

## ARTIKELEN

### THEMA-ARTIKELEN

# Complexiteit en overheid: essentiële kwaliteiten voor het werken aan complexe vraagstukken

*Hans Joosse, Jitske Van Popering-Verkerk, Geert Teisman & Peter van der Knaap\**

## 1. Een worstelende overheid

Overheidsorganisaties worstelen: hoe moeten ze zich tot de complexe vraagstukken in de samenleving verhouden? Denk aan de stikstofaankpak, waarbij lange tijd een zachte aanpak werd gehanteerd. In reactie op een gerechtelijke uitspraak is een harde stikstofaankpak gelanceerd die heeft geleid tot een schok in de samenleving en een aardverschuiving in de politiek en waarbij het echte vraagstuk van biodiversiteit weinig aandacht krijgt en steeds verder achteruitgaat. Dit voorbeeld staat niet op zichzelf, maar is een indicatie van wat rond veel vraagstukken gebeurt. Gedurende de coronapandemie besloot de overheid rigoureuus in te grijpen, om daarna te horen te krijgen dat het aan een zorgvuldige afweging tussen waarden en belangen ontbrak. Of denk aan de vele ijverige (semi-)overheidsorganisaties die meer geld en menskracht stoppen in de jeugdzorg, terwijl het aantal gediagnosticeerde probleemjongeren en de complexiteit ervan groeit.

Het beeld is dat overheidsorganisaties, van lokaal tot nationaal niveau, moeite hebben om zich effectvol te verhouden tot complexe vraagstukken. Vaak wordt teruggegrepen op daadkrachtige en rechtlijnige frames, waarmee de complexiteit van het vraagstuk wordt teruggebracht tot simpele oplossingen. Als deze niet blijken te werken, worden complexe vraagstukken 'hoofdpijndossiers'. Dan is de verleiding groot om de verantwoordelijkheid te verschuiven naar lagere overheden of andere partijen; of om aanvullende regels en bijzonderheden op te nemen, waardoor de eens simpele oplossing steeds ingewikkelder uit te voeren wordt. Mede door deze zichtbare worsteling dreigt de samenleving haar vertrouwen in de (nationale) over-

\* Dr. J.A. Joosse is postdoctoraal onderzoeker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Department of Public Administration and Sociology. Daarnaast is hij coördinator van GOVLAB010, een samenwerkingsverband met de Gemeente Rotterdam. In 2022 promoveerde hij op *The Quest for Complex Policy*, een studie naar de wijze waarop overheden werken met complexiteit in beleidsprocessen. Dr. J. van Popering-Verkerk is senior onderzoeker en managing director van het bestuurskundige impactcenter GovernEUR/Erasmus Universiteit Rotterdam. Prof. dr. G.R. Teisman is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Department of Public Administration and Sociology. Zijn onderzoek richt zich op publieke besluitvorming en procesmanagement in complexe systemen. Dr. P. van der Knaap is directeur Internationaal Onderzoek & Beleidsevaluatie (IOB), Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Hans Joose, Jitske Van Popering-Verkerk, Geert Teisman & Peter van der Knaap

heid te verliezen (in polls van 42% in 2021 tot 22% in 2022; De Nederlandsche Bank, 2023). Terwijl wetenschappelijk onderzoek laat zien dat de meningsverschillen in de samenleving op zichzelf niet toenemen, maken steeds meer mensen zich zorgen over polarisatie rond tal van maatschappelijke kwesties en ergeren zij zich aan de harde toon in het debat (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2022).

De complexiteit van vraagstukken, het toenemend wantrouwen in en de worsteling van overheden zijn drie samengebalde aanleidingen voor dit themanummer. In dit themanummer reflecteren we op deze zoektocht en reiken we perspectieven aan. Ons uitgangspunt daarbij is het belang om een weg te zoeken tussen *laisser-faire* en beheersing, tussen ‘alles uit je handen laten vallen’ en verlamming enerzijds en controlezucht en simplificatie anderzijds. In beide gevallen worden de hete aardappels (die complexe vraagstukken vaak zijn) opzij geschoven. Hoe ziet een overheid eruit die complexe vraagstukken daadwerkelijk kan hanteren en ermee kan werken? Hoe ziet leiderschap in complexiteit eruit? Welke kwaliteiten en vaardigheden zijn daarvoor nodig en welke valkuilen moeten worden vermeden? In dit themanummer willen we voorbij de beschouwing op complexiteit als een fenomeen dat je kunt zien en analyseren. We zoeken naar het perspectief, naar ingrediënten van leiderschap dat effectvol complexiteit kan hanteren. Voor dit complexiteit-erkennend leiderschap geldt dat ‘oefening baart kunst’. Er zijn kwaliteiten en vaardigheden te definiëren die voldoende houvast bieden om in actie te komen, maar ook voldoende ontvankelijkheid voor wat zich aandient (zie ook het themanummer *Ambtelijk vakmanschap na de toeslagenaffaire*, Jansen, 2023).

