

# Bestuurlijk vermogen

Co-evolutionair denken  
als overlevingsstrategie

*Achternkamertjes zijn net zo belangrijk als voorkamertjes:  
we hebben meer van beide nodig om veilig water te vinden*

*Een processtap is ook een stap*

Sibout Nooteboom  
DHV / Erasmus Universiteit



Woord vooraf	3
1. Ook last van het poldermoeras?	5
2. Uit het moeras	8
3. Niveaus van verandering en interventie	12
4. Adaptieve netwerken als perspectief	20
5. Co-evolutie door toetsen en afrekenen	25
6. Co-evolutie door innovatiemanagement	30
7. Verbindende organisaties	34
8. Overleven en sturen: uw plek in governance	39
Bijlagen	43

*Achterkamertjes zijn net zo belangrijk als voorkamertjes: we hebben meer van beide nodig. Aan de hand van beleidsontwikkelingen rond mobiliteit en energie heeft er sinds medio jaren negentig een sociaal leerproces plaatsgevonden waardoor de kloof tussen het publieke en private domein beter is overbrugd. Beleidsmakers hebben geleerd om beter samen te werken aan duurzame ontwikkeling. Een cruciale rol was er voor een speciaal soort informele netwerken, de adaptieve netwerken. Adaptieve netwerken zorgen voor de verbindingen die nodig zijn voor het vergroten van het bestuurlijk vermogen in deze maatschappelijke systemen. Ze zijn vertakt tot in kabinet en parlement. Een maatschappelijk systeem kan zich daardoor beter aanpassen aan veranderende omstandigheden zoals klimaatverandering. Adaptieve netwerken vergroten zowel het aantal verborgen interacties als het aantal transparante interacties; er is dus geen sprake van ‘achterkamertjespolitiek’. De kern is dat we voor elkaar herkenbaar moeten maken welke processtap een stap in de goede richting is, hoe vaak ook.*

Bovenstaande tekst is onderdeel van mijn proefschrift. Het doel van dit boekje is om dit denken over adaptieve netwerken toegankelijker te maken voor een breder publiek. Ik ga daarbij in op systeemdenken (complexiteitstheorie), negatieve feedback, leidend tot een ‘poldermoeras’, maar ook juist weer leidend tot positieve feedback op een hoger niveau. Hiermee kan een proces van co-evolutie op gang komen waardoor innovaties makkelijker tot stand komen, en waarmee het bestuurlijk vermogen in maatschappelijke systemen, zoals de mobiliteit en de energievoorziening, kan toenemen. Dit boek gaat expliciet in op het gedrag van managers bij overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties dat kan leiden tot die innovaties. Dit gedrag kan resulteren in het ontstaan van adaptieve beleidsnetwerken, die verschillende systeemniveaus met elkaar in verband kunnen brengen: leren met macht, macht met marktsturing, marktsturing met de fysieke leefomgeving. Dit ‘verbindend management’ kan slechts deels worden gefaciliteerd door middel van reorganisaties. Het hangt veel meer af van het gedrag van mensen, die willen overleven, en daarom ook moeten sturen. Het verbinden van de systeemniveaus leidt tot gezamenlijke percepties en effectiever beleid. Het hangt af van begrip tussen mensen met gammakennis, met bètakennis, met macht en met invloed. Een adviesbureau als DHV is speler in beleidsprocessen die om macht en om inhoudelijke kennis draaien. Onderzoekers van de Erasmus Universiteit zijn soms ook speler en beschikken juist over gammakennis. Door de DHV-kennis en de kennis van de Erasmus Universiteit te bundelen, hebben wij zelf geleerd en is dit boekje mogelijk geworden. Ik wil graag weten wat u ervan vindt.

Graag wil ik mijn dank uitspreken voor Job van den Berg, Erna Ovaa en Geert Teisman, die me met hun ideeën hebben geïnspireerd.

Sibout Nooteboom, oktober 2006

# 1. Ook last van het poldermoeras?

We willen allemaal iets bereiken in ons professionele leven. De een wil iets bouwen of een innovatie realiseren, de ander wil een maatschappelijk probleem oplossen of een belang verdedigen. Daarmee verdienen we ook ons salaris. Het is dan belangrijk om uit te leggen wat uw bijdrage is aan het oplossen van problemen.

Maar het lijkt wel alsof het ons steeds lastiger wordt gemaakt om dat te doen. Regels, onwil of storende beleidsontwikkelingen staan ons in de weg. We worstelen ons door het poldermoeras, maar worden afgerekend op resultaten. Onze samenleving lijkt een eigen leven te hebben, en zich soms te ontwikkelen in een richting die niemand echt wil. Individuen raken verloren in die jungle, en hebben het gevoel er alleen voor te staan. Door de nadruk op efficiency worden in onze maatschappij alleen de standaardgevallen geoptimaliseerd.

## **Behoeftte aan flexibiliteit**

De oorzaak is de toegenomen complexiteit – een modieuze term, en niet voor niets. Er zijn voorbeelden te over. De globalisering dwingt ons om te innoveren. De ruimte wordt schaarser, woningen zijn voor starters onbetaalbaar, meer wegen vormen geen oplossing voor de files, er zijn onverzekerbare risico's op overstromingen. Velen van ons zoeken de oorzaak in groepen van wie ze het gedrag niet begrijpen, waaronder de politiek. Geen enkele partij kan een zelfbedachte oplossing implementeren – overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten het eerst eens worden. Maar zodra we denken een oplossing te hebben, is de maatschappij alweer veranderd. Hulpbronnen zoals beschikbaar belastinggeld raken op of de prijs van energie schiet onverwacht omhoog. Er worden nieuwe kwaliteitseisen gesteld zoals meer kwaliteit van de openbare ruimte, duurzaam bouwen of grotere tuinen. Met andere woorden: als samenleving, maar ook individueel, moeten we ons voortdurend blijven aanpassen aan veranderende omstandigheden. De behoefte aan flexibiliteit neemt toe, elkaar afrekenen op verouderde doelstellingen werkt verlamdend.

Dat aanpassen gaat niet vanzelf. Het leidt ook tot spanningen. Spanningen kunnen leiden tot uitputtend gepolder, zoals bijvoorbeeld de recente discussie over de A6-A9 bij het Naardermeer, of de nog veel oudere discussie over Schiphol. Maar niet tot voldoende duurzame oplossingen, waar iedereen achteraf tevreden over is (kijk maar naar de Betuweroute). Veel innovatieprogramma's 'landen' niet in de werkelijke wereld. Bestuurders willen toch iets concreets laten zien en doen dan soms zelfs iets puur symbolisch. Het poldermoeras gaat ten koste van onze slagvaardigheid en kost onnodige energie.

### Handvatten voor de professional

Toch is dit een optimistisch boek. Het richt zich op mensen die enige moeite willen doen om zich te verdiepen in complexiteitstheorie, een fusie tussen theorieën die zich bezig houden met verandering; primair de fysica, de biologie, de economie en de sociologie. In de bestuurskunde zijn ideeën ontwikkeld die verandering in publiekprivate beleidsprocessen verklaren en handvatten bieden voor de professional. Het gaat over het begrip hoe sociale spanningen nu eens stagnerend werken door vruchteloze strijd (verspilling), dan weer leiden tot een creatieve, innovatieve energiestroom die recht doet aan complexiteit (flow). Een beter begrip hiervan kan ons helpen het poldermoeras te vermijden waar dan kan, en 'het systeem' menselijker te maken. Dit boek schetst een beeld van hoe u kunt kijken naar complexiteit – hoe het werkt, en wat dit voor u kan betekenen.

### Barrières doorbreken

Bewustzijn van de complexe situatie waarin uw organisatie verkeert, geeft rust. U hoeft geen energie te verspillen in het poldermoeras. Het kan helpen om te overleven. En het maakt kansen zichtbaar om bij te sturen. U kunt op zoek gaan naar de barrières die de door u gewenste verandering in de weg staan, en met anderen zoeken naar mogelijkheden om te sturen.

Groepen beleidsmakers die dat doen, noem ik in mijn proefschrift adaptieve netwerken: deze groepen passen hun samenstelling en hun ideeën aan, zowel aan de maatschappelijke als aan de politieke realiteit. Door verschillende delen van de samenleving met elkaar te verbinden, vergroten ze het vermogen van de samenleving om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden en zo complexe problemen op te lossen. Met andere woorden: het begrijpen van complexiteit vergroot u uw professionaliteit en uw effectiviteit. Iedereen die zich met beleid bemoeit of 'het systeem' nodig heeft, heeft hiermee te maken.

### Leeswijzer

Dit boek is een wegwijzer voor managers bij overheid en bedrijven die innovaties tot stand willen maken. Na de beschrijving van de aanleiding in voorgaande inleiding, licht hoofdstuk 2 de centrale stelling van dit boek toe. *Door ons bewust te zijn van co-evolutie en adaptief gedrag, kunnen we individueel en samen ons bestuurlijk vermogen vergroten.* Daarin worden de verschillende begrippen toegelicht. Deelnemen aan adaptieve netwerken is één van de mogelijke interventiestijlen, blijkt in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 gaat nader in op adaptieve netwerken als perspectief. Vernieuwing ontstaat door bewust nagestreefde co-evolutie in het denken van verschillende, contrasterende delen van de samenleving.

Kortweg zijn er twee mogelijke soort reacties: positieve en negatieve feedback. De hoofdstukken 5 en 6 leggen het verband tussen feedback en het bestuurlijk vermogen. Zo komen mogelijkheden- en onmogelijkheden in beeld. Om vervolgens in hoofdstuk 7 in te gaan op het verbinden zelf en de voorwaarden waaronder dit verbinden kan gebeuren. Hierin wordt de werking van adaptieve netwerken beschreven aan de hand van een belangwekkend voorbeeld, het Interdepartementaal Programma Energietransitie.

Hoofdstuk 8 geeft aan hoe kenniswerkers zelf een plek kunnen vinden in governance. Dit hoofdstuk geeft heel concrete aanbevelingen aan iedere kenniswerker die vernieuwende oplossingen wil ontwikkelen.

Het boek wordt besloten met drie bijlagen. Bijlage 1 omschrijft enkele begrippen die in dit boek zijn gebruikt. Bijlage 2 bevat een overzicht van vaardigheden die belang zijn in adaptieve netwerken. En tot slot bevat bijlage 3 een literatuuroverzicht.

## 2. Uit het moeras

Hoe kunnen we het bestuurlijk vermogen vergroten? Als u een manager met ambitie bent bij overheid of bedrijfsleven, dan stelt u zich ongetwijfeld regelmatig deze vraag. Op basis van mijn ervaringen tijdens mijn promotie-onderzoek stel ik dat door ons bewust te zijn van co-evolutie en adaptief gedrag, we individueel en samen ons bestuurlijk vermogen kunnen vergroten. Dat vergt enige uitleg. In dit hoofdstuk leg ik uit wat ik onder bestuurlijk vermogen versta, en onder welke voorwaarden adaptieve netwerken hier een rol in kunnen spelen. Als verschillende delen van een samengesteld systeem beter leren samenwerken, noem ik dat co-evolutie. Het verbinden vermogen groeit en het bestuurlijk vermogen neemt toe.

### Wat is bestuurlijk vermogen?

Met bestuurlijk vermogen bedoel ik de flexibiliteit en slagvaardigheid waarmee we ons kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Dat is nodig om te overleven en om de kwaliteit van ons bestaan te vergroten. Omstandigheden veranderen bijvoorbeeld door nieuwe kwaliteitseisen, toegenomen culturele diversiteit of door druk van de Europese Unie. Maar ook door oprakende hulpbronnen of door toegenomen internationale concurrentie. We kunnen wachten totdat de markt ons met veranderde omstandigheden confronteert. Als de energieprijs omhoog gaat, worden alternatieven economisch aantrekkelijk. We kunnen ook zorgen dat we die alternatieven vooraf ontwikkelen, omdat dat veel tijd nodig heeft, voordat we weten wanneer precies de prijzen omhoog gaan. Dat is tijdig bijsturen.

Mensen en organisaties worden met veranderende omstandigheden geconfronteerd. Net als samenlevingen. Samenlevingen werken aan grote vraagstukken zoals de toekomst van de mobiliteit, de landbouw, de natuur, het wonen, de energievoorziening, het waterbeheer en de economische veerkracht van Nederland in een globaliserende wereld. Dit zijn allemaal maatschappelijke systemen die in onzekerheid verkeren en die bijsturing behoeven voordat het water aan de lippen komt te staan.

Hoe complexer het systeem dat wil overleven, hoe kleiner de kans dat een enkele bestuurder het systeem naar veilig water kan loodsen: hij is afhankelijk van andere bestuurders die dezelfde richting op willen sturen. Als de neuzen verschillend wijzen, is het schip stuurloos. Groepen bestuurders die de neuzen gelijk zetten zonder dat iemand van hen de baas is of voldoende kennis heeft om alle mogelijkheden en consequenties te overzien, noem ik adaptieve netwerken. Dit boekje gaat hoofdzakelijk over dat verschijnsel.

Adaptieve netwerken kunnen het bestuurlijk vermogen vergroten. Maar ze kunnen alleen maar ontstaan als voldoende mensen de juiste instelling en de juiste competenties hebben om samen een 'schip' te besturen in een gevaarlijke en steeds veranderende 'zee'.

