

'It's the management, stupid!'

'It's the management, stupid!'

*Over het belang van management bij
complexe beleidsvraagstukken*

ERIK-HANS KLIJN

Uitgeverij LEMMA
Den Haag
2008

Deze tekst is in verkorte vorm op 20 juni 2008 uitgesproken als inaugurele rede bij de aanvaarding van de leerstoel Bestuurskunde, in het bijzonder vraagstukken van beleid en management, bij de opleiding Bestuurskunde van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2008 E.H. Klijn / Uitgeverij LEMMA

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931-261-6
NUR 805

www.lemma.nl

INHOUD

1	Inleiding	7
2	Governance en governancenetwerken: waar hebben we het over?	11
3	De zoektocht naar goede, maatschappelijk relevante uitkomsten	15
4	'It is the management stupid!': de cruciale rol van netwerkmanagement	18
5	Dramademocratie en democratische verankering van besluitvorming in governancenetwerken	22
6	Beleid, politiek en bestuurskunde: een onderzoeksagenda?	28
7	Dankwoord	29
	Samenvatting	32
	Literatuur	33
	Over de auteur	37

1 INLEIDING

Mijnheer de Rector Magnificus, Dames en Heren,

In de zomer van 2003 denkt de wethouder van Delft het mooiste moment uit zijn politieke en bestuurlijke carrière te beleven. Eindelijk zal het project ‘spoor-tunnel’, waar de gemeente zo lang aan heeft getrokken, in de uitvoeringsfase gaan komen, en zal er geld beschikbaar komen. In de maanden voor de zomer van 2003 waren ambtenaren van de gemeente Delft samen met Prorail, een onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de beheerder van het Nederlandse spoornet, bezig geweest om mogelijke varianten te bekijken voor een tunnel die Delft moest verlossen van de spoorweg dwars door het centrum. En het zag er goed uit. De nu ontworpen tunnel was goedkoper dan oorspronkelijk begroot en een besluit tot uitvoering van het ministerie van Verkeer en Waterstaat leek dichtbij.

Maar die onderhandelingen met Prorail waren bepaald niet eenvoudig tot stand gekomen of snel bereikt. In 2003 had het project al een lange voorgeschiedenis. Die was in 1988 begonnen met de eerste plannen van de NS, toen nog niet geprivatiseerd, om het traject bij Delft, in navolging van het stuk bij Rijswijk en bij Rotterdam, viersporig te maken. De NS dacht dat het wel een goed idee was om op het bestaande viaduct een nieuw viaduct te zetten. Dan hadden de stoptreinen en sneltreinen een apart spoor. Niet verbazingwekkend vond dit plan bij de gemeente Delft geen genade. Er zou dan immers dwars door de stad een heel hoge barrière ontstaan (van circa 15 meter hoog). De uitdaging voor de gemeente was dus om dit, vanuit haar bezien, horrorscenario te voorkomen en tegelijk iets interessants te genereren dat wel werkbaar was.

En dat bleek allerm minst een eenvoudige opgave. In het begin waren andere belangrijke spelers nog wel geïnteresseerd in het spoorzonetunnelproject. Het was de tijd van de discussie over de hogesnelheidslijn naar Parijs, en als die over bestaand spoor zou gaan, zou er natuurlijk zeker een tunnel bij Delft komen. Nadat de discussie over de hogesnelheidslijn was afgerond en besloten werd de HSL niet over het bestaande spoor te leiden, maar over een apart spoor, verloren de andere betrokken actoren hun belangstelling voor het project. Het was inmiddels duidelijk dat het project complex zou worden, en zowel NS als VenW had het idee dat de viersporigheid nog wel enige tijd kon wachten. Met het uittreden van de cruciale actoren raakte een mogelijke oplossing voor het Delftse knelpunt voor de gemeente ver uit zicht.

Pas na uitgebreid lobbyen van de gemeente besliste de Tweede Kamer in 1998 dat er geld voor het project moest worden uitgetrokken in het Meerjarig Investeringsplan Transport (MIT). Pas toen begon het spel weer echt en wist de gemeente, na een lang proces, in 2002 met de andere publieke partijen (ministeries van VenW en VROM, provincie Zuid-Holland en Regio Haaglanden) een convenant af te sluiten om te gaan werken aan een voorstel voor een verbetering van de treinverbinding Den Haag-Rotterdam (bij voorkeur een tunnel). Het convenant signaleert dat er nog onvoldoende middelen zijn om de tunnel te realiseren, maar spreekt van een ‘inspanningsverplichting’ bij alle partijen om te zorgen dat het budget en de wensen bij elkaar kunnen komen. De gemeente Delft en Prorail gaan de verschillende varianten bekijken en na enig onderhandelen en verkennen lijkt er in de zomer van 2003 een plan te liggen dat aan de meeste randvoorwaarden voldoet. Maar dan blijkt plotseling dat de gelden voor het project bij VenW van de begroting zijn afgehaald. In het zicht van de haven en tot ontzetting van de gemeente lijkt het schip in de zomer van 2003 gestrand te zijn, de wethouder in verbijstering achterlatend.

Het oplossen van complexe beleidsvraagstukken in netwerken

Het Delftse voorbeeld is een van de vele voorbeelden van een complex beleidsvraagstuk – of *wicked problem* – (zie Rittel & Webber, 1973; Hoppe & Van de Graaf, 1992; Koppenjan & Klijn, 2004). Wicked problems zijn beleidsvraagstukken waar veel verschillende actoren bij betrokken zijn, waar actoren het vaak oneens zijn over de aard van het probleem en de gewenste oplossing. Het zijn bovendien problemen waarover we vaak onvoldoende kennis hebben of die kennis omstreden is om het probleem goed te duiden of passende oplossingen te vinden.¹ Het zojuist genoemde voorbeeld is een goed voorbeeld van een wicked problem. Is het probleem nu een vervoersprobleem, zoals de NS stelt, of een geluidsprobleem, zoals bewoners langs de lijn stellen, of is het een ruimtelijk probleem voor de stad, wat de meeste nadruk krijgt van het stadsbestuur?

Bij complexe beleidsproblemen is het vinden van een oplossing niet zo eenvoudig. En de belangrijkste reden daarvoor is dat het hier bijna altijd om lastige waardeconflicten gaat. Moeten we voorrang geven aan vervoerswaarden, leefbaarheidswaarden of milieuwaarden? Ik kom hier nog op terug. Deze waardeconflicten zien we heel vaak in de ruimtelijke ordening, maar complexe beleidsproblemen doen zich natuurlijk ook op andere beleidsvelden voor. We hoeven maar te denken aan de recente discussies in het onderwijs, stelselher-

1 Het tegenovergestelde van een wicked problem is dan een ‘getemd probleem’. Dat is een probleem waar weinig verschil van mening over bestaat en waar veel onomstreden wetenschappelijke kennis over bestaat.

zienen in de gezondheidszorg, of problemen ten aanzien van de jeugdzorg. Ik zal in deze oratie wel vooral verwijzen naar ruimtelijke problemen. Daar is mijn expertise nu eenmaal het grootst.

Complexe beleidsvraagstukken hebben echter nog een ander kenmerk dat hen speciaal maakt: ze vinden vaak plaats in netwerken van actoren. Bij dergelijke complexe beleidsproblemen is een groot aantal actoren betrokken, die allemaal belangen hebben bij het beleidsissue en vaak ook beschikken over noodzakelijke middelen voor de oplossing van het probleem. Zonder de financiële steun van de ministeries van VenW en VROM is een oplossing ondenkbaar in de Delftse casus. Maar ook de gemeente Delft, als gemeentelijke autoriteit, is onmisbaar. Kijken we echter verder, dan zien we plotseling heel veel actoren die in meer of mindere mate belangrijk zijn. Bewoners die legitimiteit aan beslissingen kunnen geven, private partijen zoals projectontwikkelaars, die productiecapaciteit hebben om oplossingen daadwerkelijk te realiseren, provincies als steunverleners en financiers enzovoort. In het verlengde daarvan kunnen we weer andere aspecten onderscheiden, die weer andere actoren in beeld brengen, zoals veiligheidsaspecten, milieuaspecten enzovoort.²

Kortom, de oplossing van complexe beleidsvraagstukken vindt vaak plaats in netwerken van actoren. Uit een recent onderzoek, dat ik deed met Jurian Edelenbos en Bram Steijn, blijkt dat bij het gemiddelde ruimtelijke project in Nederland meer dan elf verschillende organisaties betrokken zijn (Klijn e.a., 2008), organisaties die ook regelmatig contact met elkaar hebben, zij het in verschillende mate. Dit netwerkachtige karakter maakt bestuurlijke processen complex.

2 Dit betekent dus ook dat begrenzingen van het netwerk altijd enigszins arbitrair zijn en samenhangen met *boundary judgements* van actoren en van de onderzoeker. Nu zijn er wel mogelijkheden om dat enigszins arbitraire karakter wat te reduceren. Men kan bijvoorbeeld via een survey bij actoren achterhalen welke actoren veel en weinig contact met elkaar hebben, en op basis daarvan bepalen wie wel en wie niet tot het netwerk behoren. Men moet dan echter wel bedenken dat de keuze dan verschuift naar de vraag welke contactenfrequentie nog wel en welke niet leidt tot deel uitmaken van het netwerk. En die keuze wordt toch weer door de onderzoeker gemaakt. Bovendien heeft de onderzoeker zo een *empirisch netwerk* geïdentificeerd. Maar het kan best zijn dat actoren worden buitengesloten of sommige actoren geen interesse in interactie hebben, terwijl ze op basis van hun hulpmiddelen wel belangrijk lijken. Dus zowel uit normatief oogpunt als uit praktisch oogpunt kunnen de feitelijke grenzen van het netwerk onwenselijk of ineffectief zijn. Netwerken zijn dus enerzijds een uiterst praktisch en krachtig concept om complexe beleidsproblemen mee te analyseren en naar oplossingen voor complexe problemen te kijken, maar anderzijds ook een empirische en normatieve realiteit.

Effectieve governance: focus van deze oratie

Deze ontwikkeling, waarin besluitvorming steeds meer plaatsvindt in netwerken van actoren en het bereiken van overeenstemming over de aard van het probleem en de gewenste oplossing steeds lastiger lijkt, is in de bestuurskunde bepaald niet onopgemerkt gebleven.

In het jargon wordt dan gesproken dat we in de westerse maatschappij, maar misschien ook wel daarbuiten, te maken hebben met een overgang van government naar governance (Pierre, 2000; Frederickson, 2005; Sorenson & Torfing, 2007; Klijn, 2005). Een overgang dus waarin we bewegen van een situatie waarin publieke actoren veelal problemen in de samenleving aanpakken via verticale sturing, bijvoorbeeld met behulp van wet en regelgeving of min of meer eenzijdige beleidsmaatregelen, die dan worden uitgevoerd door burgers en maatschappelijke organisaties, naar een situatie van horizontale sturing, waarin beleidsuitkomsten, soms noodgedwongen, gerealiseerd worden in samenwerking met een grote variëteit aan publieke, private en semiprivate organisaties. Een interessante recente illustratie van dit fenomeen zagen we bijvoorbeeld met het vaststellen van het aantal uren voor middelbare scholen.

