



Snelstudie

Overheidsrollen bij samenwerking in de actieve samenleving

#8

Inhoud

Inleiding	3
Veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving	5
Het NSOB-model over sturingsperspectieven en overheidsrollen	7
Stapelings- en spanningen tussen rollen	12
De opgave centraal	15
Sturing in transities	17
Relatie tussen overheidsrollen en participatie	19
Afsluitend	20
Bijlage: Checkvragen voor invulling overheidsrollen	21
Bronvermelding en meer lezen	22

Inleiding

De afgelopen decennia zijn zowel de samenleving als de rol van de overheid in de samenleving veranderd. Steeds meer is de overheid één partij in een netwerk van maatschappelijke partijen. Bovendien is de overheid niet altijd de (enige) initiatiefnemer bij de aanpak van maatschappelijke opgaven; burgers of niet-overheidsorganisaties nemen geregeld zelf het initiatief. Er wordt ook wel gesproken van een energieke of actieve samenleving¹. Dit betekent dat de overheid zich anders dient te organiseren en anders moet sturen op maatschappelijke opgaven. Het is goed om daar als overheid bewuste keuzes in te maken.

Over bovenstaande is al veel gepubliceerd. Deze snelstudie geeft een toelichting op de rollen van de overheid in de actieve samenleving. Dit gebeurt primair aan de hand van een model van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Deze focus is gekozen omdat dit NSOB-model breed is verspreid en wordt toegepast binnen de overheid. In deze snelstudie heeft het kennis-knooppunt Participatie een selectie gemaakt van onderdelen die het naar voren wil brengen.

¹ Zie hierover Van der Steen et al., 2014-1. In deze snelstudie houden we de term actieve samenleving aan.

De snelstudie is bedoeld voor beleids- en participatieprofessionals bij de overheid. Na het schetsen van de context, worden rapporten en essays van met name de NSOB behandeld aan de hand van de volgende vier onderwerpen:

- [Sturingsperspectieven en overheidsrollen](#)
- [Stapelingspanningen tussen rollen](#)
- [De opgave centraal](#)
- [Sturing in transitie](#)

Bij de laatste twee onderwerpen worden twee andere modellen besproken waarin het NSOB-model over overheidsrollen een plaats heeft. Bij ieder hoofdstuk wordt stilgestaan bij de toepassing van de modellen in een beleidsproces. Tot slot wordt ingegaan op de relatie tussen overheidssturing in de actieve samenleving en participatie.

Over deze snelstudie

De NSOB, DRIFT en de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen zijn niet betrokken bij de inhoud van deze snelstudie. Wel zijn zij op de hoogte gebracht en hebben ze toestemming gegeven voor (aangepast) gebruik van de figuren uit hun rapporten.

Alle inhoudelijke keuzes, interpretaties en adaptaties van figuren komen voor rekening van het kennisknooppunt Participatie.

Veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving

De overheid werkt aan het bereiken van maatschappelijke doelen en het creëren van publieke waarde: 'de voorzieningen die een publiek nut hebben, dat de individuele ontvanger ervan overstijgt.'² Figuur 1 schetst de verschillende manieren waarop publieke waarde gecreëerd kan worden: door de overheid, de markt en door de samenleving. Door de jaren heen is bij de aanpak hiervan de verhouding tussen overheid en maatschappij veranderd. Historisch gezien werd lange tijd publieke waarde vooral gecreëerd door de markt en de gemeenschap. Pas in de jaren vijftig en zestig nam de overheid de overhand in het creëren van publieke waarde, aan de hand van de uitbouw van de verzorgingsstaat en de opzet van het systeem van sociale zekerheid.

In de jaren negentig zorgde het economisch liberalisme weer voor een verschuiving van overheidstaken naar de markt.

De afgelopen jaren zet de overheid in op de doe-democratie, waarbij burgers en maatschappelijke verbanden worden aangesproken om overheidstaken over te nemen. Andersom worden er ook vanuit de samenleving initiatieven opgezet. Dit gebeurt door marktpartijen, sociale ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers, en vanuit een eigen wens, niet vanuit verzoeken van de overheid. Dit is de zogeheten actieve samenleving. De rollen van de overheid en de samenleving zijn dus aan verandering onderhevig (Van der Steen et al., 2014-1).

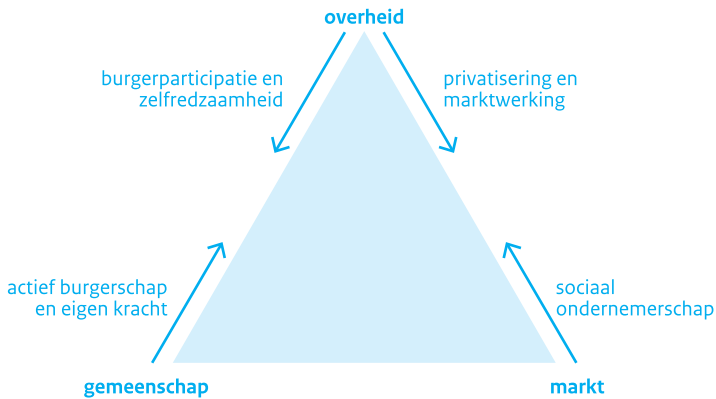
Gelet op deze ontwikkelingen kan de overheid niet automatisch terugvallen op traditionele sturingsstijlen. Er is een bewuste afweging nodig over welke rol(len) de overheid inneemt in vraagstukken, en de sturingsstijl die daarbij past. In 2011 ontwikkelde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een perspectief op

² Van der Steen et al., 2014-1, p.15.

deze actieve samenleving als aangrijpingspunt voor een nieuwe sturingstheorie die de dynamiek van de samenleving centraal stelt.

