



Wanneer is een responsieve benadering kansrijk?

Een aantal puzzels popt regelmatig op in de werkateliers. Een daarvan is de vraag wanneer de responsieve benadering kan worden ingezet. In welke situaties is die kansrijk, waarom zou je ervoor kiezen en niet voor een van de andere benaderingen? Wij doen een eerste poging om deze vraagstelling te systematiseren.

Daarbij hebben we de inzichten benut van het rapport *Sedimentatie in sturing*¹ waarin wordt gepleit voor het expliciet maken van deze keuzen door het maken van normatieve, inhoudelijke en organisatorische afwegingen. Wij baseren ons ook op eerder werk dat wij hebben verricht voor BZK². En tot slot brengen we onze eigen ervaringen en de ervaringen met I&M dossiers in.

Kenmerken van responsieve benadering

Wat zijn belangrijke (onderscheidende) kenmerken van de responsieve benadering. We zetten ze op een rijtje, met ter vergelijking de kenmerken van de netwerk benadering.

netwerkend	responsief
<ul style="list-style-type: none"> - Met georganiseerde partijen - (Stilzwijgende) afspraak vooraf; wij werken samen aan een resultaat - Rijk is meesturend op het resultaat - Eigenaarschap voor de opgave en voor de resultaten is gedeeld met de partners - Partners en Rijk hebben beide middelen/competenties ter beschikking die nodig zijn voor resultaat. Het kan niet zonder elkaar, zo is de overtuiging 	<ul style="list-style-type: none"> - Juist ook met 'niet' georganiseerde/ institutionele partijen in de samenleving - Rond een opgave: Koppelen/verbinden van ambities en bewegingen in de samenleving aan eigen Rijksambities en doelen - Rijk en samenleving hebben elk een stuur in handen - Nog zoekend wat betreft concreet te behalen resultaten. Deze kunnen ook los van elkaar blijven. Eigenaarschap hoeft niet te worden gedeeld, wel gerespecteerd en geïncorporeerd in eigen streven en handelen. - Je laten verrassen door de bewegingen en mogelijke bijdragen in de samenleving

Vanuit deze omschrijving is het mogelijk om een vragenkader te maken ter beantwoording van de vraag of een responsieve benadering zinvol kan zijn.

Vragenkader

Uitgangspunten

Bij het ontwikkelen van onderstaand vragenkader hanteren wij de volgende uitgangspunten:

1. Aanname bij onderstaande vragen is dat de maatschappelijke opgave die voorligt voldoende is verkend en scherp gemaakt, zodat er een keuze gemaakt kan worden.
2. De vragen worden gesteld en beantwoord vanuit het perspectief van de rijksoverheid.
3. Wij richten ons hier vooral op de afwegingen voor de responsieve benadering.
4. Belangrijk te beseffen dat we hier doen aan versimpelen. In de praktijk gaat het altijd om meervoudigheid en meer-lagigheid (sedimentatie), om situationeel en tijdelijk handelen, en om

¹ Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren, NSOB 2015. ISBN 978-90-75297-45-4. Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse en Mark van Twist leggen daarin hun bevindingen neer van een implementatietraject voor de provincie Zuid-Holland in het werken met de energieke samenleving.

² Neergelegd in de publicatie "Doen of laten? De rol van het rijk bij ketenvorming". Den Haag, 2005.



het maken van goede combinaties van benaderingen. Zo incorporeren bijv. de overige benaderingen (presterend, netwerkend en responsief) altijd de rechtmatige benadering als 'sediment'. En zo kan het verstandig zijn om voor een deel van een dossier/opgave de responsieve benadering te kiezen en voor een ander deel veeleer presterend te werk te gaan. (bijv. rond energietransitie). Dat alles neemt niet weg, dat enkele vragen je goed op weg kunnen helpen.

Hoofdvragen

Vier vragen zijn structurerend, zij worden beantwoord voor een concrete maatschappelijke opgave.

1. Allereerst de vraag of de rijksoverheid **zich deze opgave aantrekt**. Deze afweging is vooral normatief: moet de overheid hier iets mee (bijvoorbeeld vanwege wettelijke kaders), wil de overheid hier iets mee (politieke keuzen).
2. Zo ja, is de tweede vraag of de rijksoverheid **zich eigenaar acht** van de opgave. Misschien trekt ze zich de opgave wel aan, maar ziet ze anderen (andere overheden, maatschappelijke actoren) primair als eigenaar en zichzelf als helper. Deze afweging heeft een normatieve kant (bijvoorbeeld de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden) en een inhoudelijke kant (analyse van de maatschappelijke context).
3. Ten derde is de vraag of de rijksoverheid een sterke **resultaatdrang** heeft. Wil het Rijk in deze opgave snel tot resultaten komen? Dit is vooral een inhoudelijke afweging.
4. Tot slot is de vierde vraag: Bestaat de overtuiging dat **de opgave alleen aankan**, of dat ze anderen nodig heeft. **Wat brengt de overheid zelf in** om de opgave aan te pakken? Dit is vooral een organisatorische afweging (wie heeft de capaciteiten in geld, kennis & kunde voor ontwerp en voor uitvoering). Een opgave die het rijk alleen aankan kan zij benaderen vanuit kwadrant 2 (presterende overheid), maar dat hoeft niet (bijvoorbeeld omdat ze anderen wil betrekken). Als het rijk de opgave niet alleen aankan is alleen een keuze voor kwadrant 3 of 4 mogelijk.

