

ARTIKELEN

THEMA-ARTIKELEN

Wat maakt slimme sturing slim?*

Joop Koppenjan, Katrien Termeer & Philip Marcel Karré

De vraagstukken waar onze samenleving vandaag de dag mee geconfronteerd wordt, zijn dusdanig complex ('wicked') dat traditionele sturingswijzen tekortschieten of falen. Deze uitdaging was de reden voor de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) om een onderzoeksprogramma te starten naar 'smart governance' oftewel slimme sturing. In dit themanummer staat slimme sturing centraal. In dit inleidende artikel kijken we op basis van de inzichten uit de bijdragen van dit themanummer kritisch naar zowel het concept als de praktijk van slimme sturing. Wat maakt slimme sturing slim, hoe werkt het, is het voor iedereen slim, maakt slimme sturing de verwachtingen waar, en wat kunnen we van deze voorbeelden van slimme sturing leren?

Inleiding¹

De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) startte enige jaren geleden in het kader van de nationale sociale infrastructuuragenda een onderzoeksprogramma naar 'smart governance'. De gangbare sturingswijzen waren volgens de NWO niet meer toegesneden op de structuur en de complexiteit van de Nederlandse samenleving. Terwijl de uitdagingen waar de samenleving voor staat groter worden, neemt tegelijkertijd de sociale cohesie en het vertrouwen in traditionele instituties af (NWO, z.j.). Er is behoefte aan nieuwe vormen van maatschappelijke sturing: smart governance. NWO duidt het concept smart governance op verschillende manieren. Het gaat onder meer om: de goede partijen op de goede momenten bij elkaar brengen en hun collectief probleemoplossend vermogen prikkelen; nieuwe sturingsvormen en instituties in de ruimte tussen overheid, markt en maatschappij; hybride sturingsvormen die resulteren in effectievere oplossingen en publieke diensten. De verwachting is ook dat smart

* Prof. dr. J.F.M. Koppenjan is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Prof. dr. ir. C.J.A.M. Termeer is hoogleraar bestuurskunde aan Wageningen University & Research. Dr. P.M. Karré is associate lector Dynamiek van de Stad bij Hogeschool Inholland Rotterdam, wetenschappelijk docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en coördinator van de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken te Rotterdam.

1 De auteurs danken Bernice de Jong Boer-van der Ham (NWO) en Ymkje de Boer voor hun ondersteuning van het initiatief om tot een themanummer over smart governance te komen, en Kees Boersma, Annie de Roo en Linze Schaap voor hun commentaar op een conceptversie van deze inleiding.

governance zal leiden tot meer innovatie, herstel van vertrouwen en een veerkrachtige samenleving. In haar programma geeft de NWO aan dat er al voorbeelden zijn van smart governance, zoals burgerinitiatieven, interbestuurlijke coalities en niet-regel-gestuurde vormen van gedragsbeïnvloeding, maar dat het tegelijkertijd ontbreekt aan kennis over hun werking en effectiviteit. Het is momenteel experimenteren zonder kompas, aldus de NWO.

Alhoewel NWO 'smart' associeert met 'beter, efficiënter, vernieuwender', roept smart governance ook associaties op met het gebruik van slimme informatietechnologie en big data, zoals het geval is bij 'smart cities'. Hoewel sociale media en big data een rol kunnen vervullen in praktijken waar NWO aan denkt, gaat het toch vooral om sturingswijzen waarin nieuwe verbindingen worden gelegd, rollen en verantwoordelijkheden verschuiven en op basis van nieuwe uitgangspunten, ideeën en waarden wordt geïnteracteed. Het concept smart governance lijkt dan vooral een woordenspel waarmee overheden willen doen geloven op de golven van het digitale tij mee te surfen. In dit themanummer spreken we dan ook liever over slimme sturing. Dat sluit ook aan bij het thema 'Nieuwe vormen van politiek bestuurlijke sturing' in het deelprogramma 'Op weg naar een veerkrachtige samenleving' van de nationale wetenschapsagenda (NWO, 2018).

