

‘Ik zie nog geen einde komen aan complexiteit’

Afscheidsinterview met Geert Teisman

Na 35 jaar neemt Geert Teisman afscheid van de universiteit. Gaandeweg is complexiteit zijn fascinatie geworden. Op de drempel van zijn afscheid interviewen Hans Joosse en Jitske van Popering-Verkerk hun beider promotor over zijn loopbaan, belangrijke inzichten uit zijn werk en zijn visie op grote actuele vraagstukken.

Kort cv Geert Teisman

Geert Teisman studeerde verkeerskunde aan de verkeersacademie in Tilburg, maar raakt als marktonderzoeker bij NS geïnteresseerd in maatschappelijke vraagstukken. Om daar beter onderzoek naar te kunnen doen, volgde hij de avondopleiding sociologie aan de universiteit in Tilburg. Toen hij cum laude afstudeerde, kwam het schrijven van een proefschrift aan de orde. In 1992 promoveerde hij aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op complexe besluitvorming. Daarna was hij van 1992-1997 UHD in Rotterdam en Utrecht en werd hij gevraagd als hoogleraar Planologie in Nijmegen. Vanaf 2000 werd hij hoogleraar Bestuurskunde in Rotterdam. Daarnaast vervulde hij diverse functies zoals wetenschappelijk directeur van de kennisprogramma's LevenmetWater en Krachtige steden, en co-directeur van NederlandBovenWater.

Complexiteit is een centraal thema in je onderzoek, hoe is die fascinatie ontstaan?

Als ik terugkijk, weet ik niet of ik voor complexiteit koos of dat complexiteit mij vond. Het gebeurde tijdens mijn promotietraject. Ik las planningsliteratuur over problemen die je kunt begrijpen, met een duidelijke probleembegrenzing en -eigenaar. Op basis daarvan zijn de specificaties voor de oplossing te formuleren en is de oplossing te maken of in te kopen. Dat is een ongenueanceerd beeld, maar kenmerkt wel de planningsgedachte en het publiekrechtelijke domein.

Voor mijn proefschrift ging ik kijken naar een aantal cases, waaronder de spoor-tunnel in Rotterdam. Daar ontdekte ik dat in veertig jaar tijd ongeveer 200 beslissingen waren genomen door verschillende organisaties. Vanuit het klassieke model kon ik geen van deze beslissingen aanwijzen als hét besluit. Op een nacht kwam opeens de gedachte op: hanteer ik misschien een perspectief dat niet past om de werkelijkheid te zien? Vanuit die gedachte ben ik tot een nieuwe definitie van besluitvorming gekomen, ‘als een kluwen van reeksen beslissingen, genomen door verschillende partijen die in onderlinge *interactie* het resultaat bepalen’. Het laatste woord dat ik toevoegde aan mijn proefschrift, was het woord ‘complexe’ in de titel,

'Ik zie nog geen einde komen aan complexiteit'

het gaat over *complexe besluitvorming* (Teisman, 1992). Na mijn proefschrift ben ik gaan ontdekken wat ik nu eigenlijk bedoelde met complexiteit en welke megastap dat is.

Complexiteit volgens Geert Teisman

Een complex systeem heeft vijf eigenschappen die breed en internationaal onderschreven worden:

- Actoren: er zijn veel heterogene actoren en variërende grenzen omdat actoren in- en uitgaan.
- Factoren: er zijn veel factoren die invloed op elkaar uitoefenen waardoor non-lineaire feedbackloops ontstaan.
- Zelforganisatie: actoren in het systeem hebben zelforganiserend vermogen.
- Geheel: het geheel van het systeem is niet gelijk aan de som der delen.
- Veerkracht: de kwaliteit van een systeem kan worden geduid in termen van veerkracht.

Hoe nieuw was het complexiteitsperspectief in die tijd?

Het woord complexiteit werd wel gebruikt, maar als scheldwoord. Als het complex was, dan had je het niet goed gedaan. Mijn analyse van de spoortunnel Rotterdam was voor het ministerie van Verkeer & Waterstaat een schok. Want als er sprake is van reeksen beslissingen door verschillende partijen in onderlinge interactie, dan is er geen doorslaggevende actor meer. En dat was nieuw in de wereld waarin ik mij bevond.

En vervolgens ben je dit begrip gaan ontwikkelen.

Ik wilde complexiteit gaan begrijpen. Om dat te doen is het de kunst om een mooie onderzoeksgroep op te bouwen en dat is ook gelukt in Rotterdam. Daarvoor, in mijn Nijmeegse tijd, heb ik zelf een boekje geschreven: *Publiek management op de grens van chaos en orde* (Teisman, 2005). Met de onderzoeksgroep in Rotterdam deden we een poging diverse aspecten van complexiteit in publieke besluitvorming uit te werken. Dat resulteerde in *Managing complex governance systems* (Teisman et al., 2009). Als ik terugkijk, dan waren er in die tijd vitale onderzoeksgroepen waarmee je dingen deelde, waarmee je discussie had en waar intrinsiek bezig was met het begrijpen van het openbaar bestuur. Dat heeft mij geholpen.