## 2. Complexiteit in een toerberig klimaat

Wij benaderen complexiteit welwillend en zien de kwaliteit ervan in. In het maatschappelijke en wetenschappelijke debat wordt daarentegen het nodige verzucht als het gaat om complexiteit. Een van de geluiden is dat het openbaar bestuur de dingen veel te complex heeft gemaakt en weer terug moet naar de eenvoud. Het is een van de centrale boodschappen van de ‘Staat van de Uitvoering’ (2022); en zo stelde Arno Visser, de voormalig president van de Algemene Rekenkamer, in een afscheidsinterview: ‘Waar het mij om gaat, is dat als we het met z’n allen zo ingewikkeld hebben gemaakt dat nog maar een paar mensen het begrijpen, je niet trots moet zijn dat jij het wél begrijpt. Nee, je moet denken: maar dan is dát het probleem’ (Elsevier Weekblad, 31 december 2022). Een andere verzuchting betreft het gebruik van complexiteit door bestuurders en politici als stoplap voor bestuurlijke verlegenheid. Paul Scheffer verwoordde dit als volgt: ‘(...) misschien is deze tijd wel minder ingewikkeld dan we denken. Of beter nog, misschien is veel van de complexiteit veroorzaakt door politici en beleidsmakers die de mantra zingen van een wereld waarin een opeenstapeling van internationale crises het nieuwe normaal is’ (NRC Handelsblad, 16 september 2022).

In dit themanummer willen we complexiteit uit de sfeer van toerberigheid halen. Wat nu als we complexiteit beschouwen als gegeven, als kenmerk van veel maatschappelijke vraagstukken in een laat-moderne mondiale samenleving, waar alles

met elkaar verknoopt is? Complexe vraagstukken hebben inherente eigenschappen, zoals de vervlechting van problematieken, de onvoorspelbare dynamiek in onze mondiale samenleving waardoor vraagstukken opeens van kleur verschieten, de tekorten aan (objectieve) kennis van vraagstukken en blijvende pluriformiteit aan perspectieven van actoren (o.a. Anderson, 1999; Duit & Galaz, 2008; Stacey, 1995; Teisman et al., 2009).

Daarmee is voor ons ‘complex’ ook nadrukkelijk iets anders dan ‘ingewikkeld’ of ‘gecompliceerd’. Die laatste typeringen zijn bijvoorbeeld van toepassing op vliegtuigen: technisch geavanceerde objecten waarvan slechts sommigen (experts) de werking doorgronden. Hetzelfde geldt voor stelsels van wetten, regels en voorschriften. In dit themanummer staan niet dit soort gecreëerde gecompliceerde systemen centraal (en de vraag of die te ingewikkeld zijn gemaakt), maar de gegeven complexiteit van de context waarin overheidsorganisaties handelen en de eisen die deze stelt. Om in de metafoor van vliegtuigen te blijven: het gaat dan om de complexe weersystemen, waar de luchtturbulentie elke minuut verandert en waar adaptief vermogen van vliegers wordt gevraagd.

### 3. Bijdragen in dit themanummer

Het themanummer start met een **interview** met prof. dr. Geert Teisman (Erasmus Universiteit Rotterdam). Op de drempel van zijn afscheid van de universiteit spreken we met hem over de inzichten over complexiteit die hij gedurende zijn carrière heeft opgedaan, hoe het concept zich wetenschappelijk heeft ontwikkeld en hoe hij kijkt naar het bestuurlijk handelen in een aantal actuele complexe vraagstukken. Volgens Teisman zal de complexiteit van vraagstukken alleen maar toenemen, waardoor overheden moeten werken aan passende sturingswijzen.