In dit themanummer nemen we vijf slimme sturingspraktijken die zich op een aantal uiteenlopende beleidsterreinen manifesteren, onder de loep. Het betreft de praktijken die centraal staan in de vijf door NWO gefinancierde onderzoeksprojecten en die elk in een bijdrage aan de orde komen. Dat zijn:

- 1 de samenwerking tussen hulpdiensten en burgers tijdens crisissituaties en rampen in en rond internetplatforms (bijdrage Boersma, Ferguson, Groenewegen, Mulder, Schmidt & Wolbers);
- 2 vormen van relationele sturing bij Publiek Private Samenwerkingsprojecten (bijdrage Koppenjan, Klijn, Warsen & Nederhand);
- 3 het activeren van netwerken van zorgvragers in het sociale domein (bijdrage De Roo & Jagtenberg);
- 4 nieuwe vormen van stadsregionaal bestuur in grootstedelijke gebieden (bijdrage Schaap, Colombo, Damen & Karsten);
- 5 ronde tafels en private certificeringssystemen voor de verduurzaming van grensoverschrijdende handelsketens (bijdrage Termeer, Toonen, Kok & Turnhout).

In deze inleiding geven wij een vooruitblik op deze bijdragen en doen we tegelijkertijd een poging de inzichten en lessen uit deze bijdragen samen te brengen. Dat doen we aan de hand van de volgende vragen, die ook leidend waren voor de individuele bijdragen:

- Wat maakt slimme sturing slim, en waarin verschilt het van meer traditionele benaderingen?
- Welke mechanismen liggen aan slimme sturingspraktijken ten grondslag en hoe werken die?

- In hoeverre voldoet deze slimme sturing aan de verwachtingen en welke verwachtingen zijn dat dan? Is er sprake van grotere effectiviteit? En hoe staat met de bijdrage aan innovatie, legitimiteit en robuustheid?
- Welke complicaties en dilemma's doen zich voor?

Wat maakt slimme sturing slim?

Bij lezing van de casestudies valt op dat geen van de betrokkenen in deze sturingspraktijken zelf claimt met slimme sturing of smart governance bezig te zijn. Blijkbaar is dat een term die wij als bestuurskundigen op de praktijk projecteren. Dat roept de vraag op waarom de sturingspraktijken die besproken worden in de bijdragen, onder slimme sturing geschaard kunnen worden en in welk opzicht ze van traditionele sturing verschillen.

In alle beschreven sturingspraktijken is er sprake van uitdagingen die bestaande organisatorische scheidslijnen en bestuurlijke niveaus overschrijden. De sturingspogingen zijn gericht op het afstemmen van het gedrag van partijen afkomstig uit diverse sectoren, domeinen en bestuurslagen en op het aanzetten van deze partijen tot samenwerking en coproductie. Ze vormen alle een reactie op het tekortschieten van traditionele overheidssturing. Soms omdat het niet effectief of te duur is, soms omdat de schaal van besturen niet overeenkomt met de schaal van de vraagstukken en soms ook omdat de overheid de grote afwezige is, zoals bij crisissituaties. De sturingspraktijken rond regionale samenwerking en private zelfregulering in internationale handelsketens zijn expliciete pogingen om bestuurlijke gaten ('institutional voids', zie ook *Bestuurskunde* 2017, nr. 3) te vullen. Het gebruik van cliëntennetwerken in de zorg is een antwoord op de te dure en inefficiënte traditionele publieke zorgverlening, en private betrokkenheid bij publieke infrastructuur is ingegeven door de gedachte dat de overheid er in haar eentje minder van bakt.

De beschreven sturingspraktijken proberen door de mobilisatie van andere maatschappelijke en private hulpbronnen tot betere en passendere oplossingen voor complexe maatschappelijke problemen te komen. Daarbij blijkt evenwel dat sturingsmodellen die enkel gebaseerd zijn op hiërarchie, markt, netwerken of maatschappelijke zelfsturing, op zichzelf geen alternatief bieden. Slimme sturing combineert de potenties van deze modellen, om zo de complexiteit en dynamiek van hedendaagse sturingsuitdagingen aan te kunnen. Publiek-private samenwerking rond infrastructuur sluit aan bij het marktmodel, maar de overheid moet bijvoorbeeld wel het voortouw nemen hierbij. De bijdragen over internationale handelsketens en PPS laten zien dat de toepassing van louter marktinstrumenten tot opportunistisch gedrag leidt en om bijmenging van netwerk en hiërarchische sturing vraagt. Bij interbestuurlijke regionale samenwerking blijkt netwerksturing tot een democratisch tekort te leiden waar een dosis maatschappelijke of hiërarchische sturing heilzaam zouden kunnen werken. En ten slotte laten de bijdragen over zelfsturing in zorg en crisismanagement zien dat bij mantelzorg professionals een prominente rol spelen en dat sociale-mediaplatforms van burgers aan effectiviteit winnen als professionele hulpverleners en overheden er gebruik van

