

Tilburg University

Inleiding

Frissen, Paul; Ferwerda, Myrte; Van Twist, Mark; Schulz, Martin

Published in:

De politiek, netwerken en het politieke

Publication date:

2020

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Frissen, P., Ferwerda, M., Van Twist, M., & Schulz, M. (2020). Inleiding: Netwerken, politiek en 'iets anders. In M. Ferwerda, P. Frissen, M. Schulz, & M. van Twist (Eds.), *De politiek, netwerken en het politieke* (pp. 19-24). Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Inleiding: Netwerken, politiek en ‘iets anders’

Martin Schulz, Mark van Twist, Myrte Ferwerda, Paul Frissen

Verschillend en toch hetzelfde

Op het eerste gezicht lijken het totaal verschillende thema's die niets met elkaar te maken hebben. Het is niet zo eenvoudig om te zien wat NSOB onderzoeken over de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Rotterdam Zuid, het versnellen van de energietransitie, een rijksoverheid die werkt met 'deals' en 'akkoorden' of de misgelopen aanleg van een hoogwatergeul bij de dorpen Varik en Heesselt met elkaar gemeen hebben.

Nader beschouwd liggen de vraagstukken echter dichterbij elkaar dan op het eerste gezicht wordt vermoed.

De aanpak van ondermijnende criminaliteit 'op Zuid' krijgt vorm met een *netwerkaanpak*. Stadsmariniers trekken specifieke probleemwijken in om die 'terug te veroveren' op criminelen die hier voet aan de grond hebben gekregen. Ze doen dat door samen te werken met allerlei actoren in die wijken – van politie tot winkeliers. Daarbij blijven 'oppakken en afpakken' onverminderd belangrijk en tegelijkertijd komt er meer aandacht voor een verandering van het leefklimaat in die wijken. Daardoor wordt het voor criminelen steeds minder aantrekkelijk om te blijven. De verantwoording aan de *politiek* is dan echter een uitdaging, omdat het nog niet zo eenvoudig is te laten zien hoe het leefklimaat in wijken daadwerkelijk de criminaliteit vermindert. Bovendien worden resultaten doorgaans eerder uitgedrukt in aantallen arrestaties en ingevorderde tegoeden dan in het voorkomen van misdrijven en van politiek-maatschappelijke onrust die uitgebleven is.

Bij het versnellen van de energietransitie maakt de overheid gebruik van *netwerksturing* door versnellingsstafels in te richten en een ambassadeur te benoemen die actoren met elkaar in verbinding brengt. Met elkaar, zoekend, pratend, delibererend maken actoren in die netwerken voortgang en brengen ze de energietransitie stapje voor stapje verder. Tegelijkertijd formuleert de landelijke *politiek* harde doelstellingen met betrekking tot de opwekking van duurzame energie (meetbaar in petajoule en megawatt) in 2020 en 2023. Het is dan nog maar de vraag of en hoe die doelstellingen te halen zijn met de inzet van netwerksturing door een ambassadeur die werkt met versnellingsstafels. De rijksoverheid sluit de afgelopen jaren regelmatig

‘deals’ en ‘akkoorden’. Green deals, city deals en health deals bestaan naast een veelheid aan akkoorden van de Agenda fiets tot het Akkoord verhoogde asielinstroom en het Convenant Aziatische Horeca (het zogenaamde ‘Wokakkoord’). De kern is iedere keer dat de rijksoverheid met andere actoren afspraken maakt over gezamenlijk na te streven doelen waarop iedere actor vanuit zijn eigen overtuiging inzet pleegt. Deals en akkoorden zijn een instrument om te sturen in *netwerken*. Ook de *politiek* komt vervolgens in aanraking met die akkoorden, wat ook regelmatig spanning oplevert. Zo zei een prominent voorman van een van de coalitiepartijen over het door de regering gesloten Klimaatakkoord: “Het is niet mijn akkoord”. Dat roept de vraag op hoe de politiek zich verhoudt tot akkoorden en hoe die akkoorden weer rekening houden met of beïnvloedend werken op de politiek.