Vervolgens geeft dr. Hans Joosse (Erasmus Universiteit Rotterdam) in ‘**Werken met complexiteit in de praktijk: een analyse van het Rotterdamse Doelgroepenvervoer**’ een concreet voorbeeld van hoe werken met complexiteit eruitziet. Hij beschrijft hoe het programmateam Doelgroepenvervoer het vraagstuk heeft verkend, een bijpassende aanbestedingsvorm heeft gekozen en in dialoog met de markt innovatieve oplossingen heeft ontwikkeld. Het verhaal laat het belang zien van ‘rijk begrensde beleidssystemen’ die tegelijkertijd snel onder druk komen te staan als het spannend wordt.

Op de spanning die werken aan complexe vraagstukken met zich meebrengt, borduurt drs. Martijn van der Spek, BSc (Universiteit Utrecht/USBO) voort in ‘**Mind the gap: de tussentafel als tool voor samen werken aan complexe vraagstukken**’. Vanuit een systeem-psychodynamisch perspectief laat hij zien dat samen werken aan complexe vraagstukken allerlei emotionele dynamieken genereert. Hij laat zien hoe een tussentafel kan helpen als ontmoetingsruimte tussen partijen; een duidelijke begrenzing van de tussentafel is nodig om productief met spanningen om te gaan.

Hans Jooisse, Jitske Van Popering-Verkerk, Geert Teisman & Peter van der Knaap

Vanuit de wereld van moderne dans nemen dr. ir. Beitske Boonstra en prof. dr. Geert Teisman (Erasmus Universiteit Rotterdam) ons mee in het begrip improvisatie. In **‘Dansen met complexiteit: improvisatie als verbindende vaardigheid in governance processen’** presenteren ze improvisatie als een essentiële praktijk om meer effectvol te werken aan complexe vraagstukken. Improviserend bestuur is niet ‘maar wat aanrommelend’, maar een professionele kunst met specifieke vaardigheden om met complexe vraagstukken om te gaan.

In **‘Het ongemak van complexiteit: over de existentiële dimensie in bestuur en beleid’** laat dr. Robert van Putten (Christelijke Hogeschool Ede) zien dat het werken aan complexe vraagstukken ook ongemakkelijke existentiële ervaringen met zich meebrengt. Hij betoogt dat maakbaarheid en beheersing niet langer voldoen als antwoord op dit ongemak. Hij pleit voor een bestuur(skunde) dat (die) meer aandacht besteedt aan het ontwikkelen van ambtelijk vakmanschap dat ruimte schept voor emoties, professionele identiteit en vertraging.

Het themanummer sluit af met een reflectie op de rol van bestuurskundig onderzoek bij complexe vraagstukken. In **‘Van afstandelijk adviseren naar samen leren: de rol van de bestuurskundige als deel van de complexe praktijk’** benoemen dr. Jitske van Popering, dr. Mike Duijn, en Vivian Visser, MSc (Erasmus Universiteit Rotterdam, GovernEUR) vier principes voor de rol van onderzoekers op en over de grens van wetenschap en praktijk. Zowel *embeddedness* van onderzoekers als kritische en onafhankelijke reflectie zijn belangrijke elementen om als bestuurskunde bij te dragen aan het vermogen van overheden om beter met complexiteit om te gaan.

#### 4. Rode lijnen: bestuurlijk leiderschap in complexiteit

Centrale vraag van dit themanummer is welk leiderschap en bijbehorende kwaliteiten en vaardigheden wordt gevraagd van overheidsorganisaties om te werken met de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken. Uit de artikelen destilleren we vier essentiële ingrediënten van bestuurlijk leiderschap in complexiteit, verwoord in vier R's: richting, ruimte, relatie en rationaliteit. Daarna sluiten we af met een korte reflectie op de rol van het bestuurskundig vakgebied.