Joop Koppenjan, Katrien Termeer & Philip Marcel Karré

maken. Het kenmerk dat alle in de individuele bijdragen geschetste vormen van slim besturen dus met elkaar delen, is hun hybride karakter door een sedimentatie aan sturingsmechanismen (Christensen & Lægheid, 2010; Emery & Giauque, 2014; Koppenjan, 2012; Streek & Thelen, 2005).

De zoektocht naar nieuwe, slimme manieren van sturing is uiteraard geen louter Nederlandse aangelegenheid. Familiegroepsconferenties blijken overgewaaid uit Nieuw-Zeeland. Design, Build, Finance, Maintenance en Operate (DBFM(O)) contracten voor publiek-private samenwerking komen uit het Verenigd Koninkrijk, maar hebben in tal van landen navolging gevonden. Informatieplatforms opgezet door burgers duiken wereldwijd bij crises op. De worsteling met het vraagstuk van regionaal bestuur en de certificering van handelsketens kennen evenmin landsgrenzen. Slim bestuur dus evenmin. Er is dus nog een wereld te verkennen als het om slimme sturingsinnovaties gaat. Dat roept dan wel de vraag op in hoeverre maar vooral ook hoe vormen van slim bestuur zonder problemen in Nederland kunnen worden geïmporteerd (zie bijvoorbeeld Koppenjan & De Jong, 2018 over PPS).

Wat zijn de mechanismen achter slimme sturing?

Welke mechanismen kenmerken de verschillende hybride vormen van slimme sturing? En hoe verhouden die zich tot bijvoorbeeld wetenschappelijke theorieën en dominante maatschappelijke denkbeelden over sturing? Twee van de onderzochte sturingspraktijken zijn sterk door nieuwe institutionele economie ('new institutional economics') en het denken in termen van marktinstrumenten beïnvloed. Zowel bij de sturing van handelsketens als de aanleg en het onderhoud van publieke infrastructuur (DBFM(O)) spelen contracten, marktprikkels en prestatiebesturing een belangrijke rol. Wellicht ook omdat die vormen van sturing tijdens de hoogtijdagen van het neoliberalisme en New Public Management-gedachtegoed hun opgang maakten. Maar waar de context van de certificering van de internationale handelsketens sterk onder invloed van het bedrijfsleven stond, domineerde de overheid de ontwikkeling van de DBFM(O)-praktijk in Nederland door het definiëren van de publieke projecten en het beperken van de ruimte voor samenwerking.

Slimme sturingspraktijken blijken ook beïnvloed door ideeën afkomstig uit de meer sociologisch georiënteerde governance- en netwerktheorieën, welke tegenwoordig vaak onder de noemer New Public Governance worden geschaard (Osborne, 2010; Koppenjan, 2012). Vormen van contractuele sturing worden aangevuld met relationele contractering, overleg, ronde tafels et cetera, gericht op het committeren van partijen aan gezamenlijke doelen en samenwerking. De sturing komt daarbij minder in het teken te staan van het realiseren van vooraf vastgelegde afspraken en doelstellingen, maar in het faciliteren van leerprocessen en het ontdekken en realiseren van gezamenlijke belangen en het omgaan met gezamenlijke uitdagingen. Waar bij traditionele sturing de doelen en prestaties vooraf vastliggen, staat deze manier van werken een grotere flexibiliteit toe.