De discussie gaat over hoeveel uren middelbare scholen ten minste moeten aanbieden aan hun leerlingen. Een onderwerp dat onder andere op de agenda kwam door klachten van ouders over lesuitval en een nationale discussie over de kwaliteit van het onderwijs. De Tweede Kamer vond dat op dit dossier actie nodig was en initieerde een minimumurennorm voor het aantal uren per jaar dat scholen moesten aanbieden: 1040 uur. Interessant is dat indertijd (2005) het ministerie pleitte voor een bandbreedte, maar dat werd door de Kamer verworpen. Het moest een universele eenduidige norm zijn voor alle scholen. De inspectie begon de norm te handhaven, de staatssecretaris beet zich vast in de norm en deelde boetes uit, en vanuit de maatschappij, en zeker vanuit de scholen, groeide het verzet tegen de norm. De scholen hadden immers van meet af aan aangegeven dat de voorgestelde norm niet haalbaar was. En zie:

niet lang daarna zijn de eerste aarzelingen te zien bij de Kamer, die het onderwerp zelf op deze manier heeft aangekaart. Dit dossier is op het moment een onderwerp van voortdurende besprekingen in het kader van het maken van kwaliteitsafspraken tussen de staatssecretaris en het onderwijsveld.

Het lesurendossier laat, denk ik, prachtig zien hoe complex en dynamisch zoets ogenschijnlijk eenvoudig is het vaststellen van het aantal lessen is. De uitvoering ervan is veel ingewikkelder dan het lijkt. Maar het laat ook zien hoe moeilijk het tegenwoordig is met dit soort dossiers om ontwikkelingen aan te sturen vanuit een politiek punt. Ik kom hier nog op terug.

De centrale vraag die ik me stel in deze oratie³ en in het onderzoeksprogramma waaraan ik me de komende jaren wil wijden, is dan ook onder welke condities netwerken rondom complexe beleidsproblemen, die ik verderop zal aanduiden als governancenetwerken, voor een effectieve aanpak van deze problemen zorgen. Een aanpak die tevens voldoet aan de democratische eisen die we in onze samenleving stellen.

De titel van deze oratie geeft al aan in welke richting ik in deze oratie wil zoeken, maar ik wil daarmee niet suggereren dat hiermee de hele zoektocht is voltooid. Wel dat daar een belangrijk element van de zoektocht te vinden is, zoals ik zal toelichten. Maar zo ver ben ik nog niet. U zult nog even geduld moeten hebben. Ook zal ik in deze oratie nog een paar keer terugkomen op de Delft-casus, die ik in het begin introduceerde, om een aantal van mijn stellingen te illustreren.

2 GOVERNANCE EN GOVERNANCENETWERKEN: WAAR HEBBEN WE HET OVER?

Governance is al geruime tijd het buzzword. Het mag zich wetenschappelijk in een enorme belangstelling verheugen, niet in de laatste plaats in de bestuurskunde.⁴ Ik zou zelfs zeggen dat governance zo ongeveer de nieuwe consensus is in de bestuurskunde, nadat we in de bestuurskunde in de jaren tachtig allemaal dachten dat het 'New Public Management' die nieuwe consensus zou worden (zie ook: Osborne, 2006; Bekkers e.a., 2007; Klijn, 2008b). Een constatering die ons op zich al zou moeten stimuleren om voorzichtig te zijn. Ook de wetenschap kent haar modes.

We zien een explosie in de wetenschappelijke artikelen over governance

3 Ik wil Joop Koppenjan, Marlies Post en Sandra van Thiel danken voor hun commentaar op eerdere versies van deze oratie. Vanzelfsprekend pleit mij dat niet vrij van de volle verantwoordelijkheid voor deze tekst.

4 Maar ook in de praktijk. Het woord vinden we veelvuldig terug in beleidsnoties en tal van branches hebben hun governance codes.

of over verwante begrippen als governancenetwerken.⁵ De Amerikaanse bestuurskundige Frederickson (2005) schrijft in zijn overzicht over governance in het *Handbook of Public Management*: 'governance is everywhere', en hij is niet de enige die constateert dat veel, zo niet alles governance lijkt te zijn (zie Rhodes, 1997; Pierre, 2000; Bekkers e.a., 2007; Klijn, 2008b). Tegelijk moeten we constateren dat er nog veel overheidstaken zijn waarin de klassieke verticale wijze van aansturing en een sterke focus op de interne organisatie van het overheidsapparaat, die volgens de literatuur horen bij de aanduiding government en tegenover governance worden gezet, nog steeds dominant lijken te zijn. Men kan daarbij denken aan klassieke overheidstaken, zoals belastingheffing, rechtspraak, politie/ordehandhaving enzovoort.⁶ Maar ook aan 'eenvoudiger' publieke taken als vuilnis ophalen of sociale uitkeringen, hoewel we daar al vaker dan gedacht in behoorlijk ingewikkelde processen geraken. Niet voor niets zijn veel discussies over verzelfstandiging vooral gevoerd ten aanzien van uitvoerende taken, zoals gevangenis, het verschaffen van subsidies, het kadaster enzovoort. In veel gevallen gaat het dan om iets eenvoudiger overheidstaken met een wat lager 'wicked problem'-gehalte.

Governance en governancenetwerken

Governance is door vele auteurs op vele verschillende manieren gedefinieerd. Ik wil mijn oratie niet besteden aan een nauwgezette behandeling van het begrip governance en de vele betekenissen die het heeft gekregen in de discussie, want ik wil andere thema's aansnijden.⁷ In de meeste literatuur is wel consensus over het feit dat bij governance de nadruk ligt op processen van besturen in plaats van de organisatie, en dat die processen meestal een sterk horizontaal karakter hebben en complex zijn, zowel door de grote hoeveelheid betrokken actoren als door de complexiteit van problemen (zie Rhodes, 1997; Pierre, 2000; Sorenson & Torfing, 2007). In mijn opvatting is er dan ook niet veel reden om verschil te maken tussen governance en netwerken, hoogstens

5 Scopus telt alleen al meer dan 8000 artikelen de laatste 15 jaar (categorie sociale wetenschappen, maar bestuurskunde en planologie hebben daar een groot aandeel in) waarin het woord governance voorkomt in de titel, het abstract of de subtitel (nemen we het vakgebied ruimer, bijvoorbeeld de economie erbij, dan komen we al gauw boven de 10.000). Kijken we naar de aantallen per jaar, dan zien we een gestage groei van het aantal artikelen over governance, met een snelle stijging na 1996 en de periode na 2003 (1990: 12; 1991: 7; 1992: 19; 1993: 28; 1994: 54; 1995: 64; 1996: 106; 1997: 248; 1998: 346; 1999: 408; 2000: 548; 2001: 574; 2002: 621; 2003: 715; 2004: 866; 2005: 1059; 2006: 1133; 2007: 1193). Het woord netwerken geeft overigens nog veel meer 'hits'.

6 Let wel, deze taken kunnen best ingewikkeld zijn (en sommige patronen van rechtshandhaving zijn dat ook!), maar – en daar gaat het nu om – ze vertonen alle kenmerken van wat government wordt genoemd.

7 Ik heb dat ook op andere plaatsen al gedaan (Klijn, 2005, 2008a, 2008b).

dat governance betrekking heeft op het begeleidingsproces en netwerken op het empirische verschijnsel dat beleidsproblemen worden opgelost in netwerken van actoren.⁸ Ik zal dan verder ook governancenetwerken gebruiken als aanduiding voor *min of meer stabiele patronen van sociale relaties (= interacties, cognities en regels) tussen wederzijds afhankelijke publieke, semipublieke en private actoren, die ontstaan en die zich vormen rondom complexe beleidsproblemen of beleidsprogramma's.*⁹ Kenmerkend is dat deze patronen van sociale relaties gedurende langere tijd kunnen bestaan en gedurende de tijd, als gevolg van de interacties tussen de betrokken actoren en hun interpretaties, kunnen veranderen (zie voor een uitgebreidere behandeling van deze ideeën: Koppenjan & Klijn, 2004). Governancenetwerken manifesteren zich in concrete beleidsinteracties, ik noem ze beleidsspelen, tussen actoren. In die spelen proberen actoren beleidsissues te beïnvloeden, maar herinterpreteren ze ook beschikbare informatie en

- 8 Er zijn auteurs die governance gelijkstellen aan New Public Management of die trends en ontwikkelingen voortgekomen uit het New Public Management denken te scharen onder de noemer governance (zie voor een overzicht bijvoorbeeld Rhodes, 1997; Bekkers e.a., 2007). Auteurs verwijzen dan naar de veranderingen die er in veel landen hebben plaatsgevonden in de organisatie van het overheidsapparaat. Veranderingen waarin de nadruk wordt gelegd op grotere efficiëntie, scheiding van beleidsvorming en beleidsuitvoering, en het op grotere afstand zetten van veel uitvoerende overheidsdiensten. De belangrijke woorden in deze, sterk door het economisch denken georiënteerde, manier van kijken naar de overheid benadrukt prestatie-indicatoren, marktwerking en prestatieprikkels als kernwoorden om tot efficiëntere overheidsdiensten te komen. Of in de beroemde woorden van Osborne en Gaebler (1992): de overheid moet sturen, niet roeien, waarmee ze willen aangeven dat publieke officials zich moeten beperken tot het aangeven van doelen en het complexe proces van uitvoering zo veel mogelijk moeten overlaten aan zelfstandige diensten of private of semiprivate organisaties. Voor veel politici een zeer aantrekkelijke gedachte. Het is immers een pleidooi voor het herstel van het primaat van de politiek! Tot ze erachter komen dat ze in deze voorstelling van besturen heel goed moeten weten wat ze willen en dat heel scherp moeten vastleggen in duidelijke wensen over het product, de dienst of de beleidsuitkomst die bereikt moet worden. Tenslotte kun je niets uitbesteden en niets toetsen aan duidelijke prestatieafspraken als je niet hebt vastgelegd wat je wilt hebben! En je moet vooral niet ergens halverwege van gedachten veranderen. De politieke realiteit is echter meestal weerbarstiger en bestuurlijke problemen zijn vaak lastiger. Maar deze New Public Management-opvatting van besturen voorstellen als governance is zeker een misvatting. Het New Public Management, zeker in zijn oorspronkelijk betekenis, is vooral gericht op de interne organisatie van het overheidsapparaat (ook al zou je uitvoering kunnen beschouwen als onderdeel van een beleidscyclus, het blijft de cyclus van een intern gerichte organisatie en staat ver af van de governancevoorstelling waarin juist autonome andere organisaties in beeld komen als medebepaler van beleidsdoelstellingen). Voor zover het gaat om extreme relaties, worden die gekenmerkt door inhoudelijke eenduidigheid en relationele hiërarchie, terwijl de meeste governanceprocessen juist worden gekenmerkt door inhoudelijke ambigüiteit en relationele gelijkwaardigheid. Ik sluit zeker niet uit dat beide benaderingen van elkaar kunnen leren en over en weer elkaar beïnvloeden, maar in origine zijn het twee heel verschillende theoretische benaderingen die zich ook op verschillende empirische verschijnselen richten.
- 9 Ondanks de stabiliteit die zit in de relaties van het netwerk, kunnen interacties binnen netwerken nog steeds heel grillig zijn, aangezien actoren hun eigen strategieën inzetten. Zie voor een uitwerking: Koppenjan & Klijn, 2004; Klijn, 2007.

eerder gevormde informele of formele regels.¹⁰ Kortom, governancenetwerken kenmerken zich door een grote mate van complexiteit en dynamiek (Teisman e.a., 2008), wat het erg lastig maakt om ze te managen. Bestuurders en andere betrokkenen komen steeds weer voor verrassingen te staan, omdat er onverwachte gebeurtenissen plaatsvinden of omdat de interacties van de strategische keuzes van de afzonderlijke actoren leiden tot onvoorziene effecten.