Het resultaat daarvan is gepubliceerd in het essay 'Leren door doen' en wordt in het volgende hoofdstuk behandeld. (Haijer, M., 2011; Van der Steen et al., 2014-1)

Op verzoek van het toenmalig ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben PBL en NSOB vervolgens onderzoek gedaan naar handelingsperspectieven voor de individuele ambtenaar en het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu.



Figuur 1. Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt (bedrijven) en gemeenschap (burgers) uit Van der Steen et al., 2014-1, p.15.

Het NSOB-model over sturingsperspectieven en overheidsrollen

In de essays 'Leren door doen' (Van der Steen et al., 2014-1) en 'Sedimentatie in sturing' (Van der Steen et al., 2015) schetst de NSOB vier sturingsperspectieven die gebaseerd zijn op bekende managementmodellen³ – zie figuur 2. De perspectieven staan in een kwadrant waarin op de ene as het initiatief meer vanuit de overheid dan

wel meer vanuit de samenleving komt, en waar op de andere as randvoorwaarden dan wel resultaten voorop staan. Bij elk perspectief hoort een rol die de overheid inneemt: rechtmatig, presterend, samenwerkend⁴ of responsief. In onderstaand kader worden de vier verschillende overheidsrollen toegelicht.



Figuur 2. NSOB-kwadrant met de rollen en sturingsperspectieven. Adaptatie van Van der Steen et al., 2015, p.23 en presentatie Martijn van der Steen voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

3 Voor meer over deze managementmodellen, zie Van der Steen et al., 2014-2.

4 De eerste publicaties spreken van 'netwerkende overheid', tegenwoordig wordt meestal 'samenwerkende overheid' gebruikt. In deze snelstudie houden we term samenwerkende overheid aan.

Uit het essay ‘Sturen en stromen’ (Schultz et al., 2017, p.12-13) komt de volgende uitleg over de verschillende rollen:

In het perspectief van de **rechtmatige overheid** staan legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. Dat is een sterk legalistisch perspectief, dat de wettelijke basis van het overheidshandelen en de scheiding benadrukt tussen politiek primaat en ambtelijke uitvoering in loyaliteit. Hier doet de overheid het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Sturing is in dit perspectief in de eerste plaats een kwestie van het instellen van procedures en het verankeren van doelen en middelen in wetten en regels.

In het perspectief van de **presterende overheid** gaat het niet primair om het op deugdelijke en geborgde wijze formuleren van doelen, maar om het meetbaar bereiken daarvan. Het accent ligt niet op de procedure om de doelen te formuleren, maar op methoden, technieken en processen om die doelen te realiseren. Doelbereiking is het uitgangspunt van organiseren, op een manier die smart en afrekenbaar is. Prestatiemeting is een van de sturingsinstrumenten in dit perspectief. In dit perspectief doet de overheid het goed als ze ervoor zorgt dat beleid effectief is en efficiënt wordt uitgevoerd.

In het perspectief van de **netwerkende overheid** [in deze snelstudie wordt de term **samenwerkende overheid** aangehouden, zie voetnoot 4] gaat het nog steeds om het bereiken van doelen, maar met behulp van

inspanningen van anderen. De overheid trekt meer naar buiten, om met maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld in gesprek te gaan. Dat betekent ook dat die partijen hun eigen doelen in het proces inbrengen waardoor de overheid moet kunnen onderhandelen met andere partijen. Bovendien nemen partijen in het netwerk ook (al of niet in gezamenlijkheid) initiatieven om publieke waarde te genereren zonder dat de overheid daarbij betrokken is of met een beperkte of ondersteunende rol van de overheid. Het gebeurt niettemin vaak dat de overheid een regierol in het proces krijgt. In netwerken ontstaat meerwaarde als partijen hun bijdragen op elkaar afstemmen. Dat vraagt om te beginnen een goed onderling contact. Sturing in het derde kwadrant is daarom in de eerste plaats gericht op de netwerkontwikkeling zelf. (...) Pas daarna gaat het om sturing op interactiviteit in processen, doelvervlechting en van het goed vormgeven van processen door middel van procesmanagement.

Het perspectief van de **responsieve overheid** gaat uit van de veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving: van beweging die er is, van maatschappelijke waarde die al wordt geproduceerd op eigen initiatief, en van de overheid die zich daartoe moet verhouden. De overheid gaat niet naar buiten om daar haar eigen plannen en doelen te verkopen, maar sluit aan bij beweging die er buiten als is. Beweging die uit zichzelf overheidsdoelen ondersteunt of beweging die de overheid graag zou willen bijsturen. In het vierde kwadrant gaat het dus veel meer om het herkennen van ontwikkeling en het aangaan van een betekenisvolle verbinding

daarmee en je er op een bepaalde manier toe verhouden. Een van de mogelijkheden daartoe is het doen stromen en laten stromen van maatschappelijke energie, het gaande houden van de beweging in de samenleving.

De ene rol is niet beter dan de andere; welke het meest passend is hangt af van het vraagstuk en de context. Wel is het zo dat de overheid met de huidige, grote maatschappelijke vraagstukken in de meeste gevallen (ook) ‘aan de rechterkant’ moet opereren. Het is belangrijk om te beseffen dat een dergelijke verandering van overheidsrol de relatie met anderen in het speelveld op spanning zet. Het vraagt immers om nieuwe activiteiten, instrumenten, verhoudingen en nieuwe verwachtingen, voor alle partijen. Bij de bovenstaande rollen passen bepaalde activiteiten en instrumenten die een overheid daarbij tot haar beschikking heeft. Onderstaande figuren 3 en 4 geven voorbeelden van deze activiteiten en instrumenten.