Bij de handelsketens in het artikel van Termeer et al. speelde een derde mechanisme een belangrijke rol: die van de publieke verantwoording. Het keurmerk van de certificering draagt bij aan de traceerbaarheid en de zichtbaarheid van de prestaties van de schakels van de keten. Deels past dat bij het neo-institutionele denken waarbij burgers als rationele actors informatie over kwaliteit en duurzaamheid bij hun koopgedrag laten meewegen. Maar het stelt belangenorganisaties ook in staat om door middel van media en publiekscampagnes bedrijven en ketens onder druk te zetten en aldus maatschappelijke sturingsmechanismen te gebruiken om het functioneren van handelsketens te beïnvloeden.

Ook de regionale bestuurlijke samenwerkingsarrangementen uit het artikel van Schaap et al. zijn in de traditie van governance- en netwerkbenaderingen te plaatsen, maar deels bijgemengd met ideeën uit New Public Management. Daar ging het over de vraag hoe lokale besturen op vrijwillige basis arrangementen aangaan op het terrein van regionale planning, economische ontwikkeling en uitvoering. Daarbij worden diverse privaatrechtelijke vormen van organiseren gebruikt, tot en met het vrijwel volledig onderbrengen van beleidsvorming en/of -uitvoering bij een stichting (met tripartiet bestuur). Deze hybride regionale bestuursvormen zouden zich in diverse richtingen kunnen ontwikkelen (maar dat is speculeren): institutioneel tripartiet functioneel bestuur, volwaardig publiek bestuur met een vooral private uitvoering, of robuuste horizontale publiek-private overeenkomsten.

De sturingspraktijken rond familiegroepsconferenties in de zorg (bijdrage De Roo & Jagtenberg) en internetplatforms bij crisismanagement (bijdrage Boersma et al.) richten zich op de mobilisatie van burgers en hun hulpbronnen en competenties. Dit past in het huidige tijdsgewricht waarin burgerinitiatieven als paddenstoelen uit de grond springen (zie *Bestuurskunde* 2015, nr. 2). Ideeën over Big Society, burgerkracht en doe-democratie sluiten daarbij aan (zie *Bestuurskunde* 2011, nr. 1). Veel problemen en uitdagingen gaan het sturend vermogen van overheid, marktmechanismen en netwerken te boven en zullen door burgers en maatschappelijke organisaties opgelost of opgepakt moeten worden. Deze zijn daar, ondersteund door een goede opleiding en de opkomst van nieuwe informatiesystemen en technische innovaties, ook in toenemende mate toe in staat (zie ook Vanhommerig & Karré, 2014; Bokhorst, Edelenbos, Koppenjan & Oude Vrielink, 2015).

De sturingsmechanismen die de in de bijdragen besproken slimme sturingswijzen kenmerken, weerspiegelen uiteenlopende theoretische noties over sturing. Bovenstaande beschouwing laat daarbij een verschuiving zien van dwang en control naar meer 'enabling'. Ook is er meer aandacht voor een relationele, sociologische en politicologische manier van sturing, weg van de rationele 'homo economicus'. Er is aandacht voor vertrouwen, maar ook voor macht en irrationaliteit. Tegelijkertijd lijken zelfregulering en zelforganisatie een belangrijk gemeenschappelijk ingrediënt te zijn: zowel bij familiegroepsconferenties, regionaal bestuur, crisismanagement, handelsketens en ook publiek-private samenwerking. In alle gevallen proberen de sturingswijzen ruimte te creëren voor andere, niet-overheidspartijen om op basis van zelforganisatie een zo optimaal mogelijke bijdrage te leveren aan de coproductie van oplossingen en diensten (vergelijk ook Bok-

Joop Koppenjan, Katrien Termeer & Philip Marcel Karré

horst, Edelenbos, Koppenjan & Oude Vrielink, 2015; Meijer, Honingh, Steen, Verschuere & Brandsen, 2018; Teisman, van Buuren & Gerrits, 2009).

Maken de slimme sturingspraktijken verwachtingen waar?

In hoeverre voldoet deze slimme sturing aan de verwachtingen en welke verwachtingen zijn dat dan? Is er sprake van grotere effectiviteit? De gedachte was dat ze effectiever zouden zijn in de aanpak van complexe problemen, tot innovatie zouden leiden, maar ook een antwoord vormen op de afbrokkeling van de legitimiteit van instituties, afnemende sociale cohesie en de kwetsbaarheid van onze samenleving. Bovendien zouden ze bijdragen aan veerkracht (zie NWO, z.j.). De bijdragen in dit themanummer geven wisselende antwoorden.