### Co-evolutie in samengestelde systemen

Adaptieve netwerken kunnen sturen op gezamenlijke overleving en kwaliteit, duurzaamheid zo gewenst, door te streven naar co-evolutie. Dat zit zo. Ieder persoon werkt bij een organisatie die weer een onderdeel is van samengestelde systemen. Een samengesteld systeem is bijvoorbeeld het mobiliteitsstelsel. Primair is dat een marktsysteem; een economische waardeketen van producent naar consument en van huis naar werk. Vergroeid met die keten en ook onderdeel van het samengestelde systeem zijn de deelnemende bedrijven, consumenten, producenten, hun politieke vertegenwoordigers en belangenorganisaties. Het is dus zowel een marktsysteem als een sociaal systeem. Beide zijn weer afhankelijk van het onderliggende fysieke systeem: ruimte, energie, grondstoffen, ecosystemen. De drie systemen zijn met elkaar vergroeid tot een samengesteld systeem. Ook belangenbehartigers die kritiek hebben op het systeem, zoals de milieubeweging, zijn er mee vergroeid. Zij hebben hun mening over wenselijke ontwikkelingen en zullen hun invloed daartoe aanwenden. Kernenergie nee. Weg met de auto. Leg de kolenmijnen niet stil. Bouw windmolens.

*Kenmerk van een samengesteld systeem is dat het zich laat begrijpen als een relatief afgesloten eenheid, en dat daardoor een discussie mogelijk wordt over de structuur en gewenste koers van het systeem. Gaan we naar bakboord of naar stuurboord? Hoe zal het systeem in de toekomst georganiseerd zijn? Door deze twijfel is een systeem of organisatie constant op de grens van chaos en orde. Iedereen in het systeem kan meesturen, maar als iedereen een andere kant op stuurt verandert de tanker niet van richting. Co-evolutie zet de neuzen gelijk.*

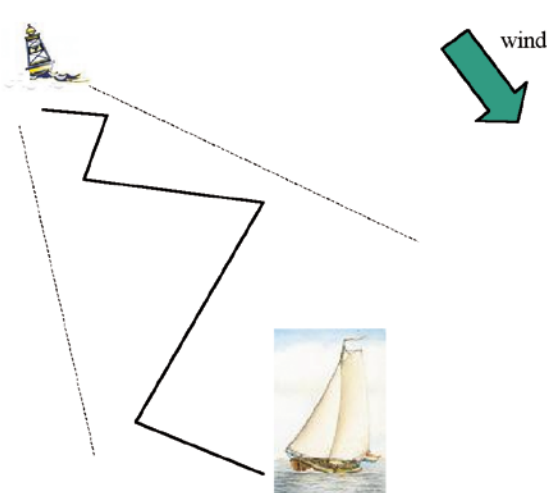


### Systemdenken om te overleven: het 'lerende systeem'

Als een persoon of een organisatie wil overleven in een veranderend samengesteld systeem is het belangrijk om de ontwikkelingen in het systeem waarvan u afhankelijk bent te begrijpen. Want dan kunt u zich hieraan aanpassen voordat het te laat is. Peter Senge (1990) beschrijft in zijn boek *The Fifth Discipline* prachtig het maken van een systeemanalyse. U kunt ook proberen zelf invloed uit te oefenen in het systeem zodat voor u – en alle andere leden die van datzelfde systeem afhankelijk zijn ook – de omstandigheden gunstig blijven. Senge: *give me a lever long enough and I can move the world*. Een lange hefboom is een metafoor voor een slimme interventie. Denk maar aan een strekdam in zee die honderd kilometer kust veiligstelt van erosie. U moet begrijpen hoe erosie in het kuststelsel werkt om een hefboom te kunnen bedenken.

Het zoeken naar zo'n hefboom is het doel van lerende organisaties en van lerende individuen die een sprong willen maken naar een veilige plek. Dit past goed bij het idee van 'leven lang leren in de kenniseconomie'. Overleven betekent systemdenken. Het leren zal moeten gebeuren samen met mensen die op allerlei plekken in het systeem kennis en invloed hebben. Als een belangenorganisatie zoals Nederland Distributieland probeert te sturen zonder rekening te houden met de wens van de milieubeweging, kunnen ze op veel negatieve feedback rekenen. Een instrument zoals milieu-effectrapportage is dan misschien een hefboom die stimuleert dat de transportlobby veel eerder de milieubeweging betreft.

*Negatieve feedback: de zeilboot gaat overstag zodra een bepaalde lijn wordt overschreden. Hoewel de koers veranderlijk lijkt, is deze steeds erop gericht om zo snel mogelijk bij het doel te komen. In feite is de koers dus constant – er is inertie totdat de stuurman besluit een ander doel te kiezen. Een besluit om een beter doel te kiezen kan op dit systeemniveau niet door negatieve feedback ontstaan.*



Omdat samengestelde systemen organisatie-overschrijdend zijn, is de lerende organisatie misschien een foute term: het gaat er om dat het systeem zich aanpast om te overleven, zodat ook de individuen in het systeem kunnen overleven. Het 'lerende systeem' is dan een beter woord. Dat kan ook betekenen dat de organisaties veranderen of verdwijnen. Dit levert natuurlijk spanning op, omdat voor veel mensen organisaties een doel op zichzelf zijn. Zoals Machiavelli in de vijftiende eeuw al schreef: 'Er is niets moeilijker om ter hand te nemen, gevaarlijker om te volvoeren, en onzekerder van succes, dan om de leiding te nemen bij het invoeren van een nieuwe orde' en 'Weinig is zo moeilijk om te bereiken als verandering en innovatie, want velen hebben hun kaarten gezet op wat er al is.'

Zichtbare politieke strijd kan verworden tot een strijd tussen organisatiebelangen, die leidt tot negatieve feedback, energieverlies en poldercompromissen. Adaptieve netwerken kunnen achter de schermen op zoek gaan naar ideeën en interventies die positieve feedback opleveren tussen verschillende delen van het samengestelde systeem. Zo zijn Toyota en Natuur en Milieu na jaren werken aan de relatie zo ver gekomen dat ze een gezamenlijke advertentie plaatsten in een landelijk dagblad. De auto-industrie begreep de milieubeweging beter, en de milieubeweging begreep de auto-industrie beter. Het verbindend vermogen nam toe, door meer onderling vertrouwen en beter begrip van elkaars situatie en ontwikkelmogelijkheden. Dit kan leiden tot een coherentie in de ontwikkeling van het handelen – de interventies die leiders in verschillende delen van het systeem plegen. Zo'n advertentie is zo'n slimme hefboom – een groeiend deel van de achterban van de milieubeweging accepteert de auto, de auto wordt milieuvriendelijker. Dit leidt tot bestuurlijk vermogen.

### 3. Niveaus van verandering en interventie

In het vorige hoofdstuk stel ik aan de orde gesteld dat hefbomen in theorie verandering in het fysieke systeem kunnen aanbrengen, zoals een strekdam. Andere hefbomen, zoals milieueffectrapportage, kunnen leiden tot aanpassingen in het sociale systeem. Iedere manager is op zoek naar dit soort hefbomen. Voor bestuurlijk vermogen is het noodzakelijk om hefbomen op verschillende niveaus te ontwikkelen die met elkaar samenhangen. Hiermee groeien de percepties die mensen hebben over het fysieke systeem, het marktsysteem en gewenste veranderingen, naar elkaar toe. Omdat dit verschillende soorten kennis vereist, is er ook een manier nodig om die kennis aan elkaar te koppelen.

Wat voor feedback geven mensen en organisaties op de ideeën van anderen? Dat hangt af van uw beeld van het samengestelde systeem, de te verwachte ontwikkelingen, en uw eigen situatie. In de praktijk hebben de meeste mensen daar een beperkt beeld van (het beroemde begrip *bounded rationality*). Verandering op concreet niveau (mijn werk is bereikbaar of niet) is beter zichtbaar en makkelijker te begrijpen, en verandering op cultureel niveau is veel ongrijpbaarder. Toch hangen deze samen. Die veranderprocessen zijn dus gelaagd, want het samengestelde systeem heeft zijn deelsystemen, zoals het mobiliteitssysteem de auto en de trein heeft, en begrip is nodig voor de afzonderlijke lagen en hun samenhang. Het koppelen van kennis aan besluitvorming is afhankelijk van de koppeling van bètakennis met gammakennis en vaardigheden.

*Het gaat hierbij om een stereotiepe aanduiding van interventies op verschillende systeemniveaus of feedbackniveaus. In een DHV-leaflet verwoorden we het zo.*



Een probleem zelf aanpakken, bijvoorbeeld door fileproblemen te bestrijden met het verbreden van wegen.



De inzet van instrumenten (juridisch, financieel, communicatief), bijvoorbeeld door snelheidscontroles, ontschotterijksbijdragen aan provincies voor mobiliteit en een appel op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de weggebruiker.



Sturen in netwerken waarbij de overheid tracht condities te creëren waarbij anderen (mede) een probleem aanpakken. Bijvoorbeeld door aan te sturen op een convenant met andere partijen over regionale mobiliteit, en als één van de spelers positie te kiezen.



Leren in netwerken met het oog op innovatie en strategische verandering: samen met andere publieke en private partijen maatschappelijke experimenten doen; bijvoorbeeld met mobiliteitsdiensten

Bij interventies gaat het om doen en dat is zichtbaar voor anderen, terwijl een denkproces, dat ook gezamenlijk kan plaatsvinden in adaptieve netwerken, per definitie onzichtbaar is. Om een antwoord te hebben op de beschuldiging dat u alleen maar aan stroperig polderoverleg doet, is het nodig om te laten zien dat ook op sociaal niveau iets *gedaan* kan worden dat, op grond van een systeemanalyse op verschillende tijd- en ruimteschalen, een bijdrage is aan het oplossen van een probleem, en dus aan het overleven van het samengestelde systeem. Interventies gaan over iets dat actoren (individuen en organisaties) kunnen doen dat effect heeft in hun omgeving, en dat zichtbaar is en dus kan leiden tot positieve feedback. Die positieve feedback kan dan ook zorgen voor beloning – het overleven van de persoon of van de organisatie, in geëvolueerde vorm. Als veel mensen in een samengesteld systeem zich bewust zijn van systeemniveaus en van feedbackprocessen, kunnen ze hun systeemanalyses met elkaar delen, en gezamenlijk hun bestuurlijk vermogen vergroten. Als dat gebeurt, is er sprake van adaptieve netwerken.



#### Niveau 1: de spa in de grond

*De eerste, en meest zichtbare, interventiestijl is 'zelf doen'. Verandering ontstaat door feedback in het fysieke systeem.*

Iedere organisatie of professional doet dingen, produceert iets, waarvoor hij beloond wordt. Het 'zichtbare' kan worden geassocieerd met 'lintjes doorknippen'. Door iets te bouwen, kan een probleem direct worden opgelost. Hoewel dat niet altijd vooraf bekend hoeft te zijn, kan ook echter ook weer een ander probleem worden gecreëerd. Bijvoorbeeld het aanleggen van een weg zorgt voor betere bereikbaarheid, maar als dit tot verstedelijking leidt, neemt de congestie misschien weer toe. De aanleg van een dijk maakt een gebied veilig en dus bewoonbaar. Maar bij verstedelijking neemt vaak ook het verharde oppervlak en de wateroverlast toe. Oude reflexen, zoals een weg bouwen bij congestie of een dijk aanleggen bij hoog water, bieden op termijn dan niet de gewenste oplossing. Het probleem kan niet meer worden opgelost door zelf iets te doen, maar de betrokken organisaties moeten samen met anderen zoeken naar nieuwe oplossingen.

Op het fysieke systeemniveau is de vraag wat er technisch mogelijk is. Wat kan er, technisch gezien, ontwikkeld worden? Wat zijn daarvan de directe en indirecte effecten? Hoe kunnen we een bezwaar waar we tegenop lopen analyseren? Wat kunnen we bijvoorbeeld doen aan de afwenteling door een marktsysteem op milieu, gezondheid en ecosystemen? Voorbeelden van technische innovaties zijn de verwerking van

baggerspecie, drijvende huizen, duurzame voertuigen. Zolang het probleem helder is en de oplossing draagvlak heeft, kan een persoon of organisatie overleven door bij te dragen aan het verder uitwerken en uitvoeren van die oplossing. Echter, veel oplossingen stuiten op weerstanden. Er is dan naast visie op mogelijke technische oplossingen ook visie nodig op de meer abstracte systeemniveaus van markt en sociale verandering.



### **Niveau 2: grootschalige beïnvloedingsinstrumenten**

*Het tweede niveau van verandering is dat van de markt.*

*Grootschalige beïnvloedingsinstrumenten kunnen deelnemers aan de markt feedback geven en daarmee sturen.*

Kennisinstituten kunnen innovaties ontwikkelen, maar uiteindelijk moet de markt deze wel overnemen. Als dat niet vanzelf gebeurt, kunnen de belanghebbenden proberen om de marktpartijen, consumenten en producenten, over te halen om zich anders te gedragen: de wortel, de stok of de preek. Een wortel is een stimulans, zoals een subsidie. Een stok is een ontmoediging, zoals een boete. De preek is een verhaal in de media waarin wordt uitgelegd dat het voor de marktpartijen zelf op korte of lange termijn beter is om hun gedrag te veranderen.

Een kleine slimme interventie kan al grote effecten hebben. Zo is loodvrije benzine door een kleine tariefsdifferentiatie doorgebroken: het werd ietsje goedkoper dan loodhoudende benzine. Vergunningen hebben gezorgd dat vervuiling enorm is teruggedrongen. Postbus 51 spotjes vestigen de aandacht op problemen – en door de overheid geboden oplossingen.