In het essay ‘Leren door doen’ (Van der Steen et al., 2014-1) worden verschillende voorbeelden uit de overheidspraktijk beschreven, zoals het Ketenakkoord Fosfaat en Green Deals.

Toepassing in een beleidsproces

Met een perspectief op overheidssturing waarbij de actieve samenleving centraal staat, kan de overheid aan legitimiteit en effectiviteit winnen. Sturing vanuit een samenwerkende of responsieve rol is niet per se beter dan de traditionelere rollen van de rechtmatige en presterende overheid, maar het geeft een uitbreiding van het perspectief en handelingsrepertoire. Een keuze voor een rol die past bij het voorliggende vraagstuk – en het gebruik van de daarbij behorende instrumenten – vergroot de kans op het gewenste resultaat. Het NSOB-kwadrant biedt een kader en gesprekshulpmiddel om die keuze bewust en ook expliciet te maken. Het kwadrant

presterende overheid	<ul style="list-style-type: none"> • doelmatigheid bepalen <ul style="list-style-type: none"> • resultaten meten • planning bewaken • voortgang rapporteren • verantwoording afleggen <ul style="list-style-type: none"> • controle uitvoeren 	samenwerkende overheid
rechtmatige overheid	<ul style="list-style-type: none"> • rechtmatigheid en rechtsgelijkheid borgen • rechten en plichten bewaken <ul style="list-style-type: none"> • politieke proces bewaken • beleid zorgvuldig uitvoeren <ul style="list-style-type: none"> • procedures volgen 	responsieve overheid

Figuur 3. Activiteiten passend bij het NSOB-rollenkwaadrant. Adaptatie van Van der Steen voor VNG, p.3.

presterende overheid	<ul style="list-style-type: none"> • prestatiecontracten • uitvoeringsovereenkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> • convenanten • green deals 	samenwerkende overheid
rechtmatige overheid	<ul style="list-style-type: none"> • wet- en regelgeving • subsidie 	<ul style="list-style-type: none"> • in schijnwerpers zetten • ruimte creëren 	responsieve overheid

Figuur 4. Beleidsinstrumenten passend bij de NSOB-rollen, opgesteld op basis van de verschillende in deze snelstudie genoemde essays en rapporten.

geeft een gemeenschappelijke taal om een gesprek over rollen te hebben. Dit gesprek kan het best ook samen met de externe partners gevoerd worden. Het is bovendien belangrijk om de rolbepaling in de loop van het proces af en toe te herijken.

Voorbeelden uit de praktijk van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Vaak is op een beleidsterrein het hele palet aan rollen en bijbehorende typen instrumenten in enige mate aanwezig. Hier volgt een aantal voorbeelden aan de hand van de breedte van opgaven van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Zo wordt vanuit de **rechtmatige rol** gezorgd voor bijvoorbeeld milieukwaliteitsnormstelling voor bodem, water en lucht, risicozones voor gevaarlijke stoffen, eisen aan voertuigen en rijvaardigheid, luchthavenbesluiten, een (internationaal) systeem voor spoorveiligheid en eisen voor maritieme veiligheid.

In de **presterende rol** gaat het bijvoorbeeld om de bescherming van ons land tegen hoogwater, aanleg en onderhoud van de infrastructuur voor (vaar)weg en spoor en de verantwoordelijkheid voor de indeling van het luchtruim.

Voorbeelden in de **samenwerkende rol** zijn het uitvoeringsprogramma voor circulaire economie, bestuursovereenkomsten met andere overheden op het gebied van bodem en water, gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's in het MIRT, marktsamenwerking rondom alternatieve (luchtvaart) brandstoffen en vele green deals zoals die voor verduurzaming van zee- en binnenvaart.

Voor bijvoorbeeld verduurzaming van de mobiliteit en onderdelen van de aanpak van klimaatadaptatie is ook de **responsieve rol** en de verhouding tot (sociale) innovatoren en particuliere initiatieven belangrijk.

Stapelning en spanningen tussen rollen

Belangrijk bij het werken met het model is dat je weliswaar kiest voor een rol, maar tegelijkertijd de publieke waarden achter de drie andere rollen goed in het oog houdt. Het is dus niet of-of, maar en-en. In het rapport 'Sedimentatie in sturing' (Van der Steen et al., 2015) schetst de NSOB dat de rollen uit het kwadrant gezien moeten worden als sedimentlagen, gestapelde lagen, voor de verschillende rollen die *naast* elkaar worden gebruikt. Gelet op de opgave, het speelveld van partijen en de politieke context zal één van de rollen dominant zijn, maar daarnaast moet worden afgewogen hoe de andere rollen worden ingevuld. Bijvoorbeeld als een netwerkende rol de voorkeur heeft, hoe wordt daarbij dan de democratische verantwoording georganiseerd en hoe wordt de aanpak juridisch kloppend? Of als je subsidieverlener en dus beoordelaar (rechtmatig) bent, hoe kun je daarnaast een gelijkwaardige samenwerkende rol spelen? De dominante rol kan veranderen gedurende de looptijd van een proces.⁵ De NSOB heeft in het rapport 'Effectief Sturen

met Multi-level Governance' een aantal nuttige checkvragen opgesteld om te zien of alle perspectieven voldoende invulling hebben gekregen (zie bijlage I).