Een eerste ingrediënt is *het bieden van richting* in complexe vraagstukken, zonder alle oplossingsruimte dicht te timmeren. Geert Teisman benoemt in zijn interview-artikel het belang van een narratief: een verhaal dat de veelkleurigheid van een vraagstuk schetst en de verschillende perspectieven hierop legitimeert, maar ook richting durft te kiezen: wat is onze stip op de horizon (bijvoorbeeld op het gebied van klimaat of huisvesting), welke waarden zijn daarbij leidend, welke keuzes achten we noodzakelijk en welke inzet gaan we plegen? Het is belangrijk dat overheden zich op deze manier bekend maken aan andere partijen. Dat biedt duidelijkheid én nodigt ook uit tot publiek, privaat en maatschappelijk initiatief. Het aanbestedingskader van het Doelgroepenvervoer (artikel Hans Jooisse) laat dit goed zien: het beschreef de behoeften van cliënten en een financieel kader, maar

stimuleerde partijen (juist daardoor) om zelf met innovatieve oplossingen te komen om het doel te bereiken. Overigens is 'richting bieden' niet een louter technische aangelegenheid waarbij feiten leidend zijn; het vraagt ook om politieke en normatieve keuzes ten aanzien van waarden en afwegingen tussen waarden.

Daarnaast bestaat leiderschap in complexiteit uit *het creëren van ruimtes* waarin partijen elkaar kunnen ontmoeten en waarin gezamenlijk kan worden gewerkt. Overheidsorganisaties hebben een bijzondere verantwoordelijkheid in het zorgvuldig vormgeven van deze 'tussenruimte', zoals Martijn van der Spek het noemt. Het is zaak om aan tafel niet alleen de inhoud in te duiken, maar ook aandacht te hebben voor grenzen van de tussentafel: Wie zitten er aan tafel en waarom? Wat zijn de individuele belangen aan tafel en wat is de gezamenlijke opgave? Wie heeft welke rol en bevoegdheid? Het zo helder mogelijk definiëren van dit soort grenzen helpt om met elkaar de ambiguïteit en spanning rond complexe vraagstukken te hanteren, net zoals een opgeruimde werkplaats het voor een houtsnijwerker mogelijk maakt om zich optimaal te richten op het creatieve maakproces. De kracht van de 'tussenruimte' wordt ook zichtbaar in andere artikelen, waaronder het zorgvuldig begrensde dialoogproces rond het Rotterdamse Doelgroepenvervoer (artikel Hans Joosse).

Een derde ingrediënt is *het werken aan de relatie* tussen partijen in de tussenruimte. We spreken over relatie omdat we niet primair doelen op formele aspecten die partijen aan elkaar verbinden (bijvoorbeeld regels of geld), maar vooral op de affectieve dimensie. Verschillende auteurs in dit themanummer benadrukken het belang van de sociale en emotionele dynamiek tussen partijen. Samen werken aan complexe vraagstukken is de kunst van zorgvuldige afstemming, zoals dansers door in het moment op elkaar te reageren een gezamenlijke *act* opvoeren (artikel Beitske Boonstra). Daarbij doet niet alleen het hoofd mee (cognitie, ratio), maar zijn ook emoties en intuïties belangrijk. Werken aan relaties is juist ook het aangaan van conflict, en het op tafel leggen van ingewikkelde emoties en het existentiële ongemak dat complexiteit oproept (artikelen Robert van Putten en Martijn van der Spek).

Een vierde en laatste ingrediënt bestaat uit het *bespreekbaar maken van rationaliteiten* van partijen aan tafel. Achter expliciete standpunten en belangen gaan vaak impliciete ideeën en wereldbeelden schuil. Denk bijvoorbeeld aan: mensbeelden (ten aanzien van burgers) die de overheid erop nahoudt; assumpties over waarom participatie van bewoners belangrijk is; overtuigingen over de rol die de overheid moet spelen ten opzichte van markt en samenleving; wantrouwen richting de overheid dat geworteld is in ervaringen uit het verleden, enzovoort. Dit soort beelden zijn vaak een drijvende kracht achter standpunten. Om tot een gezamenlijke aanpak te komen voor complexe vraagstukken is een nieuwsgierige houding naar onderliggende rationaliteiten daarom belangrijk (artikel Jitske van Popering et al.). Een open gesprek hierover kan bijdragen aan wederzijds begrip en gezamenlijke ideeënvorming. Het vraagt wel om enige vertraging in het proces, om ruimte voor reflectie en werkelijke dialoog in een wereld van vaak haastige spoed en crisismanagement (artikel Robert van Putten).