Dit soort instrumenten kan er voor zorgen dat ‘andere spa’s de grond in gaan’. Mensen rijden voortaan loodvrij, of kopen een zuiniger auto. Niet alle instrumenten die worden voorgesteld hebben echter voldoende draagvlak, of zijn voldoende effectief. Er ontstaat voor de invoering een discussie over, die kan leiden tot bijstelling van het instrument. Zo is de ANWB onder voorwaarden akkoord met het idee van ‘anders betalen voor mobiliteit’: de inkomsten moeten terugvloeien naar het mobiliteitssysteem. Soms worden instrumenten ingevoerd zonder dat de consequenties daarvan bekend zijn, en altijd hebben instrumenten onbedoelde neveneffecten. Bekende voorbeelden van dat laatste zijn de hypotheekrenteaftrek en het grondeigendomsbeleid. Als er vooraf grote bezwaren bekend zijn, wordt het moeilijk om het instrument in te voeren. In het verlengde hiervan: het is interessant dat de laatste jaren ‘via Europa’ toch instrumenten tot stand zijn gebracht met grote gevolgen, zoals de Kaderrichtlijn lucht die ruimtelijke

plannen stillegt, de Nitraatrichtlijn die de varkenssector negatief beïnvloedt, de Habitatrichtlijn die ruimtelijke ontwikkelingen in flinke delen van Nederland sterk afremt. Nederland lijkt daarmee te hebben ingestemd zonder er zelf vooraf een goede discussie over te voeren.

Een interessante klasse van instrumenten is die van de procesinstrumenten, die moeten leiden tot zorgvuldige besluitvorming. Aan de basis staan hier de democratische regels die ontstaan zijn in de Franse tijd. Het gaat om de scheiding van de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht. Tot die laatste kunnen ook onafhankelijke organisaties worden gerekend zoals de Nederlandse Onderzoeksraad voor Veiligheid, en de Commissie voor de Milieueffectrapportage. Scheiding der machten leidt tot procesinstrumentarium zoals planstelsels, onafhankelijke beleidsevaluaties en beleidstoetsen. Dit soort instrumenten zorgt voor *checks-and-balances*, negatieve feedback dus, op het niveau van machtsnetwerken.



### **Niveau 3: machtsnetwerken**

*Het derde systeemniveau is dat van zichtbare machtsuitoefening, waar feedback plaatsvindt door transparante uitspraken te doen waarmee verwachtingen worden gewekt over het eigen gedrag.*

Er zal voldoende draagvlak voor moeten zijn om geen politieke risico's te creëren voordat een instrument wordt ingevoerd, afgeschaft of bijgesteld, of op een specifieke manier wordt toegepast. Er is dus een discussie over en er ontstaat een soms langdurig belangenspel, ook wel polderen genoemd. De mate van stroperigheid is cultuurafhankelijk, en hangt ook af van de aanwezige *checks-and-balances*. In Paraguay gaat besluitvorming waarschijnlijk sneller dan in Nederland.

Overleven in machtsnetwerken betekent goed opletten waar de discussie naar toe gaat en u tijdig aanpassen. Als u streeft naar een andere ontwikkeling van het fysieke systeem, en dus andere ‘spa’s de grond in wilt hebben’, moet daarvoor gesleuteld worden aan grootschalige beïnvloedingsinstrumenten. Het is dan onvermijdelijk om deel te nemen aan polderprocessen. Dit kan door positie in te nemen voor een nieuwe aanpak of proefballonnetjes op te laten. Beide zal een reactie in het machtsnetwerk opleveren: positieve of negatieve feedback. Opinieleiders spreken voor zichzelf en weten dat hun achterban het hoort.



Het probleem van machtsnetwerken is dat zij vaak geen gemeenschappelijk doel nastreven, of het moet zijn om openlijke strijd te voorkomen. Primair doel is voor iedere deelnemer vaak het overleven van de eigen organisatie op lange termijn door korte termijnsuccessen te halen. Zwaar inzetten op nieuwe beïnvloedingsinstrumenten kan politiek gevaarlijk zijn als de tegenpartij sterk is en die instrumenten niet wil. Overlevers maken vaak gebruik van opportunistische argumenten om verandering tegen te houden. Zwakkere belangen worden vaak niet gehoord. Als er geen meerderheid voor verandering is, blijft alles hetzelfde.

Sturen in netwerken vereist een goed begrip van de regels van het politieke spel. U moet niet alleen overleven maar ook nog in positie komen (gehoord worden) om überhaupt te kunnen sturen. Machiavelli's aanbevelingen gaan nog steeds op: een leider moet met enig geweld en opportunisme in positie komen om pas daarna, in enig comfort, vanuit een gezamenlijk belang te kunnen denken. Vanuit die positie kunt u ballonnetjes oplaten zoals uitspraken over gewenste vormen van duurzame energie, of fiscale aanpassingen, om te kijken of dit acceptabele interventies zijn. Komt er positieve feedback op zo'n idee dan is er een machtscontext ontstaan die ruimte biedt aan nieuwe interventies.

De kunst is om interventies te bedenken die leiden in een nieuwe denkrichting, en waar u niet voor wordt afgestraft door de tegenpartij. Negatieve feedback kan de geloofwaardigheid ondermijnen. Proefballonnetjes kunnen polariserend werken als ze sterk oplossingsgericht zijn en daarmee ingaan tegen gevestigde belangen. Die polariteit kan constructief zijn, in de zin dat het uitnodigt om te zoeken naar een tussenliggende oplossing die geen halfbakken compromis is – zoals een tunnel onder het groene hart – maar die werkelijk een oplossing biedt voor verschillende problemen. Het kan ook verlamrend zijn als gevestigde belangen zich alleen maar ingraven in plaats van open staan voor nieuwe ideeën. Het is dan, gelet op noodzakelijke verandering, effectiever om het eerst eens te worden over een andere, meer abstracte probleemdefinitie. Het sturen in netwerken kent daarom veel subtiliteiten. Als een vraagstuk 'verpolitiekt' is, zijn andere interventies nodig, meer in de zin van diplomatie, dan wanneer een machtsnetwerk samenwerkingsgericht is. Inzicht in het gedrag van het sociale systeem is nodig om duurzaam te sturen, en golven van actie en reactie te creëren die constructief zijn.

De werking van een instrument als milieueffectrapportage is bijzonder. Het zorgt voor negatieve feedback op machtsniveau, wat op zichzelf niet leidt tot een gedeelde

probleemstelling en bestuurlijk vermogen. De resulterende dreiging van inertie kan echter ook leiden tot positieve feedback op het culturele niveau, het niveau van adaptieve netwerken. Het is maar hoe met de regels wordt omgegaan.



#### Niveau 4: adaptieve netwerken

*Het vierde systeemniveau is dat van 'hoe gaan we om met de 'regels', de cultuur. Feedback vindt plaats op het niveau van vertrouwen, probleemstellingen en ideeën over effectieve machtsinterventies.*

Adaptieve netwerken zoeken achter de schermen van machtsnetwerken naar innovatieve oplossingen, en helpen machtsnetwerken om het daarover eens te worden. De kunst is om achter de schermen samen te onderzoeken welke transparante interventies kans hebben op positieve feedback in het machtsstelsel. Deze interventies leiden dan in een richting die in het gezamenlijk belang is van veel partijen in de machtsarena; zeg van zowel de milieubeweging als van de auto-industrie.

Een overheidsorganisatie die staat voor complexe problemen waarvoor drastische grootschalige beïnvloedingsinterventies nodig zijn, zal niet makkelijk in staat zijn om interventies te bedenken die voldoende draagvlak hebben en die de problemen oplossen. Ieder voorstel stuit op legitieme bezwaren van een andere deel van het samengestelde systeem. De oplossing wordt niet goed genoeg gevonden. Het voortdurend aanvoeren van voorstellen die niet acceptabel zijn, en tegelijkertijd het niet oplossen van urgente complexe problemen, ondermijnt de geloofwaardigheid van een dergelijke overheidsorganisatie. Dit kan zelfs levensbedreigend zijn; de buitenwereld krijgt er genoeg van en departementen komen onder vuur. Afschaffen van de auto, zoals sommige milieufreaks willen, is een evident voorbeeld. Biomassa als brandstof vraagt grote oppervlaktes landbouwgrond, wat wellicht weer concurrentie veroorzaakt met voedselproductie. Het invoeren van gedetailleerde regels verstoort de economische groei. Een begrijpelijke reactie is een minimale aanpassing en onoplosbare problemen elders neer te leggen.

Deze situatie is natuurlijk voor veel mensen uit verschillende hoeken van het samengestelde systeem onbevredigend. Een stap in de richting van een oplossing is proberen om elkaar op te zoeken. Dan kunnen ze hun kennis van mogelijk acceptabele oplossingen koppelen en hun invloed gebruiken om te zorgen dat hun leiding in de machtsarena geluiden laat horen die in de door hun bedoelde richting leiden. Door

kleine stapjes te zetten en feedback af te wachten, kan het politieke risico klein blijven. Door de oplossingen goed uit te denken en rekening te houden met elkaars belangen kunnen opportunistische tegenargumenten worden weersproken en slechts marginale steun krijgen. Informele netwerken die dit proberen te doen, zijn in mijn terminologie adaptieve netwerken. Ze passen hun informele voorstellen aan de ruimte aan die de machtscontext biedt. Door hun interventies hopen ze dat het samengestelde systeem zich op tijd aanpast aan veranderende omstandigheden. Ze halen mensen erbij die ontbrekende kennis of invloed hebben. Ze werken bewust aan het onderlinge vertrouwen dat hun gezamenlijke beeld van de werkelijkheid realistisch is, dat geen van hen ideeën prematuur in de publiciteit brengt, en dat hun voorstellen tot machtsinterventies in een kansrijke richting leiden.

Het ontstaan van vertrouwen in elkaar en van een krachtig gezamenlijk beeld is op zichzelf ook een feedbackproces tussen mensen die actief zijn in contrasterende delen van het samengestelde systeem. Om dit goed te doen moeten de adaptieve netwerken zich bewust zijn van feedbackprocessen op alle veranderingsniveaus: fysiek, markt, macht en vertrouwen. Het gaat immers uiteindelijk om het fysieke niveau.

Adaptieve netwerken ontstaan doordat mensen uit verschillende delen van het samengestelde systeem elkaar opzoeken en dit samen gaan doen. Ze kunnen niet formeel worden ingebed: als organisaties het adaptieve netwerk naar zich toe trekken komen deze in de invloedssfeer van machtsnetwerken (die ermee willen scoren). Een adaptief netwerk dat ik in mijn proefschrift bestudeer noemde zichzelf het Innovatieberaad Duurzame Mobiliteit. Hoewel er een plaatsvervangend Directeur Generaal van Verkeer en Waterstaat aan deelnam en het ook een initiatief was van dit ministerie dat aan de Kamer was gecommuniceerd, is dit adaptieve netwerk nooit officieel aangekondigd of op het programma van het ministerie gekomen. Dit niet doen achtte men een succesvoorwaarde voor onderling vertrouwen dat de ontwikkelde ideeën niet door scoringsdrift van het departement een bepaalde richting op zouden worden 'gezogen'. Het gevolg was wel dat de deelnemende ambtenaren tijd besteedden die in de ogen van het departement eigenlijk niet productief was: er waren geen resultaten beloofd, er was geen controle mogelijk. Deze mensen geloofden echter in wat ze aan het doen waren, en hadden binnen het departement genoeg aanzien en positie om hiervoor ruimte te krijgen. Hun persoonlijke ambitie lag zowel bij duurzame mobiliteit als bij de afrekenbare doelstellingen van het departement, en die spanning wilden ze juist overbruggen.

Adaptieve netwerken lijken veel op *old boys* netwerken en achterkamertjes, vooral omdat buitenstaanders niet kunnen zien wat er gebeurt. Het kan echter ook worden vergeleken met een in de tijd vooruitgeschoven vorm van diplomatie. Succesvolle adaptieve netwerken nemen de besluitvorming niet over, maar helpen machtsnetwerken om zich op eigen kracht aan te passen aan veranderende omstandigheden en te differentiëren, zodat ze beter om kunnen gaan met maatschappelijke complexiteit. Het aantal openbare, transparante interacties neemt daarmee misschien nog wel meer toe dan de onzichtbare interacties. Het leidt tot een toegenomen slagvaardigheid, collectieve intelligentie, sociaal kapitaal of bestuurlijk vermogen in het samengestelde systeem.

## 4. Adaptieve netwerken als perspectief

Adaptieve netwerken ontstaan als mensen uit verschillende delen van een samengesteld systeem, zoals het mobiliteitssysteem, elkaar opzoeken. Die samenwerking is niet formeel vastgelegd en ook niet te combineren met onderlinge machtsinteracties. Een adaptief netwerk vergroot de effectiviteit door te spelen met open- en geslotenheid op verschillende complexiteitsniveaus. Hierdoor ontstaat een complex en dynamisch geheel van voorkamertjes en achterkamertjes.