De Delft-casus, waar ik de oratie mee begon, laat dit ook keer op keer zien, met als hoogtepunt het plotselinge besluit van minister Peijs van Verkeer en Vervoer om het gereserveerde bedrag voor het project uit het MIT te schrappen in 2003. Als u overigens wilt weten waar die beslissing vandaan kwam: het was een gevolg van een actieve lobby van de top van NS, Prorail en anderen voor meer geld voor onderhoud van rails en van het feit dat een deel van het ministerie nooit overtuigd was geraakt van het project Spoorzone Delft of er in ieder geval niet zoveel voor wilde betalen. U ziet hoe complex beleidsspele in governancenetwerken kunnen worden als ze ook nog samenhangen met andere beleidsspelen in andere netwerken. Eigenlijk had dit de gemeente Delft niet echt moeten verrassen, want ze hadden hun oorspronkelijke reservering in 1998 gekregen uit het budget voor de A4 Midden-Delfland, een ander groot ruimtelijk project, en de betrokkenen van dat project waren indertijd net zo verbijsterd als de betrokkenen in Delft in 2003.

Governance en governancenetwerken: niet technocratisch maar politiek!

Over het ‘wicked’-karakter van de beleidsproblemen die in governancenetwerken centraal staan, heb ik het al gehad. Maar nog niet over het misverstand in een deel van de literatuur over governance en governancenetwerken, dat governance een technocratische aangelegenheid is. Vooral in de Verenigde Staten zijn er nogal wat beschouwingen te vinden die governance als een technocratisch managementproces beschrijven. ‘Governance is the way government gets its job done.’¹¹ Nu is dat zeker belangrijk. Geen enkel politiek systeem, ook geen democratisch politiek systeem, kan zonder de output legitimiteit, zonder dat zijn burgers herkennen en erkennen dat er goede uitkomsten geleverd worden. Maar governanceprocessen zijn tot in hun diepste politiek van aard, want het gaat om een strijd tussen waarden.

10 Men zou governancenetwerken ook de tijdelijk gestolde vorm van die beleidsspelen kunnen noemen: het patroon van interacties op een bepaald moment, de set van percepties van de actoren (en de overeenkomsten en verschillen daarin) op dat moment en de set van geldende informele en formele regels op dat moment.

11 Het citaat is van Kettl (Kettl, 2002, XI, geciteerd in Frederickson, 2005, p. 286). In de Amerikaanse literatuur over netwerken kan men in het algemeen een sterkere nadruk zien op het technische karakter van netwerkmanagement, terwijl in de Europese literatuur meer aandacht is voor waardekeuzes in relatie met democratische organen (zie Klijn, 2008b).

Ik zou zeggen dat als we politiek in navolging van Easton (1953), zoals veel politicologen en bestuurskundigen graag doen, beschouwen als het gezaghebbend toedelen van waarden, die politiek is verplaatst, zoals ook al eerder door anderen is betoogd (Bovens e.a., 1995). Politiek is als het ware opgelost, of in ieder geval ten dele opgelost, in het netwerk zelf, waar de strijd plaatsvindt tussen al die verschillende groepen (zie ook Klijn & Skelcher, 2007).¹² En ook de politieke instituties, Tweede Kamer, gemeenteraden, provinciale staten en politieke partijen staan midden in het netwerk van actoren in plaats van ver boven het strijdgewoel het algemeen belang te verwezenlijken. Dus de klacht die vaak te horen is dat al die netwerken en betrokkenheid van belangengroepen een bedreiging zijn voor de democratie, komt er eigenlijk op neer dat we politiek niet meer herkennen als een zichtbaar centrum van de macht. Ik kom hier nog op terug, want hier doen zich, denk ik, heel wat paradoxen voor, die ik wil aanstippen in deze oratie en die ook deel uitmaken van het onderzoeksprogramma dat ik voor mijzelf uitzet de komende jaren.

3 DE ZOEKTOCHT NAAR GOEDE, MAATSCHAPPELIJK RELEVANTE UITKOMSTEN

Hoe vinden we 'goede' maatschappelijk relevante uitkomsten in deze complexe en politieke processen in governancenetwerken?¹³ Een vraag die eenvoudiger te stellen is dan te beantwoorden.

Simpele taken, simpele antwoorden?

Uitvinden wat goede resultaten zijn in een context van governancenetwerken is op zichzelf namelijk al wat lastig. En dat heeft alles te maken met het 'wicked'-karakter van de beleidsproblemen die in governancenetwerken plaatsvinden.

12 Overigens bevind ik me met die opvatting in een lange Nederlandse traditie. Daalder (1984) zei al eerder: 'Indien noch de werking van een veelpartijensstelsel met geringer wordende maatschappelijke bindingen, noch de vervlechting tussen overheid en maatschappelijke groepen een vaste basis biedt voor beleid from the top down, bestaat mogelijk het gevaar van een beroep op plebiscitaire steun en een terugvallen in naar men mocht hopen overwonnen doctrines over de hoge roeping van de staat, boven de partijen, boven het parlement en boven de maatschappij. Een "primaat van de politiek", zo verstaan, is "ergens" on-Nederlands. Het is bovendien een definitie van "politiek" die mij veel te eng is, alsof niet overal in de maatschappij en de overheid politiek wordt gemaakt, zelfs als men dat anders wil noemen' (Daalder, 1984, p. 22).

13 Een beleidsvoorstel is in deze opvatting dan beter als (zie Koppenjan & Klijn, 2004):

- meer betrokken actoren tevreden zijn met het voorstel (*satisfying*-criterium, zie ook Teisman, 1992);
- latere versies van het voorstel beter in staat zijn kritiek geuit op eerdere versies te incorporeren (inhoudelijke kwaliteit);
- het voorstel de kosten voor de oplossing niet eenzijdig legt buiten de betrokken actoren/buiten het netwerk.

Bij een klassieke taak van de overheid als belastingheffing lijkt dit relatief eenvoudig. We beoordelen de uitkomsten van het werk van de Belastingdienst als goed, als de heffing fair en efficiënt gebeurt. Dus als de Belastingdienst niet te veel fouten maakt en mensen geen verkeerde aanslagen stuurt, en als het hele proces netjes binnen de tijd geschiedt en mensen niet al te ontevreden zijn daarover. Het is ook relatief eenvoudig om dit soort vereisten aan goede uitkomsten en een goed proces (het heffen zelf) te vertalen in betrekkelijk eenvoudige prestatiecriteria, zoals de gewenste doorlooptijd van een aanvraag, het aantal toegestane fouten enzovoort. We bevinden ons, u ziet het, in de wereld van het New Public Management (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). We hebben een redelijk duidelijk beeld van wat we willen en hoe we het moeten controleren. Daar kunnen we ook relatief eenvoudig een organisatievorm aan koppelen. Een uitvoerende dienst als de Belastingdienst, maar ook andere verwante taken, die te maken hebben met het verschaffen van uitkeringen of subsidies en bijvoorbeeld straftoedeling (gevangenis), kunnen relatief eenvoudig verzelfstandigd worden of op afstand worden gezet en via vooraf geformuleerde prestatie-eisen gecontroleerd worden. Overigens blijken zich ook hier, bij deze wat eenvoudiger te kwantificeren taken, regelmatig problemen voor te doen. Uitvoeringsprocessen zijn bijna altijd toch gecompliceerder dan vooraf gedacht. Uitvoeringsorganisaties van de overheid komen ook regelmatig onder vuur te liggen. Men moet daarbij overigens bedenken dat het hier meestal om een zeer klein aandeel van het totale aantal organisaties gaat en dat de media-aandacht dus feitelijk een sterke vergroting van de problemen betreft (Van Thiel, 2008).

De politieke dimensie van netwerkuitkomsten: een strijd over waarden

Helaas werkt het niet zo eenvoudig bij de complexe bestuurlijke processen, zoals blijkt uit de casus waar ik mee begon. In die processen is het helemaal niet zo duidelijk wat een goede uitkomst is of welke criteria we moeten gebruiken om goede uitkomsten te beoordelen. Even terug naar de Delftse casus, die ik net behandelde. Is een goede uitkomst dat er een extra viaduct komt? Voor NS misschien wel, maar voor de gemeente en omwonenden zeker niet. Voor die betrokkenen zal deze oplossing het probleem zelfs verergeren. Een extra viaduct zal de geluidsoverlast en vervuiling voor de bewoners eerder vergroten doordat er een grotere railcapaciteit komt. En de barrièrewerking van het spoor zal nog sterker worden.

De reden voor het feit dat eenduidige criteria voor goede uitkomsten lastig te formuleren zijn, heeft te maken met het al eerder vermelde waardeconflict van complexe beleidsvraagstukken. Vervoerswaarden conflicteren hier met leefbaarheidswaarden, economische waarden en milieuwaarden. En al die verschil-

lende waarden worden vertegenwoordigd door verschillende actoren, die zich in het besluitvormingsproces willen manifesteren. En daar is niets illegitiems aan, want het hoort bij een volwassen democratie waarin actoren hun belangen mogen articuleren en besluitvorming een relatief open karakter heeft.

