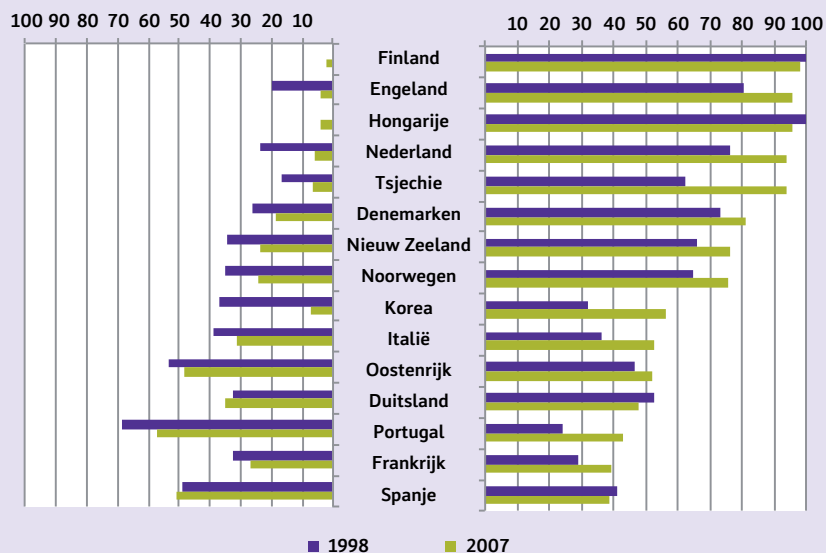
3 Veranderende governance

Governance vindt niet plaats in een isolement maar is nauw verbonden met de sociaal economische context en beïnvloedt die context ook. Het feit dat samenlevingen steeds meer grenzeloos, vloeibaar en interdependent worden heeft directe consequenties voor de verhouding tussen (nationale) overheden en samenlevingen. Al in de jaren zeventig werd in implementatiestudies, zoals het klassieke werk van Pressman en Wildavsky 'Implementation', aangetoond dat implementatie een uiterst complex proces was, waar goede bedoelingen op centraal niveau niet noodzakelijkerwijs leiden tot goede uitkomsten in het veld¹⁵. De werkelijkheid is ingewikkelder dan de beleidsmakers kunnen voorzien en centraal bedachte gedetailleerde regels (zelfs als ze gevolgd worden) hebben vaak ongewenste effecten. Bovendien zijn de actoren betrokken bij de uitvoering van regels geen robots, ze gaan op een strategische manier om met de centraal bedachte regels. Decentralisatie is een antwoord op complexiteit, maar als decentrale eenheden (bijvoorbeeld scholen of ziekenhuizen) zich meer op de lokale context gaan richten en dus meer van elkaar gaan verschillen vergroot dat de complexiteit vervolgens weer. Net als voor Tennyson's Odysseus wordt ook voor de overheid de ervaring op basis waarvan steeds nieuwe governance systemen worden gebouwd, steeds weer ingehaald door de veranderende realiteit. Net als wel eens schamper wordt gedaan over de militaire strategieën van generaals, is ook de governance structuur ingericht om de *vorige* oorlog, het vorige beleidsprobleem, op te lossen.

In het vorige hoofdstuk is al beschreven dat sinds de jaren zeventig waarin 'Implementation' uitkwam, de complexiteit alleen maar is toegenomen. Minder dan ooit kan zo'n systeem vanuit één centrum gestuurd worden. Naast de complexere samenleving is ook het ambitieniveau van de overheid, of liever de hoge verwachtingen die de samenleving heeft van de overheid een factor. In het onderwijs bijvoorbeeld is duidelijk dat centrale overheden uitstekend in staat zijn toegankelijke nationale onderwijssystemen te bouwen. In veel landen is dit in de tweede helft van de negentiende en de twintigste eeuw succesvol gedaan. Het blijkt veel moeilijker om zeer hoge prestaties van alle leerlingen te garanderen. Onderwijskwaliteit wordt uiteindelijk gemaakt in de interactie tussen leerlingen en leraren in steeds weer unieke contexten en daar kan een centraal ministerie maar beperkt aan bijdragen. Het gedetailleerd sturen van dat proces is in ieder geval onmogelijk. Het vergroten van de autonomie van

Figuur 8 Decentraliseren van besluitvorming

Percentage van beslissingen dat wordt genomen door de staat/ het centrale niveau (links) en scholen en lokale gemeenschappen (rechts) in geselecteerde OESO landen



Bron: OESO, *Education at a Glance*

scholen is een logisch gevolg van deze vaststelling. Vergelijkbare situaties spelen een rol op andere beleidsterreinen: zorg, openbaar vervoer en veiligheid.

Het omhoog, omlaag en opzij verschuiven van de nationale overheidsmacht is geen modegril maar een noodzakelijke aanpassing aan de complexiteit van de samenleving. Bevoegdheden en macht worden verspreid met de gedachte dat de verschillende actoren die kunnen aanwenden met een maximaal begrip van de specifieke context waarin zij zich bevinden. Figuur 8 laat zien dat op het gebied van primair en secundair onderwijs die decentralisatie in verschillende OESO landen plaats heeft gehad in de afgelopen vijftien jaar.

De geschetste ontwikkeling – de verschuiving van bevoegdheden en macht van de nationale overheid naar andere actoren – is een goed gedocumenteerd proces. In de bestuurskunde worden deze ontwikkelingen vaak toegeschreven aan de opkomst van een andere manier van nadenken over de rol en de organisatie van de overheid: New Public Management. Vanaf het begin van de jaren tachtig, met name in de Verenigde Staten onder Reagan en in het Verenigd Koninkrijk onder Thatcher, begon het idee aan kracht te winnen dat de overheid niet de oplossing voor maatschappelijke problemen was, maar juist onderdeel van het probleem. In toenemende mate werd de overheid gezien als niet alleen inefficiënt en ineffectief, maar erger nog als traag, verspillend, een belemmering voor individueel initiatief en een blokkade voor innovatie. Minder overheid en meer marktwerking zou leiden tot een efficiëntere productie van publieke diensten en belangrijker, tot een welvarender samenleving. New Public Management is de inspirator van een grote verscheidenheid aan hervormingen: bezuinigingen, privatiseringen, decentralisatie, output meting en sturing, competitie en het vergroten van de keuzemogelijkheden van burgers.

Vrijwel vanaf het begin is New Public Management omstreden geweest: er is gewezen op de perverse effecten van prestatiemeting, het eigen karakter van de publieke sector en zelfs op de gevaren voor de democratie en de rechtsstaat.¹⁶ Veel van die kritiek is op zichzelf terecht. Een uitgebreid literatuur review over marktwerking in het onderwijs van Waslander¹⁷ laat bijvoorbeeld zien dat de effecten daarvan op de prestaties van studenten nauwelijks aan te tonen zijn en dat negatieve effecten als segregatie een probleem kunnen zijn. Overigens laat zij ook overtuigend zien hoe verschillend de maatregelen zijn die onder het brede label 'marktwerking' worden genomen en hoezeer de uitwerking van die maatregelen afhangt van kleine verschillen en de interactie met een zeer diverse lokale context.

Het probleem van deze kritiek is echter dat New Public Management niet alleen een technisch antwoord op een technisch probleem is, maar ook de uitkomst van een overheid die zich probeert aan te passen aan de net beschreven fundamentele veranderingen in de samenleving. Keuzevrijheid in het onderwijs is bijvoorbeeld niet alleen een maatregel om marktwerking in te voeren, maar is ook een reactie op een maatschappij waarin ouders die keuzevrijheid zelf intrinsiek waarderen. Prestatiemeting is niet alleen een maatregel die marktwerking vergroot. Het is ook een manier voor publieke organisaties, zoals bijvoorbeeld scholen, om verantwoording af te leggen over hun prestaties in een tijd waarin het vanzelfsprekende vertrouwen in de school en de docent verdwenen is. Competitie, bijvoorbeeld tussen scholen, gaat niet alleen over efficiëntie, maar ook over het genereren van diversiteit, diversiteit die nodig is om ouders reële keuzevrijheid te geven maar ook om aan de behoeften van een diverse samenleving te kunnen voldoen. Eenvoudig terugkeren naar de centrale overheidsrol van voor New Public Management is niet mogelijk, omdat de context waarin die overheid opereert sterk is veranderd.