Er zitten spanningen tussen de verschillende rollen. Zo'n spanning is op zichzelf een gegeven; je kunt er beter naar handelen als je je er bewust van bent en open over bent. Onderstaande beschrijvingen (afgeleid uit materiaal van de provincie Zuid-Holland) kunnen helpen bij bewustwording en gesprekken over deze spanningen.⁶

Een spanning tussen presterend en samenwerkend: meer of minder gelijkwaardige samenwerking met andere partijen

De uitgangspositie om plannen mede te laten dragen door anderen, kan het ongemak opleveren dat het voor de eigen ambitie niet snel genoeg gaat. Terwijl zelf vooroplopen anderen het gevoel kan geven te moeten aanhaken, wat het proces minder gedragen kan maken.

⁵ Hierover is meer te lezen in het rapport 'Sturing in transitie' (Diercks et al., 2020), waarop in hoofdstuk 5 wordt ingegaan. Zo kan het zijn dat er eerst een zware nadruk op de rechtmatige overheid ligt, bijvoorbeeld door het verbieden van bepaalde zaken, en er daarna ruimte ontstaat waarin een samenwerkende rol de overhand heeft.

⁶ Lees meer over het gespreksmodel Spiegelen van de provincie Zuid-Holland, waaruit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de spanningen heeft afgeleid, in Meun. et al., 2018.

Een spanning tussen rechtmatig en responsief: meer of minder gezag bij anderen nodig

De uitgangspositie om initiatieven en ideeën uit de buitenwereld te koesteren maakt het omstreven om deze initiatieven in te kaderen en te beoordelen. Vasthouden aan regels en onmogelijkheden kan werken als een energielek. Tegelijkertijd heeft de overheid de zorg voor het algemeen belang, rechtsgelijkheid en democratische verantwoording. Een incidenteel initiatief financieel willen steunen omdat het aan de doelen van de overheid bijdraagt, staat op gespannen voet met een rechtmatige besteding van (subsidie)gelden: iedereen een kans geven en eerlijk beoordelen.

Een spanning tussen rechtmatig en samenwerkend: meer of minder denken vanuit regels en kaders

Vanuit het rechtmatige perspectief gaat het om vasthouden aan regels en rechtmatigheid. Het precedenten scheppen en loslaten van eigen punten worden dan als risico gezien. In netwerken gaat het om gelijkwaardige samenwerking, maar in hoeverre lukt dat in combinatie met het stellen van regels en kaders vanuit de overheid?

Een spanning tussen presterend en responsief: meer of minder initiatief bij andere partijen laten

Daar waar de overheid mogelijkheden ziet maar het initiatief bij anderen wil laten is er het ongemak van op de handen blijven zitten en loslaten. De overheid kan ook zelf

de regie nemen, iets bereiken en laten zien wat er gedaan kan worden, maar de vraag is of dat stimulerend werkt voor anderen en daardoor of er voldoende resultaat wordt bereikt.

Een spanning tussen rechtmatig en presterend: meer of minder elkaar intern beperken

In de presterende rol gebruikt de overheid realisatiekracht en heeft zij de verantwoordelijkheid voor het leveren van prestaties. Regels, tijd en middelen mogen niet belemmerend zijn bij het realiseren van een opgave. Tegelijkertijd is de overheid bij uitstek verantwoordelijk voor de regels en het consistent volgen ervan. Het is de kunst om de kaders goed te borgen én er in de uitvoering passend mee om te gaan.

Een spanning tussen netwerkend en responsief: meer of minder andere partijen betrekken

Hoeveel partijen betreft de overheid? De overheid kan niet het hele speelveld organiseren, maar beperking tot een klein verband kan te bepalend zijn en beweging bij de rest wegnemen. Afspraken maken wordt moeilijker naarmate er meer partijen zijn. Het is de kunst afspraken te maken met een geselecteerde groep (wie wel en wie niet?) en tegelijkertijd ook anderen te betrekken/activeren. Ook heeft de overheid te maken met georganiseerde partijen versus losse initiatieven.

In de constellatie van grote maatschappelijke vraagstukken met vele actoren en belangen is eigenlijk steeds de uitdaging: er moet gewerkt worden 'aan de rechterkant' van het rollenkwaadrant, maar hoe kunnen de rollen links ook goed geregeld worden? Een spanning die zit tussen links en rechts in het kwadrant, tussen horizontale samenwerking in de netwerksamenleving en de verticaal georganiseerde overheid, inclusief (politieke) verantwoording. Hoe kan een netwerksamenwerking bijvoorbeeld geëvalueerd worden? Of verantwoording worden afgelegd over geld dat samen met andere partijen wordt uitgegeven? Dit vraagt een verbreding van het handelingsrepertoire van de beleidsambtenaar, die zich als tussenpersoon op het kruispunt bevindt.

Toepassing in het beleidsproces

Om goed te kunnen opereren in de rechterkant van het rollenkwaadrant is bestuurlijk commitment op een horizontale aanpak belangrijk. Een beleidsambtenaar moet dus verticaal (bestuurlijk) regelen dat hij of zij horizontaal ruimte krijgt. Maar ook is het nodig dat de partijen in de horizontale samenwerking zich bewust zijn van de kaders waarbinnen de overheid opereert, zowel de verticale aansturing (bestuur, politiek) als ook de rollen aan de linkerkant die de overheid te vervullen heeft als rechtmatige en presterende overheid. Zo onderstaan wederzijds begrip en realistische verwachtingen.