Vanuit dat oogpunt bezien kunnen dus ook best vraagtekens worden gesteld bij alle klaagzangen over stroperigheid, te veel belangengroepen enzovoort. Niet zelden bedoelen de criticasters dan dat hun waarden te veel moeten worden afgeruild tegen andere waarden. Men kan dan denken aan ministeries die vinden dat interactieve processen maar tot overbodige praatsessies leiden, zoals bijvoorbeeld ten tijde van de Verkenningfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam (VERM-fase) van het Maasvlakte II-project in de periode 1996-1997 (zie Klijn & Koppenjan, 2000). Of ze vinden besluitvorming te lang duren en denken een oplossing te vinden door besluitvorming te vereenvoudigen door eenzijdige beslissingsmacht ergens neer te leggen. U kunt daarbij denken aan de ideeën van de huidige minister van VenW voor een spoedwetprocedure.

Maar dit miskent mijns inziens juist de essentie van dit soort processen, het waardeconflict, en in het verlengde daarvan dat we vaak geen pasklare oplossingen hebben voor deze problemen, hoe graag de media dat soms ook willen doen geloven. Bij veel van deze vraagstukken gaat het om problemen waar we weinig kennis van hebben of kennis omstreden is, waar we met elkaar van mening verschillen over gewenste oplossingen, en waarbij belangen van burgers of andere groepen in het geding zijn. Dat zijn dus problemen die we niet zomaar door het nemen van eenzijdige snelle maatregelen kunnen oplossen, en waar we tijdens het besluitvormingsproces zelf aftasten welke oplossingen aanvaardbaar zouden kunnen zijn voor betrokken groepen. Het besluitvormingsproces zelf is een zoektocht naar oplossingen en het bijeenbrengen van beschikbare kennis die daarvoor nodig is. Het is een poging om die verschillende waarden met elkaar te kunnen verenigen. Of anders gezegd, en herhaald wat ik eerder betoogde: dit soort complexe processen is door en door politiek, want wat is politiek anders dan een strijd over waarden?

Maar dit betekent dat we uitkomsten uit complexe processen in netwerken alleen kunnen beoordelen door te kijken of er op een goede manier is gepoogd de verschillende waarden met elkaar te verbinden. En dat moet nu juist meestal in het proces zelf gebeuren. Daar leren actoren pas wat er mogelijk is, daar komt nieuwe informatie beschikbaar, en daar is noodzaak om creatief te zijn, aangezien vele anderen tevreden moeten worden gesteld.

Maar als interessante maatschappelijke inhoud en uitkomsten worden ontwikkeld tijdens het proces, dan is zoiets als een algemeen belang letterlijk een leeg begrip geworden. Iets dat alleen nog kan verwijzen naar algemeen aanvaarde wijzen waarop wij ons handelen inrichten (zoals algemene beginselen voor behoorlijk bestuur, een open en toegankelijk proces en meer van dat soort

richtlijnen). In een gezonde open democratie moeten beleidsvoorstellen zich bewijzen en bestand zijn tegen kritiek. Zij moeten in staat zijn een solide coalitie van actoren achter zich te krijgen, en dat kan bereikt worden door bij het ontwikkelen van oplossingen rekening te houden met betrokken belangen van actoren en die met elkaar te verbinden.¹⁴ Een gezond wantrouwen ten opzichte van actoren die zich beroepen op het algemeen belang, lijkt dan ook op zijn plaats.

De Delftse casus is ook wat dit betreft een interessant voorbeeld. Van een simpel plan voor een tunnel ontwikkelde de oplossingsrichting zich in de loop der jaren tot een veel gecompliceerder plan, waarin stedelijke ontwikkeling, meervoudig ruimtegebruik, veiligheid en vele andere thema's een plaats kregen, waardoor de steun voor het voorstel geleidelijk aan groeide en zich uitbreidde tot verschillende ministeries (Binnenlandse Zaken, VROM en Financiën) en andere overheden (provincie, Haaglanden enzovoort; zie Klijn, 2007). En vergelijkbare processen zien we bij andere ruimtelijke besluitvormingsprojecten (zie bijvoorbeeld: De Bruijn e.a., 2004).

4 'IT IS THE MANAGEMENT STUPID!': DE CRUCIALE ROL VAN NETWERKMANAGEMENT

Als goede uitkomsten worden bereikt in complexe besluitvormingsprocessen terwijl het tegelijk niet eenvoudig is om die processen te controleren, dan is de manier waarop je dit soort processen begeleidt, waarschijnlijk heel belangrijk. Kijken we weer naar de casus, dan zie je ook dat heel veel energie gaat zitten in begeleidende en sturende activiteiten, die ik hier wil aanduiden als *netwerkmanagement*.¹⁵ Zo heeft de gemeente er heel veel energie in gestoken om de verschillende actoren bij het proces te betrekken en ook om die contacten goed te onderhouden. Zij heeft ook heel veel energie gestoken in het steeds verbeteren van de inhoud van het plan in het bezien op welke wijze die verbeteringen konden aansluiten bij beleidsideeën, beleidsprogramma's en belangen van andere actoren, niet in de laatste plaats de verschillende ministeries. Zo is gepoogd bij de planvorming aan te sluiten op rijkswensen ten aanzien van publiek-private samenwerking, de beleidsdoelstelling van VROM over ver-

14 Zie noot 9.

15 Onder netwerkmanagement versta ik dan bewuste sturings- en begeleidingspogingen van processen in governance-netwerken. Deze activiteiten kunnen zich zowel op de interacties richten (activeren van actoren, begeleiden van interacties, creëren van tijdelijke organisatorische arrangementen enz.) als op de inhoud (expliciteren van percepties van actoren, organiseren van onderzoeksactiviteiten, verkennen van alternatieve opties of inbrengen van nieuwe ideeën voor oplossingen enz.; zie Koppenjan & Klijn, 2004). Governance heeft dan betrekking op alle manieren waarop processen in netwerken gestuurd worden, en die kunnen dus ook min of meer onbewust zijn (denk aan gewoontes en routines) of buiten het netwerk bepaald zijn (denk aan wettelijk regimes). Alle netwerkmanagementactiviteiten zijn governance, maar niet alle governance (mechanismen) is netwerkmanagement.

nieuwend ruimtegebruik en ideeën bij Binnenlandse Zaken over veiligheidseffectrapportages en hoe die verwerkt zouden moeten worden in concrete voorstellen voor projecten. Maar tegelijkertijd is een regulier overleg met bewoners en lokale ondernemers opgestart, is gewerkt aan de aankoop van panden die in de plannen gesloopt moesten worden, is gezocht naar manieren waarop de tunnel gebouwd zou kunnen worden, enzovoort. Netwerkmanagement, bewuste pogingen om zowel proces als inhoud in governance-netwerken te sturen en begeleiden en de besluitvorming te faciliteren en te versnellen, was dus een van de hoofdingrediënten in de casus en ook een van de belangrijke redenen waarom het spoortunneldossier weer op de landelijke en regionale politieke agenda belandde na de discussie over de hsl en het verdwijnen van de aandacht voor het Delftse spoortunnelprobleem na 1992 (Klijn, 2007).

Het belang van netwerkmanagement in complexe besluitvormingsprocessen

Iedere projectleider van een min of meer omvangrijk ruimtelijk project in Nederland weet dat zoiets veel toewijding, veel managementactiviteiten en heel veel *management skills* vereist. Dat kun je ook aflezen uit het bestuurskundig onderzoek dat in het verleden gedaan is naar dit soort cases (zie bijvoorbeeld: Edelenbos & Monninkhof, 2001; De Bruijn e.a., 2004; Klijn e.a., 2006). Met Jurian Edelenbos heb ik niet lang geleden enkele interactieve besluitvormingsprocessen bekeken en met elkaar vergeleken. We keken naar de wijze waarop ze gemanaged werden, de relaties in het project die gelegd waren met politieke instituties, lees: vooral gemeenteraden, de wijze waarop belanghebbenden in het proces betrokken waren en naar de uitkomsten, en of betrokken partijen daar tevreden over waren.¹⁶ Onze conclusie was dat vooral de processen die zich kenmerkten door goed management, in uitkomsten resulteerden waar betrokkenen tevreden over waren (Edelenbos & Klijn, 2006). Een interessante, en voor ons wat onverwachte uitkomst was dat over het algemeen de relatie met politieke instituties niet erg sterk was, maar ook niet beslissend leek voor het bereiken van goede uitkomsten en tevredenheid van actoren.

Nu zult u zeggen dat is onderzoek gebaseerd op kwalitatief onderzoek van een aantal cases. Hoe weten we nu dat deze uitkomsten op een meer algemeen patroon duiden? Recent deed ik met Jurian Edelenbos en Bram Steijn onderzoek bij respondenten betrokken bij ruimtelijke projecten. Wij stelden respondenten vragen over de uitkomsten van ruimtelijke projecten, over aanwezigheid van bepaalde netwerkmanagementactiviteiten en over vertrouwen, maar ook allerlei vragen over kenmerken van het project, zoals de organisa-

¹⁶ In navolging van noot 9 beschouwden we uitkomsten als goed, als meer uiteenlopende partijen tevreden waren en als beleidsvoorstellen een zekere vernieuwing lieten zien (zie Edelenbos & Klijn, 2006)

tievorm en de mate van complexiteit. Ik wil dit onderzoek niet in detail verder uitwerken, maar interessant is wel dat wij een sterke relatie vonden tussen het aantal en de intensiteit van de toegepaste netwerkmanagementstrategieën en goede uitkomsten. Projecten waar veel netwerkmanagementstrategieën worden toegepast volgens de respondenten, kenmerken zich ook door een hoge waardering van de uitkomsten (Steijn e.a., 2008).

Maar ook als we kijken naar recent international onderzoek zien we het belang van netwerkmanagement. Meier en O'Toole (zie Meier & O'Toole, 2001; Meier & O'Toole 2007) laten in hun uitgebreid onderzoek naar onderwijsdistricten in Texas (VS) duidelijk zien dat netwerkmanagementactiviteiten van de districtsmanagers effect hebben op het gegeven onderwijs in een district. Zij vinden positieve correlaties tussen het gedrag van managers (actiever contact met andere organisaties enzovoort) en vrij harde gegevens als het aantal geslaagden enzovoort. Maar ook veel ander werk van Amerikaanse onderzoekers laten positieve effecten zien van netwerkmanagement (zie bijvoorbeeld werk van Agranoff (Agranoff & McGuire, 2003) en van Mandell (2001)).

Onderzoek naar effecten van processen in governancenetwerken staat nog in de kinderschoenen. Dit ondanks het feit dat er al veel onderzoek naar netwerkbesluitvorming is gedaan. Veel onderzoek had echter meer betrekking op het verloop van processen, gedragingen van managers, toegang van betrokken actoren enzovoort. Systematisch vergelijkend onderzoek naar de effecten van managementactiviteiten is echter nog schaars. Mede omdat effecten vaak zo lastig te meten zijn. Ten slotte kunnen er vele verschillende resultaten worden onderscheiden, en beoordelen betrokken actoren uitkomsten heel verschillend. Dat maakt systematisch onderzoek naar de effecten van governancenetwerken ingewikkeld.