In 1993 waarschuwde Paul 't Hart op basis van de proefschriften van Joop Koppenjan en jou dat 'de beleidswetenschap weleens in een Babylonische spraakverwarring ten onder zou kunnen gaan' ('t Hart & Metselaar, 1993). Hoe kijk jij terug op de perspectieven die in die tijd zijn ontstaan, waaronder het complexiteitsperspectief en netwerktheorieën?

In mijn ogen gaat de complexiteitstheorie een stapje verder dan de netwerktheorie. Wel is de netwerktheorie een belangrijke stap geweest. Er waren veel bestuurskundigen die de organisatiegrens als uitgangspunt namen om te kijken naar doelbereik, efficiëntie, doelmatigheid, et cetera. Dit is gebaseerd op het idee dat je een goed openbaar bestuur krijgt als de organisaties van het openbaar bestuur op orde zijn. Netwerktheorieën hebben een stap gemaakt door te stellen dat het niet alleen gaat om organisaties, maar om netwerken van verschillende actoren. Alleen, ik denk dat je één stap verder moet gaan. Het gaat niet om het begrenzen, maar om grenzen als de ontmoetingsplek voor nieuwe interacties; je moet niet alleen een foto maken van het netwerk, maar kijken hoe het complexe systeem zich evolueert; en je moet aandacht hebben voor de gelaagdheid, want er zijn netwerken, netwerken van netwerken, en organisaties in deze netwerken. Wel ligt de complexiteitstheorie dicht bij de netwerktheorie, en dat is misschien de reden waarom sommigen elkaar dan verketteren.

Wat maakt dat we in het openbaar bestuur nu zo gefascineerd zijn door complexiteit?

Onze samenleving heeft zich ontwikkeld door arbeidsspecialisatie. Daardoor groeien wederzijdse afhankelijkheden. Nederland is onderdeel geworden van een groter geheel. Dat zie je duidelijk bij de oorlog in Oekraïne, die een mondiale energie- en voedselcrisis heeft veroorzaakt. Je ziet nu pogingen om die complexiteit weer te vereenvoudigen, maar die leiden juist tot extra complexiteit en afhankelijkheid. Brexit is ook een voorbeeld: 'we got our country back', en nu hoor je: 'help, we red- den het niet op eigen kracht'. De afhankelijkheid is groter geworden door een belangrijke verbinding te verbreken met het vermaledijde Brussel.

Hoe verklaar je de pogingen die je op verschillende plekken in de wereld ziet om terug te gaan naar een eenvoudiger systeem?

Dat is een mooi thema voor wetenschappers. Op dit moment komen twee bewegingen bij elkaar: enerzijds de angst voor afhankelijkheid en behoefte aan autonomie aan de rechterzijde van het politieke spectrum, anderzijds de ambitie om onze voetafdruk te verminderen door minder te vliegen en voedsel lokaal te verbouwen ter linkerzijde. In beide bewegingen leeft de gedachte dat je door het systeem te begrenzen minder kwetsbaar bent. Dat is een interessant en opkomend paradigma. Tegelijkertijd kan systeembegrenzing alleen maar met verlies van rijkdom in de brede zin van het woord (brede welvaart). De toekomst zal het uitwijzen.

'Ik zie nog geen einde komen aan complexiteit'

Heb je ergens de grens van complexiteit gezien, of is het altijd: hoe complexer, hoe beter?

Als ik nadenk over waar complexiteit vandaan komt – namelijk specialisatie, individueel beter presteren, maar daarmee ook meer afhankelijk worden van een groter collectief – dan zie ik daar nog geen eind aan komen. Je ziet systemen steeds complexer en dynamischer worden. Zelfs als je generalisten zoekt die kunnen mediëren tussen specialisten, dan vormen die verbindingsagenten weer nieuwe specialisaties waarmee we het netwerk alleen maar complexer maken. Dus is er een eind aan complexiteit? We hebben maar één globe, dus er zit een grens aan de ruimtelijke component, maar de verdichting zal alleen maar toenemen.

Laten we eens een empirische analyse maken. Wat zie jij gebeuren als overheidsorganisaties worden geconfronteerd met complexiteit? Welke patronen en dynamieken doen zich dan voor?