Hans Joose, Jitske Van Popering-Verkerk, Geert Teisman & Peter van der Knaap

Een belangrijke conclusie is dat leiderschap van overheidsorganisaties rond complexe vraagstukken vooral bestaat uit het creëren van de condities waaronder partijen met elkaar tot een aanpak kunnen komen. Het richt zich niet zozeer op het zelf bedenken en uitvoeren van oplossingen, maar op het proces van ontmoeting en samenwerking door richting te bieden, tussenruimtes te creëren, relaties tot stand te brengen en ruimte te maken voor dialoog over onderliggende rationaliteiten. Leiderschap in complexiteit richt zich op het vormgeven van praktijken waarin ‘gespeeld’ kan worden, waarin plaats is voor verbeelding, waarin conflict wordt uitgewerkt, waarin werkelijke dialoog plaatsvindt en waarin aan een gezamenlijk resultaat wordt gewerkt; een plek waarin meerdere rationaliteiten worden gecombineerd: niet alleen de technisch-instrumentele, maar ook de relationele en creatieve rationaliteit.

Voor het bestuurskundig vakgebied is er de taak om de vorming van dit soort praktijken te ondersteunen met vernieuwende inzichten en kritische reflectie. Om een betekenisvolle bijdrage te leveren staan bestuurskundigen niet *buiten* deze praktijken, maar zijn ze er onderdeel van (artikel Jitske van Popering et al.). In improvisatietermen: bestuurskundige wetenschappers zijn onderdeel van de dans met overheidsorganisaties en andere partijen. Daarin hebben bestuurskundigen wel een specifieke taak en rol; niet om zich gewillig te voegen naar de bewegingen en houdingen van anderen, maar deze juist kritisch te bevragen en alternatieven aan te dragen (zie het themanummer *Kritische bestuurskunde* door Van Putten et al., 2020). Dat vraagt om het ontwikkelen van en zich bekwamen in methoden waarmee in dialoog en verbinding met de praktijk wetenschappelijk verantwoorde en toepasbare kennis wordt ontwikkeld. Het vraagt om een ontwikkeling van een relatief instrumenteel-afstandelijke *bestuurskunde* naar een kritisch-nabije *bestuurskunst* (zie Overmans et al., 2023).

## Literatuur

- Anderson, P. (1999). Complexity theory and organization science. *Organization Science*, 10(3), 216-232.
- De Nederlandsche Bank. (2023). *Lager vertrouwen in centrale bank en overheid door hoge inflatie*. <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2023/lager-vertrouwen-in-centrale-bank-en-overheid-door-hoge-inflatie/>
- Duit, A., & Galaz, V. (2008). Governance and complexity: Emerging issues for governance theory. *Governance*, 21(3), 311-335.
- Elsevier Weekblad. (2022, 31 december). *Arno Visser: ‘We hebben Nederland veel te ingewikkeld gemaakt’*. <https://www.ewmagazine.nl/nederland/achtergrond/2022/12/we-hebben-nederland-veel-te-ingewikkeld-gemaakt-37343w/>
- Jansen, T. (2023). Inleiding op het themanummer ‘Ambtelijk vakmanschap na de toelagenaffaire’. *Bestuurskunde*, 32(1), 3-11.
- NRC Handelsblad. (2022, 16 september). *De verrommeling van het land is een keuze*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/09/16/de-verrommeling-van-het-land-is-een-keuze-a4142107>

- Overmans, T., Honingh, M., & Noordegraaf, M. (2023). *Maatschappelijke bestuurskunde: Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken*. Boom bestuurskunde.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2022). *Ergernis over harde toon en extreme uitingen in politieke en publieke debat*. <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/12/29/ergernis-over-harde-toon-en-extreme-uitingen-in-politieke-en-publieke-debat>
- Staat van de Uitvoering. (2022). <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/01/Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf>
- Stacey, R. D. (1995). The science of complexity: An alternative perspective for strategic change processes. *Strategic Management Journal*, 16(6), 477-495.
- Teisman, G. R., Van Buuren, M. W., & Gerrits, L. M. (2009). *Managing complex governance systems*. Routledge.
- Van Putten, R., Dorren, L., & Trommel, W. (Red.). (2020). *Kritische bestuurskunde. Bestuurskunde*, 29(1), 3-53.