De opgave centraal

In het voorgaande wordt het vraagstuk of de opgave als uitgangspunt genoemd voor de rolbepaling. De best passende rol bepaal je in de context van de opgave. Die opgave is echter geen gegeven. Een stap die vooraf gaat aan rolkeuze is daarom het goed definiëren en afbakenen van die opgave. Het NSOB-model kan daarvoor in combinatie met de stappen van het zogenaamde 4W-model voor opgavegericht (samen)werken worden gebruikt. Dit model is uitgewerkt in rapporten van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020-1 en 2), zie ook figuur 5⁷. Het 4W-model stelt vier vragen die helpen bij het ontwikkelen van een aanpak, waarvan een over rolbepaling.

- 1 Wat is de opgave?
- 2 Wie zijn betrokken bij de opgave?
- 3 Wie doet wat?
- 4 Waarmee?

De opgave is niet per se hetzelfde als de politieke opdracht of de ambitie van de overheid. Het gaat hier om de *maatschappelijke* opgave, zoals die in de werkelijkheid van de samenleving wordt beleefd. Die maatschappelijke opgave zou de overheid dan ook samen met alle betrokkenen moeten bespreken.

Bovendien betekent opgavegericht werken dat de overheid niet denkt vanuit het bestaande systeem of de eigen structuur, maar vanuit de werkelijk ervaren opgave in de samenleving. Bij het definiëren van de opgave kan ook worden gedacht aan het groter maken van de opgave voor meer oplossingsruimte en anderzijds afbakening om het behapbaar te houden.

Ook in andere handvatten voor overheidsinterventie is het bepalen van de opgave vaak de eerste stap, zoals bijvoorbeeld in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)⁸.

Toepassing in een beleidsproces

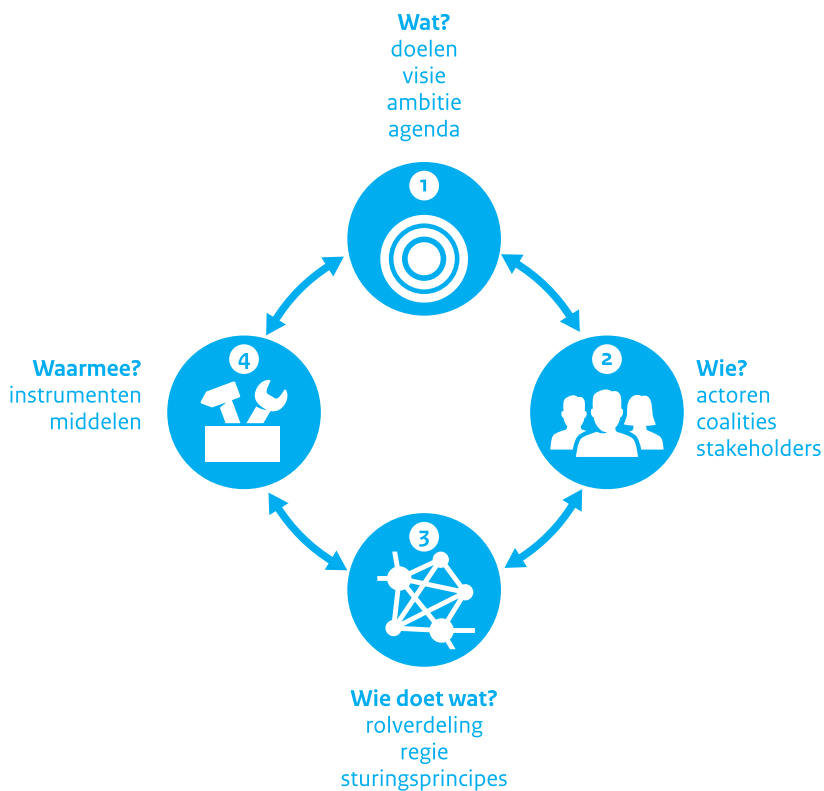
Als een beleidsmaker het 4W-model wil toepassen in het beleidsproces gelden, net als voor de eerder genoemde modellen, de volgende aandachtspunten:

- Gebruik de modellen als gespreks-hulpmiddel.
- Maak aan de hand hiervan bewuste keuzes voor de aanpak.
- Maak de keuzes expliciet: bespreek ze met management en bestuur en leg ze vast.
- Bespreek de keuzes ook met je externe partners.

⁷ De rapporten van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen zijn gericht op interbestuurlijke samenwerking, maar het 4W-model kan breder worden toegepast als model voor het bepalen van een aanpak van maatschappelijke opgaven.

⁸ Lees meer over IAK op Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken.

- Volg een aanpak in lijn met de keuzes: gebruik instrumenten en samenwerkingsvormen die bij de gekozen overheidsrol passen.
- Herijk regelmatig.



Figuur 5. Het 4W-model. Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020-2, p.4.

Sturing in transitities

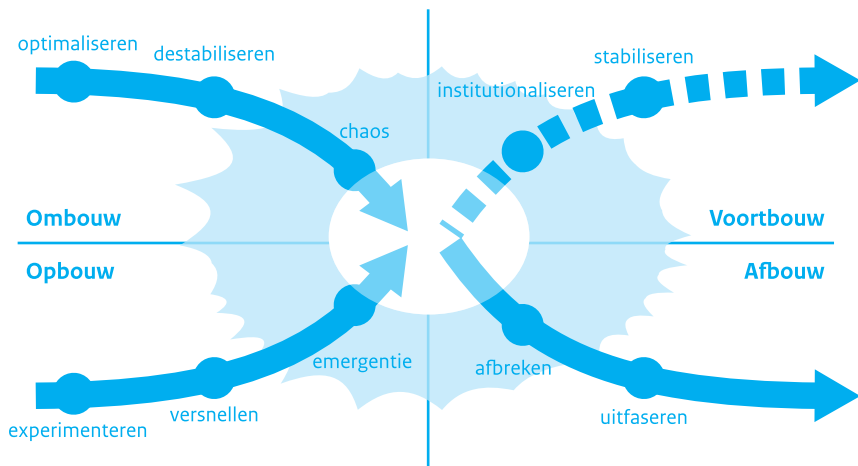
In het in 2020 verschenen rapport 'Sturing in Transitie' (Diercks et al., 2020) wordt een combinatie gemaakt van de X-curve voor transitiedynamiek van onderzoeksinstituut DRIFT en het rollenkwaadrant van de NSOB. Deze combinatie levert een raamwerk op voor rolbepaling en handelingsperspectieven, specifiek in transitie. Om dit raamwerk goed te kunnen plaatsen wordt hier eerst stilgestaan bij de X-curve.