Effectiviteit: slim genoeg?

Als het om sturing gaat, blijft het verbeteren van effectiviteit een belangrijke belofte. De effectiviteit van de regionale besturen uit het onderzoek van Schaap et al. hangt sterk af van waar betrokkenen de nadruk op hebben gelegd. Tegelijkertijd wordt melding gemaakt van een hoge mate van outputlegitimiteit. Blijkbaar zijn regionale besturen in staat tot effectief bestuur. Ook de lokale burgerinitiatieven bij crisismanagement uit de bijdrage van Boersma et al. worden gewaardeerd om hun bijdrage aan de hulpverlening, daar waar overheden en NGO's het af laten weten. Of deze platforms opgeschaald kunnen worden en tot succesvolle samenwerking met overheden kunnen geraken, is evenwel nog de vraag. De prestaties van publiek-private samenwerking bij publieke infrastructuur lopen uiteen. De praktijk van familiegroepsconferenties en cliëntennetwerken lijkt nog te pril om succes of falen vast te stellen. En de succesvolle ontwikkeling van certificeringssystemen rond wereldwijde handelsketens hebben al wel bijgedragen aan de verduurzamingsdoelen, maar die bijdrage lijkt te stagneren.

Als we bij het vaststellen van effectiviteit onderscheid maken tussen de succesvolle invoering van nieuwe sturingspraktijken en hun uiteindelijke prestaties, kunnen we bij regionaal bestuur, handelsketens en PPS van succesvolle en dus effectieve invoering spreken. Bij familieconferenties en burgerplatforms bij crises is hierbij nog maar in beperkte mate sprake door een geringe mate van institutionalisering. Het zou kunnen dat slimme sturingspraktijken een leercurve moeten doormaken. Na een moeilijke of juist een vliegende start is het de vraag in hoeverre betrokkenen erin slagen deze nieuwe praktijk te consolideren of op te schalen. Als dat lukt, mag worden verwacht dat de effectiviteit daarmee verder toeneemt. Maar de casus van de handelsketens laat zien dat er ook een punt kan zijn waarop institutionalisering en standaardisering resulteert in een verminderde meeropbrengst. Het zou zomaar kunnen zijn dat de slimheid van sturingsinstrumenten aan tijd gebonden is; dat ze slechts tijdelijk slim zijn.

Innovatie: meer slimme producten en diensten?

De slimme sturingspraktijken uit alle bijdragen kunnen zelf als voorbeelden van sociale innovatie worden gezien omdat actoren op een nieuwe manier met elkaar

interacteren. Maar komen er door deze nieuwe werkwijzen ook nieuwe producten en diensten tot stand? ICT-platforms, zelfregulering van handelsketens en familiegroepconferenties kunnen als positieve voorbeelden worden genoemd. Maar de bijdragen laten ook zien dat de innovatie in PPS-projecten tegenvalt en dat de innovatie binnen handelsketens in de bestending van bestaande belangen resulteert. Standaardisatie van nieuwe slimmere praktijken leidt er zelfs toe dat betrokkenen voor verdere innovatie hun heil elders moet zoeken: verdere verduurzaming van handelsketens zal zich waarschijnlijk ook buiten de certificeringsindustrie om voltrekken; toekomstgerichte publieke infrastructuur rond smart informatietechnologie of high tech oplossingen zoals zelfrijdende voertuigen komen niet met behulp van DBFM(O)-contracten tot stand.

Legitimiteit: slim voor wie?