### Adaptieve netwerken zijn van alle tijden

Er zijn altijd individuen geweest die, in een machtspolitieke context, zijn gaan zoeken naar interventies met het oog op een algemener belang, zoals zij dat zelf zagen. Als ze de kennis of de invloed niet hadden, zochten ze partners op. Wie in een onbedreigde positie was kon daar energie aan besteden; had daar de ruimte voor. Soms vallen adaptieve netwerken samen met (delen van) formele netwerken zoals ambtelijke werkgroepen, die nu eens echt nieuwe ideeën wilden bedenken en daarmee ook de eigen dienst wilden beïnvloeden. Een voorbeeld is het interdepartementale team dat het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) heeft voorbereid. Het ministerie van EZ zat hier eerst in om te voorkomen dat het NMP4 tegen hun belang zou ingaan. Eenmaal onderdeel van dit team, maakten de EZ-mensen met de VROM-mensen een systeemanalyse en legden die succesvol uit in hun eigen departement. Dit voorbeeld geeft ook aan dat adaptieve netwerken vermengd kunnen zijn met machtsnetwerken. Zodra het machtsnetwerk niet meer functioneert, bijvoorbeeld omdat aan een onderwerp minder belang wordt gehecht, verdamt ook het adaptieve netwerk.

### Scheiding van machtsinteracties en adaptieve interacties

Machtsinteracties en adaptieve interacties hebben een volledig ander karakter. Het eerste gaat om onderhandelen en het onderste uit de kan halen, het tweede gaat om samen leren en vertrouwen dat vertrouwelijke informatie niet wordt aangewend voor een eenzijdig doel. Kennis speelt bij onderhandelen een totaal andere rol dan bij leren. Machtsnetwerken zijn daarom moeilijk te vermengen met effectieve adaptieve netwerken. Fritz Scharpf beschrijft dit heel mooi vanuit speltheoretische inzichten in zijn boek *Games real actors play* uit 1998. Het is dezelfde reden waarom een voetbalwedstrijd uit de hand kan lopen, terwijl na de wedstrijd de sfeer weer prima kan zijn.

Om naar elkaar duidelijk te maken welk gedrag voor de bühne is (gericht op vertrouwen van de achterban) en welk gedrag hoort bij een zoektocht naar een gezamenlijke perceptie en meer vertrouwen in elkaar, moeten deze soorten van interacties op

de een of andere manier gescheiden worden. Dat scheiding heel goed mogelijk is, heeft het Innovatieberaad Duurzame Mobiliteit laten zien. Deze groep heeft vijf jaar bestaan en pleegde effectieve interventies, maar was onzichtbaar voor derden. Het Innovatieberaad ontstond na een periode waarin beleidsmakers van contrasterende belangengroepen uit het mobiliteit- en energiesysteem overtuigd waren geraakt dat mobiliteit niet duurzaam is, terwijl dat duurzaamheid technisch wel mogelijk is. Hun onderling vertrouwen was het bijproduct van machtsinteracties: onderhandelingen die plaatsvonden rond bijvoorbeeld de Tweede Maasvlakte. Toen het NMP4 er was en V&W mensen zocht om een lerend netwerk mee te starten, konden kandidaten met veel kennis van mobiliteit en invloed in het systeem makkelijk worden gevonden. Het Innovatieberaad is echter nooit officieel ingesteld en heeft nooit stukken geschreven.

### Openheid en geslotenheid

Adaptieve netwerken kunnen hun effectiviteit enorm vergroten door het spel met openheid en geslotenheid goed te spelen. Wat open is, kan impact hebben en het is dus uit te leggen dat hulpbronnen nodig zijn, maar is ook kwetsbaar. Wat nog gesloten is, kan verder groeien, maar is onzichtbaar en krijgt daarom geen fondsen of officiële aandacht.

Door zaken op het juiste moment transparant te maken, kan aan andere partijen het gevoel gegeven worden dat zij de boot missen. Met als gevolg dat zij zich aansluiten – het *bandwagon effect*. Zolang er nog geen onderling vertrouwen is dat het idee goed is, moet u het eerst beter doordenken en achter de schermen meer kennis zoeken. Dat kan in eerste instantie leiden tot voorzichtige stappen, zoals een iets andere perceptie van problemen en algemene oplossingsrichtingen. Iets dat daarentegen te vroeg transparant wordt gemaakt, wordt speelbal van machtsnetwerken. Gevestigde belangen die zich overvallen voelen, kunnen enorme negatieve feedback geven waardoor iets jaren niet bespreekbaar is en oud zeer kan ontstaan.

Als contrasterende belangengroepen wel iets zien in het nieuwe idee dan kunnen machtsnetwerken het idee adopteren. Als het machtsnetwerk het op de agenda zet, verandert de machtscontext. Die nieuwe context biedt een kans voor een volgende stap die achter de schermen kan worden ontwikkeld en voorzichtig op de bühne kan worden getest. Het leerproces gaat sneller naarmate machtscontexten responsiever zijn voor de ideeën van adaptieve netwerken, dus niet gepreoccupeerd zijn met hun machtsstrijd. In deze situatie ligt de drempel voor adaptieve netwerken lager. Netwerken kunnen makkelijker succes hebben, en kunnen zelf ook leren om effectiever te worden.

Responsieve machtscontexten zijn gedifferentieerde contexten, met een groot aantal machtsnetwerken: werkgroepen, stichtingen, platforms en dergelijke waarvan de samenstelling onder invloed van het proces makkelijk kan worden aangepast. Deze groepen hebben een samenstelling die zich steeds meer richt op maatschappelijke vragen, en daartoe ook kloven zoals publiek-privaat overbruggen. Het zijn openbare groepen, die bijvoorbeeld hun eigen websites en transparante doelstellingen hebben. Iedereen die een belang heeft kan zich erbij aansluiten. Zo neemt de totale openheid van het beleidsproces toe. Door de gedifferentieerdheid neemt ook het probleemoplossend vermogen toe. Het gaat hierbij om tijdelijke flexibele organisatievormen. Zwaar opgetuigde formele organisaties hebben als risico dat ze een doel op zichzelf worden.

Binnen deze gedifferentieerde, dynamische machtscontext ontstaat ruimte voor creatieve voorstellen. Als een nieuw voorstel inderdaad acceptabel is en meerdere doelen tegelijk dient, is er succes dat in ieder geval voor de betrokkenen zichtbaar is, waaronder geïnteresseerde buitenstaanders. Een doorbraak op het niveau van het marktsysteem is echter lang onzeker, en kwetsbaar voor opportunistisch gedrag. Een gesloten proces is ook altijd nodig om vertrouwen te winnen.

Tegen deze achtergrond moet dan ook gekeken worden naar discussies zoals de regulerende energieheffing, anders betalen voor mobiliteit, de grondpolitiek, en de toekomst van de hypotheekrenteaftrek. Of deze dossiers tijdig tot een vernieuwend besluit komen, hangt af van adaptieve netwerken.

### Netwerken herkennen

Het is mijn indruk dat er toenemend individueel adaptief gedrag is in de Nederlandse beleidsnetwerken rond energie, duurzaamheid en water. Adaptief gedrag wordt ook officieel aangemoedigd. Dit kan leiden tot collectief adaptief gedrag in adaptieve netwerken. Hoewel dit moeilijk vast te stellen is. 'Self-claimed' adaptieve netwerken kunnen makkelijk wolvern in schaapskleren zijn, zoals behoudende *old boys networks*. Jaap van Duijn waarschuwt bijvoorbeeld in de Volkskrant van 24 juni 2006 voor een nieuwe pruijktijd: de regenten van nu, evenals de regenten na de gouden eeuw, bekommeren zich te weinig om de samenleving. Dit soort netwerken zijn zich niet bewust dat het ook voor henzelf uiteindelijk verkeerd kan aflopen als ze zich niet aanpassen.

Effectieve adaptieve netwerken hebben een belangrijk kenmerk: ze leiden tot betere samenwerking tussen partijen die in machtsnetwerken tegenover elkaar staan. Invloedrijke mensen zoeken de tegenpartij op om die beter te leren kennen, waar dat

niet te rechtvaardigen is op grond van de officiële doelstellingen. Als tegenpolen in een samengesteld systeem vinden dat de onderlinge samenwerking verbetert, is dat een indicatie voor adaptieve netwerken. Punt hierbij is wel dat maatschappelijke systemen groot zijn, en dat waarneembare adaptieve netwerken maar een geringe reikwijdte hebben. In een deel van het samengestelde systeem kan de samenwerking slechter gaan, terwijl het in een ander deel beter gaat.

### Adaptieve netwerken als collectief bewustzijn

Het loont de moeite om dieper in te gaan op complexiteitstheorie. Daarmee kunnen we het punt maken dat adaptieve netwerken leiden tot een grotere collectieve intelligentie, of bestuurlijk vermogen.

Het spel met openheid en geslotenheid levert de *requisite variety* (Ashby 1956), de benodigde gedifferentieerdheid in sociale interacties, om slagvaardig om te gaan met veranderende omstandigheden. Het is de enige manier om tot proactieve vernieuwing te komen, dat wil zeggen om te zorgen dat het systeem zich aanpast voordat er schade optreedt en het systeem zich *the hard way* moet aanpassen. Het systeem ontwikkelt een flexibele, anticiperende respons.

Het denken in adaptieve netwerken zorgt er voor dat niet alleen de achterkamertjes in aantal toenemen, maar juist ook de voorkamertjes (zoals platforms en stichtingen). De differentiatie leidt tot meer samenwerking en meer creativiteit en ontwikkeling van voorstellen die meer kwaliteit hebben. Kortom, een groter handelingsrepertoire. Meer transparantie en meer besloten interacties sluiten elkaar niet uit. Het sociale systeem reflecteert zo beter de complexiteit van de omgeving waaraan het systeem zich moet aanpassen – *requisite variety* – terwijl individuen afzonderlijk dat niet kunnen overzien.

Complexiteitstheoretici noemen dat een emergent proces of een hogere orde proces. Ons individueel bewustzijn is een emergent proces in onze hersenen, en ons collectief bewustzijn is een emergent proces in sociale systemen. Collectief bewustzijn is per definitie voor een individueel lid van het systeem niet waarneembaar. Zoals termieten die eenvoudig gedrag vertonen waardoor een termietenkolonie als geheel intelligent gedrag vertoont. Er ontstaat een termietenheuvel met bijvoorbeeld een gereguleerde warmtehuishouding. Geen termiet snapt dat individueel, maar het werkt wel.



## 5. Co-evolutie door toetsen en afrekenen

De aanwezigheid van een collectief bewustzijn leidt tot collectieve intelligentie, omdat het leidt tot een abstractere, hogere orde niveau van feedback en leren. Juist omdat individuen het geheel niet overzien, worden achterkamertjes echter vaak als bedreigend beschouwd. Het is belangrijk dat mensen begrijpen dat achterkamertjes toch belangrijk zijn, omdat anders geen complexe maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost zonder dat er eerst schade is. Structureel wantrouwen in informele netwerken leidt tot cynisme. Het is in het maatschappelijk belang dat zoveel mogelijk mensen op hun eigen manier deelnemen aan informele netwerken, gedreven door de ironische rationaliteit dat het anders *zeker* niet goed gaat. Job Cohen wijst hier ook op als hij zijn pogingen onderbouwt om in Amsterdam te komen tot een dialoog tussen culturen. Buiten de lijnen staan en kritiek hebben is weinig constructief.

Het stelsel van machtsnetwerken dat een samengesteld systeem stuurt, is de grijze schors van maatschappelijke vernieuwing. De structuur van dit stelsel moet complex en dynamisch zijn. Net zoals de maatschappelijke vraagstukken die netwerken willen oplossen. Die complexiteit en dynamiek is afhankelijk van het bestaan van adaptieve netwerken die spelen met openheid en geslotenheid. De vernieuwing ontstaat door bewust nagestreefde co-evolutie in het denken van verschillende, contrasterende delen van de samenleving. Wat dit in de praktijk kan betekenen, staat centraal in de volgende hoofdstukken.

In dit hoofdstuk richt ik me op 'georganiseerde negatieve feedback'. Onze samenleving zit er vol mee: u doet het goed als u het niet fout doet. Dit werkt alleen als er vooraf bekend is wat goed en fout is – en dat kan alleen maar als er operationele definities van zijn, die vooraf ook transparant zijn gemaakt. Procedures – waar mensen controleren of er aan criteria is voldaan – behoren hiertoe. Denk aan beleidstoetsen zoals een toets aan een ruimtelijk plan, aan beleidsindicatoren die moeten aangeven of bepaalde doelen zijn bereikt, maar ook aan contracten of taakstellingen waar precies in staat wat partijen van elkaar verwachten.

Vastgelegde procedures en doelen maken de besluitvorming transparant. Maar het kan ook verlammen – ieder voorstel stuit dan op bezwaren. Dit risico wordt kleiner als er adaptieve netwerken actief zijn. Nieuwe voorstellen zijn dan beter doordacht voordat de transparante fase aanbreekt. Er is draagvlak. Anders gezegd: negatieve feedback op machtsniveau kan, paradoxaal genoeg, bijdragen aan positieve feedback op het adaptieve niveau. Uiteraard zijn voorstellen nooit perfect, in de zin van acceptabel vanuit alle mogelijke percepties, maar er zal beduidend minder dwang nodig zijn om een goedgekeurd voorstel uit te voeren.

### Doorschietend afrekenen

Zodra er transparante doelen worden gesteld en wordt afgerekend, ontstaat er in netwerken een machtsspel. Er moet dan immers gescoord worden; gevestigde belangen sluiten aan en beginnen met vertragen in plaats van meedenken. Omdat het proces transparant is (het staat immers op de begroting), is het moeilijk om deelnemers te weren. Adaptieve netwerken moeten onzichtbaar blijven. Mensen die dit begrijpen, hebben echter het dilemma dat hun inzet voor onofficiële doelen niet wordt beloond: de tijd die zij besteden is immers niet gelegitimeerd in het werkprogramma.

