

Werken met complexiteit in de praktijk: een analyse van het Rotterdamse Doelgroepenvervoer

Hans Joosse*

In dit artikel laat ik zien hoe werken met complexiteit er in de praktijk van het openbaar bestuur uitziet, aan de hand van de aanbesteding van het Doelgroepenvervoer in Rotterdam. Dit verhaal laat zien dat werken met complexiteit vraagt om het vormgeven van 'rijk begrensde systemen': praktijken die voldoende complexiteit bevatten, maar ook voldoende begrensd zijn. In het Doelgroepenvervoer heeft dit tot innovatieve resultaten geleid, maar ook tot wrijving met de bureaucratische en politiek-bestuurlijke logica. Werken met complexiteit 'buiten' is nadrukkelijk ook werken met logica's 'binnen' die minder ruimte laten voor complexiteit.

1. Introductie

Pleidooien voor een overheid die een brede blik hanteert en 'integraal' werkt aan complexe vraagstukken, zijn niet van de lucht. Dit soort werkwijzen in de praktijk toepassen is een stuk lastiger. In dit artikel laat ik zien hoe werken met complexiteit er in de praktijk uitziet, door het verhaal te vertellen van het Rotterdamse Doelgroepenvervoer¹. Uit deze casus ontleen ik een aantal basiselementen voor het werken met complexiteit. Essentieel is het vormgeven van 'rijk begrensde systemen' die voldoende complexiteit bevatten, maar ook voldoende begrensd zijn. Dit artikel biedt daarnaast een verhalende context bij veel concepten die in het vervolg van dit themanummer aan bod komen.

2. Verhaal: werken met complexiteit in het Rotterdamse Doelgroepenvervoer

In juli 2015 plakt een groepje ambtenaren van de Gemeente Rotterdam talloze post-its op grote vellen papier. De tafels liggen bezaaid met in stukken geknipte papieren met steekwoorden en citaten uit interviews. Zo analyseren ambtenaren de resultaten van een cliëntenonderzoek, onder begeleiding van een servicedesignbureau. De ambtenaren hebben samen met het bureau gesprekken gevoerd met

* 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.

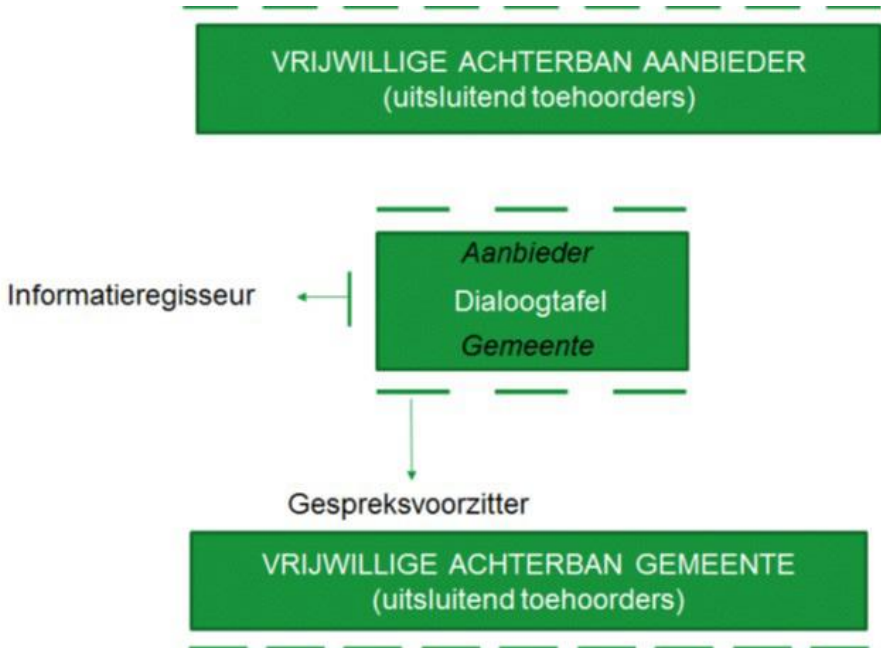
1 Voor een uitgebreide versie en het onderliggende bronnenmateriaal, zie Joosse, Teisman en Van Buuren (2021).