Ten behoeve van de realisatie van een hoogwatergeul bij de dorpen Varik en Heeselt wordt een MIRT verkenning uitgevoerd. Een deel van het *netwerk* van belanghebbende actoren wordt georganiseerd in een stuurgroep. Een ander deel van het netwerk organiseert zichzelf los daarvan, maar krijgt gehoor in de *politiek*. Hieruit ontstaat druk op de stuurgroep die uiteindelijk besluit af te zien van een hoogwatergeul en in plaats daarvan alleen te kiezen voor dijkverhoging. Netwerk en politiek beïnvloeden elkaar hier over en weer.

Hoewel deze casus op het eerste gezicht sterk verschillend lijken, hebben de aanpak van ondermijning, het versnellen van de energietransitie, het werken met deals en akkoorden en het mislopen van de hoogwatergeul veel met elkaar gemeen. In al deze vraagstukken komen *netwerken* en *politiek* samen: als praktijken die zich tot elkaar dienen te verhouden. De verhouding tussen beide komt de afgelopen tijd steeds nadrukkelijker op de voorgrond. Voor Provinciale Staten van Zeeland is het zelfs aanleiding om een nieuw, eigen besluitvormingsproces te ontwikkelen dat de Staten beter in staat stelt tot besluiten te komen over vraagstukken waarin netwerksturing aan de orde is.

Arena’s voor de omgang met het politieke

Om de relatie tussen politiek en netwerken te begrijpen, maken we gebruik van het onderscheid tussen *de politiek* en *het politieke* (Mouffe, 2005; Lefort, 2016). Onder politiek verstaan we de strijd en het conflict over verschillen en scheidslijnen in de samenleving. Er zijn nu eenmaal altijd beslissingen te nemen waarvan sommigen voorstanders en anderen tegenstanders zijn, bijvoorbeeld door ideologische voorkeuren of genoten voor- en nadelen.

In de politiek zijn altijd verdelingsvraagstukken aan de orde, zoals de verdeling van overvloed en schaarste of de toekenning van waarden. De vraag wie de energietransitie betaalt, is bijvoorbeeld politiek. Daarover valt ten diepste van mening te verschillen. In dit denken over politiek als strijd en conflict is het onderscheid tussen de politiek en het politieke aan de orde. Onder *de* politiek verstaan we de instituties van politiek, zoals de regels en gebruiken waarmee politiek wordt vormgegeven. Het parlement, de regering en op andere bestuurlijke niveaus Provinciale en Gedeputeerde staten, college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad zijn vormen van dergelijke instituties. *Het* politieke is datgene waarover we zo hartstochtelijk van opvatting kunnen verschillen. Dat zijn de strijdpunten, de scheidslijnen, de verschillen die in de samenleving – lokaal, provinciaal, nationaal én internationaal – aan de orde zijn. De politiek houdt zich bezig met het politieke. Sterker nog, de politiek bepaalt wat het politieke is. Het politieke is er namelijk niet vanzelf. Het wordt geconstrueerd en benoemd in een politiek proces. Zo is bijvoorbeeld de vraag wat de *opgave* is, een politieke vraag. Opgavegericht werken is daarmee ook altijd een politiek proces, omdat die opgave niet neutraal is. De formulering ervan betekent het benoemen van iets politieks.

Het politieke heeft zich door de toenemende nadruk op werken in en met netwerken en netwerksturing bij de overheid steeds meer verplaatst naar netwerken. Het politieke bevindt zich allang niet meer alleen in de politiek, maar ook in allerlei maatschappelijke netwerken, van akkoorden tot deals en samenwerkingsverbanden. We zien netwerken hier als een min of meer stabiel patroon van sociale relaties tussen van elkaar afhankelijke actoren die zich vormen rondom een maatschappelijk vraagstuk (cf. Koppejan en Klijn, 2004). Een netwerk is gericht op het (leveren van een bijdrage aan het) oplossen van dat maatschappelijke vraagstuk. Geen van de participerende actoren kan dat alleen. Ze zijn van elkaar afhankelijk in termen van bijvoorbeeld macht en middelen. Daardoor voltrekken zich in netwerken een samenwerkingsproces en een onderhandelingsproces, omdat ook actoren die belang hebben bij het oplossen van een specifiek vraagstuk daarbij allemaal verschillende belangen kunnen hebben. In die netwerken werken bestuurders en ambtenaren (regelmatig van verschillende bestuurslagen) samen met bedrijven, maatschappelijke instellingen, kennisproducenten en burgerinitiatieven aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven (c.q. maatschappelijke vraagstukken). Wat die samenwerkende actoren besluiten en doen is niet onschuldig. Het heeft reële gevolgen voor mensen in de samenleving en daarmee is het politiek.