Een van de ideeën achter slimme sturing hield in dat door effectievere sturing de legitimiteit van bestuur en instituties die sturen, versterkt zou worden. De vraag is of effectiviteit en legitimiteit altijd in elkaars verlengde liggen. De bijdrage over regiobestuur biedt daar enige ondersteuning voor: deze besturen worden gestut door output-legitimiteit, met andere woorden door hun prestaties. Het gevolg is dat de vraag naar legitimiteit amper gesteld wordt, wat de betrokkenheid van burgers en lokale politici niet bevordert en regionale samenwerking kwetsbaar maakt. Daarbij komt dat wat effectief wordt genoemd, afhangt van de positie van de betrokkenen. Slimme sturingswijzen zijn niet per se voor iedereen slim. Gebruikers, burgers en politici staan over het algemeen op afstand waar overheden en bedrijven rond infrastructuresamenwerken. Kleine en arme producenten hebben niet de middelen om aan de eisen van certificeringssystemen te voldoen en worden benadeeld. Internetplatforms die burgers bij crises opzetten, bevatten vaak geen informatie over de meest kwetsbare gebieden. Burgers en maatschappelijke organisaties hebben moeite aan te haken bij regionale samenwerking. Kwetsbare cliënten kunnen hun hulp moeilijk zelf organiseren. Pogingen hun positie veilig te stellen brengen professionals vaak weer in een centrale positie ten koste van cliënten en burgers.

Legitimiteit en vertrouwen zijn gebaseerd op commitment, betrokkenheid, de mogelijkheid tot participatie en het gevoel mede-eigenaar te zijn van een oplossing, dienst of sturingspraktijk. In dat opzicht is er vaak sprake van een spanning tussen het streven naar efficiency en effectiviteit enerzijds en participatie en legitimiteit anderzijds. Tegelijkertijd is duidelijk dat het onmogelijk is doelstellingen als effectiviteit, innovatie, legitimiteit en veerkracht tegelijkertijd te optimaliseren. Gezien deze tegenstrijdige eisen is slimme sturing ook het vinden van de juiste balans tussen deze eisen; waarbij soms de ene waarde en dan weer de andere waarde meer aandacht zal behoeven (Veeneman, Dicke, & de Bruijne, 2009).

Veerkracht: hoe hybriditeit te managen?

De verwachting is ook dat slimme sturingspraktijken tot meer veerkracht leiden. Hybriditeit en het beroep op zelfsturing lijken de robuustheid van oplossingen en

Joop Koppenjan, Katrien Termeer & Philip Marcel Karré

diensten te versterken en daarmee de veerkracht van overheid en samenleving. De combinatie van sturingswijzen en de betrokkenheid van bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers maken dat meer partijen en hulpbronnen worden gemobiliseerd en ingezet om de complexe maatschappelijke uitdagingen waar de samenleving mee geconfronteerd wordt, het hoofd te bieden. Er ontstaat dan redundantie en synergie. Zo kunnen verschillende verdedigingslinies en aanvalsformaties gevormd worden, die elkaar ook versterken. Tegelijkertijd tonen de praktijken ook dat dit soort verwachtingen niet in alle opzichten gegrond zijn; kwetsbare groepen blijken in deze sturingspraktijken buiten de boot te vallen, de sturingspraktijken ondersteunen elkaar vaak op de plekken waar de minste kwetsbaarheid is, of op zodanige wijze dat sterke partijen er vooral van profiteren en publieke doelen verder uit het zicht raken. De sturingsuitdaging is dan ook deze arrangementen zo in te zetten dat 'institutional voids' worden gevuld, zwakke plekken worden gestut, en publieke doelen en belangen van kwetsbare groepen worden behartigd. Slim besturen vereist het vinden van de juiste combinatie van aan overheids-, markt-, netwerk- en maatschappelijke sturingsmodellen ontleende mechanismen (Brandsen & Karré, 2010; Denis, Ferlie, & van Gestel, 2015; Karré, 2011). Hybriditeit kan leiden tot 'magical' marriages, maar ook tot 'monstrueuze' combinaties (Jacobs, 1992; In 't Veld, 1997).

Welke complicaties en dilemma's doen zich voor?

De bijdragen in dit themanummer laten zien dat slimme sturingspraktijken niet automatisch tot betere resultaten leiden. In de praktijk stuiten degenen die ze toepassen op knelpunten en dilemma's. Zo zijn grote bedrijven in staat de onderhandelingen rond certificeringssystemen naar hun hand te zetten: zonder hen zal het systeem niet goed werken. Slimme opdrachtgevers kunnen bij PPS-contracten private partijen aanzetten tot slimme tegensturing. Burgerinitiatieven bij crisismanagement kunnen professionele hulpverleners voor de voeten lopen; omgekeerd weten de laatste vaak de potenties van de burgerplatforms niet te gebruiken. Bij regiobesturen staat men voor de keuze effectiviteit te verhogen door taken naar het regionale niveau te verschuiven ten koste van de invloed van lokale vertegenwoordigende organen en democratische legitimiteit. Bij pogingen cliënten en hun netwerken in de zorg centraal te stellen, met het risico dat kwetsbare cliënten of familieleden overvraagd worden, is er de kwestie wie daar zeggenschap over heeft: de cliënt zelf, toch weer professionals, ambtenaren of de rechter?