Het proefschrift van een van mijn promovendi, Max Herold (2017), geeft daarin inzicht. Ministeries weten dat ze processen interactief moeten vormgeven, maar doen dat vaak niet. Ze stellen middelen vast, nemen een besluit en gaan dan naar buiten om het uit te voeren. Dat is de dominante reflex. De reden die Max Herold aanvoert, is: iedere organisatie vindt haar eigen overleven het allerbelangrijkste.

Zou Nederland beter af zijn als alle publieke organisaties worden ontmanteld?

Nee, want dan weet niemand meer waar die bij hoort. Je hebt organisaties nodig, maar je moet daar niet alle middelen en macht leggen. Je ziet bij gebiedsontwikkeling dat bijvoorbeeld de provincie Gelderland niet alleen sectorale fondsen beschikbaar stelt, maar ook gebiedsfondsen waaruit partijen integrale gelden kunnen halen. Dat is een voorbeeld van waar het om gaat. Je moet organisaties niet opheffen; laat ze bestaan. In ketens en netwerken zijn ze leveranciers van kennis, kunde en verlangens, maar ze zijn niet meer het belangrijkste organiserende principe. Op het niveau van kennis en netwerken moet de wilsvorming plaatsvinden, en de ontmoeting tussen claims; daar worden de gecombineerde oplossingen gemaakt.

Hoe heb jij in de complexe praktijk geprobeerd jouw wetenschappelijke rol in te vullen?

Ik vind het leuk om in verschillende werelden te zijn. Ik ben begonnen als verkeerskundig ingenieur bij de NS. Omdat ik de problemen van de samenleving beter wilde begrijpen, ben ik sociologie gaan studeren. Ik kwam voor methoden en technieken. Maar daar haakte ik af toen een hoogleraar stelde dat een model niet gebruikt kon worden omdat de samenleving niet voldeed aan de voorwaarden van het model. De cultuursociologen inspireerden mij meer, omdat zij een *whole system approach* gebruikten. Na deze studie zag ik een advertentie voor wetenschappelijk assistent

bestuurskunde en zo ben ik mijn promotieonderzoek gestart. Tijdens mijn onderzoek heb ik gehopt tussen fysieke infrastructuur, economie, sociaal domein en energie. Ik vind het razend interessant om over grenzen heen te gaan. Het nadeel is dat je nooit ergens écht bij hoort. Collega-hoogleraren voelen zich de kern van bestuurskunde. Ik hop zoveel dat ik er niet echt bij hoor, maar daarom hoor ik wel weer bij de groep mensen die nergens bij hoort.

Hoe ziet jouw rol als wetenschapper in de complexe praktijk er concreet uit?

Ten eerste probeer ik een taal te ontwikkelen zodat mensen complexiteit beter zien. Niet als grijzig angstbeeld, maar om in te zien dat ze deel zijn van een ecosysteem met veel andere actoren en beperkte kennis over wat er gebeurt. Als tweede wil ik mensen duidelijk maken dat complexiteit een eigenschap van een systeem is. Die eigenschap moet je begrijpen, want anders kan je niet werken en sturen in het systeem. En de derde dimensie is het ontwikkelen van aanpakken die zich qua complexiteit verhouden tot de complexiteit van het systeem. Dan is het nog geen gegeven dat je succes boekt, maar je creëert wel de omstandigheden om succes te boeken. Dat verhaal over complexificeren resoneert bij veel mensen (Joosse & Teisman, 2017).

Wat is de positie van de wetenschapper ten opzichte van het openbaar bestuur? Als adviseur dichtbij, als spiegel op afstand, of als hofnar?

In de praktijk ben je vaak alles. Soms ben je als onderzoeker ingehuurd om iets te vinden wat de opdrachtgevers eigenlijk al weten. Ik heb de samenwerking in de Randstad mogen evalueren. Ze wisten dat ze het niet goed deden en mijn analyse was nodig om dat bloot te leggen. Maar dan ben je ook een beetje de hofnar, want zij ervoeren het als kritiek waar ze liever van verlost worden. Dan word je, zoals een hofnar, eruit gegooid. Ik word ook vaak gevraagd als evaluator. Je bent dan onafhankelijk, maar in de complexiteitsbetekenis. De klassieke gedachte is dat onafhankelijkheid betekent dat je op afstand staat. Maar in een complex systeem beweeg je tussen de belangen en partijen, waardoor anderen je gaan beschouwen als iemand die het geheel dient en daarmee onafhankelijk is.

Laten we het concreet maken: stel, je bent bewindspersoon met de portefeuille stikstof, jeugdzorg of woningmarkt. Wat kies je en wat heb je als bewindspersoon te doen in zo'n complex vraagstuk?