De verhouding tussen politiek en netwerken is al zeker twee decennia onderwerp van wetenschappelijk onderzoek (bijvoorbeeld Le Galès, 2001; Sørensen & Torfing, 2003 en 2016; Aars & Fimreite, 2005; Bang & Esmark, 2009). In de literatuur bestaat veel erkenning van het belang van het politieke in politiek en netwerken. Dat leidt bijvoorbeeld tot onderzoek naar de vraag of en hoe netwerken democratisch zouden kunnen omgaan met het politieke (Sørensen & Torfing, 2005 en Edelenbos, Steijn & Klijn, 2010) in de wetenschap dat de politiek het politieke altijd tot haar mandaat kan verklaren. Een democratische omgang in het netwerk met het politieke zou de politiek ertoe kunnen brengen te vertrouwen op de uitkomsten van die netwerken is dan de gedachte. Politisering van de uitkomsten van netwerken – de politiek die zegt dat het toch anders moet – zou dan mogelijk te begrenzen zijn. Netwerken en politiek zijn te zien als twee verschillende arena's waarin besluiten worden genomen over kwesties die de samenleving raken, besluiten over het politieke. Dat maakt de vraag relevant hoe het bij elkaar komen van netwerken en politiek de omgang met het politieke beïnvloedt. Met andere woorden: door de vormgeving van de verhouding tussen politiek en netwerk wordt de omgang met het politieke bepaald. Dat gaat niet over de aard van het netwerk of de institutionele vormgeving van de politiek, maar over de *dynamiek* die de ontmoeting tussen beide tot stand brengt en wat die dynamiek betekent voor het politieke.

Variaties van verhoudingen

Politiek bepaalt wat politiek is. Dat maakt dat de politiek er altijd voor kan kiezen het politieke naar zich toe te trekken en te besluiten dat zij er (ook) over gaat. De politiek heeft daarmee altijd de mogelijkheid om zichzelf dominant te verklaren. In de praktijk zijn er echter ook vele andere mogelijke variaties van verhoudingen. In dit boek verkennen we die variaties door politiek en netwerken – als concepten en daaruit voortvloeiende praktijken – steeds met nog 'iets anders' te verbinden. Door aan de combinatie van beide een ander concept toe te voegen, verkennen we welk mogelijk inzicht dat biedt als het gaat om de verhouding tussen netwerken en politiek en daarmee de omgang met het politieke. We voegen als het ware een derde concept toe aan netwerken en politiek om te zien wat die toevoeging betekent voor de verhouding tussen netwerken en politiek. We zoeken met andere woorden naar de nieuwe *ordering* van politiek en netwerken die ontstaat door er een ander concept aan toe te voegen. Politiek en netwerken kunnen elkaar – zo blijkt dan – bijvoorbeeld *afstoten*. Ze kunnen gescheiden werelden vormen die elkaar *vermijden* en zo min mogelijk interacteren.