Toch lijken de eerdergenoemde uitkomsten van onderzoek uit te wijzen dat het netwerkmanagement bij het beantwoorden van de vraag wat governancenetwerken effectief maakt, in de zin dat ze maatschappelijk relevante uitkomsten produceren, een zeer belangrijke factor is. Dit thema zal dan ook belangrijk worden in het onderzoek dat ik de komende jaren wil doen in het kader van deze leerstoel. Aangezien het waarschijnlijk is dat contexten bepalen welke managementstrategieën het meest effectief zijn, wil ik dit onderzoek niet tot Nederland beperken, maar zeker proberen het internationaal vergelijkend te laten zijn.

Het belang van netwerkmanagement in vergelijking met andere mogelijke factoren

Ik acht het niet onwaarschijnlijk dat in dat verdere onderzoek de rol van netwerkmanagement zelfs belangrijker zal blijken dan andere factoren, zoals

de gekozen organisatievormen in samenwerkingsprocessen. Wij vonden in ons onderzoek bijvoorbeeld geen relatie tussen de vorm waarin de projecten gegoten waren, zoals een projectgroep, een projectorganisatie, een formele juridische vorm of geen organisatievorm, en de uitkomsten van projecten (Klijn e.a., 2008). En recent vond Michiel Kort, een promovendus die ik begeleid, in zijn onderzoek naar Wijk Ontwikkelings Maatschappijen ook al geen relatie tussen de organisatorische vorm van die Wijk Ontwikkelings Maatschappijen en de uitkomsten. Dit zijn nog geen definitieve bewijzen, maar misschien wel indicaties dat we de betekenis van de feitelijk gekozen organisatievormen voor het realiseren van uitkomsten in complexe beleidsprocessen wat overschatten.

Een verklaring zou kunnen zijn dat in complexe processen managers toch de hele range aan netwerkmanagementstrategieën moeten inzetten om goede resultaten te bereiken. Of even concreter gezegd: het maakt voor een publiek-privaat partnershipproject gewoon niet uit of het is gegoten in een afzonderlijke juridische organisatie als een consortium of dat er 'slechts' een project-groepstructuur is. Om goede interessante resultaten te halen zullen managers in beide organisatievormen toch het hele arsenaal aan netwerkmanagementstrategieën moeten gebruiken. Ons surveyonderzoek naar respondenten in ruimtelijke projecten laat dat ook zien. Wij kunnen geen relatie zien tussen de organisatievorm en het aantal gebruikte managementstrategieën (zie Klijn e.a., 2008). Of anders gezegd: het maakt niet uit voor het aantal gebruikte strategieën of de manager werkt in een context waarin voor de publiek-private samenwerkingsvorm geen organisatorische vorm gekozen is of een sterke juridische formele vorm. De vorm is dus niet voorspellend voor het aantal en soort van de gebruikte strategieën.

Het onderzoeksprogramma dat ik de komende jaren wil ondernemen, zou een steviger fundament moeten verschaffen voor deze eerste uitkomsten. Niet in de laatste plaats om de uitdaging aan te gaan om meer verfijnde manieren van evalueren te ontwikkelen die recht doen aan de vaak uiteenlopende verscheidenheid aan uitkomsten en oordelen die bij governancenetwerken in het geding zijn.

Ook netwerkmanagement is politiek van karakter!

Natuurlijk is goed netwerkmanagement geen garantie voor succes. Processen in governancenetwerken blijven complex en kunnen worden beïnvloed door onverwachte ontwikkelingen, zoals politieke wisselingen of andere gebeurtenissen. Toch lijkt het geen gewaagde hypothese, gezien de boven vermelde onderzoeksuitkomsten, om de factor netwerkmanagement te beschouwen als een van de centrale verklaringen voor het bereiken van goede uitkomsten bij processen in governancenetwerken.

Daarbij is echter een belangrijke kanttekening op zijn plaats. Eerder heb ik governanceprocessen in governancenetwerken als politiek gekenschetst. Ze gaan tenslotte over het beslechten van waardeconflicten. Dit betekent dus dat ook het netwerkmanagement dat nodig is om deze processen te begeleiden en tot een goed eind te brengen, politiek is. In tegenstelling tot andere voorstellingen die management als een technische operatie zien, beschouw ik management, in ieder geval zeker het netwerkmanagement zoals ik het in deze oratie analyseer, als een sterk politieke activiteit. De netwerkmanager is immers belangrijk voor de wijze waarop naar oplossingen wordt gezocht, en welke waardeproblemen wel en niet worden 'geadresseerd', maar ook voor de selectie van actoren en hoe selectieprocessen worden georganiseerd. Dit betekent dus ook dat activiteiten van managers, want het kunnen er meer zijn in een complex proces, aan verantwoording en openheid moeten worden onderworpen. We raken dan het belangrijke vraagstuk van de relatie tussen netwerken en de reguliere instellingen van onze parlementaire democratie (zie voor een overzicht Klijn & Skelcher, 2007; Sørensen & Torfing, 2007). Maar ook het belangrijke vraagstuk hoe besluitvorming en management in governancenetwerken democratisch kunnen worden verankerd (Sørensen, 2002; Skelcher & Sullivan, 2007). Het volgende punt dat ik in deze oratie wil aansnijden.

5 DRAMADEMOCRATIE EN DEMOCRATISCHE VERANKERING VAN BESLUITVORMING IN GOVERNANCENETWERKEN

Want hoe verhoudt dit verhaal over netwerken en complexe besluitvorming en waardeconflicten zich tot onze gangbare politieke processen?

De Haagse kaasstolp: een wereld op zich!

Bij politiek denkt de gemiddelde burger meestal aan de verwickelingen rondom het Haagse Binnenhof. Niet zelden aangeduid door de term 'Haagse kaasstolp', omdat het soms een wereld op zich lijkt (zie Van der Berg & Molleman, 1974). En dat is de laatste tijd niet minder geworden. Honderden journalisten proberen dagelijks een flinter nieuws op te pakken voor hun kranten en andere media, zodat elke opmerking, hoe onschuldig dan ook, wordt opgepikt, beklopt en uitvergroot in kranten, journaals of talkshows. En politici op hun beurt gebruiken de media om hun carrière of beleidsplannen onder de aandacht te krijgen of te versnellen. Men krijgt bijna de indruk dat politiek en media meer met elkaar bezig zijn dan met iets anders.

En ik ben zeker niet de enige en nog minder de eerste met die observatie. Die is immers al veel sterker door anderen verwoord. Het democratische politieke proces lijkt steeds meer een dramademocratie te zijn geworden, om een term

van de Belgische socioloog Elchardus te gebruiken (Elchardus, 2002). Hij laat zien dat nieuws en mediaprocessen steeds belangrijker zijn geworden in het democratische politieke proces. Enerzijds is nieuws veel individueler geworden en personen veel belangrijker. In Europa is dat nog steeds minder dan in de VS, maar de trend is onmiskenbaar. Anderzijds is daaraan gekoppeld, zegt Elchardus, dat politiek steeds meer theater is geworden, in belangrijke mate aangezwengeld door media. In de dramademocratie met haar nadruk op personen en krachtige beelden is het cruciaal dat de politicus zijn voorstelling regisseert, maar kan hij evengoed 'gedemoniseerd' worden door mediaprocessen. Versprekingen, sterke oneliners of vergissingen staan in een oogwenk op media als You Tube of worden via msn ontelbare keren rondgestuurd.¹⁷

Regeren wordt constant communiceren, waarin het aankondigen van beleid veel belangrijker is dan het uitvoeren van beleid. Aankondigen van beleid is immers nieuws in de dramademocratie, terwijl de uitvoering veel minder nieuwswaarde heeft, behalve als er dingen fout gaan. Uitvoering is dus zelfs gevaarlijk, want bij de uitvoering kan men vijanden maken en beschadigd worden door problemen die zich tijdens de uitvoering voordoen. Elchardus verwoordt deze spelregels van de dramademocratie als volgt: 'In een Dramademocratie is de verleiding groot om te scoren via communicatie en voorstelling. Dat is dikwijls makkelijker dan het deblokken van dossiers en het nemen van beslissingen, activiteiten waarbij men nooit enkel vrienden maar ook steeds vijanden maakt. Een communicatiestrategie neemt de plaats in van ideologie, het aankondigen van maatregelen vervangt het nemen van maatregelen, het wervende woord vervangt een dragend concept' (Elchardus, 2002, p. 82, zie ook Luyendijk (2006) over hoe nieuws gemaakt wordt).¹⁸

De opmerkingen van Elchardus zijn in zekere zin een echo van de analyses van Edelman uit de jaren zeventig. Edelman (1977, 1988) had het over 'Words that succeed, policies that fail', waarmee hij wilde aangeven dat politiek vooral een verbaal spel is, waarbij de daadwerkelijke uitkomsten niet bijster relevant

17 Een van de markantste voorbeelden uit 2008 is wel het interview met minister Vogelaar, waar ze door een journalist kritisch onder vuur genomen wordt en niet in staat is om weerwoord te bieden. Fragmenten van het interview stonden al kort na de uitzending op Geen Stijl en konden zo nog lang door velen bekeken worden in plaats van snel worden vergeten.

18 Hoe sterk de pressie van de dramademocratie is, bleek al bij de presentatie van de commissie-Dijsselbloem, de Kamercommissie die rapporteerde over de effecten van de grote stelselwijzigingen in het onderwijs. De centrale boodschap van de door de Tweede Kamer ingestelde commissie was dat de politiek het onderwijs voor te veel doeleinden wil gebruiken, te veel eenzijdig vastgestelde maatregelen over dat onderwijs uitstrooit zonder goed te hebben uitgezocht wat die maatregelen concreet in de praktijk betekenen, en te weinig luistert naar geluiden uit het veld. Nog geen 24 uur na het verschijnen van het rapport kon een van de Kamerleden het niet laten om een nieuw voorstel te doen voor een onderwerp in het schoolcurriculum.

zijn.¹⁹ Men kan deze voorstelling van het politieke spel te somber vinden, en misschien is dat ook wel een beetje het geval in de voorstelling van deze twee auteurs, maar zij verschaft wel een verklaring voor de constante roep om meer sturing, meer daadkracht en sterker leiderschap in een bestuurlijke wereld die steeds complexer wordt en steeds meer vraagt om politiek leiderschap van een wat langere adem. Het beeld van de sterke leider past in een gepersonifieerde mediapolitieke wereld. Natuurlijk is het afbreukrisico van sterke leiders, als ze niet aan de hooggespannen verwachtingen kunnen voldoen, groot.²⁰ In de dramademocratie hebben we ook snel genoeg van onze helden.