Dubbele beantwoording

Om te beoordelen of de responsieve benadering kansrijk is moeten deze vragen niet alleen worden beantwoord voor de rijksoverheid, maar ook voor de energieke samenleving³.

Zoals in het NSOB-rapport staat:

Het gaat bij de responsieve benadering om "het koppelen van de maatschappelijke ontwikkelingen aan de doelen die de organisatie zelf heeft." Dus de zoekvraag is, "Is het mogelijk om een initiatief van buiten te verbinden aan de ambitie die we zelf hebben, of kunnen we een ambitie formuleren die het initiatief van buiten aantrekt, vergroot en stimuleert."

Anders gezegd; bij de responsieve benadering is er altijd sprake van tweezijdigheid. Een eigenstandige vraag en ambitie van het Rijk enerzijds en een eigenstandige ambitie en beweging in de samenleving anderzijds. Met de samenleving kun je nooit een convenant afsluiten. En de energieke samenleving stapt niet in het geven van een carte blanche aan de overheid; de overheid zal helder moeten zijn in haar eigen ambities en doelen.

Concreet betekent het dat je je ook moet afvragen hoe de samenleving ervoor staat bij een bepaalde opgave en hoe je je daartoe wilt verhouden.

De vraagstelling is niet wezenlijk anders dan de vragen aan het Rijk:

1. Trekt de samenleving **zich deze opgave aan**? Zijn er mensen die zich er druk over maken, mobiliseren die energie in de vorm van media of initiatieven om er iets aan te gaan doen? Ontwikkelt zich een communis opinio in normatieve zin?
2. Voelt de samenleving **zich eigenaar**? Zien we maatschappelijke energie? Zien we actoren die verantwoordelijkheid nemen om het vraagstuk in hun eigen omgeving (hun bedrijf, hun instelling, hun buurt) aan te pakken? Zien we initiatieven die groter worden, duurzaam worden, navolging krijgen?

³ En als je het compleet wilt maken beantwoord je de vragen ook voor de institutionele stakeholders zodat je een afweging kunt maken met de keuze voor kwadrant 3 (de netwerkende benadering). Zoals gezegd laten we die hier buiten beschouwing.



3. Is de samenleving bij deze opgave sterk **resultaatgericht** of meer doelzoekend?
4. Kunnen maatschappelijk actoren het vraagstuk **zelf aan** of hebben ze **de rijksoverheid nodig**? **Wat brengen ze zelf in** om de opgave aan te pakken? Dit kan een 0 of 100% antwoord opleveren, maar vaak zal een nadere verkenning nodig zijn op hoe groot die afhankelijkheid is, wat actoren zelf kunnen inbrengen (zoals geld, kennis en kunde, beleidsinbreng, menskracht voor de uitvoering, organiserend vermogen, draagkracht).

Match

Een negatief antwoord op elk van deze 8 vragen kan elk leiden tot een mismatch. We proberen het uit met een paar voorbeelden.

Proef op de som

Hieronder vullen we het vragenkader in voor enkele voorbeelden van maatschappelijke opgaven van IenM. In de voorbeelden zijn de opgaven globaal geduid, omdat we hier de systematiek willen testen. Kijken hoe het uitwerkt, voer voor discussie. De antwoorden die we geven zijn voor onze rekening, als we ernaast zitten zijn verbetering of aanvulling uiteraard van harte welkom. De harde vorm (ja of nee) is opzettelijk, subtiliteiten zijn bij het toekomstig gebruik van dit kader nuttig en nodig. Maar als ze dezelfde conclusie over ja of nee opleveren houd ze dan even voor je, want dan leiden ze af van de hoofdvraag hier/nu: helpt het vragenkader je in een principe-keuze voor een benadering?

1. NOVI

Vraag	Rijksoverheid	Energieke samenleving
1. Trek je het je aan?	Ja	Nee, niet vanuit beoogd Rijksresultaat; een 'visie'
2. Eigenaarschap?	Ja	Nee
3. Resultaatgericht	Ja, beoogd resultaat 'Nationale omgevingsvisie'	nee
4. Alleen? Eigen inbreng?	Anderen nodig. Eigen inbreng was open.	Ja, veel dynamiek en energie om bij te dragen aan het land

- **Conclusie: geen match op vraag 1, dus responsieve benadering niet goed mogelijk vanuit gegeven opgave-definitie door het Rijk.**

2. Kustcasus

Vraag	Rijksoverheid	Energieke samenleving
1. Trek je het je aan?	Ja	Ja
2. Eigenaarschap?	Ja, waterveiligheid en decentralisatie Nee, niet van de bebouwingsvraag	Ja, juist van de bebouwingsvraag
3. Resultaatgericht	Ja, Barro besluit	Nee, alleen negatief 'niet bebouwen'
4. Alleen? Eigen inbreng?	Ja, wb. Waterveiligheid, wel met met instit. partners	nee