X-curve: transitie

De X-curve duidt de fasen die een transitie kent en geeft daarmee een beeld van transitiedynamiek. Transitie kennen over

het algemeen een lange periode van voorontwikkeling en maken daarna een relatief korte transitiefase door. Deze korte fase wordt als chaotisch en disruptief ervaren. Transitie zijn niet alleen een proces van opbouw, maar juist ook van afbraak van manieren van denken, werken en organiseren. Deze bewegingen kunnen elkaar versterken of tegenwerken. In figuur 6 staan de verschillende fasen van een transitie. (Lodder et al. 2017)

Het sturen in transitie gaat om het bewegen van links naar rechts op de X-curve. Hierbij zijn vier bewegingen



Figuur 6. Duiding staat van transitie op de X-curve. Adaptatie Lodder et al., 2017, p.8 figuur 1, en Diercks et al., 2020, p.15, figuur 2.

mogelijk, die veelal gelijktijdig plaatsvinden:

- **Opbouw:** het opkomen van nieuwe manieren van denken, werken en organiseren.
- **Afbouw:** manieren van denken, werken en organiseren die verdwijnen en uitgefaseerd worden.
- **Ombouw:** bestaande elementen die nieuwe toepassingen krijgen of aangepast worden aan een veranderende context.
- **Voortbouw:** institutionalisering en normaliseringsprocessen.⁹

Al deze bewegingen zijn nodig om tot de gewenste transitie te komen. Sturing in transities gaat dan ook over hoe de verschillende bewegingen elkaar daarbij kunnen versterken. (Diercks et al., 2020)

Combinatie X-curve en kwadrant

In het rapport schetsen DRIFT en NSOB de behoefte aan een nieuwe leidende rol van de overheid om transities verder op weg te helpen. Zij benadrukken dat de overheid slechts één van de spelers is in een transitie: ‘overheidssturing in een samenleving waarin iedereen stuurt, maar niemand echt beslist’.¹⁰ De rol van de overheid is vooral richting geven en versnellen van de dynamiek in de maatschappij. De overheid is daarbij niet een neutrale scheidsrechter, maar onderdeel

van de door te maken transitie. Hierbij kunnen ook belangen binnen de overheid botsen, zoals economische belangen versus klimaatdoelstellingen.

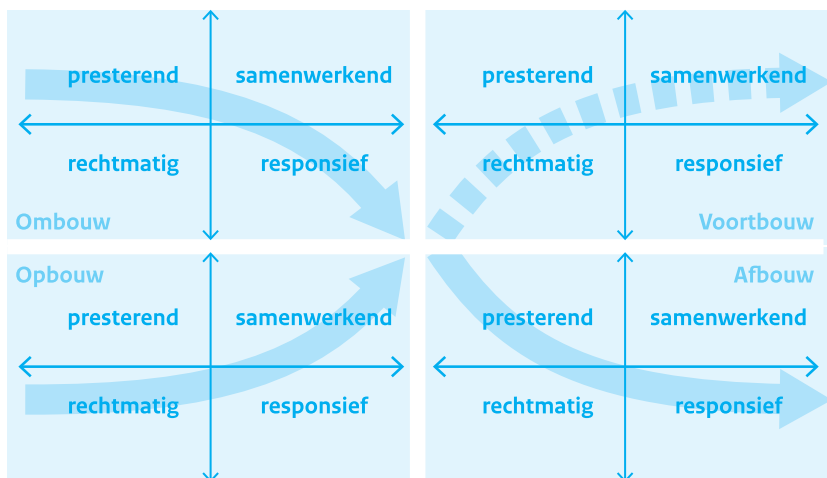
De combinatie van de X-curve en het NSOB-kwadrant vormt een sturingsraamwerk. De modellen zijn in hoge mate complementair: waar de X-curve inzicht geeft in dynamiek, positie en richting van transitie, geeft het rollenkwaadrant dat op rollen, activiteiten en instrumenten. Het raamwerk is een gesprekshulpmiddel waarmee ingezoomd kan worden op de overheidsinterventies die al worden gepleegd in een fase van een transitie en de andere interventies die nodig zijn.

In het rapport ‘Sturing in transities’ is voor iedere fase van de transitie per rol uitgewerkt welke activiteiten en instrumenten van de overheid erbij passen. In de fase van opbouw kan dit bijvoorbeeld voor de rechtmatige rol zijn het stellen van wettelijke regels en kaders die experimenten mogelijk maken. Voor de presterende rol behoren stimuleringsprogramma’s voor nieuwe allianties tot de mogelijkheden. In het geval van de samenwerkende rol kan gedacht worden aan akkoorden sluiten met koplopers, en wat betreft de responsieve rol is het creëren van ruimte voor initiatieven bijvoorbeeld een optie.¹¹ In het rapport wordt het sturingsraamwerk

⁹ Beschrijvingen van de bewegingen uit Diercks et al., 2020, p.14.