Hans Joosse

cliënten van het Doelgroepenvervoer; de gemeentelijke vervoersdienst voor bewoners die niet zelfstandig met eigen of openbaar vervoer kunnen reizen. Het is tijd voor een nieuwe aanbesteding en de ambtenaren willen weten of de traditionele sturing op 'op tijd rijden' en 'reistijd' wel aansluit bij de behoeften van cliënten. Uit de gesprekken blijkt dat veel cliënten niet (alleen maar) zo snel mogelijk van A naar B willen. Ze vinden communicatie vooraf, een praatje met de chauffeur of een helpende hand richting de voordeur minstens zo belangrijk. Uit de talloze post-its ontstaan vier personae: fictieve cliëntprofielen die de bandbreedte van wensen en behoeften representeren. De ambtenaren gaan terug naar de bedoeling van het doelgroepenbeleid; goed vervoer maakt dat mensen zich minder eenzaam voelen, meer vrijheid hebben en langer thuis kunnen wonen. En: elektrische taxi's helpen de energietransitie en maken de stad schoner.

Het laat zien dat een versimpeld beeld van het vraagstuk wordt ingeruild voor een completer plaatje. Een enkelvoudige voorstelling vanuit het stadhuis wordt vervangen door context-specifieke probleemdefinities, gebaseerd op gebruikerservaringen. Het inzicht in het vraagstuk is verdiept en verbreed. Maar daarmee maken de ambtenaren het zichzelf niet makkelijk. Hun brede blik heeft consequenties voor het beleidsproces. De Gemeente Rotterdam is gewend om een uitgebreid bestek met concrete eisen en voorschriften aan te besteden. Dat kan relatief eenvoudig als je een beperkt aantal eenduidige criteria hebt waaraan het vervoer moet voldoen, zoals punctualiteit of reistijd. Lastiger wordt het om marktpartijen voor te schrijven hoe ze vier fictieve personae moeten bedienen. De aanbesteding daarvan is een uitdaging. Het ambtelijke team erkent dat het niet weet hoe het vervoer er exact uit moet zien. Dat zet de gemeente in een andere positie ten opzichte van markt en samenleving. Ze heeft niet langer alleen maar eisen en voorschriften, maar ook een vraag en behoefte. Er moet vervoer komen dat aansluit bij de wensen van cliënten en rekening houdt met vraagstukken als eenzaamheid en duurzaamheid. Ook het beschikbare bedrag en de duur van het contract staan vast. De verdere invulling daarentegen is een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente, markt, cliëntvertegenwoordigers en maatschappelijke organisaties.

De gemeente vindt een aanbestedingsvorm die ruimte laat voor deze dialoog (concurrentiegerichte dialoog). In april 2016 gaat de dialoog van start. Daar waar het inhoudelijke kader veel ruimte laat, is het proces bijzonder strak georganiseerd. Met elk van de drie inschrijvende partijen worden tien gespreksronden gehouden. Aan tafel zitten drie vertegenwoordigers van de gemeente en de marktpartij. Op de 'tribune' zitten andere betrokkenen vanuit gemeente, markt en cliëntvertegenwoordiging. Elke twee tot drie weken vindt een gesprek plaats van vier uur. Deze vier uur is onderverdeeld in een eerste deel van twee uur, één uur pauze en één uur afsluiting. Ook zijn duidelijke afspraken gemaakt over de manier waarop de gemeente omgaat met vertrouwelijke informatie die marktpartijen delen. Er worden geen opnames gemaakt van de gesprekken, alleen een kort verslag.

Figuur 1 Tafelzitting in het dialoogproces (bron: Gemeente Rotterdam)

Juist door de strakke begrenzing van deze dialoogtafel is een open gesprek mogelijk tussen gemeente en aanbieder. Het creëert een omgeving waarin gewerkt kan worden met spanningen, onzekerheden en risico's. Immers, onduidelijk is hoe de markt zich gaat ontwikkelen, bijvoorbeeld op het gebied van zelfrijdende taxi's; en gemeente noch marktpartij weten het inhoudelijke eindresultaat van de dialoog. De gemeente voelt zich in eerste instantie ongemakkelijk bij haar niet-voorschrijvende rol en moet oplossingen die aan tafel worden ontwikkeld voortdurend 'toetsen' in de eigen organisatie. Maar langzamerhand groeit het vertrouwen en rijpen de inhoudelijke oplossingen. Mede dankzij de heldere procesafspraken gunnen partijen elkaar een blik in de eigen keuken.