Fundamentele problemen

Tegelijkertijd zijn er ook duidelijke grenzen aan wat er met New Public Management-achtige benaderingen bereikt kan worden. Ten eerste betekent het spreiden van bevoegdheden en macht naar actoren op allerlei niveaus, naast grotere mogelijkheden tot aanpassing aan diverse contexten, ook grotere fragmentatie. Het oplossen van maatschappelijke problemen vereist juist vaak een integrale aanpak, dit betekent dat in een gefragmenteerd governance systeem de bijdragen van verschillende actoren steeds afgestemd moeten worden.

Prestatiemeting vormt een tweede probleem: de werkelijkheid is altijd complexer dan een beperkt aantal meetbare indicatoren kan beschrijven. Het gevolg van die kloof tussen werkelijke prestaties en meetbare prestatie-indicatoren is een groot aantal perverse effecten. Het meten en belonen van onderwijsprestaties van bijvoorbeeld het aantal afgestudeerden brengt voor scholen de verleiding met zich mee de standaarden te verlagen. Meten van cognitieve uitkomsten als rekenen en taal, kan ertoe leiden dat andere uitkomsten, persoonlijke en sociale ontwikkeling, worden verwaarloosd. Beter meten is mogelijk en er wordt hard aan gewerkt –bijvoorbeeld als het gaat om de niet cognitieve uitkomsten van scholing: burgerschap of gezondheid¹⁸– maar alles meten is kostbaar en misschien belangrijker, niet alles van waarde

is meetbaar. Er is een noodzaak om na te denken over de manier waarop prestatiemeting kan worden gecombineerd met andere, meer kwalitatieve vormen van verantwoording afleggen.

Een derde probleem is dat niet alle overheidsproductie zich leent voor productie op de markt. Waar voor telecom een sterke internationale markt is met concurrentie tussen marktpartijen is marktwerking op het spoor veel moeilijker te organiseren. Ook hier is het nodig om na te denken over alternatieven voor staatsproductie of volledige marktproductie.

Netwerken en netwerksturing

Hier doemt een dilemma op, enerzijds is duidelijk dat het eenvoudigweg terugdraaien van de hervormingen van de afgelopen dertig jaar geen begaanbare weg is, tegelijkertijd blijkt dat wat met New Public Management bereikt kan worden beperkt is. Dit roept de vraag op welke alternatieve vormen van governance bestaan, voorbij de klassieke staat en de markt. Al sinds het begin van de jaren negentig wordt het begrip ‘netwerk’ gepresenteerd als het nieuwe concept dat volgens de voorstanders overheden het instrumentarium bieden om te sturen in complexe samenlevingen¹⁹. Daarvoor zijn een aantal goede argumenten. Netwerken kunnen horizontale verbindingen leggen tussen verschillende actoren en zijn daarmee een antwoord op de toenemende interdependentie van de samenleving. Netwerken zijn flexibeler dan de traditionele hiërarchische organisatie van de staat en passen daardoor bij de vloeibare moderniteit. Netwerken functioneren op basis van vertrouwen en zijn daardoor een welkome correctie op markten en hiërarchieën die in zekere zin voorbeelden van georganiseerd wantrouwen zijn. Dit is niet alleen een aardige conceptuele gedachte, de Nobel laureaat Elinor Ostrom²⁰ heeft in decennia van empirisch onderzoek laten zien hoe juist in de afwezigheid van sterke centrale sturing en krachtige marktwerking, onder de juiste omstandigheden lokale netwerken kunnen ontstaan die effectief gezamenlijke problemen oplossen.

Internationaal is er in een aantal, vooral Angelsaksische, landen geëxperimenteerd met vormen van netwerksturing. In Australië en Engeland is bijvoorbeeld gewerkt met respectievelijk een ‘Whole of Government’²¹ en ‘Joined up Government’²² benaderingen. Het zijn pogingen om een aantal van de fragmentariserende elementen van New Public Management tegen te gaan en een meer geïntegreerde vorm van governance te creëren. Juist ook in Nederland is veel geschreven en geëxperimenteerd met netwerken en

netwerksturing. In hun internationaal vergelijkende boek over de governance van complexe samenlevingen karakteriseren Pierre en Peters 'The Dutch governance school' met een sterke nadruk op netwerksturing als één van de vijf governance modellen.²³ Helemaal verbazingwekkend is dat niet. In het Nederlandse bestuur heeft overleg met verschillende partijen altijd een belangrijke rol gespeeld, denk aan de vorming van de Zeven Verenigde Nederlanden in 1588 tot en met het begrip 'poldermodel' dat ontstond met het akkoord van Wassenaar in 1982.²⁴ Besturen in netwerken, op basis van (een vorm van) consensus heeft dus diepe wortels in Nederland.

In Nederland is echter nooit een overkoepelend nationaal programma geweest zoals in Engeland en Australië. Er bestaat eerder een groot aantal grotere en kleinere initiatieven waarin netwerken een bepaalde rol spelen. Voor Nederland maken Van der Steen et. al²⁵ onderscheid tussen drie typen netwerken waar de overheid mee stuurt. Het netwerk als deel van de eigen productielijn. Bijvoorbeeld als het Rijk convenanten afsluit met gemeenten over het aantal te bouwen woningen en gemeenten vervolgens met partijen uit het veld (corporaties en ontwikkelaars) convenanten afsluiten om die aantallen te realiseren. Harde beleidsdoelen van de minister worden daarmee kritisch afhankelijk van consensus en activiteiten van lokale netwerken. Ten tweede zijn er autonome netwerken waar de overheid aan wil meedoen. In sommige regio's werken bijvoorbeeld werkgevers samen om werknemers die overbodig dreigen te worden (door verlies van werkgelegenheid of slijtage in fysieke beroepen) te herplaatsen. Voor de overheid zijn dit soort netwerken van groot belang om doelstellingen met betrekking tot werkloosheid te halen. De vraag is vervolgens of de overheid dit soort netwerken kan helpen organiseren in regio's waar die zich nog niet bevinden. Een derde type netwerksturing is als overheden netwerken vormen met andere overheden die op hetzelfde terrein actief zijn. Op het niveau van wijken komen bijvoorbeeld allerlei overheidsprogramma's en -actoren samen (gemeentelijke afdelingen voor welzijn en ruimte, provincies en rijksprojecten). De afstemming tussen die verschillende actoren met hun verschillende verantwoordelijkheden vindt plaats in netwerken.

Een problematisch concept

Helaas is het begrip 'netwerk' en in het verlengde daarvan 'netwerksturing' ook problematisch. Allereerst zijn het containerbegrippen, in de afgelopen dertig jaar is een enorme literatuur ontstaan waar allerlei auteurs hun

eigen conceptualisering hanteren. Variërend van vrij lege beschrijvende conceptualisaties waarmee vrijwel alles kan worden beschreven: een netwerk als een systeem waarin verschillende elementen onderling verbonden zijn. Tot zeer uitgebreide conceptualisaties waar –leentjebuurt spelen bij de exacte wetenschappen en dan met name de chaos- en complexiteitstheorie– aan netwerken spontane ordende vermogens worden toegekend. Die proliferatie van conceptualiseringen is lastig omdat het in de wetenschappelijke en beleidsdiscussies een consensus (we hebben het allemaal over netwerken) suggereert die er in werkelijkheid niet is. Toch suggereert de grote aandacht voor het fenomeen 'netwerk' ook dat er iets in het concept zit dat past bij de huidige samenleving. Manuel Castells heeft dit het meest diepgaand en overtuigend onderzocht in zijn boek *The Rise of the Network Society*.

Een tweede probleem is dat –chaos- en complexiteitstheorie ten spijt– het niet duidelijk is hoe netwerken tot sociale ordening zouden moeten leiden. Op markten bestaat het prijsmechanisme waardoor vraag en aanbod op elkaar afgestemd raken. In hiërarchieën zorgt de structuur van de organisatie en een systeem van *command en control* voor de sociale ordening en conflictresolutie. In netwerken is niet zo'n eenvoudig ordenend principe te ontdekken, vaak wordt vertrouwen genoemd, maar hoewel vertrouwen nodig is om netwerken te laten functioneren is onduidelijk hoe het ordenend zou moeten werken. Een probleem dat in het verlengde hiervan ligt is hoe collectieve besluitvorming in netwerken geregeld is: in hiërarchieën is duidelijk vastgelegd wie op welk niveau besluiten kan nemen. In markten komt collectieve besluitvorming spontaan tot stand doordat het prijsmechanisme individuele besluiten tot aanschaf vertaalt in een collectief signaal (de prijs). In netwerken kan zo'n collectief besluit alleen genomen worden op basis van consensus. Hoe kunnen netwerken dan ooit effectief functioneren in contexten waar belangen tegenover elkaar staan en waar macht een belangrijke rol speelt?