De dramademocratie: een voorbeeld

We hoeven maar naar een recent politiek-bestuurlijk dossier als de urennormen voor scholen te kijken, wat ik in het begin al aanhaalde om de werking van de dramademocratie te laten zien. De mediaophef over de 1040-urennorm ontstond aan de ene kant doordat scholen de norm niet realiseerden en allerlei maatregelen namen om toch aan de benodigde uren te komen, maar aan de andere kant doordat het LAKS, het Landelijk Actie Komitee Scholieren, het issue oppakte om zichzelf mee te profileren. De van de tv bekende scholierendemonstraties werden via moderne communicatiestrategieën (sms, msn en You Tube) razendsnel georganiseerd en gaven het issue bekendheid.²¹ En via goed gekozen terminologie, zoals de term 'ophokuren' voor de uren die scholen instellen als reguliere uren uitvallen door ziekte of andere oorzaken, wordt het vuurtje verder opgestookt. Vervolgens ontstaat een mediahype zonder weerga. De media namen niet alleen de LAKS-activiteiten massaal over, maar

19 En in navolging van Edelman hebben ook andere auteurs dit beeld gebruikt. Fischers voorstelling (Fischer, 2003) vertoont veel overeenkomsten met Elchardus en Edelman. Hij stelt: 'Politicians and the media, as Edelman has shown, have turned contemporary politics into a political spectacle that is experienced more like a stage drama rather than reality itself. Based on socially constructed stories designed more to capture the interest of the audience than to offer factual portrayal of events, the political spectacle is constituted by a set of political symbols and signifiers that continuously construct and reconstruct self-conceptions, the meaning of past events, expectations for the future, and the significance of prominent social groups (...). The spectacle of politics is a modern-day fetish, a creation in part of political actors that come to dominate the thoughts and activities of both its audience and the actors themselves' (Fischer, 2003, p. 58).

20 De snelle daling van de populariteit van president Bush in de VS is hier een illustratie van. Ondanks alle kritiek (vooral uit Europa) bleef zijn populariteit in de VS lang heel hoog, totdat duidelijk werd dat hij de verwachtingen die hij had aangekondigd ten aanzien van Irak, crises en de terrorismebestrijding niet kon waarmaken.

21 Interessant was dat er ook verschillende sites waren waar de argumenten van het LAKS juist bekritiseerd werden en veel genuanceerdere verhalen over de 1040-urennorm te vinden waren. Deze sites werden nauwelijks opgemerkt en gebruikt, niet door de media, maar ook niet door het ministerie van Onderwijs. De media kozen er duidelijk voor om het LAKS-standpunt veel aandacht te geven.

creëerden ook een situatie waarin elke uitspraak van de verantwoordelijke staatssecretaris en anderen werd uitvergroot via oneliners. Dezelfde staatssecretaris, in het nauw gedreven door de media-aandacht, bijt zich steeds meer in het dossier vast. En haar verspreking in de Tweede Kamer dat de scholen gewoon harder moeten werken, is weer uitgebreid op de nieuwe media te downloaden. Intussen raakt de inhoud van het hele voorstel, de kwaliteit van het onderwijs waarborgen en vergroten, steeds verder uit zicht.

Dramademocratie en governancenetwerken: botsende werelden!

Zo ontstaat mijns inziens een vreemde spagaat, waarin een groot deel van de empirische besluitvorming zich afspeelt in complexe processen waarin betrokken belangen, inclusief betrokken groepen van burgers, zelf pogen te interveniëren of tenminste betrokken te raken. Waar veel politiek bedreven wordt, maar lang niet altijd herkenbaar, en waar processen langdurige toewijding en veel netwerkmanagement nodig hebben om tot een goed eind gebracht te worden. Maar aan de andere kant speelt de voor de media en individuele burger zichtbare politiek zich steeds meer af in een bijna surrealistisch medialandschap, waar gevraagd wordt om krachtige beelden, om snelle besluitvorming en duidelijke aansturing. Die roep leidt dan weer, zo zien we vaak, tot sterke interventie in complexe processen, die niet zelden een averechts effect heeft. Politici interveniëren in complexe netwerkachtige processen met zogenoemde krachtige maatregelen, daarmee eerder moeizaam bereikte resultaten verstorend.²²

De spelregels van de dramademocratie, de nadruk op theater, snelle communicatie en personen, lijken haaks te staan op die van complexe besluitvormingsprocessen in governancenetwerken. Die complexe beleidsprocessen duren meestal lang, zijn lastig te communiceren in termen van snelle, eenvoudige maatregelen, en er kan veel onverwachts gebeuren en dus ook veel misgaan in het proces. Het is niet voor niets dat grote projecten meestal een bron van frustraties voor politieke gezagsdragers zijn.

22 Midden in een complex proces over de Zuidplaspolder, begeleid door de provincie Zuid-Holland, komt een andere afdeling van de provincie, politiek gesteund, met een reorganisatievoorstel voor de betrokken gemeenten. Maar men kan talrijke voorbeelden vinden van sterk verstorende politieke interventies, die meer ingegeven lijken te zijn door media-aandacht of behoefte aan plotselinge daadkracht dan door kennis van het proces zelf. De eerder vermelde 1040-urennorm is er ook zo'n voorbeeld van.

Oplissing: democratische verankering en openheid?

In de discussie over de 'dramademocratie' is de analyse veel sterker vertegenwoordigd dan voorstellen voor goede oplossingen. In veel beschouwingen wordt gezocht naar het versterken van het parlementaire stelsel, naar het loskoppelen van politiek en media (zie Elchardus, 2002), of is zelfs weinig aandacht voor de relatie van media en democratie.²³

De relatie tussen politiek en media is waarschijnlijk een gegeven dat niet zomaar veranderd kan worden. De nieuwe communicatiemiddelen zullen enerzijds misschien de variëteit aan mediabronnen doen toenemen, maar anderzijds het wezen van de dramademocratie, de nadruk op personen, communicatie, het belang van media-aandacht en de dominantie van beleidsvoorstellen over beleidsuitvoering eerder versterken. Tegelijkertijd zijn complexe processen in governancenetwerken wel verbonden met de wereld van de dramademocratie, al was het maar omdat veel beleidsvoorstellen die uit governancenetwerken komen, financiering nodig hebben. Maar ook steun in de publieke opinie kan op gezette tijden van levensbelang zijn voor complexe besluitvormingsprocessen.

Dit betekent dat in governancenetwerken steeds weer gezocht zal moeten worden naar uiteenlopende vormen van democratische verankering om de voorstellen (politieke) legitimiteit te geven, zodat ze in de dramademocratie kunnen overleven. Dit maakt de taak van de manager nog veeleisender.

De verankering kan op uiteenlopende manieren gestalte krijgen (zie ook Sørensen & Torfing, 2005; Skelcher e.a., 2005; Bekkers e.a., 2007; Skelcher & Sullivan, 2007).²⁴ Een ervan is dat politieke gezagsdragers zelf de rol van net-

23 In kringen van het parlement zelf is er veel meer aandacht voor het versterken van democratie met uitingen van directe democratie, zoals raadgevende referenda of direct gekozen burgemeesters, of voor het versterken van de rol van het parlement.

24 Met het begrip democratische verankering (*democratic anchorage*) wordt verwezen naar de wijze waarop processen in governancenetwerken zijn verbonden met noties van democratische vertegenwoordiging. Daarbij is veel aandacht voor verbindingen met traditionele politieke instituties (parlement, gemeenteraad, provinciale staten), maar democratische verankering kan ook betrekking hebben op andere principes van democratische vertegenwoordiging, zoals directe invloed van burgers, achterbanvertegenwoordiging en procedures bij betrokken actoren in de besluitvorming, en kiesregels van speciale institutionele arrangementen die zijn ingesteld (zoals adviesstructuren, klankbordgroepen enz.; zie bijvoorbeeld Sullivan & Skelcher, 2002; Skelcher e.a., 2005). Sørensen en Torfing (2005) stellen bijvoorbeeld vier manieren voor om naar democratische verankering te kijken:

- Worden netwerken gecontroleerd door democratisch gekozen politici?
- Vertegenwoordigen netwerken de belangen, preferenties en meningen van leden van de verschillende groepen die deel uitmaken van het netwerk?
- Is er sprake van verantwoording naar territoriaal gedefinieerde groepen van burgers?
- Zijn netwerken zelf intern democratisch georganiseerd, d.w.z. zijn zij georganiseerd volgens specifieke (democratische) set van spelregels?

Andere auteurs benadrukken bijvoorbeeld het belang van procesregels (zoals dat netwerken toegankelijk zijn voor betrokken actoren; Klijn & Koppenjan, 2000; Edelenbos, 2005).

werkmanager op zich nemen of althans deze rol gedeeltelijk zelf vervullen. De politieke legitimatie van het beleidsissue of beleidsproject waar het governancenetwerk zich rondom formeert, komt dan tenminste gedeeltelijk van het feit dat de politieke gezagsdrager, denk aan een wethouder of een gedeputeerde, zelf direct verantwoordelijkheid neemt voor de genomen besluiten, de voortgang, de (tussen)resultaten enzovoort. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar niet zelden staan politieke gezagsdragers bij complexe besluitvormingsprocessen ver van het hart van de besluitvorming. En het gebeurt ook regelmatig dat zij betrekkelijk snel afstand nemen van een project als het in lastig vaarwater komt. Het vereist van politieke gezagsdragers ook een andere rol, waarin ze actief met andere actoren moeten interacteren, onderhandelen enzovoort. U zult misschien zeggen dat gebeurt toch vaak al, want we zien staatssecretarissen, ministers enzovoort ook steeds met het veld overleggen, werkbezoeken afleggen en ga zo maar door. Ja, dat is zeker zo, maar er blijft een constante spanning bestaan tussen deze activiteiten en de wereld van de dramademocratie, die elk moment kan beslissen dat deze activiteiten te traag verlopen, geen daadkracht laten zien enzovoort.

Kortom, de rol van de politieke gezagsdrager als netwerkmanager blijft altijd op gespannen voet staan met de spelregels van de dramademocratie, waarin de politieke gezagsdrager als sterke initiator van nieuwe voorstellen wordt neergezet en men geen geduld heeft voor onderhandelingsprocessen met belanghebbenden, uitvoerders of andere betrokkenen. De politieke gezagsdrager als netwerkmanager is veeleer actor onder de actoren dan de grote leider.

Maar democratische verankering kan ook op verschillende andere manieren worden verkregen. Voorbeelden zijn allerlei vormen van procesafspraken voor betrokkenheid van politici en stakeholders, vormen van directe betrokkenheid van stakeholders, in Nederland meestal bekend geworden onder de noemer 'interactieve besluitvorming', maar ook via allerlei vormen van consumentenbetrokkenheid, zoals consumentenpanels (zie Edelenbos, 2000; Lowndes e.a., 2001; McLaverty, 2002).