Het kost tijd, maar twee jaar na het post-its plakken ligt het ondertekende contract met de gekozen vervoerder op tafel. In het contract is opgenomen dat de vervoerder primair wordt beoordeeld op klanttevredenheid. Dit biedt de vervoerder ruimte om op basis van de eigen, praktische wijsheid de dienstverlening vorm te geven, naar gelang de behoeften van cliënten. Het consortium bestaat niet alleen uit taxi-bedrijven, maar ook uit een producent van elektrische taxi's en enkele welzijnsorganisaties; met die laatste erbij is de vervoerder in staat om meer oog te hebben voor het welzijn van de cliënt. Zowel het contract als de aanloop daarnaartoe is innovatief in de traditionele taxibranche. De gemeente wint twee internationale prijzen voor het cliëntenonderzoek en de aanbesteding. Het resultaat oogt op papier robuust: het doet, zeker vergeleken met voorgaande contracten, meer recht aan de complexiteit van het vervoer. Het bevat een rijker, minder platgeslagen

Hans Joose

beeld van het vraagstuk en is erin geslaagd om samen met markt en maatschappij naar innovatieve oplossingen te zoeken.

3. Analyse: het belang van ‘rijk begrensde systemen’

In mijn proefschrift (Joose, 2022) heb ik dit verhaal geduid in termen van *complexification*. Hiermee doel ik op de pogingen van de betreffende ambtenaren om de complexiteit van het vraagstuk zoveel mogelijk te verkennen en een plek te geven in het beleid. Er wordt zoegezegd ‘complex beleid’ ontwikkeld waarin de complexiteit van het vraagstuk wordt weerspiegeld. Op basis van de analyse van het Doelgroepenvervoer kom ik tot een aantal basiselementen voor het werken met complexiteit.

Allereerst is het zaak om de juiste kennis te verwerven. Bij complexe vraagstukken gaat het niet alleen om rationele en technische kennis (getallen, kaarten, modellen). Deze vatten slechts beperkt de complexiteit van de geleefde werkelijkheid, zo betoogt James Scott (1998) in *Seeing like a state*. Abstracte en eenduidige voorstellingen, bijvoorbeeld ‘cliënten op tijd van A naar B brengen’, zijn losgezongen van de diversiteit en vervlechting die lokale praktijken kenmerken, met bevreemdend en ineffectief beleid tot gevolg. In de woorden van filosoof Donald Schön (2017) is het zaak dat ambtenaren afdalen van hun ‘hoge gronden’ van technisch-rationeel beleid naar het ‘moerassig laagland’ waar vraagstukken zich in al hun complexiteit voordoen. Daar, aan de keukentafel van cliënten zoals in het Doelgroepenvervoer, wordt de complexiteit voelbaar. Werken met complexiteit vraagt dus van ambtenaren om op ervaring gebaseerde kennis en praktische wijsheid te ontwikkelen, opgedaan in concrete en lokale contexten: in de wijk, op straat, aan de keukentafel (zie Van Putten, 2020; Den Uijl, 2022).

Een tweede element is het bieden van ruimte aan andere (publieke en private) partijen om oplossingen te ontwikkelen. De opgedane kennis van complexiteit (het eerste element) zal hier, als het goed is, toe aanzetten. Immers, een ambigu en vervlochten vraagstuk laat zich moeilijk door zelfbedachte en tot in detail voorgeschreven oplossingen beteugelen. Passender is om binnen een beperkt raamwerk, waarin het gewenste einddoel wordt geschetst en een aantal randvoorwaarden zijn gedefinieerd, partijen uit te nodigen om in onderlinge samenwerking oplossingen aan te dragen. Door zo’n ‘minimale kritische specificatie’ (Morgan & Ramirez, 1984) wordt een beroep gedaan op het zelf-organiserende en creatieve vermogen van partijen (zie ook Buijs et al., 2009; Kooiman & Van Vliet, 2000).

Daar waar op inhoudelijk gebied ruimte nodig is, is op procesmatig gebied juist zorgvuldige begrenzing nodig: het derde element. Het verhaal laat zien hoe de inhoudelijke ruimte alleen goed benut kan worden als de grenzen van de gespreksruimte goed zijn gedefinieerd, bijvoorbeeld als het gaat om wie er aan tafel zit, welke rollen aan tafel worden vervuld, hoe vertrouwelijkheid wordt geborgd, wat het tijdspad is, enzovoort. Deze begrenzingen bieden de nodige veiligheid om de onzekerheden en spanningen te verdragen. In de literatuur over improvisatie

wordt dit een minimale structuur genoemd: een (beperkte) set aan regels die beperkend is, maar juist daardoor goed samenspel mogelijk maakt (Bastien & Hostager, 2001). Verderop in dit themanummer komt het belang van grenzen (Martijn van der Spek) en improvisatie (Beitske Boonstra) uitgebreider aan bod.