Ten slotte houden overheden *normatief* gezien een bijzondere positie in beleidsnetwerken, zij zijn democratisch gelegitimeerd, met een monopolie op het maken van wetgeving en het gebruik van legitiem geweld. Maar ook empirisch is de rol van de overheid bijzonder: de nationale overheid is vaak een grote actor in het netwerk, met een relatief grote ervaring, kennis en capaciteit om beleid te maken en te implementeren. Bovendien zijn netwerken, door hun horizontale structuur slecht in het oplossen van conflicten, ook daar ligt een belangrijke rol voor overheden, die –democratisch gelegitimeerd– knopen kunnen doorhakken.²⁶

De rol van de (nationale) overheid

Uit het voorgaande is duidelijk dat de opkomst van het begrip netwerk binnen dit lectoraat als een belangrijke conceptuele en empirische ontwikkeling wordt gezien maar niet als het definitieve antwoord op de governance vraagstukken van de hedendaagse samenleving. Realistischer is het om te erkennen dat elementen van de klassieke staat, de markt en netwerken naast elkaar bestaan en zullen blijven bestaan.

De markt, met competitie tussen aanbieders en keuzevrijheid voor consumenten is niet weg te denken uit de hedendaagse samenleving. Eerder is al beargumenteerd dat de markt voor zaken die traditioneel door de overheid werden geproduceerd vaak niet perfect werkt, maar dat een volledige terugkeer naar de centrale rol van de overheid op deze gebieden ook onwaarschijnlijk is. Het valt dus te verwachten dat de discussie over hoeveel marktwerking, hoe die wordt georganiseerd en onder welke voorwaarden dat zal zijn nog lang door zal gaan. Belangrijke aandachtspunten in dit debat is het zorgdragen voor echte competitie tussen aanbieders, de transparantie van het aanbod (met name door het intelligenter meten van prestaties) en het vergroten van het vermogen van burgers om geïnformeerde keuzes te maken.

Ook de overheid met haar democratisch gelegitimeerde bevoegdheden, omvang en vermogen om knopen door te hakken blijft belangrijk. Juist de nationale overheid speelt in dat opzicht een belangrijke rol. De vraag is vervolgens wel op welke manier die overheid tot haar prioritering komt, hoe op basis van de prioriteiten gestuurd wordt en hoe verantwoording wordt afgelegd. In een globale, vloeibare en interdependente samenleving kan een nationale overheid de samenleving niet in detail aansturen, maar dat wil niet zeggen dat er geen belangrijke rollen overblijven voor de (nationale) overheid.

Een belangrijke rol is het stellen van kaders waarbinnen netwerken opereren. Dat geldt allereerst voor de uitkomsten die door netwerken gegenereerd worden. Een belangrijke rol van de nationale overheid is het creëren van een strategische visie waarbinnen (lokale) netwerken hun eigen doelen kunnen stellen. De nationale overheid kan bovendien minimum eisen stellen aan de prestaties van netwerken. Voor scholen stelt de overheid bijvoorbeeld kerndoelen vast en stelt eisen aan de leerprestaties en de kennis. Maar de overheid beïnvloedt ook de verhoudingen binnen netwerken, bijvoorbeeld door medezeggenschapsraden voor scholen verplicht te stellen of door eisen te stellen aan de informatie die ouders ontvangen.

Een tweede belangrijke rol van de overheid is die van breekijzer wanneer netwerkpartijen er samen niet uitkomen. Als dat gebeurt op terreinen die van vitaal belang zijn voor burgers kan het nodig zijn dat de nationale overheid direct ingrijpt. Het Nederlandse beleid rond falende scholen is daar een voorbeeld van. Onder normale omstandigheden opereren Nederlandse scholen zeer autonoom (zie figuur 8), op afstand gecontroleerd door de inspectie, maar er wordt veel overgelaten aan de school en het netwerk van stakeholders rond de school. Als een school echter een aantal jaren als ‘zwak’ wordt beoordeeld, stelt de inspectie zich zeer activistisch op en zal met gerichte adviezen en steun de school proberen te verbeteren en uiteindelijk kan de inspectie een blijvend zwakke school sluiten.

Een derde rol is het meten van de prestaties die binnen netwerken gegenereerd worden en de resultaten van die metingen beschikbaar maken aan de participanten in het netwerk. Op basis van die informatie kunnen actoren keuzes maken en leren. De inspectierapporten van scholen zijn bijvoorbeeld openbaar. Op basis van deze rapporten kunnen ouders kiezen voor een andere school of pressie uitoefenen op hun school om beter te worden. Maar docenten en schoolleiders kunnen ook lering trekken uit de gepubliceerde resultaten en de school verbeteren. Behalve het meten van prestaties kan de overheid er ook voor zorgdragen dat inzichten van één netwerk toegankelijk worden gemaakt voor andere netwerken, bijvoorbeeld wanneer succesvolle onderwijsinnovaties van een school worden gedeeld met andere scholen.

Een vierde rol is het faciliteren van netwerken, bijvoorbeeld met infrastructuur, financiën of het opbouwen van de capaciteit van de organisaties binnen netwerken. Voor scholen gaat het dan bijvoorbeeld over het versterken van de capaciteiten van de schoolleider door het organiseren of ondersteunen van opleidingsfaciliteiten voor schoolleiders.

Deze rollen gaan over de overheid die als het ware de context, het speelveld schept waarbinnen lokale netwerken effectief kunnen opereren. Voor dit lectoraat is echter juist ook een andere rol van de overheid van belang, die waar de overheid –via haar ambtenaren– zelf een speler in netwerken is. Aan de randen van de overheid, daar waar de overheid, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers samenkomen ontstaan dynamische netwerken waarin gezamenlijk maatschappelijke problemen worden aangepakt. Die netwerken zijn het meest zichtbaar op lokaal niveau, waar op thema's als veiligheid, gezondheid en onderwijs intensief wordt samengewerkt. Maar ook de nationale overheid is een speler in internationale, nationale en lokale netwerken rondom maatschappelijke thema's. In het onderwijs is

het ministerie van onderwijs op talloze manieren betrokken bij netwerken van bufferorganisaties, adviesorganen, (deels publiek gefinancierde) consultancybureaus en scholen in steeds verschillende pogingen om het onderwijs te verbeteren.