Het poldermoeras heeft een paradoxaal nut. Ten eerste vertraagt het overleg de besluitvorming, maar ten tweede daagt het wel uit om te zoeken naar acceptabele voorstellen. De vraag is of er voldoende mensen zijn die deze handdoek willen oppakken en adaptieve netwerken vormen. Er is in mijn ogen sprake van een combinatie van doorschietend afrekenen en gebrek aan adaptieve vaardigheden. Er zijn te weinig mensen die deelnemen aan, of begrip hebben voor, adaptieve netwerken. Dit gaat ten koste van het bestuurlijk vermogen. Overmatige negatieve feedback frustrleert verandering, omdat voorstellen gericht zijn op het belang van weinigen, en er geen

creativiteit kan ontstaan omdat adaptief gedrag niet wordt beloond. Het gevolg is dat niets verandert en dat er lelijke poldercompromissen ontstaan.

### Waar zit de balans?

Wat is de effectiviteit van besluitvormingsregels op het bestuurlijk vermogen? Wat is bijvoorbeeld het effect van de Vogelrichtlijn op het vinden van creatieve oplossingen waardoor we zowel het natuurbelang als andere belangen kunnen waarborgen? Besluitvormingsregels zorgen voor nieuwe afhankelijkheden op machtsniveau in samengestelde systemen – en dat in een vroeg stadium van besluitvorming. Het doel van deze regels is om ongewenste effecten en negatieve feedback in een latere fase, als het beleid wordt uitgevoerd, te beperken. Deze regels zorgen voor een transparantie die het moeilijker maakt om besluiten te nemen die negatieve effecten zullen hebben. Dit spoort aan tot het zoeken naar alternatieven. Soms zijn die echter niet te vinden en dan is er een risico dat veel te lang doorgezocht wordt naar argumenten waarom het besluit toch genomen moet worden – of onacceptabel is. Dat is juridisering; een rechter moet dan uiteindelijk besluiten wie het meest overtuigende bewijs heeft. Er kan een wapenwedloop van rapporten ontstaan, zoals gebeurd is bij de Betuweroute.

Die energie kan beter worden besteed aan adaptieve netwerken die echt creatief kunnen worden. De vraag is of besluitvormingsregels een spanning veroorzaken die vroeg in het proces constructief uitwerkt en waar adaptieve netwerken op inspringen, of dat deze leidt tot een verlamme juridisering. Het is maar hoe u met een procedure omgaat. Dit hangt af van de cultuur in het samengestelde systeem – en de vraag wordt dan weer of een procedure kan leiden tot een cultureel leerproces waarin adaptieve netwerken kunnen ontstaan. Een voorbeeld is de Tweede Maasvlakte. Voor de aanleg is er groot maatschappelijk draagvlak; het is uitonderhandeld in een polderproces met veel adaptieve interacties – onder andere in het roemruchte ‘overleg niet-rijkspartijen’. Toch is er iedere keer weer iemand die succesvol in beroep gaat omdat er iets nog niet tot op de bodem is uitgezocht. Zullen rechters de durf hebben om per geval zelf te beoordelen of voldoende onderzoek naar alternatieven is gedaan, en of specifieke aanvullende informatie dan nog meerwaarde kan bieden? Of zullen ze de kleinste strohalm van tegenstanders blijven zien als grond voor extra onderzoek?

Dit hangt sterk af van de juridische cultuur in een land. Zo'n cultuur kan ook veranderen. Daar zijn twee voorbeelden van. Indrukwekkend is ten eerste het leerproces dat de Commissie m.e.r. in Nederland, bepalend voor de interpretatie van de vereisten van milieueffectrapportage, heeft doorgemaakt de afgelopen decennia. Dit voorkomt

veel juridisch geharrewar, ook al is de vraag ‘wanneer weten we genoeg’ nog steeds niet objectief te beantwoorden. Een tweede voorbeeld is de reactie op de ervaring met de Betuweroute. Dit heeft geleid tot een samenwerking tussen organisaties die zich bezighouden met het inhoudelijk onderbouwen van investeringen in infrastructuur. Er is duidelijk vooruitgang geboekt in de eenheid van methodieken voor kosten-batenanalyse (de zogenaamde Oei-methodiek, met het Centraal Planbureau als belangrijk onafhankelijk kennisinstituut).

In verschillende landen zal het besluitvormingssysteem verschillend reageren op de druk van procedures. Het zou interessant zijn om een vergelijkend kader te ontwikkelen voor hoe landen verschillend reageren op Europese kaderregelgeving. Afhankelijk van hoe de slinger staat (In Nederland zijn velen momenteel ‘toetsenmoe’) kan een instrument in een land al dan niet ambitieus worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. Vervolgens reageert een nationaal systeem al dan niet pragmatisch of juridiserend. Een rol speelt daarbij of er bij de besluitvorming over toetsen goed wordt opgelet door partijen die de toets moeten toepassen – soms kan een instrument er onschuldig uitzien en later ervaren worden als een Paard van Troje. Het is duidelijk dat velen op die manier zijn overvallen door de Habitatrictlijn en door de Richtlijn voor strategische milieubeoordeling van plannen.

### Adaptieve netwerken zijn niet te controleren

Waar besluitvormingsinstrumenten al bijna niet te evalueren zijn, is dat nog moeilijker met adaptieve netwerken. De ellende is dat adaptieve netwerken zich onttrekken aan controle – dat is zelfs bijna hun definitie. Dit is een nachtmerrie voor geformaliseerde afrekeningsystemen. De inhoud van hun denken is onvoorspelbaar, want deze past zich aan dynamische politieke omstandigheden aan. Monitoren wordt onmogelijk. Voordat u het eens bent over de geschikte meetbare doelen, de indicatoren, zijn die alweer verouderd. Beleidsmonitoring krijgt een nieuwe betekenis: het gaat alleen om afrekenen voor zover het gaat om transparante resultaten op de basale systeemniveaus (zelf doen en sturen met instrumenten). Voor zover het gaat om de niveaus van het politieke proces en het leerproces, is de monitoring vooral inzet van dialoog. Krijgt het probleem de juiste aandacht? Vinden partijen elkaar in probleemdefinities?

Adaptieve netwerken zijn per definitie niet te monitoren. Ideeën zouden prematuur naar buiten komen en niet bestand zijn tegen legitieme kritiek. Ideeën moeten de kans krijgen om zich te ontwikkelen. De monitoring op deze abstractieniveaus is ook helemaal niet nodig. Beter is het om er begrip voor te hebben dat sommigen van ons

gespecialiseerd moeten zijn in het sturen met macht en invloed in netwerken, waar anderen meer inhoudelijke kennis kunnen leveren over de markt en over het fysieke systeem.

### Controleurs moeten mee willen leren

Instrumenten zoals vergunningenstelsels, subsidieregelingen, kosten-batenanalyse en effectrapportage scheppen in theorie ruimte voor mooie zoekprocessen naar oplossingen. Teveel nadruk op concrete resultaten 'op straat' knelt het proces af – een constructief en interactief zoekproces is ook een resultaat, maar alleen voor insiders herkenbaar. Het is daarom belangrijk dat ook afrekenaars die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van controle-instrumenten gevoelig zijn voor het feit dat niet alles te controleren valt. Mensen moeten ook tijd kunnen besteden aan adaptieve netwerken. Meetbare doelen moeten ook flexibel kunnen worden toegepast. Dat betekent een zeker vertrouwen dat adaptief gedrag van anderen effectief is, en dus een zeker begrip van adaptief gedrag. Als dat er niet is, dan is de afrekenspanning destructief – de efficiencyzoekers winnen, omdat ze niet (kunnen) begrijpen waarom zoekprocessen verborgen moeten plaatsvinden, en waarom die kansrijk zijn. Afrekenaars kunnen ook jaloers zijn – zelf hebben ze immers alleen negatieve invloed. Ze zijn zich daardoor misschien ook niet bewust dat geslotenheid niet ten koste hoeft te gaan van openheid.

Niettemin blijft het zichtbare resultaat nu vaak uit. Er is steeds meer druk om onze inspanningen te verantwoorden, en het wordt ook moeilijker om anderen te overtuigen dat jouw inspanningen bijdragen aan de eigen organisatiedoelen, laat staan het oplossen van maatschappelijke problemen. Ingenieurs en beleidsadviseurs bedenken oplossingen die gebouwd of geïmplementeerd kunnen worden, maar *worden* ze ook echt geïmplementeerd? En lossen ze wel de *problemen* wel echt op? Deze spanning zou ons kunnen verlammen en ten koste gaan van ons vermogen om bij te sturen in tijden van verandering. Het kan zelfs leiden tot (zeer begrijpelijke) bokkensprongen van bewindslieden die toch graag iets concreets te melden willen hebben. Dat leidt dan tot lelijke poldercompromissen zoals verrommelend buitengebied.

Er zijn momenteel voldoende bastions van negatieve feedback, zoals de rekenkamers op nationaal, provinciaal en gemeentelijk bestuursniveau, het Centraal Planbureau, de Commissie voor de milieueffectrapportage, en de Nederlandse Raad voor de Veiligheid. Belangrijk is vooral dat deze bastions zich bewust zijn dat stagnatie niet altijd in hun belang is, en dat adaptieve interacties nodig zijn om te bepalen welke formele opstelling constructief is en kan leiden tot positieve feedback.

### De economische rationaliteit opnieuw bezien

De dominante rationaliteit bij het toetsen en afrekenen is de economische rationaliteit. Discussies gaan vaak over de vraag of er een maatschappelijke business case is. Als iemand besluit om te investeren in iets nieuws wordt dat besluit vaak onderbouwd met een analyse van baten en kosten. Vaak verrichten economen dergelijke analyses. Als een actor gelegitimeerd is op een hoog systeemniveau – bijvoorbeeld een overheid die 'gaat' over het hele mobiliteitssysteem van Nederland – worden de kosten en baten ook op een hoog systeemniveau geanalyseerd en worden opties op dat niveau vergeleken. Dit heeft ook geleid tot de genoemde Oei-methodiek voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. Economische rationaliteit is echter op ieder niveau iets anders. Wat voor de nationale overheid een business case is, hoeft dat niet te zijn voor individuele bedrijven. Kijk maar naar de problemen met publiekprivate financiering van projecten. Daarom is economische rationaliteit niet voldoende om het eens te worden.

Wat hebben we nu aan economische rationaliteit bij het beoordelen van besluitvormingsprocedures? De vraag die we ons zouden moeten stellen, is of procedures bijdragen aan bestuurlijk vermogen. Dit leidt tot de vraag of door procedures de economische rationaliteiten van verschillende groepen dichter bij elkaar komen, met andere woorden, of er adaptieve interacties ontstaan ten gevolge van procedures. Dit laat zich illustreren met het idee van indirecte effecten. Een business case wordt altijd gerelateerd aan een specifiek mogelijk te nemen besluit. Dat besluit zorgt voor een investering die invloed heeft op het marktsysteem en het fysieke systeem. Andersom worden er ook andere besluiten genomen, die invloed hebben op de business case. Wat er gebeurt met het groene hart heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de behoefte aan infrastructuur in de Randstad. Voor die andere besluiten worden vaak scenario's ontwikkeld: hoe zou Nederland zich kunnen ontwikkelen? Welke scenario's werkelijkheid worden hangt echter juist af van het bestuurlijk vermogen dat we hebben. De cirkel is daarmee rond. Bestuurlijk vermogen is daarom moeilijk economisch in te calculeren.

### Een positieve draai

We hebben uiteindelijk niks aan cirkels die rond zijn – we willen juist iets nieuws ontwikkelen, we hopen dat voorstellen op positieve feedback kunnen rekenen, maar de oplossingen zijn nog niet bekend. Er vallen hooguit randvoorwaarden aan te geven. Dit is het speelveld van beleidsprocessen die op innovatie gericht zijn. Innovatiemanagement is bij uitstek gericht op positieve feedback op vernieuwingsvoorstellen. Hierop gaat het volgende hoofdstuk in.

## 6. Co-evolutie door innovatiemanagement

Dit hoofdstuk staat stil bij 'georganiseerde positieve feedback'. Overheden voeren actief beleid gericht op het realiseren van vernieuwing en verandering, zoals innovatiebeleid, ontwikkelingsplanologie en transitiebeleid. Daarbij wordt wel gesproken over co-evolutie tussen kennisinstellingen, overheidsinstellingen en private instellingen, de 'triple helix'. Maar de kloof tussen publiek en privaat is in de praktijk vaak groot. Toch is de nadruk op co-evolutie belangrijk, want hiermee ontstaat tijdelijk ruimte.



Er is vaak scepsis over de effectiviteit van dat innovatiebeleid; zo schreef Balkenende e.a. in de Volkskrant van 3 juni 2006: 'Innovatie is een zaak van lange adem. (...) Het Innovatieplatform heeft ons *on speaking terms* gebracht. Misschien wordt dit gepolder genoemd.'

De commissie Dijkstal gaat in op de effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking, en pleit ervoor om ontwikkelingshulporganisaties 'niet primair te beoordelen op effecten van hun ontwikkelingsprogramma's, maar vooral op goed bestuur en professionaliteit'. Milieuminister Pronk riep tegen de Kamer toen die vroeg om monitoring van transitiebeleid 'doe me dat niet aan!'. Allemaal roepen om adaptief gedrag. Dit illustreert heel goed de dilemma's van innovatiemanagement.