Laten we bij jeugd beginnen. Wat buitengewoon belangrijk is als bewindspersoon, is dat je in staat bent om narratieven te maken over wat hier het vraagstuk is. Bewindspersonen conformeren zich snel aan het dominante verhaal over jongeren met problemen en gaan de oplossing bij de problemen zoeken. Je ziet dat al in het woord *jeugdzorg*. Daarmee word je al in een richting gedwongen: zorg hoort bij iemand die zorg nodig heeft en dus een probleem heeft. Wat ik zou doen, is de naam

'Ik zie nog geen einde komen aan complexiteit'

veranderen: het gaat over jeugdontwikkeling. Hoe kunnen we bijdragen aan het zelforganiserend proces van jongeren? Vooral door gunstige ecosystemen te ontwikkelen. Jongeren organiseren zich vooral in een peer-review omgeving, onder elkaar, dus niet met ouders of zorgprofessionals. Je kunt plekken creëren en laten ontstaan waar jongeren die daar zin in hebben naartoe kunnen om zich te ontwikkelen. Je ziet ze al in de praktijk, maar ze moeten tegen de klippen op overleven. Denk bijvoorbeeld aan WALHALLAb [in Zutphen, red.], waar alle jongeren welkom zijn, van vmbo tot atheneum. De essentie is daar: wat kom je hier doen, wat wil je hier doen en waar wil je heen? Eén jongere maakte bijvoorbeeld een kapstok voor z'n moeder. Dat is wat ik zou doen. Dus ik zou alle pedagogen en psychologen omscholen tot bankwerker en timmerman. Dat is een beetje badinerend, maar ik zou principieel de verandering maken van *problem solving* naar waarde creëren in ecosystemontwikkeling.

De zorgsector zal hier niet enthousiast van worden; de Tweede Kamer waarschijnlijk ook niet.

Ik zal als minister de Tweede Kamer moeten overtuigen dat dit een effectvollere besteding van middelen is. Dat is niet zo moeilijk, want er zijn veel data die laten zien dat een *simple systems approach* weinig effectvol is en de problematiek versterkt. De huidige aanpak is zo weinig effectvol dat ik mij erover verbaas dat het zo blijft doorgaan. De enige weg die we hebben te gaan, is die van resilience, veerkracht, adaptief vermogen en ontwikkeling van jongeren. Dat is kansrijker, maar daarvoor moet de matchmaking tussen organisaties en jongeren die hulp nodig hebben, wel worden verbeterd. Het creëren van gunstige omstandigheden moet je professionaliseren, maar niet het ecosysteem zelf.

Je stopt in april aan de universiteit. Hoe kijk je naar de periode daarna?

Ik zal de organisatie niet missen; ik heb niet het gevoel dat de organisatie zich in de goede richting heeft ontwikkeld; er is meer bureaucratie dan vroeger toen ze een professionele organisatie was. Ik zal de wetenschap wel missen. De tijd kunnen nemen om dingen uit te zoeken en te reflecteren is een groot voorrecht. Dat is ook waarom ik tot mijn eigen verbazing 35 jaar aan de universiteit ben gebleven; dat is zo attractief dat je de perikelen van de organisatie voor lief neemt. Wat ik zelf ga doen? Ik zie een ontwikkeling dat ik minder doe aan theorieontwikkeling en meer met mensen uit de praktijk, bijvoorbeeld samen een *design* maken voor een leerplatform rond het nieuwe dorp in de gemeente Zuidplas. Zij hebben meer kennis van de praktijk, ik heb de vaardigheid om systemisch te denken, zo kunnen we elkaar versterken. Dat vind ik leuk en blijf ik zeker doen. Het meeste plezier beleef ik aan het geven van training aan professionals. Het is razend leuk om te zien hoe een complexiteitsbril hen verder helpt.

Ga je nog andere dingen doen, iets heel anders bijvoorbeeld?

Kookles! Ik vind koken heel erg leuk en wil er nog beter in worden. Geen specifieke keuken, maar wel gezond en zo authentiek mogelijk. **Volg je het recept of is dat te 'orde-zoekend'?** Ik wil daar meer los van komen; ik volg vaak het recept, maar kan wel improviseren. Maar dat zou wel naar een hoger niveau mogen.

Literatuur

- 't Hart, P., & Metselaar, M. V. (1993). Beleidsvorming: een marathon in een doolhof. *Beleid & Maatschappij*, 20(4), 205-214.
- Herold, M. E. J. (2017). *Omgaan met ongeschreven regels: hoe beleidsambtenaren zélf ruimte kunnen creëren voor openheid in de beleidsontwikkeling*. Uitgeverij Managementissues.com.
- Joosse, J. A., & Teisman, G. R. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer!* Eburon.
- Teisman, G. R. (1992). *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. VUGA Uitgeverij.
- Teisman, G. R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Academic Service.
- Teisman, G. R., Van Buuren, M. W., & Gerrits, L. M. (Eds.). (2009). *Managing complex governance systems*. Routledge.