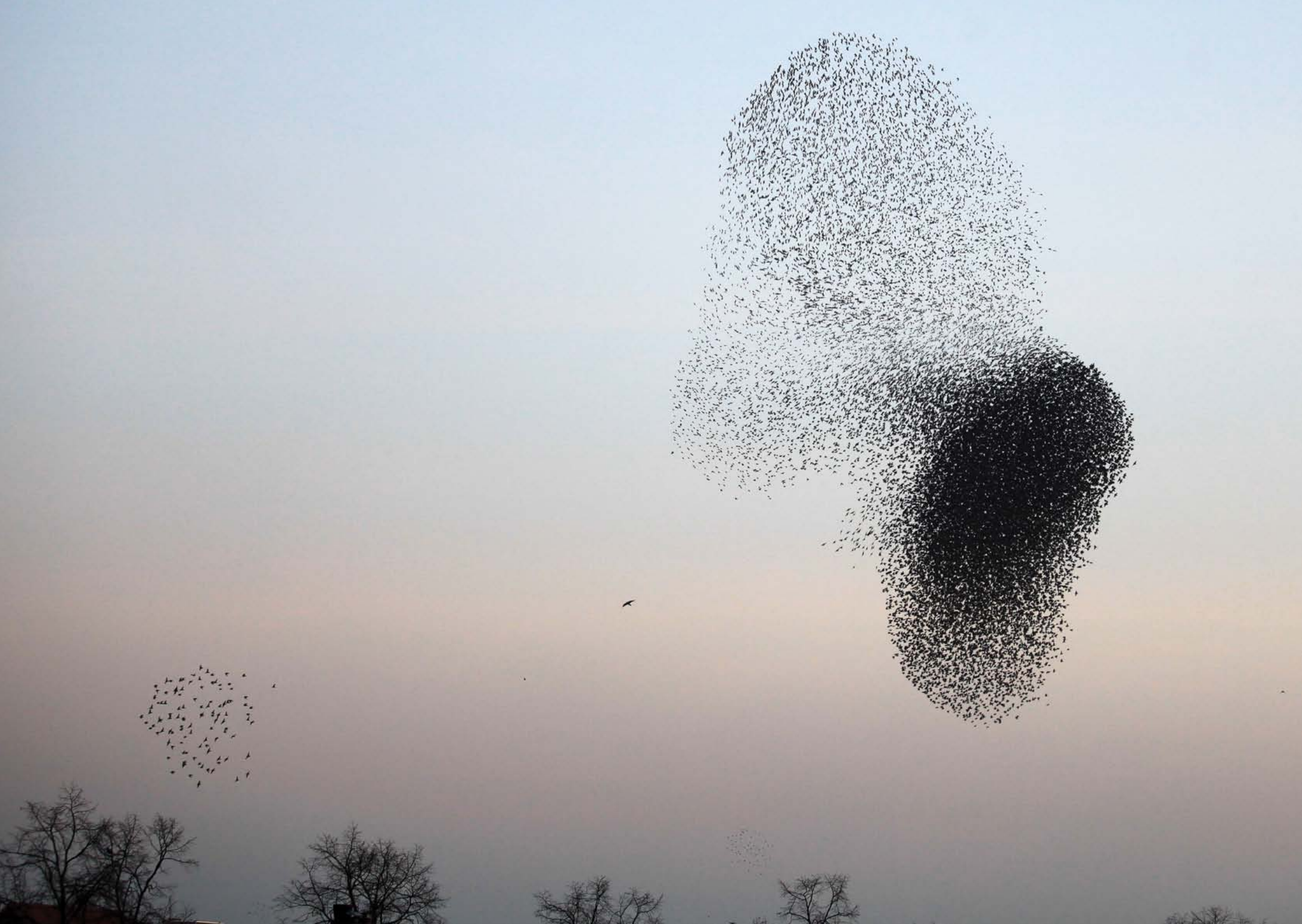
Dit naast elkaar bestaan van verschillende governance concepten, de traditionele overheid, de markt en het netwerk maar ook de diversiteit aan rollen die de nationale overheid tegelijkertijd speelt, roepen voor dit lectoraat een aantal belangrijke vragen op: wat is de balans tussen markt, overheid en netwerk op verschillende beleidsterreinen, is er zo iets als een ideale mix en hoe hangt die af van de context, is die ideale mix stabiel in de tijd of onderhevig aan voortdurende veranderingen? Een fundamentele vraag is verder de manier waarop de overheid op twee functies balanceert, die van een soort netwerkbeheerder, boven de partijen en die van een speler in het netwerk. Op welke manier worden die twee functies, die soms tegenstrijdig kunnen zijn, verzoend of juist organisatorisch van elkaar gescheiden? Een derde belangrijke vraag is hoe de rol van de overheid als speler in dynamische netwerken eruit ziet. Juist die laatste vraag vormt de kern van dit lectoraat.

Improviseren in netwerken

Als de overheid een van de actoren binnen dynamische netwerken wordt en niet boven de partijen staat is de eerder gestelde vraag hoe coördinatie dan tot stand komt van belang. Governance binnen die netwerken is een dynamisch proces, gekarakteriseerd door Boutellier met de mooie metafoor van improviserende jazzmusici in zijn boek *De Improvisatiemaatschappij*²⁷. Net als jazzmusici komt in deze maatschappij ordening al improviserend tot stand, en net als bij jazzimprovisatie is die improvisatie niet zonder structuur. Een structuur die gegarandeerd wordt doordat improvisatie tot stand komt tussen een beperkt aantal muzikanten die intensief naar elkaar luisteren en hun spel op elkaar afstemmen. De structuur wordt verder bereikt doordat er een beperkt aantal instrumenten meespelen die een eigen rol hebben en de improvisaties vaak worden opgehangen aan een thema waarop gevarieerd wordt. Nadenken langs de lijnen van de metafoor van improvisatie levert een aantal onderzoeksthema's op die centraal zullen staan in dit lectoraat. Een eerste vraag is hoe die improvisatie er in de praktijk uitziet. Wat zijn de structurerende elementen in de governance als improvisatie? Op welke wijze maken de spelers in het netwerk gebruik van instrumenten en inzichten ontleend aan

de hiërarchie, de markt en het netwerk, om te prioriteren, te sturen en te verantwoorden.

Een belangrijke constatering daarbij is dat bij improvisatie niet zozeer de partituur of de dirigent belangrijk is, maar de individuele kwaliteiten van de musici. Voor governance kan parallel daaraan de hypothese worden geopperd dat in deze situatie niet zozeer het perfecte governance model of de visionaire leiding van een politicus of topambtenaar van belang is, maar de individuele kwaliteiten van de ambtenaren die in de netwerken actief zijn. Die focus op de kwaliteiten en het handelen van ambtenaren wordt verder uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.



“Each time a man stands up for an ideal, or acts to improve the lot of others, or strikes out against injustice, he sends forth a tiny ripple of hope, and crossing each other from a million different centers of energy and daring, those ripples build a current which can sweep down the mightiest walls of oppression and resistance.”

R.F. Kennedy

4 Veranderende beleidsmakers

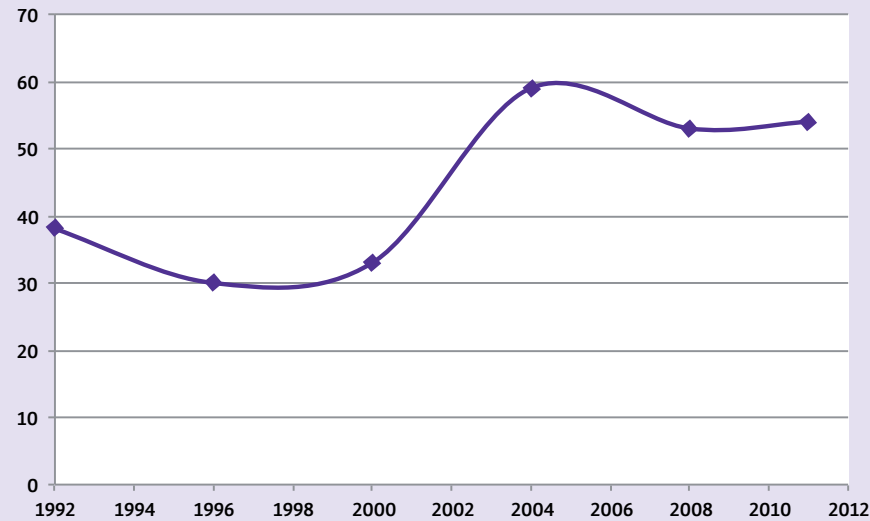
Als governance een dynamisch proces is, verschuift de focus van stabiele structuren en solide concepten, naar de actieve participanten die dit proces vormgeven. Daarmee komen direct de nationale beleidsmakers in beeld. Deze beleidsmakers zijn nationale politici en bestuurders maar juist ook de nationale (beleids)ambtenaren die dagelijks opereren in de netwerken aan de randen van de overheid.²⁸ Leiderschap verandert daarmee van karakter –zo constateert ook Boutellier– het is verstrooid geraakt en wordt op talloze, niet altijd even zichtbare, plekken uitgeoefend. Die vaststelling heeft iets paradoxaals, juist in complexe tijden is er een vaak gehoorde roep om een sterke leider, die met een heldere visie en daadkracht ingewikkelde problemen zo snel mogelijk oplost, een constatering die bevestigd wordt in figuur 9.