Samenvattend laat het verhaal van het Doelgroepenvervoer zien hoe werken met complexiteit vooral een zaak is van een 'rijk systeem' ontwikkelen waarin beleid wordt gemaakt: een omgeving die gevuld is met voldoende context-specifieke kennis, die ruimte biedt aan partijen om gezamenlijk oplossingen te ontwikkelen op het snijvlak van maatschappelijke vraagstukken, maar die ook voldoende begrensd is om bijbehorende onzekerheden en spanningen te verdragen. Complexiteitswetenschapper Paul Cilliers (2010) noemt dit 'rijk begrensde systemen': praktijken die zijn geladen met verschil en diversiteit aan inhoud en actoren, zonder grenzeloos en daarmee betekenisloos te worden. Systemen die hierin slagen, maken de meeste kans op goede en innovatieve resultaten. Ook dat laat de casus Doelgroepenvervoer zien.

4. Einde verhaal: terug naar beheersing en controle

Toch is het geen *feel good* verhaal, of *best practice*; het einde is immers nog niet verteld. In het navolgende wordt duidelijk dat als het spannend wordt, krachten in de organisatie zich gaan roeren die teruggrijpen op beheersing en controle en daarmee veel complexiteit opnieuw wegstrepen.

Daar waar het programmateam tijdens de planvorming in de luwte opereert, staat het tijdens de uitvoering vol in de schijnwerpers van politiek en media. Vanaf het moment dat de eerste busjes van de nieuwe vervoerder door de stad rijden (1 januari 2018), verschijnen tal van berichten in de media over taxi's die te laat zijn of niet komen opdagen. Vervoerder en gemeente worden in het defensief gedwongen, en de nieuw aangetreden wethouder komt onder vuur te liggen in de gemeenteraad. Politieke partijen dringen aan op boetes en een steviger monitoring. Ook als de opstartperikelen achter de rug zijn, blijven de prestaties in het Doelgroepenvervoer onder het politieke vergrootglas liggen. De gemeenteraad wil 'gewoon terug naar afrekenbare prestatie-indicatoren', zoals een gemeenteraadslid het verwoordt. Hoewel de cijfers niet slecht zijn, zegt de wethouder onafhankelijke onderzoeken toe, evenals 'periodieke rapportages op indicatoren'. In de ambtelijke organisatie wordt het onrustig. De interne auditdienst spreekt zich kritisch uit over sturing op klanttevredenheid in plaats van op punctualiteit en reistijd. Ook de wethouder geeft in een interview aan dat hij 'aan de touwtjes wil kunnen trekken als het misgaat'. Hoewel de sturing op klanttevredenheid contractueel is vastgelegd, krijgt de outputsturing op reistijd en punctualiteit in de politieke verantwoording (opnieuw) veel aandacht.

In deze rumoerige periode vindt ook de overdracht plaats van programma naar lijnorganisatie. Dan blijkt dat het programmateam niet alleen kritiek krijgt van media, politiek en bestuur, maar ook een vreemde is geworden voor collega's in de

Hans Joosse

lijnorganisatie. Daar waar het programma zich, op afstand van de lijnorganisatie, richtte op de nieuwe aanbesteding, waren afdelingen in de lijnorganisatie (onderwijs, zorg, jeugd) nog bezig met hun eigen taak in het ‘oude’ vervoer. Ze zaten naar eigen zeggen ‘in een andere film’. Ze voelden zich mondjesmaat betrokken bij en nauwelijks eigenaar van het resultaat van het programmateam.

5. Werken met complexiteit: veroordeeld tot de marges van overheidsorganisaties?

De afloop van het verhaal over het Doelgroepenvervoer wekt sterk de suggestie dat de ruimte om met complexiteit te werken snel verdwijnt op het moment dat de organisatie onder druk komt te staan. Onder druk wordt het aantrekkelijk voor politiek en bestuur om terug te grijpen op het oude repertoire van beheersing en controle: sturing op enkelvoudige indicatoren door middel van harde targets. Dat daarmee vooral een *schijn* van beheersing wordt gewekt en de aansluiting bij de geleefde praktijk van cliënt en vervoer (deels) verloren gaat (of dreigt te gaan), is vanuit een politiek-bestuurlijke logica minder relevant.