¹⁰ Diercks et al., 2020, p.10.

¹¹ Zie voor meer voorbeelden voor de verschillende fasen van een transitie Diercks et al., 2020, pagina 20 t/m 26.



praktisch toegepast voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op de transitiedomeinen mobiliteit, klimaat-adaptatie en circulaire economie.¹²

Het is dit gesprek dat leidt tot een sturingsstrategie.¹³ Een eenmaal bedachte sturingsstrategie is overigens niet statisch; ook hier is regelmatige herijking belangrijk.

Toepassen in het beleidsproces

Het sturingsraamwerk uit ‘Sturing in Transities’ is geen blauwdruk of kant-en-klare planningstool, maar een gespreks-hulpmiddel. Ook per transitiefase is er niet maar één juiste overheidsrol. Het sturingsraamwerk helpt om met elkaar te bespreken wat de gewenste transitie is, waar de transitie nu staat, vanuit welke rol de overheid hierop inzet met welke instrumenten, en welke impuls er nodig is om bij het gewenste eindbeeld te komen.

¹² Zie voor de analyse van deze drie transitiedomeinen Diercks et al., 2020, pagina 31 t/m 52.

¹³ In ‘Sturing in Transities’ is het sturingsraamwerk toegepast op een aantal case-studies om tot een strategie te komen. Het stappenplan dat is uitgelegd om tot de strategie te komen kan ook op andere vraagstukken worden toegepast. Zie Diercks et al., 2020, p.31 en verder.

Relatie tussen overheidsrollen en participatie

Het gedachtegoed rondom overheidsrollen in de actieve samenleving raakt aan dat rond participatie. Vormen van participatie zijn er in verschillende gradaties; van informeren en consulteren naar steeds meer invloed van partijen in co-creatie tot meebeslissen of het initiatief overnemen. De indruk zou kunnen ontstaan dat deze reeks van participatievormen 1-op-1 op het rollenkwaadrant van de NSOB kan worden gelegd, dus dat er bij de rechtmatige of presterende overheid bijvoorbeeld slechts ruimte is voor informeren of consultatie van samenleving en markt. Zo moet dit echter niet worden gezien. In principe kan vanuit elke rol voor een beperkte dan wel vergaande mate van participatie door andere partijen worden gekozen. Net zoals de ene overheidsrol niet beter is dan de ander, geldt hetzelfde voor de vorm van de participatie daarbij. Wel sluiten de vormen meebeslissen en coproduceren beter aan bij een samenwerkende en responsieve overheidsrol. Centraal staat dat zowel de gekozen overheidsrol als de gekozen vorm van participatie past bij de opgave.

Het kwadrant bepaalt vooral waar de verantwoordelijkheid voor het organiseren van de participatie ligt, zie hieronder.

- In de **rechtmatige rol** is de overheid verantwoordelijk voor het inrichten van participatie, al dan niet wettelijk verplicht. Dit is nodig om belangen te kunnen meewegen, gebruik te maken van externe kennis en ervaring en om door externe meedenkkracht tot beter beleid te komen. Een overheid die in haar rechtmatige rol bijvoorbeeld nieuwe wetgeving maakt, kan hierover een consultatie organiseren, maar kan ook een advies vragen aan stakeholders.
- Bij de **presterende rol** is de overheid eindverantwoordelijk voor participatie, maar deze kan de vormgeving en uitvoering overlaten aan een uitvoerende partij.
- Bij de **samenwerkende rol** zijn de samenwerkingspartners (waarvan de overheid er één is) gezamenlijk verantwoordelijk voor participatie door partijen die niet aan het samenwerkingsverband deelnemen. De samenwerking tussen de overheid

en de samenwerkingspartners is op zichzelf geen participatie te noemen; dat zou geen recht doen aan de gelijkwaardigheid van de partijen.

- Bij een **responsieve overheid** tenslotte zijn initiatiefnemers verantwoordelijk voor het organiseren van participatie door belanghebbenden. De overheid kan één van de participanten zijn. De overheid kan bij het steunen van een initiatief participatie door overige belanghebbenden als voorwaarde stellen.

Omdat er, zoals eerder aangegeven, meer rollen naast elkaar kunnen of moeten worden vervuld, kunnen er dus ook verschillende vormen van participatie en samenwerking naast elkaar bestaan. Het is daarom belangrijk om zeer bewust om te gaan met de vraag wie wanneer verantwoordelijk is voor het participatieproces. Rolbepaling helpt om dit scherp te krijgen. En zoals de opgave en rolbepaling regelmatig opnieuw bekeken moeten worden in een proces, zeker bij transitievraagstukken, is ook een regelmatige herijking van de participatieaanpak nodig.

Afsluitend

In deze snelstudie zijn de overheidsrollen in de actieve samenleving besproken, aan de hand van het NSOB perspectief op overheidssturing. Hierbij zijn het NSOB-model voor overheidsrollen, het 4W-model en het raamwerk voor transitiesturing aan bod gekomen.

De ervaring binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is dat het voeren van een gesprek aan de hand van deze modellen waardevol is. Het bewust stilstaan aan het begin van een beleidsproces of het tussentijds reflecteren op opgave, rol en aanpak lijkt niet bijzonder of baanbrekend. Toch biedt het geven en nemen van tijd en ruimte om hier expliciet samen bij stil te staan voordelen, zeker als er veel druk op een proces ligt. De gesprekshulpmiddelen bieden structuur en helpen om tot de kern van de zaak te komen en een gedeeld beeld te krijgen. Opbrengsten kunnen zijn meer duidelijkheid kunnen geven én krijgen in gesprek met stakeholders en een meer bewuste aanpak.