Die paradox – er is een roep om meer zichtbare, sterkere leiders, maar de realiteit dat dat soort leiderschap steeds minder mogelijk en effectief is – is niet onproblematisch. Er heerst onduidelijkheid over wie nu eigenlijk de leiding heeft en hoe de serieuze sociaal economische problemen van deze tijd worden opgelost. Meer dan ooit is het citaat van Robert Kennedy – waarin hij beeldend beschrijft dat de geschiedenis de optelsom van individueel handelen is – ook van toepassing op governance. Het kiezen van prioriteiten, sturen en verantwoorden is verspreid over een grote groep individuen binnen en buiten de overheid. De kwaliteit van de uitkomsten hangt kritisch af van de kwaliteiten van die individuen en hun handelen. Dit lectoraat wil daarom voorbij de abstracte governance concepten kijken en zich richten op de manier waarop beleidsmakers, met name nationale beleidsambtenaren, handelen binnen netwerken en op welke wijze ze met die netwerken samen prioriteren, sturen en verantwoording afleggen.

Voor die focus is nog een andere motivatie. Terwijl politici en in mindere mate topambtenaren nauwlettend worden gevolgd door de media is er bij het grote publiek relatief weinig bekend over ambtenaren. Als er over ambtenaren wordt geschreven is er vaak een wat schampere ondertoon. De term ‘raamambtenaar’ geeft 10.600 hits op Google, en uit een onderzoek van de Volkskrant en Motivaction onder een steekproef van duizend burgers en ambtenaren bleek dat waar een ruime meerderheid van ambtenaren zich overwegend

Figuur 9 Roep om sterke leiders

Percentage respondentent dat het eens is met de stelling: “Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben”.



Bron: SCP (2005) *De Sociale Staat van Nederland 2005* & SCP (2011) *De Sociale Staat van Nederland (2011)*

nuttig vinden voor de maatschappij (64 procent), slechts 30 procent van de burgers het hiermee eens is en dat waar 38 procent van de ambtenaren zich een harde werker noemt, slechts 11 procent van de burgers dit beaamt²⁹. Meer duidelijkheid over ambtenaren en hun handelen vult een belangrijk kennishiaat.

Uitdagingen voor rijksambtenaren

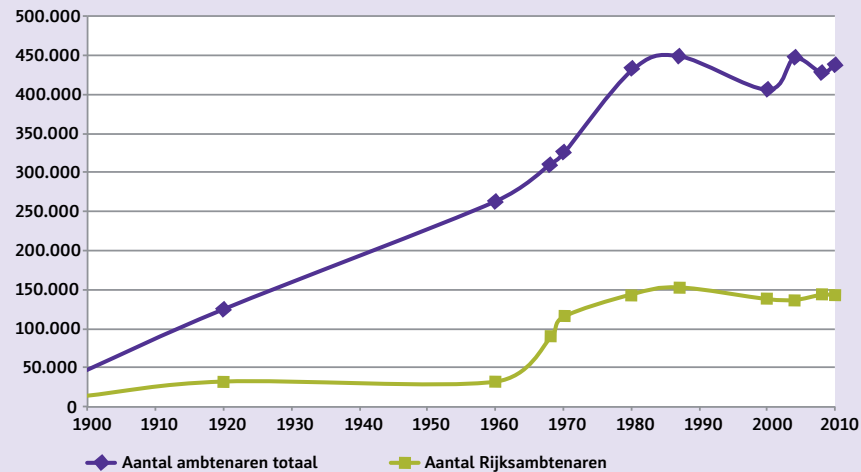
Naarmate meer governance in complexe netwerken plaatsvindt en naarmate netwerken meer gebruikt worden als governance-instrument wordt van individuele ambtenaren gevraagd om effectief te opereren in die netwerken. Die rol brengt een aantal uitdagingen met zich mee.

Allereerst veroorzaakt ze een dubbele loyaliteit, enerzijds aan de hiërarchische organisatie van het ministerie en uiteindelijk de minister, anderzijds aan het governance netwerk. Er is niet voor niets een primaat van democratisch gekozen politici, de ambtelijke organisatie, met de minister als politiek verantwoordelijke leider moet verantwoording kunnen afleggen aan de kamer. Die verantwoording is in de afgelopen decennia juist sterk toegenomen met een groeiend aantal spoeddebatten en vooral schriftelijke vragen van Kamerleden.³⁰ Tegelijkertijd hebben ambtenaren een zekere vrijheid nodig om effectief te kunnen opereren in netwerken, ze moeten initiatieven kunnen ontplooiën en kunnen onderhandelen zonder steeds weer toestemming aan de hiërarchische lijn te moeten vragen: zij moeten met andere woorden volwaardige spelers in het netwerk kunnen zijn.

Die spanning tussen de verticale verantwoording en het horizontaal participeren in netwerken betekent dat een ambtenaar steeds weer afwegingen moet maken over het relatieve belang van hiërarchie en procedures en het vrij en effectief opereren in netwerken. Waarbij die twee natuurlijk niet altijd op gespannen voet staan. Het moeten maken van die afwegingen betekent dat een intern politiek en moreel kompas dat richting geeft aan het handelen en de grenzen van de vrijheid aangeeft meer dan ooit van groot belang is. Beleidsambtenaren hebben praktische wijsheid nodig.³¹ Een kwaliteit die Schwartz en Sharpe in navolging van Aristoteles nieuw leven hebben ingeblazen en die verwijst naar het vermogen om in complexe concrete situaties ethische afwegingen te maken en die afwegingen te kunnen vertalen naar effectief handelen. Dit lectoraat richt zich op die twee componenten: de waarden die het handelen van rijksambtenaren richting geven en de

Figuur 10 Aantal ambtenaren

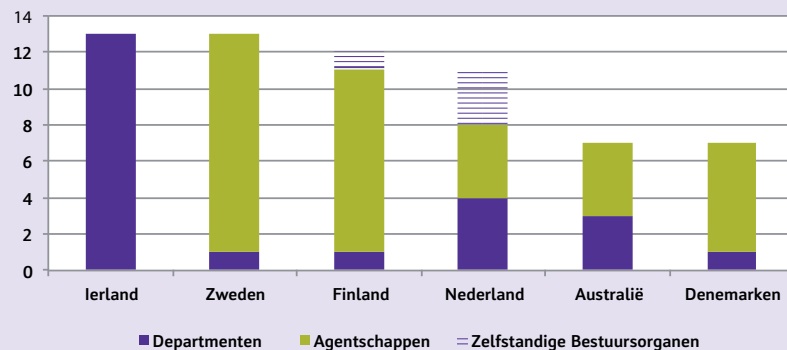
Aantal ambtenaren totaal (Rijk, provincies, gemeenten, politie, burgerlijke defensieonderdelen, waterschappen, rechterlijke macht en gemeenschappelijke regelingen) en Rijksambtenaren



Bron: Oratie F. van der Meer, 2012 NB. de aantallen in deze grafiek wijken licht af van de aantallen in de publicatie *Bedrijfsvoering Rijk*, omdat een iets afwijkende definitie van de rijksambtenaar gekozen is.

Figuur 11 Omvang centrale overheid

Omvang centrale overheid uitgesplitst naar organisatievorm, zonder hoge colleges van de staat, de krijgsmacht, zorgverstrekkers, onderwijsinstellingen en non-profit instellingen per duizend inwoners in fte (2006)



Bron: OECD (2010) *Public Administration after NPM*

vaardigheden die dat handelen effectief maken. Daarbij gaat het om vragen als: welke waarden zijn dat? Hoe worden die door ambtenaren vertaald in afwegingen in concrete situaties? Wat zijn de vaardigheden die de uitkomsten van die afwegingen helpen vertalen naar effectief handelen?

Rijksambtenaren

Maar wie zijn die ambtenaren die al die afwegingen moeten maken? Zoals eerder gezegd is het handelen van ambtenaren nogal onttrokken aan het zicht. Op basis van een aantal publicaties van de overheid zelf kunnen de contouren van de rijksambtenaar geschetst worden.