- **Conclusie: aanvankelijk geen match op vraag 2, responsieve benadering niet goed mogelijk. Na komst 'baywatch-beweging' is geschakeld van presterende naar netwerkende benadering (Opstellen van Kustpact).**



3. Ruimte voor de rivier

Vraag	Rijksoverheid	Energieke samenleving
1. Trek je het je aan?	Ja	Velen: bewoners, natuurliefhebbers cultuurhistorische organisaties etc
2. Eigenaarschap?	Ja, lenM in besturingsrol, RWS deed de uitvoering.	Ja, in de zin van verantwoordelijkheid voelen en nemen, volhouden, niet loslaten.
3. Resultaatgericht	Nee, niet in de zin van harde heldere beoogde resultaten; wel in de zin van heldere doelen (droge voeten)	Soms: concrete voorstellen hoe een bepaald gebied in te richten
4. Alleen? Eigen inbreng?	Andere overheden nodig (ruimte geboden voor inwisselplannen, laten we verder buiten beschouwing). Eigen inbreng zeer groot in €, knowhow etc.	Ja plannen maken, draagkracht en democratische legitimiteit vanuit participatie.

- **Conclusie: match op alle vragen, responsieve benadering mogelijk. Met name in de uitvoering.**

4. Beter benutten, voorbeeld U15

Vraag	Rijksoverheid	Energieke samenleving
1. Trek je het je aan?	Voor filebestrijding: ja Voor CO2 reductie: ja	Voor filebestrijding: ja Voor CO2 reductie: ja
2. Eigenaarschap?	Voor filebestrijding: ja Voor CO2 reductie: nee	Voor filebestrijding: ja (beperkt) Voor CO2 reductie: ja (sterk, in eigen HRM + mobiliteitsbeleid, in energiebesparing)
3. Resultaatgericht	Wel in doelen, niet in resultaten	Ja, gericht op acties in eigen huis
3. Alleen? Eigen inbreng?	Voor filebestrijding: ja. Inbreng vooral procesgeld en knowhow. Voor CO2 reductie: n.v.t. vanwege nee onder 2.	Voor filebestrijding: ja. Realisatie door werkgevers in eigen bedrijfsvoering. Voor CO2 reductie: ja, als rijksoverheid meedeed zou opbrengst hoger zijn.

- **Conclusie: match op alle vragen inzake filebestrijding, daarvoor responsieve benadering mogelijk. Voor CO2 reductie willen de ondernemers harder dan de rijksoverheid.**

Tenslotte

Onze conclusie is:

- Het vragenkader lijkt behulpzaam voor de afweging om een bepaalde benadering te kiezen (mits je wat ongenueanceerd eerlijk durft te zijn). We adviseren deelnemers om dit vragenkader uit te proberen voor hun eigen dossiers.
- Als je een match hebt op alle vragen ligt een keuze voor de responsieve benadering voor de hand.
- Als je geen match hebt op de eerste 2 vragen dan heb je eerst voorwerk te doen, als je denkt dat betrekken van de samenleving toch zinvol is. Een sleutel ligt daarbij in de definitie van je opgave. Is deze zodanig te benoemen dat de omschrijving van de opgave zowel de ambities van de overheid als de bewegingen in de samenleving omvat?
Als de overheid weinig interesse toont voor een opgave die in de samenleving actueel is, dan is een mogelijk onderdeel van je vakmanschap om deze signalen (maatschappelijke agendering) door te geven in de interne organisatie. In het tegenovergestelde geval kun je



een aanpak ontwikkelen om de interesse c.q. energie in de samenleving proberen los te maken. Dat wordt bijv. nu bij NOVI gedaan.

- Als je geen match hebt op de derde vraag, is het zinvol om je af te vragen of je als Rijk per se direct een resultaat wilt bereiken. Een open, inkluderende benadering is dan immers niet meer mogelijk.
- Als je wel een match hebt op de eerste drie vragen, maar geen match op de vierde vraag, dan hangt het ervan af waar het op vastzit. Als de mismatch zit op beleidsvorming is eerst voorwerk nodig om een match te organiseren. Als de overheid wel beleid heeft gemaakt, maar weinig meebrengt voor uitvoering is een responsieve benadering dikwijls de enige oplossing om nog iets voor elkaar te krijgen. Als de samenleving weinig uitvoeringskracht heeft en je wilt toch een responsieve aanpak, dan kun je kijken hoe je de initiatieven in de samenleving kunt ondersteunen.

En vervolgens: als je een keuze hebt gemaakt, is natuurlijk de vraag;

1. staat mijn organisatie mij toe om deze benadering te doen
2. hoe kan ik dat goed doen, wat vraagt dat van mijn vakmanschap, mijn gereedschapskist en mijn in te zetten middelen.

Deze vragen verdienen vervolgpapers.

Theo Konijn/Willem van Spijker 181116