Bijlage

Checkvragen voor invulling overheidsrollen

De NSOB heeft in het rapport 'Effectief Sturen met Multi-level Governance' een aantal nuttige checkvragen opgesteld om te zien of alle perspectieven voldoende invulling hebben gekregen.

Checkvragen **Presterende Overheid**

- Hoe meten we of het goed gaat?
- Hoe wordt er afgerekend?
- Wat kost de inzet? Wie betaalt de inzet?
- Wie plukt de vruchten van inzet?
- Wat zijn de prikkels?
- Wanneer is het af?
- Wie borgt de kwaliteit?
- Hoe meten anderen of het goed gaat en hoe kunnen we samen meten of het samen goed gaat?
- Hoe worden anderen afgerekend en hoe is dat te combineren?
- Wat kost het anderen aan inzet en wat levert het hen op?
- Welke doelen zijn er nog meer en worden die bereikt?

Checkvragen **Samenwerkende Overheid**

- Wie moet ik betrekken vanuit de eigen organisatie om de verbinding te houden?
- Hoe gaan we in dit netwerk met elkaar om?
- Wat spreken we af?
- Hoe gaan personen in het netwerk met de eigen organisaties om?
- Wat spreken we af over het terugleggen van resultaten in de eigen organisaties?
- Zijn de goede partijen betrokken?
- Hoe verankeren we gezamenlijk de resultaten?
- Hoe vieren we gezamenlijk resultaat?

Checkvragen **Rechtmatige Overheid**

- Hoe kan ik nieuw gedrag rechtmatig maken?
- Hoe is democratische controle belegd?
- Hoe kan ik democratie in een nieuwe vorm versterken?
- Wie legt aan wie democratische verantwoording af?
- Kan verantwoording afleggen ook collectief?
- Wie geeft politieke sturing?
- Wat is het doel? Wie stelt het doel vast?
- Is rechtsgelijkheid geborgd?
- Wat is een fair rollenspel?

Checkvragen **Responsieve Overheid**

- Op welke initiatieven kan ik me richten?
- Waar kan ik meebewegen en waar is meer sturing nodig?
- Waarom is het nodig?
- Moet ik met alles meebewegen?
- Wat als er niets gebeurt?
- Wat als het 'gewoon' aan de mensen ligt?
- Hoeveel ruimte is nodig om dit goed te kunnen doen?
- Hoe maak ik formele en/of informele ruimte?
- Welke begrenzingen zijn nuttig of nodig?

Figuur afkomstig uit Teisman et al., 2018, p.36. De term netwerkende overheid is vervangen door samenwerkende overheid.

Bronvermelding en meer lezen

- Diercks, G., Loorbach, D., Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, S., Notermans, I., Bode, N., & Van Raak (2020) *Sturing in transities: Een raamwerk voor strategiebepaling*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Haijer, M., (2011) *Signalenrapport 'De energieke samenleving. Op zoek naar sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken (benaderd 27 februari 2021); <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleiden-regelgeving>
- Lodder, M., Roorda, C., Loorbach, D., & Spork, C. (2017) *Staat van Transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen*. Rotterdam: DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Meun, C., Van der Lans-Grossen, L., B. Houtkamp, Den Heijer, I., & Van der Steen, M. (2018) *Overheidsrollen in de opgave*, via <https://platformoverheid.nl/artikel/overheidsrollen-in-de-opgave/>
- Schulz, M., Den Heijer I., De Baas, J.H., & Van der Steen, M. (2017). *Sturen en stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*. Den Haag: Nederlandse school voor Openbaar Bestuur en provincie Zuid-Holland
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020-1). *Nederland heeft 1 Overheid Nodig: Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*. Den Haag: Secretariaat van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020-2). *Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!*. Den Haag: Secretariaat van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen
- Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A., & Van Vulpen, B. (2018) *Effectief sturen met multi-level governance Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Van der Steen, Presentatie gegeven voor de VNG, te verkrijgen via <https://files.vng.events/files/9d1e3fda-6ed8-4aa1-aco6-a21925d7bf42.pdf>

Van der Steen, M., Haijer, M., Scherpenisse, J., Van Gerwen, O-J., & Kruitwagen, S. (2014-1) *Leren door doen*.

Overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; Planbureau voor de Leefomgeving

Van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M. & Scherpenisse, J (2014-2), *Naar een ge(s)laagde strategie*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015) *Sedimentatie in sturing; Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse school voor Openbaar Bestuur

Van der Steen, M., Huiting, M., & Scherpenisse, J. (2020) *Trends in Organiseren: een signalement van overheids-organisaties van de toekomst*. Den Haag: Nederlandse school voor Openbaar Bestuur

Van der Steen, M., Ophoff, P., Popering-Verkerk, J., & Koopmans, B. (2020) *Taal <voor> transitie, Een reflectie op de sturing van het RES-proces*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Dit is een publicatie van het kennisknooppunt Participatie, onderdeel van de directie Participatie.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag
Postbus 20901 | 2500 EX | Den Haag
T 070 456 8999
kennisknooppuntparticipatie@minienw.nl
www.kennisknooppuntparticipatie.nl

Juni 2021

Deze snelstudie is geschreven door Marloes Claassens en Ilse Maas.

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Auteursrecht is van toepassing op dit document. Citeren uit dit document is alleen toegestaan indien voorzien van een bronvermelding. Hergebruik en verspreiding van documenten in originele vorm is toegestaan.