Slimme sturingsinstrumenten leiden dus niet vanzelf tot een slimme sturingspraktijk. Ze confronteren betrokkenen met nieuwe, onverwachte en ingewikkelde keuzevraagstukken. Het hangt van de capaciteiten en de slimheid van deze betrokkenen af in hoeverre ze erin slagen de verwachtingen van slimme sturing waar te maken.

Lessen en conclusies

De bijdragen in dit themanummer laten zien dat slimme sturing vooral bestaat uit slimme hybriden van verschillende sturingsmodellen en mechanismen, als reactie op het tekortschieten van traditionele overheidssturing. Ze hebben met elkaar gemeen dat er minder focus ligt op dwang en control en meer op 'enablen', samenwerken, en synergie. Aan slim bestuur wordt de capaciteit toegedicht om complexiteit, fragmentatie en volatiliteit van bestuurlijke uitdagingen aan te kunnen, en aandacht te hebben voor relaties, macht en emoties. Uit de onderzoeken komt het beeld naar voren dat deze verwachtingen voor een deel ook worden waargemaakt, maar dat er altijd beloften onbeantwoord blijven, dat de slimme sturingspraktijken niet voor iedereen slim zijn en dat ze altijd nieuwe dilemma's en onbedoelde bijwerkingen met zich meebrengen. Na initieel of partieel succes blijken er in alle slimme sturingspraktijken next step-uitdagingen op te duiken.

Steeds valt daarbij op dat de slimme sturingspraktijken zich niet geïsoleerd van de al bestaande vormen van bestuur ontwikkelen en deze zich tot elkaar moeten verhouden. Het betrekken van vrijwilligers verandert de rol van professionals. Burgerinitiatieven bij rampen moeten worden afgestemd op formele hulp. Publiek-private projecten leiden tot de roep om opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties radicaal te herzien. Hybride regionaal bestuur kan zich niet zomaar onttrekken aan bestaande publiekrechtelijke instituties. Private certificeringssystemen blijken toch niet los te staan van publieke regelgeving en zijn te versterken door overheidsinterventies (vergelijk ook Nederhand, Bekkers, & Voorberg, 2016).

Slimme sturing en vooral ook de continue aanpassingen daarvan confronteren betrokkenen met ingewikkelde keuzevraagstukken. Deze zijn niet eenvoudig op te lossen omdat deze sturingspraktijken geen neutrale uitvoeringskwesaties betreffen, maar waarden alloceren. Daarbij komt dat de spelers in wisselende mate in staat zijn hun belangen te verdedigen en dat met name sterke partijen meer mogelijkheden hebben slim te opereren en ook vaak beter in staat zijn snel te leren. Slimme sturing is daarmee niet simpelweg een instrument of arrangement, maar een sturingswijze die eisen stelt aan degenen die sturen en die met waarborgen omkleed moet zijn.

Dilemma's en concurrerende waarden die daarbij spelen, evenals het volatiele karakter van uitdagingen en sturingspraktijken maken dat standaardrecepten ontbreken. Zo er generieke voorwaarden voor slimme sturing benoemd kunnen worden, gaat het om condities als adaptiviteit, reflexiviteit en leervermogen. Dat stelt aan betrokkenen hoge eisen. Naast de bereidheid tot het zoeken van samenwerking en daarbij over de schaduw van de eigen organisatie heen kunnen stappen, vraagt het ook om het vermogen om op veranderingen in te spelen en te blijven leren. Maar slimme sturing is ook een organisatievraagstuk: hoe kunnen organisaties intern zo ingericht en gemanaged worden dat ze in staat zijn nieuwe vormen van slimme sturing te faciliteren en daarmee op adaptieve manier om te gaan (vergelijk Van der Steen, Scherpenisse, & Van Twist, 2015). Dit zijn niet alleen uitdagingen voor de praktijk, maar ook voor onderzoek. De bijdragen in dit themanummer geven niet alleen antwoorden, maar werpen ook tal van nieuwe vragen op. Vragen naar personele en organisatorische voorwaarden voor de inzet

