

Kamer 1. Publieke sector; publiek private samenwerking (K1.PPS)

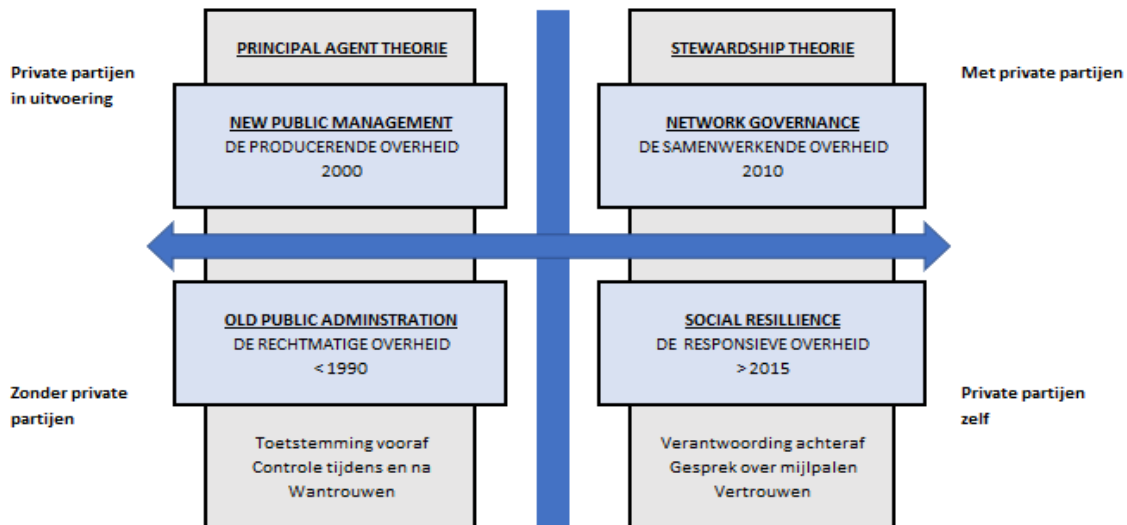
1. Ontwikkelingen; vier rollen van de overheid in relatie tot governance

Omdat samenwerking vraagt om een governance die flexibel is en meebeweegt, moet over die governance voortdurend worden nagedacht, gesproken en gedebatteerd (Sanders, 2016). Het debat over de overheid is (te) lange tijd gedomineerd door het uitgangspunt van een zelfstandige overheid, die alle beleidsdoelen zelf formuleerde en de activiteiten om die doelen te bereiken ook zelf uitvoerde. Een dergelijke overheid wordt *Old Public Administration* genoemd (Hood, 1991, pp. 3-19).

Echter tekorten dwongen de overheid in de laatste jaren van de vorige eeuw, naar voorbeeld van de private sector, om bedrijfsmatiger, effectiever en efficiënter te gaan opereren. Dit bracht een verandering met zich mee waarbij, aanvankelijk sporadisch maar uiteindelijk steeds vaker, het beleidsinitiatief bij de overheid bleef, maar voor de uitvoering steeds vaker marktpartijen werden ingeschakeld. Deze ontwikkeling wordt *New Public Management* genoemd (ibidem). Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw nam het besef toe dat complexe maatschappelijke problemen alleen kunnen worden opgelost door het samenbrengen van partijen, maar nu niet alleen meer in de productie maar eveneens in de beleidsformulering. Bryson, et al. (2014, pp. 445-456) benoemen deze wijze van werken als *Network Governance*.

Het initiatief tot actie komt tegenwoordig steeds vaker van burgers zelf. Deze ontwikkeling, van verhoging van de veerkrachtigheid, van de samenleving (deels onafhankelijk van de overheid zowel qua initiatief als productie) wordt de beweging van *Social Resilience* genoemd (Lowndes & Sullivan, 2008, pp. 53-74).

De bovenstaande vier rollen van de overheid staan in de onderstaande figuur samengevat. In die figuur zijn eveneens twee hoofdvormen van governance (besturing en verantwoording) beschreven; te weten de principal agent theorie en de stewardship theorie.