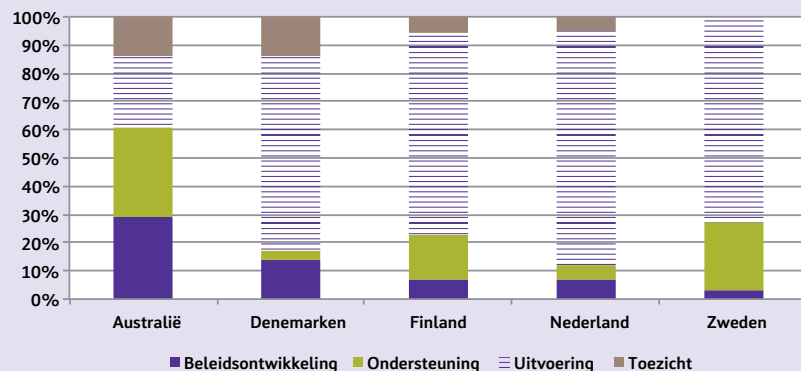
Volgens de jaarlijkse publicatie *Bedrijfsvoering Rijk* waren op 31 december 2011, 138.522 fte ambtenaren geregistreerd als werkzaam bij het Rijk (ministeries en zelfstandige bestuursorganen, exclusief politie, defensie en magistratuur). Die omvang van het rijksambtenarenapparaat is een gevolg van de enorme uitbreiding van de Rijksoverheid vanaf de jaren zestig, tot 1960 werkten er zo'n 30.000 ambtenaren bij het rijk. Op het hoogtepunt van de omvang van de rijksdienst in het midden van de jaren tachtig waren dat er meer dan 150.000, vijf keer zo veel (zie figuur 10).

Deze ambtenaren zijn niet allemaal beleidsmakers: het grootste aantal (83%) werkt in uitvoeringsorganisaties zoals justitiële instellingen, de Kinderbescherming, de Belastingdienst en Rijkswaterstaat. Als van de overige 17% ook nog de ondersteuning (5%) en het toezicht (5%) wordt afgetrokken, blijft er een groep van 10.843 (7%) ambtenaren bij het onderdeel beleid over.³² Of die beleidsambtenaren allemaal beleidsmakers in de strikte zin zijn is de vraag, de grens tussen beleid en uitvoering is moeilijk te trekken. Een eerste vraag is of dit nu veel is. Wel, als je het vergelijkt met de groep die verantwoordelijk is voor de democratische controle van dit apparaat, de eerste en tweede kamer hebben samen een ondersteuning van ongeveer 600 fte.

Internationaal vergelijkend is het beeld anders. En blijkt het 'enorme' ambtenarenapparaat een vrij gemiddelde omvang te hebben vergeleken met een aantal andere landen waarvoor data aanwezig is.³³ Dit soort internationale vergelijkingen is overigens ingewikkeld, landen zijn verschillend georganiseerd en hanteren andere definities van wie wel en niet onder de nationale overheid valt. De data in figuur 11 zijn dus een belangrijke indicatie, geen absoluut bewijs. Wat verder opvalt is de gelijke verdeling van de rijksambtenaren

Figuur 12 Grote variatie in omvang categorie ambtenaren

Percentage van personeel per categorie binnen de nationale overheid in fte (2006)



Bron: OECD (2010) Public Administration after NPM

Tabel 1 Langzame opmars van vrouwen

Verdeling mannen en vrouwen naar schaalniveau (2007-2010)

	2007		2010	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
Schaal 10-13	64,40%	35,60%	62,70%	37,30%
Schaal 14-16	78,40%	21,60%	76,10%	23,90%
Schaal 17+	83,90%	16,10%	79,80%	20,20%

Bron: Salarisadministratie Rijk

Tabel 2 Steeds meer oudere ambtenaren

Aandeel per leeftijdscategorie (2007-2010)

	2007	2008	2009	2010
Tot 30	10,50%	10,00%	9,40%	7,90%
30-40	25,60%	24,60%	23,70%	22,90%
40-50	33,60%	32,90%	32,20%	31,80%
50 en ouder	30,30%	32,50%	34,70%	37,40%

Bron: Salarisadministratie Rijk

in Nederland over departementen, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Andere landen hebben hier meer uitgesproken keuzes gemaakt.

Inzoomend op het aantal beleidsambtenaren wordt vervolgens duidelijk dat het aantal beleidsambtenaren in Nederland relatief bescheiden is, met een relatief hoog percentage van rijksambtenaren werkzaam in de uitvoering.

Zowel de absolute en relatieve omvang van het ambtenarenapparaat zijn niet eenvoudig te beschrijven, dit is duidelijk een veld waarin vooral het verzamelen van internationaal vergelijkbare data hoge prioriteit zou moeten krijgen. Wie zijn dan die mensen die als ambtenaar werkzaam zijn? Tabel 1 laat zien dat vrouwen op alle schaalniveaus in de minderheid zijn, en dat de ongelijkheid oploopt naarmate het om hogere schalen gaat.

Tabel 2 laat zien dat er een groeiende groep oudere ambtenaren is. In de afgelopen vier jaar is de categorie ambtenaren die ouder is dan 50 de enige categorie wiens aandeel gestegen is, ten koste van voornamelijk ambtenaren jonger dan dertig. Een gevolg van de bezuinigingsoperaties in de laatste jaren, waarbij het tijdelijke contract van veel jongere ambtenaren niet verlengd is. In 2010 was ruim meer dan tweederde van de ambtenaren ouder dan veertig jaar, de gemiddelde leeftijd van rijksambtenaren in dat jaar was 45,1³⁴

Het aantal niet-westerse allochtonen is min of meer gelijk gebleven in de afgelopen jaren en concentreert zich in de lagere schalen; een niveau waarop zeer weinig rijksambtenaren werkzaam zijn, wat de fluctuaties mede verklaard.

Wat motiveert deze mannen en vrouwen te werken bij de Rijksoverheid? De vijf meest genoemde redenen om juist bij het Rijk te gaan werken zijn sterk gericht op de inhoud van het werk, ambtenaren geven aan gekozen te hebben voor de Rijksoverheid om werk te vinden dat inhoudelijk interessant, uitdagend en gevarieerd is. In tweede instantie geven ze aan gekozen te hebben voor hun baan omdat ze zelfstandig kunnen werken en de sfeer op de werkvloer goed is. Die redenen om bij de Rijksoverheid te gaan werken worden weerspiegeld in de reden om de Rijksoverheid te verlaten. Onvoldoende uitdaging, loopbaanmogelijkheden en uitgekeken op het takenpakket. In tweede instantie: ontevredenheid met de leiding van de werkgever en het gevoel onvoldoende gewaardeerd te worden.

Tabel 3 Allochtone ambtenaren een kleine minderheid

Aandeel niet-westerse allochtonen per salarisschaal (2008 – 2010)

	2008	2009	2010
Schaal 1-2	26,30%	20,30%	12,10%
Schaal 3-5	15,90%	16,10%	15,30%
Schaal 6-8	11,00%	11,40%	11,40%
Schaal 9-11	5,30%	5,90%	6,20%
Schaal 12-14	2,80%	3,10%	3,20%
Schaal 15+	1,30%	1,30%	1,40%

Tabel 4 Motivatie ambtenaren

Instroom- en uitstroomredenen voor ambtenaren, percentage dat reden noemt en gewicht.

Motivatie: Ik heb voor deze specifieke baan gekozen omdat ...	Aandeel respondenten	Gemiddeld gewicht
Het werk inhoudelijk interessant is	57%	3,9
Het werk uitdagend is	41%	3,4
Ik voldoende zelfstandigheid heb in het uitvoeren van mijn werk	31%	3,1
De sfeer op de werkvloer goed is	27%	3,1
Mijn takenpakket gevarieerd is	24%	3,1
Motivatie: Ik besloot de organisatie te verlaten omdat ...	Aandeel respondenten	Gemiddeld gewicht
Het werk niet (meer) uitdagend was	11%	3,7
Er onvoldoende loopbaanmogelijkheden waren	11%	3,6
Ik uitgekeken was op mijn takenpakket	10%	3,6
Ik ontevreden was over de wijze waarop mijn leidinggevende leiding gaf	8%	3,4
Ik onvoldoende gewaardeerd werd	7%	3,3

Bron: Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2010. NB. Respondenten konden maximaal vijf belangrijke instroomredenen kiezen. De belangrijkste instroomreden kreeg vijf punten, de een na belangrijkste kreeg vier punten, etc.