### Publieke-private kloof

Overheden zitten met het dilemma dat ze innovatieve voorstellen moeten beoordelen op het publieke belang. Dit leidt tot een spanning tussen publiek en privaat, en ook tot de analyse dat niet iedere innovatie die leidt tot economische groei ook gewenst is. Het is eerder een aanleiding voor negatieve feedback dan positieve feedback. Het is juist voor de overheid moeilijk om mee te werken aan innovaties. De overheid komt tot de conclusie dat innovaties die in de markt met enige hulp kunnen doorbreken ongewenste effecten hebben. Gewenste innovaties die kunnen leiden tot een op zichzelf wenselijke systeeminnovatie of een transitie stuiten op teveel bezwaren. De voorstellen moeten tegelijkertijd worden geïmplementeerd door bedrijven en overheden in een co-evolutionair proces. De haken en ogen, de complexiteit, is enorm.

De kloof publiek – privaat is groot. Een constructieve dialoog over fundamentele oplossingen is daardoor in machtsnetwerken onmogelijk. Machtsnetwerken zijn te groot en te versnipperd om voorstellen te ontwikkelen die geïmplementeerd kunnen worden. Iedere oplossing is partieel en wordt in een machtsproces beoordeeld op de politieke effecten op korte termijn. De manier waarop ministeries met hun private doelgroep

communiceren is tekenend. De top van EZ heeft bijvoorbeeld ooit het structurele overleg met de *captains of industry* in de energiewereld stilgezet, omdat het nergens over ging. Een plaatsvervangend DG van V&W had een vergelijkbaar probleem, en besloot toen om los van formeel beleid deel te nemen aan het Innovatieberaad Duurzame Mobiliteit, een adaptief netwerk waar de transportsector aan deelnam.

Het is echter niet makkelijk om zulke diepe kloven te overbruggen met adaptieve netwerken. En als dat lukt, is dat vertrouwen moeilijk lang vast te houden. De geloofwaardigheid neemt af door de verschillende beloningssystemen en culturen: de private kant heeft het idee dat met de publieke kant geen zaken gedaan kan worden omdat er iedere vier jaar een nieuwe leiding is. Een grote innovatie vergt echter langer dan dat, want daarvoor is een lang proces van co-evolutie in het sociale systeem nodig. Pas daarna kunnen concrete beïnvloedingsinstrumenten in beeld komen die ook zichtbaar zijn voor de aandeelhouders. Aan de andere kant heeft de publieke kant het idee dat de private kant alleen maar aan de aandeelhouders denkt, die geen ruimte bieden aan adaptief gedrag, omdat het ten koste gaat van de efficiency op korte termijn. Het levert op korte termijn vergeleken met de concurrent meer op om kosten te verminderen.

Het Innovatieberaad Duurzame Mobiliteit was in staat om achter de schermen te zorgen dat de EU conferentie Energy in Motion in 2004 een groot succes werd. Het was een unieke overheidsconferentie omdat er zoveel CEO's uit het bedrijfsleven aanwezig waren. Daarmee ontstond er groot draagvlak in Europa, zowel aan de publieke als aan de private kant, om samen de schouders te zetten onder een zoekproces naar implementeerbare scenario's. Toch was vijf jaar nodig voordat een cruciale speler, het ministerie van Financiën, mee ging doen. Pas daarna kon in het Platform Duurzame Mobiliteit, dat was ontstaan, gesproken worden over concrete marktinterventies. Dit proces was niet mogelijk geweest zonder het transitiebeleid van het NMP4 en het vertrouwen van leden van het kabinet en Tweede Kamer en vijf Directeuren-generaal, dat leidde tot de ruimte die nodig was voor dit proces. Dit is een illustratie van innovatiebeleid dat leidt tot ruimte voor positieve feedback en daarmee een groter bestuurlijk vermogen.

Samenwerking tussen concurrenten wordt soms coöpetitie genoemd, of het nu concurrenten in de markt zijn of in het politieke (carrière) proces. Als concurrenten elkaar helemaal geen ruimte geven en elkaar doodconcurreren, is uiteindelijk iedereen er slechter af. Onder het Platform Duurzame Mobiliteit ontstond bijvoorbeeld



strategische samenwerking tussen oliemaatschappijen en tussen autoproducenten. Er is hier hetzelfde dilemma als bij de *old boys* netwerken: buitenstaanders kunnen de indruk hebben dat het gaat om kartelvorming. Toch, als concurrenten verschillende signalen de wereld insturen over technisch-economisch realistische toekomst, kunnen we ook niet eensgezind besluiten welke kant we op willen. Dan is er geen bestuurlijk vermogen. Samenwerking voor de lange termijn is noodzakelijk.

### Kosten-batenanalyses

Kosten-batenanalyses kunnen waardevol zijn in processen van positieve feedback. In adaptieve netwerken gaat het gesprek er immers steeds om, hoe een idee in overeenstemming te brengen is met ieders kortetermijnbelang.

Laten we ervan uitgaan dat er een economendebat ontstaat waarbij geredeneerd wordt vanuit het gezamenlijk belang van een groot aantal partijen, wat dichtbij het (niet definieerbare) publieke belang komt. Al die partijen geven aan wat hun wensen zijn en hoeveel die hen waard zijn. Vervolgens worden scenario's ontwikkeld om te beoordelen welke toekomst mogelijk zijn mits adaptieve netwerken een manier vinden om het samengestelde systeem van koers te laten veranderen. Er kan dan bijvoorbeeld blijken dat mensen vrije tijd toch belangrijker vinden dan een hoog salaris, mits er in Nederland voldoende recreatiegebied is zodat ze geen hoge reiskosten hoeven te maken voor recreatie. Of dat mensen willen betalen voor een switch naar duurzame energie, ook al is die duurder, uitgaande van een risico dat de olieprijs op termijn structureel skyhigh gaat. Het probleem is echter dat we niet weten hoe we de mammoettanker op die koers moeten brengen. Concrete voorstellen die wel implementeerbaar zijn leiden nooit tot deze duurzame scenario's. Als daarentegen een kosten-batenanalyse wordt uitgevoerd voor een uitvoerbaar plan, dan is het niet zinvol onrealistische alternatieven mee te nemen. Duurzame energie heeft dus wel een business case nodig, maar komt niet *alleen* op grond van economische afwegingen.

Adaptieve netwerken kunnen gelukkig wel manieren, hefboomen, ontdekken om de tanker van koers te laten veranderen. Zoals boven al is geconstateerd: of die mogelijkheden er zijn *hangt juist af* van de kwaliteit van de sociale verbindingen, van het bestuurlijk vermogen. Als we goed samenwerken kunnen we veel meer veranderen dan wanneer we elkaar tegenwerken. De kwaliteit van samenwerking kan echter niet met economische methoden worden ingeschat. De 'maatschappelijke business case', de handelingsoptie en de onderbouwing daarbij, kan dan ontstaan in het proces zelf.

De economische analyse kan gebruikt worden in het proces, maar is onderworpen aan de openheid en geslotenheid van het adaptieve proces zelf.

Het is al eerder vastgesteld dat maatschappelijke kosten-batenanalyse helpt om besluiten met weinig draagvlak zoals bij de Betuweroute te voorkomen, maar ook zijn beperkingen heeft. Een specifiek voorstel kan beoordeeld worden, maar het is lastiger om in een iteratief proces het voorstel met het grootste maatschappelijke rendement te ontwikkelen. Het werkt als bullshit-protector, als behoeder van bestuurlijke blunders. Vanuit complexiteitstheorie kan een specifiek investeringsplan ofwel passen binnen een bestaande ontwikkeling, ofwel, als een systeem 'metastabiel' is omdat het op een tweesprong, een 'bifurcation', staat, kan het zorgen dat het systeem omslaat naar een andere toestand. Veel mensen kennen het punt dat MS DOS van IBM het won van het superieure besturingssysteem van Apple Macintosh, en dat het videosysteem van Sony het won van het betere systeem van Philips. Het dubbeltje had ook de andere kant op kunnen vallen, met grote gevolgen. Als er invloedrijke netwerken waren geweest die vanuit het maatschappelijk belang wilden denken, hadden die misschien op het juiste moment het juiste duwtje kunnen geven, en was alles anders geworden.

Het is belangrijk om te volgen hoe een systeem zich kan ontwikkelen, te zien wanneer het op een omslagpunt (bifurcation) staat, en welke beslissingen bijdragen aan een wenselijke omslag. Als we het energiesysteem door een slimme interventie zouden kunnen laten omslaan naar waterstof als belangrijkste energiedrager, is dat economisch gezien misschien even doorbijten, het electoraat komt dan misschien in opstand. Maar op termijn zou de economie zich kunnen instellen op de nieuwe situatie en kan het totale welzijnsniveau, als dat al in geld uit te drukken is, wellicht sneller groeien dan zonder die omslag. Dat scenario is echter niet implementeerbaar met een enkele interventie of actie waarvoor een KBA gemaakt kan worden.

### Wat is dan de waarde van adaptieve netwerken?

Het punt waar ik mee eindig is dat de waarde van adaptieve netwerken evident is in een samenleving die wil overleven en kwaliteit wil verhogen, ook al is de toekomst niet maakbaar. Ook al is de business case daarvoor niet in kwantitatieve zin te maken. Die waarde kan echter moeilijk worden gecreëerd door middel van innovatiemanagement, georganiseerde positieve feedback dus – want dat laat zich namelijk niet organiseren. Innovatiemanagement kan hooguit condities scheppen voor adaptieve netwerken. Verbindende organisaties, het onderwerp van het volgende hoofdstuk, zijn daarin gespecialiseerd.

## 7. Verbindende organisaties

Is het denkbaar is dat het verbinden zelf, de adaptieve netwerken, een herkenbare plaats krijgt? Bijvoorbeeld in de vorm van intermediaire organisaties? We hebben net gezien dat er geen economische business case te maken is voor verbinden, dus al helemaal niet voor verbindende organisaties. Toch is het plausibel dat verbinden enigszins georganiseerd kan worden, waar adaptieve netwerken alleen kunnen ontstaan door zelforganisatie. In dit hoofdstuk beschrijf ik een recent voorbeeld: het Interdepartementaal Programma Energietransitie.

In transitie- en innovatiemanagement spreekt men over half-formele organisaties: transitie-arena's of interfaces tussen de domeinen publiek, privaat en kennis. Dit zijn intermediaire organisaties die de *triple helix* van co-evolutie in het denken op gang houden. Er zijn veel voorbeelden van formele organisaties die ofwel zelf zo'n organisatie willen zijn, ofwel willen zorgen dat die er komen. Een belangwekkend voorbeeld is het Interdepartementaal Programma Energietransitie (IPE). Andere voorbeelden zijn regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten en provincies, de programmadirectie Kennis en Innovatie van V&W. Dergelijke organisaties kunnen ontstaan zijn uit adaptieve netwerken die succesvol verbonden hebben en vervolgens zichzelf formaliseren. Dit levert paradoxale situaties op: deze organisaties krijgen aan de ene kant hun eigen instandhoudingsbelangen, maar willen toch ook neutraal blijven. Hun succes is afhankelijk van steun bij de organisaties die ze met elkaar willen verbinden. Het punt waarbij ideeën leiden tot formele beleidswijzigingen levert hen geen profijt op – ze zijn er alleen maar om te verbinden en niet om beleid te wijzigen. In de aanloop tot dat punt moet echter veel worden geïnvesteerd in het ontwikkelen van legitieme voorstellen die ook nog acceptabel zijn.

### Ambtelijke dilemma's

Het Interdepartementaal Programma Energietransitie (IPE) is bijzonder omdat het een samenwerking is van zes ministeries en ook nog bestuurd wordt door de zes betreffende DG's, die elkaar regelmatig ontmoeten. Het is ontstaan uit een aantal adaptieve netwerken die geactiveerd waren na het NMP4. De betrokken directeuren-generaal en ministers gebruiken het IPE als verbinder van partijen buiten de overheid, door platforms op te richten. Doel is dat deze partijen het meer met elkaar eens worden over wat de overheid zou moeten doen. Tegelijkertijd probeert het IPE te zorgen dat de betrokken overheden één lijn trekken naar die platforms, daarbij geholpen door de actieve inbreng van de betrokken DG's.

Het IPE huurt platformvoorzitters in, van buiten de overheid, die grote bekendheid hebben in hun sector en die op zoek gaan naar kennis uit specifieke samengestelde systemen. Zoals het Platform Duurzame Mobiliteit. Met als doel om gedeelde systeemanalyses te maken en onzekerheden en bijsturingsmogelijkheden te traceren. In deze context is een levendig onderhandelproces over ideeën en kennis ontstaan, dat leidt tot voorstellen voor beleidsinterventies in alle domeinen. Een deel van die bijsturing ligt op het niveau van instrumenten van de overheid. Denk aan het belastingstelsel, de afvalstoffenwetgeving, de vergunningverlening aan inrichtingen, noem maar op. De departementale top kan de geleerde lessen gebruiken om intern bij te sturen. Het is duidelijk dat samenwerking binnen de overheid slechts werkt als de platforms voldoende druk van buiten kunnen opbouwen. Die druk ontstaat als vooral de invloedrijke grote bedrijven die in andere scenario's moeten investeren dan ze van plan waren, geloven dat de zes ministeriële toppen voldoende invloed hebben binnen de overheid om cruciale onderdelen van het totale pakket van sturing te realiseren.