Niet alleen de relatie met de politiek-bestuurlijke logica, maar ook de relatie met de lijnorganisatie bleek in het Doelgroepenvervoer problematisch. In de beschermde omgeving van een programma konden de betreffende ambtenaren zich de nodige vrijheden veroorloven die horen bij het werken met complexiteit. Dit soort ‘marges’ zijn nodig om te voorkomen dat ‘het regime’ al te snel innovaties in de kiem smoort en rigide sectorale grenzen aanbrengt (Smith & Raven, 2012; Boon et al., 2014). Tegelijkertijd veroorzaakt de afstand tussen lijn en programma de nodige vervreemding. Het werkt al snel in de hand dat werken met complexiteit een uitdaging is van het programmateam in plaats van een gezamenlijke uitdaging van diverse lijnafdelingen, inclusief de bijbehorende schuring tussen sectorale belangen en perspectieven; met als gevolg dat de opbrengsten van het beleidsproces achteraf niet compatibel blijken te zijn met de routines en opvattingen in de lijn (Van Buuren et al., 2016).

Met andere woorden, werken met complexiteit lijkt zich al snel in de marges van overheidsorganisaties te voltrekken, in de luwte, maar ook weinig verbonden met de traditionele bureaucratie en de politiek-bestuurlijke logica (Joosse & Van Buuren, 2023); met als tragisch gevolg dat de innovatieve resultaten grotendeels vervluchtigen in confrontatie met ‘het regime’. Er is weliswaar een ‘rijk begrensd systeem’ waarin diverse partijen uit de lokale context een creatief maakproces doorlopen, maar waar traditionele lijnafdelingen geen onderdeel van uitmaken of slechts zijdelings bij betrokken zijn. De kunst is om praktijken te ontwikkelen die niet alleen ‘naar buiten’, maar evengoed ‘naar binnen’ rijk begrensd zijn. Het wordt pas echt spannend en leerzaam als er organisatieonderdelen aan tafel zitten die, gegeven hun taak of positie, minder ruimte ervaren om te werken met complexiteit. Of beter gezegd: pas dan wordt er echt gewerkt met complexiteit.

Literatuur

- Bastien, D., & Hostager, T. (2001). Jazz as a process of organizational innovation. In M. Pina e Cunha & K. Kamoche (Eds.), *Organizational improvisation* (pp. 23-36). Routledge.
- Boon, W. P. C., Moors, E. H. M., & Meijer, A. J. (2014). Exploring dynamics and strategies of niche protection. *Research Policy*, 43(4), 792-803.
- Buijs, J., Van der Bol, N., Teisman, G., & Byrne, D. (2009). Metropolitan regions as self-organizing systems. In G. Teisman, A. van Buuren, & L. Gerrits (Eds.), *Managing complex governance systems: Dynamics, self-organization and coevolution in public investments* (pp. 97-115). Routledge.
- Cilliers, P. (2010). Difference, identity, and complexity. In P. Cilliers & R. Preiser (Eds.), *Complexity, difference, and identity: An ethical perspective* (pp. 3-18). Springer Science & Business Media.
- Den Uijl, H. (2022). *Practical wisdom in governance: Ambiguity, politics and democratization in supervising care institutions*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Joose, J. A. (2022). *The quest for complex policy: Exploring the tensions between simplification and complexification in public policymaking*. Eleven Publishing.
- Joose, J. A., Teisman, G. R., & Van Buuren, M. W. (2021). *Getouwtrek zonder bestek: Controverse over beleidsinnovatie in het Rotterdamse Doelgroepenvervoer*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Department of Public Administration and Sociology.
- Joose, J. A., & Van Buuren, M. W. (2023, in press). The marginalization of policy integration: Dynamics of integrated policymaking in the periphery of bureaucracy. *Public Policy and Administration*.
- Kooiman, J., & Van Vliet, M. (2000). Self-governance as a mode of societal governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(3), 359-378.
- Schön, D. A. (2017). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Routledge.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Smith, A., & Raven, R. (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy*, 41(6), 1025-1036.
- Van Buuren, A., Vreugdenhil, H., Van Popering, J., Ellen, G. J., & Van Leeuwen, C. (2016). *Beyond the pilot paradox: How the success conditions of pilots also hinder their up-scaling in climate governance*. Paper presented at Beyond experiments: Understanding how climate governance innovations become embedded, Brighton.
- Van Putten, R. J. (2020). *De ban van beheersing: Naar een reflexieve bestuurskunst*. Boom bestuurskunde.