Samenvattend: er zijn ongeveer 140.000 rijksambtenaren, een aantal dat in internationale vergelijkingen heel gemiddeld is. Deze ambtenaren zijn min of meer gelijk verdeeld over departementen, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Het grootste deel (80%) werkt in de uitvoering, een klein deel (ook internationaal gezien) is verantwoordelijk voor beleid. In de meerderheid gaat om autochtone mannen van boven de veertig, zeker in de hogere salarisschalen. Deze ambtenaren worden gedreven door de inhoud van hun werk en in tweede instantie door zelfstandigheid en een goede sfeer op de werkvloer.

Het zal duidelijk zijn dat het voorgaande vooral een indicatie is van hoe weinig nog bekend is over een groep actoren die van cruciaal belang is voor de governance van Nederland. In het volgende concluderende hoofdstuk worden de contouren geschetst van de onderzoeksagenda die dit lectoraat gaat uitvoeren en die antwoorden moet gaan opleveren op een aantal van de meest prangende vragen.

5 Conclusie: onderzoeksplan op hoofdlijnen

Waar het in dit lectoraat om gaat is het exploreren van nieuwe vormen van effectieve governance in een fundamenteel veranderde samenleving. Uitgangspunt daarbij is dat zowel de ideologie van marktwerking als oplossing voor een falende overheid als de hernieuwde roep om een krachtig centraal sturende overheid geen echte oplossingen bieden. Als we de grote maatschappelijke vraagstukken van de komende decennia adequaat willen oplossen zullen we naar veel genuanceerdere analyses toe moeten.

Dat begint bij een duidelijke analyse van de fundamentele veranderingen in de samenleving. Gevolgd door een conceptueel raamwerk dat verder gaat dan de eenvoudige tegenstelling tussen markt en overheid en dat aansluit bij de maatschappelijke veranderingen. Maar een conceptueel verhaal is onvoldoende en kan niet het eindpunt van de analyse zijn. Er is relatief weinig bekend over ambtenaren en hun dagelijkse werk, terwijl juist op dat niveau veel van de governance plaatsvindt. Juist in een samenleving die globaal, vloeibaar en interdependent is, zijn de netwerken aan de rand van de overheid waar ambtenaren en stakeholders elkaar ontmoeten de plek waar de nationale overheid een belangrijk deel van haar governancefunctie vervult.

Daarvoor is allereerst een beter begrip nodig van ambtenaren zelf. Dit lectoraat moet gaan bijdragen aan een veel diepgaander begrip van deze groep dan het betrekkelijk oppervlakkige portret dat hierboven geschetst is. Belangrijk daarbij zijn zaken als: de rolopvatting die ambtenaren hebben ten opzichte van de politiek, de hiërarchie en het veld, hun taakopvatting, motivatie, waarden, kennis en vaardigheden etc. Door middel van secundaire analyses van bestaande datasets (salarisadministraties, arbeidstevredenheidsonderzoeken, etc.), door surveys en door interviews zal een helderder beeld van de ambtenaar worden gezocht.

Voor een goed begrip van governance is een veel duidelijker beeld van de manier waarop die netwerken functioneren en de rol die ambtenaren daarin spelen onontbeerlijk. Een belangrijke vervolgvraag is wat voor ambtenaren precies nodig is om goed op deze manier te kunnen werken, welke waarden en vaardigheden hebben ze nodig? Voor het beantwoorden van dit soort

Figuur 13 Governance netwerken



vragen zal het lectoraat zich voor wat betreft het onderzoek met name richten op een aantal concrete cases, waarin de vrij abstracte concepten en ontwikkelingen die tot nu toe zijn geschetst steeds onderzocht worden in de context van concrete cases, waardoor een verfijning en precisering mogelijk wordt. Data in deze casestudies zal worden gezocht door het analyseren van beleidsdocumenten, diepte-interviews en waar mogelijk door studenten van De Haagse Hogeschool ambtenaren te laten schaduwten.

Deze casestudies richten zich op de randen van de nationale overheid en waar die raakt aan internationale organisaties, verzelfstandigde, geprivatiseerde en decentrale onderdelen (zie figuur 13).

Daarbij gaat het erom de netwerken helder in kaart te brengen, de rol van ambtenaren in de netwerken bloot te leggen en te onderzoeken welke waarden het handelen van deze ambtenaren richting geeft en welke vaardigheden ze gebruiken om effectief te zijn in het governance netwerk. Uiteindelijk wil dit lectoraat op drie verschillende gebieden een bijdrage leveren:

- Door middel van onderzoek inzicht verwerven in de kenmerken van effectieve complexe governance systemen en de kenmerken van actoren die binnen die governance systemen effectief zijn.
- Het ontwikkelen van producten en tools die de uitkomsten van dit onderzoek bruikbaar maken voor professionals (bestuurders, managers en ambtenaren).
- Bijdragen aan de opleiding van toekomstige professionals die effectief kunnen opereren in complexe governance systemen.



6 Lector en Kenniskringleden

Henno Theisens

Lector Public Management: Effectieve Complexe Governance Systemen, De Haagse Hogeschool

Henno Theisens' onderzoeksinteresse gaat met name uit naar vraagstukken van governance en management in de publieke sector. Daarbinnen heeft hij specifieke kennis van onderwijssystemen in internationaal perspectief. Hij heeft ervaring met internationaal vergelijkende analyses, trendanalyses en strategieontwikkeling.

Voor zijn benoeming als lector aan De Haagse Hogeschool in 2012 werkte hij als analist bij de onderwijsdirectie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Parijs. Bij de OESO was hij verantwoordelijk voor een aantal internationale projecten: Governing Complex Education Systems, Market Mechanisms in Education en Schooling for Tomorrow. Daarvoor werkte hij als onderzoeker aan de Universiteit Twente, waar hij met name internationaal consultancy werk deed op het gebied van hoger onderwijs.

Henno Theisens promoveerde in 2004 op een vergelijkend onderzoek naar beleidsverandering in het hoger onderwijs in Nederland en Engeland bij het Center for Higher Education Policy Studies van de Universiteit Twente. Daarvoor studeerde hij aan de London School of Economics (MSc in European Politics and Policy) en aan de Universiteit Twente (Bestuurskunde).



Annemieke Huibrechtse-Truijens

Directeur Financieel Economische Zaken, De Haagse Hogeschool

Binnen het lectoraat gaat Annemieke zich richten op de verantwoording van publieke instellingen in de hedendaagse samenleving. Er lijkt een groeiende maatschappelijke behoefte te bestaan aan meer transparantie maar vooral het ter verantwoording roepen van instellingen met een publieke taak die met publieke middelen gefinancierd worden. Een illustratie is het recent vastleggen van prestatieafspraken door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Zowel de bestuurder als de toezichthouder hebben een belangrijke rol als het gaat om verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen over het besturen van de hogeschool. In de governance structuur is de Raad van Toezicht (RvT) het hoogste orgaan van een hogeschool als zelfstandige organisatie. De Raad van Toezicht heeft een wettelijke taak van het ministerie opgelegd gekregen maar hoeft geen rechtstreekse verantwoording aan het ministerie af te leggen. Met betrekking tot de recente prestatieafspraken zijn het vooral de Colleges van Bestuur die hieraan invulling hebben gegeven maar wat is de rol van de RvT hierin? Welk effect hebben deze prestatieafspraken op de taakuitvoering van de RvT? In hoeverre zal door het invoeren van prestatieafspraken de verwachtingen over de rol en verantwoordelijkheid van de RvT veranderen?

Annemieke Huibrechtse-Truijens is nu bijna drie jaar directeur Financieel Economische Zaken bij De Haagse Hogeschool. Daarvoor werkte ze bij PricewaterhouseCoopers. Eerst in de accountancy om vervolgens via het geven van interne opleidingen over te stappen naar de consultancy. Na meerdere jaren advies gegeven te hebben werd ze directeur Financiën bij de Rotterdam School of Management. Na het op orde brengen van de financiële afdeling en het implementeren van een nieuw systeem werkte ze vijf jaar als manager business control bij TNT Post (nu Post NL) waarna ze overstapte naar De Haagse Hogeschool. Annemieke studeerde aan de economische faculteit van de Universiteit van Amsterdam.