Het proces hangt aan elkaar van vertrouwen en verwachtingen. Succes is pas echt zichtbaar zodra 'op straat' problemen opgelost worden. In dit stadium is het IPE nog niet; het IPE is nog op zoek naar acceptabele interventiepakketten. Sturing vindt plaats op hoog systeemniveau: door te communiceren over verwachtingen, door platformvoorzitters aan te stellen die bewust spelen met openheid en geslotenheid, en die bewust bouwen aan vertrouwen, en ook door de business cases te bespreken met bewindslieden.

Ondanks die vaagheid staat het IPE op de balans bij zes ministeries – voor zes ministeries tamelijk marginaal, dus niet in het brandpunt van de aandacht van afrekenenden en bezuinigers, maar wel voortdurend onder druk om prestaties te laten zien. De enige prestaties die zichtbaar zijn, zijn tussenresultaten van denkprocessen die door de buitenwereld gewantwoord zullen worden. De paradox is dat, juist door complexiteit, niet heel Nederland kan overzien wat platforms wel kunnen overzien. De platformvoorzitters kunnen de buitenwereld alleen maar de systeemanalyses laten zien die de platforms produceren, maar naarmate die analyses dichter bij het niveau van zichtbare interventies komen die tot de mogelijke uitkomsten behoren, is communicatie daarover te gevoelig. Er is onder het IPE geen zichtbaar proces van besluitvorming over breed zichtbare interventies. Het IPE beïnvloedt achter de schermen, en door de actieve steun en sturing van de ministeriële top – geholpen door de druk van buiten – wat er in de lijn van de ministeries gebeurt. De interventies moeten in de lijn worden geïmplementeerd. Immers, als het IPE dat zelf doet, ontstaat er concurrentie om geld en invloed met de departementen.

Het IPE kan voorlopig alleen maar scoren bij de ministeriële toppen, die daar zelf nog niet mee kunnen scoren, maar die daarmee wel draagvlak kunnen blijven geven. Het IPE kan er ook voor zorgen dat de ministeriële diensten haar niet teveel als bedreiging gaan zien, door op de achtergrond en met bescheiden budgetten te blijven opereren. Het verbinden lukt alleen bij de gratie van adaptieve netwerken die langs informele weg voortdurend steun blijven geven aan het IPE. Het IPE moet die steun ook voortdurend blijven verdienen door de geloofwaardigheid van het proces op peil te houden. Dit is niet makkelijk; er zijn geluiden dat samenwerking en geloofwaardige systeemanalyses met interventiescenario's makkelijker buiten de overheid zijn op te bouwen dan binnen de overheid. Grote ambtelijke diensten lijken minder adaptief, en minder bewust van onderlinge afhankelijkheden, dan grote bedrijven.

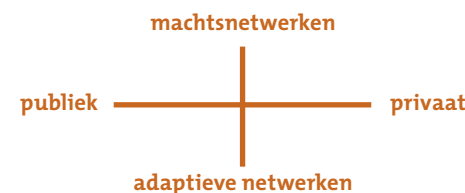
Adaptieve netwerken ontwikkelen legitimiteit door aanhaking bij zoveel mogelijk partijen en domeinen te zoeken, zodat vanzelf voldoende steun ontstaat. Ook het IPE worstelt met legitimiteit: het duurt erg lang voordat voorstellen voldragen zijn en politieke besluiten mogelijk zijn. Of anders gesteld: zelfs kleine stapjes zijn moeilijk te onderbouwen. IPE moet voortdurend uitleggen hoe het opereert en hoe het met de genoemde dilemma's omgaat. De grootste weerstand ondervindt het van inhoudelijke beleidsafdelingen die te weinig (willen) zijn aangehaakt bij het leerproces. Deze afdelingen, gekoppeld aan delen van bedrijven en maatschappij, zijn de gevestigde belangen die zeker op korte termijn in hun eigen perceptie verliezen bij veranderingen. Hun weerstand is legitiem. De kracht van hun argumenten zou moeten worden beoordeeld op managementniveau en politiek niveau in de samenwerkende departementen. Daar zit de kernvoorwaarde voor een effectief IPE: zijn er genoeg overheidsmanagers en bewindslieden met visie die als verbindend team veranderingen kunnen aansturen?

Recent vragen sommige platformvoorzitters het IPE om flinke budgetten. De vraag is of er nu nog voldoende vertrouwen is om de weerstand die dit oproept te overstijgen. Er is een paradox: teamwerk is alleen mogelijk als geen enkele partij met (in theorie) vetomacht zich teveel bedreigd voelt. Met andere woorden: als deze individuen elkaar ook de hand boven het hoofd willen houden. Hiermee ligt het *old boys network* op de loer, en dat willen we ook weer niet. Informele netwerken op hoog managementniveau in stand houden, is een delicate kwestie.

### Balans in co-evolutie

Het is evident dat niet alle adaptieve netwerken evenveel bijdragen aan co-evolutie. Om tot de gewenste verandering of toenadering te komen, is het cruciaal om scherp zicht te hebben op onzekerheden – en daarvoor ook de kennis van anderen te benutten. Een gedeeld beeld van cruciale onzekerheden – van de diepste kloven – is essentieel voor geloof in eigen kunnen. Als dit beeld er is, is het natuurlijk ook nodig om erin te geloven dat u in staat zal zijn om die kloven te overbruggen door invloed op machtsnetwerken uit te oefenen, waar immers iedere zichtbare verandering moet beginnen. Geaccepteerde voorstellen die leiden tot een kans voor nieuwe voorstellen van aangepaste adaptieve netwerken. Als dit steeds doorgaat, is er co-evolutie tussen macht en kennis, tussen machtsnetwerken en adaptieve netwerken. Dit is ook het proces dat tot het IPE heeft doorlopen. Een leerproces in onbalans heeft geen geloofwaardigheid. Mensen voelen dat de energie in het verkeerde wordt gestopt en er dus elders een barrière zal ontstaan. Het heeft dan geen aantrekkingskracht, en zal mislukken.

*De balans tussen twee bronnen van onzekerheid: een adaptief netwerk mag niet veel zekerheid creëren op de ene as en de andere as verwaarlozen.*



Veel mislukte initiatieven kunnen op dit assenstelsel worden geplaatst. In de jaren negentig waren er veel kennisinitiatieven op het gebied van duurzame ontwikkeling die niet landden bij de macht. Deze dreiging hangt op dit moment nog steeds boven veel initiatieven. Kennis wordt organisatorisch afgescheiden en gemarginaliseerd in het echte besluitvormingsproces. Niemand zorgt voor de verbindingen. Er waren toen ook publiekprivate initiatieven op machtsniveau, zoals het groenpoldermodel, die dan weer niet gebruik maakten van de beschikbare kennis. De kennis werd voornamelijk ingezet in de strijd. Experimenten van de overheid hebben niet vaak risicodragend meedoen van private partijen tot gevolg. Private partijen beperken vaak hun initiatieven tot datgene waar ze de overheid niet voor nodig hebben. Vaak ontstaat dit gedrag doordat de initiatiefnemers bij de overheid er mee willen pronken – daartoe gedwongen door hun ongeduldige achterban. Sommigen zeggen dat de Superbus, die veel budget heeft gekregen, daar een voorbeeld van is.

## 8. Overleven en sturen: uw plek in governance

Dit soort gedrag schrikt eventuele partners aan de andere kant van de kloof alleen maar af. Het is duidelijk dat we vaak zoeken naar balans tussen publiek en privaat, zonder dat we een balans tussen macht en constructief ingezette kennis kunnen vinden.

### Verbindende organisaties ook niet voldoende?

Het verbinden is een vak apart. Dat laat het IPE goed zien. Het is niet voldoende dat zulke organisaties bestaan – ze moeten ook bemenst worden door professionals, en ze moeten zich ook kunnen verbinden met professionals in andere organisaties, die ook ruimte en vertrouwen krijgen. Uiteindelijk komt het op persoonlijke vaardigheden aan; zie het volgende hoofdstuk.

**Wat betekent dit allemaal nu voor de individuele kenniswerker, of die nu werkt bij de overheid, het bedrijfsleven, een kennisinstelling of een belangenorganisatie? In ieder geval dat u betrokken moet zijn bij de veranderprocessen die gaande zijn in uw samengestelde systeem. Door aan te voelen waar het naar toe gaat, kunt u uzelf bijsturen en u richten op kansen die er zijn. Denk daarom in systeemniveaus.**

Dit sturen en richten gaat beter naarmate u aansluiting kunt vinden bij adaptieve netwerken die op basis van onderling vertrouwen betrouwbare beelden vormen van de ontwikkelingen in een groter systeem. Die netwerken moeten over kennis en vaardigheden beschikken op alle niveaus van verandering: fysiek, instrumenten, macht en adaptief. Weinig mensen zijn goed in al deze dingen tegelijk. Daarom wordt zo vaak geroepen dat gammawetenschappen belangrijk zijn om te komen tot systeeminnovatie. Het begint echter allemaal bij uzelf.

### Beschouw uzelf ook als een lerend systeem

Een apart niveau van verandering zijn wijzelf. Feedback in de hersenen, leren dus eigenlijk, zorgt voor gedrag dat bijdraagt aan adaptieve netwerken of niet. Adaptief sturende informele netwerken vormen een systeemniveau dat kan ontstaan als individuen het daarbij passende gedrag vertonen. Ze moeten kunnen loslaten en geduldig zijn – niemand is *in control*. Ze moeten bereid zijn om elkaar de ruimte te geven om voorstellen te bedenken die in het gezamenlijk belang zijn. Ze moeten daarbij tegelijkertijd hun positie kunnen handhaven, en anderen ook in hun waarde laten en succes gunnen. Angst voor uw baan is geen goede conditie om energie te stoppen in adaptieve netwerken.

Voor het verbeteren van het bestuurlijk vermogen kan het helpen om individuen te begeleiden, door coaching en vaardigheidstrainingen, zodat evenwichtige en effectieve mensen ontstaan. Ook effectief is het gedrag van leiders die als rolmodel fungeren. Leiders zoals Herman Wijffels kunnen hun eigen gedrag uitleggen aan hun achterban. De finesses van hun gedrag, waar het gaat om adaptieve interventies in machtsnetwerken, zijn echter alleen voor mensen in hun omgeving te begrijpen.

Om op korte termijn zelf te overleven, kan iedere kenniswerker (ambtenaar, beleidsmedewerker, onderzoeker) of iedere organisatie voldoende hebben aan opportunistisch gedrag in machtsnetwerken. Complexere samengestelde systemen

zoals een mobiliteitssysteem worden dan volledig afhankelijk van ofwel uitvindingen op fysiek niveau die vanzelf door de markt worden opgenomen en die toevallig leiden tot overleving, ofwel beïnvloedingsinstrumenten die door het polderproces worden geproduceerd en die toevallig leiden tot doorbraak van deze uitvindingen.

Bent u bereid om slim te sturen op gedeelde belangen, dan vergroot u onze kansen op gezamenlijke overleving aanmerkelijk. Er kunnen dan adaptieve netwerken ontstaan die bewust speuren naar hefboomen om een gewenste ontwikkeling op gang te krijgen. Hoe groter en complexer het bedreigde samengestelde systeem, hoe langer de hefboom van adaptieve netwerken moet zijn. Daartoe moet u co-evolutie nastreven.

#### **Denk in co-evolutie van systeemniveaus**

De koppeling van proces en inhoud, van macht en kennis, is misschien wel de zwakste plek van ons besturingssysteem. Op dit punt valt veel te winnen. Studies of denkclubjes leiden niet tot besluitvorming. Samenwerking kan niet worden afgedwongen, maar kan alleen maar ontstaan in een co-evolutionair proces, net zoals de kip en het ei. Koppel daartoe de systeemniveaus van verandering: fysiek, markt, macht en adaptief, en realiseer u welk gevolg uw handelen op het ene niveau heeft voor het andere niveau. Laat u informeren door mensen die de andere niveaus beter kennen.

#### **Zoek naar kansen voor positieve feedback**

Als u nieuw bent in een beleidssysteem, of u wilt opnieuw uw rol bekijken, ga dan na hoe gedrag en cultuur zijn, waar kloven liggen die prohibitief zijn voor meervoudige probleemoplossing. Sommige kloven zijn voorlopig niet te overbruggen, en misschien wel nooit. Probeer dat met anderen die daar ook voor open staan te bespreken. Het geeft rust als u accepteert dat een organisatievorm tijdelijk orde schept maar ook vluchtig kan zijn – en dat u steeds moet anticiperen op verandering en een nieuwe positie moet zoeken. Maar als er adaptiviteit in het systeem is, kan er worden ingegrepen – en als u verwacht dat dat gebeurt, kunt u daar ook maar beter op voorbereiden door zelf ook adaptief te worden. Dat is een overlevingsstrategie. Loop echter niet te ver vooruit, want dan blijft u een roepende in de woestijn.

Gelukkig is er altijd enige mate van adaptiviteit. Vertrouwen kan toenemen, en de grens wordt waarschijnlijk gevormd door de complexiteit die een mens kan overzien. Dit is meteen ook de oorzaak dat het publiek de neiging heeft zich af te keren van de overheid. Te complexe problemen kunnen niet worden opgelost. Het publiek eist dat wel, ongeduldig als het is en vatbaar voor populisme. Het publiek herkent populisme wel

als zodanig (het is niet dom), maar ziet dat juist als bewijs dat politiek en overheid niet te vertrouwen zijn, en er dus belastinggeld wordt verspild. Cynisme is het gevolg. Het begin van verandering ligt daarom misschien in de vaardigheid om populistische in een adaptievere cultuur op te nemen door ze op onschuldige wijze het gevoel te geven dat ze scoren. Streel hun ego, span ze voor uw karretje. Daarmee draagt u bij een positieve spiraal.