Denk bijvoorbeeld aan netwerken die vooral hun eigen gang gaan en verbaasd zijn als de politiek iets van ze vindt. Iets minder vergaand kunnen ze elkaar ook *negeren*, doen alsof de ander er niet is en zolang er geen noodzaak tot interactie is, bestaan ze los van elkaar. Of ze *botsen* met elkaar, waardoor conflict ontstaat tussen de beide logica's en praktijken. Zoals in situaties waarin effecten van een netwerkaanpak moeten worden uitgelegd in een politieke arena. Maar ze kunnen elkaar ook *oproepen*, omdat ze elkaar nodig hebben waardoor de politiek en het netwerk elk een eigenstandige rol spelen in relatie tot elkaar en elkaar versterken of juist verzwakken. Er zijn vele soorten van verhoudingen denkbaar, veel meer dan we hier kunnen benoemen. Netwerken en politiek kunnen bijvoorbeeld ook met elkaar *vermengen*, bijvoorbeeld als het netwerk zelf politiek van aard is of als politiek als netwerk te beschouwen is. Er zou ook een voorkant en een achterkant kunnen ontstaan waarin de werkelijkheid die netwerken en politiek formeel zeggen tot elkaar te hebben nader beschouwd en op de achtergrond toch anders in elkaar blijkt te zitten. Netwerk en politiek houden die voor- en achterkant dan in stand om in de luwte met elkaar zaken te kunnen regelen. De ordening van politiek en netwerken zou bovendien ook in de tijd kunnen veranderen. Er kan bijvoorbeeld volgordelijkheid ontstaan, waarin eerst het netwerk aan zet is en dan de politiek, of juist andersom. De bedoeling van dit boek is om die veelsoortige verhoudingen te ontdekken en te bezien welke betekenis ze hebben voor hoe netwerken en politiek zich tot elkaar verhouden en wat er in die verhouding gebeurt met het politieke.

Een voorbeeld: politiek, netwerken en gestandaardiseerde paden

Besluitvorming in Provinciale Staten van Zeeland heeft doorgaans plaats op basis van een vaststaande procedure. Die procedure legt vast hoe de besluitvorming verloopt, welke informatie de Staten op welke momenten ontvangen, welke debatten daarover worden gevoerd en hoe tot besluiten wordt gekomen. Procedures ontstaan als neerslag van al langer gebruikelijke praktijken. Voor verschillende soorten contexten en besluiten zijn er verschillende soorten besluitvormingsprocedures. De reguliere procedure van de 'beleidscyclus' is anders dan de procedure voor 'grote projecten'. De provincie ontwikkelt voor 'netwerksturing' een eigen, nieuwe besluitvormingsprocedure. In die procedure worden de kenmerken van netwerken en de kenmerken van politieke besluitvorming bij elkaar gebracht, met de bedoeling *de ene in de andere te laten doorwerken*. De politiek maakt er werk van om eigen processen te ontwikkelen die aansluiten bij wat er in netwerken gebeurt. Het vormen van een 'nieuwe, gestandaardiseerde' besluitvormingsroute is daarbij iets dat in de praktijk weer dient te worden uitgetoetst om zo langzaam te worden vervolmaakt.

Op vergelijkbare wijze brengen de auteurs in dit boek netwerken en politiek in relatie tot elkaar door de introductie van steeds een ander, derde concept, met een daaruit voortvloeiende praktijk. Door te variëren met deze concepten beogen we ook de gevarieerde omgang met het politieke te laten zien. Het zien en waarderen van die variatie is naar ons idee een eerste stap op het pad naar het formuleren van handelingsperspectieven voor actoren in het openbaar bestuur om de verhouding tussen netwerken en politiek bewust vorm te geven en in te richten met het oog op een passende omgang met het politieke. In de praktijk zijn de meeste actoren in netwerken zich er namelijk niet van bewust dat zij omgaan met en handelen ten aanzien van het politieke.

Een plek voor het politieke

Ten behoeve van dit boek zijn door verschillende auteurs originele, nieuwe bijdragen geschreven over netwerken, politiek en een concept dat naar hun idee interessant is om de verhouding tussen politiek en netwerken nader te analyseren met het oog op het politieke. In ieder hoofdstuk staat een andere verhouding, een andere dynamiek tussen de politiek en het netwerk centraal. In het schema op de volgende pagina's geven we een overzicht van de verschillende hoofdstukken in dit boek.

De opbouw van de hoofdstukken in dit boek loopt van casuïstisch naar conceptueel. Het boek begint met de hoofdstukken die vanuit de empirie verhalen over de relatie tussen politiek en netwerken. Daarna volgen de hoofdstukken die de thematiek meer conceptueel analyseren en beschouwen. In de slotbeschouwing komen we terug op de vraag wat de verhouding tussen politiek en netwerken betekent voor de omgang met het politieke.