Verschiedende vormen van democratische verankering kunnen ook leiden tot grotere variëteit in het aantal oplossingsrichtingen dat in beschouwing genomen wordt. Veel onderzoek naar interactieve besluitvorming laat dat ook wel zien (zie Edelenbos & Monninkhof, 2001; Edelenbos & Klijn, 2006). Hoewel we tegelijkertijd weten uit dat onderzoek dat het niet altijd eenvoudig is die variëteit ook goed te gebruiken in het proces en te laten doorklinken in de uitkomsten. In die zin is het vergroten van democratische verankering niet alleen vanuit normatief oogpunt nastrevenswaardig, maar ook vanuit het oogpunt van effectiviteit. In het al eerder genoemde onderzoek naar ruimte-

lijke projecten vonden we ook een duidelijke relatie tussen de betrokkenheid van stakeholders en de tevredenheid van de respondenten met het bereikte resultaat. Deze uitkomsten suggereren in ieder geval dat het vergroten van democratische verankering, in dit geval door het betrekken van stakeholders, goed is voor het bereiken van bevredigende uitkomsten. In mijn onderzoeksprogramma de komende jaren wil ik zeker meer aandacht geven aan de vraag op welke wijze verschillende vormen van democratische verankering bijdragen aan zowel de besluitvorming als de resultaten van complexe processen in governancenetwerken. Maar ook hoe ze op een goede wijze te verenigen zijn met de spelregels van de dramademocratie.

Met dit onderwerp van democratische verankering heb ik, hoop ik, de belangrijkste draden van mijn oratie aan elkaar verbonden. Mijn pleidooi voor het belang van netwerkmanagement bij complexe beleidsproblemen in governancenetwerken en mijn observatie dat dit soort processen politiek zijn, is zo weer gekoppeld aan het verzorgen van democratische verankering.

6 BELEID, POLITIEK EN BESTUURSKUNDE: EEN ONDERZOEKSAGENDA?

Het wordt ook tijd dat ik naar een afronding toe werk. U zult inmiddels wel begrepen hebben dat ik na al die jaren nog steeds gefascineerd ben door complexe bestuurlijke processen en hoe we er goed in kunnen slagen in deze moderne netwerksamenleving uitkomsten te generen die maatschappelijk relevant zijn, democratisch verankerd, en die voor burgers herkenbaar en beïnvloedbaar zijn.

Onderzoeksprogramma

Het onderzoeksprogramma dat ik in mijn hoofd heb, wil ik daar de komende jaren dan ook op richten. Dat betekent verder verkenningen naar de effectiviteit van governancenetwerken, naar de wijze waarop ze gemanaged worden en de wijze waarop complexe beleidsproblemen worden aangepakt. Maar ook verder onderzoek naar de spanningen tussen deze processen in reguliere politieke besluitvorming en naar manieren om bestuurlijke processen in governancenetwerken verantwoordelijk, open en democratisch te maken en te houden. Dat is zeker nodig omdat het managen van deze processen ook een sterk politiek karakter heeft en niet als technocratisch kan worden afgedaan. Met deze onderzoeksthema's bevind ik me, denk ik, in het hart van het onderzoeksprogramma van de vakgroep Bestuurskunde Rotterdam. Maar dat is na mijn lange verblijf hier misschien geen verrassing meer.

Ook niet, denk ik, na deze oratie, dat ik de twee elementen van mijn leeropdracht, beleid en management, onlosmakelijk aan elkaar verbonden vind. Meer dan ooit in de geschiedenis van de bestuurskunde in Nederland zijn management en beleid in een complexe samenleving met elkaar verbonden en is bestuurskunde voor mij een discipline geworden die zich bezighoudt met het sturen en begeleiden van processen van sociale probleemoplossing via gerichte inspanningen, en niet louter meer de studie van het overheidsbeleid, zoals ik zelf als student bestuurskunde in de jaren zeventig nog ben opgeleid. Maar de bestuurskunde zal zich verder ontwikkelen in de komende decennia. En het zou me niet verbazen als ten minste een deel van die ontwikkelingen te maken heeft met de vraag hoe die sturing plaatsvindt in een sterk 'gemediatiseerde' wereld, waarin beelden en emotie een grote rol spelen. Als bestuurskundigen zijn we ondanks alles toch gewend om het rationele element, een logisch gekozen strategie, een betekenisvolle argumentatie en een analyse van onderliggende percepties voorop te stellen. En ik zal u niet verhehlen dat ik zelf ook wat onrustig word als het gaat om de relatie media en democratie. Toch is de vraag hoe een samenleving gestuurd zal worden die zichzelf schept en herschept via mediabeelden, wel belangrijk. Ik heb daarop geen antwoord, maar heb wel geprobeerd met mijn korte beschouwing over de dramademocratie het onderwerp in de schijnwerpers te plaatsen. Hopelijk heb ik de komende jaren ook voor dit onderwerp nog de tijd.

De Delft-casus: en alles kwam toch nog goed

Ik ben u nog het eind schuldig van mijn verhaal over Delft Spoorzone. Wat gebeurde er verder in Delft nadat VenW het project had afgevoerd van de MIT-lijst? Het kwam toch nog goed. Eind 2003 sprak de Tweede Kamer nogmaals uit dat er geld voor Delft Spoorzone moest worden uitgetrokken. Hoewel de minister op dat moment die uitspraak naast zich neerlegde, kwam er later in 2004 toch geld vrij voor het project. Ik heb al laten zien dat in dit project veel aandacht is besteed aan netwerkmanagement en ook dat daardoor een plan tot stand gekomen is dat de steun kreeg van een brede coalitie van betrokkenen. Inhoudelijk heeft het project ook veel verschillende waarden in zich weten te integreren (voor een uitgebreide analyse zie Klijn, 2007). Intensief netwerkmanagement heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld.

7 DANKWOORD

Aan het slot van deze rede wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken. In de eerste plaats aan alle mensen met wie ik het genoeg had de afgelopen jaren te mogen schrijven en onderzoek te doen. In alfabetische volgorde: Ellen

van Bueren, Arwin van Buuren, Lex Cachet, Jasper Eshuis, Lasse Gerrits, Marcel van Gils, Michael Hughes, Peter Hupe, Walter Kickert, Michiel Kort, Filip de Rynck, Chris Skelcher, Arie van Sluis, Bram Steijn, Geert Teisman, Katrien Termeer, Mark van Twist en Joris Voets. En in een ver verleden in mijn bouwkunde-tijd: Kees van der Flier, André Mulder en Henk Westra. En ik hoop dat ik niemand vergeten ben.

Nu zijn er twee mensen in de zaal die denken: ik heb toch wel eens wat met hem geschreven, maar mijn naam zit hier niet bij. Mijn speciale dank gaat naar Jurian Edelenbos en Joop Koppenjan, met wie ik, steeds met heel veel plezier, meer geschreven heb dan met wie dan ook.

Ik wil het College van Bestuur en de Faculteit danken voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik zal er alles aan doen dat vertrouwen waar te maken.

Geachte leden van de vakgroep bestuurskunde,
Ik ken u allen al heel lang en weet hoe goed toeven het hier is. Ik hoop ook de komende jaren, samen met u, bij te kunnen dragen aan de groei van de afdeling bestuurskunde.

Geachte professor Pollitt en professor Ringeling,
Ik ben zo vrij deze leerstoel als een combinatie van uw beider leerstoelen te zien. Ik hoop dat u enigszins tevreden zult zijn met mijn invulling daarvan. Maar anders weet u mij ongetwijfeld te vinden.

Studenten van de studierichting Bestuurskunde,
Dit is het mooiste vak dat een mens zich kan wensen, en ik hoop mijn fascinatie met het oplossen van complexe beleidsvraagstukken nog vele jaren met u te kunnen delen en u van de maatschappelijke en wetenschappelijke betekenis van dit vak te overtuigen voor het geval u nog mocht twijfelen.

Geachte professor Teisman, beste Geert,
We werken al vele jaren samen tot wederzijds genoegen. Ik verwacht dat deze samenwerking ook in deze nieuwe verhouding net zo vruchtbaar zal zijn als voorheen.

Dear professor Skelcher, dear Chris,
I enjoyed our co-operation of the last three years tremendously and would like to thank you for the opportunity you gave to look elsewhere and stimulate my evolution by the visiting professorship in Birmingham. I also look forward to continue our co-operation and friendship.

Beste Henk Westra,

Dank dat je een jonge onervaren pas afgestudeerde bestuurskundige een kans wilde geven zijn eerste stappen in het onderzoek te zetten. Ik ben je daarvoor en voor je steun nog steeds dankbaar.

Beste pa,

Al vroeg heb je me gestimuleerd te lezen, te debatteren en kritisch te denken. Dat heeft er zeker aan bijgedragen dat ik hier nu sta. Ik koester mijn jeugdherinneringen waarin iedereen soms wat luidruchtig met elkaar in discussie was, nog altijd.

Lieve Marlies, Anne en Sander,

Mijn kleinste netwerk is ook meteen mijn belangrijkste en elke dag vormen jullie de fijnste afleiding die een mens zich kan wensen.

Lieve ma,

Je bent er al heel lang niet meer, maar ik mis je aanstekelijk enthousiasme nog altijd. Reik niet te hoog, zei je me eens, en wees gerust: het is maar een eenvoudig hoogleraarschap.

Dames en heren, ik heb gezegd.

SAMENVATTING

De laatste jaren zien we steeds vaker politici vertellen dat we daadkracht nodig hebben en dat er nu eindelijk eens besluiten genomen moeten worden. Geluiden die gretig opgepikt worden door de media. Men zou zelfs met recht kunnen beweren dat de media zelf actief aan deze beeldvorming meedoen. Zo ontstaat wat inmiddels door verschillende commentatoren en wetenschappers is betiteld als een dramademocratie. Een democratie waarin politiek is gepersonifieerd en theater is geworden. Krachtige beelden en het regisseren van de voorstelling zijn voor politici belangrijker geworden dan de uitvoering van beleid.

Deze dramademocratie staat echter op gespannen voet met de werkelijkheid van alledag, waarin complexe beleidsproblemen, zoals het herstructureren van een woonwijk, het realiseren van waterberging of het bevorderen van de kwaliteit van onderwijs, moeten worden opgelost. In die werkelijkheid willen betrokken partijen vaak andere dingen en zijn het niet eens over de aard van het probleem. Weten we ook vaak niet wat de goede oplossing is aan het begin van het proces en is kennis van het netwerk van partijen waarin de besluitvorming plaatsvindt, en de uitvoeringsrealiteit onontbeerlijk. Cruciaal voor het vinden van goede maatschappelijke uitkomsten is het zorgvuldig managen van deze processen en het verzorgen van uiteenlopende vormen van democratische verankering. Dit vereist het betrekken van uiteenlopende partijen en een zekere toewijding voor het proces in plaats van krachtige, eenzijdige, politieke interventies.