Wendy Reijmerink

Docent Bestuurskunde/Overheidsmanagement, Academie voor Bestuur, Recht en Veiligheid, De Haagse Hogeschool; Stafmedewerker ZonMw

Binnen het lectoraat richt Wendy zich op effectieve governance in de gezondheidszorg. Nationale beleidsmakers in de gezondheidszorg zien zichzelf geconfronteerd met falen van markt en overheid en strategisch gedrag van actoren. Marktmacht, informatie-asymmetrie, aanbodgeïnduceerde vraag, coördinatieproblematiek, transactiekosten en niet-transparante dienstverlening, het is allemaal in ruime mate aanwezig. Dit tegen de achtergrond van een toenemende chronische ziektelast, andere zorgvraag, en stijgende publieke en private zorguitgaven.

De overheid zal altijd haar bestaansrecht ontleen aan de mate waarin ze voorwaarden kan scheppen voor ons collectieve welzijn en onze gezamenlijke welvaart. Wat zijn de rol- en taakopvattingen van volksgezondheidsambtenaren bij de Rijksoverheid zelf? Welke governanceopvattingen houden zij erop na? Hoe geven zij concreet vorm en inhoud aan het samenspel met actoren binnen en buiten de overheid? En: hoe kan dat zo effectief mogelijk gebeuren in een complex en hybride systeem?

Wendy Reijmerink werkt sinds 2010 als stafmedewerker bij ZonMw, een zelfstandig bestuursorgaan op het gebied van gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. Vanaf 2004 combineert Wendy haar werkpraktijk in het openbaar bestuur met het docentschap aan de deeltijdopleiding Bestuurskunde/Overheidsmanagement van De Haagse Hogeschool. Daarvoor was zij sinds 1986 beleidsmedewerker op het gebied van gezondheidsbevordering en ziektebestrijding bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, waar ze tussen 2001 en 2009 werkzaam was als senior adviseur Kennis & Strategie. Van daaruit heeft zij gewerkt als shortterm consultant voor de EU, implementatiemedewerker en programmasecretaris bij ZonMw, en als adviseur bij de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. Wendy studeerde andragologie, sociologie en strategisch management aan de Universiteit Utrecht.



Pieter Pijlman

Docent Bestuurskunde, Academie voor European Studies en Communication Management, De Haagse Hogeschool

Binnen de kenniskring van het lectoraat Public Management: Effectieve Complexe Governance Systemen doet Pieter vergelijkend onderzoek naar hoger onderwijsbeleid. Zijn onderzoek –dat uiteindelijk moet leiden tot een proefschrift– richt zich op governance in het hoger beroepsonderwijs in Nederland en Duitsland. In beide landen is het overheidsbeleid sinds de jaren tachtig in samenhang met het realiseren van meer autonomie voor de hoger onderwijsinstellingen in toenemende mate prestatiegericht geworden. Belangrijke vraag is vervolgens welke sturingsinstrumenten en netwerken bijdragen aan de invulling van de huidige ambities op het gebied van kennisvalorisatie aan de Nederlandse hogescholen en de Duitse Fachhochschulen en wat zij in dat opzicht van elkaar kunnen leren.

Pieter Pijlman is docent bestuurskunde bij de Academie voor European Studies en Communication Management. Daarnaast is hij nauw betrokken bij het onderwijsproject *Zukunft Deutschland*. Tijdens zijn studie aan de Universiteit van Amsterdam zat hij in het bestuur van de ASVA Studentunie en als consultant bij Futureconsult bv werkte hij met toekomstscenario's voor het hoger onderwijs.

(Endnotes)

- ¹ Castells, M (1998), The Education of City Planners in the Information Age, Berkeley Planning Journal 12 (1998): 25-31.
- ² Voor een uitgebreide discussie zie: Evans, P. (1997) *The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization*, World Politics Vol. 50.1 (1997)p. 62-87.
- ³ Wagenaar, P, T. Kerkhoff, M. Rutgers (2011) *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland, Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*, Coutinho.
- ⁴ Tapscott, D (2009), *Grown Up Digital, How the Net Generation Is Changing Your World*, McGraw-Hill.
- ⁵ Klassieke werken waarin deze auteurs hun typering van de huidige samenleving uiteenzetten zijn:
 - Bauman, Z (2000) *Liquid Modernity*, Polity Press.
 - Castells, M (1996). *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell.
 - Giddens, A(1991) *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
 - Beck, U (1998) *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.In het vervolg van deze tekst worden een aantal van deze auteurs herhaaldelijke aangehaald, daarbij wordt tenzij anders vermeld verwezen naar deze publicaties.
- ⁶ Held, D and McGrew, A (2007) *Globalization Theory, Approaches and Controversies*, Polity Press.
- ⁷ Zie bijvoorbeeld de diverse bijdragen in Kwakkelstein, T, A. van Dam & A. van Ravenzwaaij (red) (2012) *Van Verzorgingsstaat Naar Waarborgstaat, Nieuwe Kansen Voor Overheid En Samenleving*, Boom Lemma Uitgevers.
- ⁸ Geert Mak (1996) *Hoe God Verdween uit Jorwerd, Een Nederlands Dorp in de Twintigste Eeuw*, Atlas.
- ⁹ Martin Carnoy (2001) *Work, Society, Family and Learning for the Future*, in: *What schools for the Future*, OECD, Paris.
- ¹⁰ Paul S. Adler (2001) *Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism*. *Organization Science* March/April 2001 Vol. 12: p 215-234.
- ¹¹ Stiglitz, J. (2010) *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, Norton and Company.
- ¹² Friedman, T. (2005) *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus and Giroux.
- ¹³ Putnam, Robert D. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy* 6 (1): 65–78.
- ¹⁴ Regelmatig afgenomen internationale surveys waarin mensen worden bevraagd over hun normen, waarden en relaties met anderen: <http://worldvaluessurvey.org/>.
- ¹⁵ Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky (1973) *Implementation; How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hope*.
- ¹⁶ Zie bijvoorbeeld de intreerede van mijn collega Gerrit Dijkstra (2012) *Botsende Waarden in en rond Publieke Organisaties*, De Haagse Hogeschool.
- ¹⁷ Waslander, S. et al (2011) *Markets in Education*, OECD Education Working paper n. 52.
- ¹⁸ OECD (2010) *Improving Health and Social Cohesion through Education*, OECD Publishing.
- ¹⁹ Een aantal vroege publicaties zijn onder andere: Thompson, et al (1991) *Markets, Hierarchies and Networks, The Coordination of Social Life*, Sage Publishers en in Nederland Hufen, J. en Ringeling, A. (1990) *Beleidsnetwerken, Overheids, semi-overheids- en particuliere organisaties in samenwerking*, VUGA.
- ²⁰ Ostrom, E (2010) *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*.
- ²¹ Christensen, T and P. Laegreid (2007) *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, in *Public Administration Review* 2007, 1059 – 1066.
- ²² Pollitt, C (2003) *Joined-up Government: A Survey*, in *Political Studies Review*: 2003 Vol. 1, 34-49.

- ²³ Pierre, J and B. G. Peters (2005) *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan (pagina 36).
- ²⁴ Visser, J A. Hemerijck (1997) *A Dutch Miracle, Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.
- ²⁵ Steen, van der; R. Peeters en M van Twist (2010) *De Boom en het Rizoom, Overheidssturing in een Netwerksamenleving*, NSOB.
- ²⁶ Zie ook het laatste hoofdstuk: *Conclusion: Governance and Political Power* in Pierre, J and B. G. Peters (2005) *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan.
- ²⁷ Boutellier, H (2011) *De improvisatiemaatschappij, Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Boom Lemma Uitgevers.
- ²⁸ Zie ook de oratie van C.R. Niessen (2001) *Vluchten kan niet meer, iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing*, Vossiuspers UvA.
- ²⁹ Binnenlands Bestuur, 19 September 2011, *Kloof Ambtenaren en Burgers Groter*
- ³⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) *Beleidsdruk in beeld: een kwantitatieve vergelijking van directoraten-generaal*.
- ³¹ Schwartz, Barry & Kenneth Sharpe (2010) *Practical Wisdom*, Riverhead.
- ³² Cijfers afkomstig uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (2011) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ³³ OECD (2010) *Public Administration after NPM*.
- ³⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociaal Jaarverslag Rijk, 2010.

dehaagsehogeschool.nl/lectoraat-pmgs
onderzoek.hhs.nl



De Haagse Hogeschool
Johanna Westerdijkplein 75
2521 EH Den Haag

dehaagsehogeschool.nl/lectoraten