Joop Koppenjan, Katrien Termeer & Philip Marcel Karré

van slimme instrumenten, de beoordeling van de grenswaarden waarbinnen ze kunnen worden ingezet; mogelijke en onmogelijke combinaties van sturingsmechanismen, en het adaptieve en lerend vermogen van betrokken partijen en organisaties.

Tot slot: de lezing die de redactie van dit themanummer in deze inleiding van de bijdragen geeft, is niet meer dan haar lezing en noodzakelijkerwijs beperkt. We nodigen de lezer uit de verkenningsstocht naar de slimheid van slimme sturingsinstrumenten te vervolgen en kennis te nemen van de bijdragen in dit themanummer.

Literatuur

- Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan, J.F.M., & Oude Vrielink, M. (2015). Themanummer A New Kid in Town. Burgercoöperaties. *Bestuurskunde*, 24(2), 1-62.
- Brandsen, T., & Karré, P.M. (2010). Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse bestuurskunde. *Bestuurswetenschappen*, 64(2), 71-85.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2010). Complexity and hybrid public administration: Theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11, 407-423. doi:10.1007/s11115-010-0141-4
- Denis, J.-L., Ferlie, E., & Gestel, N. van. (2015). Understanding hybridity in public organisations. *Public Administration*, 93, 273-289. doi:10.1111/padm.12175
- Emery, Y., & Giauque, D. (2014). The hybrid universe of public administration in the 21st century. *International Review of Administrative Sciences*, 80, 23-32. doi: 10.1177/0020852313513378
- Jacobs, J. (1992). *Systems of survival: A dialogue on moral foundations of commerce and politics*. New York: Random House.
- Karré, P.M. (2011). *Heads and tails: both sides of the coin: An analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Koppenjan, J.F.M. (2012). *Het verknijpte bestuur: Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening / The new public governance in public service delivery: reconciling efficiency and quality*. Den Haag: Eleven international publishing.
- Koppenjan, J., & Jong, M. de. (2018). The introduction of public-private partnerships in the Netherlands as a case of institutional bricolage: The evolution of an Anglo-Saxon transplant in a Rhineland context. *Public Administration*, 96(1), 171-184.
- Meijer, A., Honingh, M., Steen, T., Verschuere, B., & Brandsen, T. (2018). *Coproductie in de publieke sector*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Nederhand, J., Bekkers, V., & Voorberg, W. (2016). Self-organization and the role of government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy? *Public Management Review*, 18(7), 1063-1084.
- NWO. (zonder jaartal). *Sociale Infrastructuuragenda*. <https://www.nwo.nl/onderzoek-en-resultaten/programmas/De+Sociale+Infrastructuur+Agenda>
- NWO. (2018). *Op weg naar veerkrachtige samenlevingen..* <https://wetenschapsagenda.nl/route/op-weg-naar-veerkrachtige-samenlevingen/>
- Osborne, S. P. (2010). Introduction, the (New) Public Governance: A suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 1-16). London, UK and New York, NY: Routledge.

- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., & Twist, M. van. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systemen brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond Continuity* (pp. 1-39). Oxford: Oxford University Press.
- Teisman, G.R., Buuren, M.W. van, & Gerrits, L.M. (2009). *Managing complex governance systems*. London: Routledge.
- Vanhommerig, I., & Karré, P.M. (2014). Public accountability in the internet age: Changing roles for governments and citizens. *International Review of Public Administration*, 19(2), 206-217.
- Veeneman, W., Dicke, W., & Bruijne, M. de. (2009). From clouds to hailstorms: A policy and administrative science perspective on safeguarding public values in networked infrastructures. *International Journal of Public Policy*, 4(5), 414-434.
- Veld, R. in 't. (1997). *Noorderlicht: Over scheiding en samenballing*. Den Haag: VUGA.