LITERATUUR

- Agranoff, R., & M. McGuire (2001). Big questions in public network management research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, 295-326.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2003). *Collaborative Public Management; new strategies for local governments*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bekkers, V., G. Dijkstra, A. Edwards & M. Fenger (2007). *Governance and the democratic deficit; assessing the democratic legitimacy of governance practices*, Aldershot: Ashgate.
- Berg, J. van der & H.A.A. Molleman (1974). *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Bovens, M. e.a. (1995). *De verplaatsing van de politiek*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos & W. Veeneman (red.) (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het managen van meerstemmige processen*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Castells, M. (2000). *The rise of the network society: economy, society and culture*, Cambridge: Blackwell Publishers.
- Daalder, H. (1984). Politieke partijen, vertegenwoordigende lichamen en de overheidsbesluitvorming. In U. Rosenthal (red.), *De kwaliteit van de politieke besluitvorming*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Congrespublicatie 1984, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Dahl, R.A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*, New Haven: Yale University Press.
- Easton, D. (1953). *A systems analysis of political life*, New York: Wiley.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm; procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over locale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: insights from Dutch practice, *Governance*, 18(1), 111-134.
- Edelenbos, J. & E.H. Klijn (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in The Netherlands, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 417-446.
- Edelenbos, J. & R.A.H. Monninkhof (red.) (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Edelman, M. (1977). *Political language: words that succeed and policies that fail*, New York: Academic Press.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the political spectacle*, Chicago: Chicago University Press.
- Elchardus, M. (2002). *De Dramademocratie*, Tiel: Lannoo.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy; discursive politics and deliberative practices*, Oxford: Oxford University Press.

- Frederickson, H.G. (2005). What happened to public administration? Governance, governance everywhere. In E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt (red.), *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, J.L. & J.P. Parris Steevens (1987). A theoretical and conceptual re-examination of sub-system politics, *Public Policy and Administration*, 2(1), 9-24.
- Gage, R.W. & M.P. Mandell (red.) (1990). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*, New York: Praeger.
- Hajer, M. & H. Wagenaar (red.) (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanf, K. & F.W. Scharpf (1978). *Interorganizational policy making; limits to coordination and central control*, London: Sage.
- Hanf, K.I. & Th.A.J. Toonen (red.) (1985). *Policy implementation in federal and unitary systems*, Dordrecht: Nijhoff.
- Hood, C.C. (1991). A Public Management for all seasons, *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hoppe, R. & H. van de Graaf (1992). *Beleid en politiek*, Muiderberg: Coutinho.
- Jordan, G. (1990). Sub-governments, policy communities and networks: refilling the old bottles?, *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), 319-338.
- Kaufmann, F.X., G. Majone & V. Ostrom (red.) (1986). *Guidance, control and evaluation in the public sector: the Bielefeld interdisciplinary project*, Berlijn: Walter de Gruyter.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.) (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.
- Klijn, E.H. (2005). Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering, *Beleidswetenschap*, 19(4), 32-54.
- Klijn, E.H. (2007). Managing complexity: achieving the impossible? *Journal for Critical Policy Analysis*, 1(3), 252-277.
- Klijn, E.H. (2008a). Networks as perspective on policy and implementation. In S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Ring (red.), *Handbook of inter-organizational relations* (pp. 118-146). Oxford: Oxford University Press.
- Klijn, E.H. (2008b). Governance and governance networks in Europe, *Public Management Review* 10(4) (in druk).
- Klijn, E.H., J. Edelenbos, M.B. Kort & M.J.W. van Twist (2006). *Management op het grensvlak van publiek en privaat; hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*, Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Klijn, E.H., J. Edelenbos & B. Steijn (2008). *Public Private Partnerships: organisational form or management activities; the impact of the organisational form and managerial strategies on the outcomes of PPP projects*, paper for the 12th conference of The International Research Society for Public Management, 26-28 march 2008, The School of Management, Faculty of Business, Queensland University of Technology, Brisbane Australia, Panel Public Private Partnerships.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (2000). Politicians and interactive decision making: institutional spoilsports or playmakers, *Public Administration*, 78(2), 365-387.
- Klijn, E.H. & C.K. Skelcher (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? Four conjectures and their implications, *Public Administration*, 85(3), 1-22.

- Kooiman, J. (red.) (1993). *Modern governance. New government-society interactions*, Newbury Park: Sage.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision making*, London: Routledge.
- Laumann, E.O. & D. Knoke (1987). *The organizational state: social choice in national policy domains*, Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Lowndes, V., L. Pratchett & G. Stoker (2001). Trends in public participation: part 1 – Local government perspectives, *Public Administration*, 79(1), 205-222.
- Luyendijk, J. (2006). *Het zijn net mensen; beelden uit het Midden-Oosten*, Amsterdam: Podium.
- MacPherson, C.B. (1977). *The life and times of liberal democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Mandell, M.P. (red.) (2001). *Getting results through collaboration; networks and network structures for public policy and management*, Westport: Quorum Books.
- Marcussen, M. & J. Torfing (red.) (2007). *Democratic network governance in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Marin, B. & R. Mayntz (red.) (1991). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Colorado: Westview Press.
- Marsh, D. (red.) (1998). *Comparing policy networks in British government*, Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, D. & R.A.W. Rhodes (red.) (1992). *Policy networks in British government*, Oxford: Clarendon Press.
- McLaverty, P. (red.) (2002). *Public participation and innovations in community governance*, Aldershot: Ashgate.
- Meier, K. & L.J. O'Toole (2001). Managerial strategies and behaviour in networks: a model with evidence from U.S. public education, *Journal of Public Administration and Theory*, 11(3), 271-293.
- Meier, K. & L.J. O'Toole (2007). Modeling Public Management: empirical analysis of the management-performance nexus, *Public Administration Review*, 9(4), 503-527.
- Milward H.B. & K.G. Provan (2000). Governing the hollow state, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-379.
- Milward, H.B. & G.L. Wamsley (1985). Policy subsystems, networks and the tools of Public Management. In K.I. Hanf & Th.A.J. Toonen (red.), *Policy implementation in federal and unitary systems* (pp. 105-130). Dordrecht: Nijhoff.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading (MA): Addison-Wesley.
- Osborne, S.P. (2006). The new governance, *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Pierre, J. (2000). *Debating governance, authority, steering, and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up government: a survey, *Political Studies Review*, 1, 34-49.
- Putnam, R.D. (1995). Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America, *Political Science and Politics*, XII, 664-683.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone*, New York: Simon and Schuster.
- Rein, M. & D.A. Schön (1992). Reframing policy discourse. In F. Fischer & J. Forester (red.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, NC: Duke University Press.

- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance*, Buckingham: Open University Press.
- Rittel, H.J.W. & M.M. Webber (1973). Dilemmas in a general theory of planning, *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Rogers, D.L. & D.A. Whetten (red.) (1982). *Inter-organizational coordination: theory, research, and implementation*, Ames: Iowa State University Press.
- Sabatier, P.A. & H.C. Jenkins-Smith (1993). *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Boulder, CO: Westview Press.
- Scharpf, F.W. (1978). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. In K.I. Hanf & F.W. Scharpf (red.), *Interorganizational policy making; limits to coordination and central control* (pp. 345-370). London: Sage.
- Scharpf, F.W. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder (CO): Westview Press.
- Schön, D.A. & M. Rein (1994). *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books.
- Skelcher, C., N. Mathur & M. Smith (2005). The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy, *Public Administration*, 83(3), 573-596.
- Skelcher, S.K. & H. Sullivan (2007). *Public Partnerships, citizens participation and democratic governance*, Paper for the 'Public Partnerships and Collaborative Governance – the citizenship challenge' seminar, Manchester University, 18th May 2007.
- Sørensen, E. (2002). Democratic theory and network governance, *Administrative Theory and Praxis*, 24(4), 693-720.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2005). The democratic anchorage of governance networks, *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E. & J. Torfing (red.) (2007). *Theories of democratic network governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Steijn, B., E.H. Klijn & J. Edelenbos (2008). *The impact of network management in governance networks; exploring the influence of four types of network management strategies on perceived outcomes in governance networks on environmental problems*, Paper for the 12th conference of The International Research Society for Public Management (IRSPM-PMRA Panel), 26-28 march 2008, The School of Management, Faculty of Business, Queensland University of Technology, Brisbane Australia.
- Sullivan, H. & C. Skelcher (2002). *Working across boundaries: collaboration in public services*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: VUGA.
- Teisman, G.R., A. van Buuren & L. Gerrits (red.) (2008). *Managing complex governance networks*, London: Routledge.
- Thiel, S. van (2006). Commissie-Kohnstamm vindt weinig gehoor bij kabinet, *Openbaar bestuur*, maart 2006, p. 16-18.

OVER DE AUTEUR

Professor dr. Erik-Hans Klijn is hoogleraar bestuurskunde bij de opleiding Bestuurskunde (Faculteit der Sociale Wetenschappen) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Vanaf het begin van zijn carrière heeft hij gewerkt op het terrein van de netwerktheorie en complexe besluitvorming. Ook heeft hij zich bezig gehouden de vraag hoe institutionele structuren doorwerken in besluitvorming en hoe complexe besluitvorming gemanaged kunnen worden. Zijn onderzoek richt zich vooral op besluitvorming rondom ruimtelijke vraagstukken waaronder publiek-private samenwerking op die gebieden.

In 1996 promoveerde hij op een proefschrift naar de invloed van netwerk regels op de besluitvorming over de herstructurering van vroeg naoorlogse wijken. Recent heeft zijn onderzoek zich verbreed naar vertrouwen in netwerken en de democratische verankering van besluitvorming in netwerken. Het laatste thema wordt onderzocht met een internationale groep onderzoekers in Birmingham (UK), Roskilde (Denemarken) en Gent (België).

Hij is ook actief betrokken bij de praktische wereld van het openbaar bestuur, via praktijknetwerken en praktijkprogramma's zoals Habiforum.

Klijn publiceerde, naast artikelen in Nederlandse tijdschriften, vele artikelen in internationale bestuurskundige tijdschriften de laatste 10 jaar zoals *Administration and Society* (1996, 2001 and 2007), *Public Administration* (1995, 2000 and 2007), *Public Administration Review* (2002), *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)* (2003, 2006) and *Public Management Review* (2000, 2002, 2006, 2008). Recent schreef hij samen met Joop Koppenjan 'Managing uncertainty in networks; a network perspective on problem solving and decision-making' (2004, London: Routledge) dat goed werd ontvangen in de academische wereld van de bestuurskunde.

Klijn is bestuurslid van verschillende internationale onderzoeksgemeenschappen (Public Management Research Association, PMRA en International Research Society of Public Management, IRSPM) en lid van de editorial board van internationale tijdschriften (JPART and PMR). Daarnaast is hij een vaste referent van verschillende vooraanstaande bestuurskundige tijdschriften .

Klijn doceert binnen en buiten de opleiding Bestuurskunde Rotterdam over complexe besluitvorming, netwerk management en Publiek-Private samenwerking.

E-mail: klijn@fsw.eur.nl