#### **Train vaardigheden**

Als u wilt deelnemen aan adaptieve netwerken kunt u gebruik maken van de literatuur en trainingen die er zijn over lerende organisaties. Dat is veel belangrijker dan inhoudelijke opleidingen volgen. De zichtbare, fysieke wereld leren we in onze opleiding meestal voldoende kennen – de kunst is om dit niet allemaal te willen overzien maar juist kennis te koppelen met die van anderen. Ons zwakke punt is daarom dat van de vaardigheden. Op de minder concrete systeemniveaus opereren we onbewust. Onze eigen percepties van de fysieke, economische en sociale werkelijkheid kunnen we niet relativiseren. Met andere woorden, hiërarchisch beleid, blauwdrukplannen en risicomijdend gedrag voeren de boventoon in plaats dat ze onderwerp vormen van een voortdurend leerproces. Onbegrip van de complexe veranderingsdynamiek leidt tot verlamming. Omdat we geneigd zijn de bestaande perceptie van problemen en oplossingen steeds te beschermen in een chaotische wereld hebben we onrust. Het erkennen van complexiteit geeft rust omdat u de risico's van uw handelen kan beheersen door beter begrip.

#### **Bouw allianties**

Bouw allianties op met mensen die een aantal vaardigheden hebben die van belang zijn (zie bijlage 2). Zie de samenhang tussen uw eigen rol en die van anderen. Niemand heeft grip op dat proces. Het enige dat u kunt doen, is snappen wat de relatie is tussen individueel gedrag en emergent collectief gedrag. Vanuit dat begrip kunt u stappen nemen die het meest effectief zijn voor u. In eerste instantie op korte termijn (in uw directe omgeving) en in tweede instantie op lange termijn (in een groter samengesteld systeem). U zult wel moeten blijven proberen om betere systeemanalyses te maken dan uw concurrenten – te blijven leren dus. Als u zich daaraan onttrekt, dan wordt u meer dan anderen een speelbal van omstandigheden en kunt u minder toegevoegde waarde leveren, wat dan ook minder gewaardeerd wordt. De keus is om wat dat betreft voor uzelf realistische doelen te stellen.

# Bijlage 1. Begrippenlijst

## Bespreek governance

De term 'governance' is nog steeds populair voor het besturen in netwerken. Dit is in feite een synoniem voor de mate waarin bestuurlijk vermogen gerealiseerd wordt als resultante van individueel gedrag. Dit wordt zichtbaar door een complexere constellatie van machtsnetwerken, waarbij er steeds meer tijdelijke, grensoverschrijdende organisatievormen ontstaan. Soms evolueren die door tot echte organisaties. Het is ook belangrijk om steeds ruimte te blijven geven aan organisaties die een intermediaire rol spelen, en anderen helpen om (samen) te scoren.

Niemand heeft governance onder controle. Iedereen kan er een bijdrage aan leveren door het te bespreken.

## Tao full circle

Er zijn geen pasklare antwoorden, in iedere situatie moet weer opnieuw een oplossing gezocht worden. Daarbij moet u voortdurend blijven streven naar balans. Het zijn oude Taoïstische wijsheden, en ook wel een beetje doodoeners. Toch zijn er nog veel te veel mensen die er niet in slagen om te gaan met complexiteit en om zichzelf te relativiseren. Adaptieve netwerken laten zien dat daar nog een groot potentieel ligt, en dat u, met anderen, nog het roer in eigen handen kunt nemen. Uiteindelijk moeten u en ik dat samen doen. Het blijft ook belangrijk dat sociale wetenschappers zoeken naar goede voorbeelden en indicatoren voor adaptief gedrag, om die onder uw aandacht te brengen.



*De aarde en het heelal blijven.  
Wat is het geheim van hun  
duurzaamheid?  
Zij hebben geen eigenbelang.  
Een wijze plaatst zichzelf als  
laatste en wordt dan eerste.  
Hij plaatst zich buiten zichzelf en  
kan juist daardoor overleven.  
Is het niet op deze manier dat hij  
kan blijven leren?*

(Lao tse, ca. 500 BC,  
Tao De Jing tekst 7)

## Adaptieve netwerken

Groepen beleidsmakers die kennis en invloed hebben en die co-evolutie nastreven.

## Bestuurlijk vermogen

Flexibiliteit en slagvaardigheid waarmee samengestelde systemen, organisaties en professionals zich kunnen aanpassen aan veranderde omstandigheden.

## Co-evolutie

Onderlinge beïnvloeding van de geleidelijke veranderingen in twee systemen of netwerken.

## Governance

De mate waarin bestuurlijk vermogen gerealiseerd wordt als resultante van individueel gedrag.

## Sociale spanning

Kans voor een groep die met een idee komt dat voor beide partijen een stap vooruit is; kan ook blijven liggen en zorgt dan voor inertie.

## Samengesteld systeem

Een marktsysteem dat verbonden is met een fysiek systeem en een sociaal systeem (de organisaties, producenten en consumenten die ervan afhankelijk zijn, maar ook partijen die er hinder van ondervinden). Bijvoorbeeld het mobiliteitssysteem.

## Bijlage 2. Belangrijke vaardigheden

Enkele vaardigheden die belangrijk zijn in adaptieve netwerken:

**Vertrouwen opbouwen** door lange termijn gescheiden te houden van kortetermijnbelangen. Dit is een combinatie van sociale vaardigheden, een op samenwerking gerichte levenshouding, en intellectuele vaardigheid om systeemanalyses te maken en met elkaar te delen.

**Systeemdenken** is een kerncompetentie van adaptieve netwerken. Teisman (2005) noemt het complexiteitserkendend gedrag, maar het is niet alleen het loslaten van het idee dat u controle heeft, maar ook het zoeken naar duurzame interventies op basis van systeemanalyse.

**Dubbeldenken** is deelnemen aan interventies met abstracte doelen. Het verbinden van partijen in adaptieve netwerken, vereist volgens Teisman 'dubbeldenken': het in staat zijn om de spanning tussen het eigen belang (de acties waarvoor iemand in transparante processen beloofd wordt in zijn eigen organisatie of netwerk) en het gezamenlijk belang (dat acties van alle partijen op elkaar worden afgestemd zodat het totale samengestelde systeem adaptiever wordt) te gebruiken als bron van creativiteit. Dit vergt een ironische levenshouding (in tegenstelling tot een veel aangetroffen sceptische levenshouding). Uit praktische oogpunten kunnen veel belangengroepen niet deelnemen in proactieve adaptieve netwerken. Naast het gezamenlijk belang van de aanwezige partijen, kunnen adaptieve netwerken dus ook proberen zich in te leven in het belang van toekomstige generaties en derdewereldlanden, wat in feite 'driedubbeldenken' vergt.

**Herkennen van stappen.** In een vroeg stadium van verandering is het belangrijk om kleine stapjes vooruit die positieve feedback opleveren voor uzelf herkenbaar te maken. Dit is het begin van co-evolutie in het denken – het is een herkenbare stap vooruit. Hoe dieper de kloof is die overbrugd moet worden, hoe langer deze potentiële energie binnen een adaptief netwerk gedeeld moet kunnen blijven totdat interventies ontdekt kunnen worden die ook doorbreken in de zichtbare wereld. Zoek daarom realistische doelen voor uzelf en streef alleen naar hanteerbare interventies.

**Zoek sponsors op hoger niveau.** Sponsors zijn hooggeplaatste mensen die vernieuwing een goed hart toedragen, maar zelf weinig tijd hebben. Zij geven hun mensen ruimte (tijd en geld) voor adaptieve netwerken, ook al zijn er geen afrekenbare doelen, en willen graag op de hoogte blijven. Op hun eigen niveau houden ze het onderwerp op

de agenda. De Directeur-Generaal Milieu van VROM hield zo jaren lang een overleg met vijf directeuren generaal in stand, dat gewijd was aan transitie management. In 2005 besloten deze DG's de politiek de oprichting van een Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie (IPE) voor te stellen. Een directeur van EZ gaf later aan dat hij in deze jaren had geleerd welke vaardigheden nodig waren voor een geloofwaardig proces van transitie management. Er was vertrouwen ontstaan dat die vaardigheden er waren en de DG's traden nu gezamenlijk als sponsor op.

**Zoek bemiddelaars die investeren in vertrouwen.** Zo besteedden mensen uit de milieubeweging actief aandacht aan Tweede Kamerleden, met het doel om hen aangehaakt te houden bij de ontwikkelingen rond transitie management. Het zijn mensen die door meerdere partijen vertrouwd worden. De voorzitter van het Platform Duurzame Mobiliteit bemiddelde tussen olie-industrieën en tussen autoproducenten die even moesten wennen aan het idee dat ze konden samenwerken aan langetermijndoelen.

**Loslaters.** Loslaters zijn mensen die betrokken zijn geweest bij nieuwe ideeënontwikkeling. Zodra de ideeën worden geaccepteerd, laten ze los. Zelf willen ze niet de uitvoering doen. Hiermee worden ze in feite niet beloofd in materiële zin – door een groot budget en status bijvoorbeeld. Hun bijdrage aan het doorgesloopte lintje ziet niemand meer. Ze waren als de vlinder in Rio die een storm in Texas veroorzaakte. Voorbeelden zijn VROM die transitie management, zoals insiders het zagen de nieuwe generatie milieubeleid, het implementeren overlieten aan andere departementen. Of EZ, die de energietransitie opzette en daarbij in de ogen van veel partijen succesvol de rol van bemiddelaar speelde, enigszins grip verloor toen dit proces werd overgenomen door een interdepartementale programmadirectie. In werkelijkheid is de kans op een doorbraak hierdoor enorm toegenomen: EZ heeft zelfstandig toch niet de kennis en invloed die nodig is.

## Bijlage 3. Literatuur

Branderburger A. & Nalebuff B. (1997). *Co-opetition : A Revolution Mindset That Combines Competition and Cooperation: The Game Theory Strategy That's Changing the Game of Business*. New York: Currency Doubleday.

De Jong M., Geerlings H. (2003). De opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk. Hoe het succes van o(e)ei lacunes in de moderne bestuurskundige theorie blootlegt. In: *Beleid en Maatschappij* 30 (3): 166-178.

Machiavelli N. (1992) *The Prince*. Unabridged translation from the Italian text from 1513. New York: Dover Thrift editions.

Nooteboom S.G. (2006), *Adaptive Governance. The Governance for Sustainable Development*. Den Haag: Eburon.

OESO (2005) *Governance of innovation systems: synthesis report*. OECD, Parijs

Rotmans J., Kemp J. Van Asselt M.B.A., Geels F., Verbong G., Molendijk K.P.G., Van Notten P. (2001) *Transities & Transitie Management: De casus van een emissie arme energievoorziening*. ICIS, Maastricht, The Netherlands.

Scharpf F.W. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder Colorado: Westview.

Senge P. (1990). *De vijfde discipline. De kunst & praktijk van de lerende organisatie*. Schiedam: Scriptum Books.

Teisman G.R. (2005) *Publiek Management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit. Bedrijfskundige Signalementen*. Den Haag: Sdu.

## Bijlage 4. Stellingen

1. Duurzame maatschappelijke innovatie is een kip-ei probleem: deze kan alleen ontstaan door co-evolutie in denken en doen.
2. Maatschappelijke innovaties ontstaan vooral in informele netwerken. Hoe meer van deze 'achterkamertjes' er zijn, hoe gunstiger de kansen voor innovaties.
3. Hoe meer groepen een informeel netwerk verbindt, hoe duurzamer haar ideeën.
4. Het scheiden van machtsinteracties en reflexieve interacties en het los-vast managen van de twee is dé voorwaarde voor duurzame ontwikkeling.
5. Slimme wetgeving kan co-evolutie stimuleren door adaptieve spanning te scheppen.
6. Door tijd- en ruimteschalen met elkaar in verband te brengen kan stagnerend cynisme veranderen in constructieve ironie.
7. Wantrouwen scheidt meer inefficiëntie dan wordt voorkomen door de efficiëntie maatregelen waartoe het leidt.
8. Duurzame ontwikkeling is niet te meten; we kunnen hooguit de kwaliteit van onze pogingen nagaan.
9. Nederlandse bestuurders zijn intelligent genoeg om ons bestuurlijk vermogen te vergroten, maar ze kiezen er vaak voor hun intelligentie in te zetten voor onderlinge strijd zonder winnaars.
10. De onzichtbaarheid van premier Balkenende's innovatieplatform en de brede samenstelling ervan doen het beste vermoeden.
11. Ambtenaren, strategische staf van bedrijven, en medewerkers van maatschappelijke organisaties zouden verplicht met elkaar moeten rouleren.



## Colofon

Dit is een uitgave van DHV in samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam. Neemt u voor meer informatie contact op met Sibout Nooteboom (06 54245093). Voor meer exemplaren kunt u contact opnemen met Ellen Post van DHV (033 468 2920).

### Auteur

Sibout Nooteboom

### Vormgeving

Studio DHV,  
Peter-Paul Hoddenbagh

### Drukwerk

Cendris, Amersfoort