De *principal agent* theorie (Laffort & Martimort, 2002) ligt nadrukkelijk ten grondslag aan de besturing van de *Old Public Administration* en *New Public Management*. De besturing toegepast bij deze twee typen overheid heeft twee veronderstellingen als basis. Op de eerste plaats dat de *agent* andere belangen nastreeft dan de *principal* en op de tweede plaats dat de *agent* de *principal* daarover bewust onvoldoende informatie geeft. Dit systeem van governance is gebaseerd op wantrouwen. In organisaties kan het dan ook eenvoudig leiden tot een systeem gekenmerkt door risicomijding, een vereiste van toestemming vooraf, administratieve regels, tussentijdse controle en controle achteraf. De *stewardship* theorie zou volgens Davis, et al. (1997, pp. 611-613) ten grondslag behoren te liggen aan het werken in de twee andere systemen; *netwerk governance* en *social resilience*. In plaats van de mens te beschouwen als opportunistisch en zelf verrijkend, gaat deze theorie uit van collectivisme, groepsinteractie, bijsturing en

van betrouwbaarheid. Het uitgangspunt bij deze wijze van governance wordt gevormd door begeleiding, bespreken van keuzen achteraf, aanmoedigen en co-creëren.

2. Vier rollen gezien vanuit vier perspectieven

Een andere wijze van benadering (met ongeveer gelijke vingerwijzingen overigens) wordt geïllustreerd in de onderstaande tabel. Daarin worden de bovengeschetste rollen van de overheid beschouwd vanuit vier verschillende perspectieven. De roze gearceerde instrumenten maken de kans groter dat initiatieven binnen en tussen organisaties in bureaucratie versmoren. Hardy, et al. (2003), maar ook Hagens & Bonnes (2014, p. 35) stellen dat de combinatie van monitoren, meten, begeleiden en leren belangrijke governance principes voor succesvolle samenwerkingsrelaties vormen. Van leren komt vaak niets in de roze gearceerde gebieden.

Organisatievorm	Old Public Administration	New Public Management	Netwerk Governance	Social Resilience
Principe	Bepalend & uitvoerend	Hiërarchie intern en extern	Coproductie en creatie	Publiek wil iets
Rol overheid	Realiserend bestuur	Calculerend bestuur	Samenwerkend bestuur	Uitnodigend bestuur
Werkwijze	Beleid maken Beleid uitvoeren	Beleid maken, deels zelf uitvoeren en deels door markt uitvoeren	Samen beleid opstellen Samen denken over wie uitvoert	Faciliteren, soms aansluiten, soms overlaten
Sturingsinstrumenten	Regels, bureaucratie, controle vooraf, tijdens en achteraf	Regels, toestemming vooraf, controle achteraf	Overleg, afstemming, netwerksturing, cocreatie	Ondersteuning, aanmoediging, begeleiding

3. Focus van deze Kamer: Public-private Governance

De focus van deze kamer van het Good Governance Centre laat zich samenvatten:

- De Kamer richt zich met name op het beschouwen, nadenken en debatteren over governance vormen die de resultaten van de netwerksamenwerking en een overheid die participeert in social resilience optimaliseren.
- De governance van samenwerkingsrelaties waarin de overheid participeert is een wicked problem. Het beschouwen, nadenken en debatteren over governance moet daarom een proces zijn waarbij meerdere 'deskundigen' als samenwerkend zoeken naar oplossingen en verbeteringen, hetgeen leidt tot vormen die al werkende kunnen worden verbeterd.
- Deze kamer van het Good Governance Centre richt zich op het beschouwen, nadenken en debatteren over de wijze waarop de overheid zich in samenwerkingsrelaties kan en moet begeven.
- In deze kamer van het Good Governance Centre wordt nagedacht en gedebatteerd of en welke wijze van samenwerking een instrument is dat de overheid kan helpen de complexiteit tegemoet te treden.

De Voorzitter, stimulator en moderator van Kamer 1, publieke sector; publiek private samenwerking



Hans Schonfeld, bestuurslid GGC,
hans.schonfeld@goodgovernancecentre.org

CIO, chief innovation officer, korpschef Nationale Politie,
hans.schonfeld@politie.nl

principal consultant nationale veiligheid Hans.schonfeld@tno.nl

research fellow TU Delft (Hans.schonfeld@tudelft.nl)

menhs (Hans.schonfeld@gmail.com)